

# เศรษฐกิจการค้าคลัง กับบทบาทรัฐบาลไทย

รังสรรค์ อนุพรพันธุ์

## คำนำ

บทความที่รวบรวมมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ปรากฏผู้บรรณาธิภพครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ระหว่างเดือนมกราคม 2534 ถึงเดือนมิถุนายน 2538 ทั้งนี้โดยคัดเลือกเฉพาะบทความที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจการคลังของรัฐบาลไทย

เมื่อผู้เขียนเริ่มเขียนคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ในเดือนมกราคม 2534 นั้น มิได้คาดคิดว่าจะเป็นปลายยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เพราะเมื่อเขียนคอลัมน์ได้ไม่ถึงสองเดือนก็เกิดการรัฐประหารโดยคณะ รสช. ในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ด้วยเหตุที่บทความในหนังสือเล่มนี้ยังไม่เคยรวบรวมพิมพ์เป็นเล่มมาก่อน เมื่อมารวบรวมพิมพ์ครั้งนี้ เนื้อหาจึงครอบคลุมช่วงเวลายาวนานถึงสี่ปีครึ่ง ตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในแง่นี้ ผู้อ่านอาจได้ประโยชน์ในการเห็นภาพพัฒนาการของเศรษฐกิจการคลังไทย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้จัดจำแนกบทความออกเป็น 8 ภาค เพื่อช่วยให้ผู้อ่านได้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจการคลังที่สำคัญ นอกจากนี้ยังได้จัดทำเชิงอรรถและหมายเหตุท้ายบทความเพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากที่บทความนั้นได้ตีพิมพ์ไปแล้ว ด้วยเหตุที่ผู้เขียนเป็นนักเศรษฐศาสตร์การคลัง จึงติดตามการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจการคลังอย่างใกล้ชิด ดังนั้นจึงอาจไม่ผิดนักที่จะกล่าวว่า คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ได้บันทึกเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจการคลังที่สำคัญไว้เกือบทุกเรื่อง โดยที่บทความว่าด้วยคณะกรรมการบริหารงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎรได้ตีพิมพ์ไปก่อนแล้วในหนังสือเรื่อง *อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง* (สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2536)

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

มิถุนายน 2538

## สารบัญ

คำนำ	
<b>ภาคที่หนึ่ง : นโยบายเศรษฐกิจการคลัง</b>	<b>1</b>
นโยบายเศรษฐกิจกับรัฐบาลชาติชาย 2 : ไม่มีอะไรในกอไผ่	2
รัฐบาลชาติชายกับงบประมาณแผ่นดิน 2535	5
นโยบายการคลังรัฐบาลอานันท์ 2	9
<b>ภาคที่สอง : การบริหารการคลัง</b>	<b>14</b>
การเพิ่มเพดานเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย	15
วินัยทางการคลังบนทางสองแพร่ง	20
การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลัง	25
การเมืองว่าด้วยเงินคงคลัง	29
กองทุนสุวรรณภูมิ	34
หนองงูเห่ากับประเทศมหาอำนาจ	39
<b>ภาคที่สาม : การคลังท้องถิ่น</b>	<b>43</b>
กรุงเทพมหานครกับบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ	44
ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม	48
<b>ภาคที่สี่ : งบประมาณแผ่นดิน</b>	<b>52</b>
งบประมาณแผ่นดินสำหรับการซื้ออาวุธ	53
หน่วยราชการกับการค้างเงินค่าบริการสาธารณสุขูปโภค	57
เงินอุดหนุนทางการเมือง	60
<b>ภาคที่ห้า : ภาษีอากร</b>	<b>64</b>
ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร : จะเอาอย่างไรกันแน่ ?	65
เมื่อนายธนาคารพาณิชย์ล้มรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน	69
ภาษีประชาติปีไทย (ตอนที่หนึ่ง)	74
ภาษีประชาติปีไทย (ตอนที่สอง)	80

ความเป็นประชาธิปไตยของภาชีประชาธิปไตย	87
อาการกรนำเข้าภาพยนตร์	90
จุดจบของอุตสาหกรรมทารก	95
<b>ภาคที่หก : รัฐวิสาหกิจ</b>	<b>101</b>
จาก ธกส. ไปสู่ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท	102
ธนาคารกรุงไทยกับการลดจำนวนพนักงาน	106
<b>ภาคที่เจ็ด : การถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization)</b>	<b>112</b>
<b>ก. องค์การโทรศัพท์ฯ</b>	<b>113</b>
ไม่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมในองค์การโทรศัพท์ฯ	114
<b>ข. โรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์</b>	<b>119</b>
วิวาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นไทยออยล์ (ตอนที่หนึ่ง)	120
วิวาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นไทยออยล์ (ตอนที่สอง)	124
<b>ค. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย</b>	<b>129</b>
ยุทธการทางด่วนขั้นที่สอง	130
การเมืองว่าด้วยค่าทางด่วน	134
BOT, BTO, BOO, BOOT, BOOST และ BRT	138
การบริหารราชการแผ่นดินกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง	142
กระบวนการกำหนดนโยบายกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง	146
การเก็บค่าทางด่วนตามระยะทาง	155
<b>ภาคที่แปด : ค่าบริการสาธารณูปโภค</b>	<b>159</b>
จากบิล วอร์เรน ถึงสมัคร สุนทรเวช	160
น้ำ ความแห้งแล้ง และภาษีชลประทาน	165
น้ำกินน้ำใช้ในกรุงเทพฯกับนโยบายราคา	170
วิวาทะว่าด้วยค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง	174

**ภาคที่หนึ่ง :**

**นโยบายเศรษฐกิจการคลัง**

## นโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลชาติชาย 2 : ไม่มีอะไรในกอไผ่

เพื่อนร่วมงานของผมหลายคนชื่นชมกับคำแถลงนโยบายของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 9 มกราคม 2534 ที่ผ่านมานี้ เพราะเป็นนโยบายที่ครอบคลุมประเด็นปัญหาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองอย่างค่อนข้างรอบด้าน แต่ผมไม่สู้เห็นด้วยกับความเห็นเช่นนี้

ผมได้ติดตามศึกษานโยบายของรัฐบาลชุดต่างๆ นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา เป็นเวลานานพอสมควร และได้ข้อสรุปสำคัญว่า ไม่มีมุสวาทะทางการเมืองใดๆ ที่เลวร้ายไปกว่ามุสวาทะในการแถลงนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ปรากฏว่า นโยบายที่รัฐบาลชุดต่างๆ แถลงมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่นำมาดำเนินการในทางปฏิบัติ

ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยมีแนวโน้มที่จะแถลงนโยบายในสิ่งที่ตนเองมิได้ตั้งใจหรือมิได้มีความจริงใจในการดำเนินการ ดังนั้น เราจึงต้องแยกแยะระหว่างนโยบายที่แท้จริงกับนโยบายที่แถลง

ในขณะที่รัฐบาลชาติชาย 2 มีอายุในการบริหารราชการแผ่นดินเหลือเพียง 1 ปี 7 เดือน แต่นโยบายที่แถลงหลายต่อหลายเรื่องเป็นนโยบายระยะยาว ดังเช่น การปฏิรูประบบราชการและการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถจะดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในช่วงเวลา 19 เดือน นโยบายเหล่านี้จึงเป็นเพียงมุสวาทะทางการเมืองเท่านั้น เพราะตลอดช่วงเวลากว่า 2 ปีของรัฐบาลชาติชาย 1 ก็หาได้มีการเคลื่อนไหวในเรื่องเหล่านี้ไม่

แม้ว่าคำแถลงนโยบายของรัฐบาลชาติชาย 2 จะครอบคลุมค่อนข้างรอบด้าน แต่นโยบายหลายต่อหลายนโยบายมีความขัดแย้งกันในตัวของมันเอง โดยที่นโยบายที่แถลงนี้หาได้จัดลำดับความสำคัญของนโยบายให้เด่นชัดว่า หากมีความขัดแย้งระหว่างนโยบาย รัฐบาลจักเลือก นโยบายใดก่อน นโยบายใดหลัง

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การขาดฐานปัญญาของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ทำให้การร่างนโยบายของรัฐบาลครั้งนี้ยังคงต้องพึ่งพิงกลุ่มขุนนางนักวิชาการในระบบราชการ แม้ว่า

อำนาจในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจจะค่อย ๆ หลุดลอยจากกลุ่มอำมาตยาธิปไตย นับตั้งแต่ ปี 2516 เป็นต้นมา โดยที่กลุ่มพ่อค้านายทุนมีบทบาทและอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้น แต่ชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งยังคงต้องพึ่งขุนนางนักวิชาการในการร่างนโยบายเพื่อขายในตลาดการเมือง ชนชั้นปกครองไทยที่อยู่นอกระบบราชการยังขาดฐานปัญญาในการร่างนโยบายเพื่อการนี้ ด้วยเหตุดังนั้น เราจึงได้เห็นวาทะเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเข้าไปมีบทบาทอย่างสำคัญในการร่างนโยบายที่รัฐบาลแถลงครั้งนี้ และมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า แนวนโยบายเศรษฐกิจสำคัญที่อยู่ในร่างแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ได้ถูกยัดใส่เข้าไปในคำแถลงนโยบาย ของรัฐบาลชาติชาย 2

ในขณะที่กลุ่มอำมาตยาธิปไตยยังคงสามารถธำรงไว้ซึ่งบทบาทในการร่างนโยบาย เพื่อขายในตลาดการเมือง แต่การถกกลับปรากฏว่า พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ยกเว้นพรรคชาติไทย เกือบจะไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการร่างนโยบายดังกล่าวนี้เลย ผู้นำพรรคเอกภาพหลายต่อหลายคนเรียกร้องให้พรรคประชุมพิจารณาบทบาทบทบาท เพราะแนวนโยบายสำคัญ ของพรรคไม่ปรากฏในคำแถลงนโยบายของรัฐบาล การจัดตั้งรัฐบาลผสมในประเทศไทยมิได้เกิดจากการรวมพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์หรือแนวนโยบายแนวทางเดียวกัน หากแต่เป็นการรวมตัวกันบนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางการเมืองและเศรษฐกิจของพรรคเป็นสำคัญ

การแถลงนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภาพามีสภาพเสมือนหนึ่งการขายนโยบายในตลาดการเมือง โดยที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในฐานะตัวแทนประชาชนทำหน้าที่เป็นผู้ซื้อ รัฐบาลที่ไม่สามารถขายนโยบายได้ก็ต้องพ้นจากอำนาจหน้าที่ไป แต่นโยบายที่จะขายในตลาดการเมืองได้นั้นจำเป็นต้องสนองความต้องการของผู้ซื้อได้ ในเมื่อความต้องการของผู้บริโภคมีอยู่อย่างหลากหลายนโยบายที่เสนอขายก็ต้องมีลักษณะหลากหลายด้วย ดังนั้น จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่พบว่า นโยบายของรัฐบาลชาติชาย 2 เน้นทั้งการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาอุตสาหกรรม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ โดยไม่ใส่ใจว่าเป้าหมายทางเศรษฐกิจเหล่านี้ขัดกันเองหรือไม่ เพราะในการที่จะมีความเข้าใจประเด็นนี้จำเป็นต้องมีความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ระดับหนึ่ง ในเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ รัฐบาลจึงถือเอาการแถลงนโยบายเป็นกระบวนการในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง

การแถลงนโยบายของรัฐบาลในอีกด้านหนึ่งนั้น มีสภาพเสมือนหนึ่งการให้สัญญาประชาคม รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจักต้องปฏิบัติตามสัญญาประชาคม มิฉะนั้นอาจถูกราชกรลงโทษทางการเมืองในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้นำทางการเมืองในประเทศประชาธิปไตยทั้งหลายจึงพิถีพิถันในการแถลงนโยบายและระมัดระวังในการให้สัญญาประชาคม แต่ในกรณีของไทยหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เหตุผลสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะระบอบประชาธิปไตยของ

ไทยล้มลุกคลุกคลานและมีอายุสั้นเกินกว่าที่ราษฎรจะปฏิบัติการลงโทษทางการเมืองแก่ผู้นำทางการเมืองได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเป็นข่าวสารข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์และไม่แพร่หลาย ด้วยเหตุนี้เอง ผู้นำทางการเมืองที่โกหกหลอกลวงราษฎรจึงยังทรงอำนาจทางการเมืองอยู่ได้

ผมได้ข้อสรุปมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า คำแถลงนโยบายของรัฐบาลมิใช่เอกสารที่มีค่าควรแก่การสนใจมากนัก เพราะเป็นเอกสารที่อุดมด้วยมุสาวาทะ ประโยชน์ประการเดียวที่เอกสารประเภทนี้มีอยู่ก็คือ การเป็นพยานเอกสารที่บ่งชี้ถึงความเป็นชาญาฉลาดในการโกหกที่แตกต่างกันของรัฐบาลชุดต่าง ๆ

ด้วยเหตุที่ผมมีมิจฉาทัศื่อดังกล่าวนี้เอง ผมจึงไม่เชื่อว่า รัฐบาลจะดำเนินนโยบายการกระจายรายได้ดังที่ให้สัญญาประชาคมไว้ แต่ผมเชื่อว่า การเร่งพัฒนาอุตสาหกรรมยังคงเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาลชุดนี้ คำแถลงนโยบายได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะให้สังคมเศรษฐกิจไทยเป็น 'ฐานเศรษฐกิจด้านหน้า' ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐบาลชาติชาย 2 จึงเป็นยุทธศาสตร์เดียวกับที่มีมาตั้งแต่ปี 2504 นั่นก็คือ การมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อให้สังคมเศรษฐกิจไทยสามารถไล่กวดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) ได้ทัน โดยที่ในขณะเดียวกันก็หนีห่างจากประเทศที่กำลังวิ่งตามหลังมา ดังเช่นฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ศรีลังกา บังคลาเทศ ฯลฯ ความเชื่อของผมดังกล่าวนี้เกิดจากการเฝ้าสังเกตพฤติกรรมของรัฐบาลชาติชาย 1 และการศึกษาแนวความคิดของกลุ่มคนที่แวดล้อมนายกรัฐมนตรี แต่ที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใด กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของรัฐบาลก็คือ กลุ่มพ่อค้านายทุน แรงผลักดันที่จะให้รัฐบาลเน้นเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาอุตสาหกรรม จึงเป็นแรงผลักดันที่ทรงประสิทธิภาพ

แต่เมื่อพิจารณาถึงความเป็นจริงของสังคมเศรษฐกิจไทยและสังคมทุนนิยมโลกแล้ว ผมเชื่อว่า ในช่วงเวลา 19 เดือนข้างหน้า การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะกลายเป็นเป้าหมายหลักในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ภาวะจำยอมจักทำให้รัฐบาลชาติชาย 2 จำต้องดำเนินการแก้ปัญหาเงินตึง ปัญหาเงินเฟ้อ ปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน หากวิกฤติการณ์ในตะวันออกเฉียงใต้อยู่ยัดเยียดและรุนแรงมากเพียงใด รัฐบาลชาติชาย 2 ก็ยิ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากเพียงนั้น



## รัฐบาลชาติชายกับงบประมาณแผ่นดิน 2535

สถานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2534 งบประมาณแผ่นดินปีใหม่นี้มีวงเงิน 460,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2534 ประมาณ 18.8%

เป้าหมายหลักของนโยบายงบประมาณประจำปี 2535 ก็คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลกังวลเกี่ยวกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างมาก ในปี 2533 ส่วนขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดสูงถึง 8.6% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นการขาดดุลที่สูงมาก การใช้จ่ายอย่างเกินตัวในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน นับเป็นสาเหตุสำคัญของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ เงินออมในระบบเศรษฐกิจมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน ยังผลให้ต้องยืมเงินกู้จากต่างประเทศ โดยที่เงินกู้จากต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ด้วยเป้าประสงค์ที่จะแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (investment-saving gap) นี้เอง ทำให้รัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุล (balance budget) เป็นปีที่สองติดต่อกันจากปีงบประมาณ 2534 โดยมีวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราใกล้เคียงกับอัตราการจำเรียดเติบโตของระบบเศรษฐกิจ อันเป็นเหตุให้อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายรัฐบาลกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปีงบประมาณ 2535 ตกประมาณ 16.7% เทียบกับ 16.1% ในปีงบประมาณ 2534 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายงบประมาณในเชิงรุก

รัฐบาลเสนอประมาณการว่า จะหารายได้จากการเก็บภาษีอากรในปีงบประมาณใหม่นี้ 416,308.4 ล้านบาท และรายได้อื่นๆอีก 44,091.6 ล้านบาท แต่ประมาณการรายได้ดังกล่าวนี้คำนวณขึ้นในขณะที่ยังมีสงครามในตะวันออกกลาง จึงเป็นประมาณการที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เพราะไม่เพียงแต่สงครามในตะวันออกกลางจะยุติได้รวดเร็วกว่าที่คาดมากเท่านั้น หากทว่าภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจยังมีได้มีมากเท่าที่คาดอีกด้วย ดังนั้น จึงปรากฏว่ารายได้จริงที่รัฐบาลหาได้ในปีงบประมาณ 2534 ก็อยู่ในระดับใกล้เคียงกับประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2535 เสียแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีข้อกังขาเลยว่า รายได้จริงในปีงบประมาณ 2535

จักต้องสูงกว่าประมาณการอย่างแน่นอน ในขณะที่รายจ่ายจริงต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายตามปกติวิสัย ผลสุทธิก็คือ จะเกิดส่วนเกินดุลของงบประมาณ (budget surplus) ซึ่งปรากฏติดต่อมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 ดังนั้น แม้งบประมาณแผ่นดินปี 2535 จะเป็นงบประมาณสมดุล แต่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงจะทำให้กลายเป็นงบประมาณเกินดุลในที่สุด

แม้ว่างบประมาณแผ่นดินปี 2535 จะเป็นงบประมาณสมดุลดุจดังปีงบประมาณ 2534 แต่ก็มีความแตกต่างในด้านนโยบายหนี้สาธารณะในปีงบประมาณ 2534 แม้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ เนื่องจากมีรายได้พอเพียงแก่การใช้จ่าย แต่ก็มี การกู้เงินเพื่อรักษาแหล่งเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2534 รัฐบาลได้แปลงพันธบัตรรัฐบาลให้เป็นพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ (debt swaps) เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้แทนรัฐบาล ซึ่งหมดความจำเป็นในการใช้เงินกู้ภายในประเทศ แหล่งข่าวในกระทรวงการคลังกล่าวว่า ในปีงบประมาณ 2535 นี้ รัฐบาลจะยุติการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศโดยสิ้นเชิง

การฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปลายปี 2529 และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสังคมทุนนิยมโลกอย่างน่าพึงพอใจจนถึงกลางปี 2533 ยังผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ 11% ระหว่างปี 2530-2533 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงเป็นประวัติการณ์นี้ ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่นโยบายรายจ่ายของรัฐบาลยังคงดำเนินในแนวทางอนุรักษ์นิยมในระหว่างปีงบประมาณ 2530-2531 ทั้งนี้เนื่องจากได้รับบทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคงคลังระหว่างปี 2523-2525 มาแล้ว ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลเริ่มมีส่วนเกินดุลของงบประมาณในปีงบประมาณ 2531 จำนวน 5,382 ล้านบาท ส่วนเกินดุลของงบประมาณนี้เพิ่มเป็น 79,397 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2533 และ คาดว่าจะอยู่ในระดับ 100,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 การที่รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลจำนวนมากติดต่อกันมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ยังผลให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปริมาณเงินคงคลังซึ่งอยู่ในระดับ 10,000-12,000 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2528-2530 เพิ่มเป็น 21,300 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2531 และ 132,679 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2533 ทั้งนี้คาดกันว่า ปริมาณเงินคงคลังจะอยู่ในระดับ 200,000 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2534 (30 กันยายน 2534)

ทั้งที่รัฐบาลสะสมเงินคงคลังไว้เป็นจำนวนมากเช่นนี้ แต่รัฐบาลก็หาได้ดำเนินนโยบายงบประมาณในเชิงรุกแต่ประการใดไม่ นโยบายงบประมาณยังคงอยู่ในแนวทางอนุรักษ์นิยมอย่างมั่นคง ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาครัฐบาลมีบทบาทในการซ้ำเติมปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออมนั่นเอง การที่รายได้ของรัฐบาลขยายตัวในอัตราสูง ประกอบกับการดำเนินนโยบายงบประมาณในแนวทางอนุรักษ์นิยม ทำให้รัฐบาลอยู่ในวิสัยที่จะปฏิรูป ระบบภาษีอากรได้ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหาการปิดทึบงบประมาณแม้แต่

น้อย รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เดินเครื่องอย่างค่อนข้างเต็มที่ในการปฏิรูประบบภาษีอากร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทดแทนภาษีการค้าเท่านั้น หากยังมีการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในระบบเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย

ในวงวิชาการ ดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับเกือบโดยทั่วไปว่า งบประมาณแผ่นดินปี 2535 นี้ นำเสนอนโยบายงบประมาณอย่างชัดเจน และมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านอย่างเด่นชัด ทั้งในด้านการช่วยเหลือเกษตรกรและการพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และวิสาหกิจพื้นฐาน การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาสังคม และคุณภาพชีวิต แม้ว่างบประมาณที่จัดสรรเพื่อเป้าประสงค์เหล่านี้จะมีถึงหนึ่งในสามของงบประมาณทั้งหมด แต่งบประมาณส่วนใหญ่เป็นเพียงการนำโครงการและแผนงานที่มีอยู่เดิมมาจัดหมวดหมู่ใหม่เท่านั้น หากหักงบประมาณส่วนนี้ไป งบประมาณที่จัดสรรเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านเหล่านี้ไม่นับว่ามีไม่มากนัก นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีได้ทุ่มทรัพยากรของแผ่นดินในการพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนเท่าที่ควร ซึ่งมีได้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อคราวจัดตั้งรัฐบาล

แต่ที่จริงแล้ว งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2535 นี้จัดทำขึ้นในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกือบทั้งหมด เมื่อเกิดรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 นั้น การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2535 เกือบเสร็จเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เพียงแต่เพิ่มเติมแนวนโยบายปลีกย่อยเพียงบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้น ความดีของงบประมาณฉบับนี้ หากมีอยู่บ้าง ส่วนหนึ่งควรที่จะยกเป็นเกียรติประวัติของรัฐบาลชาติชาย

แม้ว่ารัฐบาลชาติชายได้แสดงความตั้งใจในการปฏิรูประบบภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในยุคที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพ่อค้านายทุน ซึ่งเป็นฐานคะแนนทางการเมือง แต่รัฐบาลชาติชายดูเหมือนจะแสดงความมุ่งมั่นในการปฏิรูประบบการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง (fiscal decentralization) ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีดำริในการกระจายอำนาจการจัดซื้อออกจากส่วนกลางเท่านั้น หากยังมีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณภูมิภาคประมาณ 5% ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งตกประมาณ 20,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2535 อีกด้วย (*The National* และ *Bangkok Post* ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2534)

แม้ว่ารัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จะเดินเครื่องในการปฏิรูประบบภาษีอากรอย่างค่อนข้างเต็มที่ แต่การปฏิรูประบบการงบประมาณกลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า แม้จะปรากฏงบประมาณภูมิภาค 6,000 ล้านบาทในงบประมาณแผ่นดิน 2535 แต่ว่างบประมาณดังกล่าวนี้

ไม่เพียงแต่จะต่ำกว่าเป้าหมาย 20,000 ล้านบาทที่กำหนดไว้ในยุครัฐบาลชาติชายเท่านั้น หากทว่ากระบวนการในการจัดสรรและใช้งบพัฒนาภูมิภาคยังแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิมอีกด้วย เพราะเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐบาลชาติชายต้องการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรและใช้งบพัฒนาภูมิภาค แต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กลับยกอำนาจในการนี้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่อำนาจในการจัดสรรและใช้งบพัฒนาภูมิภาครวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย

ความล่าช้าในการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง ในส่วนหนึ่งหาใช่ความผิดของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนไม่ หากแต่เป็นความผิดของผู้นำฝ่ายทหารที่โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ตลอดช่วงเวลานับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา พลังอำมาตยาธิปไตยพยายามรวบอำนาจกลับสู่ระบบราชการ ด้วยการเพิ่มพูนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และการล้มล้างระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระในการทำลาย พลังนอกระบบราชการ

## นโยบายการคลัง รัฐบาลอานันท์ 2

แนวนโยบายการคลังของรัฐบาลอานันท์ 2 กำลังเป็นประเด็นการวิพากษ์ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬซึ่งทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสังคมโลกอย่างมหันต์ มีผลกระทบอย่างสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจต่อเนื่อง และต่อการตัดสินใจในการลงทุนทั้งของนายทุนไทยและนายทุนต่างด้าว แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุนได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 และต่อมามีการจัดตั้งรัฐบาลอานันท์ 2 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ศกเดียวกันนั้นได้ช่วยจุดประกายแห่งความหวังว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจจะเลวร้ายลงไม่มากนัก แม้ว่าประมาณการเกี่ยวกับการเติบโตของระบบเศรษฐกิจจะถูกปรับต่ำลงมา แต่ตัวเลขประมาณการใหม่ยังคงอยู่ในระดับ 7% หรือใกล้เคียงกัน

นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายหนึ่งต้องการให้รัฐบาลอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อเร่งเร้าการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้คาดการณ์ว่า เหตุการณ์พฤษภาทมิฬจะทำให้การลงทุนของเอกชนลดลงจากระดับที่ควรจะเป็น หากปราศจากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงควรเข้าไปประคับประคองให้ระบบเศรษฐกิจรอดหน้าต่อไป ด้วยการที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อทดแทนการลงทุนของเอกชนที่สูญหายไป นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้อาศัยการวิเคราะห์และมุมมองแบบเคนส์ (Keynesian economics)

นักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีได้ตกอยู่ในภาวะถดถอย (economic recession) เหตุการณ์พฤษภาทมิฬเพียงแต่ทำให้การเติบโตของระบบเศรษฐกิจเชิงช้าลงเล็กน้อย เกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือของรัฐบาลอานันท์ 2 ได้ช่วยเหนี่ยวรั้งมิให้ระบบเศรษฐกิจไทยทรุดต่ำลงมากไปกว่านี้ นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม เพราะไม่เพียงแต่จะไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังลักษณะนี้เท่านั้น หากทว่านโยบายดังกล่าวยังก่อผลเสียทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ อีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์

ฝ่ายนี้ต้องการให้รัฐบาลทุ่มทรัพยากรไปในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการสร้างบรรยากาศการ ลงทุนให้ดีขึ้น

ผมค่อนข้างเห็นด้วยกับทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหลัง ในฐานะนักศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ผมยังจำได้ดีว่า การใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในยุครัฐบาลเปรม 1 ได้มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังอย่างรุนแรงในระหว่างปี 2523-2525 จนต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจก นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เสนอนโยบายงบประมาณชนิดมุ่งรัดเข็มขัด โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายอยู่ในระดับต่ำกว่าปีละ 10% งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะใช้จ่ายเพิ่มตามราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้นเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายงบประมาณที่รัฐบาลเลือกใช้เป็นนโยบายที่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณที่แท้จริงเท่ากับศูนย์ (zero-growth budget) งบประมาณรายจ่ายที่แท้จริง (real government expenditure) คงอยู่ในระดับเดิม ในบางปี อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อเสียด้วยซ้ำ

นโยบายการคลังแบบกระยาจกมิได้ปรากฏเฉพาะแต่การรัดเข็มขัดงบประมาณประจำปีเท่านั้น หากทว่ายังมีการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายกลางปีอีกด้วย นโยบายการคลังแบบกระยาจกได้ดำเนินสืบเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 มาจนถึงปีงบประมาณ 2531 ทั้งๆที่ระบบทุนนิยมโลกได้ฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนตั้งแต่ปลายปี 2529 แต่การปรับตัวทางด้านนโยบายงบประมาณกลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารนโยบายการคลังยังไม่แน่ใจว่า การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลกในขณะนั้นเป็นปรากฏการณ์ถาวร หรือเป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว กว่าที่นโยบายงบประมาณจะมีส่วนช่วยเกื้อหนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็ล่วงเลยเข้าสู่ปีงบประมาณ 2532 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าปีละ 15% โดยที่อัตราการเพิ่มจะสูงสุดในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งเท่ากับ 19.5% (ดูตารางที่ 1)

แม้ว่ารัฐบาลจะมีเงินคงคลังนับแสนล้านบาทและอยู่ในฐานะที่จะดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มได้ เพราะสภาพการณ์แตกต่างจากช่วงปี 2523-2525 เป็นอันมาก แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากรในยุครัฐบาลอานันท์ 1 (มีนาคม 2534 - เมษายน 2535) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า และการลดอากรขาเข้าเพื่อลดการปกป้อง

อุตสาหกรรม ย่อมมีผลกระทบต่อรายได้และกระแสการนำเงินส่งคลัง การดำเนินนโยบายการคลังในแนวอนุรักษนิยม จึงยังเป็นเรื่องที่พึงสนับสนุน

นอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาความไม่แน่นอนของรายได้รัฐบาลแล้ว ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความสำคัญในการแก้ไข ในปี 2533 และ 2534 ส่วนขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดสูงถึง 8.9% และ 8.5% ของ GDP ตามลำดับ โดยที่คาดกันว่า ส่วนขาดดุลนี้จะยังคงสูงถึง 7-8% ในปี 2535 นี้ (ดูตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่าการออมภายในประเทศที่ไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการลงทุนภายในประเทศ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ปัญหาการขาดแคลนเงินออมมิได้เกิดจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลอีกต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า ดุลเงินสดของรัฐบาลมีส่วนเกินดุล (ดูตารางที่ 2) รายได้จริงของรัฐบาลท่วมรายจ่ายจริง ยังผลให้เงินคงคลังซึ่งเคยอยู่ในระดับ 10,000-12,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 132,679 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2533

ผลการศึกษานโยบายการคลังของรัฐบาลไทยในอดีตพบว่า การดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มในอัตราสูงและมีส่วนขาดดุลของงบประมาณจำนวนมาก จะมีผลผลักดันให้ดุลการค้าระหว่างประเทศและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลมากขึ้น สถานภาพของบัญชีเดินสะพัดในปัจจุบัน ซึ่งมีส่วนขาดดุลจำนวนมาก ไม่เกื้อกูลให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม นอกจากนี้ ยังมีข้อพึงสังเกตด้วยว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2536 ซึ่งกำหนดวงเงินได้ 550,000 ล้านบาทนั้น เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2535 ถึง 19.5% ซึ่งนับเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว และแม้รัฐบาลจะกำหนดให้งบประมาณแผ่นดินปี 2536 เป็นงบประมาณสมดุลติดต่อกันเป็นปีที่สาม แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นงบประมาณขาดดุลในบั้นปลาย เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายได้ได้ครบตามเป้าหมาย

**ตารางที่ 1**  
**อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล**  
**ปีงบประมาณ 2525 - 2536**  
 (%)

ปีงบประมาณ	อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย
2525	5.7
2526	9.9
2527	8.5
2528	2.6
2529	8.6
2530	6.3
2531	7.0
2532	17.2
2533	17.3
2534	15.7
2535	18.8
2536	19.5

ที่มา    คำนวณจากเอกสารงบประมาณ



## ตารางที่ 2

ดุลเงินสดของรัฐบาล และดุลบัญชีเดินสะพัด  
 เทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)  
 ปี 2525 - 2534  
 (%)

ปี	ดุลเงินสดของรัฐบาลเทียบกับ GDP	ดุลบัญชีเดินสะพัดเทียบกับ GDP
2525	- 5.2	- 2.8
2526	- 2.9	- 7.3
2527	- 3.6	- 5.1
2528	- 3.4	- 4.1
2529	- 3.6	0.6
2530	- 1.4	- 0.7
2531	2.0	- 2.7
2532	3.3	- 3.6
2533	5.0	- 8.9
2534	5.2	- 8.5

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ เครื่องหมาย (-) แสดงว่าขาดดุล

**ภาคที่สอง :**

**การบริหารการคลัง**

## การเพิ่มพีดานเงินกู้ต่างประเทศ ของรัฐบาลไทย

คณะกรรมการพิจารณาการก่อหนี้ต่างประเทศในการประชุมเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2534 มีมติให้เขยิบพีดานเงินกู้ต่างประเทศของภาครัฐบาลจากเดิมไม่เกินปีละ 1,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เป็นไม่เกินร้อยละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า ความต้องการใช้เงินในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจต่างๆ ได้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การบินไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤษภาคม 2534) ขณะเดียวกัน ความสามารถในการรับภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยมีมากขึ้น นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ข้อเสนอในการเพิ่มพีดานเงินกู้ต่างประเทศดังกล่าวนี้จะขอมติคณะรัฐมนตรีในอีกสองเดือนข้างหน้า เพื่อใช้ในปีงบประมาณ 2535 ต่อไป (แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 พฤษภาคม 2534)

ตามสถิติเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2533 รัฐบาลไทยมีหนี้ต่างประเทศคงค้างประมาณ 11,467 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ลดลงจากระดับ 11,832 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2532 หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยประกอบด้วยหนี้ของรัฐบาลเอง และหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบัน หนี้ต่างประเทศส่วนใหญ่ของรัฐบาลไทยเป็นการกู้ในรูปแบบเงินยืม โดยมีถึงประมาณร้อยละ 55 อีกร้อยละ 25 เป็นเงินกู้ในรูปแบบดอลลาร์อเมริกัน ส่วนที่เหลือเป็นเงินกู้สกุลอื่น ๆ

เพียงช่วงเวลา 7 ปีเศษก่อนหน้านั้นรัฐบาลไทยเคยเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศชนิดที่ค่อนข้างรุนแรงในปี 2528-2529 ผมจำได้ดีว่า เมื่อคณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทย?" ในเดือนกุมภาพันธ์ 2528 เพื่อเตือนสติรัฐบาล ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและโฆษก

รัฐบาลต่างร่วมกันปฏิเสธว่า ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยยังไม่อยู่ในขั้นวิกฤติ ในปลายปี 2528 นั้นเอง สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการประชุมทางวิชาการประจำปี ได้เตือนรัฐบาลเกี่ยวกับภาวะวิกฤติของภาระหนี้ต่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง โดยเสนอประมาณการว่า ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศทั้งของภาครัฐบาลและภาคเอกชน ซึ่งอยู่ในระดับ 27% ของรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก (foreign exchange earnings) ในปี 2528 จะเติบโตขึ้นมาอยู่ในระดับ 30% ในปี 2531-2533 โดยที่อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ (debt service ratio) เฉพาะของภาครัฐบาลในปี 2528 ก็สูงถึง 11% แล้ว ซึ่งสูงกว่าเพดานอัตราภาระการชำระหนี้ที่กำหนดไว้ไม่ให้เกิน 9%

การที่อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เติบโตขึ้นมาอยู่ระดับสูงในปี 2528-2529 ส่วนสำคัญเป็นเพราะเหตุว่ามีการก่อหนี้ต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธในการพัฒนากองทัพเป็นจำนวนมาก ซึ่งเริ่มต้นในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร และสืบต่อมาในช่วงของแผนพัฒนาฯ ระยะที่ 5 (พ.ศ. 2520-2524) เงินกู้เพื่อพัฒนากองทัพดังกล่าวนี้มีความกระจุกตัวค่อนข้างสูง และถึงกำหนดในการชำระหนี้ในช่วงปี 2528-2533 ยังผลให้ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้กระจุกอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ด้วย นอกจากนี้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก ซึ่งทำให้การค้าระหว่างประเทศซบเซา ก็มีผลทำให้อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้สูงขึ้น ทั้งนี้ เพราะเหตุว่า อัตราภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เป็นอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการชำระหนี้ (debt service payments) กับรายได้จากการขายสินค้าและบริการส่งออก

ทั้งที่ในตอนต้นรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปากแข็งและไม่ยอมรับว่า ภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยอยู่ในภาวะวิกฤติ แต่ในที่สุดก็ไม่สามารถทนหลอกตัวเองอยู่ได้ และดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ด้วยมาตรการสำคัญอย่างน้อย 2 มาตรการคือการกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศ และการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ

แต่เดิมนั้น รัฐบาลกำหนดว่าจะมีการก่อหนี้ต่างประเทศไม่เกินปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปีงบประมาณ 2528 ได้ลดลงเหลือไม่เกิน 1,600 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ครั้นเมื่อวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศเริ่มปรากฏอย่างชัดเจน รัฐบาลเริ่มเข้มงวดกับการก่อหนี้ต่างประเทศ โดยลดเพดานเงินกู้ต่างประเทศลงมาอยู่ในระดับไม่เกินปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในปีงบประมาณ 2529 ระดับเพดานดังกล่าวนี้ได้ใช้ต่อมาในปีงบประมาณ 2530-2531 ครั้นเมื่อภาระหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลไทยบรรเทาเบาบางลง ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมโลก รัฐบาลจึงเริ่มเขยิบเพดาน

