

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 1 ธันวาคม 2538

## รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

คุณสมบัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำลังกลายเป็นวิวัฒนาการเมืองซึ่งไม่เพียงแต่จะมีผลต่ออนาคตของผู้ดำรงตำแหน่งนี้ในปัจจุบันเท่านั้น หากยังอาจมีผลต่อการจัดสรรตำแหน่งแห่งหนทางการเมืองของรัฐบาลในอนาคตอีกด้วย

ในอดีตกาล ประชาชนและสังคมไทยไม่เคยเรียกร้องเรื่องคุณสมบัติของรัฐมนตรีในยุคอำมาตยาธิปไตย (2475-2516) ขุนศึกจำนวนมากหลายยึดกุมกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ คนเหล่านี้ไม่เคยมีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์หรือพาณิชยศาสตร์มาก่อน หากแต่ตัดสินใจในการบริหาร จากข้อมูลที่บรรดาขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ป้อนให้ขุนนางนักวิชาการจึงมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างมาก

ในสังคมตะวันตกดังเช่นอังกฤษแต่โบราณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือกระทรวงพาณิชย์จะมีอยู่น้อยรายนักที่จบการศึกษาอย่างเป็นทางการในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์หรือพาณิชยศาสตร์ บางคนสำเร็จการศึกษาในวิชาภาษาอังกฤษ วรรณคดี ประวัติศาสตร์ หรือแม้แต่สาขาวิชาคลาสสิก ผู้คนที่มิได้จบวิชาเศรษฐศาสตร์เหล่านี้จำนวนไม่น้อยประสบความสำเร็จในการทำหน้าที่รัฐมนตรีอย่างดียิ่ง รัฐมนตรีมิใช่ช่างเทคนิค หากแต่เป็นนักบริหารผู้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย ขอแต่เพียงมีการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลอย่างรอบด้าน และมีการนำเสนอรายงานอย่างเป็นระบบ รัฐมนตรีผู้ปรีชาสามารถย่อมตัดสินใจกำหนดนโยบายได้อย่าง 'ถูกต้อง' ยิ่งรัฐมนตรีมีความสามารถในการเลือกใช้คนด้วยแล้ว บรรดาผู้ช่วยและที่ปรึกษาก็จะช่วยในการทำงานได้มาก

แม้ว่าเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่จะถือกำเนิดมากกว่า 200 ปี แต่การผลิตบัณฑิตสาขาวิชานี้มีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนานนัก อังกฤษซึ่งเป็นบ่อเกิดของเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ เพิ่งจะมีการผลิตบัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะในปลายศตวรรษที่ 19 นี้เอง ในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง บัณฑิตสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มีจำนวนไม่มากนัก จึงเป็นไปได้ยากยิ่งที่จะมีบัณฑิตทางเศรษฐศาสตร์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังหรือกระทรวงพาณิชย์ ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้สังคมจึงมิได้มีข้อคาดหวังเช่นนั้น

เมื่อรัฐบาลสยามว่าจ้างชาวอังกฤษมาเป็นทีปรึกษาการคลังตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ไม่ปรากฏว่ามีทีปรึกษาการคลังคนใดที่สำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ ส่วนใหญ่เพียงแต่มีประสบการณ์ในการทำงานในด้านการเงินและการคลัง บางคนเคยทำงานธนาคารกลางมาก่อนเท่านั้น แต่ที่ปรึกษาการคลังเหล่านี้ส่วนใหญ่สามารถให้คำปรึกษาได้ดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของไทย แต่เก๋าก่อนมิได้มีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และสังคมเศรษฐกิจไทยก็ไม่เคยเรียกร้องว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเป็นนักเศรษฐศาสตร์ บางคนดำรงตำแหน่งนี้โดยไม่มีประสบการณ์ด้านการเงินและการคลังมาก่อน ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475

ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นเวลายาวนาน ดังเช่นพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระจันทบุรีนฤนาถ (2450-2465) ทรงสำเร็จการศึกษาในสาขาวิชาประวัติศาสตร์สมัยใหม่ พระยาโกมารกุลมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาบดีระหว่าง 2473-2475 ก็เป็นเนติบัณฑิต

เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่มีความรู้และประสบการณ์ด้านเศรษฐกิจมีอยู่เพียง 2 คน คือ พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหมื่นมหิศราชหฤทัย (2439-2449) ซึ่งเคยตามเสด็จยุโรปเพื่อทรงดูงานในปี 2440 และต่อมาทรงสถาปนา Book Club อันเป็นที่มาของธนาคารไทยพาณิชย์จำกัดในปัจจุบัน อีกคนหนึ่งก็คือ พระยาสุรียานุวัตร (2449-2450) ผู้แต่งหนังสือ *ทรัพย์ศาสตร์* อันถือเป็นหนังสือเศรษฐศาสตร์ภาษาไทยเล่มแรก แต่ทั้งกรมหมื่นมหิศราชหฤทัยและพระยาสุรียานุวัตรหาได้มีการศึกษาอย่างเป็นทางการในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ไม่

