

วรรณกรรมปริทัศน์
ว่าด้วยเรื่อง “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ: จากจุดกำเนิดทุนนิยมนาย
ธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” ของ อภิชาติ สถิตนิรามัย

ปฐมพงศ์ มโนหาญ



16 ปีมาแล้วที่ประเทศไทยผ่านพ้นวิกฤตเศรษฐกิจที่เลวร้ายที่สุดในประวัติศาสตร์การเงินการธนาคาร แต่คำอธิบายต่อวิกฤตดังกล่าวส่วนใหญ่แล้วจะเป็นคำอธิบายในเชิงตำหนิบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือ รัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่งเท่านั้นว่าเป็นต้นตอสาเหตุของปัญหา แต่ไม่เคยมีคำอธิบายที่ฉายภาพอันทำให้เห็นรากลึกของปัญหาว่ามีความเป็นมาอย่างไร หรือ แม้กระทั่งไม่เคยมีคำอธิบายในมุมเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ใช้วิธีวิทยาทางประวัติศาสตร์สืบสาวหาต้นตอของปัญหา

อย่างเช่นงาน “รัฐไทยกับการปฏิรูปเศรษฐกิจ : จากกำเนิดทุนนิยมนายธนาคารถึงวิกฤตเศรษฐกิจ 2540” ของ อภิชาติ สถิตนิรามัย มาก่อน

งานชิ้นนี้ของ อภิชาติ ได้ใช้มโนทัศน์ “ความเข้มแข็ง – ความอ่อนแอของรัฐ”¹ มาอธิบายความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจการเมืองไทยตั้งแต่ทศวรรษ 2490 – 2540 โดยเสนอเหตุผลว่า แท้ที่จริงแล้ววิกฤตการเงินของประเทศไทยไม่ใช่มาจากปัจจัยภายนอกประเทศ ไม่ใช่ฝีมือของ จอส ไชรอส เพียงคนเดียว เพราะตลอดความหนา 386 หน้า อภิชาติ ไม่ได้เน้นความสำคัญของจอส ไชรอส เลย (อาจมีกล่าวถึงเรื่องการโจมตีค่าเงินบั้ง) นั่นก็เป็นการยืนยันว่าพลวัตเศรษฐกิจการเมืองภายในประเทศไทยต่างหากที่มีส่วนทำให้ไทยเชื่อมโยงกับภายนอก และด้วยความอ่อนแอของรัฐไทยที่ประจวบเหมาะกะกับช่วงจังหวะเวลาที่รอยไหวในภาคเศรษฐกิจการเงินเบิกกว้างจึงทำให้วิกฤตทางการเงินเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อภิชาติ เริ่มเรื่องด้วยยุคสมัยที่สองของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ในทศวรรษ 2490 ซึ่งมีความไม่มั่นคงทางการเมืองเนื่องจากฐานการเมืองของจอมพล ป. อ่อนแอ จึงทำให้ต้องแสวงหาความชอบธรรมจากฐานการเมืองแบบเสรีนิยม ก็คือใช้อเมริกาเป็นกรอบอ้างอิงแห่งความชอบธรรม แต่ก็ต้องเสื่อมอำนาจลงหลังปี พ.ศ. 2500 หลังการรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ธนะรัชต์ และ สถาปนาอำนาจเต็มให้กับตัวเองในปี พ.ศ. 2501 ด้วยการที่ฐานการเมืองของจอมพลสฤษดิ์มาจากกองทัพจึงไม่มีความชอบธรรมทางการเมืองที่ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน สิ่งเดียวที่จะทำให้ออมพลสฤษดิ์สร้างความชอบธรรมทางการเมืองต่อประชาชนได้ก็คือการมุ่งเน้น

¹ “ความเข้มแข็ง-ความอ่อนแอของรัฐ” ซึ่ง “รัฐเข้มแข็ง” หมายถึง รัฐที่มีคุณลักษณะสำคัญอย่างน้อยสองประการคือ ต้องมี “ระดับความเป็นอิสระ” สูง (high degree of state autonomy) และต้องมี “ระดับความสามารถ” สูง (high degree of capacity) ด้วย ส่วน “รัฐอ่อนแอ” ก็คือรัฐที่มีลักษณะทั้งสองน้อยหรือต่ำ ทำให้กลายเป็นรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีประสิทธิผลในการจัดการหรือขึ้นาระบบเศรษฐกิจ (หากสนใจโปรดอ่านเพิ่มเติมในหนังสือตั้งแต่หน้า 4-8)

เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก การมุ่งเน้นเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ ก็ย่อมต้องทำให้ออมพลสฤชดียี่มีอบรรดาคเทคโนโลยีเพื่อเชื่อมต่อกับธนาคารโลก ส่งผลให้เทคโนโลยีเริ่มมีบทบาทในการต่อรองอำนาจทางการเมืองตั้งแต่นั้นมา หากแต่อำนาจเทคโนโลยีก็ต้องถูกคานไว้ด้วยสมาคมนายธนาคาร