เงินกู้ต่างประเทศเป็นไม่เกินปีละ 1,200 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปีงบประมาณ 2532 และ 2533 ครั้งในปีงบประมาณ 2534 เขยิบขึ้นสู่ระดับไม่เกินปีละ 1,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และกำลังทะยานขึ้นสู่ระดับไม่เกินปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปีงบประมาณ 2535 ที่จะถึงนี้

ความเข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศของรัฐบาลในระหว่างปี 2528-2531 ประกอบกับการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เนื่องจากเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังระหว่างปี 2523-2525 นั้นไม่เพียงแต่จะทำให้การลงทุนด้านสาธารณูปโภค และการลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่างๆชะลอตัวลงเท่านั้น หากทว่ายังทำให้แผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboards) ต้องหยุดชะงักลงด้วยในเรื่องนี้มีปัญหาความขัดแย้งทางความคิดอย่างค่อนข้างรุนแรงระหว่างนายเสนาะ อุณาภูง เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับนายวีระพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในขณะนั้น ความล่าช้าในการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และความไม่พอเพียงตลอดจนความด้อยพัฒนาของสาธารณูปโภคประเภทต่างๆซึ่งกำลังเป็นปัญหาอยู่ในปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่เป็นผลสืบเนื่องมาจากวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศระหว่างปี 2528-2529 เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ถ้าพึ่งแต่การเพิ่มความเข้มงวดในการก่อหนี้ต่างประเทศเพียงมาตรการเดียวคงไม่สามารถช่วยให้สังคมเศรษฐกิจไทยฝ่าวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศมาได้อย่างรวดเร็ว รัฐบาลยังได้อาศัยการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยการตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 ซึ่งประกาศใช้ในเดือนพฤศจิกายน 2528 อีกด้วย นับตั้งแต่ปลายปี 2528 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวนี้ในการก่อหนี้ใหม่ ซึ่งเสียดอกเบี้ยต่ำ เพื่อนำไปชำระหนี้เดิม ซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง (refinancing) ทั้งนี้เพื่อลดภาระรายจ่ายด้านดอกเบี้ยของรัฐบาล นอกจากนี้ภายหลังปีงบประมาณ 2530 ฐานะการคลังของรัฐบาลแข็งแกร่งขึ้น และเริ่มมีงบประมาณเกินดุลเงินคงคลังเพิ่มพูนขึ้นชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน รัฐบาลเริ่มนำเงินคงคลังไปใช้ในการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศด้วย ผลจากการดำเนินมาตรการดังกล่าวนี้ ทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดรายจ่ายดอกเบี้ยนับตั้งแต่ปลายปี 2528 เป็นต้นมาได้ประมาณ 7,900 ล้านบาท (มติชน ฉบับวันที่ 22 สิงหาคม 2533)

ความเข้มงวดในการก่อหนี้ ประกอบกับการปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ ทำให้รายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาลลดลงไปเป็นอันมาก นอกจากนี้ การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลก นับตั้งแต่ปลายปี 2529 จนถึงเดือนสิงหาคม 2533 ทำให้การค้าระหว่างประเทศของไทยขยาย

ตัวอย่างรวดเร็ว ผลก็คือ อัตราการกระจายในการชำระหนี้ของรัฐบาลลดลงตามลำดับจากระดับสูงกว่า 11% ในปี 2528 เหลือเพียง 10.6% และ 9.1% เมื่อสิ้นปี 2532 และ 2533 ตามลำดับ

การเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศมาสู่ระดับไม่เกินปีละ 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันในปีงบประมาณ 2535 ที่จะถึงนี้ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2532 เป็นต้นมา ทั้งนี้เนื่องจากวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศได้หมดสิ้นไปแล้ว ผมมิได้มีความเห็นขัดแย้งกับแนวทางการเขยิบเพดานหนี้ต่างประเทศ ตรงกันข้าม ผมกลับเห็นว่ากระทรวงการคลัง ทั้งในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ใช้ความระมัดระวังและสุขุมรอบคอบในการเขยิบเพดานการก่อหนี้ต่างประเทศแต่ละครั้ง อย่างไรก็ตาม ผมมีความเห็นว่า ในช่วงเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา สถานการณ์ทางเศรษฐกิจได้แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วจนเพดานหนี้ต่างประเทศมิใช่มาตรการที่ทรงประสิทธิผลในการป้องกันมิให้รัฐบาลก่อหนี้เกินกว่าระดับความสามารถในการชำระหนี้อีกต่อไป ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ในขณะที่มีการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาครัฐบาล รัฐบาลกลับปล่อยให้การกู้เงินจากต่างประเทศของภาคเอกชนเป็นไปอย่างค่อนข้างเสรี เครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการกำกับดูแลการเคลื่อนย้ายเงินกู้ระหว่างประเทศของภาคเอกชนก็มีเฉพาะแต่การเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินกู้เท่านั้น ซึ่งมีใช้เครื่องมือที่สามารถสกัดกั้นการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนได้ นอกจากนี้ นับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2533 เป็นต้นมา รัฐบาลยังมีแนวโน้มเข้มงวดขึ้นที่จะให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ (international capital mobility) เป็นไปโดยเสรี ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ภายในประเทศก็ปรับตัวขึ้นมาอยู่ในระดับ 16-17% ต่อปี ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศสูงเพียง 6-7% ต่อปีเท่านั้น ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยภายนอกประเทศ ซึ่งสูงถึง 10% นี้ ได้ผลักดันให้ภาคเอกชนหันไปกู้เงินจากต่างประเทศมากขึ้น ผลก็คือ หนี้ต่างประเทศคงค้างของภาคเอกชนซึ่งอยู่ในระดับ 7,600 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2532 เพิ่มขึ้นเป็น 13,400 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อสิ้นปี 2532 (*The Nation*, May 3, 1991) นั่นหมายความว่า การก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชนมีมากกว่าภาครัฐบาลเสียด้วยซ้ำ โดยที่หนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน สร้างภาระแก่ระบบเศรษฐกิจไทยไม่แตกต่างจากหนี้สาธารณะ

*ประการที่สอง* ในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่งกำลังเข้าคิวให้สัมปทานแก่ภาคเอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค โดยที่เอกชนที่ได้รับสัมปทานต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศในการลงทุน ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลมิได้เข้าไปควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศ เพราะรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน แต่ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจ

เป็นผู้ลงทุนเองและต้องอาศัยเงินกู้ต่างประเทศ การก่อหนี้ต่างประเทศในกรณีหลังนี้จะตกอยู่ในความควบคุมและกำกับของรัฐบาล การให้สัมปทานแก่เอกชนในการลงทุนจึงเป็นมรรควิธีสำคัญที่รัฐวิสาหกิจใช้ในการขยายการลงทุน โดยที่ไม่ต้องติดขัดด้วยพีดานเงินกู้ต่างประเทศที่รัฐบาลควบคุม

*ประการที่สาม* รัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่งพยายามดึงเงินจากต่างประเทศเพื่อขยายการลงทุน แต่มักจะติดขัดด้วยพีดานเงินกู้ต่างประเทศ บริษัท การบินไทย จำกัด เป็นรัฐวิสาหกิจแห่งแรกที่ประสบผลสำเร็จในการก่อหนี้ต่างประเทศโดยไม่ติดขัดพีดานเงินกู้ดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจ รสช. ในการกำหนดนโยบายว่า เงินกู้ต่างประเทศของการบินไทยอยู่นอกพีดานหนี้ต่างประเทศที่รัฐบาลควบคุม (แนวหน้า 8 เมษายน 2534)

ดังนั้น การกำหนดพีดานเงินกู้ต่างประเทศจึงเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิผลในการควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศอีกต่อไป ในเมื่อรัฐบาลไม่มีนโยบายที่จะควบคุมการก่อหนี้ต่างประเทศของภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจต่างๆ สามารถหลบเลี่ยงพีดานเงินกู้ต่างประเทศด้วยการให้สัมปทานแก่เอกชนในการลงทุน หรือด้วยการใช้อำนาจเผด็จการในการสั่งการให้สามารถกู้เงินจากต่างประเทศได้ โดยอยู่นอกขอบข่ายการควบคุม

## วินัยทางการคลังบนทางสองแพร่ง

การสถาปนาวินัยทางการคลังในสังคมเศรษฐกิจไทยเป็นประเด็นที่มีการต่อสู้ทั้งทางการเมืองและทางความคิดในระบบราชการไทยมาเป็นเวลาช้านาน ความหย่อนยานของวินัยทางการคลังเป็นผลมาจากการใช้อำนาจเผด็จการในการขอลดทรัพย์ากรของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ไม่มียุคสมัยใดที่วินัยทางการคลังหย่อนยานยิ่งไปกว่ายุคทศวรรษ 2490 ทั้งนี้ปรากฏว่า ภายหลังจากรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2490 เพียงไม่กี่วัน คณะผู้ก่อการรัฐประหารได้ขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาทจากคลังแผ่นดิน ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไชยันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ซึ่งคณะรัฐประหารเข็ดขี้นมา) มีอาจขัดต่อแรงกดดันได้ จึงอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปพลางก่อน แล้วเสนอเรื่องขอมติจากคณะรัฐมนตรี ในเวลาต่อมาการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินจึงเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ทรงอำนาจ โดยที่มีจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนหรือรัฐสภา การเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาทดังกล่าวนี้ ในเวลาต่อมาได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกองทัพโดยที่นายทหารจำนวนไม่น้อยเห็นว่าเป็นการกระทำอันมิชอบ และได้จุดประกายความไม่พอใจในหมู่ชนชั้นปกครอง จนเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิด 'กบฏเสนาธิการ' ในปี 2492

แม้ในเวลาต่อมาจะมีการตรา พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญว่า บรรดารายรับอันเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดินทั้งปวงจักต้องนำส่งคลัง และการเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องมีกฎหมายรองรับ แต่การณ์ยังคงปรากฏว่า มีการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังกรณีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อค้ำจุนกิจการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในช่วงปี 2495-2496 เมื่อธนาคารดังกล่าวประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง จนธนาคารกรุงเทพ จำกัด แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกระทรวงเศรษฐกิจถือหุ้นถึง 60% แต่ครั้งเมื่อธนาคารกรุงเทพ จำกัด พินตัวทางเศรษฐกิจจนคืนสู่สภาพปกติ กระทรวงเศรษฐกิจกลับขายหุ้นทิ้ง โดยที่ปรากฏในเวลาต่อมาว่า ผู้ที่รับซื้อหุ้นธนาคารกรุงเทพ จำกัด จากกระทรวงเศรษฐกิจก็คือ ผู้นำในสังกัดกลุ่มชอยราชครูนั่นเอง



การค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติจำกัด ในช่วงปี 2497-2498 เป็นกรณีคลาสสิกอีกกรณีหนึ่งที่เป็นบทเรียนอันสำคัญยิ่ง เมื่อแรกก่อตั้ง บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นวิสาหกิจเอกชน 100% โดยที่รัฐบาลมิได้มีส่วนเป็นเจ้าของ แม้แต่น้อย ต่อมาธุรกิจบริษัทนี้ทรุดโทรมลง จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ อีกทั้งยังมีปัญหาการขาดสภาพคล่องด้วย รัฐบาลในฐานะผู้ค้ำประกันเงินกู้จำต้องเข้าไปประคับประคองด้วยการนำงบประมาณแผ่นดินอัดฉีดเข้าไปหลายต่อหลายครั้ง จนในที่สุดบริษัทนี้แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นมากกว่า 50% กระนั้นก็ตาม รัฐบาลไม่สามารถยับยั้งมรดกกรรมของวิสาหกิจอภิมหาชนแห่งนี้ได้ ผลก็คือ รัฐบาลต้องสูญเงินไปในการนี้หลายร้อยล้านบาท แต่สิ่งที่ได้กลับคืนมาก็คือ การตรา พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ.2510 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญว่า รัฐบาลมีอำนาจเฉพาะการค้ำประกันหนี้สาธารณะ (public debt) เท่านั้น ห้ามมีอำนาจในการค้ำประกันหนี้เอกชน (private debt) ไม่

ในยุคทศวรรษ 2490 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพลิดเพลินกับการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล และหาความสำราญกับการก่อกหนี้สาธารณะ แต่การก่อกหนี้ด้วยการขายพันธบัตรและตั๋วเงินคลังดูเหมือนจะไม่ทันใจท่านผู้นำผู้ชูค่าขวัญ 'เชื้อผู้นำชาติพ้นภัย' การก่อกหนี้ด้วยวิธีการเบิกเงินเกินบัญชี (overdraft) จากธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอุบัติขึ้นในปี 2495 ซึ่งเป็นวิธีการก่อกหนี้สาธารณะที่แหวกออกจากบรรทัดฐานสากล ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามกำหนดขอบเขตการเบิกเงินเกินบัญชีไม่ให้เกินร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัติ โดยต้องชำระหนี้คืนภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป แต่การเบิกเงินเกินบัญชีเป็นวิธีการก่อกหนี้สาธารณะตามอำเภอใจและปลอดภัยจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงพยายามผลักดันให้เลิกการก่อกหนี้ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ซึ่งประสบความสำเร็จในปี 2503

ประสบการณ์เกี่ยวกับสภาพความไร้วินัยทางการคลังในยุคทศวรรษ 2490 ทำให้เทคโนโลยีแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สองเน้นความสำคัญของเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้นโยบายการเงินและการคลังดำเนินบนเส้นทางอนุรักษนิยมมากยิ่งขึ้น โดยที่แนวนโยบายดังกล่าวนี้ได้ฝังรากลึกในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว

เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงปี 2525-2529 ทั้งปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาการว่างงาน วิกฤติการณ์เงินคงคลัง ตลอดจนวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ เสี่ยงว่าหาวินัยทางการคลังก็ตั้งขรมอย่างน้อยที่สุดภายในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

ไทย และด้วยวินัยทางการคลังนี้เอง สยามรัฐนาวาสสามารถฝ่าคลื่นลมมรสุมทางเศรษฐกิจมาได้ โดยตลอดรอดฝั่ง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังกการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เริ่มมีสัญญาณเตือนภัยว่า วินัยทางการคลังมีแนวโน้มที่จะหย่อนยานลง ทั้งนี้พิจารณาได้จากเหตุการณ์สำคัญอย่างน้อย 6 กรณี คือ

*กรณีที่หนึ่ง* ผู้นำการรัฐประหาร ซึ่งขัดใจประชาชนด้วยการล้มล้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพยายามเอาใจประชาชนด้วยการปลดหนี้สินของเกษตรกร แต่กรณีดังกล่าวนี้ได้รับการคัดทานจากนายวีรพงษ์ รามางกูร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งให้ความเห็นว่า การนำเงินของแผ่นดินไปช่วยปลดหนี้ให้เกษตรกรเป็นเรื่องที่ผิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง การแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรควรจะเป็นนโยบายระยะยาวที่มุ่งเพิ่มผลผลิตและเสริมราคาสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตาม หากเกษตรกรประสบภัยพิบัติร้ายแรง รัฐบาลและกระทรวงการคลังสามารถที่จะชะลอการใช้นี้ของเกษตรกรที่ติดอยู่กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือหน่วยงานอื่นได้ แต่มิใช่การยกหนี้ให้ทั้งหมด (*ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 5 เมษายน 2534*)

*กรณีที่สอง* การจัดตั้งสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 ยังผลให้สภา รสช. กลายเป็นหน่วยราชการใหม่ที่มีเจ้าหน้าที่ประจำ ทั้งๆที่ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แล้ว ภาระหน้าที่ของสภา รสช.ได้บรรเทาเบาบางลงไปเป็นอันมาก แต่ก็ยังมีการบรรจุบุคคลเข้ารับตำแหน่งในสภา รสช.จำนวนมาก อีกทั้งมีการกำหนดเงินประจำตำแหน่งกรรมการสภา รสช.จำนวนไม่น้อย ซึ่งสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่สมควร

*กรณีที่สาม* การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะตำน้ำพริกละลายแม่น้ำปรากฏต่อมาในโครงการพัฒนาประชาธิปไตยของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีแผนที่จะจัดตั้งชุดปฏิบัติการเผยแพร่ประชาธิปไตยประจำหมู่บ้านจำนวน 62,373 หมู่บ้านทั่วราชอาณาจักร โดยชุดปฏิบัติการแต่ละชุดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 4 คน อันประกอบด้วยครู 1 คน เจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครสาธารณสุข 1 คน ทหารหรือตำรวจชายแดนหรือเจ้าหน้าที่หน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ 1 คน และบุคคลที่นายอำเภอคัดเลือก 1 คน ในกรณีนี้ กระทรวงมหาดไทยเสนอขอของงบประมาณ 938 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 และ 2535 อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2534 มีมติหั่นงบประมาณดังกล่าวนี้เหลือเพียง 165-200 ล้านบาท แม้นายกรัฐมนตรีจะแสดงความกล้าหาญทางจริยธรรมในการตัดทอนงบประมาณของโครงการที่ให้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า แต่ก็ยังมีที่ท่าประนีประนอมและรักษาหน้ากระทรวงมหาดไทย

*กรณีทีสี่* พลอากาศเอกเกษร โจนนิต ในฐานะรองประธานสภา รสช. ได้ใช้อำนาจลงนามในคำสั่งให้การก่อกั้นต่างประเทศของบริษัท การบินไทย จำกัด อยู่นอกเขตแดนเงินกู้ต่างประเทศที่ควบคุมโดยกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534 (*The Bangkok Post* ฉบับวันที่ 13 มีนาคม 2534 และ*แนวหน้า* ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2534) นิตยสาร *Far Eastern Economic Review* (ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2534) รายงานว่า การลงนามในคำสั่งดังกล่าวนี้กระทำก่อนการจัดตั้งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แต่เพิ่งจะเป็นที่เปิดเผยในภายหลัง

*กรณีทีห้า* กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ โดยที่องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ดูแลกองทุนเกษตรกรรมด้วย รายได้หลักของกองทุนเกษตรกรรมมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าเกษตรโดยไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดินและคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจในการจัดสรรเงินกองทุนไปใช้จ่ายในด้านต่างๆ โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางการคลังตามปกติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา การใช้เงินกองทุนเกษตรกรรมจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยปราศจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ดูเหมือนว่า เสนาบดีกระทรวงเกษตรฯจะยังมีได้เรียนรู้บทเรียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร อย่างน้อยที่สุดการใช้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจดังที่เป็นมาในอดีต มิใช่กรณีตัวอย่างที่จะสิ้นคุณค่าอันสำคัญทางมโนธรรมของผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

*กรณีทีหก* กระทรวงกลาโหมดำริที่จะขอแปรญัตติในสภานิติบัญญัติ เพื่อขอเพิ่มงบประมาณประจำปี 2535 ตามปกติกระบวนการงบประมาณจะเริ่มต้นจากการเสนอขอของงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ โดยสำนักงบประมาณทำหน้าที่ประมวลค่าเสนอขอเหล่านั้นซึ่งโดยทั่วไปแล้วงบประมาณที่หน่วยราชการต่างๆต้องการใช้จะสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ สำนักงบประมาณจะขอให้หน่วยราชการต่างๆตัดทอนงบประมาณให้อยู่ภายในวงเงินที่กำหนด พลเอกวิมล วงศ์วานิช ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมแถลงว่า กระทรวงกลาโหมถูกตัดงบประมาณจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาผลประโยชน์ของประเทศด้านชายฝั่งทะเลตะวันตก ดังนั้นกระทรวงกลาโหมจะขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณในสภานิติบัญญัติโดยไม่ผ่านสำนักงบประมาณ ทั้งนี้กระทรวงกลาโหมมั่นใจว่าจะได้รับอนุมัติตามคำขอ (*แนวหน้า* ฉบับวันที่ 22 พฤษภาคม 2534) จารีตทางการคลังของไทยมีอยู่ว่า การแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มวงเงินงบประมาณเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเกรงว่าหากเปิดช่องให้มีการแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มวงเงินงบประมาณได้ งบประมาณอาจจะขาดดุลจำนวนมาก จนเป็นผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ระเบียบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจึงมีข้อห้ามในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ.2521 มาตรา 133 ก็มีบทบัญญัติห้ามการแปรญัติเพื่อขอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย เช่นเดียวกัน

กรณีตัวอย่างทั้ง 6 กรณีดังกล่าวข้างต้นนับเป็นสัญญาที่สื่อให้เห็นว่า ชนชั้นปกครองในปัจจุบันพยายามทำลายกำแพงวินัยทางการคลัง เพื่อเป้าหมายส่วนบุคคลบางประการ และบัดนี้ วินัยทางการคลังกำลังอยู่บนทางสองแพร่งระหว่างการดำรงอยู่กับมรดกกรรม

## การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลัง

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 มีมติอนุมัติให้แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 โดยขยายขอบเขตให้กระทรวงการคลังสามารถนำเงินคงคลังไปซื้อคืนหรือได้ถอนตราสารเงินกู้อื่นที่มีใช้พันธบัตรรัฐบาล และซื้อเงินตราต่างประเทศหรือพันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศได้ ทั้งนี้ตามข้อเสนอของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน ศกเดียวกันนี้แล้ว

การแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้เน้นการเพิ่มเติมมาตรา 7 (4) และมาตรา 7 (5) มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ตามหลักการบริหารการคลังในระบบประชาธิปไตย การเบิกจ่ายเงินจากคลังจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน โดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถมีอำนาจถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ แต่ พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ถือกำเนิดขึ้นในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองอยู่ในระบอบอำมาตยาธิปไตย กฎหมายฉบับนี้จึงมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลการทำงานของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดข้อยกเว้นให้ฝ่ายบริหารสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร หรือโดยที่ยังไม่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย มาตรา 7 เป็นบทบัญญัติส่วนหนึ่งให้อำนาจฝ่ายบริหารในเรื่องนี้

ตามมาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 การเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย สามารถกระทำได้ใน 4 กรณีต่อไปนี้

(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(2) มีกฎหมายใดๆที่กระทำให้อำนาจฝ่ายบริหารเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้นๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

(3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้อำนาจฝ่ายบริหาร และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

<sup>6</sup>ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 กรกฎาคม 2534

(4) เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร

การเบิกจ่ายเงินจากคลังในกรณีทั้งสี่ข้างต้นนี้ เมื่อได้จ่ายแล้ว ให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ หรือในกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีต่อไป แล้วแต่กรณี

การนำเงินคงคลังไปซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาลเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการได้อยู่แล้วตามมาตรา 7 (4) แต่เนื่องจากกระทรวงการคลังมีแผนการที่จะออกตราสารเงินกู้อื่น นอกเหนือไปจากพันธบัตรรัฐบาล ดังนั้น จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 (4) เพื่อให้มีอำนาจใช้เงินคงคลังในการซื้อคืนหรือไถ่ถอนตราสารเงินกู้อื่นด้วย ขณะเดียวกัน ก็ถือโอกาสแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีอำนาจในการชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญา ก่อนกำหนดได้

นอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 7 (4) แล้ว การแก้ไขกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้ยังได้เพิ่มเติมมาตรา 7 (5) เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการนำเงินคงคลังไปซื้อเงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศที่มั่นคง หรือพันธบัตรรัฐบาลต่างประเทศในสกุลเงินตราที่ต้องชำระสำหรับหนี้ที่มีระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี และเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชำระหนี้เมื่อถึงกำหนด โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับเรื่องนี้

การเปลี่ยนแปลงฐานะทางการคลังของรัฐบาลชนิดหน้ามือเป็นหลังมือนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้กระทรวงการคลังผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการคลังครั้งนี้ พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ.2491 ถือกำเนิดขึ้นมาในยุคสมัยของนโยบายการคลังแบบขาดดุล ผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้มิได้คาดหมายมาก่อนว่าจะมีเงินคงคลังเหลืออยู่เป็นจำนวนมาก ดังเช่นที่ปรากฏในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา กฎหมายฉบับนี้จึงมิได้มีบทบัญญัติที่เกื้อกูลให้กระทรวงการคลังสามารถบริหารจัดการส่วนเกินดุลของงบประมาณ (disposal of budget surplus) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ก่อนปีงบประมาณ 2531 งบประมาณแผ่นดินอยู่ในฐานะขาดดุลเกือบโดยตลอด (ยกเว้นปีงบประมาณ 2517) ตามปกติแล้ว การใช้งบประมาณขาดดุลย่อมทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง แต่รัฐบาลใช้วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการกู้เงินภายในประเทศ และ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.2491 มาตรา 4 ก็มีบทบัญญัติบังคับว่า รัฐบาลต้องนำเงินกู้เข้าบัญชีเงินคงคลัง ด้วยเหตุนี้เอง การใช้งบประมาณขาดดุลของรัฐบาลจึงมิได้ทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลงมากนัก ยกเว้นช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2523 -2525 ที่รัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์เงินคงคลังอย่างรุนแรง ส่วนสำคัญเป็นเพราะนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มที่รัฐบาลเลือกใช้

ทำให้กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังถูกเร่งเร็ว แต่กระแสการนำเงินส่งคลังกลับอ่อนแรง เนื่องจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก ผลก็คือเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (วันที่ 30 กันยายน) ซึ่งตามปกติอยู่ในระดับ 10,000 -12,000 ล้านบาท ลดลงเหลือเพียง 6,000 - 7,000 ล้านบาท โดยที่ในบางช่วงเวลาเหลือเพียง 400 - 500 ล้านบาท การปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจกในรัฐบาลเปรม 2-5 ได้ช่วยกอบกู้ฐานะของเงินคงคลังเข้าสู่ภาวะปกติอีกครั้งหนึ่ง ในระหว่างปีงบประมาณ 2528 - 2530 เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณกลับมาอยู่ในระดับ 10,000 - 12,000 ล้านบาทดังเดิม

การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยของระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา ได้ผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจไทยจำเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ผลของการจำเจริญเติบโตดังกล่าวนี้ ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนเป็นเหตุให้งบประมาณเกินดุลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ส่วนเกินดุลของงบประมาณซึ่งมีเพียง 5,381.9 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2531 เพิ่มขึ้นเป็น 41,603.6 และ 79,397.3 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2532 และ 2533 ตามลำดับ (ดูตารางสถิติ) ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่างบประมาณในปีงบประมาณ 2534 จะมีส่วนเกินดุลอีก

สภาพการณ์ที่รายได้ของรัฐบาลท่วมรายจ่าย ทำให้เงินคงคลังสะสมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จากระดับ 11,104.1 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2530 เป็น 132,679.4 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2533 (ดูตารางสถิติ) รายงานข่าวจากหนังสือพิมพ์ช่วยให้ทราบว่าเป็นเงินคงคลังเมื่อสิ้นเดือนพฤษภาคม 2534 อยู่ในระดับ 144,000 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 13 มิถุนายน 2534) และ 175,000 ล้านบาท เมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2534 (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2534)

การเก็บเงินคงคลังสะสมไว้จำนวนมากๆนี้ย่อมมีค่าเสียโอกาส เพราะบัญชีเงินคงคลังที่กระทรวงการคลังเปิดไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นไม่ได้ดอกเบี้ย กระทรวงการคลังจึงดำริที่จะนำเงินคงคลังไปหาใช้ประโยชน์ ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล อธิบดีกรมบัญชีกลางให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า กระทรวงการคลังมีแผนที่จะนำเงินคงคลังไปซื้อหลักทรัพย์และเงินตราต่างประเทศ 35,000 ล้านบาท และนำไปไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลก่อนกำหนดจำนวน 30,000 ล้านบาท ซึ่งจะทำให้เงินคงคลังลดลงเหลือ 110,000 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 กรกฎาคม 2534)

แม้ว่าการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้จะเอื้ออำนวยให้การบริหารเงินคงคลังมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการไถ่ถอนหนี้สาธารณะและในการนำ

เงินคงคลังไปลงทุนหาประโยชน์ แต่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมภายใต้มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ.2491 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารเบิกจ่ายเงินจากคลังก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเงินคงคลังครั้งนี้จึงมุ่งขยายอำนาจของฝ่ายบริหาร และลดทอนอำนาจการวางดุลอันน้อยนิดของฝ่ายนิติบัญญัติให้น้อยลงไปอีก การนำเงินคงคลังไปใช้ในการลงทุนหาผลประโยชน์นั้นเป็นกระบวนการที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสามารถหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ หากไม่ทำให้กระบวนการดังกล่าวนี้เป็นกระบวนการที่โปร่งใสแล้ว หายนภัยอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

เงินคงคลังและส่วนเกินดุลของงบประมาณ

ปีงบประมาณ 2522 - 2533

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ	ส่วนเกินดุลของงบประมาณ (สถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน)
2522	12,735.9	- 14,437.1
2523	6,737.5	- 17,822.7
2524	7,724.4	- 27,406.3
2525	7,590.7	- 42,010.2
2526	7,215.9	- 33,933.5
2527	7,398.5	- 38,570.4
2528	11,893.0	- 51,931.4
2529	10,949.2	- 48,505.2
2530	11,104.1	- 31,768.6
2531	21,319.7	5,381.9
2532	60,967.5	41,603.6
2533	132,679.4	79,397.3

ที่มา สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ เครื่องหมายลบ (-) แสดงว่าเป็นส่วนขาดดุลของงบประมาณ



## การเมืองว่าด้วยเงินคดคลัง

เพียงชั่วระยะเวลาไม่ถึงเดือน ทักษณคติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับการใช้เงินคดคลังได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก เมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ ท่านรัฐมนตรี แสดงความกระหึ้นกระหือรือที่จะนำเงินคดคลัง ซึ่งเหลืออยู่เป็นจำนวนมากไปใช้ให้เป็นประโยชน์ แก่ 'ราษฎร' ใน 'ชนบท' ครั้นได้รับการทักท้วงจากเทคโนโลยีโนแคเรต ทั้งในกระทรวงการคลังและ ธนาคารแห่งประเทศไทย ท่านรัฐมนตรีก็เสียอ่อนลงหาน้อยไม่ จนทำยที่สุดกลับแสดงจุดยืน ที่จะหลีกเลี่ยงการใช้เงินคดคลังเท่าที่จะเป็นไปได้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2535 ซึ่งกำหนดนโยบายงบประมาณขาดดุลสำหรับปีงบประมาณ 2536 โดยหาเงินชดเชยส่วนขาดดุล ของงบประมาณด้วยการก่อกวนนี้สาธารณะ สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติดังกล่าวนี้

บรรดาเทคโนโลยีโนแคเรตในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย รวมตลอดจนวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ต่างจดจำได้ดีว่า เพียงเพราะความเห็นแก่ 'ราษฎร' ใน 'ชนบท' ของผู้นำพรรคกิจสังคมในรัฐบาลเปรม 1 อันมีนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และนายอานวย วีรวรรณเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง วิกฤติการณ์ ทางการคลังครั้งที่ย่ำแรงที่สุดในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ก็อุบัติขึ้นในปี 2523 การนำ เงินคดคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง นับเป็น ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เงินคดคลังร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว พรรคกิจสังคมพยายามผลักดันโครงการ 'เงินผัน' เพื่อหาคะแนนนิยมทางการเมือง โดยมีได้พิจารณาฐานะทางการคลังของรัฐบาลไทย และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมทุนนิยมโลกอย่างรอบคอบ ก่อนหน้าทีรัฐบาลเปรม 1 จะนำ เงินคดคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งในปี 2523 นั้น งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 ที่ประกาศใช้มาแต่เดือนตุลาคม 2522 ไม่เพียงแต่ จะมีวงเงินเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้านั้นถึง 18% เท่านั้น หากยังมีส่วนขาดดุลของ งบประมาณสูงถึง 20,000 ล้านบาท โดยต้องชดเชยด้วยเงินคดคลัง 3,300 ล้านบาทอีกด้วยด้วย เงินคดคลังยังรั่วไหลอีก 5,556.5 ล้านบาท เมื่อมีการปรับเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและ ลูกจ้าง และร่อยหรออีก 1,300 ล้านบาทเมื่อมีการคืนดอกเบี้ยเงินสะสมแก่ข้าราชการเพื่อบรรเทา

ความเดือดร้อนอันเกิดจากภาวะเงินเฟ้อ ในอีกด้านหนึ่ง ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก อันเป็นผลจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง ซึ่งปะทุมาแต่ปี 2522 ได้ก่อให้เกิดภาวะถดถอยในระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

เมื่อกระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง เนื่องจากภาวะตกต่ำของรายได้รัฐบาล ในขณะที่กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังรุนแรง เนื่องจากการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่ม ทำยที่สุดเงินคงคลังก็ร่อยหรอลงจนสร้างปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาลอย่างรุนแรง ในบางขณะเงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 300 - 400 ล้านบาท นายสมหมาย สุนทรกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 2-4 ซึ่งต้องเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การคลังครั้งนี้ให้สัมภาษณ์เมื่อพ้นจากตำแหน่งว่า การที่ต้องมารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยามวิกฤตินี้เปรียบเสมือนการชดใช้กรรมที่ทำได้แต่ปางก่อน

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา นโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่มแปรเปลี่ยนมาเป็นนโยบายงบประมาณแบบกระยาจก ตลอดยุครัฐบาลเปรม 2-5 การรัดเข็มขัดทางการคลังดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ไม่เพียงแต่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณจะอยู่ในระดับต่ำเท่านั้น หากทว่ายังมีการตัดทอนงบประมาณปีอีกด้วย ทำยที่สุดถึงกับนำ zero-growth budget มาใช้ zero-growth budget เป็นงบประมาณที่คงไว้ซึ่งรายจ่ายที่แท้จริง (real government expenditure) ระดับเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ งบประมาณในปีใหม่พอเพียงที่จะซื้อสินค้าและบริการปริมาณเท่ากับปีงบประมาณเก่าเท่านั้น

นโยบายงบประมาณแบบกระยาจก ซึ่งเริ่มมาแต่ปีงบประมาณ 2525 ดำเนินต่อมาจนถึงปีงบประมาณ 2531 ผลของการรัดเข็มขัดทางการคลังช่วยให้ฐานะเงินคงคลังกระเตื้องขึ้น ในระหว่างปี 2523 - 2525 เมื่อวิกฤติการณ์เงินคงคลังมีอาการร้ายแรง รัฐบาลพยายามตกแต่งตัวเลขเงินคงคลัง ด้วยการเร่งกู้เงินในช่วงปลายปีงบประมาณ เพื่อให้ตัวเลขเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณไม่ตกต่ำมากนัก บางปีถึงกับต้องนำเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลวิสาหกิจมาเข้าบัญชีเงินคงคลัง เพื่อตกแต่งตัวเลขเงินคงคลัง โดยที่ในยามปกตินั้น เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลมิได้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากแต่เปิดบัญชีต่างหากไว้ รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเคยตีพิมพ์สถิติเงินคงคลังก็หยุดตีพิมพ์ข้อมูลนี้ ราษฎรถูกปิดหูปิดตา และไม่มีสิทธิ

ในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะ นับว่าน่าอานาถนักที่เทคโนโลยีสารสนเทศในธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงมีทัศนคติอันสามารถเช่นนี้

การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา มีส่วนอย่างสำคัญต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย การขยายตัวทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งรายได้รัฐบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ฐานะทางการคลังมั่นคงขึ้นอย่างผิดหูผิดตา ก่อนปีงบประมาณ 2523 เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณอยู่ในระดับ 11,000- 13,000 ล้านบาท ลดลงเหลือ 6,737.5 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 และยืนอยู่ในระดับ 7,000 - 8,000 ล้านบาทระหว่างปีงบประมาณ 2524 - 2527 ในระหว่างปีงบประมาณ 2528- 2530 เงินคงคลังมียอดคงเหลือเมื่อสิ้นปีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาท และนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ปริมาณเงินคงคลังเพิ่มขึ้นชนิดทบทวี จนอยู่ระดับ 212,000 ล้านบาทเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2535 (ดูตาราง)

ด้วยเหตุที่เงินคงคลังเหลือบานเบอะเช่นนี้ ผู้นำพรรคประชาธิปไตยบางคนจึงผลักดันให้รัฐบาลนำเงินคงคลังไปใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ปุจฉาที่มักจะมีผู้หยิบยกขึ้นมาถามก็คือ จะสะสมเงินคงคลังปริมาณมากไปทำไมกัน เหตุใดจึงไม่นำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปุจฉาทำนองนี้มักมาจากผู้นำภาคเอกชน ซึ่งมีความเข้าใจว่าเงินคงคลังมีสภาพเสมือนหนึ่งกำไรสะสมของธุรกิจเอกชน ในเมื่อธุรกิจเอกชนสามารถนำกำไรสะสมไปลงทุนหาประโยชน์ได้ เหตุใดรัฐบาลจึงไม่นำเงินคงคลังไปใช้ประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองเล่า

