

คอลัมน์ “เศรษฐกรคนเจ้าพระยา”

นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนกันยายน 2546

Technocrats หายไปไหน?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คนที่ติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มมีคำถามผุดขึ้นในใจว่า เทคโนโลยีหายไปไหน เพียงช่วงเวลา 2 ปีที่รัฐบาลนี้บริหารราชการแผ่นดิน เทคโนโลยีในสังกัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจพากันหายหน้าหายตา จนก่อให้เกิดข้อกังขาว่า ถ้าเทคโนโลยีสูญพันธุ์เสียแล้ว

ผมแปล Technocrats ว่า "ขุนนางนักวิชาการ" อาจารย์อัมมาร สยามวาลา ท่านเคยใช้คำว่า "วิทยาริปัตย์"

การศึกษากลุ่มขุนนางนักวิชาการที่เป็นงานบุกเบิกเป็นของศาสตราจารย์ลอเรนส์ สไตเฟล (Laurence D. Stifel) ผมได้สานต่อการศึกษาเรื่องนี้ในหนังสือเรื่อง *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530*

เทคโนโลยีเป็นข้าราชการผู้บริหารระดับกลาง (Middle-Level Executive) มีหน้าที่ดูแลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ติดตามการเปลี่ยนสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์สภาวะเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิม และ/หรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ข้าราชการกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการนำอภิปรายในการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีผู้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่ก็เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ

ในบรรดากลุ่มขุนนางนักวิชาการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมด กลุ่มที่มีอิทธิพลและสำคัญที่สุดเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและยุทธศาสตร์การพัฒนา อันได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเป็นต้นมา กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีผู้นำที่เด่นชัดในแต่ละยุคแต่ละสมัย ประชาสังคมไทยรับรู้ว่ ใครเป็นผู้นำขุนนางนักวิชาการในกระทรวงต่างๆ ที่ข้องเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในบรรดาผู้นำเหล่านี้ ชื่อของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดูจะโดดเด่นกว่าผู้อื่น แม้จนบัดนี้ยังเป็นทีที่กล่าวขาน เสนาะ อุณากรู และ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล อาจเป็นผู้นำขุนนางนักวิชาการคนท้ายๆ ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดบทบาทของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ในยุคสมัยที่สังคมนการเมืองไทยเป็นสังคมอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Policy) ที่มีการปกครองทั้งระบอบเผด็จการและระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ขุนนางนักวิชาการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอันโดดเด่นในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ส่วนสำคัญเป็นเพราะลักษณะเทคนิควิชาการ (Technicality) ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอันซับซ้อนเกินกว่าที่จะรับรู้ได้หากปราศจากความรู้หลักและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ด้วยเหตุดังนี้ ชนชั้นปกครองจึงเป็นเพียง 'ตรายาง' ที่ให้ความเห็นชอบแนวนโยบายเศรษฐกิจที่นำเสนอโดยขุนนางนักวิชาการ การถกเถียงว่าด้วยแนวนโยบายเศรษฐกิจเป็นเรื่องภายในระบบราชการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะนักเศรษฐศาสตร์นอกกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ทั้งในชุมชนวิชาการและภาคธุรกิจ เอกชนขาดความเข้มแข็ง

เมื่อสังคมอำมาตยาธิปไตยลงรากปักหลักอย่างค่อนข้างมั่นคง สมาชิกกลุ่มขุนนางนักวิชาการเริ่มไต่บันไดแห่งอำนาจขึ้นเป็นชนชั้นปกครอง ขุนนางนักวิชาการจำนวนไม่น้อยถีบตัวขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีในยุคถนอม - ประภาส รวมทั้งรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 การเลื่อนฐานะจากเทคโนโลยีเป็นรัฐมนตรียังคงปรากฏต่อมาในรัฐบาลเปรม 1-3 (2523-2526) แต่แล้วพลังกลับถดถอยในยุครัฐบาลเปรม 4-5 (2526-2531)

แม้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในเบื้องต้น แต่กลับกลายเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังยึดชาติไทยในบั้นปลาย การแย่งชิงอำนาจรัฐระหว่างกลุ่มอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มยึดชาติไทยเป็นไปอย่างเข้มข้นในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม และจบลงด้วยชัยชนะของกลุ่มยึดชาติไทยเมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน (2531-2534)

รัฐบาลพลเอกชาติชาย โดยคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกจงใจลดรอนอำนาจของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ซึ่งในเวลานั้นนายเสนาะ อุณากรู เป็นผู้นำ และพยายามเข้าไปสวมบทบาทแทนกลุ่มขุนนางนักวิชาการ แต่กลุ่มขุนนางนักวิชาการกลับฟื้นคืนชีพเมื่อเกิดการรัฐประหารเดือน

กฎหมาย 2534 โดยกลับมามีบทบาทในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งโดยรูปลักษณะเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำนาจภายในไทย แต่โดยเนื้อแท้เป็นรัฐบาลของกลุ่มทุน

ฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางนักวิชาการได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวงเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ประชาสังคมไทยเริ่มมีข้อกังขาเกี่ยวกับความสามารถทางวิชาการของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง เพราะความผิดพลาดในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนำหายนภัยมาสู่สังคมเศรษฐกิจไทยชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ภาพของขุนนางนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต และเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยรวมยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว มลายหายไปจนเกือบหมดสิ้น ภาพเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะไม่ปรากฏในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเท่านั้น หากยังไม่ปรากฏในกระทรวงอื่นๆที่ข้องเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในระยะเวลาครึ่งศตวรรษที่ผ่านมา คุณลักษณะของขุนนางนักวิชาการแปรเปลี่ยนไปมาก 'กฎเหล็ก' ที่อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สถาปนาเพื่อธำรง 'พรหมจรรย์ของขุนนางนักวิชาการ' ในข้อที่ไม่ข้องแวะกับผลประโยชน์ทางธุรกิจทั้งในฐานะผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น และพนักงานของวิสาหกิจเอกชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ถูกทำลายอย่างราบคาบ จนท้ายที่สุดขุนนางนักวิชาการมีจิตวิญญาณไม่ต่างจากสัตว์เศรษฐกิจ ผู้มีความละโมภและเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ในแง่นี้กลุ่มขุนนางนักวิชาการทำลายตนเองไม่น้อยไปกว่าที่ถูกวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ทำลาย

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540-2543) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยปลี่ยนลักษณะของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ความเสื่อมโทรมทั้งด้านวิชาการและจริยธรรมทำลายความน่าเชื่อถือของกลุ่มนี้ กลุ่มขุนนางนักวิชาการตกต่ำถึงที่สุดในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ Strong Prime Minister นอกจากไม่ต้องการให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีผู้นำดุจดังที่เคยมีในอดีตแล้ว ยังไม่ต้องการให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการขึ้นมากำหนดนโยบายอีกด้วย

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยรุกคืบไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นปรากฏการณ์สุดท้ายของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ต่อแต่นี้ไปรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ขุนนางนักวิชาการมีหน้าที่น่านโยบายไปดำเนินการ

ณ บัดนี้ เทคโนโลยีกำลังสูญพันธุ์