

ฉันทมติวอชิงตัน

คำนำ

บทความที่รวมพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้เขียนระหว่างปี 2541-2547 สารสำคัญของหนังสือเล่มนี้ต้องการบอกเล่าว่า สังคมเศรษฐกิจโลกมีเมนูนโยบายเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็น Global Economic Policy Menu เมนูนโยบายเศรษฐกิจโลกดังกล่าวนี้มีรากฐานจากกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์และเปลี่ยนแปลงตามพัฒนาการของกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ จาก Keynesian Consensus สู่ Washington Consensus สังคมเศรษฐกิจโลกมีเพียงแต่เมืองค็กรโลกบาล ดังเช่นกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลก และถูกกำกับโดยระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังมีเมนูนโยบายเศรษฐกิจโลกอีกด้วย โดยที่ประเทศมหาอำนาจร่วมกับองค์กรโลกบาลสร้างแรงกดดันให้นานาประเทศดำเนินนโยบายตามเมนูนโยบายเศรษฐกิจโลกดังกล่าวนี้

ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในปัจจุบันยึดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) เป็นฐานราก บรรดาประเทศที่เป็นสมาชิกองค์กรโลกบาลและเข้าสู่ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศล้วนต้องดำเนินนโยบายที่กำกับโดยฉันทมติวอชิงตัน (Washington Consensus) และอาจต้องถูกกลืนโหดทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัยหากแหกคอกออกจากเส้นทางดังกล่าวนี้ การสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบายจึงเป็น 'กฎกติกา' ที่บรรดาภาคีองค์กรโลกบาลเผชิญ ในสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ ภาคีองค์กรโลกบาลจะยังมีทางเลือกอื่น นอกเหนือจากการเดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตันหรือไม่

ในฐานะนักศึกษาสังคม ผมสังเกตเห็นปรากฏการณ์ "ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา" ตั้งแต่ก่อนปี 2536 และเขียนบทวิเคราะห์ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ในรายงานวิจัยซึ่งได้รับเงินสนับสนุนจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในปี 2536 งานวิจัยนี้ต่อมากลายเป็นหนังสือชื่อ สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์ (โครงการจัดพิมพ์คปก 2538 ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 4 พ.ศ. 2543) ผมชี้ให้เห็นในงานวิจัย/หนังสือดังกล่าวนี้ว่า ในขณะที่ชนชั้นปกครองไทยลากระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่เส้นทาง 'โลกาภิวัตน์พัฒนา' โดยต้องการแสวงหาประโยชน์จากกระบวนกรโลกาภิวัตน์และการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยม ประชาชนในชนบทจำนวนมากเลือกเดินเส้นทาง 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' ซึ่งยึดกุมปรัชญาการพึ่งตนเอง และเน้นการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้มากกว่าการผลิตเพื่อการพาณิชย์ ปรากฏการณ์ 'ทางใคร ใครเลือก' ดังกล่าวนี้เองที่ผมขนานนามว่า "ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา" ผมยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า ความขัดแย้งในสังคมไทยจำนวนมากโดยพื้นฐานแล้วเป็นผลจากความขัดแย้งว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา หากไม่เข้าใจ "ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา" ย่อมยากที่จะเข้าใจความขัดแย้งเหล่านั้นได้

เมื่อผมเขียน *สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550 ยุทธศาสตร์การพัฒนาในกระแสโลกาภิวัตน์* ในปี 2536 นั้น ผมยังไม่เคยชินกับศัพท์ “ฉันทมติวอชิงตัน” (Washington Consensus) ผมเริ่มคุ้นเคยกับศัพท์ดังกล่าวนี้ก็ต่อเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 แล้ว เพราะวงวิชาการเริ่มกล่าวถึง Post-Washington Consensus อันเป็นเหตุให้ผมเริ่มศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง โดยที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดสัมมนาวิชาการเรื่องนี้ด้วย ในฐานะนักวิชาการ ผมเริ่ม ‘เทศน์’ เรื่องฉันทมติวอชิงตันตั้งแต่วันที่ 2541 ในบางช่วงเวลาถึงกับ ‘เทศน์’ ออกอากาศทางสถานีวิทยุยาวนานกว่า 10 ชั่วโมง

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่าด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา (และต่อมาเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541) ผมได้ยิน ดร. วุฒิพงษ์ เจริญจิรายวัฒน์ ขนานนาม “ฉันทมติกรุงรัตนโกสินทร์” ผมน้อมรับมาใช้ต่อ โดยขยายความว่า ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนา ซึ่งเป็นการต่อสู้กันระหว่างแนวทาง ‘โลกาภิวัตน์พัฒนา’ กับแนวทาง ‘ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา’ โดยพื้นฐานแล้วเป็นการปะทะกันระหว่างฉันทมติวอชิงตันกับฉันทมติกรุงรัตนโกสินทร์

แม้รัฐบาลชุดต่างๆ หลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 จะน้อมรับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แต่การดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในแนวทางหลักยังคงเป็นไปตามฉันทมติวอชิงตัน ความขัดแย้งว่าด้วยยุทธศาสตร์พัฒนาแทนที่จะลดลง กลับทวีความรุนแรงมากขึ้น ในหลายต่อหลายกรณีเป็นเหตุให้ราษฎรต้องเสียเลือดเนื้อ ในเมื่อรัฐบาลยังคงยึดกุมผลประโยชน์ของกลุ่มทุนเหนือกว่าผลประโยชน์ของประชาชนระดับรากหญ้า การเสียเลือดเนื้อของราษฎรจะยังคงมีต่อไปในอนาคต ตราบเท่าที่ยุทธศาสตร์การพัฒนายังไม่หันเหสู่แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

พฤษภาคม 2548

สารบัญ

คำนำ		
ภาคที่หนึ่ง	Keynesian Consensus	1
	Keynesian Consensus	2
	จุดจบของ Keynesian Consensus	18
	พอล แซมมวลสัน กับตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น	23
ภาคที่สอง	Washington Consensus	29
	สาระสำคัญของฉันทมติแห่งวอชิงตัน	30
	ฉันทมติแห่งวอชิงตันบนแผนนโยบาย	36
	Second-Generation Economic Reform	40
	Red Tape	43
	Joseph E. Stiglitz กับฉันทมติแห่งวอชิงตัน	46
ภาคที่สาม	Bangkok Consensus	50
	Bangkok Consensus	51
	ขอเว้นวรรค ... WTO	55
	ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยเพื่อแก้วิกฤติการณ์แห่งชาติ	61
	สภาพพัฒนากับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง	67
	ขบวนการสิทธิชุมชน	72
	NGOs รัฐบาล และความรักชาติ	75
	องค์การการค้าโลก ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และเศรษฐกิจพอเพียง	80
ภาคที่สี่	Globalization	83
	Globalisation vs. Anti-Globalization	84

ภาคที่หนึ่ง

Keynesian Consensus

Keynesian Consensus

Keynesian เป็นคำคุณศัพท์ มาจากชื่อ นายจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes, 1883-1946) นักเศรษฐศาสตร์และปราชญ์นามอุโฆษแห่งคริสต์ศตวรรษที่ 20

ก่อนยุคสมัยของเคนส์ แนวความคิดสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Classical Economics) ครอบงำวงการเศรษฐศาสตร์จนกลายเป็นสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก สำนักคลาสสิกมีความเชื่อมั่นประสิทธิภาพของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ด้วยการปรับตัวของกลไกราคา ระบบเศรษฐกิจจะไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ เงินฝืด และการว่างงาน แต่แล้วภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 ที่เรียกว่า The Great Depression สร้างความฉงนงายแก่นักเศรษฐศาสตร์ในสำนักคลาสสิกจำนวนมาก บางคนกล่าวโทษรัฐบาลว่าเป็นเพราะรัฐบาลไม่ปล่อยให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มที่ ภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้น แต่บางคนถึงกับหงายหลังเมื่อพานพบกองทัพคนว่างงานนับล้าน

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ มีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ชนิดที่เรียกได้ว่าเป็น Paradigm Shift เคนส์ชี้ให้เห็นว่า ดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจมีจำเป็นต้องเป็นดุลยภาพที่มีการจ้างงานเต็มอัตรา (Full-Employment Equilibrium) เสมอไป ทั้งนี้ดุลยภาพของระบบเศรษฐกิจอาจเป็นดุลยภาพที่มีปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาเงินฝืด หรือปัญหาการว่างงานก็ได้ และแท้ที่จริงแล้ว ภาวะที่มีการจ้างงานเต็มอัตราเป็นสภาวะการณพิเศษ

เคนส์ชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยทางสถาบันมีส่วนในการทำให้กลไกราคามีอาจปรับตัวได้อย่างเต็มที่ ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกเชื่อว่า เมื่อมีการว่างงาน อัตราค่าจ้างย่อมตกต่ำลง เนื่องจากคนว่างงานบางส่วนยินดีทำงานโดยรับค่าจ้างในอัตราต่ำลง การปรับตัวของอัตราค่าจ้างจะช่วยขจัดให้การว่างงานหมดไป แต่เคนส์ชี้ให้เห็นว่า เมื่อค่าจ้างตกต่ำจนถึงระดับหนึ่งแล้ว จะไม่ปรับตัวลดต่ำลงไปอีก ปรัชญาการณที่เรียกว่าความไม่ยืดหยุ่นของอัตราค่าจ้างในการปรับตัวลดลง (downward wage inflexibility) นี้เอง ทำให้ระบบเศรษฐกิจอยู่ในดุลยภาพที่มีการว่างงาน (unemployment equilibrium) ได้

ด้วยเหตุที่กลไกราคามีอาจนำระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ดุลยภาพที่มีการจ้างงานเต็มอัตราได้โดยอัตโนมัตินี้เอง เคนส์จึงมีข้อเสนอแนะทางนโยบายว่า รัฐบาลต้องมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากควรปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจล่องลอยตามยถากรรม โดยให้ขึ้นอยู่กับ

การซัฟพาของกลไกราคาไม่ เพราะการทำงานของกลไกราคาแต่โดยลำพังมีอาจแก้ปัญหาเงินเพื่อเงินผิด และการว่างงานได้ หัวใจของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่ที่การจัดการอุปสงค์มวลรวม พัฒนาการของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) ในเวลาต่อมา ส่วนหนึ่งมุ่งศึกษาเทคนิควิธีการจัดการอุปสงค์มวลรวม หรือที่เรียกว่า Demand Management Policy เพื่อที่จะตอบคำถามให้ได้ว่า ทำอย่างไรอุปสงค์มวลรวมจึงจะอยู่ในระดับที่ก่อให้เกิดการจ้างงานเต็มอัตรา หรืออีกนัยหนึ่ง ไม่มีการว่างงาน

ด้วยเหตุที่หัวใจของการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอยู่ที่การจัดการอุปสงค์มวลรวมให้อยู่ในระดับที่จัดการว่างงานให้หมดไปนี้เอง เคนส์มีความเห็นว่า งบประมาณแผ่นดินควรเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยที่งบประมาณแผ่นดินมีจำต้องอยู่ในภาวะสมดุลเสมอ รัฐบาลจะเลือกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล สมดุล หรือเกินดุลก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น บทวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ขัดกับแนวความคิดของสำนักคลาสสิกที่ยึดมั่นในนโยบายงบประมาณสมดุล จนเสมือนหนึ่งว่า ความสมดุลของงบประมาณเป็นวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) ที่รัฐบาลจักต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด แต่บทวิเคราะห์ของเคนส์หักล้าง 'ลัทธิ' งบประมาณสมดุลโดยสิ้นเชิง รัฐบาลไม่ควรยึดมั่นถือมั่นแนวความคิดว่าด้วยความสมดุลของงบประมาณ ประดุจหนึ่งการยึดถือความเชื่อทางศาสนา หากรัฐบาลเลือกใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลหรือเกินดุล ก็ได้เป็นการประพฤติผิดวินัยทางการคลัง ดังที่ยึดมั่นถือมั่นกันมาเป็นเวลาช้านาน เพราะความสมดุลของงบประมาณมิใช่ 'พรหมจรรย์' และความไม่สมดุลของงบประมาณก็ได้มีนัยถึงการสูญเสียพรหมจรรย์

งานชิ้นสำคัญของเคนส์ ได้แก่ หนังสือเรื่อง *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1963) ซึ่งเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ จนศาสตราจารย์ลอว์เรนส์ ไคลน์ (Lawrence R. Klein) เรียกว่า Keynesian Revolution หรือการปฏิวัติเศรษฐศาสตร์โดยเคนส์

ในการจัดอันดับหนังสือที่ทรงอิทธิพลในคริสต์ศตวรรษที่ 20 โดยสถาบันต่างๆ *The General Theory* ของเคนส์มักติดอันดับเสมอ ดังเช่นการจัดอันดับของ The New York Public Library ซึ่งปรากฏใน Elizabeth Diefendorf (ed.), *Book of the Century* (1996) หรือการจัดอันดับของวารสาร *Logos* เป็นอาทิ

แต่ Keynesian Revolution เริ่มก่อเกิดก่อนที่ *The General Theory* จะปรากฏสู่บรรณพิภพในปี 2479 ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบการวิเคราะห์และแนวความคิดของเคนส์แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมากระหว่างปี 2473-2479 จากหนังสือ *A Treatise on Money* (1930)

มาสู่ *The General Theory* (1936) ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้นั้น เคนส์มีโอกาสดูแลเปลี่ยนแปลงความเห็นและการวิเคราะห์กับอาจารย์หนุ่มสาวในมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์อย่างสม่ำเสมอ อาจารย์กลุ่มนี้รวมตัวกันอย่างไม่เป็นทางการ และรู้จักกันในเวลาต่อมาในชื่อ *The Cambridge Circus* ประกอบด้วย ออสติน โรบินสัน (E.A.G. Robinson) โจน โรบินสัน (Joan Robinson) เจมส์ มีด (James Meade) และริชาร์ด คาคิน (Richard F. Kahn) ในเวลานั้น เคนส์ทำงานเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังด้วย บางวันจึงอยู่ลอนดอนและทำงานในเคมบริดจ์ไม่เต็มสัปดาห์ ในระหว่างที่เคนส์ลงไปลอนดอน บรรดาอาจารย์หนุ่มสาวเหล่านี้ร่วมกันถกเถียงประเด็นทางทฤษฎีต่างๆ โดยริชาร์ด คาคินเป็นผู้รายงานผลการถกเพียงเหล่านี้ให้เคนส์รับทราบเมื่อขึ้นไปเคมบริดจ์ *The Cambridge Circus* ก่อตัวในปีการศึกษา 2473/2474 เวลานั้นเคนส์อายุ 47 ปีแล้ว ในขณะที่อาจารย์หนุ่มสาวเหล่านี้มีอายุต่ำกว่า 34 ปี

The Cambridge Circus มีบทบาทต่อ Keynesian อย่างมีอาจปฏิเสธได้ ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีเสียงซุบซิบกันว่า เคนส์มิได้เขียน *The General Theory* หากแต่ริชาร์ด คาคินเป็นผู้เขียน คาคินเป็นลูกศิษย์ที่เคนส์ยกย่องว่าฉลาดปราดเปรื่อง จนสามารถนำเสนอทฤษฎีตัวทวีคูณ (Multiplier Theory) ขณะยังเป็นนักศึกษาชั้นปริญญาตรี ภายหลังจาก Keynesian Revolution คาคินมิได้มีผลงานวิชาการที่ดีเด่นอีกเลย แต่คาคินปฏิเสธอย่างชัดเจนว่า ตนมิได้เป็นผู้เขียน *The General Theory* เมื่อ Raffaele Mattioli Foundation แห่งประเทศอิตาลีเชิญให้คาคินแสดงปาฐกถา Raffaele Mattioli Lectures หัวข้อปาฐกถาของคาคินก็คือ *The Making of Keynes' General Theory* (1984) สาระของปาฐกถานี้ ก็คือ การสืบสาวพัฒนาการทางความคิดของเคนส์ อันนำมาสู่ *The General Theory*

มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์มีจารีตการถ่ายทอดความรู้ด้วยปากเปล่า หรือที่เรียกกันว่า Didactic Tradition ความรู้ใหม่จำนวนมากถูกถ่ายทอดจากปากอาจารย์ไปสู่ลูกศิษย์ ก่อนที่จะปรากฏสู่บรรณพิภพหลายปีนัก ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการสืบค้นการก่อเกิดของ Keynesian Revolution จึงนำไปสู่การตรวจสอบสมุดฉบับที่การบรรยายของเคนส์ ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ มีการติดต่อผู้คนที่เป็ลูกศิษย์ของเคนส์ เพื่อขออ่านสมุดจดคำสอนในกาลต่อมา มีการจัดพิมพ์สมุดฉบับที่การบรรยายดังกล่าวเป็นหนังสือ ผลการตรวจสอบพบว่า คำบรรยายของเคนส์ในภาคการศึกษาแรก (Michaelmas Term) ในปีการศึกษา 2475/2476 มีเนื้อหาแตกต่างจากภาคการศึกษาก่อนหน้านั้น

ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 มีส่วนเกื้อหนุนการเติบโตของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ เพราะเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่เพียงแต่ให้อรรถาธิบายเกี่ยวกับการก่อเกิดของภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจได้เท่านั้น หากยังสามารถให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการ

แก้ปัญหาได้อีกด้วย รัฐบาลประเทศต่างๆ เริ่มยอมรับแนวความคิดและระบบการวิเคราะห์ของเคนส์มากขึ้น จนเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์กลายเป็นเศรษฐศาสตร์กระแสหลัก นโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลประเทศมหาอำนาจที่ละประเทศสองประเทศยึดเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เป็นแก่นแกน จนในที่สุด แปรเป็น Keynesian Consensus ซึ่งอาจแปลว่า *ฉันทามติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบเคนส์*

Keynesian Consensus มีอิทธิพลในหมู่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจเป็นเวลาถึง 25 ปี ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก่อนที่ Washington Consensus จะเข้ามาแทนที่

“ท่านสุภาพบุรุษ ผมขอเปลี่ยนหัวข้อการบรรยายจากเรื่อง The Pure Theory of Money มาเป็นเรื่อง The Monetary Theory of Production”

คำประกาศของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ในห้องบรรยายมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2475 นับเป็นจุดเริ่มต้นของปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Keynesian Revolution ความคิดของเคนส์ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนกับกลุ่ม Cambridge Circus ตกผลึกถึงขั้นนำมาถ่ายทอดสู่นักศึกษา ตลอดภาคการศึกษาแรก (Michaelmas Term) ของปีการศึกษา 2475/2476 เคนส์บรรยายเพียง 8 ครั้ง การเผยแพร่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) ผ่านห้องบรรยาย อันเป็นไปตาม Didactic Tradition ของมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์มีติดต่อกันสี่ปีการศึกษา เคนส์จบการบรรยายครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ 2 ธันวาคม 2478 หลังจากนั้นเพียง 10 วัน เคนส์ก็ส่งต้นฉบับหนังสือเล่มใหม่ให้สำนักพิมพ์ Macmillan และแล้ว *The General Theory of Employment, Interest and Money* ก็ปรากฏสู่บรรณพิภพครั้งแรกเมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2479

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์สนใจพัฒนาการทางความคิดของเคนส์ ถึงขั้นติดตามหาสมุดจดคำบรรยายตลอดช่วงเวลา 4 ปีการศึกษานั้น (2475/2476 ถึง 2478/2479) ศาสตราจารย์ Thomas K. Rymes แห่ง Carleton University (ประเทศแคนาดา) ได้ประมวลคำบรรยายเหล่านี้ โดยตรวจสอบกับเอกสารชั้นต้นต่างๆ เท่าที่แสวงหาได้ จนก่อให้เกิด *Keynes's Lectures, 1932-1935* (Macmillan, 1989)

ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า Keynesian Revolution หรือการปฏิวัติโดยเคนส์ มีอยู่อย่างน้อย 3 ด้าน ด้านแรกเป็นการปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ ด้านที่สองเป็นการปฏิวัติการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์ และด้านที่สามเป็นการปฏิวัตินโยบายเศรษฐกิจ

การปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์มุ่งล้างอิทธิพลของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก สมรภูมิของการทำสงครามกระบวนทัศน์อยู่ภายในมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์นั่นเอง เพราะมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์เป็นฐานที่มั่นของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกมาเป็นเวลาช้านาน

แม้ว่าเคนส์จะวิพากษ์สำนักคลาสสิกโดยมิได้อ้างอิงงานชนิดเฉพาะเจาะจง แต่ก็เป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้ที่อยู่ในข่ายการวิพากษ์ครอบคลุมตั้งแต่อัลเฟรด มาร์แชล (Alfred Marshall) อาร์เทอร์ พิกกู (Arthur C. Pigou) ไปจนถึงเดนนิส โรเบิร์ตสัน (Dennis Robertson) และมีชื่อเสียงน่าประหลาดใจที่พิกกูและโรเบิร์ตสันออกมามีวิพากษ์ *The General Theory*

แต่สงครามกระบวนทัศน์ที่เข้มข้นกว่ากลับเป็นสงครามกับ London School of Economics and Politics (เรียกย่อๆว่า LSE) แม้ว่า LSE จัดตั้งโดยพวก Fabian Socialism แต่ LSE กลับเป็นฐานที่มั่นของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกชนิดหยั่งรากลึก วิชาที่แผ่ร่อนจึงเกิดขึ้น ระหว่างเคนส์และสาวกกับผู้นำ LSE อันประกอบด้วยวิลเลียม บีเวริดจ์ (William Beveridge) ไลออนเนล ร็อบบินส์ (Lionel Robbins) และฟรีดริช ฟอน ฮาเยก (Friedrich von Hayek) ความแผ่ร่อนแห่งวิชาครั้งนั้นสร้างความบาดหมางระหว่างเคมบริดจ์กับ LSE จนต้องหาทางเยียวยาในภายหลัง

อิทธิพลของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์แผ่ขยายข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก ในเวลาต่อมา เมื่อสาธุศิษย์ของเคนส์กลับบ้านเกิดในอเมริกา โรเบิร์ต ไบรซ์ (Robert Bryce) และลอรี ทาร์ซิส (Lorie Tarshis) ได้รับการยกย่องว่าเป็นผู้นำเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไปสู่อเมริกา ทั้งคู่เป็นชาวแคนาดา ทาร์ซิสสำเร็จการศึกษาเศรษฐศาสตร์ดุซึบบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ และรับตำแหน่งศาสตราจารย์ ณ Tufts University ในสหรัฐอเมริกา ส่วนไบรซ์เป็นวิศวกร ผู้หันไปศึกษาเศรษฐศาสตร์ ณ มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์และข้ามมาศึกษาต่อ ณ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ไบรซ์มีบทบาทสำคัญในการปลุกเร้าความสนใจเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหมู่นักศึกษาระดับหลังปริญญาตรี ในขณะที่มีความตื่นตัวในหมู่นักวิชาการไม่มาก จวบจนกระทั่ง Alvin Hansen ย้ายจาก University of Minnesota มารับตำแหน่ง Littauer Professor of Economics ณ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กระแสเคนส์านุวัตรในสหรัฐอเมริกา (Keynesianization of America) จึงงอกงามอย่างรวดเร็ว รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ปรากฏในหนังสือ *The Coming of Keynesianism to America* (Edward Elgar, 1996) อันเป็นหนังสือประวัติศาสตร์บอกเล่า (oral history) ที่ประมวลโดย David C. Colander และ Harry Landreth

แต่กระแสเคนส์านุวัตรต้องเผชิญกับการต่อต้านอย่างรุนแรงในยุค 'หมอมือครองเมือง' เมื่อลัทธิแม็กคาร์ธี (McCarthyism) ทรงอิทธิพลทางการเมืองในทศวรรษ 2490 มีการตีตราว่า Keynesianism มีความหมายเท่ากับ Communism บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่เอนเอียงไปข้างสำนักเคนส์ถูกเล่นงานในข้อหาว่ามีพฤติกรรมที่ไม่เป็นอเมริกัน (Unamerican) บางคนทนแรงกดดันมิได้ต้องอพยพออกนอกสหรัฐอเมริกา ดังเช่นลอร์ดกิลลิน เคอร์รี่ (Lauchlin Currie) อพยพไปอยู่โคลอมเบีย และริชาร์ด กูดวิน (Richard Goodwin) อพยพไปอยู่อังกฤษ บางคนถูกเตะถ่วงหรือ

มิได้รับบรรจุตำแหน่งศาสตราจารย์ ดังกรณีจอห์น เคนเนธ แกลเบรธ (John Kenneth Galbraith) ที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ลาไปหนึ่งปี

การปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ภายใต้ Keynesian Revolution ได้ทิ้งมรดกสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ได้แก่ การแยกแยะความแตกต่างระหว่างเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics) กับเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomics) รวมถึงลดจนการวางรากฐานของเศรษฐศาสตร์มหภาค อันเป็นผลให้การศึกษายุติกรรมทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคเจริญงอกงามในเวลาต่อมา

ประการที่สอง หนังสือ *The General Theory* ได้นำเสนอบรรยากาศความคิดสำหรับการจัดทำระบบบัญชีประชาชาติ (National Account System) ภายหลังจาก Keynesian Revolution โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นานาประเทศพากันจัดทำบัญชีประชาชาติ อันเป็นเหตุให้มีการจัดทำสถิติเศรษฐกิจต่างๆ เพื่อเกื้อกูลต่อการจัดทำระบบบัญชีประชาชาติ การพัฒนาระบบบัญชีประชาชาติเป็นย่างก้าวสำคัญในการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจ มหภาค (Macroeconomic Economics Model) เพื่ออธิบายกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ และเพื่อให้คำทำนายเกี่ยวกับสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ

ประการที่สาม Keynesian Revolution ช่วยกอบกู้ระบบทุนนิยมให้รอดพ้นจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์ของเคนส์ช่วยให้เข้าใจปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ เข้าใจบทบาทของรัฐในการแก้ไขเยียวยาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ และเข้าใจเทคนิคและกลไกในการแก้ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ Keynesian Revolution จึงช่วยฟื้นคืนศรัทธาของพลโลกที่มีต่อระบบทุนนิยม

Keynesian Revolution มิได้มีบทบาทเฉพาะแต่การปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์เท่านั้น หากยังมีคุณูปการต่อการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์อย่างสำคัญอีกด้วย ตำราเศรษฐศาสตร์เล่มแรกที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสเคนส์นวัตกร ก็คือ *The Elements of Economics : An Introduction to the Theory of Price and Employment* (1947) เขียนโดย Lorie Tarshis ซึ่งเป็นสานุศิษย์ของเคนส์โดยตรง ตำราเล่มนี้ให้ความสำคัญแก่เศรษฐศาสตร์มหภาคพอๆกับเศรษฐศาสตร์จุลภาค ในปีแรกที่หนังสือเล่มนี้ปรากฏสู่บรรณพิภพ ได้รับการต้อนรับจากตลาดวิชาอย่างดียิ่ง แต่แล้วก็ต้องเผชิญกับกระบวนการณ์ต่อต้าน โดยมีผู้รณรงค์กล่าวหาว่า ตำราเล่มนี้ยัดเยียดความคิดของมาร์กซ์ มีการตีตราว่า Keynesianism เท่ากับ Marxism ขบวนการต่อต้านเคนส์นวัตกรออกไปยังห้องสมุดและกรรมการและผู้บริหารมหาวิทยาลัยต่างๆมิได้รับตำราเล่มนี้ เมื่อมหาวิทยาลัยเยลไม่ยอมถอนตำราของ Lorie Tarshis

นอกจาก Reading List ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ William F. Buckley เขียนหนังสือชื่อ *God and Man at Yale* (1951) โจมตีมหาวิทยาลัยเยลในทำนองว่า ในขณะที่มหาวิทยาลัยเยลมีบาทหลวงโปรเตสแตนต์ แต่กลับมีภาควิชาเศรษฐศาสตร์อันเลวร้าย โดยที่มีเนื้อหาหนึ่งบทเต็มๆ เล่มงานตำราเศรษฐศาสตร์ของ Tarshis การต่อต้านกระแสเคนसानุวัตร์ยังคงมีต่อมาอีกทศวรรษ ดังจะเห็นได้จากกรณี Veritas Foundation จัดพิมพ์หนังสือชื่อ *Keynes at Harvard: Economic Deception as a Political Credo* (1960) โดยปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า ผู้เขียนเป็นศาสตราจารย์มหาวิทยาลัยเยลชื่อ Olin Glen Saxon

ตำราเศรษฐศาสตร์ชื่อ *Economics : An Introductory Analysis* ของศาสตราจารย์พอล แซมมวลสัน (Paul A. Samuelson) ปรากฏสู่โลกวิชาการครั้งแรกในปี 2491 หลังจากตำราที่เขียนโดย Tarshis เพียงปีเดียว นับเป็นตำราเล่มที่สองที่ได้รับอิทธิพลจากกระแสเคนसानุวัตร์ เนื้อหาของตำราเรียงจากเศรษฐศาสตร์มหภาคไปหาเศรษฐศาสตร์จุลภาค แซมมวลสันใช้ความระมัดระวังในการเขียนตำราเล่มนี้อย่างมาก เพราะการตีตรา Keynesianism เป็น Marxism และ Communism มีมาก่อนสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว แซมมวลสันเขียนตำราเศรษฐศาสตร์เล่มนี้เหมือนหนึ่งตำราวิทยาศาสตร์ มีการใช้ลำดับแห่งเหตุผลอย่างชัด มีการใช้แผนภาพ กราฟ และสถิติ ประกอบอธิบาย และมีการนำเสนอแบบจำลองประกอบความเข้าใจ แม้ตำราเศรษฐศาสตร์ของแซมมวลสันจะถูกโจมตีจากฝ่ายขวา แต่การโจมตีบางเบา และเทียบมิได้เลยกับแรงโจมตีที่มีต่อตำราที่เขียนโดย Tarshis ส่วนสำคัญเป็นเพราะฝ่ายขวามิอาจใช้คำหักคำโค่นในการโจมตีความเป็น 'วิทยาศาสตร์' ที่ปรากฏในตำราของแซมมวลสัน ซึ่งกลายเป็นแบบอย่างของการเขียนตำราวิชาเศรษฐศาสตร์ในเวลาต่อมา