แท้ที่จริงแล้ว เงินคงคลังหาใช่กำไรสะสมของรัฐบาลไม่ เงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลังจำนวนมากมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน และจักต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม ดังที่อธิบดีกรมบัญชีกลางให้บรรดาอธิบายว่า เงินคงคลังจำนวนเกือบ 220,000 ล้านบาทเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2535 นั้นเหลือที่จะนำมาใช้จ่ายได้จริง ๆ เพียง 60,000 ล้านบาท ส่วนที่เหลือเป็นเงินกันสำหรับการเบิกจ่ายเหลือมปี 80,000 ล้านบาท และเงินฝากของผู้อื่นอีก 80,000 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 9 ตุลาคม 2535) เงินคงคลังจำนวน 60,000 ล้านบาทนั้นนับว่าไม่มากเมื่อเทียบกับงบประมาณแผ่นดินระดับ 550,000-600,000 ล้านบาท เพราะพอเพียงสำหรับการใช้จ่ายเพียงชั่วระยะเวลาเดือนเศษเท่านั้น

ระบบบัญชีเงินคงคลังของรัฐบาลไทยมิได้แยกแยะระหว่างเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐกับเงินที่มีใช้กรรมสิทธิ์ของรัฐ เงินฝากของธนาคารพาณิชย์จำนวนมากปรากฏในบัญชี

เงินคงคลัง ในจังหวัดที่นอกเหนือไปจากกรุงเทพฯ ขอนแก่น ลำปาง และสงขลา ซึ่งไม่มีสำนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย คลังจังหวัดไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่กระทรวงการคลังของจังหวัดเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ธนาคารพาณิชย์ในจังหวัดเหล่านี้เมื่อมีเงินสดส่วนเกิน ก็จะนำฝากคลังจังหวัดในฐานะตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงผสมปนเปออยู่ในบัญชีเงินคงคลัง เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังระหว่างปี 2523-2525 เงินคงคลังมีเหลือไม่พอที่จะใช้คืนเงินฝากธนาคารพาณิชย์ อาทิเช่น เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 เงินฝากธนาคารพาณิชย์ในบัญชีเงินคงคลังมีปริมาณถึง 11,000 ล้านบาท แต่เงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 3,353 ล้านบาท ฯลฯ ความข้อนี้ มีนัยว่า รัฐบาลได้นำเงินฝากของผู้อื่นไปใช้จ่ายโดยพลการและโดยมิได้คุ้ม ในประเด็นดังกล่าวนี้มีข้อสังเกตว่า เมื่อนายพนัส สิมะเสถียร เขียนวิทยานิพนธ์เรื่อง "การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย" เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรในปี 2521 นายพนัสได้ให้ข้อสังเกตว่าการที่บัญชีเงินคงคลังรวมเอาเงินฝากที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไว้ด้วย ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะเงินคงคลังได้ พร้อมทั้งเสนอแนะให้แยกการบริหารการเงินของรัฐออกเป็น 2 กองทุน คือ กองทุนทั่วไปสำหรับเงินส่วนที่เป็นของรัฐ และกองทุนพิเศษสำหรับเงินนอกงบประมาณ นายพนัสดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลังเกือบเต็มทศวรรษ แต่ดูเหมือนว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารเงินคงคลังข้างต้นนี้กลับถูกละเลยโดยสิ้นเชิง

ในขณะที่เงินในบัญชีเงินคงคลังจำนวนมากมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐจำนวนมากกลับมิได้ปรากฏในบัญชีเงินคงคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ต่างประเทศ และเงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆ เงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลังนั้น หากจะเบิกไปใช้ จำต้องตรากฎหมาย เพื่อให้ความชอบธรรม และโดยทั่วไปต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้เงินคงคลังจำต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน แต่เงินของรัฐที่อยู่นอกบัญชีเงินคงคลังนั้น รัฐบาลมีอำนาจในการใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงปราศจากการถ่วงดุลทางการคลังอย่างเหมาะสม การณ์ปรากฏอยู่เนืองๆ ว่า การใช้เงินนอกงบประมาณเหล่านี้เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ

บัดนี้ น่าจะถึงเวลาที่จะต้องปฏิรูประบบบัญชีเงินคงคลัง ด้วยการแยกเงินที่มีใช้กรรมสิทธิ์ของรัฐออกนอกบัญชี โดยที่ในขณะเดียวกัน ก็ดึงเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งปวง รวมศูนย์เข้าสู่บัญชีเงินคงคลัง เพื่อให้มีการถ่วงดุลทางการคลังระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เงินกู้ต่างประเทศควรจะนำเข้าสู่บัญชีเงินคงคลัง หรือมิฉะนั้นก็ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ มีบทบาทในการกำหนดนโยบายการก่อหนี้และมีส่วนในการพิจารณาการคลังโครงการเงินกู้

เงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆจำเป็นต้องลดทอนให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และไม่ควรถูกจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้เงินกองทุนหมุนเวียนของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

**ตารางที่ 1**  
**ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ**  
**ปีงบประมาณ 2522 - 2533**  
**(ล้านบาท)**

สิ้นปีงบประมาณ	ปริมาณเงินคงคลัง
2522	12,735.9
2523	6,737.5
2524	7,724.4
2525	7,590.7
2526	7,215.7
2527	7,398.5
2528	11,893.0
2529	10,949.2
2530	11,104.1
2531	21,319.7
2532	60,967.5
2533	132,679.4

**ที่มา** สำนักงานประมาณ งบประมาณโดยสังเขป/ ประจำปีงบประมาณ 2526 - 2535

## กองทุนสุวรรณภูมิ

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังกำลังจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่างๆ ในอินโดจีนและพม่า การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้กระทำโดยการตราพระราชบัญญัติ ซึ่งจะเสนอต่อรัฐสภาในอนาคตอันใกล้

หลักการพื้นฐานของกองทุนสุวรรณภูมิมีอยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* กองทุนสุวรรณภูมิเป็นกองทุนเงินหมุนเวียน โดยการนำเงินคงคลังจำนวน 5,000 ล้านบาท มาเป็นทุนประเดิม เงินจำนวนดังกล่าวจะนำไปลงทุนในกิจการที่ไม่มีความเสี่ยง เพื่อนำดอกผลไปจัดสรรเป็นเงินช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้คาดว่าเงินช่วยเหลือดังกล่าวจะตกประมาณปีละ 300-500 ล้านบาท

*ประการที่สอง* กองทุนสุวรรณภูมิมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งบริหารงานโดยข้าราชการจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทย

*ประการที่สาม* เงินช่วยเหลือที่จัดสรรแก่ประเทศเพื่อนบ้านจากกองทุนสุวรรณภูมิเป็นเงินกู้ระยะยาว ที่เสียดอกเบี้ยอัตราต่ำ ระยะเวลาของเงินกู้ยาวนานถึง 20 ปี อัตราดอกเบี้ย 1.5-4.0% ต่อปี

*ประการที่สี่* เงินกู้จากกองทุนสุวรรณภูมิเป็นเงินกู้ที่มีเงื่อนไขสองชั้น (double tying) กล่าวคือ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการที่ใช้เงินกู้ (project tying) และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดจ้างจัดซื้อ (procurement tying) เงินกู้จากกองทุนสุวรรณภูมิจะต้องนำไปลงทุนในโครงการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) และในการจัดจ้างจัดซื้อนั้นจะต้องจัดจ้างจัดซื้อจากบริษัทคนไทยไม่น้อยกว่า 50% ของเงินกู้

นอกเหนือจากหลักการพื้นฐาน 4 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว รัฐบาลไทยยังได้กำหนดมาตรการควบคุมอีก 2 มาตรการ คือ

*มาตรการแรก* ได้แก่ การจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำผ่านธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (EXIM Bank) ควบคู่กับการประกอบธุรกิจวิเทศธนกิจ (BIBF) เพื่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในประเทศเพื่อนบ้าน

มาตรการที่สอง ได้แก่ การอนุญาตให้บริษัทที่มีธุรกิจในประเทศเพื่อนบ้านจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อระดมทุนได้ เพียงแต่ต้องเป็นบริษัทที่มีคนไทยเป็นเจ้าของเท่านั้น

รัฐบาลไทยเริ่มให้ความช่วยเหลือต่างประเทศในปีงบประมาณ 2534 การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ หรือที่รู้จักกันในชื่อเดิมว่า "กองทุนอินโดจีน" นับเป็นการประกาศอย่างเป็นทางการว่า บัดนี้ไทยได้เขยิบฐานะเป็นมหาอำนาจน้อยในแหลมทองแล้ว แต่การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิมีนัยทางการคลังที่พึงพิจารณาอย่างรอบคอบ

แต่เดิมการจัดสรรเงินช่วยเหลือต่างประเทศปรากฏในงบประมาณแผ่นดินของกรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร อย่างน้อยที่สุด กรมวิเทศสหการต้องมีความรับผิดชอบ (accountability) ต่อสภาผู้แทนราษฎรในการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งมีนัยสำคัญว่า มีการถ่วงดุลในการใช้อำนาจการคลังระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในระดับหนึ่ง แต่การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิได้ทำลายดุลอำนาจดังกล่าวนี้ เพราะกองทุนสุวรรณภูมิเป็นกองทุนเงินหมุนเวียน แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติขออนุญาตรัฐสภาเบิกจ่ายเงินคงคลังมาจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ แต่พลังที่พระราชบัญญัติกองทุนสุวรรณภูมิผ่านรัฐสภา กองทุนสุวรรณภูมิก็จะกลายเป็นเงินนอกงบประมาณ การใช้จ่ายเงินกองทุนดังกล่าวนี้มีจำต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรอีกต่อไป หากแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งประกอบด้วยขุนนางข้าราชการจากกระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ และธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสำคัญ อีกทั้งสภาผู้แทนราษฎรก็ไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินกองทุนอย่างใกล้ชิดดังปางก่อน

หากจะวิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว การนำเงินคงคลังมาจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิมีผลเสมือนหนึ่งการถ่ายโอนอำนาจการใช้ทรัพยากรทางการคลังไปสู่กลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย เพราะการบริหารเงินกองทุนตกอยู่ในอำนาจของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย คณะกรรมการบริหารมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลผู้ใช้อำนาจบริหารเท่านั้น หากมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภาผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติไม่มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหมดสิ้นไปในกรณีนี้

แต่ด้วยเหตุที่กองทุนสุวรรณภูมิกำหนดเงื่อนไขในการใช้เงินกู้ว่าจะต้องนำไปจัดจ้างจัดซื้อจากบริษัทคนไทยไม่น้อยกว่า 50% ของเงินกู้ คณะกรรมการบริหารกองทุนย่อมอยู่ในฐานะที่จะแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรเงินกู้ได้ เพราะจะมีบริษัทคนไทยที่มีประโยชน์ได้เสียจากระบวนการจัดสรรเงินกู้นี้ กรณีที่มีความเป็นไปได้สูงยิ่งก็คือ กรณีที่กลุ่มทุนไทยเสนอโครงการสาธารณูปโภคต่อรัฐบาลพม่าหรือประเทศต่างๆ ในอินโดจีน แล้วมาวิ่งเต้นขอเงินกู้จากรัฐบาลไทย พร้อมทั้งขอสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในกรณีเช่นนี้มีมากพอที่จะจ่ายเงินได้โตะได้

ยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถใช้ดุลพินิจในการกำหนดวงเงินกู้ และอัตราดอกเบี้ย (ตั้งแต่ 1.5% จนถึง 4.0%) ด้วยแล้ว อำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวย่อมใช้ไปในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ หากต้องการ

ในอารยประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านาน การจัดสรรเงินช่วยเหลือต่างประเทศจำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา อีกทั้งรัฐบาลยังต้องรายงานการใช้จ่ายเงินช่วยเหลือเหล่านั้นต่อรัฐสภาด้วย ในกรณีของสหรัฐอเมริกาการขออนุมัติเงินช่วยเหลือต่างประเทศเป็นวาระการประชุมที่สำคัญที่รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับนโยบายต่างประเทศของฝ่ายบริหาร การณ์ปรากฏอยู่เนืองๆว่า รัฐสภามีได้อนุมัติเงินช่วยเหลือแก่บางประเทศตามคำขอของรัฐบาล

การจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ แม้จะมีข้อดีในการเอื้ออำนวยให้การบริหารเงินกู้ต่างประเทศมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่ก็มีข้อเสียอย่างสำคัญในการทำลายดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ อีกทั้งยังเปิดช่องให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรเงินกู้โดยปราศจากการตรวจสอบเท่าที่ควร

ในประวัติศาสตร์การคลังไทย การจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนขยายตัวอย่างรวดเร็วภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองได้หาประโยชน์จากกองทุนเงินหมุนเวียนเหล่านี้ เมื่อกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามสถาปนาวินัยทางการคลังและวินัยทางการเงิน การลดทอนกองทุนเงินหมุนเวียนเป็นเป้าหมายหนึ่งในการนี้ เพราะการใช้จ่ายเงินกองทุนหมุนเวียนปราศจากการควบคุมเท่าที่ควรบุคคลสำคัญที่มีบทบาทผลักดันให้ลดทอนกองทุนเงินหมุนเวียน ก็คือ นายป๋วย อึ๊งภากรณ์ และนายประพนธ์ ภูวนาค (อดีตอธิบดีกรมบัญชีกลาง)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 กระแสการจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนหวนกลับมาอีกครั้งหนึ่ง กองทุนสำคัญที่จัดตั้งขึ้นในระยะแรก ได้แก่ กองทุนน้ำมัน (2517) และกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร (2517) แต่การขยายตัวในการจัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนเกิดขึ้นในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (2534-2535) กองทุนที่จัดตั้งขึ้นในช่วงนี้ได้แก่ กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร (2534) กองทุนสิ่งแวดล้อม (2535) กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน (2535) กองทุนพัฒนาชุมชนเมือง (2535) กองทุนสนับสนุนการวิจัย (2535) เป็นต้น

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย กลุ่มขุนนางนักวิชาการพยายามลดทอนกองทุนเงินหมุนเวียนเพื่อสร้างวินัยทางการคลัง แต่ครั้งเมื่อมีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง กลุ่มขุนนางนักวิชาการกลับเป็นผู้ผลักดันให้จัดตั้งกองทุนเงินหมุนเวียนเสียเอง ทั้งนี้ด้วยการอ้างเหตุผลว่า กระบวนการงบประมาณตามปกติขาดความยืดหยุ่น และไม่เพียงพอให้มีการบริหาร



งานอย่างมีประสิทธิภาพได้ กองทุนสุวรรณภูมิจะมีใช้กองทุนเงินหมุนเวียนกองทุนสุดท้าย กองทุนลักษณะเดียวกันนี้ก็ยังผุดขึ้นอีกในอนาคต เพราะรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ต้องการความคล่องตัวในการบริหารทรัพยากรทางการคลังเช่นเดียวกัน ในแง่นี้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมิได้มีพฤติกรรมแตกต่างจากรัฐบาลของกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย จะมีก็เฉพาะแต่นักการเมืองฝ่ายค้านเท่านั้นที่ต้องการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ นักการเมืองที่กุมอำนาจฝ่ายบริหารไม่ต้องการการถ่วงดุลเช่นว่านี้

การขยายตัวของกองทุนเงินหมุนเวียนไม่เพียงแต่ทำลายอำนาจการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น หากยังสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินกองทุนโดยอิสระ การควบคุมหรือกำหนดระดับการใช้จ่ายของภาครัฐบาลจึงมีอำนาจทำได้ หากกองทุนเงินหมุนเวียนทั้งปวงมีขนาดยิ่งใหญ่เพียงใด การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจะยังมีปัญหามากเพียงนั้น

เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว ธนาकारโลกแสดงความกังวลในประเด็นที่ว่า การใช้จ่ายของกองทุนเงินหมุนเวียนทั้งปวงจะบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายการคลัง จนถึงกับผลักดันให้กระทรวงการคลังศึกษาเรื่องนี้ บัดนี้แม้ว่าเวลาจะล่วงเลยมากกว่าทศวรรษ แต่กระทรวงการคลังหาได้ผลักดันให้ลดทอนจำนวนกองทุนหมุนเวียนอย่างจริงจังไม่ ตรงกันข้ามกลับพยายามให้มีการจัดตั้งกองทุนประเภทนี้เพิ่มขึ้น

แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิเป็นแนวความคิดที่ไม่ควรสนับสนุน เพราะจะสร้างปัญหาการบริหารการคลังในระยะยาว ทั้งในด้านการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และในด้านการทำลายวินัยทางการคลัง หากถึงที่สุดแล้วมีอาจทัดทานการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ได้ สภาผู้แทนราษฎรสมควรพิจารณากำหนดหลักการสำคัญอย่างน้อย 2 ประการในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิ กล่าวคือ

*ประการแรก* การจำกัดอายุของกองทุนสุวรรณภูมิมิให้เกิน 5 ปี เมื่อครบกำหนด 5 ปี คณะกรรมการบริหารกองทุนจักต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรควรแต่งตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนสุวรรณภูมิ รายงานของคณะผู้ทรงคุณวุฒิจะใช้เป็นฐานในการพิจารณาว่า รัฐสภาจะต่ออายุกองทุนนี้ต่อไปหรือไม่ แม้รัฐสภาจะมีมติให้ต่ออายุกองทุน การต่ออายุทุกครั้งจักต้องมีมาตรการจำกัดอายุกองทุนเช่นเดิม

*ประการที่สอง* การลดทอนอำนาจในการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการบริหารกองทุน แต่การลดทอนอำนาจดังกล่าวนี้จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อร่างกฎหมายกองทุนสุวรรณภูมิมีบทบัญญัติในรายละเอียด บทบัญญัติที่สำคัญได้แก่ การกำหนดสัดส่วนเงินกู้ที่จัดสรรแก่พม่า

ลาว กัมพูชา และเวียดนามตลอดอายุกองทุน การกำหนดลักษณะโครงการที่อยู่ภายใต้รับเงินกู้ การกำหนดเกณฑ์ในรายละเอียดเกี่ยวกับระยะเวลาของเงินกู้ ระยะเวลาปลอดภาระหนี้ (grace period) และอัตราดอกเบี้ย เพื่อมิให้คณะกรรมการบริหารกองทุนสามารถใช้ดุลพินิจอย่างปราศจากขอบเขต

แม้ว่าการจัดตั้งกองทุนสุวรรณภูมิเป็นเรื่องอันไม่สมควรสนับสนุน แต่การช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยพัฒนาเป็นเรื่องอันควรแก่การสนับสนุน การช่วยเหลือดังกล่าวนี้ควรยึดพื้นฐานด้านมนุษยธรรม หากควรเห็นแก่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากเกินไป หลักการของกองทุนสุวรรณภูมิที่กำหนดว่า ประเทศลูกหนี้จะต้องใช้เงินกู้ไม่น้อยกว่า 50 % ในการจัดจ้างหรือจัดซื้อสินค้าจากบริษัทคนไทย เป็นหลักการที่ต้องการให้ประโยชน์แก่กลุ่มทุนไทยมากกว่า การช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยพัฒนา ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า เงื่อนไขการกำหนดโครงการที่ใช้เงินกู้ (project tying) ก็ดี และเงื่อนไขการจัดจ้างจัดซื้อ (procurement tying) ก็ดี ยังผลให้เงินกู้นั้นไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศลูกหนี้เท่าที่ควร หากปราศจากเงื่อนไขเหล่านี้ ประเทศลูกหนี้สามารถนำเงินกู้ไปใช้จ่ายในโครงการที่ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมมากกว่าโครงการที่ถูกบังคับใช้จ่าย อีกทั้งสามารถว่าจ้างหรือจัดซื้อวัสดุและครุภัณฑ์จากประเทศอื่นที่มีคุณภาพดีกว่าและราคาถูกกว่าจากบริษัทคนไทย

หากวิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว กองทุนสุวรรณภูมิมิได้จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านที่ด้อยพัฒนา หากแต่เป็นกองทุนสงเคราะห์กลุ่มทุนไทย

## หนองงูเห่ากับประเทศมหาอำนาจ

กระบวนการคัดสรรบริษัทผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าจบสิ้นลง เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2538 หลังจากที่ยืดเยื้อมาเกือบ 2 ปี ซึ่งทำให้การก่อสร้างสนามบินดังกล่าวล่าช้ากว่ากำหนดการเป็นอันมาก

เมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เปิดให้มีการประมูลเพื่อออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าในปี 2536 นั้น ปรากฏว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอถึง 22 กลุ่มบริษัท ในเดือนธันวาคม 2536 ทอท.ได้คัดเลือกเหลือเพียง 5 กลุ่มบริษัท หลังจากนั้นได้ตรวจสอบข้อเสนอมิติทางเทคนิค และตัดทอนเหลือเพียง 3 กลุ่มบริษัทในเดือนกรกฎาคม 2537 ได้แก่

(1) กลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบริษัทที่ปรึกษา ACT Consultant Co., Ltd. เป็นผู้ร่วมหุ้นฝ่ายไทย

(2) กลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup ซึ่งเป็นกลุ่มร่วมทุนระหว่างฝรั่งเศสกับอังกฤษ โดยมีบริษัทสถาปนิกมิตติ ตั้งพานิช เป็นผู้ร่วมหุ้นฝ่ายไทย

(3) กลุ่มบริษัท CW Fentress

ในเดือนกันยายน 2537 ทอท.ตัดสินใจตัด CW Fentress ออกจากกระบวนการประมูล ยังผลให้บริษัทดังกล่าวร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ครั้นในเดือนต่อมา ทอท.ตัดสินใจเปิดซองข้อเสนอทางการเงินของกลุ่มบริษัทสองกลุ่มที่เหลือ ผลปรากฏว่ากลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS เสนอราคา 1,100 ล้านบาทและกลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup เสนอราคา 1,200 ล้านบาท ในเดือนธันวาคม 2537 ทอท.ตัดสินใจให้ Murphy Jahn/TAMS เป็นผู้ได้รับการพิจารณาลำดับแรก (priority bidder)

ข้อวิจฉัยของ ทอท. ดังกล่าวข้างต้นนี้สร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup อย่างมาก เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสและอังกฤษประจำประเทศไทย มีหนังสือประท้วงถึงนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2538 และขอให้รัฐบาลไทยดำเนินการคัดเลือกผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าด้วยความเป็นธรรม กลุ่มบริษัทยุโรปดังกล่าวนี้

อ้างว่า ข้อเสนอทางเทคนิคของตนเหนือกว่ากลุ่มบริษัทอเมริกันตามการจัดลำดับของ ทอท. ดังนั้น จึงควรได้รับการพิจารณาลำดับแรก ข้อทักท้วงนี้ทำให้การคัดเลือกผู้ออกแบบหยุดชะงักลง

รัฐบาลอเมริกันเข้าหนุนช่วยกลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS โดยนายรอน บราวน์ (Ron Brown) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีหนังสือลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2538 ถึงนายกรัฐมนตรี ประท้วงว่า กระบวนการคัดเลือกผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่ามิได้เป็นไปโดยเปิดเผยและโปร่งใส (*Asian Wall Street Journal*, February 22, 1995) หนังสือประท้วงนี้ช่วยให้กระบวนการคัดเลือกผู้ออกแบบดำเนินต่อไป

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2538 ทอท. เริ่มเจรจา กับกลุ่มบริษัทผู้ประมูลตามลำดับที่กำหนดไว้ ผลการเจรจาปรากฏว่า กลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS ยินดีลดราคาประมูลลงเหลือ 997 ล้านบาท และกลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup ลดเหลือ 897 ล้านบาท แต่ ทอท. ไม่ยอมรับราคาประมูลที่กลุ่มบริษัททั้งสองเสนอ โดยอ้างว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดราคากลางไว้ในระดับ 640 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ผู้ประมูลทั้งสองกลุ่มแถลงว่า ราคากลาง 640 ล้านบาทเป็นระดับที่ต่ำเกินไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2538 ทอท. ตัดสินใจให้ผู้ประมูลทั้งสองกลุ่มยื่นข้อเสนอทางการเงินเป็นคำรบที่สาม โดยกำหนดให้เสนอราคาแบบตายตัวที่ยังมิได้รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ขอขยายงานยังคงเป็นไปตามข้อเสนอทางเทคนิคเดิม การตัดสินใจให้มีการประมูลแบบปิด (closed bid) เฉพาะกลุ่มบริษัททั้งสองก็เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้า หากเริ่มต้นกระบวนการประมูลตั้งแต่ต้นใหม่ ความล่าช้าจะยิ่งมีมากเป็นทวีตริคูณ

ในการยื่นข้อเสนอทางการเงินใหม่นี้เป็นที่ทราบกันอย่างน้อยในกลุ่มผู้ประมูลว่าทางราชการได้เซียบราคากลางอย่างไม่เป็นทางการเป็น 850 ล้านบาท การเปิดซองข้อเสนอทางการเงินเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2538 ปรากฏว่า กลุ่ม Murphy Jahn/TAMS เสนอราคา 792 ล้านบาท และกลุ่ม Aeroports de Paris/Overup เสนอราคา 836 ล้านบาท ทอท. จึงตัดสินใจให้กลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS เป็นผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่า โดยมีหน้าที่ควบคุมการก่อสร้างด้วย สัญญาว่าจ้างการออกแบบจะลงนามในเดือนมิถุนายน 2538 โดยผู้รับจ้างจักต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 27 เดือน

เดิมทีเมื่อ ทอท. ยืนยันราคากลาง 640 ล้านบาท Murphy Jahn/TAMS คิดที่จะถอนตัวออกจากการประมูล แต่ผู้ร่วมทุนฝ่ายไทยคือ ACT Consultant Co., Ltd. พยายามโน้มน้าวให้สู้ต่อ โดยที่ผู้ร่วมทุนฝ่ายไทยยินดีลดส่วนแบ่งกำไร อย่างไรก็ตาม การที่ Murphy Jahn/TAMS ชนะการประมูลครั้งนี้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตกต่ำของค่าเงินดอลลาร์อเมริกัน

ความจำเป็นที่กรุงเทพฯ ต้องมีสนามบินนานาชาติแห่งที่สองเกิดจากความแออัดของสนามบินดอนเมือง ซึ่งในปัจจุบันรับผู้โดยสาร 25 ล้านคนต่อปี อันอยู่ในระดับ 80% ของกำลัง

ความจุ สนามบินหนองงูเห่าจะรับผู้โดยสารได้ปีละ 30 ล้านคน อาคารผู้โดยสารมีพื้นที่ 500,000 ตารางเมตร โดยคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 27,000 ล้านบาท เดิมกำหนดที่จะเปิดใช้งานในปี 2543 (ค.ศ.2000) ความล่าช้าในการคัดเลือกผู้ออกแบบทำให้กำหนดการนี้ต้องล่าออกไปอีกอย่างน้อย 2 ปี นอกจากนี้ปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกผู้ออกแบบแล้วยังมี ปัญหาความล่าช้าในการอพยพราษฎรออกจากบริเวณหนองงูเห่าอีกด้วย เนื่องจากการเคหะแห่งชาติไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยรองรับราษฎรเหล่านี้ตรงตามกำหนดเวลา

โครงการสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าแรกเริ่มเดิมทีเกิดจากการผลักดันของบริษัทนอร์ททรอปแห่งแคลิฟอร์เนีย (Northrop Corporation of California) ซึ่งเสนอโครงการต่อรัฐบาลถนอม-ประภาสในเดือนพฤษภาคม 2514 สาระสำคัญของข้อเสนอก็คือ บริษัทนอร์ททรอปเป็นผู้ออกแบบ ผู้ก่อสร้างและผู้ควบคุมการก่อสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สองนี้ โดยรัฐบาลไทยไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง แต่ต้องให้บริษัทนอร์ททรอปเป็นผู้บริหารและหารายได้จาก สนามบินในช่วง 20 ปีแรก ข้อเสนอดังกล่าวนี้ถูกคัดค้านทั้งจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงคมนาคม ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 รัฐบาลถนอม-ประภาสได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอบริษัทนอร์ททรอปอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2515 โดยมี พล.อ.ทวี จุลละทรัพย์เป็นประธาน ครั้นวันที่ 15 สิงหาคม ศกเดียวกัน สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติรับหลักการข้อเสนอบริษัทนอร์ททรอป ความรวดเร็วในการผลักดันโครงการดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้ในเวลาต่อมา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตั้งข้อสังเกตในหนังสือพิมพ์สยามรัฐว่า การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 เป็นการรัฐประหารเพื่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 โครงการสนามบินนานาชาติหนองงูเห่ากลายเป็นเป้าโจมตีจากสาธารณชน ส่วนสำคัญเป็นเพราะว่า ร่างสัญญาที่รัฐบาลจะลงนามกับบริษัทสนามบินนอร์ททรอปประเทศไทย (Northrop Thailand Airport Company = NTAC) เป็นร่างสัญญาที่รัฐบาลไทยเสียเปรียบและไม่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน จึงมีแรงผลักดันมิให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ลงนามในร่างสัญญาดังกล่าวนี้นี้ โครงการสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าจึงแท้งในปี 2517 และรัฐบาลในเวลาต่อมาหันมาปรับปรุงและขยายสนามบินดอนเมืองแทน แต่การขยายตัวของการคมนาคมและขนส่งทางอากาศในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง โครงการหนองงูเห่าจึงถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อบริษัทนอร์ททรอปเสนอสร้างสนามบินหนองงูเห่าในปี 2514 นั้น แม้คนใกล้ชิดประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน คือ นายเฮนรี เคนส์ (Henry Kearns) มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย แต่หน่วยรัฐการอเมริกันมิได้ข้องเกี่ยวมากนัก ยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือน

ตุลาคม 2516 ด้วยแล้ว สถานเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยพยายามไม่เข้าไปข้องเกี่ยวกับโครงการนี้ เพราะกระแสชาตินิยมในประเทศไทยกำลังขึ้นสูง การเข้าไปหนุนช่วยบริษัทนอร์ทออปอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยได้โดยง่าย

แต่การคัดเลือกบริษัทผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าระหว่างปี 2536-2538 ให้ภาพที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ไม่เพียงแต่สถานเอกอัครราชทูตอเมริกันจะเข้าไปหนุนช่วยกลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS อย่างเต็มที่เท่านั้น หากทว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อเมริกันถึงกับลงแรงกดดันรัฐบาลไทยด้วยตนเองอีกด้วย ก่อนหน้านั้น นิตยสาร *The Economist* ชนนานามรัฐมนตรีพาณิชย์ว่า "เซลส์แมนแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี." มิใช่ต้องกล่าวว่า สถานเอกอัครราชทูตและรัฐบาลฝรั่งเศสและอังกฤษก็หนุนช่วยกลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup เดกเช่นเดียวกัน

ตลาดนโยบายของสังคมเศรษฐกิจไทยแปรโฉมเป็นตลาดแบบเปิดที่ไร้พรมแดน โดยที่กระแสอิทธิพลของบรรษัทระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจจะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ ณ บัดนี้ประเทศมหาอำนาจไม่เพียงแต่เข้ามาแสดงอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น หากยังแผ่อิทธิพลถึงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล (government procurement) อีกด้วย ในโลกที่ไร้พรมแดนซึ่งถูกรอบงำโดยระเบียบเศรษฐกิจเสรีนิยม ประเทศมหาอำนาจไม่ดังเลที่จะทะลุทะลวงเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศต่างๆ ทุกลมุมโลก การใช้อำนาจและอิทธิพลที่เหนือกว่าในการกดดันประเทศที่ด้อยกว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ผลที่ตามมาก็คือ การให้สัมปทานและการประมูลระหว่างประเทศในโลกที่สามเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากและกินเวลามากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะประเทศมหาอำนาจที่ต้องการผลประโยชน์ต่างแสดงอิทธิพลกดดันรัฐบาลประเทศโลกที่สามเพื่อให้ตนสมประสงค์

บทเรียนจากการประมูลผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าครั้งนี้ ก็คือ ประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายจะเพิ่มขึ้นได้อีกมาก หากกระบวนการให้สัมปทานและการจัดจ้างจัดซื้อเป็นกระบวนการที่โปร่งใส มีการกำหนดขั้นตอนในรายละเอียดที่ชัดเจน และเป็นธรรม

**ภาคที่สาม :**

**การคลังท้องถิ่น**

## กรุงเทพมหานครกับบทบาท ในการจัดบริการสาธารณะ

การแย่งชิงบทบาทระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงคมนาคมในการจัดบริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบ กำลังกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างพรรคพลังธรรมกับพรรคประชากรไทย

เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า กรุงเทพมหานครต้องการบรรเทาความแออัดของการจราจรทางบกจึงดำริที่จะให้มีบริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบระหว่างป้อมพระกาฬกับบางกะปิ เมื่อแรกดำริในเดือนมิถุนายน 2533 ไม่มีผู้ประกอบการเอกชนสนใจมากนัก คงมีแต่ห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่งที่เสี่ยงลงทุนโดยไม่รู้ว่าจะออกหัวหรือออกก้อย บัดนี้ ช่วงเวลาการทดลองเดินเรือโดยสารประจำคลองแสนแสบผ่านพ้นมากกว่า 3 เดือน ปรากฏว่ามีผู้นิยมใช้บริการมากพอสมควร

ในช่วงที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่งเริ่มดำเนินการเกี่ยวกับบริการเรือโดยสารดังกล่าวนี้ องค์การ ร.ส.พ.แสดงความสนใจที่จะจัดบริการเรือโดยสารปรับอากาศในคลองแสนแสบบ้าง และแจ้งความจำนงต่อผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผ่าน ร.ท.กฤษฎา อรุณวงศ์ รองผู้ว่าการฝ่ายการโยธา ผู้บริหารกรุงเทพมหานครในชั้นแรกให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอขององค์การ ร.ส.พ. โดยในขณะเดียวกันก็เสนอแนะให้องค์การ ร.ส.พ. พิจารณาจัดบริการเรือโดยสารในคลองสายอื่นๆด้วย แต่ต่อมา พ.ท.วินัย สมพงษ์ รองผู้ว่าการฝ่ายบริหารได้ออกมาให้สัมภาษณ์ปฏิเสธที่จะให้องค์การ ร.ส.พ. จัดบริการเรือโดยสารปรับอากาศในคลองแสนแสบ โดยอ้างว่า กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่ง ในฐานะผู้บุกเบิกการลงทุนด้านนี้ นอกจากนี้ การปล่อยให้มีการแข่งขันในการเดินเรือโดยสารในคลองแสนแสบไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังอาจเป็นเหตุให้ องค์การ ร.ส.พ. ประสบการขาดทุนได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครยังคงยินดีสนับสนุนให้องค์การ ร.ส.พ. จัดบริการเรือโดยสารในคลองสายอื่น



นโยบายที่ไม่คงเส้นคงวาของกรุงเทพมหานคร ทำให้นายปองพล อติเรกสาร ผู้อำนวยการองค์การ ร.ส.พ. ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครอย่างรุนแรง พร้อมทั้งขอให้กรุงเทพมหานครกำหนดตัวผู้รับผิดชอบนโยบายเรื่องนี้ให้แน่ชัด เพราะการเปลี่ยนใจของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินแก่องค์การ ร.ส.พ. เนื่องจากได้ลงทุนสร้างเรือปรับอากาศไปแล้ว (*The Nation* และ *Bangkok Post* ฉบับวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2534)

ในขณะที่ความขัดแย้งระหว่างองค์การ ร.ส.พ. กับกรุงเทพมหานครกำลังก่อตัวขึ้น นายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้กระโดดเข้ามาร่วมวงโพลุ้ยด้วย โดยขู่ว่า หากกรุงเทพมหานครไม่ให้องค์การ ร.ส.พ. จัดบริการเรือโดยสารปรับอากาศในคลองแสนแสบ กรมเจ้าท่าจะระงับการจดทะเบียนเรือหางยาวของห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่ง เพราะเรือส่งเสียงดังรบกวนชาวบ้าน ไม่เหมาะที่จะแล่นในคลองแสนแสบ ซึ่งมีชาวบ้านอาศัยอยู่ทั้งสองข้างทาง (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2534)

ความขัดแย้งในกรณีนี้ได้คลี่คลายไปเป็นวิวาทะเยี่ยงทารกเฒ่าของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองทั้งสองฝ่าย ผมไม่ต้องการร่วมวงโพลุ้ยในการชี้ว่า ใครผิด ใครถูก แต่ผมต้องการชี้ประเด็นปัญหาในระดับนโยบายที่พ้นไปจากผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจนี้

