

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 14 ธันวาคม 2543

บทเรียนจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค
ยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย พ.ศ. 2540-2543
ตอนที่สอง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

บทเรียนบทที่สี่ การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจักต้องไม่แปรเปลี่ยน
ด้วยวาระซ่อนเร้น ความคลางแคลงใจว่าด้วยวาระซ่อนเร้นย่อมทำลายความน่าเชื่อถือ
ของรัฐบาล ซึ่งบั่นทอนประสิทธิผลของนโยบาย

ด้วยเหตุที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้ยึดมั่นในหลักความโปร่งใสในการบริหาร
นโยบายเศรษฐกิจมหภาค ความไม่โปร่งใสก่อให้เกิดความคลางแคลงใจว่า รัฐบาลมีวาระซ่อนเร้น
ความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้กัดกร่อนศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อรัฐบาลที่ละเล็กที่ละน้อย
จนพรรคประชาธิปไตยต้องสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองในท้ายที่สุด

ความไม่โปร่งใสในการขายทรัพย์สินของ ปรส. โดยที่ราคาขายได้ต่ำกว่าความ
คาดหวังของประชาชนเป็นอันมากก็ดี ความไม่โปร่งใสในการกระบวนการขายธนาคารของรัฐก็ดี
ก่อให้เกิดความคลางแคลงใจว่า บุคคลในคณะรัฐบาลมีวาระซ่อนเร้นในการดูดซับส่วนเกินทาง
เศรษฐกิจจากกระบวนการขายทรัพย์สินเหล่านี้หรือไม่ เพราะสุจริตชนย่อมไม่ปิดบังข้อมูลในการ
ขายทรัพย์สินของชาติ

ความไม่โปร่งใสในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทำให้ความคลางแคลงใจว่า
ด้วยวาระซ่อนเร้นขยายตัว ถึงรัฐบาลจะมีเจตนาดีในการบริหารประเทศเพียงใด แต่อาการลับๆ
ล่อๆมีอาจยับยั้งการขยายตัวของความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้ได้

เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยประกาศใช้มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ความ
คลางแคลงใจผุดขึ้นในใจประชาชนชาวไทยเป็นจำนวนมากแล้ว ด้วยเหตุดังนี้ จึงปรากฏข้อวิพากษ์
อันเกิดจากความหวาดระแวงวาระซ่อนเร้นของผู้นำรัฐบาล ข้อวิพากษ์ว่าด้วยวาระซ่อนเร้นประการ
แรก ก็คือ มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มีเจตนารมณ์ปฐมฐานในการ ‘อุ้ม’ ธนาคารไทยพาณิชย์
อันเป็นสถาบันที่รัฐมนตรีว่าด้วยกระทรวงการคลังเคยสั่งกัด ข้อวิพากษ์ว่าด้วยวาระซ่อนเร้น
ประการที่สอง ก็คือ มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 มุ่งเล่นงานธนาคารพาณิชย์ด้วยการปฏิบัติ
อย่างลำเอียง เพราะมีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยที่กระทรวงการคลังมิได้ประกาศหลักเกณฑ์

อย่างชัดเจน และมีได้ดำเนินการอย่างโปร่งใส ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ธนาคารมหานครได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษจากมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 โดยกระทรวงการคลังกำหนดให้ธนาคารกรุงไทยรับโอนทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินฝาก รวมตลอดจนสาขาและพนักงานทั้งหมด อีกทั้งต้องรับผิดชอบจัดการสินเชื่อด้อยคุณภาพของธนาคารนครด้วย สหธนาคารได้รับการปฏิบัติในระดับดีรองลงมา โดยที่ธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทยถูกเหยียบให้จมดิน ด้วยเหตุที่กระทรวงการคลังมิได้ยึดหลักความโปร่งใสในการบริหารมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 สาธารณชนจึงมีข้อกังขาว่า การปฏิบัติที่แตกต่างกันนี้ เป็นเพราะกลุ่มทุนที่ได้รับการปฏิบัติเป็นพิเศษมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคประชาธิปัตย์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช่หรือไม่

ความคลางแคลงใจว่าด้วยวาระซ่อนเร้นไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคม เศรษฐกิจ หนทางในการสกัดการขยายตัวของความคลางแคลงใจดังกล่าวนี้ก็แต่โดยการยึดหลักความโปร่งใสในการบริหารประเทศ

บทเรียนบทที่ห้า อย่าสร้างความคาดหวัง (Expectation) แก่ประชาชน โดยที่ไม่มีความสามารถในการทำให้ประชาชนสมหวัง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยสร้างจารีตในการสร้างความคาดหวังแก่ประชาชน ทั้งความคาดหวังเกี่ยวกับภาวะเศรษฐกิจและความคาดหวังเกี่ยวกับนโยบาย โดยที่การณปรากฏต่อมาว่า ทีมเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์หาความสามารถในการทำให้ประชาชนสมหวังแต่ประการใดไม่

