

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 29 พฤศจิกายน 2538

นักผลิตนโยบายกับนักการเมือง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมแปลคำว่า "นักผลิตนโยบาย" จากคำว่า Policy Entrepreneur ศาสตราจารย์พอล ครูกแมน (Paul Krugman) เป็นผู้ใช้นี้ในหนังสือชื่อ *Peddling Prosperity* (New York : W.W. Norton and Co., 1994) ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ศาสตราจารย์ครูกแมนเป็นนักเศรษฐศาสตร์หนุ่ม ผู้มีอนาคตในโลกวิชาการอันเรืองรอง โดยที่ในอดีตมีผลงานในการบุกเบิกการวิเคราะห์ทฤษฎีการค้าเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Trade Theory)

Peddling Prosperity นำเสนอภาพกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาในรอบสองทศวรรษที่ผ่านมา โดยพุ่งเป้าโจมตีไปที่ Policy Entrepreneur ในสังคมอเมริกัน

ในขณะที่ศาสตราจารย์ครูกแมนใช้คำว่า Policy Entrepreneur ในบริบทสังคมอเมริกัน ผมใช้คำว่า "นักผลิตนโยบาย" ในบริบทสังคมไทย "นักผลิตนโยบาย" จึงมิได้มีความหมายเดียวกับ Policy Entrepreneur ที่ศาสตราจารย์ครูกแมนใช้

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยนับแต่ปี 2475 เป็นต้นมา ระบบราชการเป็นแหล่งผลิตนโยบายที่สำคัญ ในขณะที่รัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร เกือบไม่มีบทบาทใดๆในเรื่องนี้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครคือนักผลิตนโยบายในสังคมเศรษฐกิจไทย คำตอบก็คงพุ่งเป้าไปยังกลุ่มขุนนางนักวิชาการ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Technocrats

หากจะเปรียบเทียบกับองค์กรธุรกิจเอกชน กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีสถานะประดุจผู้จัดการระดับกลาง (Middle-level Managers) คนเหล่านี้มีหน้าที่ติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจด้านต่างๆ รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล รวมตลอดจนการให้ข้อเสนอแนะทางนโยบาย กลุ่มขุนนางนักวิชาการจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะนักผลิตนโยบาย โดยไม่เคยต้องเผชิญกับการท้าทายจากนักวิชาการนอกระบบราชการ อย่างน้อยจนถึงกลางทศวรรษ 2510

เหตุที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการสามารถผูกขาดอาชีพนักผลิตนโยบาย มิได้เป็นเพราะโครงสร้างส่วนบนที่เป็นระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยเท่านั้น หากยังเป็นเพราะมหาวิทยาลัยอ่อนแอ และภาคธุรกิจเอกชนยังไม่เข้มแข็งอีกด้วย เมื่อมหาวิทยาลัยอ่อนแอ สำนักวิชาการมหาวิทยาลัยไม่ปรากฏตัวตน กลุ่มขุนนางวิชาการสามารถครอบงำการเรียนการสอนใน

มหาวิทยาลัยได้ ไม่จำกัดเฉพาะสาขาสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ หากยังครอบคลุมสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้วย กลุ่มขุนนางนักวิชาการสามารถอาศัยกระบวนการเรียนการสอนในการกล่อมเกลாதศนคติของนักศึกษาให้เห็นดีเห็นงามกับนโยบายด้านต่างๆของรัฐบาล นับเป็นการสกัดกั้นทัศนะเชิงวิพากษ์ที่ทรงประสิทธิภาพยิ่ง

แต่เมื่อโครงสร้างส่วนบนแปรเปลี่ยนไปในทางที่มีลักษณะประชาธิปไตยมากขึ้น มหาวิทยาลัยเข้มแข็งขึ้น เนื่องจากการสร้างอาจารย์ประจำอย่างต่อเนื่อง และภาคธุรกิจเอกชนเติบโตใหญ่ทางเศรษฐกิจ กลุ่มขุนนางนักวิชาการเริ่มต้องเผชิญกับการท้าทาย อาจารย์มหาวิทยาลัยเริ่มส่งเสียงวิพากษ์นโยบายด้านต่างๆของรัฐบาล โดยที่ภาคธุรกิจเอกชนก็ร่วมเปล่งเสียงด้วย การณ์ทั้งหมดนี้เริ่มปรากฏเมื่อต้นทศวรรษ 2510 และปรากฏอย่างชัดเจนหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองปี 2516

