

อภิชาติ สกิตนิราภัย

รัฐไทยกับ การปฏิรูป เศรษฐกิจ

จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

แม่น้ำ

ชวนอ่านหนังสือ

“รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ

จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” *

วิเชิต ทวีกุล

อาจารย์ประจำสาขาวิชาสังคมศึกษา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏลำปาง

1. บทนำ

คงอยากจะได้รู้เลยว่า องค์ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองไทยเป็นสิ่งที่อยู่ในความสนใจใคร่รู้ของผู้คนอย่างกว้างขวาง ดังจะพบว่าในแต่ละปีมีหนังสือที่มุ่งอธิบายประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยหรืออธิบายมิติอื่นๆ ผ่านกรอบแวนของความเปลี่ยนแปลงของ “ประวัติศาสตร์โครงสร้างส่วนล่าง” ถูกผลิตออกมาวางตลาดเป็นจำนวนมากและต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางความหลากหลายของงานวิชาการทางเศรษฐกิจ บทความนี้ได้เลือกหยิบยกหนังสือเรื่อง “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจจากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” มาชวนสนทนาร่วมกัน ส่วนเหตุผลว่าทำไมจึงเลือกหนังสือเล่มนี้คงมิใช่เพราะเป็นหนังสือที่ได้รับรางวัล TTF AWARD ประจำปี 2556 ประเภทผลงานทางวิชาการดีเด่นด้านสังคมศาสตร์ หากแต่ด้วยคุณสมบัติข้ออื่นของเนื้อหาซึ่งผู้อ่านจะพบความสำคัญได้ในบทความชิ้นนี้

*บทความชิ้นนี้ผู้เขียนสรุปความจาก อภิชาติ สถิตินิรมัย. รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ

จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540, นนทบุรี: ฟาเดียวกัน, 2556.

ดังนั้นความผิดพลาดทั้งหมดที่ปรากฏในบทความนี้จึงอยู่ในความรับผิดชอบของผู้เขียนเพียงผู้เดียว

หนังสือ “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ จากกำเนิดทุนนิยม นายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” เป็นงานเขียนของอภิชาติ สถิตนิรามัย กล่าวอย่างกระชับที่สุด อภิชาติสถิตนิรามัย สำเร็จการศึกษาในระดับปริญญาเอกจากUniversity of Wales สหราชอาณาจักรปัจจุบันเป็นอาจารย์ประจำสาขาเศรษฐศาสตร์การเมืองของการพัฒนา และเศรษฐศาสตร์การเมืองไทย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นอกเหนือจากผลงาน “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจจากกำเนิดทุนนิมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” อภิชาติยังผลิตงานวิจัยที่แหลมคมอีกหลายชิ้น ที่สำคัญคือ งานวิจัยเรื่องทบทวนภูมิทัศน์การเมืองไทย ที่ชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอย่างเชื่อมโยงกับกับพลวัตทางการเมืองของชาวบ้านในชุมชนชนบท

เมื่อพิจารณาเนื้อหาของหนังสือ “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ จากกำเนิดทุนนิมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” ถือได้ว่าเป็นหนังสือเศรษฐศาสตร์การเมืองเรื่องยาว ซึ่งครอบคลุมระยะกว่า 6 ทศวรรษ คือ ตั้งแต่ทศวรรษ 2490ถึง 2540 อภิชาติได้ชี้ให้เห็นในคำนำว่า เนื้อหาของหนังสือมีที่มาจากการผสมผสานระหว่างงานวิจัยและวิทยานิพนธ์ภาษาอังกฤษของเขา คือ งานวิจัยเรื่อง “เศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการปฏิรูปเศรษฐกิจของไทย : การศึกษาเปรียบเทียบ พ.ศ. 2495 - 2506 และ พ.ศ. 2540 – 2550” และวิทยานิพนธ์เรื่อง “The Rise and Fall of the Technocrats : The Unholy Trinity of Technocrats, Ruling Elites and Private Bankers and the Genesis of the 1997 Economic Crisis”

แม้งานเขียนนี้มิได้เป็นประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยเรื่องยาวเล่มแรกที่ผลิตโดยนักวิชาการไทย เพราะก่อนหน้านี้ก็ปรากฏให้เห็นงานเขียนเชิงดังกล่าว ยกตัวอย่างเช่น หนังสือคลาสสิกของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และ คริส เบเคอร์ เรื่อง ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยสมัยกรุงเทพฯ¹ การศึกษาของรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เรื่อง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ. 2475-2530 หรือกระทั่งการศึกษาประวัติศาสตร์นิพนธ์เศรษฐกิจของพรณี บัวเล็ก เรื่อง การศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย : บทสำรวจสถานะความรู้ ฯลฯ เป็นต้น

รูปที่ 1 รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ จากกำเนิดทุนนิมนายธนาคาร ถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, คริส เบเคอร์. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยสมัยกรุงเทพฯ, พิมพ์ครั้งที่ 3, เชียงใหม่ : สุริวงค์บุ๊ค, 2546.



ผาสุก พงษ์ไพจิตร & คริส เบเคอร์ เศรษฐกิจการเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ

ผลงานวิจัยตีพิมพ์ประจำปี 2540 จากสภารวิจัยแห่งชาติ
 ฉบับเพิ่มเติมและปรับปรุง



รูปที่ 2 หนังสือ เศรษฐกิจการเมืองไทย สมัยกรุงเทพฯ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในระดับลึก จะพบว่างานของอภิชาตได้ท้าทายองค์ความรู้เดิม ด้วยการเปิดมุมมองใหม่ต่อพลวัตทางเศรษฐกิจไทย ผ่านประเด็นคำถามและกรอบคิดการศึกษาอย่างลึกซึ้งและสลับซับซ้อน กล่าวคือ ในมิติของคำถามอภิชาตชี้ชวนให้เห็นความน่าสงสัยของปมปัญหาเศรษฐกิจทุนนิยมไทยว่า เหตุใดระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไทยในยุคเริ่มแรก (พ.ศ. 2493 - 2506) จึงประสบความสำเร็จในการปฏิรูปและการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด วิฤตเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 เกิดขึ้นท่ามกลางความรุ่งโรจน์ทางเศรษฐกิจไทยได้อย่างไร ทำไมการปฏิรูปและพัฒนาเศรษฐกิจไทยในยุคหลัง (พ.ศ. 2540 - 2550) กลับใช้เวลายาวนานและไม่ประสบความสำเร็จ เหนืออื่นใด และมีผลต่อวิกฤตการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร

จากคำถามข้างต้น อภิชาตอาศัยกรอบคิดเกี่ยวกับความเข้มแข็ง - ความอ่อนของรัฐเป็นแกนกลางในการแสวงหาคำตอบ โดยมีสมมุติฐานว่าความสำเร็จของการปฏิรูปเศรษฐกิจในยุคแรก เกี่ยวโยงกับระดับความเข้มแข็งในการจัดการเศรษฐกิจของรัฐไทย ในขณะที่ยุคหลังรัฐกลับมีความอ่อนแอลงทำให้การปฏิรูปเศรษฐกิจมีอาจประสบความสำเร็จแท้จริงทั้งยังเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งปมปัญหาเศรษฐกิจของประเทศอย่างสืบเนื่อง

อภิชาตได้ให้ความหมายเพื่อขยายความ “ความเข้มแข็ง - ความอ่อนแอของรัฐ” ว่า “ความเข้มแข็งของรัฐ” คือ การที่รัฐมีอิสระและอำนาจในการควบคุมจัดการเศรษฐกิจสูง ขณะที่ “ความอ่อนแอของรัฐ” หมายถึงรัฐที่ดำรงสถานะตรงกันข้าม ซึ่งมีผลให้ไม่อาจขึ้นำทางเศรษฐกิจได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

2. ความเข้มแข็งของรัฐกับการพัฒนาและปฏิรูปเศรษฐกิจยุคแรก

บนฐานของสมมุติฐาน อภิชาติเริ่มต้นปูพื้นฐานความเข้าใจระดับลึกเกี่ยวกับพัฒนาการและโครงสร้างเศรษฐกิจทุนนิยมไทยภายใต้ระบบทุนนิยมโลกที่ก่อตัวขึ้นเด่นชัดในทศวรรษ 2490 ซึ่งอยู่ในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี อันจะเป็นฐานรากที่ถูกต่อยอดและเติบโตอย่างสลับซับซ้อนในทศวรรษต่อมา