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กระพือความหวังของประชาชนว่า เศรษฐกิจไทยกำลังจะฟื้นตัว โดยที่มีการเป่าคาถามหาระวณนี้เป็นพักๆ เริ่มต้นด้วยการวาดฝันว่า เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในไตรมาสที่สามของปี 2541 หนังสือแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ฉบับแรก เพื่อขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ซึ่งรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธเป็นผู้จัดทำในเดือนกันยายน 2540 คาดการณ์ว่า อัตราการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จะไม่ต่ำกว่า 3.5% โดยที่จะสามารถเติบโตในอัตราปีละ 6-7% หลังจากนั้นรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์รับมรดกทัศนคติแบบ 'สุขนิยม' (Optimism) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และให้คำทำนายถึงภาวนาว่า เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในไตรมาสที่สามของปี 2541

ครั้นกาลเวลาเข้าสู่ปีที่ 2541 รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์เริ่มต้องเผชิญกับความเป็นจริงว่า สภาพการณ์ในปี 2541 มิใช่ภาวะเศรษฐกิจถดถอย หากแต่เป็นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ การคาดการณ์เกี่ยวกับอัตราการจำเรียดเติบโตถูกปรับลดลงตามลำดับ หนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อขอเบิกเงินกู้วงที่สามจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเดือนกุมภาพันธ์ 2541

เสนอประมาณการว่า อัตราการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 จะติดลบระหว่าง -3.0 ถึง -3.5% โดยที่หนังสือแสดงเจตจำนงเพื่อขอเบิกเงินกู้ยืมที่สี่ในเดือนพฤษภาคม 2541 ประมาณการนี้ตกสู่ระดับ -4.0 ถึง -5.5% กระนั้นก็ตาม ก็ยังต่ำกว่าภาวะตกต่ำที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเท่ากับ -8.0%

กำหนดการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจถูกเลื่อนไป จากไตรมาสที่สามของปี 2541 เป็นไตรมาสที่สามของปี 2542 ความหวังที่เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวในลักษณะอักษร V ในภาษาอังกฤษ แปรเป็นอักษร U แม้เมื่อเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวแล้ว นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยยังไม่มั่นใจว่าจะเป็นการฟื้นตัวที่ยั่งยืน โดยที่อาจผันผวนในลักษณะอักษร W ได้

รัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงการคลังมักแสดงอาการเป็นฟื้นเป็นไฟ เมื่อมีการปรับลดประมาณการอัตราการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจ แม้การปรับลดเช่นนั้นจะสมเหตุสมผล อันเป็นผลจากการถดถอยของราคาน้ำมัน ด้วยเหตุนี้ หน่วยราชการจึงขยายที่จะปรับลดประมาณการอัตราการจำเรียดเติบโต เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ชุนนางนักวิชาการบางคนถึงกับให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ถึงน้ำมันจะราคาแพง แต่จะไม่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจ นับเป็นการสำรอกเพื่อเอาใจผู้ทรงอำนาจทางการเมืองโดยแท้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงวาระตกต่ำอย่างสุดขีด เมื่อสั่งการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเลิกวิเคราะห์ดัชนีชี้้นำภาวะเศรษฐกิจ (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 10-13 สิงหาคม 2543) เพียงเพราะดัชนีชี้นำดังกล่าวแสดงอาการอันไม่สู้ดีเกี่ยวกับสภาพการณ์ของระบบเศรษฐกิจไทย โดยที่เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยผู้แถลงข่าวนี้มีอาจให้อรรถาธิบายได้ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) มิได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ระบบเศรษฐกิจไทยมีการฟื้นตัวอย่างยั่งยืนแล้ว

การวาดภาพระบบเศรษฐกิจไทยให้มีการฟื้นตัวเร็วกว่าที่เป็นจริงก็ดี และให้มีอัตราการเติบโตที่สูงเกินกว่าที่เป็นจริงก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำลายความน่าเชื่อถือของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ หากคำพยากรณ์เศรษฐกิจผิดเป็นอาจณ ทั้งชุมชนชาวไทยและชาวต่างประเทศ จะไม่เชื่อถือคำพยากรณ์ของรัฐบาลอีกต่อไป

การให้ความหวังเกี่ยวกับมาตรการทางนโยบายมีผลไม่แตกต่างจากการพยากรณ์เศรษฐกิจ ในช่วง 10 เดือนแรกที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมักจะให้ความหวังแก่ประชาชนว่า มาตรการทางนโยบายชุดใหม่กำลังจะคลอดออกมาเพื่อแก้วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ เดือนแล้วเดือนเล่าที่ผู้นำรัฐบาลพร่ำบอกประชาชนเสมือนหนึ่งว่า จะมี 'ยาวิเศษ' สำหรับเยียวยาอาการป่วยของระบบสถาบันการเงิน และดูแลระบบเศรษฐกิจไทยพ้นจากภาวะถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจ การให้ความหวังลักษณะดังกล่าวนี้จบลงด้วยมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งกาลเวลาพิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า มาตรการดังกล่าวมีประสิทธิผลจริงหรือไม่

บทเรียนบทที่หก การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคมีอาจสำเร็จลุล่วง ได้ด้วยการทำสงครามวชิกรรม

พรรคประชาธิปไตยมีความสั่นไหวในการทำสงครามวชิกรรม ด้วยการจัดตั้งกองกำลังองค์กรพิทักษ์พรรคและองค์กรพิทักษ์นาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังชิมชั๊บ 'วัฒนธรรม' ของพรรคประชาธิปไตยดังกล่าวนี้ โดยที่รัฐมนตรีช่วยว่าการและเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์นาย

ผู้นำพรรคประชาธิปไตยมักแสดงความไม่พอใจ หากมีผู้วิพากษ์นโยบายของรัฐบาล และหากมีผู้ให้คำทำนายว่า เศรษฐกิจกำลังเสื่อมทรุด บรรดาผู้วิพากษ์นโยบายรัฐบาลประกอบด้วยผู้นำพรรคฝ่ายค้าน อดีตทีมเศรษฐกิจของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อันประกอบด้วยนายวีรพงษ์ รามางกูร และนายโฮสิต บันเปี่ยมราษฎร์ สมาชิกวุฒิสภากลุ่ม NPLs นักวิชาการนอกสังกัดพรรคประชาธิปไตย นักวิชาการต่างประเทศ และสถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) แต่ผู้นำพรรคประชาธิปไตยตอบโต้ผู้วิพากษ์รัฐบาลชนิดไม่มีการจำแนกระหว่างปรบักษ์ทางการเมืองกับผู้เป็นห่วงและหวังดีต่อชาติบ้านเมือง จนเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า สงครามวชิกรรมเป็นกลไกการปกป้องตนเองของพรรคประชาธิปไตย (Defensive Mechanism) แต่การทำสงครามวชิกรรมอย่างไม่มีการจำแนกมีผลในการโดดเดี่ยวตนเองมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ผู้ที่มิได้เป็นปรบักษ์กับพรรคประชาธิปไตย หากแสดงความเห็นในทางลบเกี่ยวกับสภาพการณ์เศรษฐกิจและการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มีพินการถูกตอบโต้และจางจ้วงจากบรรดาองค์กรพิทักษ์พรรคและองค์กรพิทักษ์นาย ซึ่งมีประพฤติกรรมไม่แตกต่างจากสุนัขรับใช้ผู้รอเศษอาหารจากมูลนาย

การมุ่งทำสงครามวชิกรรมเป็นด้านหลัก ด้วยอาการหน้ามืดตามัว ทำให้สาธารณชนเริ่มรับรู้มากขึ้นๆว่า ผู้นำพรรคประชาธิปไตยมีใจอคับแคบเพียงใดและอดมด้วยมิชฌาธิฐิมากเพียงใด ยิ่งผู้นำเสนอการวิเคราะห์สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและนโยบายเศรษฐกิจในทางลบเป็นผู้ที่มีชื่อเสียงเกียรติคุณในวงวิชาการและไม่เคยแสดงการฝักใฝ่พรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด อีกทั้งมีการนำเสนอข้อมูลและบทวิเคราะห์อย่างหนักแน่น การมุ่งทำสงครามวชิกรรมของผู้นำพรรคประชาธิปไตยจึงมีผลในการทำลายตนเอง

เมื่อศาสตราจารย์พอล ครูกแมน (Paul Krugman) แสดงข้อกังขาเกี่ยวกับการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้โดยทั่วไป และของสังคมเศรษฐกิจไทยโดยเฉพาะในบทความเรื่อง "Here We Go Again. Why Asia's Economic Recovery Isn't What It Seems?" ซึ่งตีพิมพ์ในนิตยสาร *Time* (June 21, 1999) ไม่เพียงแต่ผู้นำกระทรวงการคลังจะดาหน้าออกมาวิพากษ์ศาสตราจารย์ครูกแมนเท่านั้น หากทว่านายฮิวเบิร์ต ไนส (Hubert Neiss) ผู้อำนวยการฝ่ายเอเชียแปซิฟิกของกองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ออกมาให้สัมภาษณ์วิพากษ์ศาสตราจารย์