นับแต่อดีตกาลเป็นต้นมา ราชการส่วนกลางได้เข้าไปก้าวก่ายประกอบกิจอันพึงเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นอันมาก กระบวนการรวบอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าสู่ส่วนกลางได้สร้างจิตวิญญาณให้ราชการส่วนกลางครอบงำราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลาช้านาน แต่ระบบการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวนี้ในวันรุ่งแต่จะเสื่อมสมรรถภาพลงไปเมื่อสังคมเศรษฐกิจเจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และเมื่อประชาชนมีการศึกษาและมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น

ในสังคมการเมืองที่มีการกระจายอำนาจ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขของประชากรราษฎรในท้องถิ่นนั้น บริการสาธารณูปโภคที่ให้ประโยชน์เฉพาะแต่ประชาชนใน ท้องถิ่นใด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นผู้อำนวยการให้มีการผลิตบริการสาธารณูปโภคนั้นๆ และประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ควรจะเป็นผู้รับภาระรายจ่าย จึงจะชอบด้วยหลักความเป็นธรรม ผมใคร่ขอยกตัวอย่างเป็นรูปธรรมว่า งานเก็บขยะในจังหวัดตรังควรจะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง และประชาชนในเขตเมืองตรังควรจะต้องเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการขจัดขยะที่เกิดขึ้น ราชการส่วนกลางหาควรเข้าไปเจ้ากี้เจ้าการในการเก็บขยะในจังหวัดตรังไม่ และประชาชนในจังหวัดอื่นก็ไม่ควรร่วมแบกรับภาระรายจ่ายในการขจัดขยะในเมืองตรังด้วย

แต่ด้วยเหตุที่ชนชั้นนำทางอำนาจของไทยอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ การณ์จึงปรากฏว่า ราชการส่วนกลางได้เข้าไปก้าวก่ายจัดบริการสาธารณะในกรุงเทพฯ มากจนเกินไป บริการ

สาธารณะ ในกรุงเทพฯจำนวนมากอยู่ในมือของราชการส่วนกลางมากกว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร การบริหารบริการสาธารณะที่จัดให้แก่ประชาชนในกรุงเทพฯและปริมณฑล มักนิยมจัดในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ ผลของรวบรวมรายชื่อรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ และพบว่าสามารถ จำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

\* รัฐวิสาหกิจประเภทแรกมุ่งจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีจำนวน 7 แห่ง และมีสินทรัพย์มูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 60,000 ล้านบาท ได้แก่

- องค์การตลาด (ก่อตั้งปี 2496)
- องค์การสวนสัตว์ (2497)
- สำนักงานธนาคาเคราะห์ (2498)
- การไฟฟ้านครหลวง (2501)
- การประปานครหลวง (2510)
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2515)
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (2519)

\* รัฐวิสาหกิจประเภทที่สองแม้จะจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่ประชาชนในกรุงเทพฯเป็นผู้มีได้ประโยชน์ส่วนใหญ่ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีอยู่ 4 แห่ง และมีสินทรัพย์ประมาณ 80,000 ล้านบาท ได้แก่

- องค์การ ร.ส.พ. (2490)
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (2496)
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (2497)
- การเคหะแห่งชาติ (2516)

ผมมีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจประเภทแรกควรจะวางแผนโอนให้กรุงเทพมหานคร เป็นผู้บริหารการจัดตลาดสดและสวนสัตว์ในกรุงเทพฯเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ชาวกรุงเทพฯ สาธารณูปโภคดังกล่าวเช่นการไฟฟ้า การประปา ถนนหนทาง และบริการรถโดยสารประจำทาง ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน ส่วนกรุงเทพมหานครจะจัดระบบการบริหารบริการสาธารณะเหล่านี้ อย่างไรก็ให้ประชาชนในกรุงเทพฯเป็นผู้ตัดสินใจโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองนั้น ผมมีความเห็นว่า เรื่องการเคหะและอาคารสงเคราะห์ส่วนที่เป็นประโยชน์ของกรุงเทพฯ ควรจะให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดการ

การบริหารการคลังของรัฐบาลในปัจจุบันก่อให้เกิดวงจรรูปบาทวิในทางเศรษฐกิจ เพราะรัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนากรุงเทพฯ ยิ่งกรุงเทพฯมีปัญหา มากเพียงใด รัฐบาลก็ยิ่งทุ่มงบประมาณในการแก้ปัญหา มากขึ้นเพียงนั้น กรุงเทพฯจึงดูดซับทรัพยากร

ทางการเงินของภาครัฐบาลไปเป็นจำนวนมาก งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนา ส่วนภูมิภาคจึงมีน้อยลง ในขณะที่เดียวกันการเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯ เป็นปัจจัยที่ดึงดูด ให้แรงงานย้ายถิ่นจากชนบท เมื่อกรุงเทพฯ มีประชากรมากขึ้น รัฐบาลก็ยิ่งต้องทุ่มทรัพยากรในการ จัดสรรบริการสาธารณสุขไปภาค บริการสาธารณสุข และบริการการศึกษามากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือ ทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาส่วนภูมิภาคยังมีน้อยลงไปอีก

ถ้าหากเราไม่ทำลายวงจรอุบาทว์ของกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวนี้อันนี้ ความ พยายามที่จะกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคย่อมยากจะเป็นไปได้ ในการทำลายวงจรอุบาทว์ ดังกล่าวนี้อันนี้ เราจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแนวความคิดพื้นฐานเสียใหม่ โดยให้ประชาชนในกรุงเทพฯ มีส่วนแบกรับต้นทุนของการพัฒนามากขึ้น บริการสาธารณะใดที่เป็นประโยชน์แก่ชาวกรุงเทพฯ ชาวกรุงเทพฯ ก็ต้องแบกรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ

ผมมีความเห็นว่า ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องปลดปล่อยภาระการผลิตบริการ สาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ชาวกรุงเทพฯ ให้ชาวกรุงเทพฯ เป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ผมจึงมีความ เห็นว่า บริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบควรเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากว่าที่ กระทรวงคมนาคมจะเข้าไปก้าวก่ายไม่ ยังมีงานระดับนโยบายและบริการสาธารณะระดับชาติ อีกมากมายนักที่กระทรวงคมนาคมยังไม่ได้ทำ หรือที่ทำอยู่แล้ว ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

## ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2534 มีมติเห็นชอบในหลักการของโครงการป้องกันน้ำท่วมและการกำจัดน้ำเสียในพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานคร พร้อมกันนี้ก็มีมติในหลักการให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และสุขาภิบาล สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมและค่าธรรมเนียมการกำจัดน้ำเสียได้ ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง ร่วมกับนายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีศึกษาความเป็นไปได้ที่จะนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ การให้อำนาจองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมทั้งสองประเภทนี้ จำต้องมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันน้ำท่วมและพระราชบัญญัติบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจะต้องเสนอผ่านคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง

ในประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร กรุงเทพฯเคยเผชิญกับภาวะน้ำท่วมอย่างรุนแรงในปี 2485 ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ภาวะน้ำท่วมกลายเป็นปัญหาของกรุงเทพฯ ที่มีความร้ายแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ บางปีกรุงเทพฯต้องเผชิญภาวะน้ำท่วมที่ยืดเยื้อนานนับสัปดาห์ และบางปีนานนับเดือน จนดูเหมือนว่า กรุงเทพฯพยายามจะแย่งชิงสมญานาม "เวนิสแห่งภาคตะวันออก" กลับคืนมา ดังจะเห็นได้จากภาวะน้ำท่วมในปี 2518 2523 และ 2526

เมื่อเกิดภาวะน้ำท่วมในปี 2526 นั้น สำนักงานสถิติแห่งชาติประมาณการว่า กรุงเทพฯ ต้องประสบกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจคิดเป็นมูลค่า 6,600 ล้านบาท เขตที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมอย่างรุนแรงในปีนั้นเป็นพื้นที่บริเวณภาคตะวันออกของกรุงเทพฯ อันประกอบด้วยเขตพระโขนง บางเขน บางกะปิ และมีนบุรี ในระหว่างปี 2526 - 2529 รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินประมาณ 1,400 ล้านบาท ในการสร้างคันกั้นน้ำยาวตลอดแนวเหนือใต้ และในการสร้างสถานีสูบน้ำขนาดใหญ่และประตูระบายน้ำบริเวณปากคลองสำคัญๆ ขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครก็ได้ลงทุนยกระดับถนนสายต่างๆให้สูงขึ้น นับตั้งแต่ปี 2529 เป็นต้นมา ภาวะน้ำท่วมได้บรรเทาความรุนแรงลงไปเป็นอันมาก

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการป้องกันปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพฯเท่าที่ผ่านมา ยังไม่พอเพียง จำเป็นต้องมีการวางแผนระยะยาว ในการนี้ กรุงเทพมหานครได้จำแนกพื้นที่

ออกเป็น 7 เขต และประมาณว่าจะต้องใช้งบประมาณถึง 32,000 ล้านบาท สำหรับการป้องกัน และแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในพื้นที่ประมาณ 3,000 ตารางกิโลเมตร ในบรรดาพื้นที่ 7 เขตของ กรุงเทพฯ คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลมีมติให้ดำเนินโครงการป้องกัน น้ำท่วมเขตชั้นในของกรุงเทพฯ เป็นเบื้องต้น ประกอบด้วยเขตการปกครอง 9 เขต อันได้แก่ เขต พระนคร ป้อมปราบฯ สัมพันธวงศ์ บางรัก ดุสิต พญาไท ราชเทวี ปทุมวัน และห้วยขวาง ครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 94 ตารางกิโลเมตร โดยมีอาคารบ้านเรือนประมาณ 290,000 หลังคา เรือน และมีประชากรประมาณ 2.8 ล้านคน

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (พ.ศ.2530 - 2534) กำหนด งบประมาณสำหรับการป้องกันน้ำท่วมไว้ 2,718 ล้านบาท และประมาณว่าจะใช้ งบประมาณอีก 1,542 ล้านบาทในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535 - 2539)

แม้ว่าโครงการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานครจะปรากฏ ในแผนพัฒนาฉบับที่ 6 แต่อุปสรรคทางการเมืองทำให้การดำเนินโครงการล่าช้ากว่ากำหนดเป็น อันมาก ส่วนหนึ่งเป็นความล่าช้าของผู้บริหารกรุงเทพมหานครเอง อีกส่วนหนึ่งเกิดจากความ ขัดแย้งระหว่างพลตรีจำลอง ศรีเมือง ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร กับพลเอกประมาณ อดิเรกสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แม้ว่าในที่สุดแล้วรัฐบาล ชาติชายจะมีมติเห็นชอบกับหลักการของโครงการนี้เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2532 แต่ครั้งเมื่อ กรุงเทพมหานครขออนุมัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมในเดือนกรกฎาคม 2533 รัฐบาลชาติชายกลับแสดงความลังเลใจอย่างเห็นได้ชัด พลเอกชาติชายถึงกับแสดงความกังขาว่า หากประชาชนต้องเสียค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมแล้ว กรุงเทพมหานครจะสามารถให้ หลักประกันได้หรือไม่ว่า น้ำจะไม่ท่วมกรุงเทพฯ อีก ผลก็คือ กระทรวงมหาดไทยขอถอนเรื่องออก จากการประชุม และส่งเรื่องกลับไปกรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2533 รัฐบาลชาติชาย ไม่ต้องการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการสร้างภาระภาษีแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น เพราะ การอนุมัติให้มีการตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม การป้องกันน้ำท่วมนั้น ย่อมมีนัยว่า รัฐบาลชาติชายเห็นชอบและร่วมรับผิดชอบกับโครงการนี้ แท้ที่จริงแล้ว กรุงเทพมหานครยังมีทางออกที่จะออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในการจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ แทนที่จะรอให้มีการตราพระราชบัญญัติ

แม้ว่าผู้บริหารกรุงเทพมหานครจะแสดงออกต่อสาธารณชนอยู่เนืองๆว่ามิได้ วิตกกังวลเรื่องคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ก็ได้ขอให้สำนักงานสถิติแห่งชาติสำรวจความคิดเห็น ของประชาชนเกี่ยวกับการเสียค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม ผลการสำรวจปรากฏว่า ประชาชน ที่ถูกสอบถามส่วนใหญ่ยินดีเสียค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ ประชาชนจำนวนมากประเมินว่า ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมที่ต้องเสียนี้คุ้มกับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ ภายหลังจากการจัดตั้ง

รัฐบาลชาติชาย 2 ผู้บริหารกรุงเทพมหานครพยายามผลักดันให้รัฐบาลตราพระราชบัญญัติค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม โดยอ้างว่า กฎหมายดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาว่า จะพยายามกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น แต่รัฐบาลชาติชาย 2 ก็มีอายุอันสั้น จบจนกระทั่งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ให้ความเห็นชอบแก่โครงการนี้เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2534 ที่ผ่านมา

ค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม หากพิจารณาในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็ต้องนับว่าเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่มีพื้นฐานตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากบริการสาธารณะของรัฐ (The Benefit Principle of Taxation) ตามหลักการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวนี้ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะประเภทใด จักต้องร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทนั้น การร่วมรับภาระรายจ่ายนี้จักต้องผันแปรตามประโยชน์ที่ได้รับ ยิ่งได้รับประโยชน์มากเพียงใด ก็ยิ่งต้องรับภาระมากเพียงนั้น

โครงการป้องกันน้ำท่วมในพื้นที่เขตชั้นในของกรุงเทพมหานครต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 2,059 ล้านบาท เงินจำนวนนี้มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลส่วนกลาง 442.685 ล้านบาท (21.5%) เงินรายได้ของกรุงเทพมหานคร 442.685 ล้านบาท (21.5%) และเงินกู้จากธนาคารโลก 1,173.630 ล้านบาท (57.0%)

ธนาคารโลกกำหนดเป็นหลักการว่า จะพิจารณาโครงการเงินกู้ดังกล่าวนี้ก็ต่อเมื่อรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมมาชำระเงินกู้เท่านั้น หลักการดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องที่รัฐบาลทราบแก่ใจดี ในเดือนกรกฎาคม 2533 ธนาคารโลกมีหนังสือถึงรัฐบาลไทยยืนยันหลักการเดิมอีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑลได้ศึกษาเรื่องการเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม และมีมติเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2531 ให้จัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 33 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาท ทุกครัวเรือนที่อยู่ในพื้นที่การป้องกันน้ำท่วม ต้องเสียค่าธรรมเนียมนี้ ค่าธรรมเนียมที่เสียจะผันแปรตามมูลค่าของทรัพย์สินในครอบครอง (เฉพาะที่ดินและอาคาร) ความแตกต่างของราคาทรัพย์สินทำให้ค่าธรรมเนียมที่ต้องเสียแตกต่างกันไปตามท้องที่ ตามโครงสร้างค่าธรรมเนียมที่กำหนดไว้เดิม อาคารบ้านเรือนในเขตสีลม สุรวงศ์ และเยาวราช อาจต้องเสียค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมในอัตรา 82.50 บาทต่อตารางวา แต่ท้องที่บางแห่งอาจเสียในอัตราเพียง 10 บาทต่อตารางวา เป็นต้น การคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมยึดถือช่วงเวลา 15 ปีในการชำระคืนเงินกู้ จากการศึกษาของคณะทำงานในเรื่องนี้พบว่า หากกรุงเทพมหานครจัดเก็บค่าธรรมเนียมในอัตรา 33 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาทเป็นเวลา 15 ปี รายได้จากกรเก็บค่าธรรมเนียมนี้จะมีมากพอที่จะชำระ

หนี้เงินกู้ของธนาคารโลกได้หมด หลังจากนั้นจะไม่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมจากเหตุการณ์ปกครองชั้นในของกรุงเทพมหานครอีก

แม้ว่ารัฐบาลจะเห็นชอบในหลักการที่จะให้กรุงเทพมหานครเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม แต่โครงการนี้ยังไม่สามารถดำเนินการได้จนกว่ากระทรวงการคลังจะเจรจาเรื่องเงินกู้จากธนาคารโลกจนแล้วเสร็จ นอกจากนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ก็ยังมิได้มีการตัดสินใจในขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดกันว่า อัตราค่าธรรมเนียมอาจจะลดลงจากระดับ 33 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาท เหลือเพียง 23 - 25 บาทต่อทรัพย์สินมูลค่า 100,000 บาท เนื่องจากค่าธรรมเนียมอัตราเดิมกำหนดขึ้นตั้งแต่ปี 2531 ซึ่งราคาที่ดินยังต่ำกว่าปัจจุบันมากนัก

การตัดสินใจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วมครั้งนี้ นับเป็นนิมิตหมายที่ดีอย่างน้อย 2 ประการ ในด้านหนึ่ง การที่ผู้ซึ่งได้ประโยชน์จากบริการของรัฐต้องมีส่วนรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะมากขึ้นไม่เพียงแต่จะเป็นเรื่องชอบธรรมเท่านั้น หากยังเอื้ออำนวยให้รัฐสามารถขยายบริการสาธารณะทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพเพิ่มขึ้นในอนาคตได้อีกด้วย ในอีกด้านหนึ่ง การให้อำนาจกรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการป้องกันน้ำท่วม อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้มาจัดสรรบริการสาธารณะสำหรับท้องถิ่น (local public goods) ได้มากขึ้น โดยไม่ต้องพึ่งพิงรัฐบาลส่วนกลาง

**ภาคที่สี่ :**

**งบประมาณแผ่นดิน**



## งบประมาณแผ่นดินสำหรับการซื้ออาวุธ

คำของบประมาณแผ่นดินสำหรับการจัดซื้ออาวุธของผู้นำฝ่ายทหารกำลังเป็น  
 หนามยอกอกรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในขณะเดียวกัน ท่าทีของรัฐบาลที่ไม่นำพาคำขอ  
 ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ผู้นำฝ่ายทหารบางคน

คณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2534  
 มีมติ ให้เลื่อนการพิจารณาโครงการจัดซื้อเฮลิคอปเตอร์ชินุก (Chinook) จำนวน 6 ลำ เพื่อใช้ใน  
 การปฏิบัติการด้านการส่งกำลังบำรุง การค้นหา และการบรรเทาสาธารณภัยซึ่งต้องใช้งบประมาณ  
 ประมาณ 5,600 ล้านบาท หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันศุกร์ที่ 25 ตุลาคม 2534 รายงานว่า  
 พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ อดีตผู้บัญชาการทหารสูงสุดเป็นผู้ผลักดันโครงการดังกล่าวนี้ แต่ผู้นำของ  
 รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนบางคนมีความเห็นว่า การบรรเทาสาธารณภัยเป็นกิจการของฝ่าย  
 พลเรือน การจัดซื้อเครื่องบินเพื่อการนี้จึงควรเป็นหน้าที่ของกรมการบินพาณิชย์ กระทรวง  
 คมนาคม มากกว่าที่จะเป็นหน้าที่ของกองทัพ อย่างไรก็ตาม ฝ่ายทหารกำหนดหลักการว่า กองทัพอากาศ  
 จะเป็นผู้ใช้และดูแลรักษาเฮลิคอปเตอร์ที่จัดซื้อนี้ แต่ให้เป็นที่ของกรมการบินพาณิชย์  
 ในการของบประมาณแผ่นดิน สำหรับน้ำมันเชื้อเพลิงและการบำรุงรักษา คณะกรรมการกลั่นกรอง  
 ฝ่ายเศรษฐกิจมีความเห็นว่า โครงการนี้ควรจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่าย  
 ความมั่นคง หลังจากนั้น คณะกรรมการทั้งสองชุดจึงจะมาพิจารณาร่วมกัน นายเสนาะ อุณาภู  
 รอนายกรัฐมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการกลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจ ให้สัมภาษณ์  
 หนังสือพิมพ์ว่า ประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณามีอยู่ 2 ประเด็น ประเด็นแรกเป็นเรื่องภาระของ  
 งบประมาณแผ่นดิน และประเด็นที่สองเป็นเรื่องความจำเป็นในการจัดซื้อ เพราะในปัจจุบันหน่วย  
 ราชการหลายต่อหลายหน่วยมีเฮลิคอปเตอร์สำหรับใช้ในการบรรเทาสาธารณภัย ไม่ว่าจะเป็น  
 กองทัพเรือ กรมตำรวจ และกระทรวงมหาดไทย จึงน่าจะมีการสำรวจว่าได้มีการใช้เฮลิคอปเตอร์  
 เหล่านี้อย่างเต็มที่แล้วหรือไม่ ก่อนที่จะตัดสินใจจัดซื้อเพิ่มขึ้น

หนังสือพิมพ์ *The Nation* เกือบจะเป็นหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวที่ "เกาะ" ติดข่าว  
 การของบซื้ออาวุธของฝ่ายทหาร *The Nation* ฉบับวันที่ 5 กันยายน 2534 รายงานการขอซื้อ

เฮลิคอปเตอร์ซีฮุกจำนวน 5 ลำจากบริษัท Boeing Helicopters โดยใช้งบประมาณประมาณ 2,000 ล้านบาท หากการรายงานข่าวไม่ผิดพลาด น่าสังเกตว่ามีความแตกต่างในเรื่องจำนวนเครื่องบินที่ซื้อและงบประมาณที่ต้องใช้ ระหว่างรายงานข่าวฉบับวันที่ 5 กันยายน 2534 กับฉบับวันที่ 25 ตุลาคม ศกเดียวกัน กล่าวคือ 5 ลำเทียบกับ 6 ลำ และ 2,000 ล้านบาทเทียบกับ 5,600 ล้านบาท หนังสือพิมพ์ฉบับเดียวกันนี้รายงานว่ เจ้าหน้าที่กรมการบินพาณิชย์บางคนมีความเห็นว่า เฮลิคอปเตอร์ซีฮุกไม่เหมาะที่จะใช้ในการบริการบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากมีขนาดใหญ่เกินไป แต่กองทัพอากาศยังคงยืนยันกรานที่จะเลือกซื้อเฮลิคอปเตอร์ชนิดนี้ นายบุญลพระจวบเหมาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งเคยมีปัญหาข้อขัดแย้งกับผู้นำ รสช.บางคนในการพิจารณาให้สัมปทานโทรศัพท์แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ พยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งโดยมอบให้พลอากาศเอกสุเทพ เทพรักษ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมเป็นผู้ดำเนินการเสนอโครงการนี้

ก่อนหน้านี้ ฝ่ายทหารพยายามของงบประมาณด้านการป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นอีก 4,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2535 ทั้งด้วยการยื่นบันทึกขออย่างเป็นทางการ และการบอกกล่าวกับนายอานันท์ ปันยารชุนด้วยวาจา แต่รัฐบาลก็มิได้จัดสรรให้ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2535 ใกล้จะเสร็จสิ้น โดยร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 เข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว หากรัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณด้านการป้องกันประเทศเพิ่มเติมอีก 4,000 ล้านบาท ก็ต้องตัดทอนงบประมาณด้านอื่นลง ซึ่งจะกระทบต่อแผนการใช้จ่ายที่กำหนดไว้แล้ว ส่วนการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติม โดยไม่ตัดทอนงบประมาณด้านอื่น ก็จะทำให้วงเงินงบประมาณสูงกว่าวงเงินที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการละเมิดจารีตทางการคลังที่ยึดถือมาแต่อดีต แม้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลจะมั่นคง โดยมีเงินคงคลังเหลือเกือบ 200,000 ล้านบาท แต่รัฐบาลยังไม่ประสงค์ที่จะนำเงินคงคลังออกมาใช้โดยปราศจากเหตุผลอันสมควร เพราะมีตัวแปรที่มีผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลังในช่วงปี 2534-2535 ดังเช่นภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทดแทนภาษีการค้า การปรับโครงสร้างภาษีเงินได้ และการลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้าประเภทต่างๆ แม้ว่าการตัดสินใจของรัฐบาลที่จะไม่ตามใจฝ่ายทหาร จะทำให้ผู้นำ รสช.บางคนไม่พอใจ แต่ผู้นำฝ่ายทหารบางคน ดังเช่นพลเอกวิมล วงศ์วานิช กลับแสดงความเห็นเข้าข้างรัฐบาล อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 กันยายน 2534 มีมติให้เพิ่มเบี้ยเลี้ยงแก่พลทหารจากวันละ 36 บาทเป็นวันละ 45 บาท

ตลอดช่วงเวลาสามเดือนเศษที่ผ่านมา มีข่าวคราวเกี่ยวกับการซื้ออาวุธของ ฝ่ายทหาร เป็นระยะ ๆ หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 กันยายน 2534 รายงานว่า งบการซื้ออาวุธที่ฝ่ายทหารต้องการมีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ 50,000 ล้านบาท แต่เป็นโครงการ จัดซื้อที่ครอบคลุมช่วงเวลาหลายปี โครงการที่สำคัญได้แก่

(1) การจัดซื้อเครื่องบิน AMX Jet Fighters จำนวน 38 เครื่อง เพื่อนำมาใช้งาน แทนเครื่องบิน A-37 และ OV-10 โดยใช้งบประมาณ 757.47 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หรือประมาณ 19,700 ล้านบาท ซึ่งครอบคลุมการบริการและการฝึกนักบิน AMX Jet Fighter ผลิตโดยบริษัท Aermacchi and Aeritalia แห่งประเทศอิตาลี ร่วมกับบริษัท Embraer แห่ง ประเทศบราซิล เริ่มผลิตตั้งแต่ปี 2531 โดยที่ยังไม่เคยขายให้ประเทศอื่น นอกเหนือไปจากอิตาลีและบราซิล ไทยจะเป็นชาติแรกที่ได้ซื้อเครื่องบินนี้ และกำหนดผ่อนชำระระหว่างปี 2535-2543 (*The Nation*, September 4, 1991)

(2) การติดตั้งระบบขีปนาวุธป้องกันภัยทางอากาศ Crotale NG Short-range Air Defence System จำนวน 20 ชุด ใช้งบประมาณ 24,540 ล้านบาท โดยผ่อนชำระระหว่างปี 2535-2543 ขีปนาวุธ Crotale NG ผลิตโดยบริษัท Thomson-CSF แห่งฝรั่งเศส โครงการนี้เคยนำเข้า สภากลาโหม ในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2534 โดยขอ งบประมาณเพียง 12,250 ล้านบาท สำหรับการผ่อนชำระระหว่างปี 2535-2540 แต่พลเอก ชาติชายขอให้จัดทำแผนการชำระหนี้ขึ้นใหม่ กระทรวงกลาโหมได้เสนอเรื่องต่อรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน โดยขอเพิ่มเป็น 24,540 ล้านบาท และขยายเวลาการชำระหนี้ไปจนถึงปี 2543 (*The Nation*, September 3, 1991)

(3) การซื้อเฮลิคอปเตอร์ขึ้นจากบริษัท Boeing Helicopters ซึ่งตามรายงาน ข่าวเดิม ซื้อ 5 ลำ โดยใช้งบประมาณ 2,000 ล้านบาท (*The Nation*, September 5, 1991) แต่ตามรายงานข่าวล่าสุด ซื้อ 6 ลำ โดยใช้งบประมาณ 5,600 ล้านบาท (*The Nation*, October 25, 1991)

(4) กระทรวงกลาโหมอเมริกันได้แถลงเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2534 ว่า รัฐบาล อเมริกานตกลงใจที่จะขายเครื่องบิน F 16 ให้แก่รัฐบาลไทยจำนวน 18 ลำ พร้อมด้วยอุปกรณ์ สนับสนุน มูลค่ารวมทั้งสิ้น 547 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หรือประมาณ 13,675 ล้านบาท ขณะนี้กำลัง รอคารอนุมัติจากรัฐสภาอเมริกัน (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 19 กันยายน 2534)

นอกจากนี้ ยังมีรายงานข่าวว่า กรป.กลางของบประมาณสำหรับจัดซื้อเครื่องจักร เพื่อใช้ในการสร้างถนน 4,600 ล้านบาท โดยเป็นงบผูกพัน 12 ปี (แนวหน้า ฉบับวันที่ 12 สิงหาคม 2534)

การเปิดเกมรุกของฝ่ายทหารในการของบประมาณสำหรับการจัดซื้ออาวุธและการขยายกิจการด้านพลเรือน ก่อให้เกิดความกระอักกระอ่วนแก่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน หาน้อยไม่ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐบาลชุดนี้เป็นรัฐบาลเทคโนโลยีที่ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจยิ่งกว่าเป้าหมายอื่นใด รัฐบาลจึงต้องการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดในการเพิ่มพูนศักยภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะใช้ไปในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต ในขณะที่สถานการณ์ทางการเมืองระหว่างประเทศได้แปรเปลี่ยนไปในทางที่การเผชิญหน้าลดน้อยลง จนเป็นที่เชื่อกันว่าสงครามเย็นได้ยุติลงแล้ว แต่ผู้นำฝ่ายทหารยังคงยืนยันว่า การสะสมอาวุธยังคงเป็นเรื่องจำเป็น

ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ การสะสมอาวุธของกองทัพไทยจะทบทวีในยุคที่สังคมการเมืองไทยมีการปกครองระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย การก่อหนี้ต่างประเทศในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (2519-2520) เพื่อจัดซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์ นับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศในช่วงปี 2528-2529 ประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยอีกหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความสามารถของนายอานันท์ ปันยารชุนในการใช้เชิงทางการทูตอันแพรวพราวในการจูงใจผู้นำฝ่ายทหาร

## หน่วยราชการกับการค้างเงิน ค่าบริการสาธารณูปโภค

ปรากฏการณ์ที่หน่วยราชการต่างๆติดค้างค่าบริการสาธารณูปโภคกลายเป็นปัญหาเรื้อรัง จนรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต้องกำหนดแนวทางในการแก้ไข ทั้งนี้ปรากฏว่าค่าบริการสาธารณูปโภคที่หน่วยราชการต่างๆค้างชำระเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2533 มียอดรวมสูงถึง 3,213.142 ล้านบาท ในจำนวนนี้ เกือบครึ่งหนึ่งเป็นหนี้ค่าไฟฟ้า (1,569 ล้านบาท) รองลงมาเป็นค่าประปา (949 ล้านบาท) และค่าโทรศัพท์ (695 ล้านบาท) ตามลำดับ

เจ้าหนี้รายใหญ่ที่สุดคือ การไฟฟ้านครหลวง (735 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (728 ล้านบาท) องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (695 ล้านบาท) การประปานครหลวง (615 ล้านบาท) การประปาส่วนภูมิภาค (334 ล้านบาท) และการไฟฟ้าฝ่ายผลิต (106 ล้านบาท)

การค้างค่าบริการสาธารณูปโภคเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลาช้านาน สาเหตุสำคัญเกิดจากการที่หน่วยราชการต่างๆใช้จ่ายค่าบริการสาธารณูปโภคเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรร อันเป็นเหตุให้ต้องเลื่อนการชำระในปีงบประมาณถัดไป แต่พฤติกรรมการใช้เงินเกินตัวนี้ยังคงดูกลมต่อมาเรื่อยๆ จนค่าบริการสาธารณูปโภคที่ค้างชำระกลายเป็นดินพอกหางหมู และยากที่หน่วยราชการที่เป็นลูกหนี้จะชำระเองได้

การใช้จ่ายหมวดค่าสาธารณูปโภคเกินกว่าวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรนี้ ต้องนับว่าจะผิดมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ซึ่งมีบทบัญญัติอย่างชัดเจนว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่าย การใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรจะกระทำได้อีกแต่ในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเท่านั้น นอกจากนี้ จาริตทางด้านการงบประมาณของไทยยังมีการควบคุมการใช้จ่ายตามหมวดการใช้จ่าย โดยห้ามมิให้มีการใช้จ่ายเกินวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรในแต่ละหมวด และห้ามมิให้มีการใช้เงินผิดหมวดอีกด้วย บรรดาหน่วยราชการที่ค้างค่าบริการสาธารณูปโภคจึงมีพฤติกรรมอันละเมิดพระราชบัญญัติวิธีการ

งบประมาณ พ.ศ. 2502 และกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ผู้ที่ทำผิดกฎหมายเหล่านี้หาได้ถูกลงโทษไม่

การค้างค่าบริการสาธารณูปโภคก่อให้เกิดปัญหาแก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้ไม่น้อย เพราะทำให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้ขาดรายได้อันพึงได้ ปัญหาดังกล่าวนี้จะมีมากเป็นพิเศษในยามที่มีปัญหาการขาดสภาพคล่อง หรือในยามที่ต้องการเงินทุนสำหรับการขยายการลงทุนในรอบสิบปีที่ผ่านมา เราจึงได้ยื่นเสียงร้องแรกแก่กระเชอจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นเจ้าหนี้เป็นครั้งแรก

ตัวเลขหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคที่หน่วยราชการค้างชำระมียอดทบทวีขึ้นตามลำดับ จนในที่สุดรัฐบาลต้องหาทางออกด้วยการจัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคโดยเฉพาะ นโยบายดังกล่าวนี้เริ่มต้นในปีงบประมาณ 2533 โดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้จำนวน 600 ล้านบาทไว้ในงบกลาง และเพิ่มเป็น 800 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 สำหรับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2535 ซึ่งสภานิติบัญญัติกำลังพิจารณา ในขณะนี้ได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการนี้ไว้ 1,000 ล้านบาท

แม้ว่ารัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณสำหรับการชำระหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2533 แล้วก็ตาม แต่หนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคก็มีแนวโน้มที่จะลดลงไม่นายเกษม กุหลาบแก้ว รองผู้ว่าการส่วนปฏิบัติการของการไฟฟ้านครหลวง ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า จำนวนหนี้ค่าไฟฟ้าที่หน่วยราชการต่างๆ ค้างชำระการไฟฟ้านครหลวงเมื่อสิ้นเดือนมิถุนายน 2534 มีถึงประมาณ 900 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้ที่ค้างมาแต่ปีงบประมาณ 2533 ประมาณ 394 ล้านบาท และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นใหม่ในปีงบประมาณ 2534 ประมาณ 506 ล้านบาท หน่วยงานที่เป็นหนี้การไฟฟ้านครหลวงมากที่สุดคือ กระทรวงกลาโหม (268 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ทบวงมหาวิทยาลัย (189 ล้านบาท) และกระทรวงมหาดไทย (177 ล้านบาท) (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 17 กรกฎาคม 2534)

การที่หนี้ค้างชำระค่าบริการสาธารณูปโภคยังคงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไปย่อมแสดงให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้แทนหน่วยราชการนั้นไม่เพียงพอที่จะแก้ไขปัญหา คณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2534 มีมติให้ปรับปรุงมติของคณะรัฐมนตรีเดิม และกำหนดมาตรการใหม่ในการแก้ปัญหานี้ 5 ประการคือ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 30 พฤษภาคม 2534)

(1) ห้ามมิให้มีการก่อหนี้ผูกพันในหมวดค่าบริการสาธารณูปโภคเกินกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรร ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นไป

(2) ให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณในการชำระหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคไว้ในงบกลาง ทั้งนี้เฉพาะหนี้ค้างชำระที่สะสมจนถึงสิ้นปีงบประมาณ 2533 หน่วยราชการที่มีหนี้ค่าบริการสาธารณูปโภคจึงต้องชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 3 ปี ทั้งนี้นับจากปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นไป

(3) ค่าสาธารณูปโภคที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2534 เป็นต้นไป ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจชำระให้หมดสิ้นภายในปีงบประมาณ โดยจ่ายจากหมวดค่าสาธารณูปโภคและงบประมาณเหลือจ่ายจากหมวดอื่น ๆ

(4) ให้รัฐวิสาหกิจที่ขายบริการสาธารณูปโภคส่งใบแจ้งหนี้ค่าสาธารณูปโภคแต่ละเดือนโดยสม่ำเสมอ ทั้งนี้ภายในสิ้นเดือนถัดไป และให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็นลูกหนี้ชำระค่าสาธารณูปโภคภายใน 15 วัน นับจากวันที่ได้รับใบแจ้งหนี้

(5) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆจัดตั้งงบประมาณค่าสาธารณูปโภคแต่ละปี และให้มีการควบคุมและตรวจสอบการใช้สาธารณูปโภคอย่างเต็มที่

มาตรการที่กำหนดขึ้นใหม่นี้แลดูขึงขัง แต่ประเด็นปัญหาที่รัฐบาลยังมิได้พิจารณาแก้ไขก็คือ การแยกแยะระหว่างการใช้บริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ของรัฐกับการใช้บริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล บริการสาธารณูปโภคในภาครัฐบาลเป็นบริการที่ยากแก่การแยกแยะว่าใช้ไปเพื่อประโยชน์ของใคร ดังนั้น เราจึงมักจะพบว่า มีการใช้ไฟฟ้าในบ้านพักข้าราชการทั้งทหารและพลเรือน และมีการใช้ไฟฟ้าในสนามเทนนิสในหน่วยราชการ โดยที่รัฐบาลเป็นผู้จ่ายค่าไฟฟ้าเหล่านี้ ในทำนองเดียวกัน ก็มีการใช้โทรศัพท์ราชการในธุรกิจส่วนบุคคลของข้าราชการเอง ระบบที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการใช้บริการสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลนี้ ในด้านหนึ่งหากถือเป็นสวัสดิการที่ให้แก่ข้าราชการ ก็ต้องนับว่าเป็นการจัดสรรสวัสดิการแก่ข้าราชการอย่างไม่เสมอภาค แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้นก็ก็เป็นเหตุให้รายจ่ายในหมวดค่าสาธารณูปโภคสูงกว่าที่ควรจะเป็นมาก อาจจะต้องถึงเวลาแล้วว่ที่รัฐบาลน่าจะพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรในภาครัฐบาลอย่างจริงจัง หนทางหนึ่งในการนี้ก็คือ การจัดระบบเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ทรัพยากรของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