กล่าวได้ว่า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมไทยสมัยจอมพล ป. พิบูลสงครามสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับปมปัญหาการเมืองไทยและการเมืองโลก กล่าวคือ แม้จอมพล ป. พิบูลสงครามจะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีแต่กลับมิได้มีอำนาจทางการเมืองเฉกเช่นอดีต ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจที่แท้จริงอยู่ในมือของกลุ่มคณะรัฐประหาร 2490 ที่สำคัญคือ กลุ่มของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ หรือกลุ่มสี่เสาเทเวศร์ และกลุ่มผิน – เผาหรือกลุ่มชวยราชครู การดำรงอยู่ของจอมพล ป. พิบูลสงครามจึงขึ้นอยู่กับความสามารถส่วนตัวที่จะคอยถ่วงดุลระหว่างทั้งสองกลุ่ม ตลอดจนความไม่พร้อมของกลุ่มอำนาจทั้งสองที่จะเข้ายึดอำนาจการปกครองจากเขาอย่างเบ็ดเสร็จสภาวะแห่งการไร้ซึ่งอำนาจในการบังคับบัญชากองทัพ ส่งผลให้จอมพล ป. พิบูลสงคราม จำเป็นต้องหาพันธมิตรเพื่อค้ำจุนสถานะทางการเมืองของตน นั่นคือ สหรัฐอเมริกา

นอกเหนือจากบริบทภายในประเทศ อภิชาติอธิบายการให้ความช่วยเหลือของสหรัฐฯ ต่อจอมพล ป. พิบูลสงครามอย่างเชื่อมโยงกับกระแสการเมืองโลกด้วย กล่าวคือ การสนับสนุนของสหรัฐต่อรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามเป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายการต่อต้านคอมมิวนิสต์ การขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผลักดันให้สหรัฐฯ ต้องการให้ไทยเป็นฐานในการปิดล้อมการแพร่กระจายของลัทธิการเมืองดังกล่าว การให้ความรับรองรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามแสดงออกอย่างชัดเจนตั้งแต่เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2491

แน่ชัดว่าความสัมพันธ์อันกระชับแน่นระหว่างรัฐบาลไทยกับสหรัฐฯ ด้านหนึ่งกลายเป็นตัวกลางสำคัญที่นำมาซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางการเงินทหาร โดยเฉพาะอาวุธยุทโธปกรณ์อันทันสมัย ซึ่งหนุนเสริมความมั่นคงทางการเมืองให้แก่จอมพล ป. พิบูลสงครามในระดับหนึ่ง ขณะเดียวกันอีกด้านหนึ่ง ยังตามมาด้วยนโยบายการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจอันต่อเนื่องกว่าสองทศวรรษ ซึ่งแม้จะมีมูลค่าไม่สูงมากนักแต่กลับเป็นฟันเฟืองหลักที่ขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจไทยครั้งใหญ่ตามแนวทางระบบทุนนิยมยุคใหม่อย่างแท้จริงบนฐานการพัฒนาตามระบบทุนนิยม นับตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2490 โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจก่อร่างขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านคมนาคม การสื่อสาร และพลังงาน

นอกเหนือจากข้างต้นอีกขาคยังค้นพบว่าท่ามกลางนโยบายการพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจทุนนิยมไทยในทศวรรษ 2490ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจในรูปแบบของ “การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ” ซึ่งมีความเลือนรางตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 2480 ได้เริ่มหยั่งรากอย่างลึกซึ้งในสังคมไทยโดยเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองกับนักธุรกิจชาวจีน ความสัมพันธ์นี้เรียกกันทั่วไปว่า “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์” ซึ่งจะครอบงำเศรษฐกิจการเมืองไทยต่อมาอีกยาวนาน ดังหลักฐานสำคัญที่อธิบายความสนับสนุน เช่น ในปี 2498 ผู้นำชาวจีนจำนวน 60 คนจาก 100 คนแรกที่มีอิทธิพลสูงสุด หรือ 36 คนจาก 50 คนซึ่งมีอิทธิพลสูงสุด หรือทุกคนในหมู่ 10 คนแรก ที่มีอิทธิพลสูงสุดรวมมือทางธุรกิจอย่างเป็นทางการ กับชนชั้นนำทางการเมืองไทย

การวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ผลิตดอกออกผลและยกระดับความเข้มข้นสืบเนื่องต่อมาในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อย่างไรก็ตามท่ามกลางความสืบเนื่องของการพัฒนาเศรษฐกิจ กลับปรากฏความเปลี่ยนแปลงหรือความแตกต่างของสองสมัยข้างต้นอย่างลึกซึ้ง ที่สำคัญคือ การผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างทางเศรษฐกิจจาก “ระบบทุนนิยมขุนนาง” สู่ “ทุนนิมนายธนาคาร”

การสถาปนาตัวของ “ทุนนิมนายธนาคาร” เกี่ยวเนื่องจากแรงผลักดันเชิงนโยบายของรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ธนะรัชต์ ซึ่งด้านหนึ่งเกิดจากความพยายามยกเลิกนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม แล้วหันมาส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเป็นแกนนำในการลงทุนแทน ขณะเดียวกันการลงทุนของเอกชนต้องการเงินจำนวนมากศาลจากสถาบันการเงินเพื่อขับเคลื่อนในรูปของการกู้ยืมซึ่งเม็ดเงินเหล่านี้น่ามาจากการฝากอย่างไวใจของประชาชน ดังนั้นรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ จึงมุ่งสร้างให้สถาบันการเงินมีความเข้มแข็ง มั่นคงและน่าเชื่อถือ เพื่อสนองต่อการดำเนินการทางเศรษฐกิจใหม่

อนึ่ง เพื่อชี้ให้เห็นถึงพลวัตทางเศรษฐกิจของยุคสมัยในระดับลึกอีกขาคได้แบ่งประเด็นเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วนใหญ่ๆ อย่างเชื่อมโยงกันได้แก่ การทำลายระบบทุนนิยมข้าราชการและส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชน บทบาทในการสร้างภาคการธนาคารของขุนนางนักวิชาการทุนนิมนายธนาคาร เศรษฐศาสตร์การเมืองของการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อสร้างรัฐนำเศรษฐกิจปี 2493 - 2506 และกำเนิดการเมืองของระบบทุนนิมนายธนาคาร

กล่าวโดยสรุป เริ่มต้น อภิชาติอธิบายถึงการดำเนินนโยบายทำลายทุนนิยมข้าราชการ และการส่งเสริมการลงทุนภาคเอกชนในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2501 รัฐบาลได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 33 ซึ่งมีสาระหลักว่า รัฐบาลจะไม่สร้างรัฐวิสาหกิจขึ้นมา แข่งขันกับบริษัทเอกชน และจะไม่ถ่ายโอนธุรกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ ขณะเดียวกันยังส่งเสริมการลงทุนของเอกชนผ่านการให้สิทธิพิเศษนานัปการ ยกตัวอย่างเช่น การให้สิทธิพิเศษทางภาษี การนำเข้าเครื่องจักร การห้ามนำเข้าสินค้าในกิจการบางประเภทที่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ เป็นต้น การส่งเสริมนี้ถูกสนับสนุนทางกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 42 พ.ศ. 2502

ท่ามกลางการจัดการทางเศรษฐกิจ การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมเติบโตอย่างก้าวกระโดด นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2505 หลังจากมีการประกาศใช้แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนอุตสาหกรรม พ.ศ. 2505 ซึ่งสามารถสร้างบรรยากาศอันน่า ภิรมย์ ตลอดจนความเชื่อมั่นแก่นักลงทุนเอกชนทั้งไทยและต่างประเทศ

