

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 9 มกราคม พ.ศ. 2546

ฉันทมติแห่งวอชิงตันบนเมนูนโยบาย

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เมนูนโยบาย (Policy Menu) หมายถึง ชุดของนโยบาย หากระบบเศรษฐกิจมีสภาพเสมือนหนึ่งคนไข้ เมนูนโยบายเปรียบประดุจยาชุดที่ใช้ในการเยียวยาอาการใช้นั้น เมนูนโยบายประกอบด้วยนโยบายมากน้อยเพียงใด และแต่ละนโยบายมีเนื้อหาและแนวทางอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายในการดำเนินนโยบายของระบบเศรษฐกิจ 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 จักต้องดำเนินนโยบายอะไรบ้าง และดำเนินนโยบายอย่างไร การประมวลความเห็นดังกล่าวนี้ ทำให้ได้มาซึ่งเมนูนโยบายที่ผู้นำแห่งนครวอชิงตัน 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 *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันตั้งใจให้เป็นเมนูนโยบายที่น่าเสนอโดยเทคโนโลยีแคแรก (Technocratic Policy Menu) โดยไม่เจือปนด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง แต่แล้ว *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันกลับถูกตีตราว่าเป็นผลผลิตของรัฐบาลอเมริกัน และมีพื้นฐานจากลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) และด้วยการบงการของรัฐบาลอเมริกันและองค์กรโลกาภิวัตน์ *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันถูกผลักดันให้เข้าสู่กระบวนการโลกาภิวัตน์จนกลายเป็นนโยบายเศรษฐกิจของมนุษยพิภพ หนึ่งทศวรรษภายหลังจากการเปิดตัวของ *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตัน จอห์น วิลเลียมสัน ยังคงยืนยันกรณอย่างไร้เดียงสาว่า *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันฉบับดั้งเดิมมิได้เจือปนด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง แม้ว่า *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันในปัจจุบันจะแตกต่างจากฉบับที่จอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอ แต่ *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันฉบับดั้งเดิมก็มีพื้นฐานมาจากปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะสนับสนุนการเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศ (Trade Liberalization) สนับสนุนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) และสนับสนุนการลดการควบคุมและการกำกับระบบเศรษฐกิจและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Deregulation) เพียงแต่ *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันฉบับที่น่าเสนอโดย จอห์น วิลเลียมสัน มิได้มีลักษณะเสรีนิยมสุดขีดดังฉบับอื่นเป็นที่เข้าใจกัน ในปัจจุบัน กระนั้นก็ตาม เมนูนโยบายที่ จอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอก็เป็นชุดนโยบายที่เกื้อกูลการขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันตกเป็นเป้าหมายโจมตีของขบวนการประชาชนระหว่างประเทศที่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์

ประการที่สอง *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันถูกกล่าวหาว่า มีพื้นฐานมาจากลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ และยึดโยงอยู่กับ Market Fundamentalism อันได้แก่ ลัทธิความคิดที่เชื่อว่า กลไกราคาสามารถแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เพียงแต่ปล่อยให้กลไกราคาทำงานอย่างเสรี ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจก็จะได้รับการเยียวยาแก้ไข จอห์น วิลเลียมสัน ตอบโต้ข้อกล่าวหาดังกล่าวนี้ เพราะวิลเลียมสันตระหนักแก่ใจดีว่า ประสิทธิภาพของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจมีอยู่อย่างจำกัด ปัญหาเศรษฐกิจบางปัญหากลไกราคาแต่ลำพังมิอาจเยียวยาแก้ไขได้ บางปัญหาแม้กลไกราคาจะช่วยบรรเทาความรุนแรงของปัญหาได้ แต่ไม่สามารถแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพได้ จำเป็นที่รัฐบาลต้องเข้ามาบีบหนามและอำนวยความสะดวกแก้ไขปัญหาเหล่านั้น วิลเลียมสันมีชื่อ Market Fundamentalist *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันฉบับที่เขานำเสนอในปี 2532 มิได้นำเสนอเมนูนโยบายเศรษฐกิจเสรีชนิดสุดขีด ดังจะเห็นได้ว่า วิลเลียมสันมิได้บรรจุนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว (Flexible Exchange Rate System) และนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) อย่างสุดขีดในเมนู *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันฉบับปี 2532

ประการที่สาม *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันฉบับที่จอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอในปี 2532 มีมิติด้านกาลและเทศะ ลิปปีให้หลังวิลเลียมสันยังคงตอกย้ำประเด็นนี้ *ฉันทมติ* แห่งวอชิงตันมีมิติ

