

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 4 กรกฎาคม 2540

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจในยามวิกฤติ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมติดตามลีลาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แล้วอดนึกเปรียบเทียบกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ไม่ได้

ตลอดระยะเวลาที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีระหว่างปี 2523-2531 นั้น ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับคลื่นเศรษฐกิจระลอกแล้วระลอกเล่า คลื่นเศรษฐกิจถาโถมรุนแรงระหว่างปี 2523-2529 วิกฤติการณ์น้ำมันปี 2522 ก่อให้เกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลก โดยที่ลามมาสู่ประเทศไทยด้วย ภาวะเศรษฐกิจถดถอยนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลยังคงดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่ม ยังผลให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคลังที่ร้ายแรงระหว่างปี 2523-2525 ภาวะถดถอยในสังคมเศรษฐกิจโลกยังก่อให้เกิดภาวะตกต่ำในการส่งออก ซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยภาวะตกต่ำของราคาสินค้าขึ้นปฐมตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2524-2529 ด้วย การขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างรุนแรงในปี 2526 นำมาซึ่งนโยบายการจำกัดสินเชื่อในระบบการเงินมิให้ขยายตัวเกินกว่า 18% ต่อปี ยังผลให้ธุรกิจล้มละลายจำนวนมาก ทำยที่สุดวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศทำให้ต้องชะลอการลงทุนตามแผนการพัฒนาก่อสร้างกิจกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

สภาวะการณ์ในสังคมเศรษฐกิจโลกในระหว่างปี 2523-2529 ไม่เกื้อกูลต่อการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ นอกจากน้ำมันมีราคาแพงแล้ว อัตราดอกเบี้ยยังอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลจากสงครามดอกเบี๋ยระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตก นอกจากนี้ เงินดอลลาร์อเมริกันยังแข็งตัว และตลาดการเงินระหว่างประเทศมีความแปรปรวนอย่างสูงอีกด้วย

รัฐบาลเปรมนำสยามรัฐนาวาฝ่าวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจด้วยการรัดเข็มขัดทางการคลังตลอดระยะเวลาช่วงปีงบประมาณ 2525-2531 และด้วยการเพิ่มความเข้มงวดในการกอบกู้หนี้ต่างประเทศ ทำยที่สุดด้วยการลดค่าเงินบาทในปี 2524 และ 2527 ซึ่งเกื้อกูลต่อการขยายตัวของการส่งออก อันเป็นเหตุให้ภาคการส่งออกกลายเป็นภาคเศรษฐกิจนำที่ก่อให้เกิดความรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา เมื่อเงินดอลลาร์มีค่าอ่อนตัวลงหลังการทำข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ระหว่างกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-5 ในเดือนกันยายน 2528 ราคา

น้ำมันตกต่ำลงในปี 2529 สินค้าขึ้นปฐุมมีราคาดีขึ้นในช่วงหลังของปี 2529 และอัตราดอกเบี้ยอ่อนตัวลง ระบบทุนนิยมโลกก็ฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวตามไปด้วย การเติบโตทางเศรษฐกิจชักนำให้รายได้รัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ ยังผลให้รัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล จนสามารถสะสมเงินคงคลังจำนวนมาก อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการก้าวสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเวลาต่อมา

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เผชิญปัญหาเศรษฐกิจพื้นฐานคู่เดียวกับรัฐบาลเปรม นับตั้งแต่ปี 2539 เป็นต้นมา ระบบเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะมีปัญหาเศรษฐกิจถดถอยเท่านั้น หากยังต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเงินอีกด้วย โดยที่มีทั้งวิกฤติการณ์สถาบันการเงิน และวิกฤติการณ์การเงินระหว่างประเทศ มิใช่ต้องกล่าวถึงปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและภาวะการตกต่ำของการส่งออก

พลเอกชวลิตรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีห่างจากพลเอกเปรมถึง 16 ปี ในช่วงเวลา 16 ปีที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงเป็นอันมาก ในด้านหนึ่ง ภาคเกษตรกรรมมีขนาดเล็กลง ในขณะที่ภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมีขนาดใหญ่ขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง ขนาดของการเปิดประเทศกว้างขวางขึ้น ในปัจจุบัน ระบบเศรษฐกิจไทยมีลักษณะ 'เสรี' มากกว่าเมื่อเกือบสองทศวรรษที่แล้ว การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) การลดบทบาทของรัฐบาลในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยตรง รวมถึงลดจรรยาบรรณการลดกำแพงภาษีที่กีดขวางการค้าระหว่างประเทศ