ในระหว่างปี 2475-2503 ไม่มีนักเศรษฐศาสตร์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในจำนวนรัฐมนตรี 21 คนมีเพียง 4 คน ที่มีความรู้และ/หรือประสบการณ์ด้านการคลังและ/หรือการเงิน ได้แก่ พระยาไชยยศสมบัติ หลวงประดิษฐมนูธรรม นายวิจิตรลูทิตานนท์ และพระวรวงศ์เธอพระองค์เจ้าวิวัฒนไชย กระนั้นก็ตาม ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดถือเป็นนักเศรษฐศาสตร์ นายปรีดีและนายวิจิตรนั้นเป็นนักกฎหมาย ส่วนพระองค์เจ้าวิวัฒนไชยทรงสำเร็จการศึกษาสาขาวิชาประวัติศาสตร์จากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์

ในระหว่างปี 2504-2516 มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพียง 2 คน ทั้งสองคนมิใช่เศรษฐศาสตร์ นายสุนทร หงส์ลดารมภ์ (2502-2508) จบการศึกษาสาขาวิชาภาษาสมัยใหม่ (Modern Languages) จากมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ส่วนนายเสริม วินิจฉัยกุล (2508-2516) เป็นนักกฎหมาย

นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2516 จนถึงปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2538) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 14 คน ในจำนวนนี้เป็นนักเศรษฐศาสตร์ 5 คน ได้แก่ นายบุญมา วงษ์สวรรค์ นายสมหมาย ฮุนตระกูล นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นายอำนาจ วีรจรธ และ นายวีรพงษ์ รามางกูร ผู้ที่มีใช้นักเศรษฐศาสตร์ แต่มีประสบการณ์ด้านการคลัง การเงิน หรือ การธนาคาร มี 5 คน ได้แก่ นายบุญชู โรจนเสถียร นายสุพัฒน์ สุทธธรรม นายสุธี สิงห์เสนห์ นายพนัส สิมะเสถียร และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ส่วนผู้ที่มีใช้นักเศรษฐศาสตร์ และไม่มี ประสบการณ์ด้านการคลัง การเงินและการธนาคาร มีเพียง 4 คน ได้แก่ พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายประมวล สภาวสุ นายบรรหาร ศิลปอาชา และนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย

เมื่อพิจารณาการจัดวางตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนับตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา รัฐบาลชุดต่างๆ ให้น้ำหนักด้านคุณวุฒิและประสบการณ์ค่อนข้างสูง ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว กระบวนการ โลกานุวัตรที่เชื่อมสังคมเศรษฐกิจไทยเข้ากับระบบนิยมโลกอย่างแน่นแฟ้น ทำให้ผู้ที่ดำรง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของ ระบบการคลังและระบบการเงินทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ มิฉะนั้นการตัดสินใจ กำหนดนโยบายอาจผิดพลาดหรือไม่ทันการณ์ได้

ในอดีต ผู้ที่ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจไทย และไม่มีประสบการณ์ด้านการเงิน และการธนาคารสามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ก็เพราะสังคม เศรษฐกิจไทยและสังคมเศรษฐกิจโลกไม่มีความลึกซับซ้อน แต่ในปัจจุบันหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ความซับซ้อนมีมากเกินกว่าที่จะเข้าใจด้วยสามัญสำนึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความซับซ้อนของ ระบบการเงินระหว่างประเทศ ในปัจจุบัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีความรู้เฉพาะด้านการ คลังไม่เป็นการเพียงพอ ต้องมีความรู้ด้านการเงินและการธนาคารด้วย บางทีแล้วความรู้ด้าน การเงินการธนาคารอาจมีความสำคัญยิ่งกว่าความรู้ด้านการคลังด้วยซ้ำไป เพราะเสถียรภาพทาง เศรษฐกิจในปัจจุบันขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านการเงินระหว่างประเทศเป็นสำคัญ

กระนั้นก็ตาม การเป็นนักเศรษฐศาสตร์มิใช่เงื่อนไขที่จำเป็น (necessary condition) ในการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นักเศรษฐศาสตร์ที่ไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเศรษฐกิจไทยและระบบทุนนิยมโลกมีอยู่เป็นจำนวนมาก การสวม หมวกนักเศรษฐศาสตร์มิได้ให้หลักประกันว่าจะมีความรู้เช่นนี้ การเรียนรู้จากประสบการณ์ในการ ทำงานอาจเป็นประโยชน์มากกว่าเสียด้วยซ้ำ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบันมีจุดอ่อนที่มีใช้นักเศรษฐศาสตร์ มีหน้าซ้ำยังไม่ีประสบการณ์การทำงานด้านการเงินและการธนาคารมาก่อน หากแต่มีประสบ การณ์ในการเจรจาด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ความรู้ด้านกฎหมายและเศรษฐกิจระหว่าง