## เงินอุดหนุนทางการเมือง

กระทรวงมหาดไทยดำริที่จะแก้กฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองได้ ความริเริ่มดังกล่าวนี้ได้รับเสียงแซ่ซ้องจากนักการเมืองและผู้นำพรรคการเมืองจำนวนมาก

พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นหน่วยผลิตสินค้าทางการเมืองจึงต้องมีเงินทุนในการประกอบการดุจดั่งหน่วยผลิตโดยทั่วไป ในสังคมทุนนิยม พรรคการเมืองมีอาภพหลีกเลี่ยงการพึ่งพิงเงินทุนจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ เมื่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังไม่เติบโต การเงินของพรรคการเมืองไม่มีลักษณะซับซ้อน แต่ความสลับซับซ้อนจะเพิ่มพูนเป็นทวีตรีคูณตามพัฒนาการของทุนนิยม

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เราอาจจำแนกพรรคการเมืองออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ พรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ส่วนประเภทที่สองได้แก่ พรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ

ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยได้แก่ พรรคเสรีนิยมคสิลาในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมในยุคจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พรรคสามัคคีธรรม ในยุครัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นต้น พรรคการเมืองเหล่านี้อาศัยทรัพยากรของแผ่นดินเป็นฐานการเงินที่สำคัญ เงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการพรรค บางส่วนมาจากเงินราชการลับ บางส่วนมาจากการใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบายและบางส่วนเป็นเงินบริจาคของกลุ่มพ่อค่านายทุนที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์

ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ได้แก่ พรรคประชาธิปไตย พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย เป็นต้น พรรคการเมืองในกลุ่มนี้บางพรรคในขั้นต้นอาจมีความสัมพันธ์กับกลุ่มอำมาตยาธิปไตยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม หากแต่พัฒนาการ



ในเวลาต่อมาทำให้แปรสภาพเป็นพรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ดังเช่น พรรคราษฎรและพรรคความหวังใหม่ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอดีตนายกรัฐมนตรี และมีลักษณะเป็นพรรค ข้าราชการในชั้นต้น แต่เนื่องจากผู้นำพรรคสิ้นอำนาจในระบบราชการ ประกอบกับความเป็นจริง ของตลาดการเมืองทำให้ต้องพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นฐานการเงิน เงินทุนที่นำมา ใช้ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในกลุ่มนี้ ในชั้นแรกอาศัยเงินทุนของผู้นำพรรค โดยที่ผู้นำพรรค บางคนทิวเงินราชการลับออกมาใช้ก่อนออกจากราชการ บางพรรคมีข้อบังคับให้หักเงินเดือน ส.ส. เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารพรรค แต่แหล่งเงินทุนที่สำคัญมาจากเงินบริจาค โดยที่เงินบริจาค มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา

ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้นนี้อยู่ที่การเข้าถึง ทรัพยากรของแผ่นดิน พรรคการเมืองกลุ่มแรกโดยพื้นฐานเป็นพรรคการเมืองของผู้นำฝ่ายทหาร ที่เรืองอำนาจ จึงสามารถใช้อำนาจในการผันทรัพยากรของแผ่นดินมาเป็นทรัพยากรของพรรคได้ ในขณะที่พรรคการเมืองกลุ่มหลังปราศจากอำนาจดังกล่าวนี้

ในช่วงเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา รายจ่ายของพรรคการเมืองเพิ่มขึ้น เป็นอันมาก ทั้งนี้มีสาเหตุเพียงเพราะการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพเท่านั้น หากยังเป็นผลจากพัฒนาการ ทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย รายจ่ายที่สำคัญประกอบด้วยรายจ่ายในการเลือกตั้งและรายจ่าย ในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎร การเติบโตใหญ่ของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมจนรุดล้า สูตลาดการเมืองมีส่วนในการผลักดันให้พฤติกรรมการซื้อขายนโยบายแปรเปลี่ยนเป็นการ ซื้อเสียงด้วยเงิน ตลาดการเมืองมีลักษณะเป็นตลาดเชิงพาณิชย์มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ทำให้พรรคการเมืองต่างๆต้องแสวงหากลุ่มทุนเป็นฐานทางการเงิน การได้มาซึ่งอำนาจและ การดำรงไว้ซึ่งอำนาจเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ หากปราศจากฐานทางการเงินที่แน่นหนา ดังนั้น จึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่รัฐบาลที่มาจากกรเลือกตั้งต้องดำเนินนโยบายบางนโยบาย เพื่อสนองประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานทางการเงินของตน ระบอบประชาธิปไตย จึงเป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์

กระทรวงมหาดไทยไม่ต้องการให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่ม ผลประโยชน์จึงมีดำริที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ข้อดำริของกระทรวงมหาดไทยจึงขัดต่อ ธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตยในสังคมทุนนิยม เพราะการขจัดอำนาจการแทรกแซงของกลุ่ม ผลประโยชน์เป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ หากไม่ต้องการให้พรรคการเมืองพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ ทางการเงิน รัฐจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองอย่างพอเพียง พรรคการเมืองบางพรรค

ใช้จ่ายในการเลือกตั้งสองครั้งสุดท้ายในระดับใกล้เคียงกับ 1,000 ล้านบาทต่อฤดู นั้นย่อมหมายความว่าเงินอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งหมดต้องไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ซึ่งคงต้องไต่รื้อตรองให้รอบคอบว่า จะคุ้มค่าหรือไม่

แต่การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง แม้ในปริมาณมากเพียงใดมีอาจลดทอนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ได้ กลุ่มทุนเติบโตใหญ่เกินกว่าที่จะหยุดยั้งได้เสียแล้ว ความพยายามที่จะตัดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างนักการเมืองกับพ่อค่านายทุนเป็นเรื่องผิดธรรมชาติของระบบทุนนิยมอย่างยิ่ง ถึงรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองมากปานใด กลุ่มทุนก็ยังคงมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่ดี ความแตกต่างอาจมีอยู่เพียงว่า พรรคการเมืองมีอำนาจต่อรองกับกลุ่มทุนเพิ่มขึ้น และราคาของอภิสิทธิ์หรืออำนาจผูกขาดแพงขึ้น

กลุ่มทุนโดยทั่วไปมิได้ผูกติดกับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดเพียงพรรคเดียว หากแต่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองพรรคต่างๆ ที่มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองจึงมิได้เป็นไปในลักษณะ 'รักเดียว ใจเดียว' การกระจายเงินบริจาคทางการเมืองดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อที่จะมีหลักประกันว่า ไม่ว่าจะพรรคการเมืองใดขึ้นมาเป็นรัฐบาล กลุ่มทุนนั้นๆ จะยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้

กลุ่มทุนไม่เพียงแต่จะนิยมบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองคราวละหลายๆ พรรคเท่านั้น หากทว่ายังนิยมบริจาคให้แก่ผู้นำพรรคบางคนมากกว่าการบริจาคให้แก่พรรคโดยตรงอีกด้วย พฤติกรรมดังกล่าวนี้เป็นผลจากวัฒนธรรมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เงินบริจาคทางการเมืองมีสภาพเสมือนหนึ่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เมื่อมีความต้องการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ จักต้องสร้างสายสัมพันธ์นั้นกับบุคคล การสร้างสายสัมพันธ์กับสถาบันที่เป็นนามธรรมนั้นมีอาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ขึ้นได้ ในยามที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการผลักดันนโยบายการผลักดันนั้นต้องกระทำกับผู้นำพรรคที่รับเงินบริจาคของตน จึงจะมีโอกาสสัมฤทธิ์ผล เงินบริจาคที่ผู้นำพรรคแต่ละคนได้รับเป็นตัวแปรที่บ่งบอกบารมีของผู้นำแต่ละคน ผู้นำพรรคที่รวบรวมเงินบริจาคได้มากย่อมอยู่ในฐานะที่จะเกื้อกูล ส.ส.ที่เป็นบริวารได้มาก ผู้นำพรรคที่รวบรวมเงินบริจาคได้มากจึงมีโอกาสดำเนินได้เข้าบ้านได้แห่งอำนาจภายในพรรคและในสังคมโดยส่วนรวม

แทนที่รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง รัฐบาลควรจะหามาตรการให้กระบวนการบริจาคเงินทางการเมืองเป็นกระบวนการที่เปิดเผย ประชาชนควรจะได้รับรู้ว่า

พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับเงินบริจาคจากพ่อค่านายทุนคนใด และเมื่อพรรคการเมืองนั้นๆ มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ใช้อำนาจในการถือประโยชน์แก่พ่อค่านายทุนที่ให้เงินบริจาคหรือไม่

**ภาคที่ห้า :**

**ภาชีอากร**

## ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร : จะเอาอย่างไรกันแน่ ?

กระทรวงการคลังกำลังพิจารณาจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์สำหรับวงเงินฝากที่เกินกว่า 100,000 บาท หรือ 200,000 บาท ซึ่งยังมีได้กำหนดไว้แน่นอน ทั้งนี้เป็นการแถลงข่าวของทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ภายหลังจากการประชุมคณะกรรมการพัฒนาตราสารทางการเงินเมื่อต้นเดือนเมษายน 2534 (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 4 และ 5 เมษายน 2534)

รัฐบาลเริ่มเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารตั้งแต่ปลายปี 2520 เป็นต้นมา ภายหลังจากที่ยกเว้นการเก็บภาษีจากเงินได้ประเภทนี้มาตั้งแต่ปี 2504 แต่นโยบายภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารมีเส้นทางอันค่อนข้างคดเคี้ยวและเบี่ยงเบนออกจากเป้าหมายดั้งเดิม เป้าหมายในการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร แรกเริ่มเดิมทีมุ่งในประเด็นเรื่องความเป็นธรรมของระบบภาษีอากร เพราะก่อนปี 2520 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส่วนใหญ่จัดเก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (wage income) เป็นสำคัญ แต่เงินได้ประเภทอื่น อันประกอบด้วยค่าเช่า ดอกเบียและกำไรหรือเงินปันผล (non-wage income) กลับเสียภาษีเงินได้เพียงน้อยนิด กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ โดยสมาคมธนาคารไทยได้เพียรพยายามมาเป็นเวลาช้านานในการผลักดันให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีเงินได้ประเภทนี้ แม้จะไม่ประสบความสำเร็จ เพราะภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารกลายเป็นภาษีที่ 'ติดลมบน' เสียแล้ว เนื่องจากสามารถให้รายได้ชนิดเป็นกอบเป็นกำแก่รัฐบาล กระนั้นก็ตาม กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ก็ประสบความสำเร็จในการทำให้การจัดเก็บภาษีเงินได้ประเภทนี้เบี่ยงเบนจากเป้าหมายความเป็นธรรม โดยเฉพาะในระยะหลังๆ นี้ได้มีการใช้ภาษีเงินได้ประเภทนี้ในการให้สิ่งจูงใจในการออม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารกลายเป็นภาษีที่มีความสลับซับซ้อน เนื่องจากมีข้อยกเว้นอันหยาบหยาบ และมีปัญหายุ่งยากในการจัดเก็บ ทั้งหมดนี้เป็นผลจากการผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ในสังคมไทย และเป็นประเด็นนโยบายที่มีการโต้แย้งและต่อสู้กันมากกว่าทศวรรษ

ในฐานะผู้ศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลัง ผมมีความเห็นในหลักการอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* เงินได้ทุกประเภทควรจะต้องเสียภาษีเงินได้โดยเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเงินได้ประเภทเงินเดือนหรือค่าจ้าง ดอกเบี้ย ค่าเช่า และกำไรหรือเงินปันผล เงินได้ประเภทดอกเบี้ยก็ต้องมีฐานะเสมอด้วยเงินได้ประเภทอื่นในการเสียภาษีเงินได้ ระบบภาษีอากรจึงจะเป็นระบบที่เป็นธรรม นอกจากนี้ ดอกเบี้ยทุกประเภทก็ควรจะต้องเสียภาษีภายใต้โครงสร้างอัตราภาษีเดียวกัน หากควรมีข้อยกเว้นแก่ดอกเบี้ยประเภทหนึ่งประเภทใดไม่

*ประการที่สอง* ในเมื่อภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า เงินได้ประเภทดอกเบี้ยก็ต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าเสมอเหมือนด้วยเงินได้ประเภทอื่นๆจึงจะนับว่าเป็นธรรม

แต่การจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันหาได้เป็นไปตามหลักการทั้งสองประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่ ในปัจจุบันมีการยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินได้ประเภทดอกเบี้ยบางประเภท กล่าวคือ

(1) ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบี้ยสลากออมสิน และดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เฉพาะที่ต้องใช้บัตรออมทรัพย์ที่มีมูลค่าไม่เกินฉบับละ 500 บาทในการฝากถอน ดอกเบี้ยเงินออมเหล่านี้เฉพาะส่วนที่ไม่เกินอัตราสูงสุดของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศควบคุม จะได้รับยกเว้นไม่เสียภาษีเงินได้ ยกตัวอย่างเช่น หากธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ไม่ให้เกิน 7% แต่พันธบัตรรัฐบาลให้ดอกเบี้ย 9% ดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลเฉพาะ 2% เท่านั้นที่ต้องเสียภาษีเงินได้ ในกรณีนี้เราจะเห็นได้ว่า ภาษีดอกเบี้ยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการระดมเงินออมของรัฐบาลและสถาบันการเงินของรัฐ

(2) ดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ในธนาคารและสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งใช้สมุดคู่ฝากในการฝากถอนและไม่ใช้เช็คในการถอน เฉพาะส่วนที่ไม่เกินอัตราสูงสุดของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประเภทออมทรัพย์ของธนาคารพาณิชย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

(3) ดอกเบี้ยเงินฝากประจำในธนาคารและสหกรณ์ออมทรัพย์ที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปีขึ้นไป ซึ่งเมื่อรวมบัญชีเงินฝากทุกบัญชีแล้วมีเงินฝากไม่เกิน 200,000 บาท

(4) ดอกเบี้ยตัวสัญญาใช้เงินที่มีระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี 6 เดือนขึ้นไป ของธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเออร์ และมีเงินให้กู้รวมทั้งสิ้นไม่เกิน 200,000 บาท

ในกรณีที่เก็บเงินออมในรูป (3) และ (4) เงินออมรวมทั้ง (3) และ (4) จักต้องไม่เกิน 200,000 บาท จึงจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้

การยกเว้นและลดหย่อนภาษีเงินได้สำหรับดอกเบี้ยบางประเภทดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ทำให้ระบบภาษีอากรขาดความเป็นธรรมทั้งในแนวนอน (horizontal equity) และแนวตั้ง (vertical equity) มีพิกัดดอกเบี้ยเงินให้กู้ในตลาดการเงินนอกระบบ ซึ่งมีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีเป็นปกติวิสัยอยู่แล้ว นอกจากนี้ การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินฝากประจำ สำหรับผู้ที่มีเงินฝากรวมไม่เกิน 200,000 บาทนั้น ได้สร้างปัญหายุ่งยากในการจัดเก็บอย่างมาก และเปิดช่องให้มีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีได้โดยง่าย ทั้งนี้เนื่องจากกระทรวงการคลังไม่มีระบบคลังข้อมูลเกี่ยวกับผู้มีเงินได้พึงประเมินที่สมบูรณ์

มติของคณะกรรมการพัฒนาตราสารทางการเงินที่เสนอให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จึงเป็นมติที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะข้อเสนอดังกล่าวนี้จะช่วยขยายฐานภาษีให้กว้างขวางขึ้น และระบบภาษีมีความเป็นธรรมมากขึ้น ในเมื่อดอกเบี้ยตราสารทางการเงินต้องเสียภาษีเงินได้ ดอกเบี้ยอันเกิดจากการถือเงินออมในรูปแบบอื่นๆ ก็ควรจะเสียภาษีเงินได้โดยเสมอภาคกัน แต่ข้อเสนอที่จะยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินฝากออมทรัพย์ที่มีจำนวนไม่เกิน 100,000 หรือ 200,000 บาท เป็นข้อเสนออันไม่ชอบด้วยหลักความเป็นธรรม เพราะไม่เป็นไปตามหลักการที่ว่า เงินได้ทุกประเภทมีฐานะเสมอภาคกันในการเสียภาษี กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยจึงเกรงว่า การจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์จะมีผลกระทบกระเทือนต่อผู้ออมรายย่อย จึงมีข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ แต่การช่วยเหลือผู้ออมรายย่อยสามารถอาศัยมาตรการอื่นโดยไม่ทำให้เสียหลักความเป็นธรรมได้ หากเกรงว่าผู้ออมรายย่อยจะเดือดร้อน รัฐบาลอาจผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยเพิ่มขึ้น เพื่อชดเชยภาระภาษีที่มีเพิ่มขึ้น โดยในขณะเดียวกันก็กำหนดให้เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีภายใต้โครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้า จุดตั้งการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาโดยทั่วไป

ในปัจจุบัน เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 15 โดยธนาคารหรือสถาบันที่จ่ายดอกเบี้ยหักภาษี ณ ที่จ่าย การเสียภาษีดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ แยกต่างหากจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ผู้ที่มีเงินได้พึงประเมินต่ำกว่าระดับที่ต้องเสียภาษีในอัตรา 15% สามารถ ยื่นคำร้องขอภาษีคืนได้ อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นไป เงินได้ประเภทดอกเบี้ยจักต้องนำไปรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อคำนวณเงินได้พึงประเมินแล้วเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า ตามประมวลรัษฎากร

แม้ว่ากลุ่มนายธนาคารพาณิชย์จะไม่ประสบความสำเร็จในการคว่ำภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร แต่แรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ ทำให้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราก้าวหน้าต้องเลื่อนกำหนดเวลา จากปี 2527 เป็นปี 2530 จากปี 2530 เป็นปี 2532 และจากปี 2532 เป็นปี 2535 ทั้งนี้ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ความพยายามที่จะจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในอัตราก้าวหน้าในปี 2535 นี้จะล้มเหลวอีกหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ทุกครั้งที่มีการเลื่อนกำหนดการบังคับให้นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยรวมกับเงินได้ประเภทอื่นในการเสียภาษีเงินได้ กระทรวงการคลังก็ประสบความสำเร็จในการขึ้นภาษีดอกเบี้ยจากอัตรา 10% ในปี 2520 เป็น 12.5% ในปี 2525 และ 15% ในปี 2529

ภายในปี 2534 นี้ เราก็จะมีประจักษ์พยานอีกชิ้นหนึ่งว่า รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นรัฐบาลที่มุ่งฝังฝังความเป็นธรรม หรือเป็นรัฐบาลที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มทุนอันมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย ?



## เมื่อนายธนาคารพาณิชย์ ล้มรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน

การพบปะระหว่างตัวแทนสมาคมธนาคารไทยกับ นายบัณฑิต บุญยะปานะ อธิบดีกรมสรรพากรเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ที่ผ่านมานี้ เป็นการพบปะหลังจากที่สงครามทางความคิดสงบลงชั่วคราว ทั้งนี้เพื่อเตรียมการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารตามประมวล รัชฎาการที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่

นับตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน 2534 กระทรวงการคลังมีดำริที่จะยกเลิกการยกเว้น ภาษีแก่ดอกเบียเงินฝากประจำระยะเวลาตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ทั้งในธนาคารพาณิชย์และสหกรณ์ ออมทรัพย์ ซึ่งมีเงินฝากรวมกันทุกบัญชีไม่เกิน 200,000 บาท ตลอดจนยกเลิกการยกเว้นภาษีแก่ ดอกเบียตัวสัญญาใช้เงินของธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ระยะเวลา ตั้งแต่ 1 ปี 6 เดือนขึ้นไป รวมกันไม่เกิน 200,000 บาท ขณะเดียวกันก็มีดำริที่จะเก็บภาษีดอกเบีย เงินฝากออมทรัพย์ที่มียอดเกินกว่า 100,000 หรือ 200,000 บาท ซึ่งในขณะนั้นยังมีได้กำหนด แน่นนอน (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 4 และ 5 เมษายน 2534)

ต่อมาในเดือนกรกฎาคม 2534 กระทรวงการคลังได้เสนอให้คณะกรรมการ กลั่นกรองฝ่ายเศรษฐกิจพิจารณาปรับโครงสร้างอัตราภาษีดอกเบีย ทั้งนี้เพื่อส่งเสริมให้มีการ พัฒนาตราสารทางการเงิน คณะกรรมการกลั่นกรองฯมีมติเมื่อวันที่ 24 กรกฎาคม 2534 ให้เก็บ ภาษีเงินได้จากดอกเบียพันธบัตรรัฐบาล ดอกเบียตราสารทางการเงิน และดอกเบียเงินฝากประจำ และเงินฝากออมทรัพย์ในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี แต่ทั้งนี้ยกเว้นดอกเบียเงินฝากสหกรณ์ออมทรัพย์ ธนาคารออมสิน และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 20-22 สิงหาคม 2534) ขณะเดียวกันก็มีมติให้เก็บภาษีการค้าตราสารทางการเงินในอัตราร้อยละ 3.3 เฉพาะการค้าในทอดแรก โดยที่แต่เดิมนั้นมีการเก็บภาษีการค้าตราสารทางการเงินทุกทอด ที่เปลี่ยนความเป็นเจ้าของ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 31 กรกฎาคม 2534)

แหล่งข่าวจากกระทรวงการคลังยืนยันว่า ข้อเสนอของกระทรวงการคลังมิได้ต้องการ ให้อยกเว้นภาษีเงินได้แก่ดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสหกรณ์ออมทรัพย์ หากแต่คณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐบาลมีความเห็นว่า ควรจะยกเว้นภาษีแก่ประชาชนผู้ออมเงินกลุ่มนี้ ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้เองที่เป็นประทุแห่งสงคราม ระหว่างสมาคมธนาคารไทยกับรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในขณะเดียวกัน ข้อยกเว้นในเรื่องนี้ก็สร้างความกระอักกระอ่วนแก่นายบัณฑิต บุญยะปานะ ในฐานะประธานธนาคารออมสินหาน้อยไม่

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2534 มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ซึ่งผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นนี้ เดิมที่มีผู้เสนอให้รัฐบาลตราเป็นพระราชกำหนดเพื่อจัดเก็บภาษีไปก่อน แล้วจึงแปลงพระราชกำหนดเป็นพระราชบัญญัติในภายหลัง แต่การตราพระราชกำหนดตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2534 จำต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา ร.ส.ช. (มาตรา 26) ซึ่งเสี่ยงต่อการที่โครงสร้างภาษีจะถูกขู่ขู่ยำ โดยคณะที่ปรึกษาของสภา ร.ส.ช. ดังนั้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเพื่อให้สถานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาโดยตรง

ตลอดช่วงสัปดาห์แรกของเดือนสิงหาคม ผู้นำนายธนาคารพาณิชย์ใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการล็อบบี้สมาชิกสภานิติบัญญัติฯ เพื่อล้มร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล รัษฎากรดังกล่าวนี้ หรือมิฉะนั้นก็ต้องมีการแก้ไขสาระสำคัญให้แตกต่างไปจากข้อเสนอของรัฐบาล ในขณะเดียวกัน สมาคมธนาคารไทยก็พยายามสร้างกระแสข่าวเพื่อแสดงให้เห็นว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีดอกเบียของรัฐบาลครั้งนี้ไม่ถูกต้อง ไม่เป็นธรรม และไม่เห็นใจคนจน คอลัมน์นิสต์หลายต่อหลายคนแสดงจุดยืนอยู่ข้างสมาคมธนาคารไทยอย่างกระจ่างชัด

การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองหลายต่อหลายครั้ง และเราจะไม่สามารถเข้าใจปัญหานี้ได้อย่างถูกต้องและถ่องแท้หากเราไม่ทราบภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของเรื่องนี้

นับตั้งแต่ประมวลรัษฎากรมีผลบังคับใช้ในปี 2482 เป็นต้นมา ดอกเบียทุกประเภทถือเป็นเงินได้พึงประเมินที่ต้องเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ต่อมาในปี 2496 ดอกเบียพันธบัตรรัฐบาลและดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสินได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้ ครั้นในปี

2504 ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ก็ได้รับยกเว้นด้วย โดยที่มีข้อตกลงแบบสุภาพบุรุษระหว่างผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยกับผู้นำธนาคารพาณิชย์ในขณะนั้นว่า ข้อยกเว้นนี้เป็นเพียงมาตรการชั่วคราวที่จะช่วยประคับประคองให้ธนาคารพาณิชย์ขยายบทบาทในการระดมเงินออมและมีความเข้าใจร่วมกันว่า เมื่อธนาคารพาณิชย์มีฐานะมั่นคงแล้ว ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารก็ต้องเสียภาษีเงินได้ตามปกติ แต่ครั้งเมื่อรัฐบาลพยายามจะจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารในปี 2517 นายธนาคารพาณิชย์ก็ได้ลobbี้สมาชิกรัฐสภานิติบัญญัติแห่งชาติจนความพยายามของรัฐบาลประสบความสำเร็จล้มเหลว อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีส่วนในการผลักดันให้ยกเว้นภาษีสำหรับดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารในปี 2504 ถึงกับต่อว่าต่อขานผู้นำนายธนาคารพาณิชย์บางคนที่ระบดัดสัตย์และเห็นแก่ได้ชนิดไม่รู้จักจบจักสิ้น

แม้ภายหลังจากที่รัฐบาลประสบความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารในปี 2520 นายธนาคารพาณิชย์ก็ยังคงผลักดันให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีดอกเบียอย่างไม่หยุดยั้ง เมื่อเกิดภาวะเงินตึงอย่างรุนแรงในช่วงปี 2522-2523 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทำตัวเป็น 'นายหน้า' ของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ ในการเสนอให้รัฐบาลเลิกจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารเป็นการชั่วคราว ข้อเสนอนี้ไม่เพียงแต่จะได้รับการคัดค้านอย่างรุนแรงจากชุมชนวิชาการเท่านั้น หากทว่ายังก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังอีกด้วย การณ์ปรากฏต่อมาว่า เทคโนโลยีของธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งมีบทบาทในการเสนอให้เลิกจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารในครั้งนั้น หลายต่อหลายคนได้แปรสภาพเป็นผู้บริหารธนาคารพาณิชย์ในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม สมาคมธนาคารไทยยังคงเดินทางต่อไปในการผลักดันให้รัฐบาลเลิกเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ห้า (2525-2529) แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ

เดิมทีกระทรวงการคลังมีเป้าหมายที่จะให้นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้ในอัตราก้าวหน้าในปี 2527 ในเมื่อเงินได้ประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า เงินได้ประเภทดอกเบี้ยก็ควรจะเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าด้วย ระบบภาษีจึงจะนับว่าเป็นธรรม แม้ว่านายธนาคารพาณิชย์จะไม่สามารถล้มภาษีดอกเบีย แต่ก็ประสบความสำเร็จในการต่อรองมิให้เงินได้ประเภทดอกเบี้ยต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า

ช่วงเวลาเกือบ 14 ปีที่มีการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคารนั้นเน้นนานพอที่ นายธนาคารพาณิชย์จะเรียนรู้ว่า การล้มภาษีชนิดนี้ แม้จะมีชื่อ mission impossible แต่ก็เป็นเรื่อง ยากยิ่ง ดังนั้น เมื่อรัฐบาลดำริจะจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ในเดือนกรกฎาคม 2534 บรรดานายธนาคารพาณิชย์ก็พากันสวมหน้ากากนายทุนผู้เห็นใจคนจน และออกมาโจมตีรัฐบาล ว่า การเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์จะทำให้คนยากจนเดือดร้อน บรรดาคอลัมนิสต์ที่เป็น 'หุ่นยนต์' ของนายธนาคารพาณิชย์ก็ร้ายำด้วยท่วงทีเดียวกัน แต่ที่จริงแล้ว คนจนที่มีรายได้ระดับ พอประทังชีวิตหาเงินออมแม้แต่น้อยไม่ ผู้คนในกลุ่มนี้มีประมาณ 20% ของจำนวนประชากร ทั่วประเทศ ผู้ที่เดือดร้อนจากการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ที่แท้จริง ก็คือ ชนชั้นกลาง ระดับล่าง (lower middle class) หาใช่คนยากจนไม่ แต่ถ้าหากภาษีดอกเบียมีโครงสร้างอัตรา ภาษีแบบก้าวหน้า ชนชั้นกลางระดับล่างอาจไม่ต้องเสียภาษีเลย หรือเสียแต่เพียงน้อยนิด นำเสีย ตายที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กลับเป็นผู้ล้มเลิกความคิดที่จะจัดเก็บภาษีดอกเบียในอัตรา ก้าวหน้า ซึ่งเดิมกำหนดว่าจะเริ่มเก็บในปี 2535 แต่ผลของการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ในครั้งนี้ได้ชุดหลุมฝังแนวความคิดนี้โดยสิ้นเชิง นับเป็นจุดต่างของรัฐบาลนี้โดยแท้ กลุ่มนาย ธนาคารพาณิชย์ไม่เคยเอื้อนเอ่ยประเด็นนี้ต่อสาธารณชน ทั้งนี้อาจเป็นด้วยสัญชาติญาณของ สัตว์เศรษฐกิจที่มีความเห็นแก่ตัวเป็นที่ตั้ง

ผลการลอบบี้ของนายธนาคารพาณิชย์ทำให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติใน การประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรเมื่อวันที่ 9 สิงหาคม 2534 เอนเอียงไปในทางที่ไม่เห็นด้วยกับการจัดเก็บภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ ทั้ทั้งที่มีสมาชิก เข้าประชุมกว่า 200 คน แต่มีผู้ลงมติสนับสนุนประมาณ 40 เสียง นอกนั้นงดออกเสียง (*ดอกเบีย รายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 18-24 สิงหาคม 2534) หากมิใช่เพราะเหตุว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็น สภา 'หุ่นยนต์' กฎหมายฉบับนี้ก็ต้องถูกคว่ำอย่างแน่นอน และรัฐบาลก็ต้องถึงกาลอวสาน ดังนั้น ในทางพฤตินัย รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ถึงแก่กรรมไปแล้วตั้งแต่วันที่ 9 สิงหาคม 2534

แรงผลักดันของกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ยังผลให้มาตรการการเก็บภาษีดอกเบีย เงินฝากออมทรัพย์ที่ออกมามีลักษณะรวมขอม คณะกรรมาธิการการเงินการคลังแห่งสภา นิติบัญญัติฯมีมติให้เก็บภาษีเงินได้จากดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ในอัตรา 15% ต่อปี โดยยกเว้น ไม่เก็บจากดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสินและสหกรณ์ออมทรัพย์ และยกเว้นไม่เก็บจากผู้ฝาก ที่มีเงินได้ ประเภทดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ไม่เกินปีละ 10,000 บาท ทั้งนี้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2534 (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 7-8 กันยายน 2534)

แม้นายธนาคารพาณิชย์จะไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ลดอัตราภาษีจากปีละ 15% ให้เหลือ 10% และไม่ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ดอกเบียเงินฝากธนาคารออมสินต้องเสียภาษีเงินได้เสมอด้วยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ แต่ก็ประสบความสำเร็จในการผลักดันให้ยกเว้นภาษีแก่ผู้ที่มีเงินได้จากดอกเบียไม่เกินปีละ 10,000 บาท ซึ่งสร้างปัญหาในการบริหารการจัดเก็บอย่างยิ่ง จนกลายเป็นเรื่องปวดหัวระหว่างกรมสรรพากรกับสมาคมธนาคารไทยในเวลาต่อมา

ในขณะที่นายธนาคารพาณิชย์ร่ำหาโครงสร้างภาษีดอกเบียที่ให้เป็นธรรมแก่ธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินโดยเสมอหน้ากัน แต่พฤติกรรมของนายธนาคารพาณิชย์เท่าที่ผ่านมามีได้แสดงว่ามีความเป็นธรรมอยู่ในจิตวิญญาณไม่ กลุ่มนายธนาคารพาณิชย์พยายามครั้งแล้วครั้งเล่าที่จะล้มภาษีดอกเบียเงินฝากธนาคาร โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (Wage earners) กับผู้มีเงินได้ประเภทอื่น (non-wage earners) เหตุใดผู้ที่มีเงินได้จากหยาดเหงื่อแรงกาย (earned income) ต้องเสียภาษี แต่เงินได้ที่ได้มาโดยมิได้เหนื่อยยากกลับไม่ต้องเสียภาษี และเหตุใดเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างจึงต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า แต่เงินได้ประเภทดอกเบียกลับไม่ต้องเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า

คำปรึกษาของ นายบัณฑิต บุญยะปานะ ในขณะที่สงครามภาษีดอกเบียเงินฝากออมทรัพย์ขึ้นถึงจุดยอด ที่ประนามความเห็นแก่ตัวของนายธนาคารพาณิชย์ ซึ่งเรียกร่องในสิ่งที่ตนเสียประโยชน์ แต่ไม่กล่าวถึงส่วนที่ตนได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีดอกเบียครั้งนี้ นับเป็นคำปรึกษาที่ใช้ได้ทุกกาลสมัย (แนวหน้า ฉบับวันที่ 17 สิงหาคม 2534 และ กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 17-18 สิงหาคม 2534) ผู้นำนายธนาคารพาณิชย์ได้แสดงตนเป็นนายทุนผู้เห็นใจคนจนในครั้งนี้ แต่พฤติกรรมของธนาคารพาณิชย์ดังที่เป็นมาแต่อดีตมุ่งแต่ให้บริการคนรวยและถีบไล่ไล่ส่งคนจน หนังสือพิมพ์ *The Nation* เรียกร้องให้ธนาคารพาณิชย์ให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน ผู้มีเงินออมรายย่อยมากขึ้น เพื่อให้สมกับการอดอ้างว่ารักคนจน (*The Nation*, August 19, 1991) แต่เราจะหวังอะไรได้จากกลุ่มคนที่มีมือถือสาปปากถือศีล

## ภาษีประชาธิปไตย (ตอนที่หนึ่ง)

กระทรวงการคลังดำริที่จะจัดเก็บ "ภาษีประชาธิปไตย" เพื่อนำรายได้ไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองต่างๆ และโดยที่คาดการณ์ว่าจะมีการต่อต้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึงเลือกวิธีการจัดเก็บที่ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ด้วยการหักเงินจากผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาคนละ 100 บาท จากภาษีที่ต้องเสียตามปกติ แล้วนำไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ

ในการบริหารการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย รัฐบาลชวนเปิดโอกาสให้ผู้มีเงินได้พึงประเมินมีทางเลือกอย่างน้อย 3 ทาง กล่าวคือ

**ทางที่หนึ่ง** ผู้มีเงินได้พึงประเมินระบุชื่อพรรคการเมืองที่ต้องการให้เงินอุดหนุนเงินอุดหนุนก็จะจัดสรรไปให้แก่พรรคการเมืองมากน้อยตามแต่ความนิยมของประชาชนผู้เสียภาษีอากร

**ทางที่สอง** ผู้มีเงินได้พึงประเมินประสงค์ที่จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองแต่ไม่ระบุชื่อพรรค ในกรณีนี้ รายได้จากการเก็บภาษีประชาธิปไตยจะถูกนำเข้าเงินกองทุนส่วนกลาง แล้วจึงจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์ ซึ่งจะตราเป็นกฎกระทรวงในภายหลัง

**ทางที่สาม** ผู้มีเงินได้พึงประเมินแถลงเจตนากรณีในเอกสารการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาว่า ไม่ต้องการจ่ายเงินอุดหนุนให้พรรคการเมือง ในกรณีนี้ กรมสรรพากรจะไม่ปันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปเป็นภาษีประชาธิปไตย

อนึ่ง เพื่อให้การจัดสรรและการใช้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ กระทรวงการคลังกำหนดให้มีการตรวจสอบ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรกให้สำนักตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบว่า กรมสรรพากรจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองถูกต้องตามความประสงค์ของผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและตามหลักเกณฑ์ในกฎกระทรวงหรือไม่ ขั้นตอนที่สอง ให้นายทะเบียนพรรคการเมืองร่วมกับกรมสรรพากรตรวจสอบการใช้เงินของพรรค

การเมือง ทั้งนี้พรรคการเมืองที่ได้รับเงินอุดหนุนจะต้องจัดทำบัญชีการใช้จ่ายยื่นต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายใน 150 วันนับแต่วันสิ้นปีที่ได้รับเงิน มิฉะนั้นจะมีได้รับเงินอุดหนุนในปีถัดไป