ระบบเศรษฐกิจไทยที่พลเอกชวลิตเป็นผู้บริหาร มีขนาดใหญ่เป็น 3 เท่าของระบบเศรษฐกิจไทยที่พลเอกเปรมเป็นผู้บริหาร ไม่เพียงแต่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเท่านั้น หากยังมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นอีกด้วย ความซับซ้อนที่สำคัญเป็นความซับซ้อนของภาคเศรษฐกิจการเงินซึ่งไม่เพียงแต่จะมีขนาดใหญ่ขึ้นเท่านั้น หากยังเชื่อมโยงกับตลาดการเงินระหว่างประเทศอย่างแน่นแฟ้น ลำพังแต่การขยายขนาดของการเปิดประเทศก็สร้างปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากพออยู่แล้ว แนวทางเสรีนิยมทางการเงินที่รัฐบาลเลือกเดินยิ่งซ้ำเติมปัญหาดังกล่าวนี้ เนื่องจากเงินทุนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรีนั่นเอง

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การบริหารระบบเศรษฐกิจไทยในยุครัฐบาลพลเอกชวลิตจึงเป็นเรื่องยากกว่ายุครัฐบาลพลเอกเปรมเป็นอันมาก ทั้งนี้เป็นเพราะระบบเศรษฐกิจมีขนาดใหญ่ขึ้น ความซับซ้อนของระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น และปัจจัยที่สั่นคลอนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีมากขึ้น ในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงเช่นนี้ คุณภาพของการบริหาร

นโยบายเศรษฐกิจจำเป็นต้องเพิ่มพูนขึ้น จึงจะสามารถธำรงประสิทธิผลของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในระดับเดิมไว้ได้ แต่การปรับเปลี่ยนด้านคุณภาพตามไม่ทันปัญหาเศรษฐกิจที่เพิ่มพูนขึ้น

พลเอกเปรมมิได้แตกต่างจากพลเอกชวลิตในข้อที่ไม่มีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่การรู้จักใช้คน ทีมงานของพลเอกเปรมมีขนาดกะทัดรัด พลเอกเปรมเลือกฟังที่ปรึกษาเพียงไม่กี่คน ในขณะที่พลเอกชวลิตมีที่ปรึกษาหลากหลายมากเกินไป ไม่เพียงแต่จะมีที่ปรึกษาส่วนตัว ที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี และที่ปรึกษาของรัฐบาลแล้ว ยังมีคณะที่ปรึกษาของที่ปรึกษาอีกด้วย การมีที่ปรึกษาหลายชุดเช่นนี้ แม้จะมีข้อดีในการได้รับฟังหลากหลายความเห็น แต่ก็เกิดปัญหา ‘มากหมอ มากความ’ จนท้ายที่สุดก่อให้เกิดปัญหาการเมืองระหว่างที่ปรึกษา และการประชุมที่ปรึกษามีใช้การประชุมเพื่อแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง หากแต่เป็นการประชุมเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ การรู้จักเลือกใช้คนจึงเป็นเรื่องสำคัญ รัฐบาลจะเปล่งประกายแห่งรัฐบาลได้ตั้งแต่ขั้นตอนการเลือกใช้นั่นเอง

การจัดอันดับความสำคัญของปัญหานั้นเป็นขั้นตอนสำคัญขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ หากไม่มีการจัดอันดับความสำคัญของปัญหาเสียแล้ว มาตรการในการแก้ปัญหาย่อมขาดความชัดเจน เพราะหนทางในการแก้ปัญหาหนึ่งอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาอื่น ผู้นำรัฐบาลจึงต้องเข้าใจประเด็นนี้อย่างถ่องแท้ หากไม่แล้วการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างปราศจากหางเสือ

พลเอกเปรมแสดงให้เห็นถึงความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดอันดับความสำคัญของปัญหา เมื่อทีมงานเศรษฐกิจชี้ให้เห็นความสำคัญของปัญหาเฉพาะหน้าในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ พลเอกเปรมก็ยื่นมือในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์เงินคดคลัง วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ และการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด พลเอกเปรมยื่นมืออยู่เคียงข้างและหนุนหลังทีมงานในการรัดเข็มขัดทางการคลัง ในการยอมสละเป้าหมายการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจเพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอันเป็นปัญหาสำคัญเฉพาะหน้า พลเอกเปรมต้องต้านแรงกดดันของกลุ่มทุนที่เรียกร้องให้รัฐบาลขยายเข็มขัดทางการคลัง เพื่ออัดฉีดการเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อขุนศึกอย่างเช่นพลเอกอาทิตย์ กำลังเอกออกโทรทัศน์โจมตีการลดค่าเงินบาทในคืนวันลอยกระทงปี 2527 พลเอกเปรมก็อ้างก้าวออกไปต่อกรอย่างไม่สะทกสะท้าน ปฏิบัติการโยกย้ายพลเอกอาทิตย์ออกจากตำแหน่งคุมกำลัง อันเป็นเหตุให้หนังสือพิมพ์บางฉบับให้สมญาพลเอกเปรมว่า ‘นักฆ่าแห่งลุ่มน้ำเจ้าพระยา’ ในเวลาต่อมานั้น เป็นปฏิบัติที่ปูทางให้พลเอกชวลิตยุ่งโยกขึ้นไปสู่ตำแหน่งผู้บัญชาการทหารบก