ภายหลังจากการปรากฏตัวของ *The General Theory* (1936) สาวกของเคนส์มากหลายพยายามเขียนหนังสืออธิบายบทวิเคราะห์หรือ 'คู่มือ' ของ *The General Theory* อาทิเช่น *Introduction to the Theory of Employment* (1937) ของ Joan Robinson ในสหรัฐอเมริกาก็มีผู้เขียนหนังสือประเภทนี้ ดังเช่น *The Economics of John Maynard Keynes* (1948) ของ Dudley Dillard และ *A Guide to Keynes* (1953) ของ Alvin Hansen แต่หนังสือเหล่านี้หาได้มีอิทธิพลเทียบเท่า *Economics* (1948) ของแซมมวลสันไม่

การปฏิวัติการเรียนการสอนและการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์ โดยพอล แซมมวลสัน มีส่วนสำคัญต่อการรอกงามของกระแสเคนसानุวัตร์ ตำราของแซมมวลสันแผ่อิทธิพลสู่ถิ่นฐานใดกระแสเคนसानุวัตร์ขยายครอบคลุมถิ่นฐานนั้น

จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ปฏิวัติกระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์เพื่อสนองตอบต่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) โดยที่กระบวนทัศน์ดั้งเดิมของสำนัก

เศรษฐศาสตร์คลาสสิกมีอาจให้บรรดาธิบายและมีอาจให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมหาได้ยึดกุมเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจไม่ เมื่อหนังสือเรื่อง *The General Theory* ปรากฏสู่บรรณพิภพในปี 1933 นั้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำได้ก่อเกิดและยืดเยื้อมาถึง 7 ปีแล้ว รัฐบาลประเทศอุตสาหกรรมพากันดิ้นรนแก้ปัญหาตัวเอง หลายประเทศไม่ยอมใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล บางประเทศดังเช่น สวีเดน ญี่ปุ่น เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา เลือกลงใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลโดยหาได้รับอิทธิพลจากเคนส์ไม่ แม้แต่อังกฤษอันเป็นปฏิภูมิมาตุคามของเคนส์เอง ก็ได้ยอมรับยารักษาโรคเศรษฐกิจยี่ห้อเคนส์ในเบื้องต้น

อิทธิพลของ Keynesian Revolution ที่มีต่อการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเริ่มปรากฏในปี 1933 เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสหรัฐอเมริกา ดังได้กล่าวแล้วว่า กระบวนทัศน์ทางเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ถ่ายทอดจากเมืองเคมบริดจ์ ประเทศอังกฤษ ไปสู่เมืองเคมบริดจ์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเป็นฐานที่มั่นของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในสหรัฐอเมริกา ในเวลาต่อมา ผลผลิตของมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดพากันตบเท้าเข้าไปยึดกุมกลไกในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่ว่าจะเป็นระบบธนาคารกลาง (Federal Reserve System) กระทรวงการคลัง และสำนักงบประมาณ รายละเอียดในเรื่องนี้ปรากฏในบทความของจอห์น เคนเน็ธ แกลเบรธ (John Kenneth Galbraith) เรื่อง "How Keynes Came to America" ด้วยเหตุดังนี้ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในปี 1933 ตำรับยารักษาโรคเศรษฐกิจยี่ห้อเคนส์จึงถูกนำมาใช้โดยอ้างอิง 'ยี่ห้อ' เป็นครั้งแรก

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ให้ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลสามารถมีบทบาทในการผลักดันการจ้างงานเต็มตัวและการจ้างงานในระบบเศรษฐกิจด้วยมาตรการทางนโยบายต่างๆ แทนที่จะปล่อยให้ระบบเศรษฐกิจล่องลอยตามการชักพาของกลไกราคา หรือการอุดหนุนอุตสาหกรรมเฉพาะราย เคนส์เสนอให้ใช้แนวทางที่สาม ด้วยการจัดการอุปสงค์มวลรวม (Demand Management Policy)

ประการที่สอง เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ให้ความสำคัญแก่การใช้เครื่องมือทางการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเครื่องมือทางการเงิน แต่ไม่ได้ถึงกับมองไม่เห็นประโยชน์ของเครื่องมือทางการเงินเสียเลย

ประการที่สาม เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่เห็นด้วยกับการยึดกุมความสมดุลของงบประมาณเป็นสรณะ แต่เห็นว่า รัฐบาลควรจะใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ งบประมาณแผ่นดินควรมีลักษณะอย่างไร ขึ้นอยู่กับ

สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในแต่ละขณะ 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

กระบวนการเคนसानูวัตร (Keynesianization) ขยายตัวด้วยการสร้างผลกระทบที่ศาสตราจารย์อัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert O. Hirschman) เรียกว่า ผลการจูงใจ (Persuasion Effect) และผลการขยายฐานสาวก (Recruitment Effect) ถ้าฟังแต่การปฏิวัติกระบวนการทัศน์นี้ไม่พอเพียงที่จะส่งอิทธิพลทางการเมือง กระบวนทัศน์ใหม่จะต้องมีพลังการอธิบายเหนือกว่ากระบวนทัศน์เก่า จนสามารถดึงดูดให้นักเศรษฐศาสตร์มากมายแปรเปลี่ยนมายอมรับกระบวนทัศน์ใหม่ จนท้ายที่สุด มีการย้ายสำนักที่สังกัด เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ก่อให้เกิดความตื่นตัวทางปัญญาชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แนวความคิดของเคนส์ที่ปรากฏใน *The General Theory* เป็นแนวความคิดที่สามารถศึกษาเชิงปริมาณจากข้อเท็จจริงในระบบเศรษฐกิจได้ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์จึงทะลุทะลวงเข้าสู่หลักสูตรการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยทั้งในสหรัฐอเมริกาและยุโรปตะวันตก โดยที่ต่อมาขยายตัวไปสู่ภูมิภาคอื่นๆ ทั้งนี้ด้วยอิทธิพลของตำราวิชาเศรษฐศาสตร์ชื่อ *Economics : An Introductory Analysis* (1948) ของ Paul A. Samuelson ในขณะที่เดียวกันพรมแดนของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ก็ขยายตัวต่อไป นักเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยต่างๆ มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ให้ลุ่มลึกและกว้างขวางยิ่งขึ้น บรรดานักศึกษาระดับปริญญาเอกพากันเขียนวิทยานิพนธ์เพื่อทดสอบและขยายความเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ ปรากฏการณ์เหล่านี้ล้วนมีส่วนเสริมส่งกระบวนการเคนसानูวัตรทั้งสิ้น

แต่การที่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์สามารถส่งอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาได้ง่ายกว่าประเทศอื่นๆ เป็นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายในสหรัฐอเมริกาเป็นกระบวนการที่เปิดกว้าง โดยที่มีการเชื่อมสัมพันธ์ระหว่างชุมชนวิชาการกับระบบราชการ ด้วยอิทธิพลของเคนส์ จึงเกิดการปฏิวัติการคลัง (Fiscal Revolution) ในสหรัฐอเมริกา ดังรายละเอียดปรากฏในหนังสือชื่อ *The Fiscal Revolution in America* (University of Chicago

Press, 1969) ซึ่งเขียนโดย Herbert Stein กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสวีเดนมีลักษณะคล้ายคลึงกับสหรัฐอเมริกา ในข้อที่ระบบราชการสวีเดนมีความสัมพันธ์กับ Stockholm School of Economics และยอมรับข้อเสนอแนะในการแก้ไขภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจด้วยการจัดซื้อจ่ายรัฐบาลในโครงการโยธาต่างๆ (Public Works Programme) อันเป็นแนวทางเดียวกับเคนส์

เหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้กระบวนการเคนส์านุวัตตรขยายตัวภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ก็คือ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ช่วยบรรเทาความขัดแย้งระหว่างชนชั้น (Class Conflict) ในขณะที่กลุ่มทุนต้องการให้รัฐดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยม กลุ่มผู้ใช้แรงงานผลักดันให้รัฐโอนกิจกรรมเศรษฐกิจสำคัญมาเป็นของรัฐ ต่างฝ่ายต่างต้องการรักษาผลประโยชน์กลุ่มของตน เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เสนอทางเลือกที่สาม อันช่วยให้เกิดการประนีประนอมระหว่างชนชั้น ตามบทวิเคราะห์ของสำนักเคนส์ รัฐมีจำต้องโอนกิจกรรมเศรษฐกิจสำคัญมาเป็นของรัฐ เอกชนยังคงมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนบุคคล เพียงแต่รัฐต้องมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยยึดกุมการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายหลัก ประชาชนในวัยทำงานทุกคนมีหลักประกันว่าจะมีงานทำ โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการจัดสรรสวัสดิการแก่คนยากจนและคนว่างงาน ด้วยแนวความคิดเช่นนี้เอง กระบวนทัศน์แบบเคนส์จึงเป็นที่ยอมรับในหมู่นักการเมืองที่เดินสายกลาง ในอังกฤษ ทั้งพรรคกรรมกรและพรรคอนุรักษนิยม ในเบื้องต้นต่างยอมรับเศรษฐกิจทฤษฎีแบบเคนส์ การที่พรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์คนละขั้วยอมรับ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ร่วมกัน ย่อมเกื้อกูลให้กระบวนการเคนส์านุวัตตรแทรกซึมเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายได้โดยง่าย ซึ่งต่างกับทศวรรษ 2470 ที่กระทรวงการคลังอังกฤษไม่ยอมรับเศรษฐกิจทฤษฎีแบบเคนส์ อย่างไรก็ตาม พรรคอนุรักษนิยมได้ละทิ้งสำนักเคนส์ในทศวรรษ 2520 ในยุครัฐบาลนางมาร์กาเรต แทตเชอร์

สหรัฐอเมริกา มีบทบาทสำคัญในการทำให้กระบวนการเคนส์านุวัตตรกลายเป็นกระแสโลกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในเมื่อสหรัฐอเมริกาถือตัวขึ้นมาเป็น 'เจ้าโลก' นโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบเคนส์แปรสภาพเป็น 'นโยบายโลก' (Global Policy) โดยที่นโยบายเศรษฐกิจมหภาคก็มีกระบวนการโลกานุวัตตร (Globalization of Macroeconomic Policy) ด้วย

แผนการมาร์แชลล์ (Marshall Plan) ที่สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตก เป็นตัวอย่างของโครงการที่มีพื้นฐานจากเศรษฐกิจทฤษฎีแบบเคนส์ โดยที่สหรัฐอเมริกาทำตัวเป็น 'โลกบาล' อัดฉีดการเติบโตให้แก่ยุโรปตะวันตก ในเวลาต่อมา สหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในโลกที่สาม โดยที่เงินช่วยเหลือเหล่านั้นเป็นเงินสำหรับอัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ เทคโนโลยีแควตอเมริกันถูกส่งเข้าไปเป็นที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจ

ในประเทศเหล่านี้ และมีชื่อเสียงน่าประหลาดใจที่มีการแนะนำให้ใช้ยารักษาโรคเศรษฐกิจยี่ห้อเคนส์ ในเมื่อในสมองของเทคโนโลยีอเมริกันเหล่านี้อุดมด้วยเศรษฐกรคนแบบเคนส์

ภูมิหลังของที่ปรึกษาเศรษฐกิจชาวอเมริกันมีผลต่อความเร็วของการขยายตัวของกระบวนการเคนส์นวัตกรรม หากที่ปรึกษาเศรษฐกิจมาจากเทคโนโลยี เคนส์นวัตกรรมจะขยายตัวได้ค่อนข้างรวดเร็ว เนื่องจากระบบราชการอเมริกันคุ้นเคยกับเศรษฐกรคนแบบเคนส์ แต่ถ้าที่ปรึกษาเศรษฐกิจมาจากภาคธุรกิจเอกชน กระบวนการเคนส์นวัตกรรมจะขยายตัวอย่างเชื่องช้า เนื่องจากกระบวนการคนแบบเคนส์ไม่ผู้มีอิทธิพลในหมู่นักธุรกิจ สหรัฐอเมริกาเข้าไปยึดครองเยอรมนีและญี่ปุ่นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่เศรษฐกรคนแบบเคนส์ไม่ผู้มีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศทั้งสอง ทั้งนี้เนื่องจากผู้คนที่รัฐบาลอเมริกันส่งไป ‘ปกครอง’ ประเทศทั้งสองตำแหน่งสำคัญ ๆ มาจากภาคธุรกิจเอกชนนั่นเอง

กระบวนการเคนส์นวัตกรรมขยายตัวสู่โลกที่สาม มีไม่ด้วยอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น หากยังเป็นเพราะอิทธิพลของสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development Economics) ด้วย ภายหลังจาก Keynesian Revolution จบจนทศวรรษ 2510 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การพัฒนามีพื้นฐานจากกระบวนการคนแบบเคนส์ เริ่มต้นด้วยทฤษฎีที่เรียกว่า Harrod-Domar Model รวมตลอดจนบทวิเคราะห์ว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนา ไม่ว่าจะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่สมดุล (Balanced Growth) ซึ่งนำเสนอโดยแรกนาร์ เนิร์กเซ (Ragnar Nurkse) หรือยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล (Unbalanced Growth) ซึ่งนำเสนอโดยอัลเบิร์ต เฮิร์ชแมน (Albert O. Hirschman) ทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ให้ความสำคัญแก่บทบาทของรัฐในการวางแผนพัฒนาและการลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) อิทธิพลของทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจก่อนทศวรรษ 2520 จึงมีนัยเกี่ยวพันกับกระบวนการคนแบบเคนส์ มิใช่ต้องกล่าวว่า บรรดาเทคโนโลยีในโลกลที่สามจำนวนมากได้รับอิทธิพลจากเศรษฐกรคนแบบเคนส์จากการศึกษาเศรษฐศาสตร์ในประเทศตะวันตกด้วย

ด้วยเหตุตั้งที่พรรณนาข้างต้นนี้ กระบวนการเคนส์นวัตกรรมได้ปกแผ่ในโลกลที่หนึ่งเท่านั้น หากยังขยายครอบคลุมโลกลที่สามจำนวนมากด้วย ทั้งหมดนี้ก็คือ กระบวนการโลกาภิวัตน์ของเศรษฐกรคนแบบเคนส์นั่นเอง

การเติบโตของกระบวนการเคนส์นวัตกรรม (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 และการก่อให้เกิดการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ 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 ระบบการวางแผนแบบชี้แนะจึงเป็นกลไกการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นทางสายกลาง ซึ่งอยู่ระหว่างกลไกราคากับระบบการวางแผนแบบบังคับ อิทธิพลของ เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่เพียงแต่ทำให้ประเทศต่างๆ ในยุโรปตะวันตก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหราชอาณาจักรและฝรั่งเศส ยอมรับระบบการวางแผนแบบชี้แนะเท่านั้น หากทว่าระบบนี้ยังแพร่ระบาดไปสู่โลกที่สามอีกด้วย พัฒนาการของทฤษฎีการพัฒนาเศรษฐกิจในเวลาต่อมา กำหนดแนวทางการชี้แนะอย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางแรกว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบสมดุล (Balanced Growth) แนวทางที่สองว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (Unbalanced Growth)

ประการที่สาม Keynesian Consensus กำหนดให้การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) เป็นเป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การแก้ปัญหาการว่างงานถือเป็นหน้าที่พื้นฐานของรัฐบาล หากประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานมีงานทำทุกคน ย่อมมีหลักประกันขั้นต่ำว่า ประชาชนจะมีมาตรฐานการครองชีพพ้นจากระดับพอประทังชีวิต และปัญหาความยากจนได้รับการเยียวยาในระดับหนึ่ง นอกจากหน้าที่ในการแก้ปัญหาความยากจนแล้ว

รัฐยังมีหน้าที่จัดสรรสวัสดิการให้แก่คนว่างงานและคนยากจน Keynesian Consensus มีความเชื่อว่า ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (economic egalitarianism) มิได้ขัดขวางการเติบโตทางเศรษฐกิจ ตรงกันข้ามกลับเกื้อกูลการจำเริญทางเศรษฐกิจ สภาวการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจมีการจ้างงานเต็มอัตราเกื้อกูลต่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Development) เมื่อประชาชนในวัยทำงานมีงานทำทุกคน ย่อมมีหลักประกันในด้านความมั่นคงด้านอาหาร (food security) อย่างน้อยที่สุดมีอาหารสำหรับการประทังชีวิต มีรายได้พอเพียงในการแสวงหาสิ่งพื้นฐาน (Basic Needs) และสามารถได้มาซึ่งบริการการศึกษาและบริการสุขภาพอนามัย ซึ่งล้วนแล้วแต่เกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ Keynesian Consensus ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตราเหนือกว่าเป้าหมายเสถียรภาพราคา (Price Stability) กระนั้นก็ตาม เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ตระหนักดีถึงมหันตภัยอันเกิดจากภาวะเงินเฟ้อและเงินฝืด เพียงแต่จัดลำดับความสำคัญรองจากเป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา

ประการที่สี่ Keynesian Consensus ถือว่างบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค 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 และ

การลงทุนเป็นผล 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 แต่เชื่อว่า เครื่องมือทางการคลังมีประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเหนือกว่าเครื่องมือทางการเงิน ด้วยเหตุนี้ Keynesian Consensus จึงยึดถือหลักการคลังนิยม (Fiscalism)

ประการที่เจ็ด Keynesian Consensus เติบโตระบอบประชาธิปไตยสังคม (Social Democracy) ไม่จำเพาะแต่การเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการกำหนดบทบาทของรัฐในฐานะผู้จัดสรรสวัสดิการสังคมเท่านั้น หากทว่ายังให้ความสำคัญแก่สิทธิแรงงานและการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงานอีกด้วย Keynesian Consensus มีความเชื่อว่า หากผู้ใช้แรงงานได้รับค่าจ้างในอัตราสูง อุปสงค์มวลรวมจะขยายตัวจากการใช้จ่ายของผู้ใช้แรงงาน อันนำมาซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ การที่ผู้ใช้แรงงานมีรายได้พ้นไปจากระดับความยากจน ย่อมเกื้อกูลต่อการมีสุขภาพอนามัยดี และสามารถพัฒนาทักษะในการทำงานให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น การยอมรับสิทธิแรงงานและการส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มเป็นสหภาพแรงงาน ก็ก่อให้เสถียรภาพทางอุตสาหกรรม (industrial stability) และส่งเสริมให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้น

ประการที่แปด Keynesian Consensus เติบโตยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิด (Inward Orientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโลกที่สาม เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะ Keynesian Consensus กำหนดให้การจ้างงานเต็มอัตราเป็นเป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาค การดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) สร้างปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่ายุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิด สำหรับประเทศที่พึ่งพิงโภคภัณฑ์ขั้นปฐม (primary product) เป็นสินค้าออกสำคัญ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นประเทศในโลกลที่สาม ยิ่งมีความจำเป็นในการดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิด เนื่องจากราคาโภคภัณฑ์ขั้นปฐมในตลาดโลกกว้างไกลอย่างมาก อันเป็นเหตุให้รายได้จากการส่งออกไร้เสถียรภาพ การยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบปิดได้รับการหนุนเนื่องมาจากผลการศึกษาของราอูล ฟรีบิช (Raul

Prebisch) และแฮนส์ ซิงเกอร์ (Hans W. Singer) ที่พบว่า ราคาสินค้าขั้นปฐมมีแนวโน้มตกต่ำลงเมื่อเทียบกับราคาสินค้าหัตถอุตสาหกรรม อันรู้จักกันในนาม Prebisch-Singer Terms-of-Trade Hypothesis ด้วยเหตุที่ชุกฤษฎศาสตร์การพัฒนาแบบปิดนี้เอง Keynesian Consensus จึงเลือกชุกฤษฎศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ซึ่งมีนัยเกี่ยวกับการพึ่งตนเอง แทนการพึ่งสินค้าเข้า ทั้งนี้ด้วยการใช้มาตรการการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อพัฒนาความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ก่อนที่จะส่งออกเพื่อแข่งขันในตลาดโลก การเลือกใช้ชุกฤษฎศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดโดยทันทีในทศวรรษ 2490 หรือทศวรรษ 2500 จะทำให้ประเทศในโลกที่สามมีโอกาสพัฒนาอุตสาหกรรมของตนเองได้ เนื่องจากมีโอกาสแข่งขันกับสินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศที่พัฒนาแล้ว บรรดานักเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนชุกฤษฎศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้าในทศวรรษ 2490 ส่วนใหญ่เห็นว่า ชุกฤษฎศาสตร์ดังกล่าวนี้เป็นเพียงชุกฤษฎศาสตร์ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Period) เพื่อให้โลกที่สามมีโอกาสปรับโครงสร้างการผลิตให้เข้มแข็งเสียก่อน

ประการที่เก้า Keynesian Consensus นำเสนอชุกฤษฎศาสตร์การพัฒนาแบบทวิลักษณ์ (Dualistic Development) เพื่อแก้ปัญหาการว่างงานแฝง (Disguised Unemployment) ในประเทศด้อยพัฒนา ประเทศในโลกที่สามมิได้มีปัญหาการว่างงานที่เปิดเผย (Open Unemployment) ดุจดั่งประเทศที่พัฒนาแล้ว นโยบายการจัดการอุปสงค์รวมตลอดจนการจ่ายเงินสงเคราะห์การว่างงาน (Unemployment Compensation) มีอาจใช้ได้ในประเทศด้อยพัฒนา ภายหลังจากที่โจน โรบินสัน (Joan Robinson) นำเสนอแนวความคิดว่าด้วยการว่างงานแฝง อาร์เธอร์ หลุยส์ (W. A. Lewis) ก็นำเสนอแบบจำลองการพัฒนาแบบทวิลักษณ์เพื่อแก้ปัญหานี้ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของเศรษฐศาสตร์การพัฒนาในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนจุดเน้นของชุกฤษฎศาสตร์การพัฒนา จากการเติบโตทางเศรษฐกิจและการสร้างงาน มาเน้นการแก้ปัญหาความยากจนและการจัดสรรสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) ซึ่งผลงานพื้นฐานเป็นของดัดลีย์ ซีเยร์ส (Dudley Seers) และพอล สตรีตเตน (Paul Streeten) ทั้งแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทวิลักษณ์และแบบจำลองสิ่งจำเป็นพื้นฐาน มีอิทธิพลต่อการพัฒนาของโลกที่สามในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แบบจำลองทั้งสองสอดคล้องกับปรัชญาพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในข้อที่เน้นบทบาทของรัฐ

Keynesian Consensus มีพื้นฐานมาจากเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ แต่มีอาจกล่าวอ้างได้ว่า แนวนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่เรียกว่า Keynesian Consensus นี้ทั้งหมดเป็นความคิดของเคนส์ ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์มีพัฒนาการที่เบี่ยงเบนไปจากแนวความคิดพื้นฐานดั้งเดิมของเคนส์นั่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง American Keynesianism ด้วย

อิทธิพลของ American Keynesianism เป้าหมายหลักของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเริ่มแปรเปลี่ยนไปในปลายทศวรรษ 2500 การเติบโตทางเศรษฐกิจเข้ามาแทนที่เป้าหมายการจ้างงานเต็มอัตรา นับเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เบี่ยงเบนจากหลักการพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ดั้งเดิม

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการ ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 5, 12, 19, และ 26 พฤศจิกายน 2541

จุดจบของ Keynesian Consensus

Keynesian Consensus ทรงอิทธิพลในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในระบบทุนนิยมโลก ทั้งโลกที่หนึ่งและโลกที่สาม ตลอดระยะเวลาประมาณ 25 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง นักเศรษฐศาสตร์บางคนถือเอาปี 2514 อันเป็นที่ระบบเบรตตันวูดส์ (Bretton Woods System) ล่มสลาย เป็นจุดจบของ Keynesian Consensus บางคนถือเอาปี 2516 อันเป็นที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกเป็นที่ปิดม่าน Keynesian Consensus

ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจจารีกว่า ทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 เป็นยุคทองของระบบทุนนิยม(The Golden Age of Capitalism) ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจสามารถเติบโตในอัตราค่าครองชีพสูง สังคมเศรษฐกิจโลกค่อนข้างมีเสถียรภาพ การว่างงานและเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ ตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความผันผวนไม่มาก และอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลักไม่สู้แปรปรวน ครั้นย่างเข้าสู่ทศวรรษ 2510 สภาพการณ์ในระบบทุนนิยมโลกแปรเปลี่ยนอย่างสำคัญ ประเทศมหาอำนาจทั้งในยุโรปตะวันตกและสหรัฐอเมริกาเผชิญปัญหาเงินเฟ้อควบคู่กับภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ หรือที่เรียกกันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ว่า Stagflation (= Stagnation + Inflation) นอกจากนี้ ยังมีการเก็งกำไรซื้อขายเงินตราสกุลหลัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งดอลลาร์อเมริกัน จนตลาดการเงินระหว่างประเทศเผชิญภาวะผันผวน ถึงขั้นที่สหรัฐอเมริกาต้องประกาศละทิ้งระบบเบรตตันวูดส์ในเดือนสิงหาคม 2514

เหตุใดยุคทองของระบบทุนนิยมจึงพบบทรอบทอวสานในทศวรรษ 2510 ?

อรรถาธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม อรรถาธิบายกลุ่มแรกโยนความผิดให้แก่ปัจจัยสั่นคลอนจากภายนอกประเทศ (external shocks) ไม่ว่าจะเป็นการล่มสลายของระบบเบรตตันวูดส์ หรือวิกฤติการณ์น้ำมัน ซึ่งผลักดันให้พลังงานมีราคาแพง อันกระทบต่อต้นทุนการผลิตและแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ นัยแฝงเร้นของอรรถาธิบายดังกล่าวนี้ ก็คือ เมื่อปัจจัยสั่นคลอนจากภายนอกประเทศมลายหายไป ยุคทองของระบบทุนนิยมจะสามารถฟื้นคืนกลับมาได้ ลำดับของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ความข้อนี้หาได้เป็นจริงไม่

อรรถาธิบายอีกกลุ่มหนึ่งเน้นว่า จุดจบของยุคทองแห่งระบบทุนนิยมมิได้เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้าง อันมีที่มาจากปัญหาความขัดแย้งและการประสานงานภายในระบบทุนนิยมนั่นเอง โครงสร้างทางสังคมของการสะสมทุน (social structure of accumulation) มีบทบาทในการกำกับการประสานงานระหว่างหน่วยเศรษฐกิจและ

ลดทอนปัญหาความขัดแย้งภายในระบบทุนนิยม โครงสร้างทางสังคมของการสะสมทุนดังกล่าวนี้ มีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 4 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ ระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดกติกาที่ภาคีระบบทุนนิยมโลกต้องปฏิบัติ ส่วนที่สองได้แก่ แนวทางการจัดการอุปสงค์มวลรวมเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ส่วนที่สามได้แก่ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มทุนกับกลุ่มผู้ใช้แรงงาน เพื่อลดทอนความขัดแย้งภายในระบบ และส่วนที่สี่ได้แก่ กลไกหรือกฎเกณฑ์ในการประสานงาน (Rules of Coordination) ระหว่างหน่วยเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทุน กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และรัฐ กลไกราคานับเป็นกลไกหลักในการประสานงาน กำไรจากการประกอบการมีบทบาทสำคัญต่อการสะสมทุนและการจัดสรรทุน และอัตราค่าจ้างมีบทบาทสำคัญต่อแรงจูงใจในการทำงานและการจัดสรรแรงงาน ทำนองนี้ที่สุด กลไกของรัฐมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทต่างๆ

ในยามที่องค์ประกอบทั้งสี่ของโครงสร้างทางสังคมของการสะสมทุนสามารถทำหน้าที่ชนิดสอดคล้องต้องกัน ระบบทุนนิยมย่อมเติบโตในอัตราสูง ดังเช่นที่เกิดขึ้นในทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 แต่ความสำเร็จในช่วงเวลาดังกล่าวนี้กลับทำลายระบบทุนนิยมเสียเอง เนื่องจากปัจจัยทางสถาบัน ซึ่งเกี่ยวเนื่องต่อกับกลไกการทำงานของระบบทุนนิยม ถูกบั่นทอนให้เสื่อมสภาพ

ในยุคสมัยที่การว่างงานอยู่ในระดับต่ำและประชาชนมีความมั่นคงทางด้านรายได้ อันเกิดจากหลักประกันของรัฐสวัสดิการ เกิดปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การลดทอนกำไร” (Profit Squeeze) การลดทอนกำไรส่วนหนึ่งเกิดจากการที่รัฐเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นเพื่อสร้างรัฐสวัสดิการ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างของผู้ใช้แรงงาน สมภาวะที่การว่างงานอยู่ในระดับต่ำเกี่ยวเนื่องต่อการเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างมากกว่าสมภาวะที่การว่างงานมาก นอกจากนี้ การรวมหัวกันของกลุ่มประเทศ OPEC ในการขึ้นราคาน้ำมันดิบยิ่งซ้ำเติมการลดทอนกำไร กำไรที่ควรได้จากการประกอบการส่วนหนึ่งถูกถ่ายโอนไปเป็นราคาน้ำมัน การที่กำไรถูกลดทอนยังผลให้การลงทุนตกต่ำลง ซึ่งก่อให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในขณะเดียวกัน การเรียกร้องขอขึ้นค่าจ้างและการขึ้นราคาน้ำมันดิบผลักดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากสาเหตุทางด้านอุปทาน (supply inflation) ซึ่งต้องอาศัยการแก้ปัญหาด้วยนโยบายการจัดการอุปทาน (Supply Management Policy) เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์มีคำตอบเกี่ยวกับนโยบายจัดการอุปสงค์ (Demand Management Policy) แต่ไม่มีคำตอบเกี่ยวกับนโยบายการจัดการอุปทาน นับเป็นวิกฤติการณ์ครั้งร้ายแรงของสำนักเคนส์

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อให้บรรเทาธิบายและให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ตลอดช่วงเวลาประมาณ 25 ปีหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อระบบทุนนิยมโลกอยู่ในยุคทองทาง

เศรษฐกิจ กระบวนการเคนส์นำสู่การขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และ Keynesian Consensus ก่อหน่อ
 ห้างรากในประเทศต่างๆ แต่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่สามารถให้คำตอบเกี่ยวกับ
 ภาวะ Stagflation ซึ่งก่อตัวตั้งแต่ประมาณปี 2511 และถูกซ้ำเติมด้วยการล่มสลายของระบบ
 เบรตตันวูดส์ในปี 2514 และวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2516–2517 Keynesian Consensus ถูก
 ล้มคลอนจนเสื่อมอิทธิพลในที่สุด