ด้านกาละ เพราะเป็นเมฆนโยบายที่ประมวลจากความคิดเห็นของนักเศรษฐศาสตร์ชั้นนำ และองค์กรผลิตความคิดในนครวอชิงตัน ดี.ซี. เมื่อต้นทศวรรษ 2530 ฉันทมติแห่งวอชิงตันมีมิติด้านเทศะ เพราะเป็นเมฆนโยบายสำหรับประเทศในละตินอเมริกา แต่แล้วฉันทมติแห่งวอชิงตันก็ “พัฒนา” ไปเป็นเมฆนโยบายที่ปราศจากมิติด้านกาละและเทศะ กล่าวคือ เป็นเมฆนโยบายที่มีลักษณะอากาลิโก ใช้ในกาละใดก็ได้ ไม่เพียงแต่จะไม่มีข้อจำกัดด้านกาละเท่านั้น หากยังไม่มีข้อจำกัดด้านเทศะอีกด้วย กล่าวคือ ใช้ในภูมิภาคหรือประเทศใดก็ได้ กระบวนการโลกาภิวัตน์ของฉันทมติแห่งวอชิงตันทำให้เมฆนโยบายชุดนี้เขยิบฐานะเป็นนโยบายเศรษฐกิจแห่งมนุษยพิภพ (Global Economic Policy) แม้ว่าจอห์น วิลเลียมสัน มิได้มีเจตนารมณ์ในการนำเสนอฉันทมติแห่งวอชิงตันในฐานะเมฆอุดมการณ์ แต่การเปิดตัวฉันทมติแห่งวอชิงตันในช่วงปลายยุคสงครามเย็น ซึ่งเริ่มต้นด้วยการพังทลายของกำแพงเบอร์ลินในปีเดียวกับที่ฉันทมติแห่งวอชิงตันปรากฏโฉม ตามมาด้วยการล่มสลายของอาณาจักรโซเวียต และการประกาศชัยชนะของระบบทุนนิยมที่มีต่อระบบสังคมนิยม ทำให้ฉันทมติแห่งวอชิงตันในฐานะเมฆนโยบายเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมเป็นเป้าแห่งการวิพากษ์อย่างมีอาจเหลือภัยได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าสงครามอุดมการณ์มิได้ยุติลงพร้อมกับสงครามเย็น ศาสตราจารย์ศรีนิวัสัน (T.N. Srinivasan) เสนอความเห็นเห็นว่า หากเมฆนโยบายเศรษฐกิจชุดนี้มีได้ขนานนาม “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” แต่ใช้ชื่อ “บทสังเคราะห์วิลเลียมสัน” (Williamson Synthesis) การวิพากษ์และโจมตีจะมีน้อยกว่าที่เกิดขึ้นจริง

แต่ถึงจะเปลี่ยนแปลงการขนานนามอย่างไร การวิพากษ์และโจมตีไม่น่าจะบรรเทาเบาบางลง เพราะเหตุว่า ฉันทมติแห่งวอชิงตันนำเสนอเมฆนโยบายเศรษฐกิจแห่งความสำเร็จของระบบทุนนิยม ยิ่งไปกว่านั้น เมฆนโยบายดังกล่าวนี้ยังเสริมส่งการเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์อีกด้วย เมื่อจอห์น วิลเลียมสัน นำเสนอฉันทมติแห่งวอชิงตันในปี 2532 นั้น การเติบโตของกระบวนการโลกาภิวัตน์กำลังแสดงพลวัต โดยที่พลวัตดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างเด่นชัดยิ่งขึ้นตามลำดับตลอดทศวรรษภายหลังการเปิดตัวของฉันทมติแห่งวอชิงตัน แต่เป็นเพราะกระบวนการโลกาภิวัตน์จัดสรรผลประโยชน์ในมนุษยพิภพโดยไม่เท่าเทียมกัน ประเทศมหาอำนาจได้ประโยชน์ชนิดเป็นกอบเป็นกำ แต่ประเทศด้อยพัฒนาที่ยากจนกลับเป็นฝ่ายเสียประโยชน์ การกระจายรายได้ในมนุษยพิภพ (World Income Distribution) มีความไม่เท่าเทียมกันมากขึ้นด้วยเหตุดังนี้ กระบวนการต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ (Anti-Globalization Movement) จึงก่อเกิดและผนึกตัวอย่างเข้มแข็งตามลำดับ บรรดาผู้คนและองค์กรที่ต่อต้านโลกาภิวัตน์อาจจำแนกออกเป็น 2 กลุ่ม กลุ่มหนึ่งไม่ต้องการโลกาภิวัตน์ อีกกลุ่มหนึ่งต้องการให้กระบวนการโลกาภิวัตน์จัดสรรผลประโยชน์ในสังคมเศรษฐกิจโลกด้วยความเป็นธรรมและเท่าเทียมกันมากขึ้น เป้าแห่งการโจมตีมิได้มีเฉพาะแต่องค์กรโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และ

องค์การการค้าโลก และประเทศมหาอำนาจดังเช่นสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเท่านั้น หากฉันทมติแห่งวอชิงตันก็เป็นเป้าแห่งการวิพากษ์ด้วย เพราะฉันทมติแห่งวอชิงตันให้ความชอบธรรมแก่การขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์

แม้ว่าจอห์น วิลเลียมสัน มิได้นำเสนอฉันทมติแห่งวอชิงตันบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมชนิดสุดขีด แต่เมื่อนโยบายเศรษฐกิจที่ชื่อ “ฉันทมติแห่งวอชิงตัน” มิได้อยู่คงที่ หากแต่มีการขับเคลื่อนไปสู่แนวทางเศรษฐกิจเสรีนิยมชนิดสุดขีดมากขึ้นเรื่อยๆ 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. การประเมินฉันทมติแห่งวอชิงตันของศาสตราจารย์ศรีนิวัสัน 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.