สมาคมนายธนาคารสืบทอดอำนาจมาเรื่อยๆ จนถึงปี พ.ศ. 2516 ก็คลายตัวลง ธนาคารพาณิชย์ก็ปล่อยกู้ให้ภาคเกษตรมากขึ้น โดยเฉพาะในยุคประชาธิปไตยครั้งใบภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปีพ.ศ. 2523–2531 หลังจากปีพ.ศ. 2532 เป็นต้นมาประเทศไทยเข้าสู่ระบอบการเมืองแบบเลือกตั้งอย่างเต็มตัว จึงทำให้นักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้งมีพื้นที่ทางอำนาจมากขึ้น ทำให้เหล่าเทคโนโลยีต้องโน้มเอียงเข้าหาอำนาจนักการเมืองเพื่อความมั่นคงทางตำแหน่งหน้าที่โดยเฉพาะตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย อันเป็นที่มาของ “ชื่อเสียง” ของธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคดังกล่าว

เมื่อโครงสร้างทางการเมืองเปลี่ยนชั่วคราวโน้มเอียงมาทางฝั่งของนักการเมืองที่มาจากกาเลือกตั้ง ทำให้อำนาจการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องดำเนินนโยบายเพื่อเอาใจรัฐบาลที่ต้องการ “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” โดยการเริ่มเปิดเสรีทางการเงิน ในขณะที่ใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ ทั้งๆ ที่บรรดาเทคโนโลยีรู้ยู่เต็มอกว่าการเปิดเสรีทางการเงินพร้อมกับการใช้อัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่เป็นอัตราอย่างยั้งต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ก็ต้องทำตามคำสั่งของผู้ว่าการ เพราะโครงสร้างอำนาจที่ให้สิทธิขาดการตัดสินใจแก่ผู้ว่าการฯ แต่ผู้ว่าการก็ต้องขึ้นอยู่กันักการเมือง หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ภายใต้ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย ปี พ.ศ. 2485

เมื่อถึงจุดที่ทุนสำรองระหว่างประเทศของไทยไม่อาจจะต้านทานอัตราแลกเปลี่ยนแบบคงที่ไว้ได้แล้วจึงประกาศลดค่าเงินบาทในวันที่ 2 กรกฎาคม ปี พ.ศ. 2540สถาบันการเงินหลายแห่งต้องปิดตัวลง เศรษฐินายธนาคารหลายคนต้องอยาก

จนลงเพียงชั่วข้ามคืน จะเห็นได้ว่าการให้เหตุผลวิกฤติการเงิน 2540 ของอภิชาติเน้นปัจจัยภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่

สิ่งที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อผู้ศึกษาเศรษฐกิจการเมืองไทยสมัยใหม่จากหนังสือเล่มนี้ก็คือ การใช้วิธีวิทยาแบบประวัติศาสตร์ในการสืบสาวหาต้นตอ ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้ผู้ศึกษาเห็นกลุ่มคนหลากหลายกลุ่มที่ต่อสู้แย่งชิงอำนาจทางเศรษฐกิจการเมืองอันส่งผลกระทบต่อรัฐชาติอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หากจะเทียบงานชิ้นนี้กับคำอธิบายทางเศรษฐศาสตร์กระแสหลักแล้ว ผลลัพธ์ในการอธิบายอาจคล้ายกันแต่สิ่งที่ไม่ทางเหมือนกันได้ก็คือรายละเอียดมากมายที่มาจากเอกสารหลักฐานชั้นต้นที่ไม่ได้ถูกลดรูปให้เหลือเพียงแค่สมการทางคณิตศาสตร์ไม่กี่ตัว ซึ่งรายละเอียดของหลักฐานนั้นจะทำให้ผู้ศึกษากลายเป็นคนละเอียดลึกซึ้งพิจารณาหลักฐานหลายชิ้นประกอบกันมากกว่ากว่าเชื่อในทฤษฎีและค่านัยยะสำคัญทางสถิติที่แห้งแล้งในรายละเอียด อีกทั้งจะไม่ตกหลุมพรางทางความคิดในการโยนความผิดให้ใครคนใดคนหนึ่งให้เป็นแพะรับบาปทางประวัติศาสตร์ไป

สิ่งที่ยังขาดไปสำหรับงานชิ้นนี้คือยังไม่เห็นว่า หลังจากที่มีรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งให้อำนาจพรรคการเมืองมีการตัดสินใจทางเศรษฐกิจมหภาคเกือบจะเต็มตัว เทคโนโลยีที่เคยมีอิทธิพลทางนโยบายกลายเป็นสภาพไปอยู่ตำแหน่งแห่งที่ใดในสังคมไทย เสี่ยงของพวกเทคโนโลยีหลังปี พ.ศ. 2544 กลายเป็นสภาพไปอย่างไร พวกเขาใช้สถาบันใดในการส่งเสียงเพื่อคานอำนาจรัฐมนตรี หรือว่า แท้จริงแล้วใครๆ ก็สามารถเป็นเทคโนโลยีที่พร้อมจะส่งเสียงเพื่อคานอำนาจรัฐมนตรีในยุคที่การสื่อสารไร้พรมแดน