สำหรับรัฐวิสาหกิจซึ่งเสมือนภาพตัวแทนของเศรษฐกิจทุนนิยมขุนนาง แม้รัฐบาลจอมพล สฤษดิ์จะมีได้มีมาตรการกำจัดหรือแปรรูปอย่างเบ็ดเสร็จ แต่รัฐบาลก็ทำการแข่งขันจำนวนและ ขนาดไว้ในระดับเดิม เมื่อเศรษฐกิจเติบโตย่อมมีผลให้รัฐวิสาหกิจไปผลักดันออกไปอยู่ชายขอบ ของความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ควบคู่กับการปฏิรูปเชิงนโยบาย รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ยัง “รื้อ - สร้าง” กลไกรัฐ ขึ้นใหม่ อันยังผลให้รัฐสามารถเพิ่มศักยภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่การสะสมทุนของ ภาคเอกชน ดังจะพบว่ามีการปฏิรูประบบราชการ ให้รวมศูนย์อำนาจอยู่ที่นายกรัฐมนตรี อันมีผล ให้รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ สามารถใช้พลังของระบบราชการสมัยใหม่เป็นฐานในการพัฒนา เศรษฐกิจนอกจากนี้ยังปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารเศรษฐกิจมหภาคทั้งรูปแบบ กระบวนการ องค์การที่รับผิดชอบ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องส่งผลให้การกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ มหภาคในมิติ นโยบายการเงิน การคลัง และการพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปอย่างเป็นเอกภาพและ เสถียรภาพทั้งยังกลายเป็นปัจจัยทางสถาบันที่หนุนเสริมความรุ่งโรจน์ทางเศรษฐกิจของไทยต่อมา อีกกว่าสองทศวรรษ

การที่รัฐบาลสามารถควบคุม กำหนดความเป็นไปของระบบเศรษฐกิจมหภาค กอปรกับ ความจำเริญด้านการลงทุนทางเศรษฐกิจเอกชน กลายเป็นตัวกลางหลักที่ทำให้ธุรกิจธนาคารสมัยใหม่ ขยายตัวอย่างรวดเร็วกว่าศวรรษก่อนหน้าขณะเดียวกันการประกอบธุรกรรมของธนาคารยัง เริ่มมีประสิทธิภาพ อันเนื่องมาจากการออกพระราชบัญญัติกิจการธนาคาร พ.ศ. 2505 โดยกลุ่ม เทคโนโลยี ที่มุ่งหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจกำกับดูแลความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ อันจะส่งผลดีต่อระบบการเงินของประเทศในภาพรวม

อย่างไรก็ตาม อภิชาตนาเสนอว่า แม้ฝ่ายเทคโนโลยีจะพยายามเข้าควบคุมการดำเนิน ธุรกรรมทางการเงินของกลุ่มทุนนายธนาคาร แต่กระนั้นกลุ่มทุนนายธนาคารก็ยังมีอำนาจในการ ต่อรองสูง ทั้งนี้เพราะนอกจากนายทุนธนาคารได้สร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มอำนาจการเมืองแล้ว การที่รัฐบาลสฤษดิ์ระชนได้มีได้ “รื้อ-สร้าง” ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลเศรษฐกิจรายสาขาในด้าน การจัดสรรทุนและประสานการลงทุน ดังนั้นทุนนิมนายธนาคารจึงมีบทบาทต่อภาคธุรกิจเอกชน ในรูปของแหล่งเงินกู้ระยะสั้นและระยะยาว นายทุนธนาคารจึงทวีความสำคัญอย่างเข้มข้นต่อธุรกิจ เอกชนในประเทศไทย

หลังการปฏิรูปเศรษฐกิจและสร้างระบบทุนนิมนายธนาคารขึ้นใหม่ เศรษฐกิจไทยเติบโต ในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง จากกรอบโมทัศน์ของการศึกษา อภิชาตตอกย้ำความสำเร็จในการปฏิรูป เศรษฐกิจสมัยจอมพลสฤษดิ์อย่างเชื่อมโยงกับโมทัศน์ความเข้มแข็งของรัฐ ซึ่งงานทางวิชาการ ส่วนใหญ่มักจะละเลยมาตลอด กล่าวคือ ความสำเร็จของการปฏิรูปเศรษฐกิจเกี่ยวโยงแนบแน่น กับการยกระดับความสามารถของรัฐให้สูงขึ้นจนเพียงพอที่จะสร้างเงื่อนไขหรือสภาพแวดล้อมที่ เอื้ออำนวยให้แก่การสะสมทุนของภาคเอกชน กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐไทยสมัยสฤษดิ์ระชนได้เปลี่ยน รูปตัวเองจาก “รัฐผู้ล่า” ไปเป็น “รัฐชั้นกลาง” และแม้มีอาจกลายเป็น “รัฐแห่งการพัฒนา” เถก รัฐอื่นในเอเชียตะวันออก เช่น เกาหลีใต้หรือไต้หวัน แต่อย่างน้อยการเปลี่ยนแปลงก็มีพลังเพียงพอ ที่จะทำให้รัฐเข้มแข็งขึ้นจนสามารถจุดชนวนการสะสมทุนของภาคเอกชนได้

นอกเหนือจากการปรับเพิ่มความสามารถของรัฐ ขนชั้นนำทางการเมืองและชนชั้นนำ ทางเศรษฐกิจยังค้นพบวิธีการแบ่งสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจระหว่างกัน ทำให้เป็นหลักประกันขั้นดี ที่คอยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่การลงทุนของชนชั้นนำทางเศรษฐกิจในสภาวะของรัฐเผด็จการ การแบ่งสรรผลประโยชน์ดำเนินไปในลักษณะที่ชนชั้นนำทางเศรษฐกิจเชิญผู้มีอำนาจทางการเมืองมา ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทเพื่อแลกกับการอุปถัมภ์

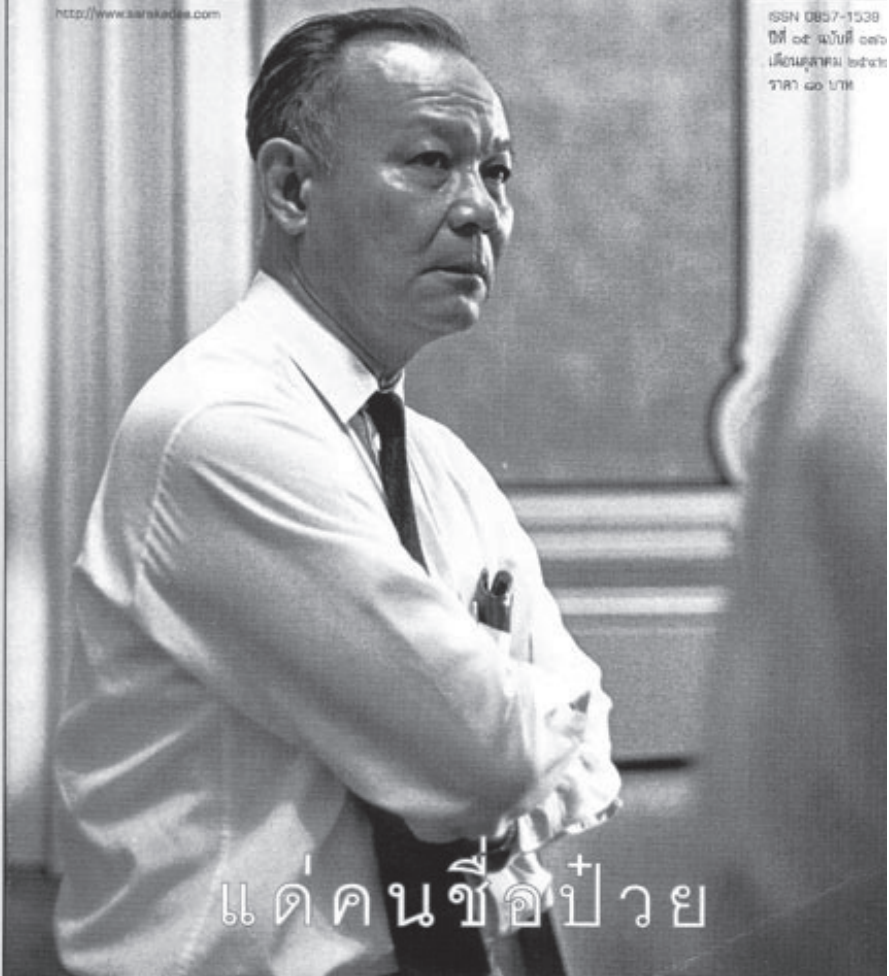
นิตยสารสำหรับครอบครัว

FEATURE MAGAZINE

สารคดี

<http://www.sarskadee.com>

ISSN 0857-1538
ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๑๗๖
เดือนตุลาคม ๒๕๔๒
ราคา ๔๐ บาท