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เสื่อมอิทธิพลทั้งในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ
 และในวงวิชาการ ภายหลังจาก Keynesian Revolution สำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกถูกขับเข้าสู่
 มุมอับ แม้แต่ผู้นำสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ดังเช่นมิลตัน ฟรีดแมน (Milton Friedman) ยังต้อง
 ยอมรับความมีอิทธิพลของสำนักเคนส์ ในปี 2509 ฟรีดแมนเปล่งอมตพจน์ว่า ‘We are all
 Keynesian now’ โดยที่ประโยคเดียวกันนี้หลุดจากประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสันในปี 2515 ด้วย แต่
 อหังการของสำนักเคนส์ทำให้บรรดาสาวกของสำนักคลาสสิกและนีโอคลาสสิกเพียรพัฒนาทฤษฎี
 เพื่อตอบโต้เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ เริ่มต้นด้วยการฟื้นคืนอิทธิพลของแนวความคิดการเงินนิยม
 (Monetarism) โดยมิลตัน ฟรีดแมนในปี 2511 ตามมาด้วยการพัฒนาแนวความคิดว่าด้วยการ
 คาดการณ์ที่สมเหตุสมผล (Rational Expectation) ในทศวรรษ 2510 โดยโรเบิร์ต ลูคัส (Robert
 Lucas) แห่งมหาวิทยาลัยชิคาโก (ซึ่งต่อมาได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์) และโธมัส
 ซาร์เจนต์ (Thomas Sargent) แห่งมหาวิทยาลัยมินเนโซต้า จนก่อเกิดสำนักคลาสสิกใหม่(New
 Classical Macroeconomics)

สำนักเคนส์ต้องถอยร่น ทั้งแนวรบด้านนโยบายและแนวรบด้านวิชาการ ภายใน
 สำนักเคนส์เองก็มีพัฒนาการในทางที่เกิดความแตกแยกทางความคิด

สิ่งที่เรียกว่า “เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์” นั้น ในทัศนะของสาวกดั้งเดิมของเคนส์
 จำนวนมาก เบี่ยงเบนไปจากแนวความคิดพื้นฐานของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ ‘เศรษฐศาสตร์แบบ
 เคนส์แบบอเมริกัน’ (American Keynesianism) มีการพัฒนาไปในแนวทางประนีประนอมกับ
 สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิก กล่าวคือ กลับไปยึดถือลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ
 เพียงแต่มีการพัฒนาองค์ความรู้เกี่ยวกับการใช้เครื่องมือของรัฐในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ
 ทั้งนี้โดยใช้แบบจำลองคณิตศาสตร์ชั้นสูง ‘เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์’ ดังกล่าวนี้นี้เรียกกันว่า
 Neoclassical Synthesis Keynesianism โดยที่โจน โรบินสัน (Joan Robinson) สาวกคนสนิทของ
 เคนส์ตั้งชื่อว่า Bastard Keynesianism ซึ่งอาจแปลว่า ลัทธิเคนส์แบบจัญทาล ผู้นำสำนักเคนส์
 ส่วนใหญ่ในสหรัฐอเมริกาล้วนแล้วแต่เลือกแนวทาง Neoclassical Synthesis Keynesianism
 ไม่ว่าจะเป็ศาสตราจารย์พอล แซมมวลสัน (Paul Samuelson) แห่ง M.I.T หรือศาสตราจารย์
 เจมส์ โทบิน (James Tobin) แห่งมหาวิทยาลัยเยล มีเพียงส่วนน้อยที่เรียกร้องให้กลับไปยึด
 แนวความคิดพื้นฐานของเคนส์ดังที่ปรากฏในหนังสือเรื่อง *The General Theory* (1936) ใน

จำนวนนี้ ประกอบด้วยศาสตราจารย์ซิดนีย์ ไวน์ทรอป (Sidney Weintraub) แห่งมหาวิทยาลัยเพนซิลวาเนียและศาสตราจารย์พอล เดวิดสัน (Paul Davidson) แห่งมหาวิทยาลัยเทนเนสซี

บรรดาสาวกของเคนส์ที่ไม่พอใจพัฒนาการของ Neoclassical Synthesis Keynesianism พากันเรียกร้องให้กลับคืนสู่ 'รากเหง้า' ของเคนส์ และร่วมกันจัดตั้งสำนักเศรษฐศาสตร์ยุคหลังเคนส์ หรือ Post-Keynesianism

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

New Classical Macroeconomics นำเสนอเศรษฐทรรศน์ที่ว่า เศรษฐศาสตร์มหภาคจำเป็นต้องพัฒนาบนพื้นฐานที่มั่นคงของเศรษฐศาสตร์จุลภาค การพัฒนา Microeconomic Foundation of Macroeconomics จึงเป็นเรื่องสำคัญ หากยอมรับหลักการดังกล่าวนี้ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มหภาคก็ต้องยึดถือสมมติฐานสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก กลไกตลาดสามารถ 'เกลี้ย' ให้ตลาดอยู่ในภาวะสมดุลได้เสมอ และประการที่สอง หน่วยเศรษฐกิจทั้งปวงล้วนต้องการสภาวะที่เรียกว่า อุดมภาพ (optimization) นัยสำคัญของบทวิเคราะห์นี้ก็คือ กลไกราคาสามารถก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดเสมอ การเติบโตของ New Classical Macroeconomics ในทศวรรษ 2510 นำไปสู่การพัฒนา Real Business Cycle Theory ในทศวรรษ 2520 โดยหวังที่จะ 'อัด' ให้สำนักเคนส์จมนม

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

ในท่ามกลางการทำสงครามกระบวนทัศน์นับตั้งแต่ทศวรรษ 2510 เป็นต้นมา Keynesian Consensus เสื่อมอิทธิพลลงตามลำดับ ประเทศอุตสาหกรรมเผชิญภาวะการว่างงานและภาวะเงินเฟ้อที่รุนแรงพร้อมๆกัน ภาวะทางการคลังของรัฐสวัสดิการหนักอึ้ง จนหลายประเทศมีอาจแบกรับต่อไปได้ นานาประเทศเริ่มละทิ้ง Keynesian Consensus แม้ในสหราชอาณาจักรอันเป็นบ้านเกิดของสำนักเคนส์ Keynesian Consensus ก็พบบทอวสานเมื่อนายเจมส์ คาลลาฮาน (James Callaghan) นายกรัฐมนตรีแห่งพรรคกรรมกรกล่าวในปี 2519 ว่า รัฐบาลมีอาจอัดฉีดเงินเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจหลุดจากวังวนของภาวะถดถอยต่อไปได้ เพราะคราใดที่รัฐบาลอัดฉีดเงินเพื่อแก้ปัญหาการว่างงาน ภาวะเงินเฟ้อจะทะยานขึ้นครานั้น

กระแสเคนส์นวัตริตรและอิทธิพลของ Keynesian Consensus เติบโตใหญ่ในทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 ในขณะที่บรรยากาศการเมืองโลกเคลื่อนไปทางซ้าย พรรคฝ่ายซ้ายยึดกุมอำนาจรัฐในยุโรปตะวันตก พรรคเดโมแครตยึดอำนาจการปกครองในสหรัฐอเมริกา ภายใต้อำนาจของ สวัสดิการสังคมขยายตัวในประเทศมหาอำนาจทั้งสอง ฟากฝั่งของกลุ่มสมุทราแอตแลนติก วิกฤติการณ์เสถียรภาพทางเศรษฐกิจในทศวรรษ 2510 ไม่เพียงแต่จะนำไปสู่บทอวสานของ Keynesian Consensus เท่านั้น หากยังนำไปสู่จุดจบของฝ่ายซ้ายในทางการเมืองอีกด้วย ชัยชนะของพรรคอนุรักษนิยมภายใต้การนำของนางมาร์กาเรต แธตเชอร์ (Margaret Thatcher) ในสหราชอาณาจักรปี 2522 และชัยชนะของพรรครีพับลิกันภายใต้การนำของนายโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ในสหรัฐอเมริกาปี 2523 นับเป็นการตอกตะปูปิดฝาโลง Keynesian Consensus ระบบทุนนิยมโลกนับแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา เป็นยุคของระบบทุนนิยมแบบอนุรักษ (Conservative Capitalism) ยึดหลักการ Four-ations และเสริมส่งอิทธิพลของ Washington Consensus

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 3 ธันวาคม 2541

พอล แซมมวลสัน กับตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น

ศาสตราจารย์พอล แอนโทนี แซมมวลสัน(Paul Anthony Samuelson, 1915 -)ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี 2513 ตลอดชีวิตทางวิชาการอันยาวนาน แซมมวลสันมีบทบาทในการผลิตงานวิชาการอันถือเป็นงานบุกเบิกในสาขาต่างๆของวิชาเศรษฐศาสตร์ ตั้งแต่เศรษฐศาสตร์การคลังไปจนถึงเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ในบรรดางานวิชาการเหล่านี้ ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นนับเป็นงานที่สร้างผลกระทบอันกว้างไกลและลุ่มลึก ไม่แพ้งานวิชาการอื่นๆ

Economics : An Introductory Analysis ปรากฏสู่โลกวิชาการครั้งแรกในปี 2491 นับจนถึงปี 2541 ก็มีอายุ 50 ขวบปี นับเป็นตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่มีอายุยืนยาวที่สุดในโลกปัจจุบัน ตลอดช่วงเวลา 50 ขวบปีเศษที่ผ่านมา ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเล่มนี้ขายไปแล้วกว่า 4 ล้านเล่ม โดยที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมและจัดพิมพ์ใหม่รวม 15 ครั้ง(รวมฉบับพิมพ์ครั้งแรกด้วย) นับตั้งแต่ฉบับการพิมพ์ครั้งที่ 12 ในปี 2528 เป็นต้นมา ศาสตราจารย์วิลเลียม นอร์ดอส(William D. Nordhaus)แห่งมหาวิทยาลัยเยล ปรากฏชื่อเป็นผู้ร่วมเขียน และบัดนี้มีผู้แปลตำราเล่มนี้ออกเป็นภาษาต่างๆรวม 41 ภาษา ฉบับภาษาไทยแปลโดยศาสตราจารย์ ดร. เดือน บุนนาค

ในทศวรรษ 2450 ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่ใช้เรียนใช้สอนในมหาวิทยาลัยอเมริกันที่สำคัญมีอยู่เพียง 2 เล่ม เล่มแรกก็คือ *Principles of Economics* (1911) ของแฟรงค์ ทอสซิก(Frank W. Taussig) เล่มที่สองก็คือ *Elementary Principles of Economics* (1911)ของเออร์วิง ฟิชเชอร์(Irving Fisher)

ในทศวรรษ 2460 เกือบไม่มีผู้เขียนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นขึ้นใหม่ แม้ในทศวรรษต่อมา จะมีตำราดังเช่น *Modern Economic Society*(1931) ของ Sumner H. Slichter รวมตลอดจนการนำตำราเก่ามาแก้ไขเพิ่มเติมใหม่ ดังเช่น *Economic Principles : Problems and Policies*(1921;1936) ของ William H. Kiekhoffer และ *Outlines of Economics* (1893 ; 1938) ของ Richard T. Ely ตำราเหล่านี้มักมีเนื้อหาล้าสมัย ตามไม่ทันความก้าวหน้าทางวิชาการ และบางเล่มมิได้มีเนื้อหาที่เป็นเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ เล่มที่มีเนื้อหาค่อนข้างทันสมัยได้แก่ *Principles of Economics*(1938)ของ F.B. Garver and Alvin Hansen

การขาดแคลนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่มีเนื้อหาทันสมัยจึงเป็นปัญหาในการเรียนการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์ในทศวรรษ 2480 แซมมวลสันเล่าว่า เมื่อสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง แซมมวลสันกลับจากการทำงานรับใช้ชาติในห้องทดลอง Radiation Lab คินส์ M.I.T.ในปี 2488 วันหนึ่ง ราล์ฟ ฟรีแมน(Ralph Freeman)หัวหน้าภาควิชาเศรษฐศาสตร์ ขอให้เขา

เขียนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นภายในกำหนดเวลา 1-2 ภาคการศึกษา โดยในระหว่างนั้นภาระงานสอนจะลดลงเหลือเพียงครั้งเดียว ในเวลานั้น M.I.T. มีนักศึกษาชั้นปีที่หนึ่งที่ถูกบังคับให้เรียนวิชาเศรษฐศาสตร์ถึงปีละ 800 คน แต่ไม่มีตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่ดึงดูดความสนใจของนักศึกษา ข้อเสนอในการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นจึงเป็นสิ่งท้าทายสำหรับแซมมวลสัน ในเวลานั้น แซมมวลสันกำลังแก้ไขวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเพื่อจัดพิมพ์เป็นหนังสือ ซึ่งต่อมาก็คือ *Foundations of Economic Analysis*(1947) อันเป็นหนังสือเศรษฐศาสตร์ที่ทรงอิทธิพลในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

เมื่อแซมมวลสันตอบรับที่จะเขียนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นนั้น เขาเป็น Keynesian กล่าวคือ ยอมรับแนวทฤษฎีวิเคราะห์เศรษฐศาสตร์มหภาคของจอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes, 1883-1946) ดังที่ปรากฏใน *The General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) แล้ว ดังนั้น จึงเป็นธรรมชาติที่แซมมวลสันจะต้องนำเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) มาเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของตำรา

แซมมวลสันสำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากมหาวิทยาลัยชิคาโกในปี 2478 และระดับปริญญาเอกจากมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดในปี 2484 ช่วงเวลาที่แซมมวลสันศึกษาที่มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดนี้เอง เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์กำลังลงเสापักหลักที่นั่น มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ดเป็นฐานที่มั่นของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในสหรัฐอเมริกา ด้วยเหตุที่สำนักเคนส์ต้องการโค่นล้มสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกและนีโอคลาสสิกในทางวิชาการ ปฏิบัติจากผู้ที่ยึดมั่นถือมั่นในความรู้เศรษฐศาสตร์ดั้งเดิมจึงค่อนข้างรุนแรง ยิ่งเศรษฐทรรศน์แบบเคนส์สนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วยแล้ว ยิ่งเป็นการเปิดช่องให้มีการโจมตีว่าสำนักเคนส์ต้องการโค่นล้มระบบทุนนิยม จนถึงกับมีการชกได้เข้มชัดว่า Keynesianism มีความหมายเท่ากับ Marxism และ Communism การโจมตีในลักษณะนี้มีมาก่อนที่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว และทวีความรุนแรงภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อลัทธิแม็คคาร์ธิ (McCarthyism) ทรงอิทธิพลทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาในช่วงทศวรรษ 2490 นักเศรษฐศาสตร์ที่ถือตนเป็นสาวกของ เคนส์บางคนถูก ‘ตามล่า’ และถูกกล่าวหาว่า ‘ประกอบกิจการอัน ‘ไม่เป็นอเมริกัน’ (Un-american Activities)

แซมมวลสันตระหนักดีถึงบรรยากาศการต่อต้านสำนักเคนส์ ด้วยเหตุดังนั้น จึงใช้ความระมัดระวังในการผนวกเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของตำรา ในเวลานั้น แซมมวลสันมิได้รับทราบว่ามีคนเขียนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นตามแนวทางของสำนักเคนส์อยู่ก่อนแล้วกว่าจะได้เห็นตำราเล่มนั้น ก็เป็นเวลาตำราที่เขาเขียนเสร็จเรียบร้อยแล้ว

The Elements of Economics(1947) เป็นตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเล่มแรกที่เดินตามแนวทางสำนักเคนส์ ศาสตราจารย์ลอรี ทาร์ซิส(Lorie Tarshis, 1911-1993) ผู้เขียนตำราเล่ม

นี่เป็นชาวแคนาดา สำเร็จปริญญาตรีจาก University of Toronto ในปี 2474 แล้วไปศึกษาต่อยังมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์จนจบปริญญาเอกในปี 2482 ทาร์ชิสเป็นลูกศิษย์ของเคนส์โดยตรง และได้รับคัดเลือกให้เข้าร่วม Political Economy Club ของเคนส์ด้วย เมื่อสำเร็จการศึกษา ทาร์ชิสดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ ณ Tufts University ในปี 2479 และมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ในสหรัฐอเมริกา หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทาร์ชิสย้ายไปอยู่ Stanford University ในปี 2489 จวบจนปี 2514 จึงคืนสู่อานาตาซึ่งเป็นปิตุภูมิมาตุคาม

ทาร์ชิสเขียน *The Elements of Economics*(1947) หลังจากกลับจากปฏิบัติหน้าที่ในสงครามโลกครั้งที่สอง โดยมีเจตนาธรรมที่จะเผยแพร่เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ เขาเริ่มเขียนตำราเล่มนี้ในฤดูหนาวปี 2488/2489 และทำสัญญาการพิมพ์ในฤดูใบไม้ผลิปี 2489 เมื่อเขาย้ายไปอยู่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด สำนักพิมพ์ Houghton-Mifflin เป็นผู้จัดพิมพ์

The Elements of Economics(1947) มีเนื้อหาเศรษฐศาสตร์มหภาคพอๆกับเศรษฐศาสตร์จุลภาค สองภาคแรกว่าด้วยเศรษฐศาสตร์จุลภาค ภาคที่สามว่าด้วยการเงินและการธนาคาร และภาคที่สี่ว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเล่มนี้ประสบความสำเร็จในการจำหน่ายในปีแรก มหาวิทยาลัยต่างๆพากันต้อนรับตำราเล่มนี้ เนื่องจากมีเนื้อหาทันสมัยและก้าวตามความก้าวหน้าทางวิชาการ แชมมวลสันเองก็ยอมรับว่าเป็นตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่ดีที่สุด และหากออกสู่โลกวิชาการก่อนหน้านี้ แชมมวลสันอาจใช้เวลาในการพัฒนาคณิตเศรษฐศาสตร์(Mathematical Economics) แทนที่จะใช้เวลาไปในการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้น

The Elements of Economics(1947) ขายดีเพียงปีแรก ในปีต่อมายอดขายตกต่ำ เนื่องจากมีการต่อต้านตำราเล่มนี้อย่างเป็นทางการ มีทั้งโทรศัพท์และใบปลิว กล่าวหาว่า ตำราเล่มนี้เผยแพร่ลัทธิคอมมิวนิสต์ และมีขบวนการกดดันให้มหาวิทยาลัยต่างๆเลิกใช้ตำราเล่มนี้

Economics : An Introductory Analysis(1948)ของแชมมวลสันออกตามหลัง *The Elements of Economics*(1947)ของทาร์ชิสเพียงปีเดียว เนื้อหาของตำราเรียงลำดับจากเศรษฐศาสตร์มหภาคไปสู่เศรษฐศาสตร์จุลภาค นับเป็นการปฏิวัติการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์อันเป็นแบบอย่างของตำราเศรษฐศาสตร์เล่มต่อมา แชมมวลสันไม่เพียงแต่จะผนวกเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์เข้าไปในตำรา และแยกแยะเนื้อหาส่วนที่เป็นเศรษฐศาสตร์จุลภาคและมหภาคออกจากกันโดยชัดเจนเท่านั้น หากทว่ายังใช้กราฟและสถิติประกอบอธิบายอย่างชัดเจนอีกด้วย กราฟหลายต่อหลายรูปเป็นผลผลิตของแชมมวลสันที่มีการใช้ต่อมาจนถึงปัจจุบันนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง $45^{\circ} C+I+G$ นับเป็นนวัตกรรมสำคัญที่เกิดจากมันสมองของแชมมวลสันโดยแท้

Economics : An Introductory Analysis(1948)ถูกโจมตีจากขบวนการฝ่ายขวาดูคล้ายกับ *The Elements of Economics*(1947) แต่แชมมวลสันเผชิญแรงกดดันไม่มากเท่า

ทาร์ซิส เพราะแฮมมิลตันตั้งการ์ดเตรียมรับมือตั้งแต่ต้น การเขียนตำราเศรษฐศาสตร์อย่างเป็นทางการ วิทยาศาสตร์ช่วยบรรเทาแรงกดดันอันเป็นการช่วยดับไฟแต่ต้นลม กระนั้นก็ตาม ศิษย์เก่าของ M.I.T. บางคนพยายามเล่นงานแฮมมิลตันถึงขั้นที่จะเซ็นเซอร์ต้นฉบับก่อนการตีพิมพ์ จนศาสตราจารย์คาร์ล คอมป์ตัน(Karl Compton) ประธาน(อธิการบดี) M.I.T. ต้องออกแถลงการณ์ว่า หากมีการเซ็นเซอร์งานวิชาการของอาจารย์ M.I.T. คอมป์ตันจะลาออกจากตำแหน่งประธาน

Economics : An Introductory Analysis(1948) ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น *Economics* เฉยๆ ผ่านร้อนผ่านหนาวมาเป็นเวลา 50 ขวบปี พัฒนาการของเนื้อหาตำราเล่มนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นพัฒนาการของวิชาเศรษฐศาสตร์ในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา แม้ว่าแฮมมิลตันจะกล่าวในฉบับการตีพิมพ์แรกว่า ตำราเล่มนี้มีได้มีเป้าประสงค์ที่จะสื่อความคิดของสำนักเศรษฐศาสตร์สำนักหนึ่งสำนักใดโดยเฉพาะ แต่เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า เนื้อหาในสัดส่วนสำคัญเป็นแนวความคิดของสำนักเคนส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชี้ให้เห็นความล้มเหลวของกลไกตลาดในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ความจำเป็นที่รัฐบาลต้องแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การแก้ปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้

ศาสตราจารย์มาร์ก สกูเสน(Mark Skousen)แห่ง Rollins College ศึกษาเนื้อหาในตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นของแฮมมิลตันตั้งแต่ฉบับแรก และให้ความเห็นว่า จุดเน้นในตำราเล่มนี้แปรเปลี่ยนไปในช่วงเวลา 50 ปีที่ผ่านมา ในการอ่านฉบับการตีพิมพ์แรกๆ นักศึกษาอาจหลงเข้าใจผิดว่า สำนักเคนส์กลายเป็นสำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักไปแล้ว แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ แม้ในทศวรรษ 2490 การต่อต้านเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ยังคงดำรงอยู่ทั้งในแวดวงในและนอกมหาวิทยาลัยอเมริกัน ในฉบับการตีพิมพ์ครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2501) แฮมมิลตันเขียนในตำราว่า นักเศรษฐศาสตร์อเมริกัน 90% เลิกถกเถียงกันว่า ใครเป็นหรือไม่เป็นสาวกของเคนส์ เพราะวงวิชาการเศรษฐศาสตร์อเมริกันมีการพัฒนาทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ด้วยการผสมผสานแนวความคิดของสำนักเคนส์เข้ากับสำนักคลาสสิกและสีโคลาสสิก กลายเป็น Neoclassical Synthesis Keynesianism ซึ่งศาสตราจารย์โจน โรบินสัน(Joan Robinson)แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ศิษย์ก้นกุญี่ของเคนส์ตีตราว่า Bastard Keynesianism

ศาสตราจารย์สกูเสนกล่าวว่า ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นของแฮมมิลตันมีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่เศรษฐทรรศน์ต่อต้านการออม(Anti-saving View) ที่เรียกว่า Paradox of Thrift กล่าวคือ ในสถานะที่มีการว่างงานหรือภาวะเศรษฐกิจถดถอย การส่งเสริมให้อัตราการออมเพิ่มขึ้น แทนที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจมีเงินออมเพิ่มขึ้น เงินออมอาจน้อยลง เพราะในสถานะดังกล่าวนี้ การเพิ่มขึ้นของอัตราการออมจะยิ่งซ้ำเติมภาวะการว่างงานและความถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อการออมอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในตำราฉบับการตีพิมพ์ครั้งที่ 13(2532)

เนื้อหาในส่วนนี้มีได้มีการเน้นมากเท่าฉบับการตีพิมพ์ก่อนๆ แต่กลับมาเน้นใหม่ในฉบับการตีพิมพ์ครั้งที่ 15(2538)

ในฉบับการตีพิมพ์แรกๆ แซมมวลสันให้ความสำคัญแก่นโยบายการคลังเหนือนโยบายการเงินในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่แล้วในฉบับการตีพิมพ์ครั้งที่ 9(2516) แซมมวลสันยอมรับว่า นโยบายการเงินมีประสิทธิภาพไม่แตกต่างจากนโยบายการคลัง ทำยที่สุด ในฉบับการตีพิมพ์ครั้งที่ 15 (2538) ก็ยอมรับข้อเท็จจริงว่า นโยบายการคลังมิใช่เครื่องมือหลักในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาอีกต่อไป โดยที่นโยบายการเงินกลายเป็นเครื่องมือหลักและธนาคารกลาง(Federal Reserve System)จะมีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ต่อไปในอนาคต

แซมมวลสันเป็นนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม ผู้ต้องการเห็นการเติบโตของระบบทุนนิยมเสรี (Liberal Capitalism) ที่เอื้ออาทรต่อกลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสในสังคม ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นของเขามีบทบาทในการเผยแพร่เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยรัฐสวัสดิการ(Welfare State) ทั้งการจัดระบบการประกันสังคมและโครงการช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจน เนื้อหาหลายต่อหลายตอนกล่าวถึงความล้มเหลวของกลไกตลาด (Market Failure) โดยกล่าวถึงความล้มเหลวของกลไกรัฐ (Government Failure) แต่เพียงเล็กน้อย

แม้ว่าตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นของแซมมวลสันจะมีความไม่สมบูรณ์และไม่สมดุล แต่ในโลกวิชาการในรอบ 50 ขวบปีที่ผ่านมานี้ ไม่มีตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นเล่มใดที่ทรงอิทธิพลเท่าตำราของแซมมวลสัน แซมมวลสันมีบทบาทสำคัญในการปฏิวัติการเขียนตำราเศรษฐศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเขียนตำราที่มีอรรถาธิบายพร้อมด้วยกราฟ สถิติ ภาพประกอบ และแบบจำลอง ซึ่งส่งผลต่อการเรียนการสอนวิชาเศรษฐศาสตร์โดยตรง ในประการสำคัญ ตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นของแซมมวลสันเป็นกลไกสำคัญของกระบวนการเคนส์านุวัต (Keynesianization) มิเฉพาะแต่ในสหรัฐอเมริกา หากยังขยายสู่ประเทศอื่นๆทั้งในโลกที่หนึ่งและโลกที่สาม ตำราของแซมมวลสันแผ่อิทธิพลถึงแห่งหนตำบลใด กระบวนการเคนส์านุวัตขยายตัวถึงแห่งหนตำบลนั้น

แซมมวลสันตระหนักดีว่า บรรดาผู้นำอเมริกันในปัจจุบัน สดส่วนสำคัญล้วนเคยได้อ่านตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นที่เขาเป็นผู้เขียนมาแล้วทั้งสิ้น ครั้งหนึ่งเขาเคยให้สัมภาษณ์ว่าเขาไม่สนใจว่า ใครเป็นผู้ร่างกฎหมายของชาติหรือเป็นผู้ร่างสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ขอแต่ให้เขามีโอกาสเขียนตำราเศรษฐศาสตร์ให้คนเหล่านั้นอ่านเท่านั้น

ในช่วงอายุตำราเศรษฐศาสตร์เบื้องต้นของแซมมวลสัน ตำราเล่มนี้ต้องฝ่าคลื่นการเมืองถึงสองครั้งสองครา ครั้งแรกในทศวรรษ 2490 เมื่อต้องเผชิญการต่อต้านจากฝ่ายขวาและพวกฟาสซิสต์ ครั้งที่สองในปลายทศวรรษ 2510 เมื่อต้องเผชิญกับการต่อต้านจากพวกซ้ายใหม่ (New Left) ซึ่งมองว่า ตำราของแซมมวลสันเผยแพร่สิ่งชั่วร้ายของระบบทุนนิยม จนถึงกับมีผู้เขียน

หนังสือ *Anti-Samuelson* (New York : Urizen Books, 1977) พิมพ์เผยแพร่ทั้งภาษาเยอรมันและภาษาอังกฤษจากประเทศเดนมาร์ก(ผู้เขียนคือ Marc Linder, with Julius Sensat) ไม่มีตำราเศรษฐศาสตร์เล่มใดที่ต้องฝ่าคลื่นการเมืองมากเท่าตำราของแซมมวลสัน

บรรณานุกรม

- Colander, David C. and Harry Landreth, *The Coming of Keynesianism to America*.
Cheltenham, U.K. : Edward Elgar, 1996.
- Elzinga, Kenneth G. “The Eleven Principles of Economics”, *Southern Economic Journal*,
Vol. 58, No. 4 (April 1992), pp. 861 – 879.
- Samuelson, Paul A. “Credo of A Lucky Textbook Author”, *Journal of Economic Perspectives*,
Vol. 11, No. 2 (Spring 1997), pp. 153 – 160.
- Skousen, Mark. “The Perseverance of Paul Samuelson ‘s *Economics*”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 11, No. 2 (Spring 1997), pp. 137 – 152.

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจทอรรศน์ท่าพระจันทร์” นิตยสาร *Corporate Thailand* ฉบับเดือนธันวาคม 2541

ภาคที่สอง

Washington Consensus

สาระสำคัญของฉันทมติแห่งวอชิงตัน

ผู้คนจำนวนไม่มากนักที่ทราบว่ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” หรือ Washington Consensus เป็นคำที่ประดิษฐ์ขึ้นโดยจอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson)

จอห์น วิลเลียมสันมิใช่คนอเมริกัน หากแต่เป็นชาวอังกฤษที่อพยพเข้าไปปักหลักทำงานวิชาการในสหรัฐอเมริกา นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา ก่อนหน้านั้น เขาเคยเป็นอาจารย์ในมหาวิทยาลัยในประเทศอังกฤษเป็นเวลายาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหาวิทยาลัยยอร์ก (University of York) ระหว่างปี 2506-2511 และมหาวิทยาลัยวอริก (University of Warwick) ระหว่างปี 2513-2520 ทั้งเคยทำงานเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจของกระทรวงการคลังแห่งประเทศไทย อังกฤษในช่วงเวลาสั้นๆ (2511-2513) อีกด้วย

วิลเลียมสันเคยเผยแพร่สอนหนังสือในมหาวิทยาลัยอเมริกันชั้นนำหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Princeton University (2505-2506) และ M.I.T. (2510) ในปี 2521 วิลเลียมสันตัดสินใจอำลาปิฎกภูมิมาตุคาม เริ่มต้นด้วยการสอนหนังสือในบราซิล ณ มหาวิทยาลัย Pontificia Universidade Catolica do Rio de Janeiro ระหว่างปี 2521-2524 และนับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา เขาตัดสินใจลงเสาปักหลักอยู่ที่ Institute for International Economics นครวอชิงตัน ดี.ซี. ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในระหว่างนั้นลาไปทำงานวิจัยในธนาคารโลกระหว่างปี 2539-2542 แล้วกลับมาอยู่ยง Institute for International Economics ดังเดิม

งานวิชาการสำคัญของวิลเลียมสันอยู่ในสาขาเศรษฐศาสตร์การเงินและเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศ ภายหลังการล่มสลายของอาณาจักรโซเวียตเมื่อต้นทศวรรษ 2530 วิลเลียมสันผลิตงานวิชาการเกี่ยวกับรัสเซียและยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการเงินและการค้าระหว่างประเทศหลายเล่ม (ดูภาคผนวก)

ในปี 2532 จอห์น วิลเลียมสันเขียนบทความเรื่อง “What Washington Means By Policy Reform” นำเสนอต่อที่ประชุมสัมมนาเรื่องการปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจในละตินอเมริกา ซึ่งจัดโดย Institute for International Economics บทความเรื่องนี้ต่อมาตีพิมพ์ในหนังสือชื่อ *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?* (1990)

ในบทความเรื่องดังกล่าวนี้ จอห์น วิลเลียมสัน ต้องการประมวลชุดของนโยบาย (Policy Menu) ซึ่งบรรดาสถาบันผลิตความคิด (Think Tanks) ในนครวอชิงตัน ดี.ซี. มีความเห็นร่วมกันว่าเป็นนโยบายที่เหมาะสมสำหรับการปฏิรูปเศรษฐกิจ ทั้งนี้วิลเลียมสันคัดสรรเฉพาะนโยบายที่มีผู้เห็นร่วมกันเป็นส่วนใหญ่ วิลเลียมสันใช้วลีว่า The lowest common denominator of policy advice โดยเจาะจงว่าเป็นการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในละตินอเมริกาเท่านั้น

ศัพท์ “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” หรือ Washington Consensus ติดตลาดอย่างรวดเร็ว และมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยที่มีการใช้ศัพท์นี้ในความหมายที่แตกต่างไปจากที่วิลเลียมสันใช้แต่ดั้งเดิม ฉันทมติแห่งวอชิงตันหรือ Washington Consensus กลายเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) อันเป็นศัพท์ที่ผู้ใดจะหยิบฉวยไปใช้อย่างไรก็ได้ โดยที่วิลเลียมสันมิได้เป็นเจ้าของลิขสิทธิ์ประดิษฐ์กรรมที่เกิดจากมันสมองของเขาเอง

จอห์น วิลเลียมสันนำเสนอแผนนโยบายอันประกอบด้วยนโยบาย 10 ชุดสำหรับการปฏิรูประบบเศรษฐกิจในละตินอเมริกาดังต่อไปนี้

นโยบายชุดที่หนึ่งว่าด้วยวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) วิลเลียมสันใช้คำว่า “วินัยทางการคลัง” ในความหมายอย่างกว้าง โดยเน้นการลดการขาดดุลทางการคลัง (Fiscal Deficit) มิได้ใช้ในความหมายอย่างแคบ ซึ่งเจาะจงให้หมายถึงการใช้งบประมาณสมดุล (Balanced Budget) อันเป็นแนวนโยบายงบประมาณที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามกดดันให้ประเทศในโลกที่สามดำเนินการ รัฐบาลประเทศในละตินอเมริกาและประเทศอื่นๆในโลกที่สามมักจะมีการใช้จ่ายเกินตัว การใช้งบประมาณขาดดุลนอกจากจะสร้างแรงกดดันของเงินเพื่อและบั่นทอนฐานะความมั่นคงทางการคลังแล้ว ยังทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account) ขาดดุลอีกด้วย การลดการขาดดุลทางการคลังจะก่อให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม นอกจากฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้นและแรงกดดันเงินเพื่อลดลงแล้ว ดุลบัญชีเดินสะพัดยังขาดดุลน้อยลงอีกด้วย

นโยบายชุดที่สองว่าด้วยการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายรัฐบาล ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับของจอห์น วิลเลียมสัน เสนอให้กำหนดแนวนโยบายงบประมาณที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐบาลควรยกเลิกหรือลดการให้เงินอุดหนุน (Subsidy) เพราะการให้เงินอุดหนุนก่อมลให้ความไร้ประสิทธิภาพดำรงอยู่ นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนยังบิดเบือนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) อีกด้วย

ประการที่สอง รัฐบาลควรให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาและการสาธารณสุข รวมตลอดจนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) การใช้จ่ายด้านการศึกษาและการสาธารณสุขมีผลต่อการสะสมทุนมนุษย์ (Human Capital) ส่วนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจจะมีผลเกื้อกูลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

นโยบายชุดที่สามว่าด้วยการปฏิรูปภาษีอากร (Tax Reform) ฉันทมติแห่งวอชิงตัน ฉบับจอห์น วิลเลียมสัน เสนอแนวทางการปฏิรูปภาษีอากร 2 ประการ

ประการแรก การปฏิรูประบบภาษีอากรควรเน้นการขยายฐานภาษี (Tax Base) มากกว่าการปรับอัตราภาษี (Tax Rate) การขยายฐานภาษีจะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากบุคคลธรรมดา นิติบุคคล และกิจกรรมทางเศรษฐกิจจำนวนมากมีได้อยู่ในความครอบคลุมของฐานภาษี การปรับอัตราภาษีมักมีผลกระทบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่การขึ้นภาษีในอัตราสูงอาจเป็นสิ่งจูงใจให้มีการหลบเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) ได้

ประการที่สอง อัตราภาษีส่วนเปลี่ยนแปลง (Marginal Tax Rate) ควรกำหนดให้อยู่ในอัตราต่ำ การเก็บอัตราภาษีส่วนเปลี่ยนแปลงในอัตราสูงมีผลลดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งจูงใจในการทำงาน

นโยบายชุดที่สี่ว่าด้วยอัตราดอกเบี้ย ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสัน เสนอแนวนโยบายอัตราดอกเบี้ย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก อัตราดอกเบี้ยควรปล่อยให้เป็นเรื่องของกลไกตลาดการเงินภายในประเทศ รัฐบาลไม่ควรควบคุมอัตราดอกเบี้ย

ประการที่สอง หากจะมีการกำหนดนโยบายอัตราดอกเบี้ย รัฐบาลควรดำเนินการให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Real Interest Rate) มีค่าเป็นบวก ทั้งนี้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงหมายถึงอัตราดอกเบี้ยในนาม (Nominal Interest Rate) หักด้วยอัตราเงินเฟ้อ หากอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบ นอกจากจะบั่นทอนสิ่งจูงใจในการออมแล้ว ยังอาจเป็นเหตุให้เงินทุนเคลื่อนย้ายออกนอกประเทศ (Capital Outflow) อีกด้วย ในกรณีตรงกันข้าม การที่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าเป็นบวก ย่อมมีผลในการให้สิ่งจูงใจในการออม และยับยั้งการเคลื่อนย้ายเงินทุนออกนอกประเทศ หรืออาจมีแรงดึงดูดเงินทุนเข้าประเทศ (Capital Inflow) ได้

นโยบายชุดที่ห้าว่าด้วยอัตราแลกเปลี่ยน ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสัน เสนอให้ดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนที่เกื้อกูลการแข่งขัน (Competitive Exchange Rate) ซึ่งวิลเลียมสันหมายถึงอัตราแลกเปลี่ยนที่เกื้อกูลการส่งออก

นโยบายชุดที่หกว่าด้วยการเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศ (Trade Liberalization) ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอแนวนโยบายการค้าเสรี 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การทำลายกำแพงภาษีศุลกากร (Tariff Barriers) ด้วยการลดอากรขาเข้าให้อยู่ในระดับที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อให้การค้าระหว่างประเทศเผชิญกับอุปสรรคด้านภาษีศุลกากรน้อยที่สุด โดยที่การขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจะชักนำให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ประการที่สอง รัฐบาลไม่ควรเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าชั้นกลาง (Intermediate Goods) ที่ใช้ไปในการผลิตเพื่อการส่งออก การเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าชั้นกลางกระทบต่อต้นทุนการผลิต การที่ต้นทุนการผลิตอยู่ในระดับสูงย่อมบั่นทอนฐานะการแข่งขันในตลาดโลก การเลิกเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าชั้นกลางจะช่วยเสริมฐานะการแข่งขันดังกล่าวนี้

นโยบายชุดที่เจ็ดว่าด้วยการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้รัฐบาลกำหนดนโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ โดยหวังผลประโยชน์สำคัญอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างประเทศ (Capital Inflow) อีกด้านหนึ่ง ได้แก่ การถ่ายโอนเทคโนโลยีและทักษะระหว่างประเทศ

นโยบายชุดที่แปดว่าด้วยการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้ลดบทบาทของรัฐบาลในด้านการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ โดยตรง โดยถ่ายโอนหน้าที่การผลิตไปให้ภาคเอกชน ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากจะช่วยลดขนาดและบทบาทของรัฐบาลแล้วยังอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการอีกด้วย เหตุที่วิลเลียมสันมองการณ์ในด้านดีจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน ก็คือ วิชาธุรกิจเอกชนมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) และความรับผิดชอบ (Accountability) ชัดเจนมากกว่ารัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแม้โดยนิตินัยมีส่วนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ แต่โดยพฤตินัยมิได้สำนึกถึงความเป็นเจ้าของดังกล่าว การบริหารจัดการจึงมิได้ทุ่มเทและรับผิดชอบเท่าผู้เป็นเจ้าของในวิชาธุรกิจเอกชน

นโยบายชุดที่เก้าว่าด้วยการลดการควบคุมและการกำกับ (Deregulation) ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้รัฐบาลลดการควบคุมและการกำกับระบบเศรษฐกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า การควบคุมและการกำกับมากเกินไปนอกจากจะต้องเสียต้นทุนสูง โดยที่อาจไม่คุ้มกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้แล้ว ยังเกื้อกูลการฉ้อราษฎร์บังหลวง และเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจในทางฉ้อฉลเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีกด้วย ในประการสำคัญ ผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งเป็นจักรกลสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในโลกที่สาม โดยทั่วไปแล้วไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจ ในขณะที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถหลุดพ้นจากกระบวนการควบคุมและกำกับของรัฐบาลได้ ทั้งนี้โดยอาศัยประโยชน์จากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

นโยบายชุดที่สิบว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Rights) ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้กำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ชัดเจน (Property Rights

Assignment) ความไม่ชัดเจนในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในความเป็นเจ้าของแล้ว ยังสร้างความไม่ชัดเจนในการรับผิดชอบอีกด้วย ความไม่ชัดเจนในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย และความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทำลายสิ่งจูงใจในการออมและการสะสมทรัพย์สิน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการเติบโตของระบบทุนนิยม

ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันประกอบด้วยนโยบาย 10 ชุดดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เพียงช่วงเวลาทศวรรษเศษ ฉันทมติแห่งวอชิงตันก็แปรสภาพเป็นนโยบายเศรษฐกิจโลก (Global Economic Policy) และเป็นประเด็นแห่งวิวาทะทั้งในวงวิชาการและในทางการเมือง แต่ฉันทมติแห่งวอชิงตันในทศวรรษ 2540 แตกต่างจากฉบับที่จอห์น วิลเลียมสันนำเสนอในปี 2532 เป็นอันมาก

หมายเหตุ

บทความที่เป็นต้นกำเนิดของฉันทมติแห่งวอชิงตัน คือ John Williamson, "What Washington Means By Policy Reform" เสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจในละตินอเมริกา จัดโดย Institute for International Economics ในเดือนพฤศจิกายน 2532 ณ นครวอชิงตัน ดี.ซี. สหรัฐอเมริกา บทความนี้ต่อมาตีพิมพ์ในหนังสือของ John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?* (Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990).

ภาคผนวก

John Williamson

1962-1963	Princeton University
1963-1968	University of York
1967	M.I.T.
1968-1970	U.K. Treasury, Economic Consultant
1970-1977	University of Warwick
1978-1981	Pontifica Universidade Catolica do Rio De Janeiro
1980	M.I.T.
1981	Institute for International Economics, Senior Fellow
1996-1999	The World Bank

ผลงาน

1. *Targets and Indicators : A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy*. With Marcus Miller (1987).
2. *Currency Convertibility in Eastern Europe* (1991).
3. *From Soviet Disunion to Eastern Economic Community?* With Oleh Havrylyshyn (1991).
4. *Trade and Payments After Soviet Disintegration* (1992).
5. *Economic Consequences of Soviet Disintegration* (1993).
6. *The Political Economy of Policy Reform* (1993).
7. *Estimating Equilibrium Exchange Rate* (1994).
8. *What Role for Currency Board?* (1995).
9. *The Crawling Band as and Exchange Rate Regime* (1996).

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจทรรศน์เจ้าพระยา”
นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนธันวาคม 2544

ฉันทมติแห่งวอชิงตันบนเมนูนโยบาย

เมนูนโยบาย (Policy Menu) หมายถึง ชุดของนโยบาย หากระบบเศรษฐกิจมีสภาพเสมือนหนึ่งคนไข้ เมนูนโยบายเปรียบประดุจยาชุดที่ใช้ในการเยียวยาอาการไข้ นั้น เมนูนโยบายประกอบด้วยนโยบายเล็กน้อยเพียงใด และแต่ละนโยบายมีเนื้อหาและแนวทางอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการดำเนินนโยบายของระบบเศรษฐกิจ และขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์อาการเจ็บไข้ได้ป่วยของระบบเศรษฐกิจ หากเป้าหมายในการดำเนินนโยบายแตกต่างกัน เมนูนโยบายย่อมแตกต่างกัน ในทำนองเดียวกัน หากพื้นฐานทางทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์ระบบเศรษฐกิจแตกต่างกัน ก็จะเป็นปัญหาเศรษฐกิจเดียวกัน ข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายย่อมแตกต่างกันด้วย

ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) เป็นเมนูนโยบายที่ประมวลโดยจอห์น วิลเลียมสัน (John Williamson) และนำเสนอในปี 2532 ฉันทมติแห่งวอชิงตันมิใช่เมนูนโยบายในความฝันของวิลเลียมสัน กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ มิใช่ 'สิ่งที่ควรจะเป็น' (What Ought to Be) ที่วิลเลียมสันต้องการเห็น หากแต่เป็นเมนูนโยบายที่ประมวลจากโลกแห่งความเป็นจริงในนครวอชิงตัน ดี.ซี. สหรัฐอเมริกา เพราะวิลเลียมสันสอบถามผู้นำองค์กรผลิตความคิด (Think Tanks) ต่างๆ ในนครหลวงของสหรัฐอเมริกาว่า หากต้องการปฏิรูปเศรษฐกิจ จำต้องดำเนินนโยบายอะไรบ้าง และดำเนินนโยบายอย่างไร การประมวลความเห็นดังกล่าวนี้ ทำให้ได้มาซึ่งแนวนโยบายที่ผู้นำแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี. มีความเห็นร่วมกันชุดหนึ่ง จอห์น วิลเลียมสัน ขนานนามนโยบายชุดนี้ว่า "ฉันทมติแห่งวอชิงตัน"

ภายหลังการเปิดตัวฉันทมติแห่งวอชิงตันครบหนึ่งทศวรรษในปี 2542 จอห์น วิลเลียมสัน กลับมาประเมินเมนูนโยบายชุดนี้อีกครั้งหนึ่ง ในบทความเรื่อง "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?" ซึ่งเป็น Background Paper สำหรับการเขียนรายงาน *World Development Report 2000* ของธนาคารโลก จอห์น วิลเลียมสัน กล่าวว่า ฉันทมติแห่งวอชิงตันมีความหมายแปรเปลี่ยนไปจากฉบับดั้งเดิมที่ตนนำเสนอในปี 2532 อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ฉันทมติแห่งวอชิงตันตั้งใจให้เป็นเมนูนโยบายที่นำเสนอโดยเทคโนโลยี (Technocratic Policy Menu) โดยไม่เจือปนด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง แต่แล้วฉันทมติแห่งวอชิงตันกลับถูกตีตราว่าเป็นผลผลิตของรัฐบาลอเมริกัน และมีพื้นฐานจากลัทธิ

เสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) และด้วยการบงการของรัฐบาลอเมริกันและองค์กรโลกาภิวัตน์
 ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันถูกผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์จนกลายเป็นนโยบายเศรษฐกิจ
 ของมนุษยชาติ หนึ่งทศวรรษภายหลังการเปิดตัวของชั้นทมิฬแห่งวอชิงตัน จอห์น วิลเลียมสัน
 ยังคงยืนยันกรณอย่างไร้เดียงสาว่า ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันฉบับดั้งเดิมมิได้เจือปนด้วยอุดมการณ์ทาง
 การเมือง แม้ว่าชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันในปัจจุบันจะแตกต่างจากฉบับที่จอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอ
 แต่ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันฉบับดั้งเดิมก็มีพื้นฐานมาจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะสนับสนุน
 การเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศ (Trade Liberalization) สนับสนุนการถ่ายโอนการผลิต
 จากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และสนับสนุนการลดการควบคุมและการกำกับ
 ระบบเศรษฐกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Deregulation) เพียงแต่ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันฉบับ
 ที่นำเสนอโดย จอห์น วิลเลียมสัน มิได้มีลักษณะเสรีนิยมสุดขีดดังฉบับอื่นเป็นที่เข้าใจกัน
 ในปัจจุบัน กระนั้นก็ตาม เมื่อนโยบายที่ จอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอก็คือเป็นชุดนโยบายที่เกื้อกูล
 การขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันตกเป็น
 เป้าการโจมตีของขบวนการประชาชนระหว่างประเทศที่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์

ประการที่สอง ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันถูกกล่าวหาว่า มีพื้นฐานมาจากลัทธิเสรีนิยม
 สมัยใหม่ และยึดโยงอยู่กับ Market Fundamentalism อันได้แก่ ลัทธิความคิดที่เชื่อว่า กลไกราคา
 สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพียงแต่ปล่อยให้กลไกราคาทำงานอย่างเสรี ปัญหา
 พื้นฐานทางเศรษฐกิจก็จะได้รับการเยียวยาแก้ไข จอห์น วิลเลียมสัน ตอบโต้ข้อกล่าวหาดังกล่าวนี้นี้
 เพราะวิลเลียมสันตระหนักแก่ใจดีว่า ประสิทธิภาพของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทาง
 เศรษฐกิจมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาเศรษฐกิจบางปัญหากลไกราคาแต่ลำพังมีอาจเยียวยาแก้ไข
 ได้ บางปัญหาแม้กลไกราคาจะช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหา
 อย่างมีประสิทธิภาพได้ จำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้ามามีบทบาทและอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหานั้น
 วิลเลียมสันมิใช่ Market Fundamentalist ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันฉบับที่เขานำเสนอในปี 2532 มิได้
 นำเสนอเมื่อนโยบายเศรษฐกิจเสรีชนิดสุดขีด ดังจะเห็นได้ว่า วิลเลียมสันมิได้บรรจุนโยบายอัตรา
 แลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System) และนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน
 (Financial Liberalization) อย่างสุดขีดในเมนูชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันฉบับปี 2532

ประการที่สาม ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันฉบับที่จอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอในปี 2532 มี
 มิติด้านกาลและเทศะ สิบปีให้หลังวิลเลียมสันยังคงตอกย้ำประเด็นนี้ ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันมีมิติ
 ด้านกาล เพราะเป็นเมื่อนโยบายที่ประมวลจากความคิดเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำ และ
 องค์กรผลิตความคิดในนครวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อต้นทศวรรษ 2530 ชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันมีมิติด้าน
 เทศะ เพราะเป็นเมื่อนโยบายสำหรับประเทศในละตินอเมริกา แต่แล้วชั้นทมิฬแห่งวอชิงตันก็

‘พัฒนา’ ไปเป็นเมฆนโยบายที่ปราศจากมิติด้านกาละและเทศะ กล่าวคือ เป็นเมฆนโยบายที่มีลักษณะอวกาศโกล ใช้ในกาละใดก็ได้ ไม่เพียงแต่จะไม่มีข้อจำกัดด้านกาละเท่านั้น หากยังไม่มีข้อจำกัดด้านเทศะอีกด้วย กล่าวคือ ใช้ในภูมิภาคหรือประเทศใดก็ได้ กระบวนการโลกาภิวัตน์ของฉันทมติแห่งวอชิงตัน ทำให้เมฆนโยบายชุดนี้เขยิบฐานะเป็นนโยบายเศรษฐกิจแห่งมนุษยพิภพ (Global Economic Policy) แม้ว่าจอห์น วิลเลียมสัน มิได้มีเจตนารมณ์ในการนำเสนอฉันทมติแห่งวอชิงตันในฐานะเมฆอุดมการณ์ แต่การเปิดตัวฉันทมติแห่งวอชิงตันในช่วงปลายยุคสงครามเย็น ซึ่งเริ่มต้นด้วยการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินในปีเดียวกับที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันปรากฏโฉมตามมาด้วยการล่มสลายของอาณาจักรโซเวียต และการประกาศชัยชนะของระบบทุนนิยมที่มีต่อระบบสังคมนิยม ทำให้ฉันทมติแห่งวอชิงตันในฐานะเมฆนโยบายเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์อย่างมีอาจเหลือเถียงได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าสงครามอุดมการณ์มิได้ยุติลงพร้อมกับสงครามเย็น ศาสตราจารย์ศรีนิวัสัน (T.N. Srinivasan) เสนอความเห็นที่ว่า หากเมฆนโยบายเศรษฐกิจชุดนี้ มิได้ขนานนาม “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” แต่ใช้ชื่อ “บทสังเคราะห์วิลเลียมสัน” (Williamson Synthesis) การวิพากษ์และโจมตีจะมีน้อยกว่าที่เกิดขึ้นจริง

แต่ถึงจะเปลี่ยนแปลงการขนานนามอย่างไร การวิพากษ์และโจมตีไม่น่าจะบรรเทาเบาบางลง เพราะเหตุว่า ฉันทมติแห่งวอชิงตันนำเสนอ นโยบายเศรษฐกิจแห่งความสำเร็จของระบบทุนนิยม ยิ่งไปกว่านั้น เมฆนโยบายดังกล่าวนี้ยังเสริมส่งการเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์อีกด้วย เมื่อจอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอฉันทมติแห่งวอชิงตันในปี 2532 นั้น การเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์กำลังแสดงพลวัต โดยที่พลวัตดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดยิ่งขึ้นตามลำดับตลอดทศวรรษภายหลังจากการเปิดตัวของฉันทมติแห่งวอชิงตัน แต่เป็นเพราะกระบวนการโลกาภิวัตน์จัดสรรผลประโยชน์ในมนุษยพิภพโดยไม่เท่าเทียมกัน ประเทศมหาอำนาจได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำ แต่ประเทศด้อยพัฒนาที่ยากจนกลับเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ การกระจายรายได้ในมนุษยพิภพ (World Income Distribution) มีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น ด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ (Anti-Globalization Movement) จึงก่อเกิดและฉุนขึ้นตัวอย่างเข้มแข็งตามลำดับ บรรดาผู้คนและองค์กรที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์อาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งไม่ต้องการโลกาภิวัตน์ อีกกลุ่มหนึ่งต้องการให้กระบวนการโลกาภิวัตน์จัดสรรผลประโยชน์ในสังคมเศรษฐกิจโลกด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันมากขึ้น เป้าแห่งการโจมตีมิได้มีเฉพาะแต่องค์กรโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลก และประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเท่านั้น หากฉันทมติแห่งวอชิงตันก็เป็นเป้าแห่งการวิพากษ์ด้วย เพราะฉันทมติแห่งวอชิงตันให้ความชอบธรรมแก่การขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์

แม้ว่าจอห์น วิลเลียมสัน มิได้นำเสนอฉันทมติแห่งวอชิงตันบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมชนิดสุดขั้ว แต่เมื่อนโยบายเศรษฐกิจที่ชื่อ “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” มิได้อยู่คงที่ หากแต่มีการขับเคลื่อนไปสู่แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมชนิดสุดขั้วมากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้โดยการผลักดันของชนชั้นปกครองในนครวอชิงตัน ดี.ซี. หรือ The Washington Establishment การแปรเปลี่ยนของฉันทมติแห่งวอชิงตันนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญแห่งการเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ

ฉันทมติแห่งวอชิงตันมิได้ก่อเกิดจาก Market Fundamentalism แต่จบลงด้วยการเป็นเมื่อนโยบายเศรษฐกิจที่ยึดปรัชญา Market Fundamentalism

หมายเหตุ

1. ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสัน ปรากฏใน John Williamson. “What Washington Means By Policy Reform”, in John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (Washington, D.C. : Institute for International Economics, 1990) บทความนี้นำเสนอในที่ประชุมการสัมมนาว่าด้วยการปรับโครงสร้างระบบเศรษฐกิจในละตินอเมริกา ณ นครวอชิงตัน ดี.ซี. จัดโดย Institute for International Economics ในเดือนพฤศจิกายน 2532

2. จอห์น วิลเลียมสัน ประเมินฉันทมติแห่งวอชิงตันในอีกสิบปีต่อมา ดู John Williamson, “What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2 (August 2000), pp. 251-264 บทความเรื่องนี้เขียนขึ้นเพื่อเป็น Background Paper สำหรับการจัดทำรายงาน *World Development Report 2000* ของธนาคารโลก และเผยแพร่ครั้งแรกในรูปเอกสารวิชาการในเดือนกรกฎาคม 2542

3. การประเมินฉันทมติแห่งวอชิงตันของศาสตราจารย์ศรีนิวันัน ดู T.N. Srinivasan, “The Washington Consensus A Decade Later : Ideology and Art and Science of Policy Advice”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 15, No. 2 (August 2000), pp. 265-270.