อาจารย์มหาวิทยาลัยที่ต้องการแปรสภาพเป็นนักผลิตนโยบายไม่ปรากฏให้เห็นในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ แต่เริ่มปรากฏให้เห็นในยุครัฐบาลถนอม-ประภาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเลือกตั้งปี 2512 และปรากฏอย่างชัดเจนยิ่งภายหลังการรัฐประหารปี 2514 แต่อาจารย์มหาวิทยาลัยที่เข้าไปเป็นที่ปรึกษารัฐบาลเผด็จการเหล่านี้มักจะถูกประนามจากวงวิชาการด้วยตัวเอง

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 มีผลในการพลิกโฉมตลาดนโยบายเศรษฐกิจอย่างสำคัญ อาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนมากถูกดึงไปเป็นนักผลิตนโยบายในยุครัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ (2516-2518) ซึ่งมีนายป๋วย อึ๊งภากรณ์เป็นประธานคณะที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจ เมื่ออย่างเข้าสู่ยุครัฐบาลนักเลือกตั้ง อาจารย์มหาวิทยาลัยสามารถทำหน้าที่นักผลิตนโยบายโดยไม่ถูกประนาม ดังที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลเผด็จการ

ในระยะแรก บทบาทของอาจารย์มหาวิทยาลัยในฐานะนักผลิตนโยบายมีไม่สู้มาก ทั้งในยุครัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช และรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่บทบาทดังกล่าวนี้บทบาทวิในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) นับตั้งแต่นั้นมา นักผลิตนโยบายมิได้ถูกผูกขาดโดยกลุ่มขุนนางนักวิชาการอีกต่อไป

แต่อาจารย์มหาวิทยาลัยมิใช่กลุ่มคนนอกกระบวนการเพียงกลุ่มเดียวที่แย่งชิงบทบาทหน้าที่จากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ นักวิชาการจากภาคธุรกิจเอกชนก็ถูกดึงเข้าสู่อาชีพนักผลิตนโยบายด้วย การณ์ดังกล่าวนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในยุครัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518- 2519) ที่นำนักวิชาการจากธนาคารกรุงเทพมาเป็นนักผลิตนโยบาย ต่อมาเมื่อพรรคกิจสังคมเข้าว่ารัฐบาลเปรม 1 (2523-2524) และนายบุญชู โรจนเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ นักวิชาการจากธนาคารกรุงเทพอีกนั้นแหละที่ถูกดึงไปใช้งาน ณ บัดนี้ กลุ่มทุนต่างๆล้วนพยายามผลักดันตัวแทนเข้าไปเป็นนักผลิตนโยบาย ทั้งนี้เพื่อให้มี

หลักประกันว่า นโยบายที่ผลิตออกมาไม่เพียงแต่จะไม่ลดรอนผลประโยชน์ หากยังเกื้อกูลผลประโยชน์กลุ่มตนด้วย

ขุนนางนักวิชาการที่ประสบความสำเร็จในการผลิตนโยบายมักจะก้าวขึ้นไปเป็นชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) บางคนสามารถรักษาพรหมจรรย์ของมืออาชีพจนถึงอายุชั้ย แต่บางคนไต่เต้าไปสู่ปรีชาตติแห่งอำนาจ ทั้งในยุครัฐบาลอำมาตยาธิปไตยและยุครัฐบาลนักเลือกตั้ง ที่ประสบความสำเร็จในชีวิตทางการเมืองก็มีมากมาย แต่ก็ล้มเหลวก็มีไม่น้อย

นักผลิตนโยบายจากภาคธุรกิจเอกชน เมื่อพ้นจากตำแหน่ง มักจะกลับไปสู่อาชีพดั้งเดิมของตน ภาคธุรกิจเอกชนและกลุ่มทุนมีช่องทางและกลไกในการผลักดันนโยบายมากมายนัก โดยมีจำต้องมีตัวแทนเข้าไปเป็นนักผลิตนโยบายโดยตรง

แต่สำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยมีจำนวนไม่มากนักที่ประสบความสำเร็จในฐานะนักผลิตนโยบาย ผู้ที่ประสบความสำเร็จเหล่านี้บางคนเลือกเดินบนถนนการเมืองและปิ่นปายปรีชาตติแห่งอำนาจ นักผลิตนโยบายที่ผันตัวเองไปเป็นรัฐมนตรีหลายคนสามารถเดินบนถนนการเมืองได้อย่างราบรื่น แต่บางคนกลับต้องพินฝ่ามรสุมทางการเมืองที่เหี้ยมโหด ความสำเร็จหรือความล้มเหลวขึ้นอยู่กับโครงสร้างส่วนบนของสังคมเศรษฐกิจ รวมตลอดจนโครงสร้างของรัฐบาลเป็นสำคัญ

นักผลิตนโยบายมักจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างค่อนข้างราบรื่นในยุครัฐบาลอำมาตยาธิปไตย ดังจะเห็นได้จากยุครัฐบาลเปรม (2523-2531) และยุครัฐบาลอานันท์ (2534-2535) ซึ่งมีนักผลิตนโยบายทั้งที่มีภูมิหลังเป็นขุนนางนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยจำนวนไม่น้อยเข้าร่วมรัฐบาล ในยุคสมัยดังกล่าวนี้ มรสุมทางการเมืองส่วนบุคคลมีไม่มาก ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการทำหน้าที่รัฐมนตรีขึ้นอยู่กับความสามารถและศิลปะทางการเมืองส่วนบุคคลเป็นสำคัญ

แต่นักผลิตนโยบายมักจะไม่ประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่รัฐมนตรีในยุครัฐบาลนักเลือกตั้ง กรณีนายวีรพงษ์ รามางกูรในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และกรณี นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้ ความล้มเหลวมิได้เกิดจากการไร้ความสามารถ บุคคลทั้งสองต่างประสบความสำเร็จในฐานะนักผลิตนโยบาย คนแรกในยุครัฐบาลเปรม อีกคนหนึ่งในยุครัฐบาลชาติชาย แต่แรงกดดันทางการเมืองทำให้บุคคลทั้งสองไม่มีโอกาสใช้วิชาความรู้และแสดงความสามารถให้เป็นประโยชน์แก่สังคมอย่างเต็มที่

นักผลิตนโยบายที่ไร้ฐานทางการเมืองย่อมยากที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลนักเลือกตั้งได้ การที่มีได้เป็นนักเลือกตั้งย่อมขาดสัญลักษณ์ของการร่วมเผ่าพันธุ์เดียวกัน มรสุมทางการเมืองลูกแรกที่ต้องเผชิญก็คือ แรงกดดันจากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง

ส่วนหนึ่งเป็นแรงกดดันให้พ้นไปจากตำแหน่ง เพื่อจัดสรรตำแหน่งว่างให้แก่คัดเลือกตั้งพันธุ เดียวกัน อีกส่วนหนึ่งเป็นแรงกดดันให้ใช้อำนาจในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดสรร แก่กลุ่มการเมืองร่วมรัฐบาล นักผลิตนโยบายหากไม่สามารถฝ่ามรสุมการเมืองลูกแรกนี้ไปได้ ก็ยากที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีได้นาน

แต่นักผลิตนโยบายที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรียังต้องเผชิญมรสุมลูกอื่นๆ ดังเช่น การจ้องจับผิดของฝ่ายค้าน และแรงกดดันจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

เมื่อนายวีรพงษ์ รามางกูรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในยุครัฐบาลชาติชาย นายวีรพงษ์ได้รับการยอมรับจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการและจากกลุ่ม ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน ด้วยเหตุที่เขาประสบความสำเร็จ ในการทำหน้าที่นักผลิตนโยบายด้านเศรษฐกิจมหภาคในยุครัฐบาลเปรมอย่างดียิ่ง มรสุมที่ต้อง เผชิญมีเฉพาะแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองในรัฐบาลนั่นเอง แต่มรสุมลูกนี้ก็รุนแรงพอที่จะบั่นทอน ศักยภาพในการทำงาน ในขณะที่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาล ชาติชายไม่สู้ราบรื่น การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเดียวกันในรัฐบาลอานันท์กลับ ราบรื่นยิ่ง

เมื่อนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในรัฐบาลบรรหาร นายสุรเกียรติ์ต้องเผชิญมรสุมยิ่งกว่าที่นายวีรพงษ์เผชิญในรัฐบาลชาติชาย ไม่เพียงแต่จะมีแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองภายในรัฐบาลเท่านั้น นายสุรเกียรติ์ยังต้องเผชิญกับ วิกฤติแห่งศรัทธาอีกด้วย เนื่องจากมิได้รับการยอมรับจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการทั้งในกระทรวง การคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ที่สำคัญยิ่งกว่าก็คือ แรงต่อต้านจากกลุ่มทุนการเงิน

บทเรียนสำหรับนักผลิตนโยบายก็คือ ถนนสายที่นำไปสู่ยอดปิรามิดแห่งอำนาจ ในยุครัฐบาลนักเลือกตั้งมิได้ราบเรียบเสมอด้วยยุครัฐบาลอำมาตยาธิปไตย หากนักผลิตนโยบาย มิได้กลายเป็นพันธุเป็นนักเลือกตั้ง ก็ต้องเผชิญมรสุมทางการเมืองตั้งแต่ต้น การเป็นนักผลิตนโยบาย มิใช่เส้นทางลัดสำหรับอาจารย์มหาวิทยาลัยและขุนนางนักวิชาการในการปีนป่ายไปสู่ยอด ปิรามิดแห่งอำนาจอีกต่อไป