แต่คนชื่อป่วย

รูปที่ 3 ป่วย อึ้งภากรณ์ นักเทคโนโลยีสารสนเทศในช่วงแรก
ที่มา นิตยสารสารคดี ปีที่ 15 ฉบับที่ 176 ตุลาคม 2542

3. ความอ่อนแอของรัฐในการปฏิรูปเศรษฐกิจและวิกฤตเศรษฐกิจ

สืบเนื่องจากเนื้อหาทั้งหมดข้างต้น จากหลักฐานเชิงประจักษ์ ในช่วงทศวรรษ 2500 ประเทศไทยมีความเข้มแข็งถึงขั้นขึ้นนำการพัฒนาเศรษฐกิจไทยได้ แต่หลังปี พ.ศ. 2530 ประเทศไทยกลับตกอยู่ในสภาพอ่อนแอเกินกว่าจัดการเศรษฐกิจ อันเป็นที่มาของวิกฤตเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงของหน้าประวัติศาสตร์ไทยคำถามที่ตามมาคือ อะไรเป็นปัจจัยหรือสาเหตุที่นำมาซึ่งความอ่อนแอของรัฐบาลนับตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าว

จากคำถามและกรอบมโนทัศน์ของการศึกษา อภิชาติเชื่อมโยงองค์ความรู้เกี่ยวกับระบบทุนนิยมนายธนาคารที่ถูกสถาปนาขึ้นมาเป็นวิถีหลักของการสะสมทุนของไทยแทนทุนนิยมข้าราชการ โดยเน้นน้ำหนักไปยังเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มอำนาจการเมือง เทคโนโลยี และเจ้าสัว ธนาคารซึ่งมีลักษณะเด่นคือเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มเทคโนโลยีกับแนวร่วมระหว่างนายธนาคารและผู้มีอำนาจทางการเมืองอย่างต่อเนื่องกว่า 4 ทศวรรษโดยแสดงให้เห็นว่าปมเงื่อนนี้องเป็นจุดเริ่มต้นแห่งความอ่อนแอของอำนาจรัฐในการจัดการเศรษฐกิจในเวลาต่อมาอย่างมีนัยสำคัญ

อภิชาติวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งข้างต้นอย่างเชื่อมโยงกับพลวัตเชิงนโยบายของกลุ่มเทคโนโลยี กล่าวคือ นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2480 กลุ่มเทคโนโลยีในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังพยายามทุกวิถีทางที่จำควบคุมให้การเงินของประเทศมีเสถียรภาพ แนวนโยบายหนึ่งที่นักเทคโนโลยีนำมาใช้คือ การจำกัดจำนวนของธนาคารภายในประเทศ ดังสังเกตได้จากการขัดขวางหรือไม่อนุมัติให้มีการก่อตั้งธนาคารใหม่ๆ ผลของ “การคุมกำเนิด” สถาบันการเงินส่งผลสะท้อนให้ภาคธุรกิจธนาคารกลายเป็นพื้นที่ผูกขาดที่มีการแข่งขันของผู้ประกอบการน้อยราย ส่วนแบ่งทางการตลาดด้านสินเชื่อและเงินฝากกระจุกตัวกับธนาคารขนาดใหญ่เพียง 3 – 4 แห่งประกอบกับโครงสร้างของการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองถูกดึงเข้าไปมีส่วนร่วมผลประโยชน์ทางธุรกิจดังนั้นเมื่อเทคโนโลยีต้องการปรับเปลี่ยนและยกระดับการแข่งขันเสรีในภาคการเงินธนาคารในปี พ.ศ. 2515 โดยเปิดโอกาสให้นักธุรกิจสามารถร้องขอเปิดธนาคารใหม่ต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ตลอดจนพยายามทำลายฐานการระดมเงินฝากในชนบทของธนาคารพาณิชย์ด้วยการเรียกร้องให้มีการจัดตั้งธนาคารท้องถิ่นแทนระบบตัวแทน หรือ “คอมปรोट” พลวัตเชิงนโยบายดังกล่าวจึงหลีกเลี่ยงมิได้ที่จะต้องเผชิญกับแรงต้านอย่างหนักจากสมาคมนายธนาคารและผู้มีอำนาจทางการเมืองด้วยเหตุนี้จึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใดที่จะพบหลักฐานว่ามีธนาคารเกิดขึ้นใหม่เพียงสองธนาคาร คือ ธนาคารทหารไทย พ.ศ. 2500 และธนาคารเอเชียทรัสต์ พ.ศ. 2508 ทั้งยังตั้งขึ้นจากความต้องการของผู้มีอำนาจทางการเมือง มิใช่จากการดำเนินการของกลุ่มเทคโนโลยี

พร้อมๆ กันนั่นเอง นอกเหนือจากการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบาย การดำเนินการทางกฎหมายเพื่อควบคุมการประกอบธุรกิจของธนาคารพาณิชย์ก็สะท้อนภาพความขัดแย้งได้เป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็น การร่างพระราชบัญญัติสถาบันประกันเงินฝาก พระราชกำหนดแก้ไขพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2528 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 พ.ศ. 2535 กฎหมายการเงินเหล่านี้ถูกสมาคมธนาคารต่อต้านและขัดขวางอย่างหนัก กระทั่งนักเทคโนโลยีเครดิตไม่อาจอาศัยอำนาจทางกฎหมายในการควบคุม กำกับธนาคารพาณิชย์ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระจากการควบคุม กำกับการดำเนินกิจการการเงินจากอำนาจรัฐซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ฐานะการเงินของธนาคารพาณิชย์ไม่มั่นคงและเป็นอันตรายต่อระบบการเงินโดยรวมของประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่เคียงคู่กับระบบเศรษฐกิจการเมืองไทยมาอย่างต่อเนื่อง

จากการค้นคว้า อภิชาติพบว่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2485 - 2540 กลุ่มนายทุนธนาคาร มีอิทธิพลและประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในการทำตัวเป็นผู้เรียกร้องทางนโยบายตลอดมาแม้อิทธิพลเชิงนโยบายของกลุ่มธนาคารจะแปรผันไปตามบริบททางการเมืองกล่าวคือหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 อิทธิพลเชิงนโยบายของนายทุนธนาคารเริ่มลดระดับความเข้มแข็งไปจากช่วงก่อนหน้า ทั้งนี้เนื่องจากนายทหารผู้กุมอำนาจทางการเมืองซึ่งมีผลประโยชน์ในธนาคารพาณิชย์ถูกขับออกจากเวทีแห่งอำนาจ การสร้างภาพให้กลุ่มทุนธนาคารเปรียบเสมือน “ปลิงดูดเลือดสังคมไทย” โดยนักศึกษา นักวิชาการหัวก้าวหน้า และการเปลี่ยนผ่านทางการเมืองเข้าสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่กระนั้นหากวิเคราะห์ในระดับลึก อำนาจของกลุ่มเทคโนโลยีเครดิตก็อ่อนแอลงด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษ 2520 - 2540 ซึ่งเป็นผลมาจากความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของเทคโนโลยีเครดิตของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังสิ้นสุดลง การไร้ซึ่งความเข้มแข็งและความอิสระในการจัดการทางเศรษฐกิจของรัฐนี้เอง เมื่อรัฐเปิดเสรีทางการเงินในช่วงทศวรรษ 2533 จึงกลายเป็นตัวจุดชนวนให้ระบบการเงินที่เปราะบางลุกลามไปเป็นวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 อย่างมีนัยสำคัญ

แน่ชัดว่า การอุบัติขึ้นของวิกฤตเศรษฐกิจ 2540 เป็นตัวเร่งความเสื่อมอำนาจของนักเทคโนโลยีโนแครต อย่างไรก็ตาม อภินิหารยังวิพากษ์ประเด็นความเสื่อมของนักเทคโนโลยีโนแครตซึ่งเป็นต้นตอที่นำมาสู่ปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตลอดจนซ้ำเติมความอ่อนแอในการจัดการเศรษฐกิจของรัฐไทยอย่างสลับซับซ้อนควบคู่ไปด้วย

จุดเริ่มต้นของความเสื่อมของเทคโนโลยีโนแครตไทยเริ่มต้นเด่นชัดนับตั้งแต่ทศวรรษ 2530 ทั้งในมิติของปทัสฐาน (norm) ความภาคภูมิใจ อำนาจ และความอิสระ ปมเงื่อนไขสัมพันธ์กับปัจจัยภายในและภายนอกธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างน้อยสองประการ

ประการแรก ความเสื่อมเกี่ยวโยงกับความแตกแยกเชิงเอกภาพระหว่างเทคโนโลยีโนแครตภายในธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนทุนรุ่นแรกๆทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สอง เป็นความเสื่อมอันเนื่องมาจากการแทรกแซงการทำงานและการกำหนดนโยบายการเงินอย่างรุนแรงจากกระทรวงการคลังกระทั่งไปอาจดำเนินการเป็นอิสระจากอำนาจการเมือง

ความไร้ซึ่งประสิทธิภาพในการทางเศรษฐกิจของนักเทคโนโลยีโนแครตในธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ท่ามกลางบริบทที่อำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงการทำงานของธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อนายวิจิตร สุกินิจ นักเทคโนโลยีโนแครตรุ่นที่สามเข้ามาบริหารธนาคารแห่งประเทศไทยจึงปรากฏภาพของการเข้าไปสยบยอมต่อนักการเมืองเพื่อสนองตอบต่อความทะเยอทะยานส่วนตัว

การสยบยอมต่ออำนาจ “นักการเมือง” ข้างต้น มิได้นำมาซึ่งการตั้งคำถามต่อความขวสอาดของธนาคารแห่งประเทศไทยจากสังคมเท่านั้น แต่ที่ร้ายแรงกว่า คือการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจที่ผิดพลาดเพื่อเอาใจหรือสนองตอบต่อนโยบายทางการเมืองของรัฐบาล โดยเฉพาะนโยบายเปิดเสรีทางการเงิน

การเปิดเสรีทางการเงินเป็นความพยายามที่จะทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาคอินโดจีนความเป็นไปได้ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นี้จะต้องเชื่อมต่อดตลาดการเงินภายในประเทศกับต่างประเทศธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอนุมัติให้มีการจัดตั้งกิจการวิเทศธนกิจ (BIBFs) เพื่อเปิดให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้ามาในประเทศไทยได้อย่างเสรี แต่กระนั้นก็ยังไม่ยอมปรับระบบอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศจากจากระบบคงที่ไปสู่ระบบแลกเปลี่ยนแบบลอยตัว

การดำเนินนโยบายการเงินที่ผิดพลาดข้างต้น ส่งผลให้ธนาคารพาณิชย์และบริษัทเงินทุนนำเข้าเงินกู้จากต่างประเทศเป็นจำนวนมหาศาลเพื่อนำมาปล่อยกู้ต่อให้แก่ลูกค้าในไทย ขณะเดียวกันภาคกิจการขนาดใหญ่ก็สามารถเข้าถึงเงินทุนจากต่างประเทศได้ ทั้งจากตลาดหุ้น และการกู้จากแหล่งทุนต่างประเทศโดยตรงการหิбыืมเงินต่างประเทศอย่างบ้าคลั่งเป็นเพราะระบบอัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ทำให้ผู้กู้เงินต่างประเทศแทบจะไม่มีความเสี่ยงจากการที่เงินบาทจะลดค่าลงเมื่อเปรียบเทียบกับเงินดอลลาร์ดังที่อธิบายถึงถึงหลักฐานการไหลเข้าของเงินกู้ระยะสั้นที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 9 ของจีดีพีในช่วงปี พ.ศ. 2531 – 2535 เป็นร้อยละ 14 ของจีดีพีในปี พ.ศ. 2538 การไหลเข้าของเงินกู้ที่ท่วมท้นตลาดการเงินไทย ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาคการเงินในรูปของเศรษฐกิจแบบพองสบู่ ตลอดจนการลงทุนที่ล้นเกินในหลากหลายภาคธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์จนถึงอุตสาหกรรมหนัก นอกจากนี้นักเทคโนโลยีสารสนเทศธนาคารแห่งประเทศไทยยังพยายามต่อต้านโดยใช้เงินตราสำรองของประเทศตรึงค่าเงินบาท ทั้งๆ ที่ทราบดีอยู่แล้วว่าการกระทำดังกล่าวมีอาจรักษาความมั่นคงทางการเงินในระยะยาว ดังนั้นเมื่อเริ่มเกิดการโจมตีค่าเงินบาทตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 รวมถึงแหล่งเงินกู้ต่างประเทศเรียกคืนเงินกู้เพราะขาดความเชื่อมั่นต่อเสถียรภาพเศรษฐกิจไทย เมื่อรัฐบาลยุติการช่วยเหลือโดยประกาศลดค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ธนาคารและสถาบันการเงินจึงต้องแบกรับภาระอันหนักอึ้งจากการขาดทุนการแลกเปลี่ยนเงินตรา หนี้เสียจากการลงทุนที่ล้นเกินและการปล่อยกู้แบบไม่ระวังปัญหาด้านหนึ่งกระทั้งนำมาซึ่งการพังทลายของภาคการเงินทั่วประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นการปิดฉากของระบบทุนนิยมนายธนาคารไทยอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้

ควบคู่ไปกับความผิดพลาดในการเปิดเสรีทางการเงิน อภิชาตยังขยายความให้เห็นบริบทแวดล้อมอื่น ซึ่งเป็นสาเหตุให้วิกฤตการเงินของสถาบันการเงินมีความรุนแรงเกินกว่าจะคาดฝัน นั่นคือ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับทุนธนาคารตลอด 40 ปี ก่อนวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ที่ดำเนินไปในลักษณะที่รัฐไร้ซึ่งอำนาจควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ให้ประกอบกิจการอย่างมั่นคง กลุ่มทุนธนาคารมีพลังที่จะต่อรอง ขัดขวางนโยบายทางการเงินของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของสภาวะการณ์ความอ่อนแอของภาครัฐดังกล่าว เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยเปิดเสรีทางการเงินและลดระดับการควบคุมทางการเงิน จึงมีอาจแทรกแซงการแข่งขันการปล่อยสินเชื่ออย่างไร้ความรับผิดชอบของธนาคารหรือสถาบันการเงินได้อย่างเป็นระบบกระทั้งนำมาสู่หายนะทางเศรษฐกิจครั้งร้ายแรงของประเทศในท้ายสุด

อนึ่ง นอกเหนือจากจากที่กล่าวมาข้างต้น จุดที่น่าสนใจสำหรับคำอธิบายต่อวิกฤตเศรษฐกิจที่ทำให้งานของอภิชาติโดดเด่นยิ่งกว่างานศึกษาเศรษฐกิจไทยทั่วไป คือ การเชื่อมโยงประเด็นปัญหาความอ่อนแอของรัฐด้านการสร้างสถาบัน หรือ กฎ - กติกาทางการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2521 จนถึงก่อนรัฐธรรมนูญ 2540 ว่าเป็นส่วนหนึ่งของการล่มสลายทางเศรษฐกิจใน พ.ศ. 2540 ด้วย กล่าวคือ โครงสร้างของกติกาทางการเมืองไทย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ รวมถึงกฎหมายเลือกตั้งก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญ 2540 ผลักดันให้ระบบการเมืองไทยต้องดำเนินไปในลักษณะเขตเดียวหลายที่นั่ง รัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงเป็นรัฐบาลผสมที่รวมทีมกันขึ้นมาจากพรรคการเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กหลายพรรค ในแต่ละพรรคยังแยกย่อยเป็น “มุ้งการเมือง” อันเสมือนเป็นที่รวมกลุ่มของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ที่ต้องการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยมี “หัวหน้ามุ้ง” เป็นผู้อุปถัมภ์แก่สมาชิกของกลุ่ม ซึ่งอาจอยู่ในรูปค่าใช้จ่ายหรือผลประโยชน์ตอบแทนต่างๆ บนพื้นฐานนี้ ด้านหนึ่งรัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงอ่อนแอและขาดเสถียรภาพเกินกว่าจะดำเนินการใดๆ ได้อย่างเป็นอิสระจากแรงกดดันหรือต่อรองเพื่อผลประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรภายในพรรคร่วมรัฐบาล ส่วนอีกด้านหนึ่งรัฐบาลก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงนโยบายได้ทันต่อสถานการณ์ เพราะมี “ผู้เล่นซ้ำซาก” ในรัฐบาลเป็นจำนวนมาก มิพักจะต้องพูดถึงการแปรนโยบายไปสู่การปฏิบัติก็ขาดเอกภาพและไร้ทิศทางตามอำนาจที่กระจัดกระจายด้วยขณะเดียวกันในส่วนพรรคการเมืองเองก็หลีกเลี่ยงไม่พ้นความไร้ประสิทธิภาพเนื่องจากต้องโอนอ่อนและสนองตอบตามความต้องการของมุ้งการเมืองในพรรค เพราะมิเช่นนั้นแล้วมุ้งการเมืองอาจแปรพรรคย้ายสังกัดไปอยู่กับพรรคใหม่ที่ให้ผลประโยชน์มากกว่าก็ได้