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2546

Second-Generation Economic Reform

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศป่าวประกาศให้ชาวโลกรับทราบ ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2540 ว่า นานาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งโลกที่สาม ควรจะก้าวเข้าสู่การปฏิรูป เศรษฐกิจรุ่นที่สอง

เมื่อองค์กรโลกบาลทั้งสองกล่าวถึงการปฏิรูปเศรษฐกิจ (Economic Reform) มีศัพท์ที่มีความหมายซ้อนกันอีกอย่างน้อย 2 คำ คือ การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy Reform) และการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment)

ในกรอบความคิดขององค์กรโลกบาลทั้งสอง การปฏิรูปเศรษฐกิจจะไม่สามารถก่อเกิด ได้ หากไม่มีการปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจและหากไม่มีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ธนาคารโลกก่อตั้งในปี 2488 ในขั้นแรกเข้าไปช่วยเหลือประเทศต่างๆในยุโรปที่ ประสบภัยพิบัติจากสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ต่อมาให้เงินกู้แก่ประเทศต่างๆในโลกที่สามเป็น สำคัญ โครงการพัฒนาส่วนใหญ่ที่ได้รับเงินให้กู้จากธนาคารโลกเป็นโครงการลงทุนด้านโครงสร้าง พื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure Investment) ดังเช่นถนนและทางหลวง ระบบสาธารณสุขภาค ะบบชลประทาน เป็นต้น

ธนาคารโลกมีการปฏิรูปองค์กรครั้งใหญ่ในระหว่างที่นายโรเบิร์ต แม็กนามารา (Robert McNamara) ดำรงตำแหน่งประธาน (2511-2524) มีการเปลี่ยนแปลงแนวทางการให้ ความช่วยเหลือประเทศด้อยพัฒนามาเน้นการแก้ปัญหาความยากจน ความอดอยากหิวโหย และ ความทุกข์ของประชาชนผู้ยากไร้ แนวทางหลักก็คือ การจัดสรรสิ่งสนองตอบความจำเป็นพื้นฐาน ของมนุษย์ (Basic Human Needs) แม้ว่าแนวความคิดว่าด้วย Basic Human Needs ก่อเกิดใน องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) แต่ธนาคารโลกมีบทบาท สำคัญในการสานต่อแนวความคิดดังกล่าว และนำความคิดไปสู่การปฏิบัติ

ครั้นย่างเข้าสู่ทศวรรษ 2520 แม็กนามาราเห็นว่า แนวทาง Basic Human Needs ไม่เพียงพอที่จะช่วยโลกที่สามหลุดพ้นจากความด้อยพัฒนา ในเมื่อประเทศเหล่านี้ต้องเผชิญ วิกฤติการณ์เศรษฐกิจจะระลอกแล้วระลอกเล่า นับตั้งแต่วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกปี 2516-2517 วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง ปี 2522 วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของโลกที่สามปี 2523 และภาวะ เศรษฐกิจถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลกระหว่างปี 2523-2529 แม็กนามาราเห็นว่า ประเทศโลก ที่สามจะสามารถฝ่าฟันคลื่นมรสุมทางเศรษฐกิจได้ก็ต่อเมื่อมีพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มั่นคง แข็งแรง การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องสำคัญยิ่ง แต่การปล่อยให้ประเทศเหล่านี้เลือก เส้นทางพัฒนาของตนเองมิได้มีหลักประกันว่า จะมีการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ จำเป็นที่ ธนาคารโลกต้องเข้าไปแทรกแซงและกำกับการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา

ในปี 2522 ธนาคารโลกริเริ่มให้มีเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans=SALs) และอาศัยการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ผูกติดไปกับเงินให้กู้เป็นกลไกในการบังคับให้ประเทศลูกหนี้ต้องปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ในแง่นี้ ธนาคารโลกเลียนแบบกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการลิดรอนอธิปไตยในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศลูกหนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นกลไกสำคัญ

ในขณะที่เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เน้นการปรับโครงสร้างอุปสงค์มวลรวม (Structure of Aggregate Demand) ธนาคารโลกเน้นการปรับโครงสร้างการผลิต (Structure of Production)

เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินกู้ SALs ของธนาคารโลกสะท้อนถึงพัฒนาการและการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ในวิชาเศรษฐศาสตร์ เมื่อธนาคารโลกเริ่มให้เงินกู้ SALs ในปี 2522 นั้น เศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ (Keynesian Economics) ลื่นอิทธิพลไปมากแล้ว และสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) กำลังเปลี่ยนระบอบ เศรษฐศาสตร์สำนักเคนส์ซึ่งเคยมีอิทธิพลต่อธนาคารโลกพลอยเสื่อมอิทธิพลไปด้วย โดยที่สำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมคือบุคลากรเข้าไปมีอิทธิพลแทน

เมื่อศาสตราจารย์แอนน์ ครูเกอร์ (Anne Krueger) ดำรงตำแหน่งรองประธานธนาคารโลก หรือหัวหน้าเศรษฐกิจกร (Chief Economist) ระหว่างปี 2525-2530 อิทธิพลของสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ครอบงำธนาคารโลกเกือบโดยสิ้นเชิง ภายใต้การนำของศาสตราจารย์ครูเกอร์ งานวิจัยในธนาคารโลกในสัดส่วนสำคัญมุ่งศึกษาความล้มเหลวของกลไกแห่งรัฐ (Government Failure) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจรัฐ และพัฒนาการของรัฐไปสู่สังคมขี้ฉ้อ (Rent-Seeking Society) นโยบายของบทวิเคราะห์เหล่านี้ก็คือ การลดบทบาทของรัฐบาลและการลดขนาดของภาครัฐบาล รวมตลอดจนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) องค์ความรู้เหล่านี้เป็นแก่นแกนของสำนักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเรียกว่า New Political Economy

ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการหล่อหลอมเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่รู้จักกันในเวลาต่อมาในชื่อ "ฉันทมติแห่งวอชิงตัน" (Washington Consensus) เมนูนโยบายดังกล่าวนี้สามารถสรุปได้ด้วยคำที่ลงท้ายด้วย -ation เพียง 4 คำ อันได้แก่ Stabilization, Liberalization, Deregulation และ Privatization

ในขณะที่เงื่อนไขการดำเนินนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดูแลเรื่อง Stabilization ธนาคารโลกดูแลเรื่อง Liberalization, Deregulation, Privatization

การปฏิรูปเศรษฐกิจตามพื้นฐานความคิดของฉันทมติแห่งวอชิงตัน ก็คือ *Getting Prices Right* การปลดปล่อยให้กลไกราคาสามารถทำหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ที่จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อรัฐต้องลดการแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ลดการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Deregulation) และถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) เพื่อลดขนาดของภาครัฐบาล (Downsizing the Government)

ธนาคารโลกยึดแนวทาง *Getting Prices Right* ควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) ไปสู่การผลิตเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) เป็นแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจอันเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินให้กู้ SALs

ภายหลังจากที่การปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่หนึ่ง (First-Generation Reforms) ดำเนินมานานนับทศวรรษ การณ์ปรากฏว่า ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากมีอาจบรรลุเป้าหมายการปฏิรูปเศรษฐกิจได้ หลายประเทศกลับต้องบาดเจ็บจากเมื่อนโยบายของสำนักเสรีนิยมสมัยใหม่ การปรับเปลี่ยนเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินให้กู้ ทั้งของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศจึงค่อยๆก่อเกิดและสรุปเป็นการปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่สอง (Second-Generation Reform)

หัวใจของการปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่สอง ก็คือ *Institutions Matter* กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปัจจัยสถาบันมีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปเศรษฐกิจ การละเลยและการไม่ให้ความสำคัญแก่ปัจจัยสถาบันนำมาซึ่งความล้มเหลวในการปฏิรูปเศรษฐกิจ ความข้อนี้นับเป็นบทเรียนสำคัญยิ่งจากการปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่หนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศร่วมกับธนาคารโลกจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ Conference on Second Generation Reforms ในเดือนกันยายน 2542

ด้วยเหตุดังนี้ การปฏิรูปสถาบัน (Institutional Reform) กลายเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่สำคัญที่ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศพยายามผูกมัดให้ภาคีสมาชิกดำเนินการ โดยที่สถาบันมิได้มีความหมายจำกัดเฉพาะองค์กรและการจัดองค์กร (Organization) หากหมายรวมถึงกติกาการเล่นเกม (Rules of the Game) ในสังคมเศรษฐกิจด้วย

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การปฏิรูปเศรษฐกิจรุ่นที่สองประกอบด้วยเมื่อนโยบายอะไรบ้าง

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจทรรศน์เจ้าพระยา”
นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนตุลาคม 2546

Red Tape

ข้าราชการชอบ ‘เทปสีแดง’ มาเป็นเวลานาน ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย ขุนนางข้าราชการเรียนรู้วิธีการหากินกับการใช้ ‘เทปสีแดง’ ภายใต้ระบอบยียาธิปไตย นักเลือกตั้งเผ่ายี่แย่งชิงส่วนแบ่งจากกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย จนก่อให้เกิดความขัดแย้งอยู่เนืองๆ

การกำหนดกฎระเบียบและมาตรการการกำกับและควบคุมสังคมเศรษฐกิจ ที่เรียกในภาษาอังกฤษว่า Regulation ก่อให้เกิดทั้งผลดีและผลเสีย ส่วนที่ให้ประโยชน์แก่สังคม (Social Benefit) ก็มี และส่วนที่สร้างต้นทุนแก่สังคม (Social Cost) ก็มีแจกเช่นเดียวกัน การควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจจึงต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม ไม่มากเกินไป และไม่น้อยเกินไป วงวิชาการเศรษฐศาสตร์มีแนวความคิดว่าด้วยการควบคุมและกำกับระดับคุณภาพ (Optimal Regulation) อันเป็นระดับการควบคุมและกำกับที่ทำให้สวัสดิภาพสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization)

การควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากเกินไป (Overregulation) ย่อมก่อให้เกิด ‘เทปสีแดง’ ซึ่งกระทบต่อผลปฏิบัติการณ์ของสังคมเศรษฐกิจ (Economic Performance) ทั้งในด้านการจัดสรรทรัพยากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ การจัดสรรทรัพยากรของชาติอาจมิได้เป็นไปในทางที่ให้ประโยชน์สูงสุดแก่สังคมเศรษฐกิจ เนื่องจากการลงทุนในอุตสาหกรรมที่ติด ‘เทปสีแดง’ มีน้อยเกินกว่าระดับอันเหมาะสม ทั้งๆที่อุตสาหกรรมดังกล่าวอาจให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจ ในท้ายที่สุด ‘เทปสีแดง’ กลายเป็นปัจจัยที่ถ่วงการเติบโตของสังคมเศรษฐกิจ

ธนาคารโลกสนใจศึกษา ‘เทปสีแดง’ ในประเทศต่างๆในมนุษยพิภพ จนสามารถผลิตรายงานวิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้ถึง 2 ฉบับติดต่อกัน

Doing Business in 2004 : Understanding Regulation นับเป็นรายงานวิจัยฉบับแรกของโครงการวิจัยขนาดใหญ่เรื่องนี้ของธนาคารโลก โครงการวิจัยดังกล่าวพยายามสร้างดัชนีวัดการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ รวม 145 ประเทศ โดยที่มีการจัดกลุ่มประเทศที่มี ‘เทปสีแดง’ หนาแน่น และกลุ่มที่มี ‘เทปสีแดง’ เบาบาง การจัดอันดับเช่นนี้ช่วยบ่งบอกบรรยากาศการลงทุนในแต่ละประเทศ ในด้านหนึ่งช่วยเตือนรัฐบาลประเทศต่างๆ ให้ผ่อนคลายการควบคุมผ่อนคลายการกำกับ (Deregulation) ในกรณีที่มีการควบคุมและการกำกับมากเกินไป ในอีกด้านหนึ่งเป็นการให้ข้อมูลแก่นักลงทุนว่า ประเทศใดมีบรรยากาศน่าลงทุนเนื่องเพราะมี ‘เทปสีแดง’ น้อย

ในการชี้วัด 'เทปสีแดง' ในประเทศต่างๆ โครงการวิจัยนี้เลือกพิจารณาตัวแปรสำคัญ 7 กลุ่ม อันได้แก่

กลุ่มที่หนึ่ง Starting a Business การเข้าไปประกอบธุรกิจในแต่ละประเทศยากง่ายแตกต่างกันอย่างไร การจดทะเบียนบริษัทต้องผ่านขั้นตอนมากน้อยเพียงใด ฯลฯ

กลุ่มที่สอง Hiring and Firing Workers กฎหมายแรงงานมีความเข้มงวด และมีระเบียบขมขื่นมากเพียงใด การจ้างคนงานมีเงื่อนไขเข้มงวดหรือไม่ และการให้คนงานออกจากงานต้องเสียต้นทุนสูงต่ำเพียงใด

กลุ่มที่สาม Enforcing Contracts การบังคับให้คู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญามีความยากลำบากมากหรือไม่ การดำเนินคดีในศาลมีความยุติธรรมและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

กลุ่มที่สี่ Getting Credit การแสวงหาสินเชื่อเป็นไปด้วยความยากลำบากมากเพียงใด กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายล้มละลายเกื้อกูลการกู้ยืมเงินในตลาดการเงินมากน้อยเพียงใด

กลุ่มที่ห้า Registering Property การจดทะเบียนทรัพย์สินมีกระบวนการที่ยุ่งยากมากน้อยเพียงใด การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินต้องเสียเวลาและต้นทุนสูงหรือไม่

กลุ่มที่หก Protecting Investors ประเทศต่างๆมีมาตรการในการปกป้องนักลงทุนแตกต่างกันอย่างไร โดยหลักการแล้ว นักลงทุนควรได้รับสารสนเทศที่สมบูรณ์ว่าด้วยความเป็นเจ้าของและฐานการเงินของกิจการที่ต้องการเข้าไปลงทุน

กลุ่มที่เจ็ด Closing a Business การเลิกกิจการทำได้ง่ายเพียงใด กฎหมายล้มละลายเป็นกฎหมายที่ดีหรือไม่ การเลิกกิจการต้องสูญเสียต้นทุนมากน้อยเพียงใด

ในขณะที่ *Doing Business in 2004* มีชื่อเรื่องรองว่า *Understanding Regulation* สะท้อนให้เห็นความต้องการที่จะทำความเข้าใจ 'เทปสีแดง' ในประเทศต่างๆ *Doing Business in 2005* พิสูจน์ว่า *Removing Obstacles to Growth* แสดงจุดยืนของธนาคารโลกว่า 'เทปสีแดง' เป็นอุปสรรคต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ การขจัด 'เทปสีแดง' จะช่วยให้สังคมเศรษฐกิจเติบโตในอัตราสูงขึ้น

ผลการศึกษาของ *Doing Business in 2005* พบว่า ประเทศที่มีบรรยากาศน่าลงทุนมากที่สุด 20 ประเทศ เนื่องจากมี 'เทปสีแดง' น้อย ได้แก่ นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ฮองกง ออสเตรเลีย นอร์เวย์ สหราชอาณาจักร แคนาดา สวีเดน ญี่ปุ่น สวิตเซอร์แลนด์ เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ เบลเยียม ลิทัวเนีย สโลวาเกีย บอตสวานา และไทย

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ประเทศด้อยพัฒนาถูกผูกมัดด้วย 'เทปสีแดง' หนาแน่นกว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว อันทำให้ต้นทุนการประกอบธุรกิจสูงกว่าด้วย การขจัด 'เทปสีแดง' ช่วย

ให้ผลการปฏิบัติการทางเศรษฐกิจดีขึ้นอย่างมาก การเลื่อนตำแหน่งจากกลุ่มประเทศที่มี 'เทปสีแดง' หนาแน่นที่สุด 20 ประเทศไปสู่กลุ่มประเทศที่มี 'เทปสีแดง' บางเบาที่สุด 20 ประเทศ จะช่วยให้อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นได้ถึง 2.2%

ประเทศในยุโรปตะวันออกและอาณาจักรโซเวียตเดิม เมื่อเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปก็ดี หรือต้องปรับระบบเศรษฐกิจสู่ระบบตลาดก็ดี ต้องดำเนินการขจัด 'เทปสีแดง' ด้วยมิฉะนั้นการลงทุนในระบบเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นไม่มาก

'เทปสีแดง' มีผลต่อธุรกิจขนาดเล็กมากกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ เพราะธุรกิจขนาดใหญ่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายเพื่อให้พ้นฝ่า 'เทปสีแดง' เข้าไปประกอบการได้ ในขณะที่ธุรกิจขนาดเล็กไม่อยู่ในฐานะที่จะทำเช่นนั้นได้ ด้วยเหตุดังนี้ การขจัด 'เทปสีแดง' จึงเป็นประโยชน์แก่ธุรกิจขนาดเล็กชนิดที่มีอาจมองข้ามได้

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กันยายน 2547

หมายเหตุ *Doing Business in 2004* และข้อมูลที่ปรับใน *Doing Business in 2005* โปรดค้นจาก <http://rru.worldbank.org/DoingBusiness>

Joseph E. Stiglitz กับฉันทมติแห่งวอชิงตัน

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' ที่ธนาคารโลกใช้ประโคมเพื่อให้ประเทศในโลกรับเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนา 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 ธนาคารโลกเริ่มมีความคิดว่า การพัฒนาเพื่อสนองตอบ Basic Human Needs ไม่เป็นการเพียงพอ ในเมื่อประเทศโลกที่สามมีความอ่อนแอทางด้านโครงสร้าง เมื่อระบบเศรษฐกิจโลกเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โลกที่สามมีอาจหลบเลี่ยงผลกระทบได้ หากความอ่อนแอทางด้านโครงสร้างยังมีมากเพียงใด ผลกระทบนี้ก็จะมีเพียงน้อย 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 จนก่อให้เกิด 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' (Washington Consensus) ธนาคารโลกมีส่วนร่วมสร้าง "ฉันทมติแห่งวอชิงตัน" ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ 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' กัดดันให้ประเทศในโลกที่สามเลือกยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) แทนยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) แต่ดังที่นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีใจเป็นกลางจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็น ความสัมพันธ์ระหว่างการส่งออกกับการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นความสัมพันธ์ที่ไม่ชัดเจน นอกจากจะมีปัญหาในการระบุว่า อะไร

เป็นเหตุ และอะไรเป็นผลแล้ว งานวิจัยจำนวนไม่น้อยยังพบว่า สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรทั้งสองมีนัยสำคัญทางสถิติซ้ำอีกด้วย

ประการที่สอง 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กัดดันให้ประเทศในโลกที่สามให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคา (Price Stability) ด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลัง แต่การกดเงินเพื่อให้อยู่ในอัตราต่ำมากขึ้นมีต้นทุนที่สังคมต้องแบกรับ เพราะมีอาจเติบโตได้มากเท่าที่ควร และการว่างงานอาจมีมากกว่าที่ควร งานวิจัยจำนวนไม่น้อยสนับสนุนความข้อนี้

ประการที่สาม 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กัดดันให้ประเทศในโลกที่สามดำเนินนโยบายเสรีนิยมทั้งด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ รวมตลอดจนนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน แต่แนวโน้มนโยบายเสรีนิยมเหล่านี้ล้วนทำให้ขนาดของการเปิดประเทศเพิ่มขึ้น ซึ่งทำให้ประเทศในโลกที่สามถูกสันคลอนจากความผันผวนภายนอกประเทศได้โดยง่าย

ประการที่สี่ 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' กัดดันให้ประเทศในโลกที่สามถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ลดการกำกับและลดการควบคุมโดยรัฐบาล (Deregulation) และลดขนาดของภาครัฐบาล เพื่อให้กลไกราคามีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆมากขึ้น แต่การลดบทบาทของภาครัฐบาลตามแนวทาง 'ฉันทมติแห่งวอชิงตัน' ทำให้ประชาชนผู้ยากไร้และกลุ่มชนผู้ด้อยโอกาสมิได้รับความช่วยเหลือเกื้อกูลจากรัฐบาลเท่าที่ควร

โจเซฟ สติกลิตส์เป็นนักวิชาการชั้นนำของโลก ผู้เข้าแถวรอรับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ สติกลิตส์มีผลงานหลากหลายสาขาที่ลุ่มลึก และมีบทบาทในการบุกเบิกพรมแดนแห่งความรู้ทั้งในสาขาเศรษฐศาสตร์การพัฒนา (Development Economics) เศรษฐศาสตร์สาธารณะ (Public Economics) เศรษฐศาสตร์การเกษตร (Agricultural Economics) เศรษฐศาสตร์สถาบัน (Institutional Economics) และเศรษฐศาสตร์สารสนเทศ (Economics of Information)

สติกลิตส์ได้รับอิทธิพลจากกระบวนทัศน์ของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) โดยตระหนักถึงความไม่สมบูรณ์ของตลาดและความล้มเหลวของกลไกราคา ในทัศนะของสติกลิตส์ ความไม่สมบูรณ์ของตลาดและความล้มเหลวของกลไกราคาที่สำคัญเกิดจากความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของสารสนเทศ ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีตลาดการเงิน สติกลิตส์ชี้ให้เห็นว่า ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ที่เกิดขึ้นในเอเชียแปซิฟิกในปลายทศวรรษ 2530 ส่วนหนึ่งเกิดจากสถาบันการเงินยักษ์ใหญ่ในประเทศมหาอำนาจปล่อยกู้แก่สถาบันการเงินและผู้ประกอบการในเอเชียตะวันออก ซึ่งนำไปใช้ทั้งในกิจการหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย เงินให้กู้อ่านั้นถูกถอนกลับประเทศเมืองแม่ด้วยความตื่นตระหนก จนก่อเกิดวิกฤติการณ์การเงินที่รุนแรง ด้วยเหตุดังนี้ สติกลิตส์จึงมิได้สนับสนุนแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน มีหน้าซำยังเสนอให้นานาประเทศพิจารณาใช้มาตรการการกำกับและควบคุมการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นอีกด้วย

สติกิลิตส์รับตำแหน่งหัวหน้านักเศรษฐศาสตร์แห่งธนาคารโลก ในขณะที่อาเซียน ตะวันออกกำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงิน สติกิลิตส์ไม่ลังเลที่จะวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะที่บังคับให้ประเทศเหล่านี้รัดเข็มขัดทางการคลัง โดยชี้ให้เห็นว่า การรัดเข็มขัดจะยิ่งซ้ำเติมภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกมีฐานะสถาบัน ‘น้องพี่’ อันเกิดจากผลการประชุม ณ เมืองเบรตตันวูดส์ มลรัฐนิวแฮมป์เชียร์ ประเทศสหรัฐอเมริกา เรียกย่อๆว่า Bretton Woods Institutions (= BWIs) ในอดีตกาล องค์การโลกบาลทั้งสองให้ความสำคัญแก่ ‘เลือดสุพรรณ’ ว่าอะไรว่าตามกัน แต่สติกิลิตส์ทำลายจารีตดังกล่าวนี้ ด้วยการวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในที่สาธารณะ

ประพฤติกรรมของสติกิลิตส์ดังกล่าวนี้สร้างความไม่สบายใจไม่เฉพาะแต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังสร้างภาวะกระอักกระอ่วนแก่กระทรวงการคลังอเมริกัน และสร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มทุนการเงินแห่ง Wall Street อีกด้วย เพราะสติกิลิตส์กำลังตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมของ ‘ฉันทมติแห่งวอชิงตัน’ ในที่ประชุมทางวิชาการทุกแห่งหนที่ย่างกราย สติกิลิตส์มักจะถือโอกาสวิพากษ์ ‘ฉันทมติแห่งวอชิงตัน’ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ในแง่นี้ สติกิลิตส์ทำตัวเป็นพันธมิตรของนักวิชาการฝ่ายซ้ายและขบวนการองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ (International NGOs) ด้วยประพฤติกรรมเช่นนี้ จึงไม่ยากที่จะทำนายว่า อนาคตของสติกิลิตส์บนเก้าอี้รองประธานธนาคารโลกจักต้องพบจุดจบในเร็ววัน

หนังสือพิมพ์ *Financial Times* (November 25, 1999) รายงานว่า บุรุษที่จัดการให้สติกิลิตส์ลงจากเก้าอี้หัวหน้านักเศรษฐศาสตร์แห่งธนาคารโลก ก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังที่ชื่อ ลอเรนส์ ซัมเมอร์ส ‘มิตรเก่า’ ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ของสติกิลิตส์นั่นเอง ซัมเมอร์สตกลงใจที่จะให้เจมส์ โวลเฟนซอห์น (James Wolfenson) ดำรงตำแหน่งประธานธนาคารโลกต่อไปอีก 5 ปี โดยมีข้อแม้ว่า จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงตัวรองประธาน และนี่เองที่ทำให้สติกิลิตส์ประกาศลาออกจากตำแหน่งในช่วงปลายเดือนพฤศจิกายน 2542

การลาจากธนาคารโลกของสติกิลิตส์ไม่เพียงแต่ทำให้ web site ทางเศรษฐศาสตร์ อันเป็นที่นิยมมากที่สุดในโลกตามการสำรวจของนิตยสาร *The Economist* ลาจากธนาคารโลกเท่านั้น หากยังหมายถึงการสูญเสียแรงค้ำจุน ‘ฉันทมติแห่งวอชิงตัน’ ภายในองค์กรโลกบาลอีกด้วย กระนั้นก็ตาม ช่วงเวลาอันแสนสั้นของสติกิลิตส์ในธนาคารโลกได้ช่วยเพิ่มพูนข้อกังขาเกี่ยวกับความชอบธรรมของ ‘ฉันทมติแห่งวอชิงตัน’ อย่างมีประสิทธิภาพ

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 มกราคม 2543

ภาคที่สาม

Bangkok Consensus

Bangkok Consensus

“เศรษฐกิจพอเพียง” กำลังกลายเป็น ‘ฉันทมติแห่งกรุงเทพฯ’ (Bangkok Consensus)

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวต่อที่ชุมนุมรัฐมนตรี ข้าราชการ และประชาชน เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2540 เนื่องในวโรกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา ทรงเตือนสติคนไทยว่า การใช้ชีวิตอย่างฟุ่มเฟือยหรือเกินความพอเพียง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญอันนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ พระองค์ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับความพอมี พอกิน พอใช้ มาเป็นเวลากว่า 25 ปี แต่ไม่มีผู้นำรัฐบาล ขุนนางนักวิชาการ (technocrats) หรือข้าราชการท่านใดน้อมเกล้ารับพระราชดำรัสของพระองค์ไปพิจารณา และผลักดันไปสู่การปฏิบัติ

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงนำเสนอ ‘ทฤษฎีใหม่’ เป็นครั้งแรกในปี 2537 เพื่อให้เกษตรกรสามารถสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ และปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อลดทอนความเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนทางธรรมชาติและความผันผวนทางเศรษฐกิจ และเพื่อให้เกษตรกรยืนอยู่บนขาของตนเอง พระองค์ทรงเผยแพร่ ‘ทฤษฎีใหม่’ อีกวาระหนึ่งภายหลังวิกฤติการณ์เศรษฐกิจเดือนกรกฎาคม 2540 คราวนี้ พสกนิกรน้อมเกล้ารับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและทฤษฎีใหม่อย่างดียิ่ง ทั้งนี้อาจเป็นเพราะความรุนแรงของวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงสอดคล้องกับปรัชญาพุทธศาสนาในประเด็นการยึดทางสายกลางในการดำเนินชีวิต ทั้งระดับปัจเจกชน ระดับครอบครัว ระดับชุมชน และระดับรัฐ อีกทั้งสอดคล้องกับเศรษฐกิจศาสตร์ชาวพุทธ (Buddhist Economics) และเศรษฐกิจศาสตร์แบบคานธี (Gandhian Economics) ในประเด็นการอยู่พอดีกินพอดีและการพึ่งตนเอง พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมิได้ทรงสนับสนุนการพึ่งตนเองชนิดสุดโต่ง ถึงระดับที่ครัวเรือนต้องผลิตทุกสิ่งทุกอย่างอันจำเป็นแก่การครองชีพเอง ดังนั้น การใช้ความชำนาญพิเศษในการผลิตยังคงมีอยู่ เพียงแต่มีการกระจายการผลิตเพื่อสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ การแลกเปลี่ยนซื้อขายระหว่างครัวเรือนยังคงมีอยู่ ในทำนองเดียวกัน ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมิได้ให้ข้อเสนอแนะในการปิดประเทศ การค้าระหว่างประเทศยังคงมีตามปกติ เพียงแต่มิได้เน้นการผลิตเพื่อการพาณิชย์หรือการผลิตเพื่อการส่งออก

ในช่วงเวลาเดียวกับที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเริ่มมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงในปี 2517 ขบวนการพึ่งตนเองในชนบทเริ่มก่อตัว ทั้งนี้เป็นผลจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในช่วงปี 2516-2517 ขบวนการดังกล่าวนี้เติบโตและขยายตัวมากขึ้นภายหลัง

วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 จนก่อให้เกิด 'ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' การพึ่งตนเอง และการผลิตเพื่อยังชีพเป็นยุทธวิธีหลักของยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ผู้ใหญ่วิบูลย์ เข็มเฉลิม ทดลองแนวทางวนเกษตร นายแพทย์ประเวศ วะสี เสนอแนวทางพุทธเกษตรกรรม การพัฒนาบนพื้นฐานของวัฒนธรรมชุมชน การให้ความสำคัญแก่ภูมิปัญญาท้องถิ่น การรวมกลุ่มเพื่อ จัดตั้งองค์กรชุมชนหรือองค์กรชาวบ้าน เพื่อสร้างความแข็งแกร่งและอำนาจต่อรองของภาค ประชาชน รวมตลอดจนการส่งเสริมให้ราษฎรมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น เหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นยุทธวิธีสำคัญของยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

ตลอดช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจระหว่างปี 2523-2529 ราษฎรในชนบทต้องพึ่งตนเองมากขึ้น เพราะมีอาจพึ่งรัฐบาลได้ ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่น พัฒนาขยายตัวในชนบท จนก่อให้เกิดวิกฤติของยุทธศาสตร์การพัฒนา ในขณะที่ราษฎรใน ชนบทยึดกุมยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา โดยที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเผยแพร่ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงทุกแห่งหนที่เสด็จประพาส รัฐบาลส่วนกลางกลับยึดกุมยุทธศาสตร์ 'โลกาภิวัตน์พัฒนา' อันเป็นไปตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus)

ฉันทมติแห่งวอชิงตันเกิดจากการผลักดันขององค์กรโลกาภิวัตน์ (อันประกอบด้วย ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ) องค์กรผลิตความคิด (Think Tanks) (ดังเช่น Institute for International Economics) และกลุ่มล็อบบี้ยิสต์ (Lobbyists) ณ นครวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา แนวนโยบายเศรษฐกิจตามฉันทมติแห่งวอชิงตันตรงกันข้ามกับฉันทมติว่าด้วย นโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์ (Keynesian Consensus)

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) เปล่งอิทธิพลภายหลังภาวะ ตกต่ำทางเศรษฐกิจครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470 (The Great Depression) เนื่องจากสามารถให้ อรรถาธิบายและให้ข้อเสนอแนะทางนโยบายในการแก้ปัญหาได้ ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์ คลาสสิกเผชิญภาวะความล้มเหลวทางวิชาการ อิทธิพลของเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ปรากฏโฉม ชัดเจนมากขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จนก่อให้เกิดกระบวนการโลกาภิวัตน์ของเศรษฐศาสตร์ แบบเคนส์ (Globalization of Keynesian Economics) หรืออาจเรียกว่ากระบวนการเคนส์านุวัตน์ (Keynesianization)

กระบวนการเคนส์านุวัตน์มิได้เติบโตใหญ่เฉพาะในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เท่านั้น หาก ขยายสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจด้วย จนก่อให้เกิดฉันทมติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจ แบบเคนส์ (Keynesian Consensus) สาระสำคัญของฉันทมติดังกล่าวนี้อยู่ที่การแก้ปัญหาการว่างงานและการจัดระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) อันเป็นแนวนโยบายเศรษฐกิจที่เน้น บทบาทของภาครัฐบาล ในทศวรรษ 2510 เมื่อเกิดภาวะ Stagflation (= Stagnation + Inflation) อันเป็นสภาวะการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจมีปัญหาการว่างงานและปัญหาเงินเฟ้อพร้อมๆกัน

เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ก็ถึงจุดอับ เมื่อมีอาจให้บรรดาอธิบายและข้อเสนอแนะทางนโยบายได้ ครั้นเมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ฉันทมติว่าด้วยนโยบายเศรษฐกิจแบบเคนส์ ก็สิ้นอิทธิพล โดยที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันเติบโตขึ้นมามีอิทธิพลแทนที่

ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ลงรากปักหลักในสังคมเศรษฐกิจโลก เมื่อโรนัลด์ เรแกน ยึดกุมเก้าอี้ประธานาธิบดีอเมริกัน และมาร์กาเรต แทตเชอร์ ยึดครองอำนาจการบริหารสหราชอาณาจักรในช่วงต้นทศวรรษ 2520 นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ฉันทมติแห่งวอชิงตันก็แผ่อิทธิพลปกคลุมโลก

แนวนโยบายเศรษฐกิจตามฉันทมติแห่งวอชิงตันมีพื้นฐานจากลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงเน้นแนวทางเสรีนิยมทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ และด้วยเหตุที่เชื่อมั่นในประสิทธิภาพของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ฉันทมติแห่งวอชิงตันจึงต้องการการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และการลดการกำกับและลดการควบคุม (Deregulation)

นับตั้งแต่ปี 2504 เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล (Unbalanced Growth) โดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม และลงโทษภาคเกษตรกรรม อีกทั้งให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ในด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม ยุทธศาสตร์ที่ใช้เริ่มต้นจากการพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Industrialization) แล้วปรับเปลี่ยนมาเป็นการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization) โดยที่สังคมเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ลู่วิ่งทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (Catching-up Process) โดยหวังที่จะเปลี่ยนโครงสร้างเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (Newly Industrializing Country = NIC)

กระบวนการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจไทย ซึ่งปรับสู่แนวทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 และปรากฏโฉมชัดเจนนับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา เป็นกระบวนการที่ตรงกันข้ามกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพราะละเลยหลักการ ‘อยู่พอดิ กินพอดิ’ ละเลยหลักการพึ่งตนเอง และละเลยการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ผู้นำรัฐบาลไทยและขุนนางนักวิชาการเร่งเครื่องสังคมเศรษฐกิจไทยในลู่วิ่งระหว่างประเทศ โดยหวังที่จะเป็น ‘เสือ’ เศรษฐกิจ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสว่า “...การจะเป็นเสือนั้นไม่สำคัญ สำคัญอยู่ที่เรามีเศรษฐกิจแบบพอมีพอกิน...”