พลเอกชวลิตทำงานรับใช้และอยู่ใต้การบังคับบัญชาของพลเอกเปรมมาเป็นเวลาช้านาน แต่น่าเสียดายนักที่พลเอกชวลิตมิได้เรียนบทเรียนเกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในยามวิกฤติจากพลเอกเปรม ตลอดระยะเวลาที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วง 6 เดือนที่ผ่านมา พลเอกชวลิตมิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความเข้าใจเกี่ยวกับวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่กำลังเกิดขึ้น อย่างน้อยที่สุดมิได้แสดงความเข้าใจลำดับความสำคัญของปัญหาในยุคสมัยที่มีความจำเป็นต้องรัดเข็มขัดทางการคลัง พลเอกชวลิตมิได้แสดงความเป็นผู้นำในการขัดเข็มขัดแม้แต่แต่น้อย ไม่เพียงแต่ไม่ช่วยแก้ปัญหาให้ทีมเศรษฐกิจบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้เท่านั้น พลเอกชวลิตยังอาศัยที่ปรึกษาคนแล้วคนเล่ากดดันทีมเศรษฐกิจออกจากตำแหน่งอีกด้วย ประพฤติกรรมเยี่ยงนี้นับว่าผิดแผกจากพลเอกเปรมราวฟ้ากับดิน หากนายกรัฐมนตรีไม่หนุนหลังทีมงานของตนในการปฏิบัติการตามนโยบายที่ตนเห็นชอบแล้ว ทีมงานจะทำงานต่อไปได้อย่างไร และใครจะกล้าเสี่ยงทำงานกับพลเอกชวลิตในอนาคต ในเมื่ออาจถูกกลอยแพด้วยผลประโยชน์ทางการเมืองได้โดยง่าย

พลเอกชวลิตไม่เพียงแต่มิได้ทำตัวเป็นผู้นำและเสาหลักในการรัดเข็มขัดทางการคลัง ด้วยการตัดทอนงบประมาณทั้งในปีงบประมาณ 2540 และ 2541 เท่านั้น หากยังรู้เห็นเป็นใจในการทำลายระเบียบการบริหารการคลัง ด้วยการยินยอมให้กระทรวงศึกษาธิการตั้งงบประมาณในลักษณะ ‘เงินอุดหนุนอื่น’ อีกด้วย ในยามที่ประเทศชาติเผชิญวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ นายกรัฐมนตรีน่าจะแสดงความเป็นผู้นำในการบริหารการคลังอย่างเข้มงวด น่าประหลาดนักที่พลเอกชวลิตทำตัวเป็นทองไม่รู้ร้อนต่อกรณีการละเมิดวินัยทางการคลังครั้งนี้

การแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องยากยิ่ง ความยากลำบากมีตั้งแต่การวิเคราะห์เหตุปัจจัยแห่งปัญหา การจัดลำดับความสำคัญของปัญหา การแสวงหาเครื่องมือและมาตรการในการแก้ปัญหา และทำยี่ที่สุดการตัดสินใจในการเลือกใช้เครื่องมือและมาตรการในการแก้ปัญหา สังคมเศรษฐกิจจะฝ่ามรสุมเศรษฐกิจไปได้ก็แต่โดยมีการนำทางการเมืองที่ดี หากปราศจากผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และมีการนำที่มีประสิทธิภาพเสียแล้ว ไม่เพียงแต่วิกฤติการณ์ที่เผชิญอยู่จะไม่สามารถแก้ให้ตกไปได้เท่านั้น หากยังอาจซ้ำเติมปัญหาให้เลวร้ายลงไปอีกด้วย

พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ ได้แสดงความเป็นผู้นำที่ดีในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2531 ประวัติศาสตร์จะจารึกบทบาทของพลเอกชวลิต ынใจยุทธอย่างไร ขึ้นอยู่กับว่า พลเอกชวลิตได้เรียนรู้จากรัฐบาลพลเอกเปรมมากน้อยเพียงใด