พร้อมๆ กันนั้นเอง ภายใต้ระบบการเลือกตั้งของไทย ยุทธวิธีการหาเสียงหลักที่ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้คือ การสร้างเครือข่ายผ่านหัวคะแนน นอกจากนี้ยังใช้กลยุทธ์ที่สร้างชื่อเสียงและคุณสมบัติส่วนตัวให้ปรากฏเป็นรูปธรรมในสายตาฐานคะแนนเพื่อชียชนะในการเลือกตั้ง เช่น สร้างโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานระดับหมู่บ้าน เข้าร่วมงานชุมชน ควบคู่ไปกับการชื่อเสียงในฤดูเลือกตั้ง ดังนั้นการจะได้รับการเลือกตั้งจึงมิได้ผูกติดอยู่กับชื่อเสียงหรือนโยบายของพรรคการเมืองด้วยเหตุนี้จึงทำให้พรรคการเมืองอ่อนแอ ในมิติของการคิดและสร้างนโยบายในระดับชาติเพื่อใช้เป็นฐานสำหรับชนะการเลือกตั้ง ตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเองก็ไม่มีแรงจูงใจที่จะเรียนรู้ สังสมประสบการณ์ในการจัดการปัญหา โดยเฉพาะด้านการบริหารและนิติบัญญัติระดับชาติ เพราะชีวิตการทำงานผูกติดอยู่กับปัญหาท้องถิ่นเป็นหลัก และที่สำคัญไปกว่านั้นด้วยบริบทโครงสร้างระบบราชการไทยที่รวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของระบบราชการไทย ระบบกฎหมายการบริหารราชการที่ให้อิสระในการตัดสินใจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง กอปรกับนักเทคนิคแครตในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งก็เป็นผู้กุมอำนาจในการบริหารงานเงินของรัฐไว้อย่างเหนียวแน่นและยาวนาน ทั้งหมดนี้กลายเป็นกรอบกติกาที่ทำให้นักการเมืองเลือกตั้งไม่ใส่ใจผลิต ผลักดันและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจมหภาคอย่างแท้จริงวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจึงแยกไม่ออกจากปมปัญหาความอ่อนแอของรัฐในมิตินี้

อมเรศ-วิรัตน์โอได้รับงานปรัส.

เผยเงินเดือนจ๊อบจ๊อยแค่แสนเศษ

นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เปิดเผยถึงการสรรหาบุคคลเข้ารับตำแหน่งประธานองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน(ปรัส.) แทนนายวิรัชชัย ขงกิตติกุล ที่ขอลาออกจากตำแหน่งว่า ขณะนี้คนได้ทาบทามนายอมเรศ ศิลาอ่อน อดีตประธานคณะกํากับการควบหรือโอนกิจการสถาบันการเงิน มาเป็นประธาน ปรัส.แทนนายวิรัชชัย ซึ่งขณะนี้นายอมเรศได้ตกลงที่จะเข้ารับตำแหน่งแล้ว โดยจะเข้ารับงานภายหลังจากที่นายวิรัชชัยลาออก ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคมนี้เป็นต้นไป

ผู้สื่อข่าวรายงานว่า เมื่อวันที่ 16 ธันวาคมที่ผ่านมา นายวิรัตน์ วิจิตรวาทการ อดีตที่ปรึกษาคณะกรรมการกํากับการควบหรือโอนกิจการ



สถาบันการเงิน ได้เข้าพบนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ที่กระทรวงการคลัง โดยใช้เวลาในการหารือประมาณครึ่งชั่วโมง โดยก่อนหน้านี้มีข่าวว่า นายธารินทร์ได้มีการทาบทามนายวิรัตน์ให้เข้ารับตำแหน่งเลขาธิการ ปรัส.แทนนายบุญฤทธิ์ นิงสานนท์ ที่ได้แสดงความจำนงขอลาออกเช่นกัน โดยให้เหตุผลว่า เป็นเจตนาถาวรแล้ว แต่แรกแล้วว่า หลังจากพิจารณาแผนฟื้นฟูของ 58 สถาบันการเงินที่ถูกสั่งปิดกิจการและประกาศผลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็จะลาออกจากตำแหน่ง เพราะมองว่าภาระหน้าที่หลังจากนั้น จะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประเมินสินทรัพย์เพื่อแยกเป็นสินทรัพย์ที่ดีและคดียุคุณภาพของสถาบันการเงินที่ไม่ผ่านเกณฑ์ทั้ง 56 แห่ง ซึ่งมองว่าเป็นงานที่ไม่มีความเชี่ยวชาญ

แหล่งข่าวจากกระทรวงการคลังเปิดเผยว่า ภายหลังจากการเข้าพบนายธารินทร์แล้ว นายวิรัตน์ได้ตกลงใจที่จะเข้ารับตำแหน่งเลขาธิการ ปรัส. ส่วนกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์กันมากว่าการทำงานในคณะกรรมการ ปรัส.นั้นได้รับผลตอบแทนในรูปแบบเงินเดือนสูง เทียบเท่ากับที่นาย

ไกรฤทธิ์ อุชุกานนท์ชัย เคยได้รับในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (อบส.) ถึงเดือนละ 7 แสนบาทนั้น ไม่เป็นความจริง โดยตำแหน่งประธาน ปรัส.จะได้รับเงินเดือนเพียง 125,000 บาท ส่วนเลขาธิการ ปรัส.จะได้เดือนละ 250,000 บาท เนื่องจากเลขาธิการจะต้องทำงานเต็มเวลา จึงได้รับเงินเดือนที่สูงกว่าประธาน ปรัส. ส่วนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากภาคเอกชนในคณะกรรมการ ปรัส. จะได้รับเงินเดือนรายละ 100,000 บาท ขณะที่กรรมการจากภาครัฐ เช่น นายจุฑา หนูขวัญ รองผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) และนายวุฒิชัย พงษ์ประสิทธิ์ ผู้ตรวจราชการ กระทรวงการคลังนั้น จะได้รับเพียงเดือนละ 10,000 บาท

นายบันเทิง ดันติวิท ประธานกรรมการบริหาร บง.ธนาชาติ ในฐานะประธานสมาคมบริษัทเงินทุนกล่าวว่า คนได้ปฏิเสธที่จะเข้ารับตำแหน่งกรรมการ ปรัส. แต่จะให้ความร่วมมือและสนับสนุนนโยบายทางการต่อไป

รูปที่ 4 คลิปข่าวกรณี ปรัส. สมัยธารินทร์ นิมมานเหมินท์เป็นรมว.กระทรวงการคลัง
ที่มา <https://www.hereandthere.today/?p=1400>

4. ประเทศไทยกับปัญหาการปฏิรูปและพัฒนาเศรษฐกิจหลังวิกฤตเศรษฐกิจ

คำถามทางวิชาการของอภิชาติที่ตามมาหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ คือ ทำไมประเทศไทยจึงไม่สามารถรื้อ – สร้างสถาบันการเงินขึ้นใหม่เพื่อจัดการกับปัญหาและให้ระบบเศรษฐกิจกลับมาสู่สภาวะปกติ

อภิชาติเริ่มพิจารณาปมปัญหานี้ผ่านเรื่องอำนาจการต่อรองทางการเมือง กล่าวคือ หลังเกิดการล่มสลายทางเศรษฐกิจ ทุนสำรองของภาคเอกชนทั้งหมดไม่เพียงพอที่จะชดใช้เงินคืนให้แก่เจ้าหนี้ต่างประเทศ คำถามที่ตามมาคือ จำเป็นต้องชี้ชัดว่าใครจะต้องรับผิดชอบภาระหนี้สินที่ภาคเอกชนเป็นผู้ก่อ ระหว่างลูกหนี้ เจ้าหนี้ ผู้เสียภาษี และผู้ฝากเงิน

จากปมเรื่องนี้ อภิชาติวิเคราะห์ลึกลงไปยังตัวบทกฎหมายการเงินที่ออกมาก่อนเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งพบว่าในสมัยรัฐบาลพลเอกชวลิต มีการออกมาตรการคุ้มครองเจ้าหนี้ของสถาบันการเงินและผู้ฝากเงิน โดยรัฐจะเข้ามาแบกรับภาระแทน นั่นหมายความว่าผู้ที่จะต้องแบกรับหนี้สินจะเหลือเพียงเจ้าของสถาบันการเงิน ลูกหนี้ของสถาบันการเงิน และผู้เสียภาษีอย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการล้มละลายของไทย ตลอดจนแนวทางที่รัฐจะเลือกใช้แก้ไขภาวะวิกฤตเศรษฐกิจก็ยังไม่ลงตัวระหว่าง “อิงรัฐ” ซึ่งเป็นแนวทางที่รัฐมีบทบาทหนำในการดึงระบบเศรษฐกิจออกจากภาวะวิกฤต หรือ “อิงตลาด” ที่ภาคเอกชนต้องแก้ไขปัญหผ่านกลไกตลาด การต่อรองการเมืองเชิงนโยบายเพื่อกำหนดว่าใครควรจะรับผิดชอบแบกรับภาระหนี้เท่าใดในจึงเกิดขึ้นตามมาอย่างเป็นลูกโซ่

การแก้ไขปัญหเศรษฐกิจเกิดขึ้นอย่างชัดเจนในสมัยรัฐบาลชวน หลีกภัยโดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหในสองส่วน ได้แก่ การเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงิน และการแก้ไขปัญหานี้เสียและหนี้ด้วยคุณภาพ รูปแบบที่รัฐบาลเลือกใช้ คือ การอิงตลาดซึ่งมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหการเงินด้อยกว่าการอิงรัฐ ดังจะพบการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างล่าช้ากว่าประเทศอื่นในภูมิภาค

อภิชาติอธิบายปรากฏการณ์การเลือกใช้แนวทางอิงตลาดในกรณีการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินอย่างเชื่อมโยงกับปมปัญหาความอ่อนแอของรัฐไทย กล่าวคือ รัฐบาลชวน หลีกภัยอ่อนแอเกินกว่าจะบังคับใช้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมหรือบังคับให้ภาคการเงินเอกชนดำเนินงานตามกรอบการแก้ไขปัญหที่รัฐวางระบบไว้ทั้งนี้เพราะก่อนเดือนสิงหาคม 2542 รัฐได้แปรสภาพธนาคารจำนวน 6 แห่งและบริษัทเงินทุนอีก 13 แห่งเป็นของรัฐ และหลังเดือนสิงหาคม 2542 รัฐยังเข้าแทรกแซงธนาคารขนาดเล็ก 2 แห่งและบริษัทเงินทุนอีก 5 แห่งเพิ่มเติม ภาระนี้ทำให้รัฐบาลประสบปัญหาความยากลำบากยิ่ง ดังนั้นการเข้าไปควบคุมหรือบังคับตามแนวทางอิงรัฐ

จึงยากจะกระทำได้ เพราะยังเพิ่มความซับซ้อนให้แก่การบริหารจัดการมีפקจะต้องพูดถึงการที่รัฐบาลจัดตั้งองค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) และทำการประมูลขายสินทรัพย์ของบริษัทเงินทุน 56 แห่ง ซึ่งถูกปิดไปก่อนหน้าการประกาศใช้แผน 14 สิงหาคม 2542 ผลการประมูลทั้งสินทรัพย์หลักและสินทรัพย์ลูกหนี้การค้าของปรส.ก็ได้ราคาต่ำกว่าจนนำมาซึ่ง “ภาพลบ” ต่อมาตรการแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจทั้งชุดของรัฐบาลตั้งนั้นจึงไม่น่าแปลกใจแต่ประการใดเมื่อรัฐบาลประกาศใช้แผนการ 14 สิงหาคม จึงต้องโอนอ่อนให้การเข้าร่วมโครงการอยู่ในอำนาจการตัดสินใจของสถาบันการเงินแทนการใช้อำนาจรัฐบังคับ

นอกเหนือจากการการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินแล้ว ในมิติการแก้ไขปัญหาหนี้เสียและหนี้ด้อยคุณภาพของรัฐบาลชวน หลีกภัยก็ตัดสินใจเลือกใช้แนวทางอิงตลาดโดยรัฐทำหน้าที่ส่งเสริมและประสานงานให้แก่สถาบันการเงินเพื่อผลักดันให้สถาบันการเงินปรับโครงสร้างหนี้ของภาคธุรกิจจริงในการนี้ รัฐบาลผลักดันแนวทางสำคัญคือ แก้ไขกฎหมายล้มละลายและกฎหมายบังคับหนี้เพื่อเป็นเครื่องมือเพิ่มอำนาจบังคับหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ และจัดตั้งคณะกรรมการปรับโครงสร้างหนี้ภายใต้การกำกับของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยทำหน้าที่เป็นตัวกลางประนีประนอมหนี้นอกศาลซึ่งจะทำให้การแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้รวดเร็วขึ้น

แน่วชัดว่า รัฐบาลเองตระหนักดีว่าการแก้ไขปัญหาตามแนวทางอิงตลาดมีความเป็นไปได้น้อยที่จะประสบผลสำเร็จโดยเปรียบเทียบกับแนวทางอิงรัฐ แต่หากรัฐบาลสามารถผลักดันการแก้ไขปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของสถาบันการเงินตามแนวทางที่รัฐวางไว้ คำถามที่ตามมาคือ เหตุใดผลลัพธ์จึงไม่เป็นไปตามที่รัฐบาลวาดฝัน

จุดนี้ อภิชาติชี้ชัดว่าเป็นเพราะความอ่อนแอของประเทศไทยในการจัดการเศรษฐกิจเอกชน การแก้ไขปัญหาการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินความอ่อนแอของรัฐบาลนอกจากเป็นผลกระทบโดยตรงจากความล้มเหลวขององค์การเพื่อการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ปรส.) ซึ่งสร้างบาดแผลและความไม่ไว้วางใจให้แก่สาธารณะชนต่อมาตรการของรัฐบาลแล้ว อภิชาติยังพบว่าไม่มีบริบทแวดล้อมอื่นอีกอย่างน้อย 2 ประการซึ่งคอยสกัดกั้นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของภาครัฐ

ประการแรก รัฐบาลชวน หลีกภัยเป็นรัฐบาลผสมจาก 6 พรรคการเมือง ตั้งแต่เริ่มต้นจัดตั้งรัฐบาลก็มีฐานเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าฝ่ายค้านเพียงเล็กน้อย ส่งผลให้อำนาจการต่อรองเพื่อกำหนดความเป็นไปทางเศรษฐกิจของรัฐบาลมีไม่มากนัก จากปมเจื่อนนี้ เมื่อรัฐบาลออกพระราชกำหนดบริหารสินทรัพย์ไทย การจะบรรจุอำนาจเต็มให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์ไว้ในพระราชบัญญัติเพื่อให้สามารถเข้าไปจัดการหนี้เสียของสถาบันการเงินย่อมเป็นไปได้ยากที่พระราชกำหนดดังกล่าวจะผ่านรัฐสภา