บัดนี้ สังคมไทยพากันกล่าวขวัญถึงเศรษฐกิจพอเพียง วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แม้แต่เศรษฐศาสตร์กระแสหลัก ก็ถกเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง หน่วยราชการชูปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการของบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประกาศที่จะยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ผู้นำรัฐบาล ข้าราชการ และนักเศรษฐศาสตร์พากันลงเรือ ‘เศรษฐกิจพอเพียง’ บางคนด้วยความเชื่อมั่นอันบริสุทธิ์ใจ โดยที่บางคนมิได้มีความบริสุทธิ์แห่งจิต

บัดนี้ เศรษฐกิจพอเพียงกลายเป็น ‘ฉันทมติแห่งกรุงเทพฯ’(Bangkok Consensus) โดยที่ประชาชนในชนบทในหลายภูมิภาคเดินตามแนวทางนี้มาก่อนเป็นเวลาหลายทศวรรษแล้ว

สำหรับนักศึกษาปรากฏการณ์สังคม ประเด็นที่สมควรแก่การศึกษา ก็คือ เศรษฐกิจพอเพียงจะกลายเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้หรือไม่ และได้อย่างไร ในประการสำคัญ ฉันทมติแห่งกรุงเทพฯ จะจัดอิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตันได้หรือไม่

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจพรรคเจ้าพระยา”
นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนมกราคม 2543

ขอเว้นวรรค ... WTO

วิกฤติการณ์การเงินยืดเยื้อมากกว่า 3 ขวบปี และไม่มีทีท่าว่า สุขภาพของระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นคืนสู่สถานะปกติ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์อันนำโดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หาได้ตระหนัก แม้แต่น้อยว่า วิกฤติการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งเป็นวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางพัฒนา หรือวิกฤติการณ์แห่งยุทธศาสตร์การพัฒนา

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังคงนำสยามรัฐนาวาบนเส้นทางที่กำกับโดย *ฉันทมติแห่งวอชิงตัน* (Washington Consensus) มิได้แม้แต่ทบทวนว่า ยุทธศาสตร์พัฒนาดังกล่าวนี้ให้ประโยชน์อะไรบ้างแก่สังคมไทย สร้างภาระและต้นทุนอะไรบ้างแก่สังคมไทย และก่อผลสุทธิในการ เสริมสร้างความแข็งแกร่งหรือกัดเซาะฐานรากจนก่อให้เกิดความอ่อนแอแก่สังคมไทยหรือไม่

เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสว่าด้วยปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2541 แม้นายกรัฐมนตรีจะน้อมเกล้าฯรับพระราชดำรัสดังกล่าว แต่หาได้ผลักดันปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียงให้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาไม่ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมิได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ จะมีก็แต่กระทรวงมหาดไทยที่มุ่งมั่นนโยบายเศรษฐกิจพอเพียง (ซึ่งถูกวิพากษ์ว่าเพื่อหวังประโยชน์ด้านงบประมาณแผ่นดินเป็นด้านหลัก) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งประกาศที่จะใช้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นฐานในการจัดทำแผนพัฒนาฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ตลอดช่วงเวลาเกือบสามขวบปีที่กุมบังเหียนการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังคงยึดกุมยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) อย่างมั่นคง โดยไม่เพียงแต่เปิดประตูการค้าสินค้าและบริการ และเปิดประตูการลงทุนระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังเปิดประตูการเงินระหว่างประเทศ และยึดกุมยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) อย่างแน่วแน่อีกด้วย มิได้สนใจแม้แต่น้อยว่า ยุทธศาสตร์ 'โลกาภิวัตน์พัฒนา' ไปด้วยกันไม่ได้กับยุทธศาสตร์ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' ซึ่งยึดกุมปรัชญา 'อยู่พอดี กินพอดี' ทำให้สาธารณชนอดกังขามิได้ว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีความจริงใจในการพัฒนาประเทศไทยในแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียงเพียงไร

ยุทธศาสตร์ 'โลกาภิวัตน์พัฒนา' อันยึดกุมฉันทมติแห่งวอชิงตัน มีข้อดีในการส่งเสริมการแข่งขัน โดยหวังว่าจะเกื้อกูลให้การจัดสรรและการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนผู้บริโภคจะได้ประโยชน์จากการบริโภคสินค้าราคาถูกและคุณภาพดี แต่แนวทางเสรี

นิยมทางเศรษฐกิจ ทั้งการผลิต การค้า และการลงทุนระหว่างประเทศจะเอื้ออำนวยประโยชน์ดังที่คาดหวัง ก็ต่อเมื่อตลาดผลผลิตและตลาดปัจจัยการผลิตมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตลาดทั้งสองประเภทนี้หาได้มีการแข่งขันที่สมบูรณ์ไม่ อุตสาหกรรมที่อาศัยเทคโนโลยีที่รุดหน้ามักจะเป็นอุตสาหกรรมที่มีผู้ผลิตน้อยราย (Oligopoly) และผลผลิตเพิ่มขึ้นตามขนาดการประกอบการ (Increasing Returns to Scale) การเติบโตใหญ่ของบรรษัทระหว่างประเทศซึ่งรุกคืบเข้าไปครอบงำภูมิภาคต่างๆทั่วโลก ยังผลให้มีการกระจุกตัวในการผลิตในอุตสาหกรรมต่างๆ (Industrial Concentration) มากขึ้น การแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ของตลาดผลผลิตถูกซ้ำเติมด้วยลักษณะของตลาดปัจจัยการผลิตที่มีการแข่งขันที่ไม่สมบูรณ์ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตลาดการเงิน (Financial Market) ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ด้วยเหตุที่โลกแห่งความเป็นจริงมีการผูกขาดในอุตสาหกรรมต่างๆและมีความไม่สมบูรณ์ในตลาดการเงิน ทั้งตลาดเงินและตลาดทุน จึงมิใช่ 'โลกพระศรีอารีย์' ในทัศนะของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก ในสภาพการณ์เช่นนี้ เส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมิได้ให้หลักประกันว่าจะเกื้อกูลให้ระบบทุนนิยมโลกมีสวัสดิการเพิ่มขึ้น ประเทศที่อ่อนแอกว่า ทั้งในด้านพลาณภาพทางเศรษฐกิจและพลาณภาพทางเทคโนโลยีย่อมเป็นฝ่ายเสียเปรียบ เนื่องจากมีโอกาสแข่งขันกับประเทศที่เข้มแข็งกว่าได้

การล้มละลายของร้านโชห่วย ร้านขายของชำ และห้างสรรพสินค้าขนาดเล็ก ซึ่งปรากฏทั่วทุกภูมิภาค นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้างต้นนี้ ในเมื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กเหล่านี้มีโอกาสแข่งขันกับเครือข่ายสาขาของ Supermarket Chains ดังเช่น Lotus, Tops, Big C, Carrefour และ Makro เพราะนอกจากสายป่านทางการเงินจะสั้นกว่าแล้ว ยังต้องจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ในอัตราสูงกว่า และต้องซื้อสินค้าเข้าร้านในราคาสูงกว่าอีกด้วย ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กมิได้มีฐานะแข่งแกร่งเท่าธุรกิจของบรรษัทระหว่างประเทศ สถาบันการเงินจึงต้องคิดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สูงกว่าธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีความมั่นคงมากกว่า เพื่อชดเชยความเสี่ยงอันเกิดจากการสูญหนี้ซึ่งมีมากกว่า บางครั้งธุรกิจขนาดเล็กจำต้องกู้เงินจากตลาดการเงินนอกระบบ ซึ่งอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าตลาดการเงินในระบบมาก นอกจากนี้ ธุรกิจขนาดเล็กยังมีความสามารถในการซื้อสินค้าเข้าร้านจำนวนน้อย จึงขาดอำนาจการต่อรองราคากับผู้ผลิตหรือผู้ขายส่งอีกด้วย ต่างกับเครือข่ายของบรรษัทระหว่างประเทศ ซึ่งมีอำนาจต่อรองสูงกว่าโดยเปรียบเทียบ

ความรู้สึกถึงความไม่สามารถในการต่อกรกับกลุ่มทุนสากลและกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ปรากฏอย่างแพร่หลายในส่วนภูมิภาค ความข้อนี้จะเห็นได้จากโลกทรรศน์ของผู้นำหอการค้าต่างจังหวัด ซึ่งเอนเอียงไปข้าง *ลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจ* (Economic Nationalism) มากขึ้นเรื่อยๆ ในกรุงเทพฯ การจุดปะทุความคิดชาตินิยมทางเศรษฐกิจกำลังก่อตัวเป็นกระแสทางเลือกพรรคการเมืองที่ก่อตั้งใหม่บางพรรคถึงกับชูนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมเพื่อเป็นทางเลือกของ

ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง โดยปฏิเสธองค์การการค้าโลก ปฏิเสธกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก และปฏิเสธ BIS (Bank for International Settlements) กล่าวโดยสรุปก็คือ ปฏิเสธแนวทางการพัฒนาตามฉันทมติแห่งวอชิงตันนั่นเอง

ผู้ที่มีความหาญกล้าทางจริยธรรมคงต้องยอมรับว่า สังคมเศรษฐกิจไทยมีอาชญาชนผืนคลื่นมรสุมเศรษฐกิจเสรีนิยมได้ ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีพื้นฐานอันแข็งแกร่ง ซึ่งตรงกันข้ามกับการโฆษณาชวนเชื่อของชนชั้นปกครองบางหมู่เหล่าและหน่วยราชการบางภาคส่วน การเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยที่ผ่านมาเป็นการเติบโตอันเกิดจากการเพิ่มปริมาณปัจจัยการผลิต ดังเช่น ทุน แรงงาน และที่ดิน หรือที่วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Extensive Growth มิได้เป็นการเติบโตที่เกิดจากการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต (Intensive Growth) ฐานรากทางเทคโนโลยีอ่อนแอ จนต้องพึ่งพิงเทคโนโลยีจากต่างประเทศเกินกว่าระดับอันสมควร ทั้งนี้เป็นผลจากความเสื่อมโทรมของระบบการศึกษาและการขาดการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างจริงจัง

กลุ่มทุนไทยเติบโตใหญ่ภายใต้ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากอภิสิทธิ์ทางการเมือง จนระบบทุนนิยมไทยมีลักษณะเป็น ระบบทุนนิยมพรรคพวก (Crony Capitalism) การฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประทุมิชอบปรากฏอย่างแพร่หลายและฝังรากลึก เหล่านักเลือกตั้งพากันแย่งชิงอำนาจการเมืองเพื่อมุ่งปล้นชาติเป็นด้านหลัก ยังผลในการบั่นทอนสังคมไทย จนกลายเป็นสังคมที่อ่อนแอ ปราศจากพลังในการแข่งขันและฟันฝ่าคลื่นมรสุมเศรษฐกิจเสรีนิยม

ประชาสังคมไทยสมควรพิจารณาบทบาททฤษฎีเศรษฐศาสตร์การพัฒนา ประเด็นที่ต้องทบทวนก็คือ เราจะเดินบนเส้นทางที่กำกับโดยฉันทมติแห่งวอชิงตันต่อไปหรือไม่ หรือเราจะหันเข็มมุ่งไปตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง นอกจากนี้ เรายังมีทางเลือกที่จะผสมผสานฉันทมติแห่งวอชิงตันกับฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ หากเราเลือกเส้นทางที่สามนี้ เราต้องมีคำตอบคำถามพื้นฐานสำคัญว่า เราจะเปิดเสรีทางเศรษฐกิจด้านต่างๆมากน้อยเพียงใด ระดับการเปิดประเทศระดับใดถือเป็นระดับอุดมภาพ (Optimal Openness)

ในระหว่างที่เรากำลังทบทวนเส้นทางพัฒนาใหม่ เราจำเป็นต้องเยียวยาบาดแผลอันเกิดจาก โรคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ โดยอาจต้องใช้เวลาลดทศวรรษ 2540 ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขอเว้นวรรค ... WTO

การขอเว้นวรรค ... WTO กระทำได้ด้วยการประกาศเลิกเดินหน้าตามเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ โดยขอหมุนเข็มนาฬิกากลับไปสู่เดือนกรกฎาคม 2540 อันเป็นกาละที่ระบบเศรษฐกิจไทยล้มป่วยด้วยโรคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ จนมีโอกาสเล่นเกมเศรษฐกิจต่อไปได้ ประเทศไทยจะเปิดเสรีการค้าในระดับเดียวกับเดือนกรกฎาคม 2540 และจะไม่เปิดเสรีมากไปกว่านั้น เราจะ

หยุดยืนอยู่กับที่ (Standstill) บนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ณ จุดเดียวกับวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 เราจะไม่เปิดเสรีการค้าบริการมากไปกว่าเมื่อเราล้มหมอนนอนเสื่อ เราจะไม่มียอมรับข้อตกลงพหุภาคีว่าด้วยการลงทุน (Multilateral Agreement on Investment) เราจะไม่มียอมรับการนำเงื่อนไขทางสังคม (Social Clause) มาจัดระเบียบใหม่ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ บรรดาพันธะที่เรามีกับ WTO, AFTA และ APEC ในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ เราจะขอเวลาทบทวนจนถึงปี 2550 หากเราเห็นว่า เราสามารถและสมควรเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจต่อไป เราจะปฏิบัติตามพันธะเหล่านั้นนับตั้งแต่ปี 2550 เป็นต้นไป กล่าวโดยสรุปก็คือ *เราขอเว้นวรรค ... WTO* จนถึงปี 2550

ในขณะที่เราขอยืนอยู่กับที่บนเส้นทางเสรีนิยมทางการค้า เราขอก้าวถอยหลังบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) เราต้องมีความชาญฉลาดในการยอมรับความพ่ายแพ้ ความพ่ายแพ้ดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากความอ่อนแอเชิงโครงสร้างของภาคเศรษฐกิจการเงิน อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องทางวิชาการและทางจริยธรรม ตลอดจนความไร้สมรรถภาพของผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เรามีอาจเดินหน้าบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินต่อไปได้ และจำเป็นต้องก้าวถอยหลัง โดยการควบคุมและกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้น (Short-term Capital) อย่างเข้มงวด เราจะพิจารณาทบทวนการเดินหน้าบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงินก็ต่อเมื่อเรามีความสามารถในการจัดการลักษณะที่พจรงเท้าของเงินทุนระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

ในช่วงเวลาที่เรา *ขอเว้นวรรค ... WTO* เราจะไม่มีมือเอื้อมเข้ารอคอยความเมตตาของพระพรหมหรือความกรุณาของพระสยามเทวาธิราช หากแต่จะเร่งฟื้นฟูสุขภาพของสังคมไทยในด้านต่างๆดังต่อไปนี้

- การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Management Reform) เพื่อให้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบ (Target Assignment) และอำนาจในการใช้เครื่องมือ (Instrument Assignment) อย่างชัดเจน โดยมีการประสานการดำเนินนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะอย่างสอดคล้องต้องกัน
- การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบและอำนาจที่ชัดเจน มีความเป็นอิสระในระดับอุดมภาพ (Optimal Independence) เพิ่มพูนศักยภาพในทางวิชาการ เพิ่มขีดความสามารถในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน และเพิ่มความสามารถในการจัดการการเคลื่อนย้ายของเงินทุนระหว่างประเทศ
- การปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Restructuring) เพื่อจัดการผูกขาดตัดตอน และส่งเสริมให้มีการแข่งขัน โดยรัฐดูแลวางการให้เงินอุดหนุนทั้งโดยชัดแจ้ง

(Explicit Subsidy) และโดยแอบแฝง (Implicit Subsidy) และเลิกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร

- การปฏิรูประบบราชการ เพื่อลดความสูญเปล่าของทรัพยากร สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) และกลไกความโปร่งใส (Transparency Mechanism) ป้องกันและปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด
- การปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติ เพื่อให้มีการตรากฎหมายที่เกื้อกูลการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการตรากฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม รวมถึงลดจนการเปลี่ยนแปลงจารีตในการตรากฎหมายเพื่อลดทอนอำนาจในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร
- การปฏิรูปการศึกษา เพื่อให้เยาวชนมีความคิดสร้างสรรค์ มีความเอื้ออาทรต่อชนต่างชาติและผู้ด้อยโอกาสในสังคม มีสำนักทางประวัติศาสตร์ มีสำนักทางการเมือง และมีสำนักที่จะตอบสนองคุณของแผ่นดิน
- การปฏิรูปการเมือง เพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ และประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น

ฯลฯ

การเยียวยาบาดแผลอันเกิดจากโรคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจนั้นไม่พอ จำเป็นต้องเร่งฟื้นฟูสุขภาพด้านต่างๆของสังคมไทยด้วย และการฟื้นฟูดังกล่าวนี้ต้องอาศัยการปฏิรูปขนานใหญ่ *การขอเว้นวรรค ... WTO* มิใช่การขอเวลาเฉยแผลหรือสมานแผล หากแต่เป็นการขอเวลาในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สังคมไทย อันเป็นการเตรียมความพร้อม หากเราตัดสินใจเดินหน้าต่อไปบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจในอนาคต

การขอเว้นวรรค ... WTO จะก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่กลุ่มทุนสากล ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ และองค์กรโลกาภิวัตน์โดยมีพักต้องสงสัย ดังนั้น *การขอเว้นวรรค ... WTO* จึงต้องมียุทธวิธีอันรัดกุม

ยุทธวิธี *การขอเว้นวรรค ... WTO* อยู่ที่การผนึกกำลังประเทศโลกที่สามที่แพ้ยัยเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเหมือนกัน เพื่อต่อรองการขอเว้นวรรค ... WTO การผนึกกำลังอาจเริ่มต้นจากกลุ่ม ASEAN และประเทศในอาเซียนตะวันออก ซึ่งป่วยเป็น *โรคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ* เหมือนกัน ในปัจจุบัน ผู้นำโลกที่สามหลายต่อหลายประเทศมีความรู้สึกที่ว่า ระบบเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเกื้อประโยชน์ประเทศมหาอำนาจและกลุ่มทุนสากลยิ่งกว่าประเทศในโลกที่สาม การสร้างสายสัมพันธ์กับเครือข่ายขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ

(International NGOs) เป็นอีกยุทธวิธีหนึ่งในการกดดันมิให้ประเทศมหาอำนาจผลักดันการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจรวดเร็วเกินไป ในขณะที่โลกที่สามยังไม่พร้อม

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก ประเทศมหาอำนาจจะดำเนินนโยบายการกีดกันการค้าและการปกป้องอุตสาหกรรมในขณะที่ไม่มีความสามารถในการแข่งขันระหว่างประเทศ แต่จะชูนโยบายเศรษฐกิจเสรีเมื่อได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ *การขอเว้นวรรค ... WTO* มิได้ต่างจากวิถีปฏิบัติดังกล่าวนี้

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 ตุลาคม 2543

ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยเพื่อแก้วิกฤติการณ์แห่งชาติ

สังคมไทยกำลังเผชิญภาวะวิกฤตทุกด้าน เนื่องจากฐานรากทางเศรษฐกิจอ่อนแอ การเมืองด้อยพัฒนา และสังคมเสื่อมทรามทั้งด้านจริยธรรมและศีลธรรม จนถือเป็นวิกฤติการณ์แห่งชาติ ในการแก้ไขภาวะวิกฤตเหล่านี้ จำเป็นต้องกำหนดยุทธศาสตร์ประชาคมไทย เพื่อสร้างเสริมสังคมไทยให้เป็นสังคมที่มีสมานฉันท์ สมาชิกในสังคมมีความเอื้ออาทรต่อกัน ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง และมีสิทธิและเสรีภาพในการเลือกเส้นทางพัฒนาและกำหนดชะตากรรมของตนเอง มีส่วนได้รับผลพวงจากการพัฒนาโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาค โดยที่ประชาคมไทยมิได้ตกอยู่ภายใต้การบงการขององค์กรโลกบาลและรัฐบาลประเทศมหาอำนาจ

ต่อไปนี้เป็นข้อเสนอว่าด้วยยุทธศาสตร์ประชาคมไทยเพื่อแก้วิกฤติการณ์แห่งชาติ

ข้อที่ 1 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยเสนอให้ปรับเส้นทางการพัฒนาโดยเลือกทางสายกลาง ไม่เลือกเส้นทางการปิดประเทศ โดยที่ในขณะเดียวกันจะต้องไม่ต้องมนตราลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ถึงกับดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจชนิดสุดโต่ง หากแต่จะผสมผสานฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) เข้ากับ ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (Bangkok Consensus) เพื่อให้ได้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เหมาะสมกับตัวตนและศักยภาพของระบบเศรษฐกิจไทย เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นมิตรกับภาคชนบทและภาคเกษตรกรรม และเป็นมิตรกับคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม

ข้อที่ 2 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยเสนอให้เว้นวรรค ... WTO โดยขอหมุนเข็มนาฬิกากลับไปสู่เดือนกรกฎาคม 2540 ประเทศไทยจะเปิดเสรีการค้าในระดับเดียวกับเดือนกรกฎาคม 2540 และจะไม่เปิดเสรีมากไปกว่านั้น เมืองไทยจะหยุดยืนอยู่กับที่ (Standstill) บนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ณ จุดเดียวกับวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 โดยจะไม่เปิดเสรีการค้าบริการมากไปกว่าเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยล้มหมอนนอนเสื่อ อันเป็นผลจากโรคเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ บรรดาพันธมิตรที่ประเทศไทยมีกับ WTO, AFTA และ OPEC ในประเด็นเกี่ยวกับการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ จะขอเวลาทบทวนจนถึงปี 2550 ในขณะที่ประเทศไทยยืนอยู่กับที่บนเส้นทางเสรีนิยมทางการค้า แต่จะขอก้าวถอยหลังบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยจะไม่เปิดเสรีทางการเงินชนิดสุดโต่ง หากแต่จะมีการควบคุมและกำกับการเคลื่อนย้ายเงินทุนระยะสั้นอย่างเข้มงวด การดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจจะเลือกขนาดการเปิดประเทศระดับอูตมภาพ (Optimal Openness) โดยคำนึงความสามารถของสังคมเศรษฐกิจไทยในการจัดการและฝ่าคลื่นมรสุมเศรษฐกิจเสรี

ข้อที่ 3 ยุทธศาสตร์ประเทศไทยเสนอให้ปฏิรูปกฎหมายดังต่อไปนี้

(ก) ขอบประชามติเกี่ยวกับกฎหมาย 11 ฉบับที่ออกในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540-2543) ซึ่งถูกกล่าวหาว่าเป็นกฎหมายชายชาติและทำลายชาติ หากกฎหมายฉบับหนึ่งฉบับใดหรือทั้ง 11 ฉบับมิได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ให้ประกาศยกเลิกกฎหมายฉบับดังกล่าว

(ข) เร่งรัดและส่งเสริมการตรากฎหมายเพื่อการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งกฎหมายเพื่อคนจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคม จงถามพรรคการเมืองและนักการเมืองว่า มีแผนในการเสนอกฎหมายอะไรบ้างตามแนวทางดังกล่าวนี้

(ค) พิจารณาบททวนและยกเลิกกฎหมายโลกาภิวัตน์ที่ทำให้สูญเสียอธิปไตยรวมตลอดจนกฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคชนบทและภาคเกษตรกรรม กฎหมายที่ไม่เกื้อกูลการดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนจน กฎหมายที่มีผลในการทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และกฎหมายที่มีผลในการสร้างสายใยและอำนาจการผูกขาด จงถามพรรคการเมืองและนักการเมืองว่า จะพิจารณาบททวนและยกเลิกกฎหมายอะไรบ้างตามแนวทางที่กล่าวข้างต้นนี้

(ง) สาระสำคัญของ หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Letter) เพื่อขอ เงินกู้ฉุกเฉิน จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) และหนังสือแสดงนโยบายการพัฒนา (Letter of Development Policy) เพื่อขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย ต้องแจ้งให้สมาชิกรัฐสภาทราบก่อนหรือในวันเดียวกับที่ยื่นขอเงินกู้ หลักการนี้ครอบคลุมถึงเงินกู้ใดๆที่มีเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) เงื่อนไขการดำเนินนโยบายใด หากมีผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่เดิม หรือมีผลให้ต้องตรากฎหมายขึ้นใหม่ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนยื่นหนังสือขอเงินกู้

(จ) กฎหมายที่มีผลต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และยังมีผลให้ประชาชนบางหมู่เหล่าต้องย้ายถิ่น ต้องเผยแพร่ให้สาธารณชนรับทราบ และดำเนินการประชาพิจารณ์โดยคณะบุคคลที่มีความเป็นกลาง ก่อนที่จะประกาศใช้ หากประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเกินกว่ากึ่งหนึ่งไม่เห็นชอบ กฎหมายนั้นก็มิควรบังคับใช้ หรือมิฉะนั้นรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยความเสียหายในอัตราที่เป็นธรรม จึงจะบังคับใช้ได้ การกำหนดเงินชดเชยความเสียหายให้ดำเนินการโดยคณะกรรมการไตรภาคี อันประกอบด้วยผู้แทนรัฐบาล ผู้แทนประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และผู้ทรงคุณวุฒิที่ทั้งสองฝ่ายร่วมกันเลือก

(ฉ) กฎหมายเกี่ยวกับการเงิน อันประกอบด้วยกฎหมายเงินตรา กฎหมายสถาบันการเงิน กฎหมายภาษีอากร กฎหมายรายจ่ายรัฐบาล กฎหมายหนี้สาธารณะ กฎหมาย

กองทุนหมุนเวียน กฎหมายรัฐวิสาหกิจ กฎหมายการบริหารการคลัง และกฎหมายบริหารการเงิน รวมตลอดจนกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ กฎหมายที่ยังผลให้ประชาชนต้องย้ายถิ่น กฎหมายที่มีผลในการถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคชนบทและภาคเกษตรกรรม และกฎหมายที่ลดอนสวัสดิการของคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ จึงจะตราเป็นกฎหมายได้

(ข) เปลี่ยนแปลงจารีตด้านนิติบัญญัติ เพื่อลดทอนการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร เพราะอำนาจในการใช้ดุลพินิจเปิดช่องให้มีการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ข้อที่ 4 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยต้องการเห็นความโปร่งใส (Transparency) ของกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) ตราบกฏหมายห้ามบรรจวาระจรรยาในการประชุมคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการอื่นใด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการอนุมัติโครงการลงทุนหรือโครงการใช้จ่ายเงินอื่นใดของหน่วยราชการและองค์การของรัฐ หากฝ่าฝืน มีบทลงโทษที่รุนแรง

(ข) ถ่ายทอดการประชุมคณะรัฐมนตรีทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

(ค) ถ่ายทอดการประชุมคณะกรรมการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์

(ง) ห้ามหน่วยราชการหรือองค์กรของรัฐทำสัญญาหรือนิติกรรมเพื่อปกปิดข่าวสารสาธารณะหรือข้อมูลทางราชการ หากฝ่าฝืน มีบทลงโทษที่รุนแรง

(จ) หน่วยราชการที่ถูกคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของทางราชการสั่งให้เปิดเผยข้อมูล หากขัดขืนไม่ยอมเปิดเผยหรือเปิดเผยล่าช้ากว่ากำหนด ให้มีความผิดตามกฎหมาย และมีบทลงโทษที่รุนแรง

ข้อที่ 5 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยไม่ต้องการเห็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบ จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรธิดา ก่อนเข้าดำรงตำแหน่งและเมื่อออกจากตำแหน่ง โดยต้องรายงานรายการเคลื่อนย้ายบัญชีทรัพย์สินทุก 6 เดือนด้วย

(ข) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง แม้มิได้มีสถานภาพการสมรส แต่ถ้ามีบุตรภักษตรีหรือบุรุษใด หรือมีหลักฐานว่าอยู่กินกับสตรีหรือบุรุษใด ต้องรายงานบัญชีทรัพย์สินคู่เดียวเท่ากับคู่สมรสและบุตรที่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ค) ข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการเงิน การงบประมาณ การพัสดุ และการตรวจเงินแผ่นดิน รวมถึงลดจนข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประมูล การจัดจ้าง จัดซื้อ การออกใบอนุญาต การขายทรัพย์สินของแผ่นดิน การจัดสรรโควต้า และการจัดสรรสัมปทาน ตั้งแต่ระดับ C8 ขึ้นไป ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินคู่เดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง

(ง) ให้ยึดทรัพย์สินผู้ยื่นข้อราษฎรบังหลวงและประพฤติมิชอบเท่ากับสองเท่าของมูลค่าที่ข้อราษฎรบังหลวง ทั้งนี้โดยคิดดอกเบี้ยอัตราตลาดนับแต่วันที่ข้อราษฎรบังหลวงจนถึงวันที่ถูกยึดทรัพย์สินด้วย

ข้อที่ 6 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยต้องการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชน เพราะเชื่อว่า ความมั่นคงของชุมชนในระดับรากหญ้าเป็นรากฐานของความมั่นคงของสังคม จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) กระตุ้นให้ประชาสังคมไทยรวมตัวและเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายประชาคม พร้อมทั้งสานสายสัมพันธ์กับองค์กรประชาชนองค์กรต่างๆ เพื่อผลักดันนโยบายและตรวจสอบชนชั้นปกครอง

(ข) คืบสิทธิชุมชนให้แก่ชุมชน เร่งออกกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิชุมชน โดยให้ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรภายในชุมชน

(ค) ให้ชุมชนมีอำนาจหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น (Local Public Goods) หากมีความพร้อมและความต้องการเช่นนั้น

(ง) รัฐจะให้คำปรึกษาและความช่วยเหลือทางวิชาการแก่ชุมชนเมื่อได้รับคำร้องขอ ในขณะเดียวกัน รัฐจะจัดสรรงบประมาณเพื่อเกื้อกูลให้ชุมชนสามารถผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่น จำนวนงบประมาณผันแปรผูกพันกับความเข้มแข็งของชุมชน และผันแปรตามศักยภาพในการผลิตบริการสาธารณะท้องถิ่นของชุมชน