ประเทศ หากเป็นเช่นปางก่อน นับว่าพอเพียงแก่การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แม้ในยุคปัจจุบัน ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ที่พอเพียงที่จะเรียนรู้งานในเวลาอันรวดเร็ว แต่เป็นเพราะมิได้รับการยอมรับจากกลุ่มทุนการเงินและกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ประกอบกับต้องเผชิญมรสุมจากกลุ่มการเมืองภายในรัฐบาลนั่นเอง ฐานะของนายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย จึงอ่อนแออย่างยิ่ง

ในระหว่างปี 2475-2516 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทั้งหมดมาจากกลุ่มพลังอำนาจชาติไทย จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการยอมรับจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา เริ่มมีมนุษย์ต่างดาวนอกระบบราชการเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จนบัดนี้มีจำนวนรวม 5 คน ในจำนวนนี้มีฐานในกลุ่มทุนการเงินรวม 2 คน ได้แก่ นายบุญชู โรจนเสถียร และนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ อีก 3 คน เป็นนักเลือกตั้ง ได้แก่ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ นายประมวล สภาวสุ และนายบรรหาร ศิลปอาชา ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาขุนนางนักวิชาการที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ล้วนได้รับการยอมรับจากกลุ่มทุนการเงิน ไม่ว่าจะเป็นนายบุญมา วงษ์สวรรค์ นายสมหมาย สุนทรกุล นายสุพัฒน์ สุทธธรรม นายอำนาจ วีรวรรณ นายสุธี สิงห์เสนห์ และนายพนัส ลิ้มเสถียร

นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย เหมือนกับนายวีรพงษ์ รามางกูร ในข้อที่เติบโตใหญ่จากมหาวิทยาลัยและเชียบฐานะจากนักผลิตนโยบาย (policy entrepreneur) แม้ทั้งคู่ต้องเผชิญมรสุมจากกลุ่มการเมืองภายในรัฐบาลเหมือนกัน แต่ข้อที่แตกต่างกันอย่างยิ่งก็คือ นายวีรพงษ์ได้รับการยอมรับทั้งจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการและกลุ่มทุนการเงิน ในขณะที่นายสุรเกียรติ์ได้รับการยอมรับเช่นนั้น

นายสุรเกียรติ์เหมือนกับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ในข้อที่มิได้เป็นนักเลือกตั้ง และต้องเผชิญกับแรงกดดันจากกลุ่มการเมืองภายในรัฐบาล ข้อที่แตกต่างกันก็คือ นายธารินทร์ได้รับการปกป้องจากนายชวน หลีกภัย มากกว่าการปกป้องที่นายสุรเกียรติ์ได้รับจากนายบรรหาร ศิลปอาชา นอกจากนี้ นายธารินทร์ยังสามารถ 'ซื้อ' การยอมรับภายในพรรคประชาธิปัตย์ได้ในระดับหนึ่งอีกด้วย ในประการสำคัญ นายธารินทร์มาจากกลุ่มทุนการเงิน แม้จะมีได้รับการยอมรับจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการทั้งในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยในขั้นแรก แต่ปัญหานี้ก็บรรเทาเบาบางในเวลาอันรวดเร็ว

ความยอมรับของกลุ่มทุนการเงินนับเป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ทั้งในปัจจุบันและอนาคต นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา กลุ่มทุนการเงินค่อยๆ คืบคลานเข้าไปยึดกุมตำแหน่งนี้ โดยไม่เป็นที่สังเกตมากนัก บรรดาขุนนางนักวิชาการคนสำคัญที่ดำรงตำแหน่งนี้ส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์กับกลุ่มทุนการเงิน

อย่างแน่นแฟ้น มิใช่ต้องกล่าวถึงตัวแทนกลุ่มทุนการเงิน ดังเช่นนายบุญชู โรจนเสถียร และนาย  
ธารินทร์ นิมมานเหมินท์

สังคมเศรษฐกิจไทยได้ 'พัฒนา' มาถึงจุดที่มีการกำหนดคุณสมบัติของรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงการคลังอย่างน้อย 3 ข้อ ข้อแรก หากดำรงตำแหน่งในรัฐบาลนักเลือกตั้ง จักต้อง  
เป็นนักเลือกตั้ง ข้อสอง จักต้องได้รับการยอมรับจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ข้อสาม จักต้องได้รับ  
การยอมรับจากกลุ่มทุนการเงิน

อนิจจา สุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีหลงทู่