

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 มกราคม 2534

## นโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลชาติชาย 2 : ไม่มีอะไรในกอไผ่

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เพื่อนร่วมงานของผมหลายคนชื่นชมกับคำแถลงนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 ที่ผ่านมานี้ เพราะเป็นนโยบายที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างค่อนข้างรอบด้าน แต่ผมไม่สู้เห็นด้วยกับความเห็นเช่นนี้

ผมได้ติดตามศึกษานโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมาเป็นเวลานานพอสมควร และได้ข้อสรุปสำคัญว่า ไม่มีมุสาวาทะทางการเมืองใดๆที่เลวร้ายไปกว่ามุสาวาทะในการแถลงนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ปรากฏว่า นโยบายที่รัฐบาลชุดต่างๆแถลงมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่นำมาดำเนินการในทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยมีแนวโน้มที่จะแถลงนโยบายในสิ่งที่ตนเองมิได้ตั้งใจหรือมิได้มีความจริงใจในการดำเนินการ ดังนั้น เราจึงต้องแยกแยะระหว่างนโยบายที่แท้จริงกับนโยบายที่แถลง

ในขณะที่รัฐบาลชาติชาย 2 มีอายุในการบริหารราชการแผ่นดินเหลือเพียง 1 ปี 7 เดือน แต่นโยบายที่แถลงหลายต่อหลายเรื่องเป็นนโยบายระยะยาว ดังเช่น การปฏิรูประบบราชการ และการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในช่วงเวลา 19 เดือน นโยบายเหล่านี้จึงเป็นเพียงมุสาวาทะทางการเมืองเท่านั้น เพราะตลอดช่วงเวลากว่า 2 ปีของรัฐบาลชาติชาย 1 ก็หาได้มีการเคลื่อนไหวในเรื่องเหล่านี้ไม่

แม้ว่าคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชาติชาย 2 จะครอบคลุมค่อนข้างรอบด้าน แต่นโยบายหลายต่อหลายนโยบายมีความขัดแย้งกันในตัวของมันเอง โดยที่นโยบายที่แถลงนี้หาได้จัดลำดับความสำคัญของนโยบายให้เด่นชัดว่า หากมีความขัดแย้งระหว่างนโยบาย รัฐบาลจักเลือก นโยบายใดก่อน นโยบายใดหลัง

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การขาดฐานปัญญาของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ทำให้การร่างนโยบายของรัฐบาลครั้งนี้ยังคงต้องพึ่งพิงกลุ่มขุนนางนักวิชาการในระบบราชการ แม้ว่าอำนาจในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจจะค่อยๆหลุดลอยจากกลุ่มอำมาตยาธิปไตย

นับตั้งแต่ ปี 2516 เป็นต้นมา โดยที่กลุ่มพ่อค้านายทุนมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งยังคงต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการในการร่างนโยบายเพื่อขายในตลาดการเมือง ชนชั้นปกครองไทยที่อยู่นอกระบบราชการยังขาดฐานปัญญาในการร่างนโยบายเพื่อการนี้ ด้วยเหตุดังนั้น เราจึงได้เห็นว่าการเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการร่างนโยบายที่รัฐบาลแถลงครั้งนี้ และมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า แนวนโยบายเศรษฐกิจสำคัญที่อยู่ในร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้ถูกยัดใส่เข้าไปในคำแถลงนโยบาย ของรัฐบาลชาติชาย 2

ในขณะที่กลุ่มอำมาตยาธิปไตยยังคงสามารถอ้างไว้ซึ่งบทบาทในการร่างนโยบาย เพื่อขายในตลาดการเมือง แต่การถกกลับปรากฏว่า พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ยกเว้นพรรคชาติไทย เกือบจะไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างนโยบายดังกล่าวนี้เลย ผู้นำพรรคเอกภาพหลายต่อหลายคนเรียกร้องให้พรรคประชุมพิจารณาทบทวนบทบาท เพราะแนวนโยบายสำคัญของพรรคไม่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลผสมในประเทศไทยมิได้เกิดจากการรวมพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือแนวนโยบายแนวทางเดียวกัน หากแต่เป็นการรวมตัวกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของพรรคเป็นสำคัญ

การแถลงนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภา มีสภาพเสมือนหนึ่งการขายนโยบายในตลาดการเมือง โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อรัฐบาลที่ไม่สามารถขายนโยบายได้ก็ต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่ไป แต่นโยบายที่จะขายในตลาดการเมืองได้นั้นจำเป็นต้องสนองความต้องการของผู้ซื้อได้ ในเมื่อความต้องการของผู้บริโภคมีอยู่อย่างหลากหลายนโยบายที่เสนอขายก็ต้องมีลักษณะหลากหลายด้วย ดังนั้น จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่พบว่า นโยบายของรัฐบาลชาติชาย 2 เน้นทั้งการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ โดยไม่ใส่ใจว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจเหล่านี้ขัดกันเองหรือไม่ เพราะในการที่จะมีความเข้าใจประเด็นนี้ จำต้องมีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ระดับหนึ่ง ในเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ รัฐบาลจึงถือเอาการแถลงนโยบายเป็นกระบวนการในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

การแถลงนโยบายของรัฐบาลในอีกด้านหนึ่งนั้น มีสภาพเสมือนหนึ่งการให้สัญญาประชาคม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจักต้องปฏิบัติตามสัญญาประชาคม มิฉะนั้นอาจถูกราษฎร ลงโทษทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้นำทางการเมืองในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายจึงพิถีพิถันในการแถลงนโยบายและระมัดระวังในการให้สัญญาประชาคม แต่ในกรณีของไทยหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยของ

ไทยล้มลุกคลุกคลานและมีอายุสั้นเกินกว่าที่ราษฎรจะปฏิบัติการลงโทษทางการเมืองแก่ผู้นำทางการเมืองได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเป็นข่าวสารข้อมูลที่ไม่วุ่นวายและไม่แพร่หลาย ด้วยเหตุนี้เอง ผู้นำทางการเมืองที่โกหกหลอกลวงราษฎรจึงยังทรงอำนาจทางการเมืองอยู่ได้

ผมได้ข้อสรุปมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า คำแถลงนโยบายของรัฐบาลมิใช่เอกสารที่มีค่าควรแก่การสนใจมากนัก เพราะเป็นเอกสารที่อุดมด้วยมุสาวาทะ ประโยชน์ประการเดียวที่เอกสารประเภทนี้มีอยู่ก็คือ การเป็นพยานเอกสารที่บ่งชี้ถึงความเป็นชาตินิยมในการโกหกที่แตกต่างกันของรัฐบาลชุดต่าง ๆ

ด้วยเหตุที่ผมมีมิจฉาพิฐูดังกล่าวนี้อย่างนี้ ผมจึงไม่เชื่อว่า รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการกระจายรายได้ดังที่ให้สัญญาประชาคมไว้ แต่ผมเชื่อว่า การเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลชุดนี้ คำแถลงนโยบายได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะให้สังคมเศรษฐกิจไทยเป็น 'ฐานเศรษฐกิจด้านหน้า' ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลชาติชาย 2 จึงเป็นยุทธศาสตร์เดียวกับที่มีมาตั้งแต่ปี 2504 นั่นก็คือ การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้สังคมเศรษฐกิจไทยสามารถไล่กวาดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) ได้ทัน โดยที่ในขณะเดียวกันก็หนีห่างจากประเทศที่กำลังวิ่งตามหลังมา ดังเช่นฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ศรีลังกา บังคลาเทศ ฯลฯ ความเชื่อของผมดังกล่าวนี้อาจเกิดจากการเฝ้าสังเกตพฤติกรรมของรัฐบาลชาติชาย 1 และการศึกษาแนวความคิดของกลุ่มคนในแวดล้อมนายกรัฐมนตรี แต่ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของรัฐบาลก็คือ กลุ่มพ่อค้า นายทุน แรงผลักดันที่จะให้รัฐบาลเน้นเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเป็นแรงผลักดันที่ทรงประสิทธิภาพ

แต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นจริงของสังคมเศรษฐกิจไทยและสังคมทุนนิยมโลกแล้ว ผมเชื่อว่า ในช่วงเวลา 19 เดือนข้างหน้า การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะกลายเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ภาวะจำยอมจักทำให้รัฐบาลชาติชาย 2 จำต้องดำเนินการแก้ปัญหาเงินตั้ง ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน หากวิกฤติการณ์ในตะวันออกเฉียงใต้อยู่ยัดเยียดและรุนแรงมากเพียงใด รัฐบาลชาติชาย 2 ก็ยังจะต้องให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเพียงนั้น