ข้อมูลเกี่ยวกับภาษีประชาธิปไตยดังที่บรรยายข้างต้นนี้ ประมวลจากรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ จึงเป็นข้อมูลที่ยังไม่สมบูรณ์และขาดรายละเอียดเป็นอันมาก กระนั้นก็ตามสาระสำคัญคงไม่แตกต่างจากที่รายงานข้างต้นมากนัก

ภาษีประชาธิปไตยเป็นภาษีที่ระบุวัตถุประสงค์อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าจะนำรายได้จากการจัดเก็บไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง นักเศรษฐศาสตร์การคลังเรียกภาษีประเภทนี้ว่า earmarked tax ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช คัดค้านการเก็บภาษีประชาธิปไตยด้วยเหตุผลที่ว่า ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีที่แท้ ภาษีที่แท้จักต้องมีเงื่อนไขว่าจะนำไปใช้จ่ายตอบแทนในเรื่องใด

ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ กล่าวว่า "...หลักการสำคัญของภาษีอากรนั้น ได้แก่ การที่รัฐบาลเก็บเงินจากประชาชนไปใช้ในราชการแผ่นดิน และการเก็บเงินนี้ไม่มีเงื่อนไขแต่อย่างใดทั้งสิ้นว่าจะทำอะไรตอบแทน ลักษณะนี้คือลักษณะภาษีที่แท้..." ด้วยเหตุที่ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ให้คำนิยาม "ภาษีอากร" ว่าเป็นเงินที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนโดยปราศจากผลต่างตอบแทนเช่นนี้เอง ท่านจึงมีความเห็นว่า "...ภาษีประชาธิปไตย (จึง) เป็นภาษีที่ผิดหลักเกณฑ์ภาษีอากรทั้งเพ เพราะขึ้นต้นยังไม่ทันจะเก็บเลย ก็ออกเงื่อนไขเสียแล้วว่าเอาไปบำรุงพรรคการเมือง..." (สยามรัฐรายวัน ฉบับวันพุธที่ 19 พฤษภาคม 2536)

การคัดค้านภาษีประชาธิปไตยด้วยเหตุผลที่ว่า ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีที่แท่นั้น เป็นข้อคัดค้านที่ฟังไม่ขึ้น เพราะในสังคมเศรษฐกิจปัจจุบันหลายต่อหลายสังคม มีการจัดเก็บภาษีหลายต่อหลายประเภทที่ระบุวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินตั้งแต่ต้น ในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียมีการจัดเก็บภาษีบัณฑิต ซึ่งนำเงินภาษีไปใช้จ่ายด้านการอุดมศึกษา ในประเทศไทยเอง ก็มีภาษี ลักษณะนี้มาช้านานแล้ว ดังเช่นการจัดเก็บเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง เพื่อนำรายได้ไปใช้ในการส่งเสริมการทำสวนยาง การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (ฟรีเมีย่มข้าว) เพื่อนำไปใช้สงเคราะห์เกษตรกร ตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้าตามพระราชบัญญัติการส่งออกนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522 เพื่อเป็นรายได้ของกองทุนส่งเสริมการส่งออก เป็นต้น แม้ว่าเงินสงเคราะห์การทำสวนยาง ค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว และค่าธรรมเนียมพิเศษการนำเข้า จะไม่มีคำว่า 'ภาษี' ประกอบชื่ออยู่ด้วย แต่นักเศรษฐศาสตร์ก็ถือว่าเป็นภาษีอากรทั้งสิ้น

การสนับสนุนหรือการคัดค้านภาษีอากรประเภทหนึ่งประเภทใด ควรจะพิจารณาผลดีและผลเสียอันเกิดจากการจัดเก็บภาษีอากรประเภทนั้นมากกว่าที่จะพิจารณาจากการตีตรา

ว่า ภาษีประเภทนั้นเป็นภาษีที่แท้หรือไม่แท้ เพราะความแท้หรือไม่แท้ของภาษีอากรเป็นเพียงมายาภาพที่มนุษย์สร้างขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์บางสำนักมีความเห็นว่า การจัดเก็บภาษีอากรโดยที่มีการระบุวัตถุประสงค์ไว้ล่วงหน้าว่าจะนำรายได้ที่จัดเก็บได้ไปใช้ในด้านใด (tax earmarking) เป็นวิธีการจัดเก็บภาษีที่เอื้ออำนวยให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรสามารถเปิดเผยความพึงใจหรือความไม่พึงใจในการเสียภาษีประเภทนั้น วิธีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้จึงสอดคล้องกับหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมในสังคมประชาธิปไตย หากประชาชนผู้เสียภาษีอากรไม่เห็นชอบด้วยกับเป้าหมายและพฤติกรรมกาใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ก็อาจแสดงมติมหาชนเพื่อล้มเลิกการจัดเก็บภาษีอากรดังกล่าวได้

ข้อดีดังที่กล่าวข้างต้นนี้ต้องนับว่าเป็นข้อดีของภาษีประชาธิปไตยด้วย กรมสรรพากรเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเปิดเผยความพึงใจว่า ยินดีที่จะจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองหรือไม่ และหากยินดีจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าว ต้องการจ่ายให้แก่พรรคการเมืองใด ประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงอยู่ในฐานะที่จะประเมินพฤติกรรมของพรรคการเมืองได้ว่า สมควรที่จะได้รับเงินอุดหนุนหรือไม่ หากประชาชนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาพร้อมใจกันคัดค้านการจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่พรรคการเมือง การเก็บภาษีประชาธิปไตยย่อมมีโอกาสทำได้

แต่กระบวนการผลักดันการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย ซึ่งไม่เป็นไปตามมรรควิถีประชาธิปไตย การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองซึ่งละเมิดวินัยทางการคลัง โครงสร้างอัตราภาษีที่ไม่เป็นธรรม ประกอบกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองที่มุ่งแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล ยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ได้ทำลายคุณค่าของภาษีประชาธิปไตยจนหมดสิ้น

พรรคประชาธิปัตย์พยายามผลักดันให้ภาษีประชาธิปไตยผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แม้ว่าผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลหลายต่อหลายคนแสดงความเห็นคัดค้านการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ด้วย เหตุผลที่แตกต่างกัน แต่ก็ต้องถูก ส.ส. สังกัดพรรคประชาธิปัตย์โจมตีระลอกแล้วระลอกเล่า เสียงคัดค้านที่สำคัญมาจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ และพรรคความหวังใหม่ จนท้ายที่สุดนายชวน หลีกภัย เสียงอ่อนลง โดยกล่าวว่า ข้อเสนอนี้เป็นเพียงแนวคิดหนึ่ง และมอบให้นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรี ประสานกับกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้เห็นความเห็นร่วมกัน แม้ว่านายกรัฐมนตรีจะมีเจตนาดีในการพัฒนาพรรคการเมือง แต่ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยน่าจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี

ด้วยเหตุที่พรรคประชาธิปัตย์คาดการณ์ล่วงหน้าแล้วว่า การจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยจะประสบกับการต่อต้าน จึงมิได้เสนอการจัดเก็บภาษีใหม่ หากแต่เป็นการบัน



รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อนำมาจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง เมื่อข้อเสนอนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ก็จะเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่---) พ.ศ.---- เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาต่อไป หากไม่มีความแตกแยกทั้งทางการเมืองและทางความคิดในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล กฎหมายฉบับนี้ก็จะผ่านสภาผู้แทนราษฎรด้วยความไม่ยากลำบากนัก ในเมื่อรัฐบาลกุมเสียงข้างมากในสภาฯ

กระบวนการผลักดันการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ดูเผินๆ แล้วเป็นไปตามครรลองประชาธิปไตย แต่แท้ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ภาษีประชาธิปไตยแตกต่างจากภาษีประเภทอื่นๆ ในขณะที่รายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่รายได้จากการเก็บภาษีประชาธิปไตยนำไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงมีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ ความเป็นกลางของ ส.ส. ที่จะประเมินผลดีและผลเสียของภาษีนี้โดยไม่อยู่บนพื้นฐานของอัตวิสัยจึงไม่มี หากสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบในการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในกรณีนี้มีผลเสมือนหนึ่งการเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่พรรคการเมือง

รัฐบาลที่อาศัยเสียงข้างมากในสภาฯ ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ไม่เพียงแต่จะไร้มารยาททางการเมืองเท่านั้น หากทว่ายังค่อนไปในด้านการขอลออำนาจอีกด้วย ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยมีผลไม่แตกต่างจากการใช้อำนาจเบิกจ่ายเงินจากคลังมาให้ตนเอง แม้จะมีการกล่าวอ้างว่า เงินอุดหนุนพรรคการเมืองจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมอีกทอดหนึ่ง แต่ความข้อนี้ก็ยากที่จะพิสูจน์ได้ ภาพพจน์ของพรรคการเมืองและนักการเมืองดังที่เป็นมาในอดีตและดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้ทำลายศรัทธาของประชาชนที่มีต่อพรรคการเมืองและระบอบประชาธิปไตยไปจนเกือบหมดสิ้น

การจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยจะเป็นไปตามมรรควิถีแห่งประชาธิปไตยก็ต่อเมื่อมีการหยั่งประชามติ (referendum) เพื่อขอความเห็นชอบจากประชาชน หากประชาชนให้ความเห็นชอบ รัฐบาลย่อมมีความชอบธรรมที่จะจัดเก็บภาษีประเภทนี้เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ การนำเสนอกฎหมายภาษีประชาธิปไตยเพื่อขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรไม่เป็นการเพียงพอ เพราะการลงมติของ ส.ส. ในกรณีนี้เป็น การลงมติเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง มิใช่การลงมติเพื่อผลประโยชน์ของผู้อื่น

เหตุผลการเดียวที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติไม่ให้ความเห็นชอบในการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตย ก็คือ ผลประโยชน์จากการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยตกแก่พรรคการเมืองโดยไม่เท่าเทียมกัน โดยที่พรรคประชาธิปัตย์และพรรคพลังธรรม มีแนวโน้มที่จะได้ประโยชน์มากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ

ภาษีประชาชนปีใดที่มีใช้ภาษีที่จัดเก็บใหม่ หากแต่เป็นการบันรายนได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง การบันรายนได้จากภาษีดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่ละเมิดวินัยทางการคลัง ซึ่งอาจก่อภัยมหันต์แก่ระบบการคลังในอนาคตได้

ในการบริหารการคลัง รัฐบาลพึงให้ความสำคัญแก่นัยที่สำคัญอย่างน้อย 2 ข้อ ข้อที่หนึ่ง ได้แก่ หลักการที่ว่า บรรดาเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งปวงจักต้องนำส่งคลังแผ่นดิน ข้อที่สอง ได้แก่ หลักการที่ว่า การเบิกเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนหรืออย่างน้อยที่สุดจักต้องมีกฎหมายรองรับ หลักการข้อแรกปรากฏในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491 ในขณะที่หลักการข้อที่สองปรากฏในมาตรา 6 ของกฎหมายฉบับเดียวกันนี้ แม้ว่ากฎหมายการคลังจะมีข้อยกเว้นที่ทำให้เบี่ยงเบนจากหลักการทั้งสอง แต่ก็เพียงเพื่อให้การบริหารการคลังมีความยืดหยุ่นเท่านั้น

ตามข้อเสนอภาษีประชาชนปีใด ยอธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจกันเงินรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ผู้มีเงินได้พึงประเมินจ่ายคนละ 100 บาท เพื่อนำไปอุดหนุนพรรคการเมือง โดยไม่ต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง การให้อำนาจในการกันเงินภาษีอากรแก่ฝ่ายบริหารย่อมก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* กระแสการนำเงินส่งคลังจะมีช่องรั่วไหลมากขึ้น เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐมิได้นำส่งคลังแผ่นดินอย่างครบถ้วน การกันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง จะกลายเป็นตัวอย่างและข้ออ้างในการกันเงินได้ของแผ่นดินอย่างแพร่หลายในอนาคต

*ประการที่สอง* เมื่อกฎหมายภาษีประชาชนปีใดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกันรายได้จากภาษีอากร ฝ่ายบริหารก็หมดความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายรายจ่ายเพื่อขออนุมัติสภาผู้แทนราษฎรในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง เพราะรายได้จากภาษีอากรถูกกันไว้ตั้งแต่ต้นก่อนที่จะนำส่งคลังแผ่นดินเสียอีก ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหาร ในกรณีนี้ได้

*ประการที่สาม* การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายภาษีประชาชนปีใดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุน หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้จะเป็นธรรมหรือไม่ และจะเกื้อประโยชน์พรรคการเมืองมากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับมโนธรรมของรัฐบาลเอง เพราะฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีส่วนร่วมในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามข้อเสนอของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เป็นวิธีการที่ละเมิดวินัยทางการ

คลัง หากการกันเงินภาษีออกเป็นรายจ่ายกระทำกันอย่างแพร่หลาย ฝ่ายนิติบัญญัติย่อมไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารได้ ทั้งที่อำนาจการตรวจสอบและการถ่วงดุลของฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันมีน้อยอยู่แล้ว การเก็บภาษีประชาชนปีใดก็ตามข้อเสนอของพรรคประชาธิปัตย์จะยิ่งซ้ำเติมปัญหาดังกล่าวนี้

ระบบการคลังที่ปราศจากการถ่วงดุลอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารย่อมนำระบบเศรษฐกิจไปสู่หุบเหวแห่งหายนภัยได้โดยง่าย

## ภาษีประชาธิปไตย (ตอนที่สอง)

แนวความคิดเกี่ยวกับการใช้มาตรการทางการคลังในการส่งเสริมประชาธิปไตย ปรากฏอย่างเด่นชัดภายหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 เมื่อบรรดาพ่อค้านายทุนนักธุรกิจ ร่ำรวยที่จะมีบทบาทในการร่วมพัฒนาระบอบประชาธิปไตย ส่วนหนึ่งด้วยการบริจาคเงินให้ พรรคการเมือง แต่ติดขัดที่เงินบริจาคเหล่านี้ไม่สามารถนำมาหักค่าใช้จ่ายก่อนเสียภาษีเงินได้ ประมวลรัษฎากรที่มีผลบังคับใช้อยู่ปัจจุบันไม่มีมาตรการที่ให้สิ่งจูงใจทางด้านภาษีอากรส่งเสริม การบริจาคเงินให้พรรคการเมือง

ในขณะที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มิได้แสดงความกระตือรือร้นในการ ผลักดันมาตรการทางการคลังในการส่งเสริมประชาธิปไตย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กลับให้ความสำคัญ เรื่องนี้เป็นอย่างยิ่ง นับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2535 เป็นต้นมา มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับเรื่อง นี้มาเป็นลำดับมาตรการที่อยู่ในขอบข่ายการพิจารณามีทั้งมาตรการด้านรายจ่ายและด้านภาษี อากร ในด้านหนึ่ง นายอานวย ปะติเส เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ให้สัมภาษณ์ หนังสือพิมพ์ว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย อาจตรากฎหมายเงินบริจาคพรรคการเมืองโดยอาศัย US Financial Contribution for Political Parties Law เป็นแม่แบบ (*The Bangkok Post*, November 3, 1992) ในอีกด้านหนึ่ง กรมสรรพากรก็แสวงหามาตรการในการผ่อนคลายนโยบายภาษีแก่ผู้ที่ บริจาคเงินให้พรรคการเมืองทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล แต่แนวความคิด ในเรื่องเหล่านี้ปรับเปลี่ยนอยู่เกือบตลอดเวลา เมื่อวิเคราะห์จากบทสัมภาษณ์ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล อธิบดีกรมสรรพากรในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2535 ถึงเดือนมกราคม 2536

สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดานั้น ในขั้นต้นมีข้อเสนอที่จะให้บริจาคเงินแก่ พรรคการเมืองได้ไม่เกิน 10% ของเงินได้สุทธิหลังจากที่หักค่าใช้จ่ายอื่นๆแล้ว โดยที่เงินบริจาค จำนวนดังกล่าวนี้สามารถหักจากฐานเงินได้สุติก่อนเสียภาษีได้ (*The Nation*, November 10, 1992) ต่อมาข้อเสนอนี้ก็แปรเปลี่ยนไปว่า เงินบริจาคพรรคการเมืองสามารถหักออกจากเงินได้พึง

ประเมินก่อนคำนวณภาษีที่ต้องเสียได้ แต่เงินบริจาคนี้ต้องไม่เกิน 100 บาท (กรุงเทพมหานคร ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม 2535)

สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคล ในขั้นต้นมีข้อเสนอว่า เงินบริจาคพรรคการเมือง จะถือเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถหักออกจากเงินได้พึงประเมินก่อนเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลได้ แต่เงินบริจาคมานั้นจะต้องไม่เกิน 2% ของกำไรสุทธิหลังหักภาษีแล้ว ประมวลรัษฎากรที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันอนุโลมให้เงินบริจาคสาธารณกุศลเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถหักจากเงินได้พึงประเมิน แต่ต้องมีจำนวน ไม่เกิน 2% ของกำไรสุทธิ ทั้งนี้เงินบริจาคพรรคการเมืองมิได้ถือเป็นเงินบริจาคสาธารณกุศลจึงไม่เข้าข่ายที่จะได้รับยกเว้นภาษี ดังนั้น หากต้องการให้เงินบริจาคพรรคการเมืองได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อขยายวงเงินบริจาคที่ไม่ต้องเสียภาษีเป็น 4% ของกำไรสุทธิ

ต่อมา อธิบดีกรมสรรพากรมีความเห็นว่า ควรจะมีการกำหนดวงเงินบริจาคสูงสุดสำหรับนิติบุคคล เพราะวงเงินบริจาค 2% ของกำไรสุทธิสำหรับบริษัทขนาดใหญ่มีจำนวนสูงมาก ซึ่งเปิดช่องให้ธุรกิจขนาดใหญ่ครอบงำพรรคการเมืองได้ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 28 ธันวาคม 2535) ในที่สุด กรมสรรพากรก็กำหนดวงเงินบริจาคพรรคการเมืองที่ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลไม่ให้เกิน 200,000 บาท (แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 มกราคม 2536)

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์แตกต่างจากข้อคิดริของกรมสรรพากรในขั้นพื้นฐาน ในประการแรก มาตรการการลดหย่อนภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับเงินบริจาคพรรคการเมืองตามความดำริของกรมสรรพากรไม่ปรากฏในข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งไม่ปรากฏแน่ชัดว่า จะมีมาตรการนี้ตามมาในภายหลังหรือไม่ ในประการที่สอง ในขณะที่ข้อเสนอดั้งเดิมต้องการให้ประชาชนตัดสินใจในการบริจาคเงินพรรคการเมืองโดยอิสระ แล้วนำไปสู่การบริจาคเงินมาเป็นหลักฐานในการลดหย่อนภาระภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา แต่ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์เลือกวิธีการกันรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดาไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง

เมื่อเปรียบเทียบข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์กับข้อเสนอดั้งเดิม จะพบว่า ข้อเสนอของพรรคประชาธิปัตย์มีข้อด้อยและสร้างปัญหาแก่ระบบการคลังเป็นอันมาก

*ประการแรก* มาตรการการให้สิ่งจูงใจในการบริจาคเงินแก่พรรคการเมือง ด้วยการลดหย่อนภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นมาตรการที่ไม่ละเมิดวินัยทางการคลัง เพราะรายได้จากการจัดเก็บภาษีต้องนำส่งคลังโดยครบถ้วน หากจะมีการเบิกเงินจากคลังไปใช้ ก็ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่มาตรการการกักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่ทำลายวินัยทางการคลัง เพราะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทางการคลังของฝ่ายบริหารในเรื่องนี้ได้

*ประการที่สอง* มาตรการการกักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเพื่อจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองเป็นมาตรการที่ทำให้รัฐบาลต้องมีภาระรายจ่ายในการบริหารการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว รายจ่ายในการบริหารนี้ครอบคลุมถึงรายจ่ายในการตรวจสอบการทำงานของกรมสรรพากร และรายจ่ายของนายทะเบียนพรรคการเมืองในการติดตามและตรวจสอบบัญชีการใช้จ่ายของพรรคการเมือง รายจ่ายและภาระในการบริหารเหล่านี้จะไม่มี หากรัฐบาลปล่อยให้ประชาชนตัดสินใจบริจาคเงินกันเอง แล้วนำไปสู่การบริจาคเงินมาขอลดหย่อนภาระภาษี

*การการที่สาม* ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์เปิดช่องให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยปราศจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่เดียวกันก็เปิดช่องให้เจ้าพนักงานสรรพากรและผู้ทรงอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้ ดังเช่นการแก้หรือเติมเอกสารการเสียภาษีเพื่อให้การจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นประโยชน์แก่พรรคการเมืองบางพรรคมากเป็นพิเศษ แม้ว่าร่างกฎหมายภาษีประชาธิปไตยจะมีบทบัญญัติให้ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตรวจสอบการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองได้แต่กระบวนการตรวจสอบดังกล่าวนี้ไม่สามารถทำได้โดยสมบูรณ์และมีรายจ่ายที่ต้องเสีย นอกจากนี้ ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติทางการเมืองที่ปรากฏในเอกสารการเสียภาษียังอาจใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งผู้ที่มีทัศนคติทางการเมืองแตกต่างจากเจ้าพนักงานสรรพากรและผู้ทรงอำนาจทางการเมืองได้ ดังเช่นการเล่นงานผู้เสียภาษีที่ต้องการบริจาคเงินให้พรรคการเมืองที่เป็นอริกับพรรครัฐบาล เป็นต้น ในกรณีตรงกันข้าม มาตรการการให้สิ่งจูงใจในการบริจาคเงินแก่พรรคการเมืองจะไม่สร้างปัญหาเหล่านี้ เพราะในกรณีหลังนี้ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจในการบริจาคเงินเอง จึงไม่เปิดช่องให้เจ้าพนักงานสรรพากรและผู้ทรงอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองไปในทางฉ้อฉลได้

ทั้งที่ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารและสร้างมหันตภัยต่อระบบการคลังเช่นนี้ เหตุใดพรรคประชาธิปัตย์จึงเลือกแนวทางดังกล่าวนี้ หากมอง

ในแง่ร้าย ก็ต้องกล่าวหาว่า พรรคประชาธิปัตย์ต้องการยึดกุมอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง และใช้อำนาจนี้ในการสร้างอำนาจต่อรองทางการเมือง หากมองในแง่ดี ก็อาจเป็นว่า พรรคประชาธิปัตย์ต้องการให้มีเงินอุดหนุนอย่างเป็นทางการเป็นกอบเป็นกำ การปล่อยให้ประชาชนตัดสินใจบริจาคเงินทางการเมืองกันเอง แล้วนำไปสำคัญการบริจาคเงินมาลดหย่อนภาษีเงินได้นั้น เงินบริจาคที่พรรคการเมืองได้รับจะมีไม่มากเท่ากับมาตรการการกันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง เพราะมาตรการหลังมีลักษณะกึ่งบังคับ

แต่การกันเงิน 100 บาทจากผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทำให้ภาษีประชาธิปัตย์ มีโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย (tax regressivity) เพราะมีได้คำนึงถึงความแตกต่างด้านฐานะทางเศรษฐกิจของผู้เสียภาษี คนจนจึงต้องรับภาระภาษีประชาธิปัตย์มากกว่าคนรวย เมื่อคำนึงถึงฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้เอง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ถึงกับกล่าวหาว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กำลังรื้อฟื้นภาษีรัชชูปการ (poll tax) กลับมาจัดเก็บใหม่ ทั้งๆที่เลิกเก็บภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 (สยามรัฐรายวัน ฉบับวันที่ 19 พฤษภาคม 2519)

การกันภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในอีกแง่หนึ่ง เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาส่วนสำคัญเก็บจากเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้าง (wage income) แม้ว่าในระยะหลังๆนี้จะมีรายได้จากภาษีดอกเบียเพิ่มขึ้น แต่ผู้มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างยังคงต้องรับภาระภาษีเงินได้เกินกว่าสัดส่วนที่ปรากฏในโครงสร้างเงินได้แห่งชาติ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่มีเงินได้ประเภทเงินเดือนและค่าจ้างต้องรับภาระภาษีประชาธิปัตย์มากกว่าผู้มีเงินได้ประเภทอื่น (non-wage income)

วัตถุประสงค์สำคัญของการจัดเก็บภาษีประชาธิปัตย์มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการเงินของพรรคการเมือง จนมีความมั่นคงและสามารถทำหน้าที่ตามครรลองของระบอบประชาธิปัตย์ได้ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์บางคนกล่าวอ้างว่า เงินอุดหนุนพรรคการเมืองดังกล่าวนี้จะช่วยเกื้อกูลมิให้พรรคการเมืองต้องพึ่งพิงนายทุน และระบบการเมืองจะได้ไม่ถูกครอบงำโดยนายทุน บางคนดังเช่นนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี กล่าวอ้างว่า เงินอุดหนุนดังกล่าวนี้จะช่วยเป็นประโยชน์ต่อพรรคการเมืองขนาดเล็กและพรรคการเมืองที่ยากจน (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับที่ 18 พฤษภาคม 2536)

*ประการที่สอง* เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกร่วมกันกับพรรคการเมือง เพราะเมื่อมีส่วนร่วมในการให้เงินบริจาคแก่พรรคการเมือง ย่อมก่อความผูกพันในการติดตามการทำงาน และพฤติกรรมของพรรคการเมืองมากขึ้น จนท้ายที่สุดความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนจะมีมากขึ้น

*ประการที่สาม* เพื่อให้พรรคการเมืองปรับพฤติกรรมและบทบาทในการรับใช้ประชาชนมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า จำนวนเงินบริจาคที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับอาจบ่งบอกถึงความนิยมของประชาชน พรรคการเมืองที่ต้องการเงินบริจาคมมากขึ้นจะต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนมากขึ้น

ความพยายามที่จะมิให้พรรคการเมืองพึ่งพิงนายทุนเป็นความพยายามที่ไร้ผลตั้งแต่ต้น เพราะบัดนี้ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีได้ถูกรวบงำโดยนายทุน ดังที่นายทองใบทองเปาต์ แสดงความเห็นคัดค้านภาษีประชาธิปไตยว่า การให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองมีผลเสมือนหนึ่งการให้เงินอุดหนุนนายทุน (*The Nation*, May 19, 1993) แม้แต่ข้าราชการระดับอธิบดีกรมสรรพากรและผู้นำพรรคประชาธิปไตยก็ยังคงแสดงความกลัวเกรงการครอบงำของนายทุน แต่น่าแปลกที่ผู้คนเหล่านี้ยังคงสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยม หากจะพัฒนาอย่างนายทุนก็ต้องไม่กลัวนายทุน แท้ที่จริงแล้ว ระบอบประชาธิปไตยในตะวันตกได้พัฒนาขึ้นมาควบคู่กับระบบทุนนิยมพรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงยากที่จะหลีกเลี่ยงการพึ่งพิงนายทุนได้

การจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยคาดว่าจะมีรายได้ประมาณปีละ 400 ล้านบาท ในปี 2535 มีบุคคลธรรมดาที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณ 3.752 ล้านคน ในจำนวนนี้ประมาณ 1.5 ล้านคนอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร และเกือบทั้งหมดอาศัยอยู่ในเขตเมือง รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์บางฉบับกล่าวว่า ในจำนวนผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทั้งหมดนี้เป็นข้าราชการประมาณ 800,000 คน

ในปัจจุบันมีพรรคการเมือง 12 พรรค รายได้จากภาษีประชาธิปไตยจำนวน 400 ล้านบาทนี้ สามารถจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองโดยถ้วนเฉลี่ยเพียงพรรคละ 33.33 ล้านบาท เงินจำนวนนี้ไม่เพียงพอที่จะใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งของพรรคการเมืองทั้งพรรค ในเขตการเลือกตั้งบางเขต ผู้สมัครรับเลือกตั้งบางคนใช้จ่ายในการหาเสียงมากกว่า 30 ล้านบาทด้วยซ้ำ เงินอุดหนุนพรรคการเมืองจำนวนกระจัดริดนี้ไม่สามารถช่วยให้พรรคการเมืองสลัดหลุดจากการ



ครอบงำของนายทุนได้ และถึงจะเพิ่มเงินอุดหนุนพรรคการเมืองอีกมากปานใด ก็หนีไม่พ้นอิทธิพลการครอบงำของนายทุนอยู่นั่นเอง ในเมื่อเส้นทางการพัฒนาแบบทุนนิยมได้ส่งเสริมให้นายทุนครอบงำระบบเศรษฐกิจเรียบร้อยแล้ว

จำนวนเงินอุดหนุนพรรคการเมืองถัวเฉลี่ยพรรคละ 30-35 ล้านบาทเป็นตัวเลขที่ประมาณการจากข้อสมมติที่ว่า พรรคการเมืองได้รับเงินอุดหนุนโดยเสมอภาคกัน แต่การจัดสรรเงินอุดหนุนจะไม่เสมอภาค และไม่สอดคล้องกับโครงสร้างคะแนนเสียงเลือกตั้งทั่วประเทศที่แต่ละพรรคได้รับ เพราะผู้ที่มีเสียงในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองมิใช่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หากแต่เป็นผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และโดยที่ผู้เสียภาษีนี้เกือบทั้งหมดอยู่ในเขตเมือง รสนิยมทางการเมืองของผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในเขตเมืองจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ส่วนพรรคการเมืองที่มีฐานการเมืองในเขตชนบท ถึงจะมีสัดส่วนคะแนนเสียงเลือกตั้งสูงเพียงใด ก็จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนน้อยหรือเกือบไม่ได้เลย ข้อเท็จจริงสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ผู้ที่เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาประมาณร้อยละ 40 มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ผู้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรุงเทพมหานครจะมีบทบาทสำคัญในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ด้วยข้อเท็จจริงดังที่กล่าวข้างต้นนี้จึงเป็นที่คาดได้ว่า พรรคประชาธิปัตย์และพรรคพลังธรรมจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ๆ

ข้อเท็จจริงเหล่านี้ช่วยให้เข้าใจว่า เหตุใดพรรคประชาธิปัตย์จึงพยายามผลักดันนโยบายนี้ เหตุใดพรรคพลังธรรมซึ่งทำท่าคัดค้านในตอนแรกจึงแสดงอาการลังเลในตอนหลัง และเหตุใดพรรคความหวังใหม่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา จึงยืนอยู่ตรงกันข้ามกับพรรคประชาธิปัตย์ในเรื่องนี้ พื้นฐานของความขัดแย้งมิได้อยู่ที่ความแตกต่างด้านอุดมการณ์ทางการเมือง หากแต่อยู่ที่ผลประโยชน์ที่ไม่เสมอภาค ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองมิได้สอดคล้องกับโครงสร้างคะแนนเสียงเลือกตั้งที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับ โครงสร้างภาษีประชาธิปไตยทำให้พรรคการเมืองที่มีฐานการเมืองในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานครได้รับส่วนแบ่งเงินอุดหนุนมากกว่าพรรคการเมืองที่มีฐานการเมืองในเขตชนบท

บทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ช่วยให้เข้าใจได้ดีขึ้นว่า ภาษีประชาธิปไตยมิได้เกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดเล็ก และมีได้เกื้อกูลพรรคการเมืองที่ยากจน ดังที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์บางคนกล่าวอ้างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งมีบทบัญญัติเกื้อกูลพรรค

การเมืองขนาดใหญ่ ทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือยากจนไม่สามารถผูกมัดได้อยู่แล้ว ยิ่งพรรคการเมืองขนาดเล็กหรือยากจนที่ไม่มีฐานการเมืองในเขตเมืองด้วยแล้ว ก็ยิ่งหมดโอกาสที่จะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนนี้

หากจะกล่าวอ้างว่า การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองจะช่วยลดการซื้อเสียง ข้อกล่าวอ้างนี้ยิ่งฟังไม่ขึ้น การณ์อาจเป็นกรณีตรงกันข้าม กล่าวคือ ยิ่งซื้อเสียงมาก ยิ่งได้รับเงินอุดหนุนมาก เพราะเงินอุดหนุนพรรคการเมืองบางส่วนอาจจัดสรรตามจำนวน ส.ส.ของพรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีประชาติปีโดยส่วนที่ผู้เสียมิได้ระบุว่าจะให้แก่พรรคการเมืองใด ยิ่งไปกว่านี้ การจ่ายเงินอุดหนุนพรรคการเมืองอาจเอื้ออำนวยให้มีการซื้อเสียงมากยิ่งขึ้น เพราะเงินอุดหนุนได้ช่วยบรรเทาภาระทางการเงินของพรรคการเมืองในระดับหนึ่ง

แม้ว่ารัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะมีเจตนารมณ์อันแรงกล้าในการพัฒนาพรรคการเมือง แต่ข้อเสนอภาษีประชาติปีโดยของพรรคประชาติปีตยไม่เพียงแต่จะไม่สามารถลดการครอบงำของนายทุนเท่านั้น หากทว่ายังก่อให้เกิดการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองอย่างลำเอียง และเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉลได้ ข้อสำคัญก็คือ การกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมืองจะมีผลในการบั่นทอนวินัยทางการเมือง และทำลายการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

## ความเป็นประชาธิปไตยของภาษีประชาธิปไตย

ผมไม่รู้ลึกประหลาดใจที่ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีประชาธิปไตยของกระทรวงการคลังไม่ผ่านคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 4 มกราคม 2537 ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นเรื่องที่ผมคาดการณ์ล่วงหน้ามาก่อนแล้ว (ดูบทวิเคราะห์เรื่องนี้ใน *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 28 พฤษภาคม 2536 และฉบับวันศุกร์ที่ 4 มิถุนายน 2536) หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวตรงกันว่า พรรคความหวังใหม่และพรรคพลังธรรมยื่นหยัดคัดค้านข้อเสนอนี้ จนคณะรัฐมนตรีมีมติให้ตั้งคณะทำงานเพื่อศึกษาเรื่องนี้ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 1 เดือน

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หลายต่อหลายคนพยายามชี้แนะว่า ภาษีประชาธิปไตยจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย บางคนกล่าวเป็นนัยๆว่า ผู้ที่ต่อต้านภาษีประชาธิปไตย เป็นผู้ขัดขวางการเติบโตของระบบประชาธิปไตย ผมมีความเห็นว่า การกล่าวอ้างทำนองนี้ออกจะหน้าด้านจนเกินไป เพราะเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยเป็นข้อเสนอที่เกื้อประโยชน์ของพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งมีฐานเสียงในเขตเมืองและยึดกุมอำนาจในการจัดสรรรายได้จากภาษีดังกล่าวนี้ พรรคประชาธิปัตย์ผลักดันข้อเสนอนี้ เนื่องจากข้อเสนอนี้เป็นประโยชน์ต่อพรรคตนเป็นสำคัญ หากใช่เป็นเพราะเหตุว่า ข้อเสนอนี้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแต่ประการใดไม่

ภาษีประชาธิปไตยมิใช่ภาษีใหม่ หากแต่เป็นการกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาไปจ่ายเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง ทั้งนี้โดยมิได้สนใจว่า พรรคการเมืองจะนำเงินอุดหนุนดังกล่าวนี้ไปใช้จ่ายในด้านใด ดังนั้น ข้อกล่าวอ้างที่ว่า ภาษีประชาธิปไตยส่งเสริมการพัฒนาระบบประชาธิปไตยนั้น จึงเป็นข้อกล่าวอ้างที่เลื่อนลอย เพราะไม่มีหลักประกันใดๆว่า พรรคการเมืองจะนำเงินอุดหนุนนี้ไปใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย ประโยชน์เบื้องต้นที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ การช่วยผ่อนคลายนโยบายทางการเงินของพรรคการเมืองเท่านั้น

ผมได้ชี้ให้เห็นในบทวิเคราะห์ก่อนหน้านี้ว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยของพรรคประชาธิปัตย์เป็นข้อเสนอที่ละเมิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง จนบัดนี้ผมยังอดสงสัยมิได้ว่า

เหตุใดบรรดาขุนนางนักวิชาการในกรมสรรพากรและกระทรวงการคลังจึงยอมเป็นมือเป็นตีนและเห็นดีเห็นงามกับข้อเสนอนี้ โดยไม่ปรากฏว่ามีการทักท้วงแม้แต่น้อย

เหตุใดผมจึงเห็นว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยจะก่อให้เกิดการละเมิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง?

เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า ข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยเปิดช่องให้มีการกันรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มาจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนพรรคการเมือง โดยไม่ต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากการบริหารการคลังเริ่มเปิดช่องให้มีข้อยกเว้นเช่นนี้ ในอนาคตก็จะมีข้อเสนอให้ยกเว้นไม่ต้องนำรายได้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังสำหรับภาษีอื่นๆด้วย ทั้งนี้โดยอ้างนโยบายรัฐบาลและเหตุผลอื่นๆร้อยแปด

เงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลัง หากจะนำมาใช้จ่าย จำต้องมีกฎหมายรองรับนั้นย่อมหมายความว่า มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง

แต่เงินที่มีได้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังนั้น การส่งจ่ายเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองตามข้อเสนอนี้จึงเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง ซึ่งจนถึงบัดนี้ยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่าจะยึดถือเกณฑ์อะไร แต่ประเด็นสำคัญมีอยู่ว่า การกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองนั้นกระทำได้ด้วย การตรากฎหมายอันเป็นกฎหมายระดับอนุบัญญัติ ซึ่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร

พรรคประชาธิปัตย์ต้องการยึดกุมอำนาจในการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมือง จึงผลักดันข้อเสนอภาษีประชาธิปไตยอย่างสุดจิตสุดใจ พร้อมทั้งฟาดวงฟาดงาผู้ที่ออกมาคัดค้าน แต่เมื่อประชาชนรู้เห็นเช่นชาติเสียแล้ว พรรคประชาธิปัตย์คงจะดันทุรังต่อไปได้ยาก เพราะไม่เพียงแต่พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆจะเสียเปรียบเท่านั้น หากยังมีพรรคฝ่ายค้านที่พร้อมที่จะถล่มพรรคประชาธิปัตย์อีกด้วย

แม้ที่จริงแล้ว ทางออกที่เหมาะสมอยู่ที่การตรากฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง กฎหมายดังกล่าวนี้จะต้องกำหนดวงเงินประจำปี หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองในรายละเอียด หลักเกณฑ์การใช้เงินอุดหนุนของพรรคการเมือง และการตรวจสอบการใช้เงินอุดหนุนของพรรคการเมือง

ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายเงินอุดหนุนพรรคการเมือง น่าจะมีกระบวนการไต่สวนสาธารณะ (Public Hearings) เพื่อให้การกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆเป็นไปด้วยความรัดกุมและสนองตอบต่อเป้าประสงค์ในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

การจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองผ่านกระบวนการงบประมาณตามปกติ ทำให้มีการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และยังผลให้กระบวนการจัดสรรเงินอุดหนุนนี้เป็นกระบวนการที่เปิดเผย

น่าประหลาดที่พรรคประชาธิปัตย์ที่อ้างตนว่ารักและต้องการพัฒนาระบบประชาธิปไตยกลับผลักดันระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนพรรคการเมืองที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน

## อาการการนำเข้าภาพยนตร์

มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2536 เกี่ยวกับการลดอาการการนำเข้าภาพยนตร์ สะท้อนให้เห็นอิทธิพลของรัฐบาลอเมริกันที่มีต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยอย่างมีอานุภาพได้ เพราะเพียงแต่ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (U.S. Trade Representative = USTR) ยื่นเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยดำเนินการแก้ไขเรื่องกฎหมายลิขสิทธิ์ สิทธิบัตรยา และการลดอาการการนำเข้าภาพยนตร์ภายในเดือนสิงหาคม 2536 มิฉะนั้นไทยจะยังคงมีชื่อปรากฏอยู่ในกลุ่มประเทศผู้มีความขัดแย้งอันเป็นอุปสรรคทางการค้ากับสหรัฐอเมริกา (Priority Foreign Country Watchlist) ต่อไปเท่านั้น รัฐบาลไทยก็ต้องปฏิบัติตามอย่างชนิดที่เรียกได้ว่า 'เชื่องๆ'

ก่อนหน้านี้ มีความพยายามที่จะปล่อยข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า ประเด็นเรื่องการลดอาการการนำเข้าภาพยนตร์เป็นเรื่องที่นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ สมยอมผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในระหว่างการเจรจาการค้าระหว่างประเทศทั้งสองระหว่างวันที่ 29 เมษายน ถึงวันที่ 6 พฤษภาคม 2536 ทั้งนี้มีรายงานข่าวทำนองว่า ทั้งนายสุภชัย พานิชภักดิ์ รองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ และนายพร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ต่างไม่ทราบประเด็นการเจรจาเรื่องนี้ ในขณะที่นายสุชาย เชาววิศิษฐ์ รักษาการอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ยืนยันว่า ทั้งนายพรและคณะผู้แทนในการเจรจาการค้ากับสหรัฐฯ ซึ่งนำโดยนายสุภชัย ต่างทราบประเด็นการเจรจาเรื่องนี้ดี เพราะมีไต่เรื่องใหม่ที่เป็นความลับ ด้วยรัฐบาลอเมริกันได้กดดันกระทรวงการคลังมา 3-4 ปีแล้ว (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 6 สิงหาคม 2536)

ความขัดแย้งระหว่างทีมงานของนายสุภชัย พานิชภักดิ์ กับทีมงานของนายอุทัย พิมพ์ใจชน เกี่ยวกับการเจรจาการค้ากับสหรัฐอเมริกามีมาช้านานแล้ว นอกจากนี้ นายอุทัยยังมีปัญหาความขัดแย้งกับนายพรอีกด้วย อย่างไรก็ตาม 'ไม่ว่านายอุทัยได้แสดงที่ทำ 'สมยอม' ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาในการลดอาการการนำเข้าภาพยนตร์หรือไม่ มิใช่ประเด็นที่มีความสำคัญอีกต่อไป ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า บัดนี้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจลดอาการนำเข้าดังกล่าวนี้แล้ว ทั้งนี้ด้วยการขงเรื่องของคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (กนศ.)

ซึ่งมีนายศุภชัย พานิชภักดิ์ เป็นประธาน ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ทีมงานของนายศุภชัยมิควรออกข่าวกล่าวหานายอุทัยอีกต่อไปเพราะข้อเท็จจริงปรากฏแล้วว่า ไม่ว่าจะเป็นที่ทีมงานของนายศุภชัยหรือทีมงานของนายอุทัย รัฐบาลไทยก็ต้องลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์เหมือนกัน

เหตุใดรัฐบาลอเมริกันจึงมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยได้มากมายเช่นนี้?

อรรถาธิบายของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้คงอยู่ที่ว่า พัฒนาการของระบบเศรษฐกิจไทยในช่วงสามทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้การจำเรื้อเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงการขยายตัวของภาคการส่งออกอย่างสำคัญ โดยที่สินค้าออกของไทยต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสำคัญอีกทอดหนึ่ง การพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกดังกล่าวนี้เป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นหลังปี 2523 เป็นต้นมา

ในปี 2523 ไทยขายสินค้าออกให้สหรัฐอเมริกาเพียง 16,834 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.6 ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมด แต่ในปี 2535 มูลค่าการส่งออกไปสหรัฐฯ เพิ่มขึ้นเป็น 185,006 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.4 ของมูลค่าการส่งออกรวม

ด้วยเหตุที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกสำคัญนี้เอง ประกอบกับการที่สินค้าออกของไทยมีความสำคัญน้อยมากในโครงสร้างการนำเข้าของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลอเมริกันจึงมีอำนาจต่อรองในการเจรจาการค้ากับไทยสูง เหตุปัจจัยดังกล่าวนี้ยังถูกเสริมด้วยแรงกดดันภายในประเทศไทยเองด้วย การเติบโตใหญ่ของกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมืองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทำให้กลุ่มทุนดังกล่าวนี้ทรงอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ทั้งนี้ปรากฏอย่างชัดเจนว่ากลุ่มทุนดังกล่าวนี้มีจุดยืนที่จะให้รัฐบาลไทยโอนอ่อนผ่อนตามข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน เพราะด้วยการยอมจำนนต่อแรงกดดันของรัฐบาลอเมริกันเช่นนี้เอง สินค้าไทยจะสามารถถูกทยอยนำเข้าสู่ตลาดอเมริกันได้อย่างสะดวกตาย

การเก็บอากรการนำเข้าภาพยนตร์เป็นประเด็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลอเมริกันมาเป็นเวลาถึง 18 ปี กล่าวโดยพื้นฐานแล้วเป็นความขัดแย้งด้านปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมกับปรัชญาเศรษฐกิจชาตินิยม นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมา

ก่อนวันที่ 25 ธันวาคม 2519 ภาพยนตร์ต่างประเทศเสียอากรขาเข้าเพียงเมตรละ 2.20 บาท โดยที่ภาพยนตร์ที่ถ่ายทำในประเทศไทยและส่งไปคัดลอกฟิล์มยังต่างประเทศ เมื่อนำกลับเข้ามาต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราเมตรละ 0.50-2.20 บาท ผู้ประกอบการภาพยนตร์ไทยได้รวมตัวเพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยปกป้องภาพยนตร์ไทย ด้วยการตั้งกำแพงภาษีสกัดภาพยนตร์

ต่างประเทศ ทั้งนี้โดยมีนายพร้อมสิน สีบุญเรือง และนายไพจิตร ศุภวาริ เป็นผู้นำ การผลักดันเรื่องนี้ประสบความสำเร็จในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งมีนโยบายที่จะรื้อฟื้นความรู้สึกชาตินิยมให้กลับคืนมาอีกครั้งหนึ่ง

การเปลี่ยนแปลงอากรการนำเข้าภาพยนตร์เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2519 ยังผลให้ภาพยนตร์ต่างประเทศต้องเสียอากรขาเข้าในอัตราเมตรละ 30 บาท ส่วนภาพยนตร์ไทยที่ส่งไปต่างประเทศเมื่อนำกลับเข้ามาเสียอากรขาเข้าลดลงจากอัตราเดิม เหลือเพียง 0.15-0.50 บาทต่อเมตร โดยที่ภาพยนตร์สารคดีและวิชาการไม่ต้องเสียอากรขาเข้าเลย (รายละเอียดดูตารางที่ 1)

การตั้งกำแพงภาษีสกัดภาพยนตร์ต่างประเทศดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้านและต่อต้านจากอุตสาหกรรมภาพยนตร์อเมริกันอย่างมาก จนถึงกับบอยคอตต์ไม่ส่งภาพยนตร์เข้ามาฉายในเมืองไทยเป็นเวลาเกือบ 5 ปี โดยเพิ่งจะกลับคืนสู่ตลาดไทยประมาณปี 2524 เป็นต้นมา แต่การตั้งกำแพงภาษีทำให้พฤติกรรมการนำเข้าภาพยนตร์แปรเปลี่ยนไป โดยแทนที่จะนำเข้าฟิล์มภาพยนตร์ที่ล้างสำเร็จรูปแล้วจำนวนหลายชุดสำหรับภาพยนตร์เรื่องหนึ่ง ๆ ดังที่เคยเป็นมาในอดีต กลับนำเข้ามาเพียงชุดเดียว แล้วนำมาอัดคัดลอกในเมืองไทย ทั้งนี้เพื่อจะได้ลดต้นทุนส่วนที่เป็นอากรขาเข้า การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมดังกล่าวนี้ยังผลให้ธุรกิจห้องปฏิบัติการอัดล้างฟิล์มภาพยนตร์ในประเทศไทยเฟื่องฟูอย่างยิ่ง การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การเติบโตของธุรกิจการนำเข้าภาพยนตร์จากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่กลุ่มบริษัทภาพยนตร์เมเจอร์บอยคอตต์ตลาดไทย แต่การปกป้องอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยด้วยการตั้งกำแพงภาษีสกัดภาพยนตร์ต่างประเทศ หาได้มีผลในการช่วยให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยเจริญขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาพยนตร์ไทยมิใช่สินค้าที่ทดแทนภาพยนตร์ต่างประเทศได้โดยสมบูรณ์

ข้อเท็จจริงก็คือ สัดส่วนของภาพยนตร์ไทยที่ฉายในเมืองไทยมีแนวโน้มตกต่ำลงในปี 2530 สัดส่วนระหว่างภาพยนตร์ไทยกับภาพยนตร์ต่างประเทศตกประมาณ 50 ต่อ 50 สัดส่วนนี้ลดเหลือเพียง 20 ต่อ 80 ในปี 2535 ทั้งนี้การเติบโตใหญ่ของละครโทรทัศน์มีส่วนสำคัญอย่างมากในการทำให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยหดตัว

บริษัทผู้ผลิตภาพยนตร์อเมริกันเพียรพยายามกดดันให้รัฐบาลไทยลดอากรขาเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศอยู่ตลอดเวลา แรงกดดันมีอย่างต่อเนื่องนับตั้งตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา กลุ่มผู้ผลิตภาพยนตร์อเมริกันได้อาศัยกฎหมายการค้า (Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988) ให้เป็นประโยชน์ ด้วยการร้องเรียนต่อสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา จนกลายเป็นประเด็นสำคัญในการเจรจาการค้าทวิภาคีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา

ผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกาต้องการให้รัฐบาลไทยเลิกเก็บอากรขาเข้าจากภาพยนตร์ต่างประเทศ แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย พยายามรักษาหน้าด้วยการไม่ตามใจรัฐบาล



อเมริกันทั้งหมด ผลก็คือ อัตราอากรการนำเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศลดลงจากเมตรละ 30 บาท เหลือเพียงเมตรละ 10 บาท ซึ่งน่าสังเกตว่า อัตราพิกัดใหม่นี้ยังคงสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บก่อนวันที่ 25 ธันวาคม 2536 อีกทั้งยังสูงกว่าอัตราที่เรียกเก็บในประเทศอาเซียนอื่น ๆ ด้วย

แม้ว่าการลดอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากภาพยนตร์ต่างประเทศจะก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทย แต่รัฐบาลก็ลดทอนความไม่พอใจดังกล่าวนี้ด้วยมาตรการภาษี 2 มาตรการ อันได้แก่

(1) การลดอากรขาเข้าแก่ภาพยนตร์ไทยที่ถ่ายทำและล้างอัดยังต่างประเทศ เมื่อนำกลับเข้ามาจะเสียอากรขาเข้าเมตรละ 1.50 บาท ลดลงจากเดิมซึ่งต้องเสียเมตรละ 15 บาท

(2) การลดอากรขาเข้าสำหรับอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์จากอัตรา 15% เหลือเพียง 5% ของมูลค่า อุปกรณ์ดังกล่าวนี้ประกอบด้วยกล้องภาพยนตร์ เครื่องล้างฟิล์ม เครื่องตัดต่อฟิล์ม เครื่องพิมพ์ฟิล์ม ฟิล์มดิบ และน้ำยาล้างฟิล์ม โดยที่มิได้ลดอากรขาเข้าสำหรับสปรอตไลท์

ผู้ประกอบการภาพยนตร์ไทยควรจะคารวะสำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา ความพยายามของผู้ประกอบการเหล่านี้ในการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยลดอากรการนำเข้าอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์ไม่เคยสัมฤทธิ์ผล รัฐบาลชุดแล้วชุดเล่าต่างทำหุทวนลมต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า สมาพันธ์ภาพยนตร์แห่งชาติหาได้มีอำนาจการต่อรองแม้แต่น้อย แต่พลันที่รัฐบาลไทยต้องก้มหัวให้กับข้อเรียกร้องของรัฐบาลอเมริกัน ผู้ประกอบการภาพยนตร์ไทยก็พลอยได้รับส่วนบุญด้วย แม้จะเป็นส่วนบุญอันน้อยนิด ซึ่งอาจไม่คุ้มกับความสูญเสียที่จะเกิดขึ้นในอนาคตก็ตาม

การลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2536 ก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* การนำเข้าภาพยนตร์ต่างประเทศจะมีมากขึ้น ทั้งนี้เป็นที่คาดกันโดยทั่วไปว่า ภาพยนตร์จากฮ่องกงจะเข้ามายึดตลาดไทย โดยจะมีส่วนแบ่งตลาดสูงกว่า 75% ของตลาดภาพยนตร์ต่างประเทศทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การนำเข้าภาพยนตร์ที่มีลักษณะเป็นประณีตศิลป์ ซึ่งมีผู้ชมจำนวนน้อย จะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้การทะลักเข้ามาของภาพยนตร์ต่างประเทศย่อมทำให้ส่วนแบ่งตลาดของภาพยนตร์ไทยลดลงอย่างแน่นอน กระนั้นก็ตาม นโยบายการเปิดตลาดภาพยนตร์เสรีมิใช่สาเหตุปฐมฐานที่ทำให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ไทยหดตัว

*ประการที่สอง* การลดกำแพงภาษีสำหรับภาพยนตร์ต่างประเทศย่อมเกื้อกูลต่อการประกอบธุรกิจการนำเข้าภาพยนตร์และธุรกิจโรงภาพยนตร์

*ประการที่สาม* ธุรกิจห้องปฏิบัติการล้างอัดฟิล์มภาพยนตร์อาจได้รับผลกระทบเชิงลบ หากการลดกำแพงภาษีทำให้พฤติกรรมการนำเข้าภาพยนตร์แปรเปลี่ยนไปเป็นการนำเข้าฟิล์มภาพยนตร์ที่ล้างเสร็จแล้ว (exposed film) มากขึ้น

*ประการที่สี่* รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จากการลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์และอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์ในครั้งนี้ ทั้งนี้มีประมาณการว่า รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ประมาณปีละ 50 ล้านบาทจากการลดอากรการนำเข้าภาพยนตร์ แต่ไม่มีประมาณการสำหรับอากรการนำเข้าอุปกรณ์การผลิตภาพยนตร์ อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว รัฐบาลจะมีรายได้เพิ่มขึ้นทั้งในรูปอากรขาเข้า ภาษีการค้า และภาษีเงินได้นิติบุคคลจากธุรกิจการนำเข้าภาพยนตร์และธุรกิจโรงภาพยนตร์

### ตารางที่ 1

การเปลี่ยนแปลงอากรการนำเข้าภาพยนตร์

เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2519

(บาทต่อเมตร)

ประเภทสินค้า	อัตราเดิม	อัตราใหม่
1. ฟิล์มภาพยนตร์ที่ได้คัดลอกจากฟิล์มภาพยนตร์ที่ถ่ายทำภายในประเทศ		
(ก) ขนาดตั้งแต่ 35 มม.ขึ้นไป	2.20	0.50
(ข) อื่น ๆ	0.50	0.15
2. ฟิล์มภาพยนตร์ที่ถ่ายทำในต่างประเทศขนาดตั้งแต่ 35 มม.ขึ้นไป	2.20	30.00
3. ฟิล์มภาพยนตร์บันทึกเหตุการณ์หรือสถานที่ตามที่เป็นจริงโดยมิได้แต่งขึ้นหรือฟิล์มภาพยนตร์วิชาการ		
(ก) ขนาดตั้งแต่ 35 มม.ขึ้นไป	0.22	ไม่ต้องเสีย
(ข) อื่น ๆ	0.05	ไม่ต้องเสีย

## จุดจบของอุตสาหกรรมทารก

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2537 ให้ปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป นับเป็นการตัดสินใจที่สำคัญยิ่งในการปฏิรูประบบภาษีศุลกากร และนับได้ว่าเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายที่จะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการผลิตของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างสำคัญในอนาคต

กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ภายใต้การนำของนายสมชัย ฤชุพันธุ์ เป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังการปฏิรูประบบภาษีศุลกากรครั้งนี้ โดยที่แนวทางการปฏิรูปเป็นแนวทางที่สืบเนื่องมาแต่ปี 2533 แต่การปฏิรูปใด ๆ เป็นเรื่องที่ยากจะเกิดขึ้นได้ หากผู้กุมอำนาจทางการเมืองไม่เห็นชอบด้วย ความดีความชอบในการปฏิรูปครั้งนี้ส่วนหนึ่งจึงสมควรยกให้แก่นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนปัจจุบัน

นับตั้งแต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรม พ.ศ.2505 มีผลบังคับใช้ รัฐบาลได้ใช้อกรขาเข้าตั้งกำแพงภาษีสกัดกั้นการนำสินค้าเข้าจากต่างประเทศเพื่อปกป้อง คุ่มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ การตั้งกำแพงภาษีครั้งสำคัญเกิดขึ้นในปี 2507 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา กำแพงภาษีของไทยก็ถูกเสริมให้แข็งแกร่งตามลำดับ จนอัตราอากรขาเข้าสำหรับสินค้าบางรายการสูงกว่า 100% เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับปัญหาการขาดดุลการค้าควบคู่กับการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศติดต่อกันระหว่างปี 2512-2514 รัฐบาลไทยตัดสินใจขึ้นอัตราขาเข้าสำหรับสินค้ามากกว่า 200 รายการในเดือนกรกฎาคม 2513 ทั้งนี้เพื่อสกัดการนำเข้า โดยหวังที่จะบรรเทาปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ แต่การเขยิบพิกัดอัตราขาเข้ามีผลในการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศด้วย

นโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเกิดจากฐานความเชื่อที่ว่า อุตสาหกรรมภายในประเทศยังเป็นอุตสาหกรรมทารก (Infant Industry Argument) หากปล่อยให้มีการค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี อุตสาหกรรมภายในประเทศไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันกับสินค้าเข้าจากต่างประเทศได้ จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องปกป้องคุ้มครองชั่วคราวระยะหนึ่ง เพื่อให้

อุตสาหกรรมเหล่านี้เติบโตใหญ่กล้าแข็งพอเพียงที่จะเผชิญโลกแห่งการแข่งขันได้ มิฉะนั้นการพัฒนาอุตสาหกรรมย่อมยากที่จะเป็นไปได้ แต่การปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศก็เนิ่นนานมากกว่าสามทศวรรษ จนอุตสาหกรรมทารกกกลายเป็นอุตสาหกรรมเฒ่าทารก โดยที่นายทุนอุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องเก็บเกี่ยวและเสพสุขผลประโยชน์จากการปกป้องอย่างเต็มที่

แม้ว่านโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมจะมีส่วนสำคัญต่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution) ซึ่งยังผลให้โครงสร้างการผลิตของสังคมเศรษฐกิจไทยแปรเปลี่ยนไป แต่การปกป้องในช่วงเวลาอันยาวนานนี้ก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* อุตสาหกรรมที่ได้รับการปกป้องจากรัฐบาลมักจะมีประสิทธิภาพการผลิตต่ำ เนื่องจากอุตสาหกรรมเหล่านี้ไม่ต้องเผชิญกับแรงกดดันจากการแข่งขัน สิ่งจูงใจให้ปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตจึงไม่มี ผลที่ตามมาก็คือ ประสิทธิภาพการผลิตของระบบเศรษฐกิจโดยรวมอยู่ในระดับต่ำ

*ประการที่สอง* การปกป้องการผลิตวัตถุดิบและสินค้าขั้นกลาง (intermediate goods) มีผลต่อการผลิตขั้นต่อไป (cascading effect) เพราะทำให้วัตถุดิบและสินค้าขั้นกลางมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น การผลิตในขั้นต่อไปจึงต้องเสียต้นทุนสูงกว่าที่ควรจะเป็น หากการผลิตในขั้นต่อไปเป็นการผลิตเพื่อการส่งออก สินค้าออกที่ผลิตได้ไม่อยู่ในฐานะที่จะแข่งขันในตลาดโลกเท่าที่ควรจะเป็น แม้ในกรณีที่มีใช้การผลิตเพื่อการส่งออก ผู้ผลิตในลำดับขั้นต่อไปย่อมได้รับผลกระทบจากนโยบายดังกล่าวนี้ ดังที่ชาวนาต้องซื้อปุ๋ยในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมปุ๋ยผสม

*ประการที่สาม* สังคมไทยโดยรวมต้องสูญเสียสวัสดิการ (welfare loss) จากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า นโยบายดังกล่าวทำให้ประชาชนผู้บริโภคต้องซื้อสินค้าในราคาแพงกว่าที่ควรจะเป็น และ/หรือได้บริโภคสินค้าที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) มีความพยายามที่จะลดกำแพงภาษีเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตในด้านอุตสาหกรรม แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ต้องเผชิญกับแรงต่อต้านจากกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมที่ได้ประโยชน์จากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรม แรงต่อต้านที่เกาะเกี่ยวกันอย่างแน่นหนามีส่วนทำให้ความพยายามในการปรับโครงสร้างการผลิตด้านอุตสาหกรรมล้มเหลว แต่ความล้มเหลวส่วนหนึ่งเกิดจากกระทรวงการคลังด้วย เวลานั้นรัฐบาลเผชิญกับวิกฤติการณ์การคลัง อันเป็นผลจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มระหว่างปี 2523-2524 ผนวกกับภาวะการหดตัวของรายได้ อันเป็นผลจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ กระทรวงการคลังจึงต่อต้านการลดอากรขาเข้า เพราะการลดอากรขาเข้า

หมายถึงการสูญเสียรายได้ของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลซ้ำเติมปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาลอีกทอดหนึ่ง

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า แทนที่กระทรวงการคลังจะปรับลดอัตราอากรขาเข้ากลับเสริมกำแพงภาษีให้แข็งแกร่งขึ้นในเดือนเมษายน 2528 โดยมีการปรับอากรขาเข้าขึ้นทั้งสินค้าสำเร็จรูป สินค้าขั้นกลาง และวัตถุดิบ ซึ่งเป็นการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศเพิ่มขึ้น การณ์ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า แรงผลักดันเพื่อปรับโครงสร้างการผลิตไม่เข้มแข็งเพียงพอ และการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโตเกียว (Tokyo Round) ไม่สามารถส่งสัญญาณให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีศุลกากรได้

นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา สถานการณ์ทางการคลังเริ่มแปรเปลี่ยนไปปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาล ซึ่งเคยเป็นปัญหาร้ายแรงในช่วงปี 2523-2529 กล่าวได้ว่าหมดสิ้นไปแล้ว รัฐบาลสามารถสะสมเงินคงคลังจำนวนมาก ความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพิงรายได้จากภาษีศุลกากรบรรเทาลงเป็นอันมาก สถานการณ์เกี่ยวเนื่องต่อการปฏิรูประบบภาษีศุลกากรอย่างไม่เคยปรากฏใน ช่วงระหว่างปี 2525-2529 ประกอบกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจล้วนตระหนักดีถึงผลเสียอันเกิดจากนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมที่ดำเนินมาเป็นเวลายาวนาน

แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางการคลังมิใช่ปัจจัยเดียวที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนนโยบายการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ การเติบโตใหญ่ของระบบทุนนิยมอนุรักษ์ (Conservative Capitalism) ประกอบกับการล่มสลายของระบบสังคมนิยมในประเทศต่างๆ ทำให้นโยบายเศรษฐกิจเสรีกลายเป็นกระแสหลักของโลก การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) เพื่อจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมมีส่วนผลักดันให้ภาคีสมาชิก ทลายกำแพงภาษีลงตามลำดับ มิใช่จะต้องกล่าวถึงการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในภูมิภาคต่างๆที่มีส่วนสำคัญในการทลายกำแพงภาษีระหว่างภาคีสมาชิกด้วยกัน ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคี GATT และเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) จึงอยู่ในกระแสการทลายกำแพงภาษีเพื่อส่งเสริมการค้าเสรีด้วย

การลดการปกป้องอุตสาหกรรมภายในประเทศ เริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นกระแสนับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญยิ่ง ได้แก่ การลดการปกป้องอุตสาหกรรมรถยนต์ ในปี 2534 ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกริยาอย่างมากจากนายทุนอุตสาหกรรมดังกล่าว จนถึงปลายปี 2537 มีการปรับลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้า 9 กลุ่ม (ดูตารางที่ 1) รวม 2,990 รายการ คิดเป็นร้อยละ 39 ของจำนวนรายการพิกัดทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 57 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 (ดูตารางที่ 2)

การปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าครั้งใหม่ ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 เป็นต้นไป ครอบคลุมสินค้า 11 กลุ่ม รวม 3,908 รายการ คิดเป็นร้อยละ 40 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 (ดูตารางที่ 2)

นับตั้งแต่ปี 2533 เป็นต้นมา กระทรวงการคลังได้ปรับลดอากรขาเข้าสำหรับสินค้า รวม 20 กลุ่ม จำนวน 6,898 รายการ คิดเป็น 91% ของรายการพิกัดทั้งหมด หรือคิดเป็นร้อยละ 97 ของมูลค่าการนำเข้าในปี 2536 รายการที่ยังมิได้ปรับลดอากรขาเข้า ได้แก่ กลุ่มสินค้าเกษตร (ดูตารางที่ 2)

การปรับโครงสร้างอัตราอากรขาเข้าครั้งใหม่ จะทำให้อัตราอากรขาเข้าเฉลี่ยลดลงจาก 30.24% ในปี 2537 เหลือ 21.26% ในปี 2538 และ 17.01% ในปี 2540

บัดนี้ อุตสาหกรรมทารกที่อ้างสภาพเป็นอุตสาหกรรมแม่ாதรก กำลังเดินอยู่บนถนนที่นำไปสู่ความตาย หากไม่สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตเพื่อเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงมากขึ้นในอนาคต

### ตารางที่ 1

การปรับโครงสร้างพิภดภาชีสุลกากร

กันยายน 2533 - ธันวาคม 2537

กลุ่มสินค้า	วันที่มีผลบังคับใช้
1. เครื่องจักร	18 กันยายน 2533
2. รถยนต์นั่งและปิกอัพ	3 กรกฎาคม 2534 และ 1 มกราคม 2535
3. คอมพิวเตอร์และส่วนประกอบ	10 กรกฎาคม 2534
4. เคมีภัณฑ์	1 มกราคม 2536
5. สินแร่	1 มกราคม 2536
6. เหล็กและผลิตภัณฑ์เหล็ก	1 มกราคม 2536
7. โลหะสามัญอื่น ๆ นอกจากเหล็ก	11 มกราคม 2537
8. เครื่องมือวัดและทดสอบ เครื่องมือเพื่อการ ค้นคว้าและวิจัย อุปกรณ์และเครื่องใช้ทางการ แพทย์	11 มกราคม 2537
9. เครื่องใช้ไฟฟ้า อิเล็กทรอนิกส์	29 มีนาคม 2537

**ตารางที่ 2**  
**รายการและกลุ่มสินค้าที่มีการปรับพิภักดภาษีศุลกากร**  
**กันยายน 2533 - ปัจจุบัน**

รายการสินค้า	จำนวนกลุ่มสินค้า	รายการพิภักด		มูลค่าการนำเข้าปี 2536 (ล้านบาท)	
		จำนวน	%	มูลค่า	%
1. สินค้าเกษตร		667	9	35,038	3
2. สินค้านอกภาคการเกษตร					
2.1 ปรับระหว่างปี 2533-2536	6	2,080	27	443,215	39
2.2 ปรับระหว่าง ม.ค.-มี.ค. 2537	3	910	12	204,206	18
2.3 ปรับเดือน ธ.ค. 2537	11	3,908	52	459,061	40
รวม	20	7,565	100	1,141,520	100

ที่มา สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง



**ภาคที่หก :**

**รัฐวิสาหกิจ**

## จาก ธกส.ไปสู่ธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

คณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งสภาผู้แทนราษฎรกำลังเป็นหัวหอกในการแปรโฉมธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ให้เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท

ธกส.ได้ใช้ความพยายามมาเป็นเวลาช้านานในการผลักดันให้แก้กฎหมายเพื่อให้ ธกส.สามารถจัดสรรสินเชื่อให้แก่กิจการที่มีใช้การเกษตรได้ แต่ความพยายามที่มีมาเกือบทศวรรษนี้ยังไม่บรรลุผล

แต่เดิม พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า ธกส.มีวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อส่งเสริมอาชีพหรือการดำเนินงานของเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตร (มาตรา 9) ธกส.ไม่สามารถให้กู้แก่กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีใช้การเกษตรได้ มีหน้าซ้ำกฎหมายยังได้ให้คำนิยามคำว่า "เกษตรกร" ไว้ค่อนข้างแคบ โดยให้หมายถึงผู้ประกอบการอาชีพในการทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม และการทำนาเกลือเท่านั้น

ต่อมา พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2525 ได้ขยายคำนิยามคำว่า "เกษตรกร" ให้คลุมไปถึงผู้มีอาชีพการปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง และการเพาะเห็ด นอกจากนี้กฎหมายฉบับเดียวกันนี้ยังแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 10 อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยกิจการของ ธกส. โดยยอมให้ ธกส.ให้กู้แก่ผู้ที่ฝากเงินกับ ธกส.ได้ แม้ว่าผู้ฝากจะมีได้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเงินให้กู้ในกรณีนี้จะต้องไม่เกินวงเงินที่ฝากไว้ ธกส. และใช้เงินฝากนั้นเป็นประกัน

นับตั้งแต่ ธกส.ก่อตั้งขึ้นในปี 2509 เป็นต้นมา รัฐบาลกำหนดนโยบายให้ ธกส.จัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่เกษตรกร โดยที่รัฐบาลไม่เคยให้เงินอุดหนุนเลย แม้ว่า ธกส.จะได้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำจากธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เงินที่ ธกส. นำมาจัดสรรสินเชื่อการเกษตรส่วนสำคัญเป็นเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ ซึ่ง ธกส. ต้องจ่ายดอกเบี้ยในอัตราเท่ากับอัตรา

ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระยะเวลาหนึ่งปี ดังนั้น ต้นทุนของเงินที่ ธกส.นำมาจัดสรรสินเชื่อจึงไม่แตกต่างไปจากสถาบันการเงินโดยทั่วไป ในขณะที่ ธกส. ต้องให้กู้โดยคิดดอกเบี้ยอัตราต่ำ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยที่ ธกส. ต้องจ่ายอยู่ในระดับ 2 - 3 % ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับธนาคารพาณิชย์ที่มีส่วนต่างนี้ถึง 5 - 6 %

เมื่อรัฐบาลมิได้ช่วยเหลือ ธกส. ธกส. ก็ต้องช่วยเหลือตนเองเพื่อให้สามารถอยู่รอดทางการเงิน วิธีการช่วยเหลือตนเองที่สำคัญก็คือ การเข้มงวดในการจัดสรรเงินกู้ การติดตามการใช้เงินกู้ของเกษตรกรอย่างใกล้ชิด และการเข้มงวดในการเรียกคืนเงินกู้ ทั้งนี้เพื่อคงอัตราการสูญหนี้ให้อยู่ในระดับต่ำ ความจำเป็นที่จะต้องอยู่รอดทางการเงินทำให้ ธกส. ไม่กล้าขยายการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน เนื่องจากความเสี่ยงในการสูญหนี้ที่อยู่ในระดับสูง ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์กวาดเอาเกษตรกรที่มีฐานะดีไปเป็นลูกค้า ธกส. ได้ลูกค้าที่เป็นเกษตรกรที่มีฐานะปานกลางและค่อนข้างดี แม้ว่าในระยะหลังๆนี้ ธกส. เริ่มให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจน แต่ปริมาณสินเชื่อสำหรับเกษตรกรกลุ่มนี้ยังน้อยมาก หากรัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่มีฐานะยากจนอย่างจริงจัง การขยายสินเชื่อแก่เกษตรกรกลุ่มนี้ย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

ข้อมูลจาก ธกส.บ่งบอกว่า ในจำนวนครอบครัวเกษตรกร 5.2 ล้านครัวเรือน ประมาณ 0.52 ล้านครัวเรือน (10%) ได้สินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์ และประมาณ 3.38 ล้านครัวเรือน (65%) ได้สินเชื่อจาก ธกส. ส่วนที่เหลืออีก 1.2 ล้านครัวเรือน (25%) เป็นครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน ซึ่งยากที่จะหาสินเชื่อได้

ในปี 2535 ธกส.จัดสรรสินเชื่อให้แก่ครอบครัวเกษตรกร 3.38 ล้านครัวเรือน โดยมีปริมาณเงินให้กู้ 5.09 หมื่นล้านบาท หาก ธกส.จะขยายสินเชื่อต่อไป ก็จะต้องมุ่งสู่กลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะยากจน โดยที่ต้องคิดดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่าปกติ และต้องพร้อมที่จะรับภาระหนี้สูญที่มีมากขึ้นด้วย ผู้บริหาร ธกส.มองเห็นจุดอับตันดังกล่าวนี้มาเป็นเวลาช้านานแล้ว จึงพยายามผลักดันให้แก้กฎหมายเพื่อให้ ธกส.สามารถให้เงินกู้แก่กิจการที่มีใช้การเกษตรได้ ความพยายามดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นข่าวครั้งแรกในปี 2529 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2529 ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถึงกับวิพากษ์วิจารณ์บทบาทของ ธกส. พร้อมทั้งมีข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า อาจจะมีการปลดนายจำลอง ใต้ทอง ออกจากตำแหน่งผู้จัดการ ธกส. (มติชน ฉบับวันที่ 29 พฤศจิกายน 2529)

ในปี 2531 นายจำลอง ใต้ทอง พยายามชี้ให้เห็นว่า การยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชนในชนบทจะไม่สามารถบรรลุผลด้วยนโยบายสินเชื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียว ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีใช้การเกษตรมีความสำคัญมากขึ้นในภาคชนบท ดังนั้น ธกส.จึงควรจะปรับบทบาทในการให้สินเชื่อชนบทที่มีใช้การเกษตรด้วย ในเวลานั้น ธกส.สนใจที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินกับเจ้าของที่ดินที่มีได้ใช้ที่ดินในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ (*The Nation*, February 9, 1988)