ข้อที่ 7 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรประชาชนและต้องการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่องค์กรประชาชน จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) รัฐจะไม่กีดขวางและจะทลายทำนบทางกฎหมายและสถาบันที่กีดขวางการจัดตั้งและการเติบโตขององค์กรประชาชน ตราบเท่าที่องค์กรประชาชนไม่มีเป้าหมายในการแบ่งแยกดินแดน โคนล้มระบอบประชาธิปไตย และก่อภาวะจลาจล

(ข) รัฐจะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนการทำงานขององค์กรประชาชนในกิจกรรมที่มีผลในการเสริมการทำงานของรัฐบาลและหน่วยราชการ รวมทั้งองค์กรของรัฐ ทั้งในด้านการพัฒนาชนบท การจัดการศึกษา บริการสุขภาพอนามัย การพัฒนาเด็กและเยาวชน การ

ส่งเสริมสถานภาพของสตรี การคุ้มครองแรงงาน การคุ้มครองผู้บริโภค การช่วยเหลือคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ฯลฯ

(ค) เครือข่ายประชาคมจะส่งเสริมให้องค์กรประชาชนติดตามและตรวจสอบรัฐบาลและระบบราชการให้มีการทำงานอย่างโปร่งใส ในกาครั้งนี้ จะมีการจัดตั้งประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป เพื่อยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการระดับสูง กรณีที่ต้องสงสัยว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(ง) สนับสนุนองค์กรประชาชนในแต่ละภาคส่วนของสังคมไทยจะมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายเพื่อเกื้อกูลการพัฒนาตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งไม่ทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาที่เป็นมิตรกับภาคชนบทและภาคเกษตรกรรม และการพัฒนาที่เป็นมิตรกับคนจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม ทั้งนี้ด้วยการจัดตั้งประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไปในการเสนอร่างกฎหมายเหล่านี้

(จ) สนับสนุนองค์กรประชาชนภายในประเทศให้สานสายสัมพันธ์กับองค์กรประชาชนระหว่างประเทศ เพื่อผนึกกำลังในการต้านกระแสเสรีนิยมชนิดสุดโต่ง รัฐจะไม่ขัดขวางการเข้ามาขององค์กรประชาชนระหว่างประเทศดุจเดียวกับที่ไม่ขัดขวางการเข้ามาของกลุ่มทุนสากลและบรรษัทระหว่างประเทศ รัฐจะปฏิบัติต่อองค์กรประชาชนระหว่างประเทศดุจเดียวกับที่ปฏิบัติต่อบรรษัทระหว่างประเทศ

ข้อที่ 8 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยต้องการให้สังคมไทยพึ่งตนเองในด้านภูมิปัญญา จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) รัฐจะส่งเสริมการรวบรวม ประมวล เผยแพร่ และพัฒนาภูมิปัญญาชาวบ้านไทย

(ข) รัฐจะปฏิรูปการศึกษาเพื่อให้เยาวชนมีความคิดสร้างสรรค์

(ค) รัฐจะส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อลดการพึ่งพิงเทคโนโลยีและภูมิปัญญาต่างประเทศ

(ง) รัฐจะให้ความสำคัญในการพัฒนาหอสมุดแห่งชาติและพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ รวมตลอดจนขยายห้องสมุดประชาชนและพิพิธภัณฑ์ประชาชนระดับท้องถิ่น

ข้อที่ 9 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยต้องการให้สังคมการเมืองเกื้อกูลการอำนวยความสะดวกแก่ราษฎรให้มีชีวิตที่ดี จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) รัฐและประชาสังคมไทยจะร่วมกันผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อให้ตลาดการเมืองมีการแข่งขันที่สมบูรณ์ (Perfect Competition) และประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมของบ้านเมืองมากขึ้น

(ข) รัฐและประชาสังคมไทยจะร่วมกันผลักดันให้มีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) และกลไกความโปร่งใส (Transparency Mechanism) ที่มีประสิทธิผล

ข้อที่ 10 ยุทธศาสตร์ประชาคมไทยต้องการเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่สังคม เศรษฐกิจไทย จึงมีข้อเสนอดังต่อไปนี้

(ก) ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นรากฐานของความแข็งแกร่งของสังคม เศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐจึงต้องเน้นการพัฒนาชนบทและการพัฒนาการเกษตร รัฐจะต้องเลิกให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรในการส่งเสริมการลงทุน และเลิกมาตรการการยกย่อง/ประกันราคาพืชผล ซึ่งไม่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกร เพื่อนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้ในการพัฒนาชุมชน รวมทั้งการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับเกษตรกร เพื่อความมั่นคงแห่งชีวิต

(ข) รัฐจะส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยจนเกษตรกรมีรูปแบบต่างๆ ในภูมิภาคต่างๆ เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเอง และพัฒนาตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(ค) รัฐจะดำเนินการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรม (Industrial Restructuring) เพื่อจัดการผูกขาดตัดตอน และส่งเสริมให้มีการแข่งขัน ทั้งนี้โดยยกเลิกระบบการให้เงินอุดหนุน ทั้งโดยชัดแจ้งและโดยแอบแฝง และยกเลิกระบบการให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร รวมทั้งการลดกำแพงภาษี

(ง) รัฐจะปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อให้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน (Target Assignment) มีการกำหนดอำนาจการใช้เครื่องมืออย่างชัดเจน (Instrument Assignment) มีการประสานการดำเนินนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ (Policy Coordination) มีความรับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย (Accountability) มีความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย (Transparency) และเกื้อกูลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย (Participation)

หากท่านเห็นด้วยกับยุทธศาสตร์ประชาคมไทยที่เสนอข้างต้นนี้ เพียงข้อหนึ่งข้อใดหรือทั้งหมด จงรวมพลังผลักดันให้มีการนำยุทธศาสตร์นี้ไปปฏิบัติ จงถามพรรคการเมืองและนักการเมืองในเขตการเลือกตั้งของท่านว่า จะแปรยุทธศาสตร์ประชาคมไทยข้อใดเป็นนโยบายบ้าง และใช้ดุลพินิจของท่านในการเลือกตั้งในทางที่เกื้อประโยชน์แก่สังคมไทยอย่างยิ่ง

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 พฤศจิกายน 2543

สภาพัฒน์กับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม (ซึ่งต่อไปนี้จะเรียกย่อๆ ว่าสภาพัฒน์) ประกาศยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ผมรู้สึกทั้งประหลาดใจและไม่ประหลาดใจที่สภาพัฒน์ มีคำประกาศเช่นนี้

ในฐานะผู้ร่วมทำสงครามความคิดและวิพากษ์สภาพัฒน์มาเป็นเวลากว่าสองทศวรรษ ผมยอมรับรู้สึกประหลาดใจที่สภาพัฒน์ เปลี่ยนจุดยืนเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549)

ในปี 2523 ผมเสนอบทความต่อที่ประชุมการสัมมนาเรื่อง “วิกฤติการณ์เศรษฐกิจไทย ปี 2522” ซึ่งจัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยพยายามชี้ให้เห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิกฤติการณ์แห่งเส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ ผมวิพากษ์ยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สมดุลที่สภาพัฒน์เลือกใช้ และชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจที่มีขนาดของการเปิดประเทศมากเกินไป ฟังฟังประเทศมหาอำนาจมากเกินไป อีกทั้งมีลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้า เนื่องจากยุทธศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การพัฒนาศาสตร์การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ไม่สามารถสร้างผลเชื่อมโยงถอยหลัง (Backward Linkage Effects) ก็ได้ และมีลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศ (External Finance Dependency) เนื่องจากการออมภายในประเทศไม่พอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุนที่ดี เหล่านี้ล้วนเป็นอาการที่บ่งบอกวิกฤติการณ์แห่งโครงสร้างทั้งสิ้น

ผมวิพากษ์กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประชาชน และชี้ให้เห็นว่า กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยมีอคติที่ฝังรากลึก (Embodied Bias) 3 ด้าน ด้านแรกเป็นอคติที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของคนเมือง (Urban Bias) มากกว่าประชาชนในชนบท ด้านที่สองเป็นอคติในการให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) ด้านที่สามเป็นอคติในการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเรี่ยเติบโตมากกว่าการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายได้ (Target Bias)

ตลอดทศวรรษ 2520 และ 2530 สภาพัฒน์เป็นกลไกในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจไทยเข้าสู่ช่วงโคจรไปเป็น 'ดาวบริวาร' ของระบบทุนนิยมโลก และเร่งเครื่องระบบเศรษฐกิจไทยในลู่วิ่งแข่งระหว่างประเทศ (Catching-up Process) โดยหวังที่จะเปลี่ยนโครงสร้างเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ (NIC) ผู้นำสภาพัฒน์ รวมทั้งกระทรวงทบวงกรมอื่นๆ ตบเท้าไปดูงาน

ใน Asian NICs มีการถกอภิปรายว่า ประเทศไทยควรจะยึดแบบจำลองเกาหลีใต้หรือแบบจำลองไต้หวัน NIC กลายเป็นคำขวัญที่ผู้นำสภาพัฒน์ฯ ใช้สะกดชนชาวไทย ผู้คนจำนวนมากที่ต้องมนตรา NIC พากันป่าวร้องให้เร่งเครื่องเศรษฐกิจไทยในลู่วิ่งแข่งระหว่างประเทศ โดยไม่นำพาว่าราษฎรทั้งในเมืองและชนบทจำนวนมากมีอาจก้าวเข้าสู่ลู่วิ่งและร่วมแข่งขันได้ ผู้นำสภาพัฒน์ฯ บางคนถึงกับประกาศว่า ไทยจะเป็น 'เสือทั้งห้า' โดยมีได้ชิมชั๊บข้อเท็จจริงที่ว่า นอกจากเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกงแล้ว ไทยยังตามหลังมาเลเซียอยู่หลายขุมนัก ในเวลานั้น ฝ่ายที่ต่อต้านการเป็น NIC เป็นเสียงข้างน้อย ทั้งในวิชาการเศรษฐศาสตร์และในหมู่ขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ในการประชุมวิชาการประจำปี 2532 ในหัวข้อ “หากไทยเป็น NIC คนไทยจะได้อะไร” ซึ่งจัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผมได้รับมอบหมายให้กล่าวสรุปผลการประชุมครั้งนั้น แม้ว่าผู้เสนอผลงานวิชาการส่วนใหญ่เอนเอียงไปในทางที่สนับสนุนให้ไทยเป็น NIC ผมได้ถือโอกาสกล่าวเตือนให้เห็นข้อจำกัดของยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็น Fallacy of Composition พร้อมทั้งชี้ให้เห็นผลเสียอย่างมหันต์ที่ตกแก่ประชาชนในภาคเกษตรกรรม เมื่อการส่งออกตกต่ำ ชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในปี 2539 ผมเสนอคำถามให้สาธารณชนถกอภิปรายอีกครั้งหนึ่งว่า ภาวะตกต่ำของการส่งออกเป็นผลจาก Fallacy of Composition ของยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกหรือไม่

เมื่อกำแพงเบอร์ลินพังทลายและอาณาจักรโซเวียตล่มสลาย ดูเหมือนว่า ระบบทุนนิยมจะ ‘ชนะ’ ระบบสังคมนิยม จนถึงระดับที่ปรานซีส ฟูกูยามา (Francis Fukuyama) ตีปีกว่า มนุษย์พิภพได้มาถึง ‘ปลายทางแห่งประวัติศาสตร์’ (The End of History) แล้ว ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) กลายเป็นกรอบการดำเนินนโยบายที่แผ่อิทธิพลปกคลุมโลก โดยที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันมีกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalization of Washington Consensus) ด้วยประเทศทั้งในโลกที่สองและโลกที่สามจำนวนมากเดินตามแนวทางฉันทมติแห่งวอชิงตัน ทั้งโดยสมัครใจและโดยภาวะจำยอม อันเป็นผลจากการกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และสหรัฐอเมริกา

สภาพัฒน์ฯ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยกลายเป็นกลไกของฉันทมติแห่งวอชิงตันในการ ‘เปิดบริสุทธ์’ ระบบเศรษฐกิจไทย ด้วยการผลักดันสังคมเศรษฐกิจไทยสู่เส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจอย่างเต็มรูป ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ ยิ่งเมื่อธนาคารโลกเสนอรายงานเรื่อง *The East Asian Miracle : Economic Growth and Public Policy* (1993) โดยกล่าวถึงความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออก และผลักดันให้ประเทศด้อยพัฒนาทั้งในละตินอเมริกาและแอฟริกาเอาอย่างเอเชียตะวันออกด้วยแล้ว

ก็ยังเพิ่มความมั่นใจแก่ผู้นำสภาพัฒน์และบรรดาขุนนางนักวิชาการที่สนับสนุนแนวทางชั้นมติแห่งวอชิงตัน หากคนเหล่านี้สามารถขบขันสำเนียงเสนาะ ก็คงขบขันนำว่าด้วย ‘เราชนะแล้วแม่จ๋า’

ตลอดช่วงเวลาที่เกิด‘ความมหัศจรรย์ทางเศรษฐกิจในเอเชียตะวันออก’ ตามวาทกรรมของธนาคารโลก ผู้นำสภาพัฒน์ ไม่เคยรับฟังข้อวิพากษ์ว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาทั้งในประเด็นเรื่องความไม่สมดุลในการพัฒนา ผลเสียที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และผลกระทบที่มีต่อความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ วิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเกิดขึ้นบ่อยครั้งในที่ประชุมทางวิชาการ แต่ต่อหังการแห่งวิชาทำให้ผู้นำสภาพัฒน์เหล่านี้ไม่ใส่ใจวิวาทะเรื่องนี้ เมื่อมีการเรียกร้องเรื่องความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ผู้นำสภาพัฒน์ บางคนตอบโต้อย่างครั้นครวว่า หากต้องการความเป็นธรรม คนไทยจะต้องจนอย่างเท่าเทียมกันดุจดั่งสหภาพพม่าและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว

ทวิลักษณะของยุทธศาสตร์การพัฒนาปรากฏอย่างชัดเจนในทศวรรษ 2530 จนผมเสนอบทวิเคราะห์ประเด็นนี้ในรายงานเรื่อง “สังคมเศรษฐกิจไทยในทศวรรษ 2550” ในการประชุมวิชาการประจำปี 2536 ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ในขณะที่สภาพัฒน์ ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยเป็น NIC โดยยึดกุมยุทธศาสตร์พัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกและเดินตามแนวทางชั้นมติแห่งวอชิงตัน ซึ่งผมตั้งชื่อว่า ‘ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนา’ ประชาชนในชนบทกลับยึดกุมยุทธศาสตร์ ‘ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา’ เน้นการพึ่งตนเอง พัฒนาโดยยึดกุมวัฒนธรรมชุมชนและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นฐาน และละทิ้งระบบการผลิตเพื่อการพาณิชย์ ปัญญาชน นักวิชาการ และผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชน หันมาสนับสนุนยุทธศาสตร์ ‘ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา’ และโจมตียุทธศาสตร์ ‘โลกาภิวัตน์พัฒนา’ โดยมีการส่งออกและการท่องเที่ยวเป็นเป้าหมายการโจมตี

เมื่อภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เริ่มปรากฏใหม่หลังปี 2528 เวลานั้นผมเป็นบรรณาธิการวารสารเศรษฐศาสตร์วัฒนธรรมศาสตร์ อาจารย์อัมมาร สยามวาลา เสนอบทวิเคราะห์เรื่อง “เราควรเป็นห่วงเรื่องการเก็งกำไรในตลาดหุ้นและตลาดที่ดินตรงไหน?” ในปี 2533 โดยที่อภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ (ซึ่งเวลานั้นยังเป็นอาจารย์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์) ร่วมวงวิวาทะด้วย อันสะทอนให้เห็นว่า วงวิชาการเริ่มตระหนักถึงผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ แต่ในหมู่ขุนนางนักวิชาการผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ไม่เพียงแต่ไม่คิดยับยั้งการขยายตัวของเศรษฐกิจฟองสบู่เท่านั้น หากยังหาประโยชน์จากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่อีกด้วย เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่แตกสลาย และระบบเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งความตกต่ำ สภาพัฒน์ ในฐานะองค์กรผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบายยากที่จะปฏิเสธการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบได้

ด้วยภูมิหลังดังที่ผมพรรณนาข้างต้นนี้ ผมจึงรู้สึกประหลาดใจที่สภาพัฒนาฯ ประกาศยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการวางแผนพัฒนาฉบับที่ 9 เพราะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปด้วยกันมิได้กับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล ไปด้วยกันมิได้กับแนวทางตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน และไปด้วยกันมิได้กับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก หากต้องการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ก็ต้องปรับยุทธศาสตร์เหล่านี้

แต่ภูมิหลังดังที่ผมเล่าข้างต้นนี้อาจไม่เป็นธรรมกับผู้คนในสภาพัฒนาฯ ในองค์รวม เพราะเป็นเรื่องราวของทิศทางการพัฒนาที่กำหนดโดยผู้นำสภาพัฒนาฯ ที่มีอำนาจ แท้ที่จริงแล้วผู้คนในสภาพัฒนาฯ จำนวนไม่น้อยไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล ไม่เห็นด้วยกับการละเลยการพัฒนาชนบท ไม่เห็นด้วยกับการละเลยปัญหาความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ ไม่เห็นด้วยกับทิศทางการพัฒนาที่ทำลายสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และมีได้ต้นตอหรือปรีดาปราโมทย์กับการที่สังคมเศรษฐกิจไทยจะเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ เพียงแต่ผู้คนเหล่านี้มีอาจทัดทานผู้นำสภาพัฒนาฯ ที่มีอำนาจได้

จุดเปลี่ยนผันของสภาพัฒนาฯ เกิดขึ้นเมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยที่มีนวัตกรรมอย่างน้อย 2 ด้าน *ด้านหนึ่ง* ได้แก่ การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) ในกระบวนการวางแผนพัฒนา *อีกด้านหนึ่ง* ได้แก่ การกำหนดให้ 'คน' เป็นตัวตั้งในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนา การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำสภาพัฒนาฯ โดยที่ผู้นำใหม่ยอมรับกระแสยุทธศาสตร์ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' ด้วยเหตุดังนี้ นักคิดและผู้นำขบวนการ 'ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา' จึงสามารถเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการวางแผนพัฒนาได้

อย่างไรก็ตาม แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ไม่ประสบความสำเร็จด้วยเหตุปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ *ประการแรก* วิกฤตการณ์เศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2540 ทำให้ทรัพยากรภาครัฐถูกผันไปใช้แก้ไขภาวะวิกฤติ *ประการที่สอง* หน่วยราชการจำนวนมาก รวมทั้งบางภาคส่วนในสภาพัฒนาฯมิได้เห็นด้วยกับปรัชญาพื้นฐานของแผนพัฒนาฯฉบับที่ 8 เหตุปัจจัยประการแรกเป็นเรื่องสุดวิสัย ส่วนเหตุปัจจัยประการที่สองนับเป็นอุปสรรคสำคัญในการปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนา

การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยยึด 'คน' เป็นตัวตั้ง ดังที่ปรากฏในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นการปรับเปลี่ยนที่สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การที่สภาพัฒนาฯ ประกาศยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงในกระแสเดียวกับการวางแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8

ความสำเร็จในการวางแผนพัฒนา มิใช่เรื่องยาก แต่การแปลงแผนพัฒนา ไปเป็น
มาตรการทางนโยบายเป็นเรื่องยากยิ่ง

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 23 ธันวาคม 2542

หมายเหตุ บทความนี้เขียนขึ้นโดยมิได้รับการสนับสนุนจากงบประมาณของสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ขบวนการสิทธิชุมชน

การเรียกร้องสิทธิชุมชนเป็นส่วนหนึ่งของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา ซึ่งยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจแบบพอเพียง เน้นการพึ่งตนเอง เน้นการอยู่พอดีกินพอดี และเน้นการผลิตเพื่อการยังชีพเพื่อกินเพื่อใช้ ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจึงแตกต่างจากยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาที่เน้นการพัฒนาบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และเน้นการผลิตบนพื้นฐานของความสามารถเปรียบเทียบ (Comparative Advantage)

ยุทธศาสตร์โลกาภิวัตน์พัฒนาดำเนินตามฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตัน (Washington Consensus) ชุดของนโยบายชุดหนึ่งของฉันทมติแห่งวอชิงตัน ได้แก่ การกำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ชัดเจน (Property Rights Assignment) ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อว่า หากความเป็นเจ้าของไม่ชัดเจน นอกจากจะไม่สามารถกำหนดความรับผิดชอบ (Accountability) แล้ว ยังทำให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ฉันทมติแห่งกรุงวอชิงตันจึงต้องการให้ถ่ายโอนการผลิตจากรัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) เพราะความเป็นเจ้าของในรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรของรัฐไม่ชัดเจน แม้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของโดยนิตินัย แต่หาได้มีสำนึกในความเป็นเจ้าของโดยพฤตินัยไม่ ต่างกับวิสาหกิจเอกชนที่ลักษณะกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินปรากฏอย่างชัดเจนด้วยเหตุดังนี้ เอกชนผู้เป็นเจ้าของจึงมีสิ่งจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตของวิสาหกิจที่ตนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ในขณะที่รัฐวิสาหกิจหาได้มีสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ไม่ สำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมจึงต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ความเป็นเจ้าของชัดเจนขึ้น

เมื่อกล่าวถึงศตวรรษที่แล้ว เดวิด ฮิวม์ (David Hume, 1711-1776) กล่าวถึง *โศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ* (Tragedy of the Common) บรรดาสาธารณสมบัติ ไม่ว่าจะเป็นทุ่งหญ้า บ่อน้ำ หรือป่าชุมชน อันเป็นสมบัติของสาธารณชน ถูกใช้สอยในลักษณะบู๊ยบู๊ยาไม่ถนอมรัก จนสาธารณสมบัติเหล่านี้มีสภาพเย็นยับ อันเดวิด ฮิวม์ถือเป็นโศกนาฏกรรม หากกล่าวอย่างเป็นเศรษฐศาสตร์ก็คือ การใช้สอยสาธารณสมบัติมีมากเกินไป ถึงระดับที่ประโยชน์ส่วนเพิ่มที่ได้จากการใช้ทรัพยากร (Marginal Resource Benefit) น้อยกว่าต้นทุนส่วนเพิ่ม (Marginal Resource Cost) อันมิใช่การใช้ทรัพยากรในระดับอุดมภาพ (Optimal Utilization)

การไม่มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ชัดเจน ไม่เพียงแต่เกื้อกูลให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มียั้งยั้งเท่านั้น หากยังขัดขวางกระบวนการแปรรูปสิ่งให้เป็นสินค้า (Commodification) อีกด้วย สำนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักถือว่า *ทรัพยากรเป็นสินค้า* (Resource as Commodity) ความเป็นสินค้าของสรรพสิ่งเกื้อกูลกระบวนการปฏิวัติในระบบเศรษฐกิจ แต่การซื้อขาย

แลกเปลี่ยนทรัพยากรจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรปรากฏชัดเจน หากกรรมสิทธิ์ในทรัพยากรไม่ชัดเจน การซื้อขายแลกเปลี่ยนย่อมไม่เกิดขึ้น ผู้ที่ต้องการซื้อทรัพยากรโดยต้องการเป็นเจ้าของทรัพยากรนั้น การซื้อขายเป็นกระบวนการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ 'ไม่มีผู้ซื้อคนใดยินดีจ่ายเงิน โดยไม่ได้ครอบครองหรือไม่ได้เป็นเจ้าของสิ่งที่ซื้อ'

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ สิทธิชุมชนจึงมิได้อยู่ในวาทกรรมของสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เพราะสิทธิชุมชนไม่เกื้อกูลกระบวนการแปรสรรพสิ่งให้เป็นสินค้า ซึ่งมีผลต่อการเติบโตของกระบวนการปริวรรต มิหนำซ้ำ สิทธิชุมชนยังอาจทำให้มีการใช้สาธารณสมบัติอย่างไม่ยั่งยืน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ชัดเจนอีกด้วย

กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาหยิบยกประเด็นเรื่องสิทธิชุมชนเป็นหัวใจในการผนึกและสร้างความเข้มแข็งแก่ชุมชน เพราะสิทธิชุมชนเกื้อกูลการสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาอ้างอิงชุมชนหลายต่อหลายภูมิภาคที่มีการใช้ทรัพยากรของชุมชนอย่างถนอมรักและยั่งยืน การกำหนดและปฏิบัติตามกติกาในการใช้ทรัพยากรของชุมชนเกื้อกูลต่อความยั่งยืนของสาธารณสมบัติ ในชุมชนเหล่านี้ทรัพยากรชุมชนดำรงอยู่เพื่อให้สมาชิกในชุมชนได้ใช้ประโยชน์สืบทอดต่อกันมาหลายชั่วคน อันตรงกันข้ามกับบทวิเคราะห์ของสำนักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมว่าด้วย 'ไศกนาฏกรรมของสาธารณสมบัติ'

กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาประสบความสำเร็จในการขับเคลื่อนกระบวนการรัฐธรรมนูญานุกร (Constitutionalization Process) ในประเด็นสิทธิชุมชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยอมรับให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน ดังมาตรา 46 หมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

"มาตรา 46 บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับใช้มากกว่าสามขวบปี แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐสภาและรัฐบาลได้ดำเนินการให้ตรา 'กฎหมายลูก' เพื่อรองรับมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญ ความล่าช้าดังกล่าวนี้เกิดจากเหตุปัจจัยอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายสิทธิชุมชน ต่างจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและ 'กฎหมายลูก' บางฉบับที่มีการกำหนดเงื่อนไขอย่างชัดเจน การไม่กำหนดเงื่อนไขมีผลเท่ากับการไม่กำหนดผู้รับผิดชอบ (Accountability) ดังนั้นจึงไม่ปรากฏว่ามีผู้รับผิดชอบในการผลักดันให้กฎหมายนี้ผ่านสภาในเวลาอันรวดเร็ว

ประการที่สอง ชนชั้นปกครองไทย ทั้งในรัฐสภาและรัฐบาล ส่วนใหญ่มิได้ยอมรับแนวความคิดว่าด้วยสิทธิชุมชน หลายคนได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐในการหาประโยชน์จาก ‘สาธารณสมบัติ’ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวนไม่น้อยได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดสรร ‘สาธารณสมบัติ’

หากมีการยอมรับสิทธิชุมชน การใช้อำนาจทางการเมืองและการใช้อำนาจของระบบราชการในการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรชุมชนจะทำได้ยากขึ้น กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจึงต้องออกแรงขับเคลื่อนกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป เพื่อให้มีการตรา ‘กฎหมายลูก’ รองรับสิทธิชุมชน การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายสิทธิชุมชน ย่อมมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดภาระต้นทุน*ปฏิบัติการ* (Transaction Cost)

เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพในเรื่องใด ไซ่ว่าประชาสังคมจะมีสิทธิเสรีภาพในเรื่องนั้นโดยฉับพลัน กระบวนการแปรบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาสู่วิถีแห่งการดำรงชีวิตมีต้นทุนที่ต้องเสีย นักเศรษฐศาสตร์เรียกต้นทุนดังกล่าวนี้ว่า “ต้นทุน*ปฏิบัติการ*” บางครั้งต้นทุน*ปฏิบัติการ*ตกเป็นภาระของภาคประชาชน บางกรณีเป็นภาระของรัฐบาลและรัฐสภา ในกรณีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีกำหนดเงื่อนไขอันแน่ชัด ภาระต้นทุน*ปฏิบัติการ*ตกแก่รัฐบาลและรัฐสภาที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายภายในเวลาที่รัฐธรรมนูญกำหนด ในกรณีกฎหมายสิทธิชุมชน ซึ่งไม่มีเงื่อนไขในการตรากฎหมาย ต้นทุน*ปฏิบัติการ*ตกเป็นภาระของขบวนการประชาชน กลุ่มพลังชุมชนท้องถิ่นพัฒนาจึงต้องออกแรงขับเคลื่อนเรื่องนี้ต่อไป

สิทธิและเสรีภาพไม่เพียงแต่ต้องมีกฎหมายรองรับเท่านั้น หากยังต้องมีวัฒนธรรมของประชาสังคมรองรับอีกด้วย เพราะการเคารพสิทธิและเสรีภาพเป็นเรื่องของวัฒนธรรม หากใช้เรื่องของกฎหมายเพียงโดดเดี่ยวไม่

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 26 เมษายน 2544

NGOs รัฐบาล และความรักชาติ

องค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่รู้จักกันในนามย่อว่า NGOs (=Non-Government Organizations) กำลังเป็นเป้าที่รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยฯ ใจองเล่นงาน ทั้งนี้ตามรายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ *The Nation* (October 1, 2000)

รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยฯ มีความรู้สึกรู้ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนตั้งตัวเป็น 'ปรปักษ์' กับพรรคประชาธิปไตยฯ เพราะทุกครั้งคราที่พรรคประชาธิปไตยฯ จัดตั้งรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนจะเคลื่อนไหวต่อต้านและคัดค้านการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อากาหรหน้ามีตของผู้นำพรรคประชาธิปไตยฯ ทำให้มองไม่เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า การเคลื่อนไหวขององค์กรพัฒนาเอกชนมีทุกยุคทุกสมัยทุกรัฐบาล การเคลื่อนไหวของสมัชชาคนจนและกลุ่มเกษตรกรรายย่อยที่เรียกร้องสิทธิการทำกินและการแก้ปัญหาความยากจนก็ดี การเคลื่อนไหวของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่ต่อต้านการสร้างเขื่อนและการสร้างโรงงานไฟฟ้าก็ดี การเคลื่อนไหวของขบวนการประชาชนที่ต่อต้านการขูดท้อแก่สก็ดี ล้วนเป็นผลจากการละเลยของรัฐบาลในอดีตในการแก้ปัญหาความยากจน และการไม่ยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน รวมทั้งการไม่ยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและที่เป็นมิตรกับคนจน พรรคประชาธิปไตยฯ อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในเรื่องเหล่านี้ได้ ในเมื่อมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลหลายครั้งหลายคราตั้งแต่ 2518 เป็นต้นมา