ประการที่สอง ปฏิเสธมิได้ว่า การแก้ไขปรับปรุงชุดกฎหมายล้มละลายเป็นหัวใจในการแก้ไขปัญหาหนี้เสียตามแนวทางการอิงตลาด เพราะบทบัญญัติกฎหมายล้มละลายเดิมไม่เอื้อต่อการฟื้นฟูกิจการขององค์กรธุรกิจจำนวนมากที่ยังพอมีศักยภาพทางธุรกิจ เพียงแต่ประสบกับภาวะล้มละลายทางการเงิน ซึ่งสามารถแก้ไขได้ด้วยการปรับโครงสร้างทางการเงินผ่านกระบวนการฟื้นฟูกิจการ ขณะเดียวกันกฎหมายล้มละลายเดิมยังบรรจุไว้ด้วยระบบกฎหมายแพ่งที่เกี่ยวข้องกับการบังคับหนี้อย่างล่าช้าและเอื้อประโยชน์เชิงอำนาจต่อรองให้แก่ลูกหนี้เหนือเจ้าหนี้อย่างเด่นชัด

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องจาก เงื่อนไขประการแรก เมื่อรัฐบาลชวน หลีกภัยตัดสินใจผลักดันการปรับปรุงแก้ไขชุดกฎหมายล้มละลาย 5 ฉบับ โดยเฉพาะพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542 ที่เป็นส่วนหนึ่งของเงื่อนไขการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) กลับถูกคัดค้านและต่อรองอย่างหนักหน่วงจากวุฒิสมาชิกในวุฒิสภา ทั้งนี้เพราะวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งเป็นลูกหนี้เอ็นพีแอลของภาคการเงิน จนทำให้รัฐบาลชวน หลีกภัยต้องยอมประนีประนอมกับวุฒิสภาเพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติผ่านรัฐสภา ดังจะพบว่ารัฐบาลต้องอ่อนข้อทางกฎหมายในสองประเด็นสำคัญ คือ หนึ่ง ลดอำนาจศาลในการสั่งให้ลูกหนี้ล้มละลายเมื่อแผนการฟื้นฟูไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหนี้เหลือเพียงให้ศาลมีอำนาจสั่งยกเลิกการฟื้นฟูกิจการเท่านั้น และสอง ให้บุคคลธรรมดา ซึ่งมีใช้ผู้ล้มละลายทุจริต พ้นสภาพจากการเป็นบุคคลล้มละลายโดยอัตโนมัติเมื่อครบกำหนด 3 ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งทำให้เจ้าหนี้อาจติดตามยึดทรัพย์สินได้เกินกว่าสามปี

หลังจากรัฐบาลชวน หลีกภัยหมดวาระทางการเมือง พรรคไทยรักไทยของทักษิณ ชินวัตร ได้ก้าวเข้ามาเป็นรัฐบาลแทน แม้รัฐบาลทักษิณ จะมีความเข้มแข็งทางการเมืองเหนือแรงต้านของลูกหนี้โดยเปรียบเทียบกับรัฐบาลก่อนหน้านี้ ทั้งนี้เพราะผลจากรัฐธรรมนูญฉบับ 2540 รวมถึงนโยบายการปฏิรูประบบราชการ อันยังผลให้อำนาจทางการเมืองและการจัดการเศรษฐกิจรวมศูนย์อยู่ที่นายกรัฐมนตรีอย่างไรก็ตาม ความเข้มแข็งดังกล่าวกลับไม่เป็นตัวกลางที่ทำให้รัฐบาลจัดการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้แท้จริง ดังจะสังเกตได้จากรัฐบาลประสบความสำเร็จในการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามแนวทางอิงรัฐแต่กลับมีอาจดำเนินการแก้ไขปัญหานี้เสียและหนี้ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินได้

รูปที่ 5 ทักษิณ ชินวัตร กับ พรรคเพื่อไทย

ที่มา <http://topicstock.pantip.com/rajdumnern/topicstock/2008/12/P7289953/P7289953.html>



จากการศึกษาในระดับลึก อภิชาติพบว่า สาเหตุหลักของความล้มเหลวในการปฏิรูป และแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับความอ่อนแอด้านความสามารถของกลไกรัฐในการจัดสรร ทรัพยากรและประสานการลงทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจทั้งนี้เพราะรัฐไทยนับตั้งแต่ในอดีต แทบไม่มี ประสบการณ์ในเรื่องการปล่อยสินเชื่อให้แก่ภาคเอกชนเพื่อการพัฒนาอุตสาหกรรม ซึ่งมีผลให้ ไม่มีบุคลากร รวมถึงความรู้ความเข้าใจในการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนอย่างรอบด้าน ทั้งๆ ที่ จุดนี้เป็นความจำเป็นหลักของการแก้ไขปัญหาหนี้เสียตามแนวทางอิงรัฐ ดังนั้นจึงไม่น่าแปลกใจแต่ ประการใดที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการการจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทยตามแนวทาง อิงรัฐ แต่กลับมีอาจดำเนินการแก้ไขปัญหาหนี้เสียและหนี้ด้อยคุณภาพของสถาบันการเงินได้อย่าง เป็นรูปธรรม มิพักจะต้องพูดถึงการออกพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบันการเงิน และพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝากเพื่อแก้ไขกติกาพื้นฐานของ ภาคการเงินทั้งระบบในระยะยาว ก็ไม่ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรมในทศวรรษ 2540 ด้วยความ อ่อนแอเชิงอำนาจของรัฐนี้เอง ภาวะ “การล้มบนฟูก” ของภาคเอกชนและการผลักภาระหนี้สู่ สาธารณะจึงเป็นปรากฏการณ์ที่ตามมาอย่างเป็นลูกโซ่

พร้อมๆ กันนั่นเอง ความอ่อนแอของรัฐยังเป็นผลโดยตรงจากโครงสร้างของรัฐบาลทักษิณ ที่ประกอบขึ้นด้วยกลุ่มทุนขนาดใหญ่ นโยบายปฏิรูปและจัดการเศรษฐกิจของรัฐจึงหนีไม่พ้นที่จะ เอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มตน จุดนี้เองที่มีผลศักยภาพในการจัดการและแก้ไขเศรษฐกิจไม่มีประสิทธิภาพ เท่าที่ควร ดังจะพบว่ารัฐบาลทักษิณไม่อาจสร้างวิถีการสะสมทุนแบบใหม่ขึ้นมาแทนที่ระบบทุนนิยม นายธนาคาร ขณะเดียวกันยังกลายเป็นพื้นฐานให้คณะทหารใช้เป็นข้ออ้างในการทำรัฐประหาร ล้มล้างรัฐบาลในท้ายสุด

จากที่กล่าวมาทั้งหมด สรุปได้ว่า การศึกษาของอภิชาติได้เปิดพื้นที่ทางความคิดและ เติมเต็มความเข้าใจต่อประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยผ่านกรอบมโนทัศน์ความเข้มแข็ง - อ่อนแอของรัฐ ซึ่งมักถูกละเลยในการใช้ทำความเข้าใจพลวัตเศรษฐกิจไทย พร้อมๆ กันนั่นเองงานเขียนชิ้นนี้ยังมี คุณูปการอื่นต่อแวดวงวิชาการสังคมไทยอีกอย่างน้อย 2 มิติ มิติแรกคือ หากมองว่าไม่มีงาน วิชาการใดที่สมบูรณ์ในตัวเอง งานชิ้นนี้จึงสามารถใช้เป็นพื้นฐานต่อยอดในการสร้างความเข้าใจ ต่อเศรษฐกิจการเมืองไทยในส่วนอื่นๆ ที่ยังขาดหาย และที่สำคัญที่สุดมิติที่สอง งานชิ้นนี้เป็น ตัวกลางที่เชื่อเชิญให้เกิดพื้นที่การวิพากษ์วิจารณ์และหาหลักฐานใหม่มาหักล้างอันจะนำมาซึ่งมู มองใหม่ต่อเศรษฐกิจการเมืองไทยอย่างมีนัยสำคัญ

อภิชิต สกิตนิราภัย

รัฐไทยกับ การปฏิรูป เศรษฐกิจ

จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540

แพ้นิเวศน์