ครุฑแมนโดยนัยว่า อาเซียตะวันออกเฉียงใต้อยู่ในช่วงการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ โดยที่เป็นการฟื้นตัวที่ยั่งยืน (The Nation, June 25, 1999) ภายหลังบทสัมภาษณ์ของนายอิวิต ไนสกัวชวบี ดัชนีชี้นำภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจัดทำโดย TDRI และใช้ข้อมูลจนถึงเดือนกันยายน 2543 แสดงให้เห็นว่า ยังไม่มีสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับการฟื้นตัวที่ยั่งยืน

เมื่อมีผู้เตือนว่า วิกฤติการณ์ทางการเงินกำลังแปรเปลี่ยนเป็นวิกฤติการณ์ทางการคลัง เนื่องจากรัฐบาลก่อหนี้สาธารณะและใช้เงินกู้อย่างไม่ระมัดระวัง จนภาระการชำระหนี้แปรเปลี่ยนเป็นภาระทางการคลังที่สำคัญในอนาคตอันใกล้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยระดมสรรพกำลังในการตอบโต้ข้อวิพากษ์นี้ บรรดาเลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์ออกมาตอบโต้ด้วยเหตุผลอันแยบยลว่า บรรดาหนี้ที่กระทรวงการคลังไม่ต้อนรับผิดชอบในการชำระ ดังเช่นหนี้ของธนาคารแห่งประเทศไทยและหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน มิต้องนับเป็นหนี้ของแผ่นดิน ด้วยการเสนอคำนิยามเช่นนี้ กระทรวงการคลังก็ตีขลุมว่า ภาระหนี้ของรัฐบาลยังมีไม่มาก โดยมีได้ค้ำหนึ่งว่า นิยามที่เสกสรรปั้นแต่งเพื่อผลทางการเมืองนี้มิได้เป็นไปตามบรรทัดฐานสากล เพียงชั่วเวลาไม่ถึงขวบปีต่อมา ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เริ่มยอมรับว่า ภาระการชำระหนี้สาธารณะเป็นภาระที่หนักอึ้ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยอมรับว่า ภาระการชำระหนี้สาธารณะเป็นประเด็นสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 - 2549)

การระบายสีและการทำสงครามวชิกรรมมิอาจทำให้ภาวะถดถอยหรือภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจแปรเปลี่ยนเป็นภาวะรุ่งเรืองทางเศรษฐกิจ ถึงจะละเลงสีให้เศรษฐกิจดูรุ่งเรือง มีข้ามนานภาพและปัญหาเศรษฐกิจที่แท้จริงย่อมปรากฏให้เห็น ในทำนองเดียวกัน การระบายสีมิอาจอำพรางนโยบายที่เลวให้ดูดีได้ตลอดกาล วันหนึ่งอับลักษณะของนโยบายย่อมปรากฏให้เห็น

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยสูญเสียทรัพยากรเป็นอันมากในการทำสงครามวชิกรรมอันมีผลในการทอนกำลังในการบริหารประเทศ ในระหว่างปี 2540 – 2543 ที่พรรคประชาธิปัตย์กุมการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค คนชาวไทยอาจมีชีวิตอย่างसानตีสุขได้ เพราะทุกสัปดาห์รัฐบาลจักต้องมีสงครามวชิกรรมกับผู้วิพากษ์รัฐบาล ขบวนการประชาชน หรือทำหั่นกันเองในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล ไม่มีสัปดาห์ใดที่ผ่านพ้นไปโดยปราศจากสงครามวชิกรรม

หมายเหตุ

1. บทวิเคราะห์ว่าด้วยมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ “แบบจำลอง 14 สิงหาคม 2541” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 สิงหาคม 2541
2. การวาดฝันเกี่ยวกับการฟื้นตัวของเศรษฐกิจไทย โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ “จาก V ถึง L” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 มิถุนายน 2541 และเรื่อง “พุ่มนี้เศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัว” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2542
3. ดัชนีชี้้นำภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งบ่งบอกว่า ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีได้ฟื้นตัวอย่างถาวร โปรดอ่าน ปราณี่ ทินกร “ดัชนีชี้้นำภาวะเศรษฐกิจ” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 พฤศจิกายน 2543
4. การแปรวิกฤติการณ์การเงินเป็นวิกฤติการณ์การคลัง โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ “ความอ่อนแอทางการคลัง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 พฤศจิกายน 2542 และ “ความแข็งแกร่งทางการเงิน?” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 ธันวาคม 2542