อึดตาและความหลงอำนาจทำให้ผู้นำพรรคประชาธิปไตยฯ มองไม่เห็นความทุกข์เข็ญของราษฎร มองการเคลื่อนไหวและเรียกร้องของประชาชนว่าเป็นอาการแห่งปรปักษ์ ทั้งๆ ที่การเคลื่อนไหวและการเรียกร้องเช่นนี้ปรากฏในยุครัฐบาลอื่นด้วย เพียงแต่รัฐบาลเหล่านั้นสามารถเจรจากับขบวนการประชาชนด้วยความเป็นมิตรมากกว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปไตยฯ

ด้วยเหตุที่รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยฯ มองการเคลื่อนไหวและเรียกร้องของประชาชนว่ามีเจตนารมณ์ในการทำลายรัฐบาล จึงมุ่งเล่นงานองค์กรพัฒนาเอกชนที่มีบทบาทในการเคลื่อนไหวเรียกร้อง และคัดค้านรัฐบาล หนังสือพิมพ์ *The Nation* รายงานว่า ตำรวจถึงกับใช้หมายค้นตรวจสอบสวนและถ่ายวิดีโอสำนักงานองค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กร ตรวจสอบบัญชีการเงินของผู้นำ NGOs บางคน รวมทั้งถ่วงเวลาการออกไปอนุญาตการทำงานและการต่อวิชาของอาสาสมัครชาวต่างประเทศที่ข้องเกี่ยวกับ NGOs บางองค์กร ผู้นำ NGOs บางคนถูกสันติบาลสะกดรอยและเชื่อกันว่า มีการดักฟังโทรศัพท์

องค์กรพัฒนาเอกชนเป็นองค์กรขายชาติ ปล้นชาติ และต้องการประทุษร้ายชาติเป็นหลัก จึงได้รับการปฏิบัติเยี่ยงอนารยชนเช่นนี้

องค์กรพัฒนาเอกชน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศเติบโตอย่างรวดเร็วในรอบสองทศวรรษเศษที่ผ่านมา ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การเติบโตดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ *ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่* (Neo-Liberalism) เผด็จการครอบงำโลก ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ขึ้นนำการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจโดยยึดกลไกตลาด ส่งเสริมบทบาทของเอกชน ลดขนาดและบทบาทของรัฐบาล และถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การพัฒนาตามแนวทางเสรีนิยมเป็นการพัฒนาที่ไม่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และไม่เป็นมิตรกับคนยากจน ซึ่งเปิดช่องให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปมีบทบาทได้ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเติบโตและแบ่งบานทั้งในโลกฝ่ายเหนือและต่อมาในโลกฝ่ายใต้ พร้อมๆกับการเติบโตขององค์กรเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาชนบท (NGDOs) ในโลกที่สาม

องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยเติบโตใหญ่ภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 และยิ่งเติบโตใหญ่หลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่ยืดเยื้อยาวนานระหว่างปี 2523-2529 สร้างความทุกข์เข็ญแก่ประชาชนในชนบทเป็นอันมาก ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ NGOs ได้ทำหน้าที่เป็น *'เพื่อนคู่คิด มิตรคู่ใจ'* ของราษฎรในชนบท ชนิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอาจทำหน้าที่เสมอเหมือนได้ ในแง่นี้ NGOs มีบทบาทสำคัญในการสร้าง Safety Net ให้ประชาชนในชนบท และเป็นปากเสียงแทนชาวบ้านในการเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจแก้ปัญหาของคนยากจน

หากรัฐบาลมิได้มีภาคติในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอคติในการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม (Sectoral Bias) อคติในการพัฒนาภาคตัวเมืองยิ่งกว่าภาคชนบท (Urban Bias) และอคติในการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเวริญเติบโตทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าเป้าหมายความยากจนและการกระจายรายได้ (Target Bias) องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยก็คงไม่เติบโตใหญ่ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่เป็นเพราะรัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในทางที่ไม่เป็นมิตรกับภาคเกษตรกรรม ไม่เป็นมิตรกับภาคชนบท และไม่เป็นมิตรกับคนจน องค์กรพัฒนาเอกชนจึงสามารถขยายบทบาทในประเทศไทยได้เป็นอันมาก ยิ่งองค์กรพัฒนาเอกชนขยายบทบาทในปริมาณเหล่านี้ได้มากเพียงใด ยิ่งเป็นการตอกย้ำความบกพร่องของรัฐบาลมากเพียงนั้น

แทนที่รัฐบาลจะเห็นความสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะที่ช่วยเยียวยาความบกพร่องในการดำเนินนโยบาย รัฐบาลกลับมององค์กรพัฒนาเอกชนในฐานะปรปักษ์ทางการเมือง

เพราะเหล่านักเลือกตั้งมีจิตใจสำนึกว่า บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนเป็นบทบาทในการเปิดเผยอุปลักษณะในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ในเมื่อเหล่านักเลือกตั้งยังคงยึดกุมยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่เป็นมิตรกับคนจนและสิ่งแวดล้อม

หากปราศจากองค์กรพัฒนาเอกชน ความล้าหลังและความคึกกรุ่นในสังคมชนบทจะมีมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน สภาพนิเวศและสิ่งแวดล้อมจะเลวร้ายยิ่งกว่าปัจจุบัน ทรัพยากรธรรมชาติจะถูกทำลายยิ่งกว่าที่เห็นในปัจจุบัน

องค์กรประชาชนมิได้มีบทบาทเฉพาะแต่การพัฒนาชนบทและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น หากยังมีบทบาทอันหลากหลาย ทั้งในปริมนทลทางการเมือง ดังเช่นขบวนการสิทธิและเสรีภาพ และปริมนทลทางสังคม ดังเช่นงานด้านการศึกษาและการสาธารณสุข (โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรคเอดส์) ด้วยเหตุดังนี้ นานาอารยประเทศจึงเห็นความสำคัญและส่งเสริมบทบาทขององค์กรประชาชน เพราะองค์กรประชาชนช่วยเสริมและเยียวยาข้อบกพร่องการทำงานของรัฐบาลและหน่วยราชการได้ การที่อารยรัฐบาลจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเกื้อหนุนการทำงานขององค์กรประชาชนก็ด้วยตรรกะดังกล่าวข้างต้นนี้

รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยหวาดระแวงว่า ผู้นำ NGOs บางหมู่เหล่ารับเงินจากต่างประเทศมาโค่นล้มรัฐบาล รายงานของนายตำรวจบางนายที่ไร้คลื่นสมองชี้้นำประเด็นนี้คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จะมีองค์กรต่างประเทศองค์การใด หรือรัฐบาลต่างประเทศรัฐบาลใดเกลียดชังพรรคประชาธิปไตย และเกลียดชังนายชวณ หลีกภัย ถึงกับให้เงินอุดหนุนเพื่อโค่นล้มรัฐบาลพรรคประชาธิปไตย พรรคประชาธิปไตยมีความสำคัญในยุทธศาสตร์โลกมากถึงปานนี้ กระนั้นหรือ และจะโค่นล้มพรรคประชาธิปไตยไปทำไมกัน ในเมื่อความผูกพร่อนภายในพรรคก็เพียงพอที่จะทำให้พรรคประชาธิปไตยล้มได้เอง

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า องค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยสัดส่วนสำคัญพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ ทั้งจากองค์กรพัฒนาเอกชนและมูลนิธิในโลกฝ่ายเหนือ รวมทั้งหน่วยรัฐการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งให้ความช่วยเหลือโลกที่สามผ่านองค์กรประชาชน

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การที่ NGOs ไทยพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศเป็นเรื่องสมควรหรือไม่

พรรคประชาธิปไตยโจมตี NGOs ในประเด็นการพึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ ประดุจว่า เงินทุนจากต่างประเทศเป็นสิ่งชั่วร้าย แต่รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยต้องตอบคำถามให้ได้ว่า เมื่อรัฐบาลรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ และกู้เงินจากต่างประเทศได้ เหตุใดประชาชน

จึงรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศมิได้เล่า ในเมื่อเงินช่วยเหลือต่างประเทศที่ผ่าน NGOs ไทยจำนวนมากถูกใช้ไปในการบรรเทาทุกข์เชิงมนุษยธรรมของคนยากจนในชนบท เกือบทุกคนต่ำชั้นในสังคม ส่งเสริมการวางแผนครอบครัว ช่วยเหลือผู้เป็นโรคเอดส์และโรคเรื้อน ทรนรงค์เรื่องสิทธิและเสรีภาพ ส่งเสริมสิทธิและความเสมอภาคของสตรี อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ

ในเมื่อรัฐบาลไทยมิได้ให้ความสำคัญและส่งเสริมองค์กรประชาชน อีกทั้งเศรษฐกิจไทยที่ยินดีบริจาคเงินเพื่อการพัฒนาชนบท พัฒนาสังคม พัฒนาการเมือง และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีน้อย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ NGOs ไทยต้องพึ่งพิงเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพราะมนุษยธรรมของชาวต่างชาติสูงส่งกว่ามนุษยธรรมของคนไทยและรัฐบาลไทย

คำถามพื้นฐานข้อต่อไปก็คือ การรับเงินทุนจากต่างประเทศเป็นการขายชาติและการปล้นชาติหรือไม่ คำตอบคำถามพื้นฐานข้อนี้ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขผูกพันเงินกู้ แม้จนบัดนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ยังไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า เมืองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรใดรับเงินทุนจากต่างประเทศเพื่อมาก่อการร้ายในประเทศไทย สร้างภาวะจลาจลในสังคมไทย หรือแม้แต่โค่นล้มรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ หากมีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงในประเด็นเหล่านี้แม้แต่น้อยนิด รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์คงไม่ลังเลที่จะประโคมข่าว

ในขณะที่มีอาจพิสูจน์ได้ว่า NGOs ขายชาติ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์กลับเป็นฝ่ายถูกกล่าวหาว่า 'ขายชาติ' เสียเอง ในเมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) และเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) ของธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย เงื่อนไขการดำเนินนโยบายเหล่านี้ทำให้เมืองไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีเพียงแต่ต้องดำเนินนโยบายตามคำสั่งการขององค์กรโลกบาลเท่านั้น หากยังต้องตรากฎหมายตามพันธะที่มีกับองค์กรโลกบาลเหล่านี้อีกด้วย ในประการสำคัญ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ มุ่งขายทรัพย์สินให้ชาวต่างประเทศ จนโครงสร้างความเป็นเจ้าของอุตสาหกรรม (Structure of Industrial Ownership) ถูกยึดกุมโดยชาวต่างชาติในสัดส่วนสำคัญ ภายใต้การบริหารของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ เมืองไทยมิได้สูญเสียแต่อธิปไตยในการกำหนดนโยบายเท่านั้น หากยังสูญเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจอีกด้วย

เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของ NGOs เป็นบุุคคลเดียวกับเหล่านักเลือกตั้ง มีกิเลส ตัณหา และราคะไม่แตกต่างกัน มีความดีความเลวไม่ต่างกัน ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน NGOs มิได้แสวงหาอำนาจ และไม่มีโอกาสขอลอำนาจ หรือใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในขณะที่นักเลือกตั้งมุ่งแสวงหาอำนาจ และมีโอกาสขอลอำนาจ

ผู้นำ NGOs ที่เป็นคนดีก็มีมาก ที่เป็นคนเลวก็มีหาน้อยไม่ แต่คนเหล่านั้นไม่มีอำนาจในการออกเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินแจกจ่ายแก่เศรษฐกิจที่เป็นบริวาร คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสดูฉบับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานโทรคมนาคม คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสหากินกับการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า คนเหล่านั้นไม่สามารถขอลดอำนาจในการผันงบประมาณแผ่นดินให้เป็นประโยชน์แก่สมุนบริวาร ในประการสำคัญ คนเหล่านั้นไม่มีโอกาสได้รับแม้แต่หุ้นจากสหกรณ์ใดๆ

ใครเป็นคนปล้นชาติ ?

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 ตุลาคม 2543

องค์การการค้าโลก ชุมชนท้องถิ่นพัฒนา และเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะเป็นปรัชญาพื้นฐานขององค์การการค้าโลกได้หรือไม่ ?

ผมมีคำตอบและ 'พันธ' ประเด็นนี้มาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า *ไม่ได้* ดังนั้น จึงรู้สึกประหลาดใจที่ผู้อำนวยการองค์การการค้าโลกคนใหม่ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในทำนองว่า จะน้อมรับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้กับองค์การการค้าโลก

องค์การการค้าโลกก่อเกิดในปี 2538 อันเป็นผลจากการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย สืบทอดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมจาก GATT องค์การการค้าโลกจึงเป็นจักรกลสำคัญในการแผ่อิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus)

แต่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมยอมมิใช่ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และฉันทมติแห่งวอชิงตันยอมมิใช่ฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ (Bangkok Consensus)

องค์การการค้าโลกมีหน้าที่จัดและรักษาระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายพื้นฐานในการส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว ทั้งนี้ด้วยความเชื่อว่าการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศจะช่วยเพิ่มพูนสวัสดิภาพแห่งมนุษยพิภพ ระเบียบการค้าระหว่างประเทศจึงจัดวางบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และองค์การการค้าโลกมีหน้าที่ดูแลให้ภาคีสมาชิกเปิดประตูการค้าต่างประเทศ ทั้งการค้าสินค้าและการค้าบริการ โดยที่ภาคีสมาชิกที่ร่ำรวยกำลังผลักดันให้เปิดประตูการลงทุนระหว่างประเทศด้วย

ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมยึดหลัก*ความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ* (Comparative Advantage) ตามหลักการนี้ นานาประเทศควรเลือกผลิตสินค้าและบริการที่ตนเองมีความชำนาญพิเศษและมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการผลิต เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าและบริการที่ตนเองไม่มีความถนัดในการผลิต เมื่อระบบเศรษฐกิจปราศจากทำนบกีดขวางการค้าระหว่างประเทศ สินค้าเข้าย่อมทะลักเข้ามา หากประเทศคู่ค้ามีประสิทธิภาพในการผลิตสินค้าและบริการใดมากกว่า กิจกรรมที่ผลิตสินค้าและบริการดังกล่าวย่อมมีเสถียรภาพ เพราะมีโอกาสแข่งขันกับสินค้าเข้าจากต่างประเทศได้ กิจกรรมที่จะดำรงอยู่ได้ย่อมมีเฉพาะกิจการที่สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ภายใต้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่ยึดปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม ประเทศต่างๆย่อมถูกกดดันให้จัดสรรทรัพยากรในการผลิตตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ

แต่ยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มิได้ยึดหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ หากแต่ยึดหลักการพึ่งตนเอง การผลิตภายในครัวเรือนเป็นไปเพื่อกินเพื่อใช้ หากมีผลผลิตเหลือจากการบริโภคในครัวเรือนจึงนำออกขาย หลักการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ไม่สอดคล้องกับหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ เพราะการยึดหลักความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบทำให้ประชาชนในชนบทผลิตพืชเชิงเดี่ยว (Monocrop) ไม่มีการกระจายการผลิตภายในครัวเรือน แต่การพึ่งตนเองและหลักการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้เน้นการกระจายการผลิตภายในครัวเรือน เพราะการใช้ความชำนาญพิเศษในการผลิตพืชเชิงเดี่ยวก่อให้เกิดภาวะความเสี่ยงและสภาวะความไม่แน่นอนแก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยามที่มีภัยธรรมชาติหรือในยามที่มีความแปรปรวนของราคาในตลาดโลก

ด้วยเหตุดังนี้ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจึงไปด้วยกันมิได้กับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการกระจายการผลิตภายในครัวเรือน และการผลิตเพื่อกินเพื่อใช้ ในขณะที่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมยึดหลักการผลิตตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ และเน้นการผลิตเพื่อการพาณิชย์

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงยังแตกต่างจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมในด้านวิถีการดำรงชีวิต เพราะปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเน้นการอยู่พอดีกินพอดี ในขณะที่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมเน้นการอยู่ดีกินดี และมองไม่เห็นภัยพิบัติอันเกิดจากลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) เพราะลัทธิบริโภคนิยมหล่อเลี้ยงการเติบโตของการค้าระหว่างประเทศ ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงต้องการลดทอนอิทธิพลของลัทธิบริโภคนิยม เพราะมองเห็นภัยอันเกิดจากลัทธิบริโภคนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำให้มนุษย์อยู่เกินพอดี กินเกินพอดี และการปลูกเจ้ากิเลส ตัณหา และราคะของมนุษย์

หากองค์การการค้าโลกต้องการเดินบนเส้นทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ก็ต้องละทิ้งปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และต้องเปลี่ยนแปลงระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเสียใหม่ ในประการสำคัญ ต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์และชุดแห่งความคิดว่าด้วยโลกและชีวิตในองค์การการค้าโลกนั่นเอง

ผู้อำนวยการคนใหม่ขององค์การการค้าโลกคงทราบและควรจะทราบว่า การหันเหองค์การการค้าโลกจากเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ เพราะเส้นทางดังกล่าวนี้ให้ประโยชน์แก่ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป ในประการสำคัญ ผู้อำนวยการคนใหม่ตระหนักดีว่า ตนมีหน้าที่จัดการให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่บรรลุผล โดยที่การเจรจาการค้าพหุภาคีล้วนมีเป้าหมายในการนำมนุษย์พิภพสู่ภาวะการค้าเสรี

คงไม่มีผู้ที่มีสติสัมปชัญญะคนใดที่ทุ่มเทแย่งชิงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก โดยมิได้ศรัทธาปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม

ถ้าเช่นนั้น การกล่าวถึงปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะปรัชญาขององค์การการค้าโลก และในฐานะปรัชญาของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ คงไม่มีความหมายจริงจังใดๆ นอกจากเป็นเพียงการเปล่งมธุรสวาจา

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับพฤหัสบดีที่ 5 กันยายน 2545

ภาคที่สี่

Globalization

Globalisation vs. Anti-Globalization

โลกาภิวัตน์เป็นวาทกรรมสำคัญในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 ส่วนสำคัญเป็นเพราะกระบวนการโลกาภิวัตน์ขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็วในช่วงเวลาดังกล่าวนี้

โลกาภิวัตน์เป็นกระบวนการเชื่อมโยงส่วนต่างๆของโลกเข้าด้วยกัน การเชื่อมโยงดังกล่าวนี้ในเบื้องต้นอาศัยการสร้างเครือข่ายการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศ ครั้นเมื่อประเทศต่างๆดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน ตลาดการเงินของประเทศต่างๆเริ่มเข้ากับตลาดการเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุดังนี้ การขยายตัวของตลาดการเงินระหว่างประเทศจึงส่งผลต่อการเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์ กระบวนการนี้ทำให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันนี้ได้รับการเสริมส่งอย่างสำคัญจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงสามทศวรรษสุดท้ายของคริสต์ศตวรรษที่ 20

โลกาภิวัตน์จะขยายตัวอย่างกว้างขวางและรวดเร็วก็ต่อเมื่อประเทศต่างๆดำเนินนโยบายเสรีนิยม ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หากปราศจากนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศจะเป็นไปอย่างเชื่องช้า หากปราศจากนโยบายเสรีนิยมทางการเมือง ประชาชาติไม่มีประชาธิปไตย ประชาชนถูกกีดรอนสิทธิและเสรีภาพ รวมตลอดจนการมีส่วนร่วมในการกำหนดชะกรรมของตนเอง หากปราศจากนโยบายเสรีนิยมทางวัฒนธรรม ปฏิสัมพันธ์ระหว่างวัฒนธรรมของชาติต่างๆจะมีอย่างจำกัด การถ่ายทอดวัฒนธรรมข้ามชาติเผชิญทำนบกีดขวาง ในประการสำคัญ กระบวนการแปรวัฒนธรรมให้เป็นสินค้า (Commodification) จะเป็นไปอย่างเชื่องช้า ซึ่งมีผลต่อการเติบโตของทุนวัฒนธรรม (Cultural Capital) โดยตรง

ประเทศมหาอำนาจได้ประโยชน์จากกระบวนการโลกาภิวัตน์ ด้วยเหตุดังนั้น จึงพยายามผลักดันให้กระบวนการโลกาภิวัตน์ขยายตัว ในการนี้ ประเทศมหาอำนาจอาศัยองค์กรโลกบาลเป็นกลไกสำคัญในการเผยแพร่ลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) และลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าโลกมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้ภาคีสมาชิกดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ ทั้งด้านการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม และบังคับให้ภาคีสมาชิกปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวนี้

การก่อตัวของฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) นับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา สะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ ฉันทมติแห่งวอชิงตันนำเสนอ นโยบายชุดเสรีนิยม (Policy Menu) เพื่อเกื้อหนุนการเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์ ด้วยการ 'ล้างสมอง' พลโลกเพื่อให้เห็นดีเห็นงามว่า หากปราศจากการปรับนโยบายสู่แนวทางเสรีนิยม การปฏิรูปนโยบายเศรษฐกิจ (Economic Policy Reform) มิอาจเกิดขึ้นได้ ในทำนองเดียวกัน หากไม่เดินแนวทางเสรีนิยม การปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structural Adjustment) มิอาจเป็นไปได้

แม้ในขั้นแรกฉันทมติแห่งวอชิงตันจะจำกัดการนำเสนอเฉพาะนโยบายเศรษฐกิจ แต่เมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2530 ฉันทมติแห่งวอชิงตันก็ขยายไปสู่ประเด็นทางการเมืองการปกครอง ทั้งในเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) และเรื่องสิทธิมนุษยชน รวมถึงลดจนการปรับระบบการเมืองไปสู่ระบอบประชาธิปไตย (Democratization)

ในด้านหนึ่ง ฉันทมติแห่งวอชิงตันมิได้หยุดนิ่ง หากแต่มีพลวัตร ในอีกด้านหนึ่ง ฉันทมติแห่งวอชิงตันมีกระบวนการโลกาภิวัตน์ อันเป็นเหตุให้นโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ กลายเป็นนโยบายหลักของประเทศต่างๆ แม้ในขั้นแรกกระบวนการโลกาภิวัตน์ของฉันทมติแห่งวอชิงตันจะเป็นการแผ่อิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่จากโลกที่หนึ่งไปสู่โลกที่สาม แต่ภายหลัง จากกำแพงเบอร์ลินพังทลายและอาณาจักรโซเวียตล่มสลายนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ฉันทมติแห่งวอชิงตันก็แผ่อิทธิพลเข้าสู่โลกที่สอง มนุษย์พิภพนี้ก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวโดยอาศัยเครือข่าย การค้า การลงทุน การเงิน และเทคโนโลยีระหว่างประเทศ ประเทศในโลกที่สองพากันเข้าแถว สมัครเป็นสมาชิกองค์การการค้าโลก ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ด้วยเหตุ ดังนี้ ฉันทมติแห่งวอชิงตันจึงค่อยๆแปรสภาพเป็นฉันทมติแห่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ มนุษย์พิภพ (One World Consensus)

แต่ผู้คนในมนุษยพิภพมิได้เห็นดีเห็นงามกับโลกาภิวัตน์และฉันทมติแห่งวอชิงตันไปเสียทั้งทั้งหมด กลุ่มคนที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์และต่อต้านฉันทมติแห่งวอชิงตัน ซึ่งมีนัยรวมไปถึงการต่อต้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก และองค์การการค้าโลกด้วย เริ่มมีการ จัดตั้งและผ่นึกกำลังอย่างเข้มแข็ง องค์การจัดตั้งที่ต่อต้านกระแสโลกเหล่านี้เริ่มจัดการประชุม ประจำปีคู่ขนานไปกับการประชุมประจำปีของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก โดยที่ต่อมามีการจัดการประชุมประท้วงและต่อต้านองค์การโลกบาลเหล่านี้ ดังการประชุม WTO ณ นคร Seattle ปลายปี 2542 การประชุม UNTAD ณ กรุงเทพฯ ปี 2543 การประชุม ADB ณ นครเชียงใหม่ ปี 2543 และการประชุม World Economic Forum ณ นคร Davos ประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ปลายเดือนมกราคม 2544 เป็นต้น

องค์กรประชาชนที่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์มาจากทุกกลุ่มประเทศ มีจำเพาะโลกที่สาม หากรวมโลกที่หนึ่งและโลกที่สองด้วย องค์กรเหล่านี้มีความเห็นว่า โลกาภิวัตน์มิได้เป็นมิตรต่อคนจน มิได้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มิได้เป็นมิตรกับสถาบันครอบครัว และมิได้เป็นมิตรกับวัฒนธรรมแห่งชาติ

กลุ่มคนที่บูชาโลกาภิวัตน์เสนอเหตุผลว่า โลกาภิวัตน์เกื้อกูลการเติบโตทางเศรษฐกิจ และการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นประโยชน์แก่คนจน คนกลุ่มนี้อ้างงานวิจัยจำนวนมากที่พบข้อเท็จจริงว่า ในประเทศที่มีการเติบโตทางเศรษฐกิจยาวนาน จำนวนคนจนจะลดลง ธนาคารโลกถึงกับประโคมคำขวัญบน Web Site (www.worldbank.org) ว่า Growth is good for the poor. โดยที่กลุ่มคนที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์มิได้เชื่อคำขวัญดังกล่าวนี้

หากมันยอมรับว่า การเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นประโยชน์ต่อคนจน แต่ผลพวงของการเติบโตทางเศรษฐกิจมิได้มีการกระจายอย่างเสมอภาค ในกรณีของประเทศไทย การกระจายรายได้ของครัวเรือนมีแนวโน้มเลวลงตามกาลเวลา ในสังคมเศรษฐกิจโลก ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจจะระหว่างประเทศต่างๆมีมากขึ้น

จากการศึกษาของศาสตราจารย์แองกัส แมดดิสัน (Angus Maddison) ในปี พ.ศ. 2363 รายได้ถัวเฉลี่ยของกลุ่มประเทศร่ำรวยที่สุด 20 ประเทศแรก คิดเป็นสองเท่าของกลุ่มประเทศยากจนที่สุด สัดส่วนนี้เพิ่มเป็น 4 เท่าในปี 2443 20 เท่าในปี 2503 และ 40 เท่าในปี 2543 งานวิจัยของธนาคารโลกเรื่อง “True World Income Distribution, 1988 and 1993” โดย Branko Milanovic (1999) พบว่า ความไม่เสมอภาคในการกระจายรายได้ระหว่างประเทศต่างๆในมนุษย์พิภพล่วงระหว่างปี 2531-2536

หากโลกาภิวัตน์หนุนเนื่องการเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ที่ได้จากโลกาภิวัตน์ก็มิได้ตกแก่ประเทศต่างๆอย่างเท่าเทียมกัน โดยที่กลุ่มประเทศร่ำรวยได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์มากกว่ากลุ่มประเทศยากจน อันเป็นเหตุให้ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่างๆมีมากขึ้น กลุ่มที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์เชื่อว่า ความแตกต่างดังกล่าวนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ โดยที่ประเทศมหาอำนาจสามารถเข้าถึงตลาดของประเทศยากจน สามารถหาประโยชน์จากความหลากหลายด้านชีวภาพในประเทศยากจน สามารถดูดดึงแรงงานมีฝีมือและชนชั้นมันสมองจากประเทศยากจน (โดยที่ไม่ต้องการดูดดึงแรงงานไร้ฝีมือ) และสามารถขาย ‘ความคิด’ และเทคโนโลยีแก่ประเทศยากจน (โดยที่ไม่ต้องการถ่ายทอดเทคโนโลยี)

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก ช่วงที่กระบวนการโลกาภิวัตน์ขยายตัวอย่างรวดเร็ว มักจะเป็นช่วงเวลาที่การกระจายรายได้ระหว่างประเทศต่างๆเลวลง ดังเช่นช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 19 ต่อเนื่องถึงทศวรรษแรกในคริสต์ศตวรรษที่ 20 ประวัติศาสตร์ในช่วงเวลา

ดังกล่าวนี้ให้บทเรียนสำคัญแก่เราว่า ความไม่เท่าเทียมกันในการแบ่งปันผลประโยชน์จาก โลกานวัตกรรมนำมาซึ่งนโยบายที่มีผลในการทำลายเครือข่ายโลกานวัตกรรม ความเข้มข้นในการแข่งขันในตลาดสินค้านำมาซึ่งสงครามการค้า ประเทศต่างๆพากันสร้างกำแพงภาษีเพื่อปกป้องอุตสาหกรรม และการผลิตภายในประเทศ สงครามการค้าในทศวรรษ 2460 นำมาซึ่งภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (The Great Depression) ในทศวรรษ 2470

โลกานวัตกรรมจะยังคงเป็นนวัตกรรมสำคัญในคริสต์ศตวรรษที่ 21 การทำห้กันระหว่าง กลุ่มประชาโลกานวัตกรรมกับกลุ่มต่อต้านโลกานวัตกรรมจะทวีความเข้มข้นและรุนแรงมากขึ้น การต่อสู้ ดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานเป็นการต่อสู้เชิงอุดมการณ์ กลุ่มคนที่บูชาโลกานวัตกรรมมิได้เลื่อมใสเฉพาะแต่ ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่เท่านั้น หากยังมีศรัทธาในระบบทุนนิยมโดยพื้นฐานอีกด้วย ในขณะที่กลุ่มผู้ ต่อต้านโลกานวัตกรรมมิได้ยึดถือระบบทุนนิยมเป็นโลกพระศรีอารีย์

ตราบเท่าที่กระบวนการโลกานวัตกรรมได้ปรับตัวไปในทางที่เป็นมิตรกับคนจน เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เป็นมิตรกับสถาบันครอบครัว และเป็นมิตรกับ วัฒนธรรมของแต่ละประเทศ และตราบเท่าที่ผลพวงของโลกานวัตกรรมได้มีการแบ่งปันกันอย่าง เสมอภาคระหว่างประเทศต่างๆในสังคมเศรษฐกิจโลก และระหว่างกลุ่มชนต่างๆภายในสังคม เศรษฐกิจแต่ละประเทศ กระแสการต่อต้านโลกานวัตกรรมจะยังคงดำรงอยู่ต่อไป โดยที่ทวีความ เข้มแข็งด้วย หากกลุ่มคนที่ผลักดันกระบวนการโลกานวัตกรรมยังไม่ผ่อนปรนและปรับตัว สังคม เศรษฐกิจโลกอาจต้องเผชิญกับสภาวะการสลายตัว (Global Economy Disintegration) ดังที่เคย ปรากฏมาแล้วในช่วงสามทศวรรษก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง

หมายเหตุ บทความตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 มีนาคม 2544