

คอลัมน์ “เศรษฐกิจทศวรรษเจ้าพระยา”

ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนธันวาคม 2544

## สาระสำคัญของฉันทมติแห่งวอชิงตัน

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ผู้คนจำนวนไม่มากนักที่ทราบว่า “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” 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 ทั้งเคยทำงานเป็นที่ปรึกษาเศรษฐกิจของกระทรวงการคลังแห่งประเทศอังกฤษในช่วงเวลาสั้นๆ (2511-2513) อีกด้วย

วิลเลียมสันเคยพเนจรสอนหนังสือในมหาวิทยาลัยอเมริกันชั้นนำหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Princeton University (2505-2506) และ M.I.T. (2510) ในปี 2521 วิลเลียมสันตัดสินใจอำลาปิตุภูมิมาตุคาม เริ่มต้นด้วยการสอนหนังสือในบราซิล ณ มหาวิทยาลัย Pontificia Universidade Catolica do Rio de Janeiro ระหว่างปี 2521-2524 และนับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา เขาตัดสินใจลงเสาปักหลักอยู่ที่ Institute for International Economics นครวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยในระหว่างนั้นลาไปทำงานวิจัยในธนาคารโลกระหว่างปี 2539-2542 แล้วกลับมาอยู่เียง 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 การใช้งบประมาณขาดดุลนอกจากจะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อและบั่นทอนฐานะความมั่นคงทางการคลังแล้ว ยังทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account) ขาดดุลอีกด้วย การลดการขาดดุลทางการคลังจะก่อให้เกิดผลในทางตรงกันข้าม นอกจากฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้นและแรงกดดันเงินเฟ้อลดลงแล้ว ดุลบัญชีเดินสะพัดยังขาดดุลน้อยลงอีกด้วย

**นโยบายชุดที่สองว่าด้วยการจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายรัฐบาล**  
ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับของจอห์น วิลเลียมสัน เสนอให้กำหนดแนวนโยบายงบประมาณที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* รัฐบาลควรยกเลิกหรือลดการให้เงินอุดหนุน (Subsidy) เพราะการให้เงินอุดหนุนก่อปัญหาความไร้ประสิทธิภาพดำรงอยู่ 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 การปรับอัตราภาษีมีผลกระทบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยที่การขึ้นภาษีในอัตราสูงอาจเป็นสิ่งจูงใจให้มีการหลบเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) ได้

*ประการที่สอง* อัตราภาษีส่วนเปลี่ยนแปลง (Marginal Tax Rate) ควรกำหนดให้อยู่ในอัตราต่ำ การเก็บอัตราภาษีส่วนเปลี่ยนแปลงในอัตราสูงมีผลลดแรงจูงใจทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งจูงใจในการทำงาน

**นโยบายชุดที่สี่ว่าด้วยอัตราดอกเบี้ย** ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสัน เสนอแนวนโยบายอัตราดอกเบี้ย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* อัตราดอกเบี้ยควรปล่อยให้เป็นเรื่องของกลไกตลาดการเงินภายในประเทศ รัฐบาลมิควรควบคุมอัตราดอกเบี้ย

*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* รัฐบาลไม่ควรเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าขั้นกลาง (Intermediate Goods) ที่ใช้ไปในการผลิตเพื่อการส่งออก การเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าขั้นกลางกระทบต่อต้นทุนการผลิต การที่ต้นทุนการผลิตอยู่ในระดับสูงย่อมบั่นทอนฐานะการแข่งขันในตลาดโลก การเลิกเก็บอากรขาเข้าจากสินค้าขั้นกลางจะช่วยเสริมฐานะการแข่งขันดังกล่าวนี้

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

**นโยบายชุดที่แปดว่าด้วยการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization)** ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้ลดบทบาทของรัฐบาลในด้านการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ โดยตรง โดยถ่ายโอนหน้าที่การผลิตไปให้ภาคเอกชน ผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ นอกจากจะช่วยลดขนาดและบทบาทของรัฐบาลแล้ว ยังอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการประกอบการอีกด้วย เหตุที่วิลเลียมสันมองการณ์ในด้านดีจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน ก็คือ วิชาธุรกิจเอกชนมีความเป็นเจ้าของ (Ownership) และความรับผิดชอบ (Accountability) ชัดเจนมากกว่ารัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจแม้โดยนิตินัยมีส่วนเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ แต่โดยพฤตินัยมิได้สำนึกถึงความเป็นเจ้าของดังกล่าว การบริหารจัดการจึงมิได้ทุ่มเทและรับผิดชอบมากเท่าผู้เป็นเจ้าของในวิชาธุรกิจเอกชน

### นโยบายชุดที่เก้าว่าด้วยการลดการควบคุมและการกำกับ (Deregulation)

ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้รัฐบาลลดการควบคุมและการกำกับระบบเศรษฐกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้โดยให้เหตุผลว่า การควบคุมและการกำกับมากเกินไป นอกจากจะต้องเสียต้นทุนสูง โดยที่อาจไม่คุ้มกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้แล้ว ยังเกื้อกูลการฉ้อราษฎร์บังหลวง และเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจในทางฉ้อฉลเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีกด้วย ในประการสำคัญ ผู้ประกอบวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก ซึ่งเป็นจักรกลสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจในโลกที่สาม โดยทั่วไปแล้วไม่สามารถเข้าถึงผู้มีอำนาจ ในขณะที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถหลุดพ้นจากกระบวนการควบคุมและกำกับของรัฐบาลได้ ทั้งนี้โดยอาศัยประโยชน์จากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

### นโยบายชุดที่สิบว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (Property Rights) ฉันทมติ

แห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันเสนอให้กำหนดกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินให้ชัดเจน (Property Rights Assignment) ความไม่ชัดเจนในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน นอกจากจะก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในความเป็นเจ้าของแล้ว ยังสร้างความไม่ชัดเจนในการรับผิดชอบอีกด้วย ความไม่ชัดเจนในกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ความหย่อนยานในการบังคับใช้กฎหมาย และความไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทำลายสิ่งจูงใจในการออมและการสะสมทรัพย์สิน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการเติบโตของระบบทุนนิยม

ฉันทมติแห่งวอชิงตันฉบับจอห์น วิลเลียมสันประกอบด้วยนโยบาย 10 ชุด ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ 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).