นับตั้งแต่การรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา ธกส.ได้ผลักดันเรื่องการแก้ไขกฎหมายอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องชะงักงันในยุคที่นายสุธี สิงห์เสน่ห์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระนั้นก็ตาม ธกส. หาได้สิ้นความพยายามไม่ และพยายามชักจูงให้นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นชอบด้วย หากแต่นายธารินทร์ยังไม่ตัดสินใจ โดยมอบให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยศึกษาผลดีผลเสียในเรื่องนี้ ด้วยเหตุดังนั้น ธกส.จึงวิ่งเข้าหาธนาคารเมือง และพบช่องทางการผลักดันที่คณะกรรมการการเศรษฐกิจแห่งสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวข้างต้น

ธกส.ต้องการแก้ไข พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509 เพื่อให้ ธกส.สามารถจัดสรรสินเชื่อ ซึ่งจำแนกออกเป็น 4 สาขาคือ

- (1) สินเชื่อการเกษตร
- (2) สินเชื่อเพื่อผลิตสินค้าหัตถกรรมเสริมรายได้ ดังเช่นไม้แกะสลัก เจียระไนพลอย เป็นต้น
- (3) สินเชื่อเพื่ออุตสาหกรรมในครัวเรือน
- (4) สินเชื่อเพื่อบริการการเกษตร

การแปรสภาพ ธกส. ให้เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบท แม้จะเป็นผลดีต่อการพัฒนาชนบท แต่ก็ใช้ว่าจะไม่มีผลเสีย แม้ว่าเกษตรกรจะมอง ธกส. เป็นนายทุนเงินกู้ แต่ก็ต้องยอมรับว่า ธกส. มีบทบาทสำคัญในการประคับประคองภาคเกษตรกรรมมิให้หดตัวอย่างรวดเร็ว สินเชื่อ ธกส.มีส่วนช่วยบรรเทาภาวะทุกข์เข็ญและเกื้อกูลการดำรงชีพของเกษตรกรอยู่ไม่น้อย หาก ธกส. แปรสภาพเป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทเสียแล้ว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่า จะมีการผันสินเชื่อจากกิจกรรมทางการเกษตรไปสู่กิจกรรมอื่นนอกภาคเกษตรกรรม หากการณ์เป็นไปตามที่คาดนี้ การแปรสภาพ ธกส.จะมีผลสำคัญในการเร่งให้ภาคเกษตรกรรมล่มสลายเร็วขึ้น

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า หากไม่แปรสภาพ ธกส.ให้เป็นธนาคารเพื่อการพัฒนาชนบทเสียแล้ว รัฐบาลจะเพิ่มปริมาณสินเชื่อชนบทได้อย่างไร คำตอบน่าจะอยู่ที่ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสิน ในปัจจุบัน ธนาคารกรุงไทยจัดสรรสินเชื่อภูมิภาคในสัดส่วนมากกว่า 50% ของสินเชื่อทั้งหมด และมีแนวโน้มที่สินเชื่อภูมิภาคจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอีก รัฐบาลน่าจะกำหนดแนวนโยบายให้ธนาคารกรุงไทยเน้นการจัดสรรสินเชื่อชนบทเพิ่มขึ้น แนวนโยบายดังกล่าวนี้จะใช้กับธนาคารออมสินด้วย แต่ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินมีจุดอ่อนที่มิได้มีความชำนาญพิเศษทักษะ และประสบการณ์ในการจัดสรรสินเชื่อชนบทเท่ากับ ธกส. กระนั้นก็ตาม คุณสมบัติเหล่านี้สามารถสร้างและพัฒนาขึ้นได้

ในระยะแรกเริ่ม รัฐบาลอาจกำหนดนโยบายให้ธนาคารกรุงไทยและธนาคารออมสินผันเงินฝากไปให้ ธกส.จัดสรรสินเชื่อชนบทที่มีโครงการเกษตร โดยที่สถาบันการเงินของรัฐทั้งสองจักต้องปรับปรุงการจัดองค์การ ขยายเครือข่าย และพัฒนาบุคลากรเพื่อให้สามารถรับภาระในการจัดสรรสินเชื่อชนบทในอนาคตอย่างมีประสิทธิภาพได้ ธนาคารออมสินต้องมีการเร่งรัดพัฒนามากกว่าธนาคารกรุงไทย เพราะธนาคารออมสินเน้นแต่การระดมเงินออม โดยมีได้พัฒนาทักษะในการจัดสรรสินเชื่อแม้แต่น้อย เนื่องจากรัฐบาลเกือบจะผูกขาดการเป็นลูกหนี้แต่เพียงผู้เดียว อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลมีฐานะการคลังเกินดุล รัฐบาลก็หมดความจำเป็นในการกู้เงินจากธนาคารออมสิน อันเป็นเหตุให้ธนาคารออมสินมีเงินออมล้นเหลือ และต้องปรับปรุงการหาลูกค้าที่มีใช้รัฐบาล

ธกส.ควรจะมีบทบาทเฉพาะในการจัดสรรสินเชื่อการเกษตรต่อไป ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาคเกษตรกรรมล่มสลายรวดเร็วเกินไป แต่ ธกส.ควรจะขยายการให้สินเชื่อแก่เกษตรกรที่มีฐานะยากจนมากขึ้น ในกรณีนี้ รัฐบาลจักต้องจัดสรรเงินทุนต้นทุนต่ำให้แก่ ธกส. พร้อมทั้งต้องแบกรับภาระหนี้สูญแทน ธกส. ธกส.จักต้องเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนของชาติ

## ธนาคารกรุงไทยกับการลดจำนวนพนักงาน

ธนาคารกรุงไทย จำกัด มีแผนการที่จะลดจำนวนพนักงานลงอีก 3,000 คน จากจำนวนพนักงานในปัจจุบันที่อยู่ในระดับ 16,550 คน ก่อนหน้านี้ ธนาคารกรุงไทยได้ดำเนินการลดจำนวนพนักงานลง 400 คนไปแล้วในปี 2536 ในครั้งกระนั้น ธนาคารกรุงไทยจ่ายเงินชดเชยประมาณ 30 เท่าของเงินเดือน โดยใช้งบประมาณประมาณ 200 ล้านบาท

การให้สิ่งจูงใจเพื่อให้พนักงานลาออกก่อนเกษียณอายุหรือที่เรียกกันในภาษาอังกฤษว่า Early Retirement เป็นวิธีการลดต้นทุนการผลิตในระยะยาว และทำให้หน่วยธุรกิจมีขนาดกะทัดรัดมากขึ้น สหภาพแรงงานธนาคารกรุงไทยพยายามผลักดันให้มีการจ่ายเงินชดเชยในอัตรา 30 เท่าของเงินเดือน ดังที่เคยจ่ายมาแล้วในปี 2536 แต่ผู้บริหารธนาคารจำเป็นต้องพิจารณาเรื่องนี้รอบคอบ เพราะต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก (*The Nation*, March 30, 1995)

Downsizing หรือการลดขนาดขององค์กร กำลังเป็นคำตอบของธุรกิจเอกชนในการเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ปรากฏว่า หน่วยธุรกิจที่เติบโตใหญ่ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองมักจะมีขนาดใหญ่เกินกว่าขนาดอันเหมาะสม (optimum size) ที่เป็นขนาดการประกอบการที่เสียต้นทุนการผลิตต่ำสุด ในกรณีเช่นนี้การลดขนาดองค์กรไม่เพียงแต่จะช่วยให้การทำงานคล่องตัวมากขึ้นเท่านั้น หากยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตด้วยการลดต้นทุนอีกด้วย ธุรกิจเอกชนในปัจจุบันจึงพากันท่องคาถา Downsizing

Downsizing ยังเป็นมรรควิธีที่จำเป็น เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไมโครอิเล็กทรอนิกส์ (microelectronics) เป็นความก้าวหน้าในเส้นทางของการลดการใช้แรงงานมนุษย์ (labour-saving technology) ความต้องการแรงงานมนุษย์ได้ลดทอนลงเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศกำลังผลักดันให้สำนักงานทั้งปวงเป็นสำนักงานไร้กระดาษ (paperless office)

แม้แต่กิจการที่มุ่งขายบริการเป็นหลัก ดังเช่นธนาคารพาณิชย์ ก็อยู่ในกระแสการลดขนาดองค์กร ธนาคารกสิกรไทยนับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความพยายามในการยกเครื่ององค์กร บรรดาธนาคารยักษ์ใหญ่เหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารกรุงไทย และธนาคารไทยพาณิชย์ ล้วนแล้วแต่มีขนาดอันเทอะทะไม่แตกต่างจากระบบราชการ อีกทั้ง

น่าเชื่อว่ามิชชันนารีใหญ่กว่าขนาดอันเหมาะสม ด้วยเหตุดังนี้ จึงไม่น่าประหลาดใจที่บรรดาธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่กำลังอยู่ในกระแสการลดขนาดองค์กร โดยที่มิได้มีเฉพาะแต่การลดจำนวนพนักงานเท่านั้น หากยังคลุมถึงยุทธวิธีการแยกกิจการบางประเภทออกเป็นนิติบุคคลต่างหากด้วย ดังเช่นการแยกหน่วยวิจัยหรือหน่วยงานวิชาการมาจัดตั้งเป็นบริษัทจำกัด เป็นต้น

แม้ว่าธนาคารกรุงไทยจะเป็นธนาคารพาณิชย์ แต่ธนาคารกรุงไทยก็แตกต่างจากธนาคารยักษ์ใหญ่อื่นๆ เพราะธนาคารอื่นเป็นธนาคารพาณิชย์เอกชน แต่ธนาคารกรุงไทยเป็นรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่ธนาคารพาณิชย์เอกชนมีสิ่งจูงใจในการแสวงหากำไรหรือในการรักษาส่วนแบ่งตลาด (market share) ธนาคารกรุงไทยในฐานะรัฐวิสาหกิจหาได้มีสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้แต่ประการใดไม่ ความแตกต่างพื้นฐานอยู่ที่การแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของ (ownership) กับการควบคุมจัดการ (control)

ในอดีตที่เป็นมา เจ้าของธนาคารพาณิชย์ยึดกุมอำนาจในการบริหารธนาคารด้วย แม้เมื่อธนาคารพาณิชย์จดทะเบียนเข้าตลาดหลักทรัพย์และแปรสภาพเป็นบริษัทมหาชน เจ้าของธนาคารพาณิชย์ดั้งเดิมมักจะยังคงยึดกุมอำนาจการบริหารจัดการได้ ทั้งนี้ด้วยการเป็นเจ้าของหุ้นในสัดส่วนขั้นต้นระดับหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ย่อมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ไม่มีการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของกับการควบคุมจัดการ เพราะเจ้าของยึดกุมอำนาจการบริหารจัดการได้ ธนาคารพาณิชย์ส่วนใหญ่เข้าอยู่ในข่ายนี้ อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารมืออาชีพเริ่มเข้าไปจัดการธนาคารพาณิชย์มากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะผู้ถือหุ้นรายใหญ่ไม่สนใจที่จะเป็นผู้บริหารเอง ดังกรณีธนาคารกรุงศรีอยุธยาและธนาคารอาเซีย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเข้าไปบริหาร เนื่องจากเป็นธนาคารที่มีปัญหาฐานะความมั่นคง ในกรณีเหล่านี้ผู้จัดการมืออาชีพยังคงต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น โดยที่ผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบการทำงานได้เกือบตลอดเวลา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจการบริหารจัดการมีอาจเป็นอิสระและไม่ขึ้นต่อเจ้าของ

แต่ธนาคารกรุงไทยแตกต่างจากธนาคารพาณิชย์เอกชนในชั้นรากฐาน เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไม่ชัดเจน ในปัจจุบันรัฐบาลโดยกระทรวงการคลังและหน่วยงานอื่นถือหุ้นประมาณ 60% ของจำนวนหุ้นทั้งหมด หากกล่าวโดยนิตินัย ประชาชนคนไทยทุกคนมีส่วนเป็นเจ้าของธนาคารแห่งนี้ แต่เมื่อพิจารณาในเชิงพฤตินัยแล้ว หากมีความสำนึกในความเป็นเจ้าของไม่ จนเสมือนว่าไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ความข้อนี้ความจริงอย่างยิ่งในยุคสมัยที่ธนาคารกรุงไทยยังมิได้เข้าตลาดหลักทรัพย์ ผู้บริหารธนาคารกรุงไทย แม้จะมีส่วนเป็นเจ้าของโดยนิตินัย แต่มิได้เป็นเจ้าของโดยพฤตินัย เนื่องจากมิได้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการเป็นเจ้าของนั้น ผู้บริหารจัดการธนาคารกรุงไทยไม่เพียงแต่จะไม่มีสำนึกในความเป็นเจ้าของ หากยังปลอดพ้นจากการตรวจสอบจากผู้เป็นเจ้าของ เพราะไม่มี 'เจ้าของ' คนใดเอาธุระเข้าไปตรวจสอบ

ฝ่ายบริหาร อันเป็นผลจากความไม่ชัดเจนของความเป็นเจ้าของนั่นเอง ผู้บริหารจัดการธนาคารกรุงไทยจึงเป็นอิสระจากผู้เป็น 'เจ้าของ' และหาที่มีความรับผิดชอบต่อผู้เป็น 'เจ้าของ' แต่ประการใดไม่บรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เข้าไปเป็นกรรมการธนาคารก็เข้าไปในฐานะสัตว์เศรษฐกิจที่ต้องการผลประโยชน์ส่วนบุคคลโดยอาจไม่มีสำนึกในความเป็นเจ้าของเช่นเดียวกัน

สภาพการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของกับการควบคุมจัดการนี้เอง ทำให้ผู้จัดการสามารถใช้อำนาจธนาคารกรุงไทยเป็นฐานในการเพิ่มพูนผลประโยชน์หรืออรรถประโยชน์ของตนเอง (Managerial Utility Maximization) อรรถประโยชน์ดังกล่าวนี้อาจเป็นอรรถประโยชน์ที่เป็นตัวเงิน (pecuniary utility) หรืออรรถประโยชน์ที่ไม่ใช่ตัวเงิน (non-pecuniary utility) ด้วยก็ได้ อรรถประโยชน์ของผู้จัดการมักจะมีความสัมพันธ์กับขนาดของบริษัท การเป็นผู้จัดการบริษัทขนาดใหญ่ย่อมมีหน้ามื้อมากกว่าการเป็นผู้จัดการบริษัทขนาดเล็ก นอกจากนี้ ผู้จัดการบริษัทขนาดใหญ่ยังมีโอกาสที่จะมีรายได้มากกว่าผู้จัดการบริษัทขนาดเล็กอีกด้วย

ด้วยเหตุที่กรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจไม่ชัดเจน การว่าจ้างพนักงานอาจเป็นไปได้โดยมิได้พิจารณาอย่างเข้มงวดว่า การใช้จ่ายในการจ้างพนักงานคุ้มกับผลประโยชน์ที่ได้หรือไม่ เพราะรายจ่ายดังกล่าวนี้ตกเป็นภาระของแผ่นดิน หากได้ตกแก่ผู้บริหารธนาคารไม่ข้อมูลจากเอกสารงบประมาณช่วยให้ทราบว่า จำนวนพนักงานของธนาคารกรุงไทยเพิ่มจาก 9,397 คนในปี 2528 เป็น 16,550 คนในปี 2536 ช่วงที่มีการเพิ่มจำนวนพนักงานอย่างשובชวา ได้แก่ ช่วงปี 2530-2531 และ 2533-2534 (ดูตารางที่ 1)

ความต้องการแสวงอรรถประโยชน์สูงสุดของผู้จัดการดังที่พรรณนาข้างต้นนี้นับเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้ธนาคารกรุงไทยว่าจ้างพนักงานจำนวนมากเกินกว่าความจำเป็น รายจ่ายในการจ้างพนักงานไม่คุ้มกับรายได้ที่สร้างขึ้น กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ ธนาคารกรุงไทยได้ว่าจ้างพนักงานจนถึงระดับที่รายจ่ายส่วนเพิ่ม (marginal staff expenditure) มากกว่ารายได้ส่วนเพิ่มจากการจ้างพนักงานนั้น (marginal staff expenditure) มิฉะนั้นคงจะมีอาจอธิบายได้ว่าเหตุใดการลดพนักงานลง 3,000 คนตามดำริของคณะผู้บริหารชุดปัจจุบันไม่เพียงแต่จะไม่กระทบต่อผลการประกอบการเท่านั้น หากยังช่วยให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มขึ้นอีกด้วย

นอกเหนือจากการว่าจ้างพนักงานจำนวนมากเกินกว่าที่จำเป็นแล้ว การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสินเชื่อนับเป็นพฤติกรรมอีกประเภทหนึ่งที่เกิดจากความไม่ชัดเจนของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในธนาคารกรุงไทย ทั้งนี้ปรากฏว่า สินเชื่อของธนาคารกรุงไทยเคยกระจุกอยู่กับกลุ่มธุรกิจเพียง 3 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มศรีกรุงวัฒนาของนายสว่าง เลหาทัย กลุ่มธุรกิจของนายสุรัตน์ จันทรศรีชวาลา และกลุ่มธุรกิจของ พ.อ.พล เริงประเสริฐวิทย์ การกระจุกตัวของสินเชื่อดังกล่าวนี้มีผลกระทบต่อฐานะความมั่นคงของธนาคารกรุงไทยเอง อีกทั้งธนาคาร



กรุงเทพฯ ก็มีปัญหานี้เสียและหนี้สูญจำนวนมากน้อยไม่ จนกลายเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขในเวลาต่อมา

ตลอดระยะเวลาที่ธนาคารกรุงเทพจ้างพนักงานจำนวนมากเกินกว่าความจำเป็น กิติ หรือจัดสรรสินเชื่อกะจุกอยู่ในกลุ่มธุรกิจเพียง 3 กลุ่มกิติ ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงการคลังดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการธนาคารอยู่ด้วย การที่เหตุการณ์เหล่านี้เกิดขึ้นได้ หากมิใช่เป็นเพราะความไร้ประสิทธิภาพ ก็เป็นเพราะความไม่ใส่ใจในหน้าที่อันเป็นผลจากการขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของนั่นเอง

ในปัจจุบัน ธนาคารกรุงเทพมีสภาพแปรเปลี่ยนจากเดิมเล็กน้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงลักษณะความเป็นเจ้าของ ในปี 2527 รัฐบาลถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพถึง 96.3% เมื่อธนาคารกรุงเทพจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2532 เอกชนเริ่มเข้ามาถือหุ้นในสัดส่วนเพิ่มขึ้น สัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลดลงเหลือ 83.6% ในปี 2533 69.6% ในปี 2534 และ 60.0% ในปี 2537 (ดูตารางที่ 2)

เอกชนที่เข้ามาถือหุ้นในธนาคารกรุงเทพย่อมสนใจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร อย่างน้อยเพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเอง แต่การตรวจสอบดังกล่าวนี้ยังไม่ผู้มีประสิทธิภาพมากนัก เพราะรัฐบาลยังคงถือหุ้นสูงถึง 60% หากยังไม่ลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลลง สภาพการแบ่งแยกระหว่างความเป็นเจ้าของกับการควบคุมจัดการจะยังคงดำรงอยู่ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาชุดเดียวกับที่เคยเป็นมาในอดีต หนทางแก้ไขอยู่ที่การทำให้กรรมสิทธิ์ความเป็นเจ้าของแจ่มชัดขึ้น การลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลควรจะดำเนินการต่อไป โดยในขั้นแรกให้เหลือเพียง 51% และขั้นต่อไปให้เหลือไม่เกิน 30% หากรัฐบาลยึดถือนโยบายเศรษฐกิจเสรี ย่อมไม่มีเหตุผลในทางทฤษฎีที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลประกอบกิจการธนาคารพาณิชย์ด้วยตนเอง การใช้ธนาคารกรุงเทพเป็นกลไกในการดำเนินนโยบายการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายอัตราดอกเบี้ยนับวันมีแต่จะไร้ประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องเพราะการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรีมากขึ้น การแทรกแซงเพื่อควบคุมหรือกำกับอัตราดอกเบี้ยนับวันมีแต่จะยากลำบากมากขึ้น การใช้ธนาคารกรุงเทพเป็นกลไกในการปรับระดับระบอบสถาบันการเงินที่มีฐานะไม่มั่นคง ไม่เพียงแต่จะไม่สอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมเท่านั้น หากยังไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถือหุ้นเอกชน อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารสถาบันการเงินอีกด้วย

การลดสัดส่วนการถือหุ้นของรัฐบาลให้เหลือเพียง 30% จะช่วยให้มีการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารธนาคารมากขึ้นและผู้บริหารจัดการจะต้องรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นมากขึ้น นอกจากนี้สัดส่วนการถือหุ้นระดับ 30% นั้นนับว่ามากพอที่จะยังคงทำให้รัฐบาลมีอำนาจการควบคุมจัดการ

**ตารางที่ 1**  
**จำนวนพนักงานธนาคารกรุงไทย จำกัด**  
**2528 - 2536**

(คน)

ปี	จำนวนพนักงาน	อัตราการเพิ่ม (%)
2528	9,397	-
2529	9,772	4.0
2530	11,580	18.5
2531	12,769	10.3
2532	13,409	5.0
2533	14,959	11.6
2534	16,071	7.4
2535	16,358	1.8
2536	16,550	1.2

- ที่มา**
- ข้อมูลปี 2528-2535 จากเอกสารงบประมาณฉบับที่ 6 รายการการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2531-2538
  - ข้อมูลปี 2536 จาก สรุปรายชื่อสหกรณ์สหกรณ์-บริษัทรับอนุญาต ปี 2537 ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 2**  
**ทุนจดทะเบียนและหุ้นที่ถือโดยรัฐบาล**  
**ธนาคารกรุงไทย จำกัด**  
**ณ วันที่ 4 เมษายน 2537**

(ล้านบาท)

ข้อมูล	หุ้นสามัญ	หุ้นบุริมสิทธิ์	รวม
ก. ทุนจดทะเบียน	20,000	55	20,050
ข. ทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้ว	13,445	55	13,500
ค. หุ้นที่ถือโดยรัฐบาล	8,046	54	8,100
กระทรวงการคลัง	4,099	54	4,153
กองทุนเพื่อการฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน	3,947	-	3,947
ง. หุ้นที่ถือโดยรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ ของหุ้นรวม (%)	59.8	99.1	60.0

**ที่มา** ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย สรุปข้อมูลเศรษฐกิจบริษัทจดทะเบียน-บริษัทรับอนุญาต ฉบับปี 2537

**ภาคที่เจ็ด :**

การถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน  
(Privatization)

**ก. องค์การโทรศัพท์ฯ**

## ไม่มีความกล้าหาญทางจริยธรรม ในองค์การโทรศัพท์ฯ

ใครคือคนหน้าด้านแห่งองค์การโทรศัพท์ฯ ?

นายอนุกุล ประจวบเหมาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มิได้ตั้งคำถามข้างต้นนี้ เพียงแต่ปรารภว่า จนถึงวันอังคารที่ 7 กรกฎาคม 2535 ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงคนใดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยลาออกจากตำแหน่ง และกล่าวต่อไปว่า หากมีความละเอียดใจอยู่บ้าง ควรจะต้องพิจารณาตนเอง (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2535)

โครงการขยายบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย ซึ่งรัฐบาลเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมการงานและร่วมลงทุนกับรัฐบาล เป็นที่มาของการถามหาคนหน้าด้านแห่งองค์การโทรศัพท์ฯ ข้างต้นนี้ ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า โครงการดังกล่าวนี้ริเริ่มขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนายมนตรี พงษ์พานิช ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจให้สัมปทานแก่บริษัท C.P. Telecommunication ซึ่งเป็นบริษัทในเครือกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ โดยกำหนดระยะเวลาสัมปทานยาวนานถึง 25 ปี และคาดว่าจะต้องใช้เงินลงทุนถึง 150,000 ล้านบาท (คำนวณจากค่าใช้จ่าย 50,000 บาทต่อหนึ่งเลขหมาย) แต่ยังมีพื้นที่จะมีการลงนามในสัญญาระหว่างรัฐบาลกับบริษัท C.P. Telecommunication ก็เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เสียก่อน

เมื่อรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยนายอนุกุล ประจวบเหมาะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐบาลอานันท์ 1 พบว่า การพิจารณา ให้สัมปทานแก่ C.P. Telecommunication เป็นไปโดยรวบรัด และไม่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินเท่าที่ควร จึงมีการพิจารณาทบทวนร่างสัญญาและตัวโครงการใหม่ทั้งหมด การรื้อโครงการโทรศัพท์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่ผู้นำ รสช.อย่างมาก นับเป็นเรื่อง

น่าประหลาดใจอย่างยิ่ง เพราะในการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 คณะ รสช. ได้หยิบยก การฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นเหตุผลประการหนึ่งในการโค่นล้ม รัฐบาลนั้น และการให้สัมปทานโครงการขนาดใหญ่ของกระทรวงคมนาคมก็อยู่ในขอบข่ายความ เคลือบแคลงใจนี้ด้วย ในขณะที่รัฐบาลอานันท์ 1 เพียรพยายามที่จะเจรจากับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ เพื่อให้รัฐบาลได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์เพิ่มขึ้น ผู้นำ รสช.บางคนกลับกดดันให้รัฐบาลอนุมัติ สัมปทานให้แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ โดยอ้างเหตุผลความล่าช้าและความจำเป็นที่จำเป็นต้องจัดสรร บริการโทรศัพท์ให้แก่ประชาชนโดยเร็ว ประพฤติกรรมของผู้นำ รสช.ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดข้อกังขา ในใจของปวงชนชาวไทยว่า ขุนทหารซึ่งอ้างตนว่ารักชาติบ้านเมืองเหล่านี้กำลังกระทำการเพื่อ ปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนยิ่งกว่าผลประโยชน์ของแผ่นดินไซ้หรือไม่

ด้วยเหตุที่มีแรงกดดันและการตีรวนจากผู้นำ รสช.บางคน การทบทวนโครงการ โทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายจึงเป็นไปอย่างทุลักทุเล คณะทำงานขององค์การโทรศัพท์ฯอันมีพลเอก ชัชชม กั้นหลง เป็นประธานยุติบทบาทโดยไม่มีรายงานสรุปผลการศึกษา เนื่องจากพลเอกชัชชม ขอลาออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการในระดับกระทรวงอันมีนายบุญกุลเป็นประธานก็จบบทบาท ในมรรควิถีเดียวกัน ในที่สุดนายกรัฐมนตรียังต้องกระโดดลงมาเป็นผู้นำในการเจรจาแก้ไขสัญญา กับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เอง จนการเจรจาสำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยมีการกำหนดหลักการสำคัญ หลายประการ หลักการที่สำคัญที่สุดในบรรดาข้อตกลงเหล่านี้ ก็คือ การป้องกันการผูกขาด ในธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ อันเกี่ยวเนื่องกับการใช้คู่สายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รัฐบาลยินยอมให้สัมปทานการติดตั้งโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตกรุงเทพมหานครแก่ กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ ระยะเวลาสัมปทาน 25 ปีตามสัญญาเดิม ส่วนสัมปทานการติดตั้งโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในส่วนภูมิภาคจะเปิดให้มีการประมูลในภายหลัง โดยกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์สละสิทธิ์ ในการประมูล กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ตกลงที่จะแบ่งรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายให้แก่องค์การโทรศัพท์ฯ 16% หากผู้รับสัมปทานมีกำไรส่วนเกินหลังหักภาษีมากกว่า 16% จะต้องแบ่งกำไรให้รัฐ 30% สำหรับกำไรช่วง 16-20% กำไร ส่วนที่เกินกว่า 20% จำต้องแบ่งให้รัฐ 60% ระบบการแบ่งปัน ผลประโยชน์จึงเป็นระบบที่มีอัตราก้าวหน้า ผู้รับสัมปทานยินยอมที่จะไม่ขอรับการส่งเสริมการ ลงทุน และยินยอมที่จะรับภาระความเสี่ยงจากการลงทุนและการดำเนินงาน รวมตลอดทั้งการ รับภาระรายจ่ายบางรายการขององค์การโทรศัพท์ฯที่เกิดจากการขยายบริการโทรศัพท์ตาม โครงการนี้ กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ตกลงในหลักการว่า กลุ่มฯจะถือหุ้นอย่างน้อย 51% ในบริษัท ที่ได้รับสัมปทานนี้ในช่วง 5 ปีแรก โดยมีสถาบันการเงินร่วมถือหุ้นอย่างน้อย 29% ในช่วง 3 ปีแรก

แม้การตกลงในหลักการสำคัญจะสำเร็จลุล่วงด้วยดี แต่แล้วความขัดแย้งใหม่ก็เกิดขึ้นในเรื่องเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ ในขณะที่รัฐบาลต้องการยึดเกณฑ์ ROE กล่าวคือกำไรส่วนเกินคำนวณจากส่วนต่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายที่เกิดขึ้นแต่ละปี แต่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ต้องการให้ยึดเกณฑ์ IRR กล่าวคือ รายได้ที่จะนำมาคำนวณส่วนเกินนั้น จักต้องหักค่าใช้จ่ายเสียก่อน ค่าใช้จ่ายนี้คลุมถึงการหักส่วนขาดทุนสะสม การหักดอกเบี้ยเงินกู้ในช่วงที่ผลการดำเนินงานขาดทุน และการหักเงินปันผลที่จ่ายแก่ผู้ถือหุ้น ก่อนที่จะมีการแบ่งกำไรส่วนเกิน นายอานันท์ ปันยารชุน ได้มอบหมายให้นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เจรจากับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ในเรื่องนี้ ท้ายที่สุดได้ข้อยุติว่า รัฐบาลยินยอมให้หักส่วนขาดทุนสะสมก่อนที่จะแบ่งปันรายได้ แต่ผู้รับสัมปทานต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้เอง การลงนามในสัญญาสัมปทานการขยายบริการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตกรุงเทพมหานคร จึงเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2534

แม้สัมปทานการขยายบริการโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพมหานครจะลงนามไปตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2534 แต่การพิจารณาการจัดสรรสัมปทานการขยายบริการโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคอีก 1 ล้านเลขหมายกลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า ผู้บริหารระดับสูงในองค์การโทรศัพท์ฯ จึงใจเตะถ่วงการพิจารณา เพื่อรอให้รัฐบาลอานันท์ 1 สิ้นอายุขัย หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันอังคารที่ 7 กรกฎาคม 2535 รายงานวิธีการเตะถ่วงการพิจารณาโดยละเอียด ในการประมูลสัมปทานครั้งนี้ มีผู้เข้าประมูลรวม 4 กลุ่ม คือ กลุ่ม Shinnawatra Telephone กลุ่ม SG Telecom กลุ่ม Loxley-Jasmine และกลุ่ม B. Grimm Holding ในช่วงที่มีการเตะถ่วงการพิจารณา สัมปทานนั้น มีรายงานข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ลงทุนร่วมกับกลุ่ม B. Grimm Holding ในการประมูลครั้งนี้ และการเตะถ่วงการพิจารณาก็เพื่อให้รัฐบาลใหม่อนุมัติสัมปทานแก่กลุ่ม B. Grimm Holding หากกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เข้าประมูลโดยอาศัยชื่อกลุ่ม B. Grimm Holding ย่อมขัดต่อข้อตกลงที่ให้ไว้กับรัฐบาลที่ว่า เมื่อได้รับสัมปทานโทรศัพท์เขตกรุงเทพฯ แล้ว จักต้องสละสิทธิ์การประมูลสัมปทานโทรศัพท์ภูธร อย่างไรก็ตาม กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ได้ออกข่าวปฏิเสธว่า มิได้เข้าร่วมการประมูลสัมปทานครั้งใหม่แต่ประการใด

จากการเปิดซองประมูลเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2535 ปรากฏว่า กลุ่ม Loxley-Jasmine เสนอให้ผลประโยชน์สูงสุด 43.10% รองลงมาได้แก่กลุ่ม B.Grimm Holding 36.5% กลุ่ม S G Telecom 35.53% และกลุ่ม Shinnawatra Telephone 31.31% แต่กว่าที่องค์การโทรศัพท์ฯ จะมีมติให้สัมปทานแก่กลุ่ม Loxley-Jasmine ก็ต้องเสียเวลาไปอีกหนึ่งเดือน หลังจากที่ถูกรัฐบาลอานันท์ 2 กระทุ้งแล้วกระทุ้งเล่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการให้สัมปทานแก่กลุ่ม



Loxley-Jasmine เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2535 และมีการลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ศกเดียวกัน

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตกลงที่จะให้สัมปทาน 3 ล้านเลขหมายแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์นั้น กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เสนอให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาล 16% สำหรับโครงการโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ และ 22% ในส่วนภูมิภาค แต่ด้วยการเจรจาต่อรองของรัฐบาลอานนท์ 1 ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้จากการจัดสรรสัมปทานโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ มีมากกว่า 16% และในส่วนภูมิภาคได้ผลประโยชน์สูงถึง 43.1% ซึ่งเมื่อเทียบกับ 22% ที่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เสนอให้แล้ว ต่างกันเกือบเท่าตัว นอกจากนี้ กลุ่มบริษัทที่เข้าประมูลทุกบริษัทล้วนแล้วแต่เสนอผลประโยชน์ให้แก่วัฒนมากกว่ากลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ทั้งสิ้น นายอานนท์ได้กล่าวในพิธีการลงนามในสัญญากับกลุ่ม Loxley-Jasmine ว่า จากการเจรจาต่อรองกับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากสัมปทานโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ ตลอดอายุสัมปทาน 25 ปีถึง 37,000 ล้านบาท และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากสัมปทานโทรศัพท์ภูธร 138,000 ล้านบาท เมื่อคิดถึงการประหยัดรายจ่ายการลงทุนและรายได้จากบริการอื่นๆ ด้วยแล้ว รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการนี้ประมาณ 200,000 ล้านบาท นายอานนท์ได้กล่าวประณาม 'บุคลากรของรัฐ' บางคนที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และช่วยเหลือเอกชนบางพวกด้วยวิธีการที่ไม่ตรงไปตรงมาและไม่โปร่งใส โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดิน ข้อที่นายอานนท์มิได้กล่าวถึงก็คือ หากปราศจากแรงกดดันของผู้นำ รสช.บางคน รัฐบาลอานนท์ 1 ย่อมต่อรองผลประโยชน์จากกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ได้มากกว่าที่ทำไปแล้ว

การประมูลสัมปทานโทรศัพท์ครั้งนี้นับเป็นนิทศน์อุทาหรณ์อันดียิ่งว่า การใช้อำนาจรัฐบงกชและการประพฤติมิชอบมิได้มีเฉพาะแต่นักการเมืองที่แสวงอำนาจเพื่อหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่าเป็นประพฤติกรรมที่ปรากฏโดยทั่วไปในหมู่ขุนนางข้าราชการและพนักงานของรัฐอีกด้วย องค์การโทรศัพท์ฯ เป็นแหล่งผลประโยชน์ของผู้นำในกองทัพบางกลุ่มมาเป็นเวลาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ผู้บริหารระดับสูงในองค์การแห่งนี้บางคนได้เข้าโดยการสยบเป็นสมุนบริวารของผู้นำในกองทัพ และกระทำการต่างๆ โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดิน ดังเช่นการจัดสรรสัมปทานสมุดโทรศัพท์ปกเหลือง และการจัดซื้ออุปกรณ์โทรศัพท์ที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน นับเป็นเรื่องน่าประหลาดใจอย่างยิ่งที่พฤติกรรมอันมิชอบเหล่านี้สามารถดำรงอยู่ในองค์การโทรศัพท์ฯ นานนับทศวรรษ โดยปราศจากการชำระล้างภายในองค์กรด้วยตนเอง

ไม่น่าเชื่อว่า องค์กรที่มีบุคลากรมากกว่า 20,000 คนดังเช่นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะไม่มีผู้ที่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมมากพอที่จะชำระล้างความโสมมภายในองค์กรของตนเอง ถ้าเป็นเช่นนั้น เสี่ยงว่าหากคนหน้าด่านแห่งองค์การโทรศัพท์ก็ยังคงระงมต่อไป

**ข. โรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์**

## วิาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นไทยออยล์ (ตอนที่หนึ่ง)

ปะทุแห่งวิาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เริ่มต้นขึ้นเมื่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2536 มีมติเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2536 ให้แขวงงบประมาณจำนวน 118 ล้านบาทของสำนักงานปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทรวงอุตสาหกรรมไม่สามารถชี้แจงข้อมูลการขายหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 ให้แก่บริษัท ไทยออยล์ จำกัดได้อย่างกระจ่างชัด พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้ให้ที่ประชุมคณะกรรมการงบประมาณเป็นเวทีในการจุดปะทุการโจมตีการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ในขณะที่รัฐบาลนายอานันท์พยายามเปิดโปงพฤติกรรมการซื้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบของรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง บรรดานักการเมืองในยุคการเลือกตั้งก็ตอบโต้เพื่อชี้ให้เห็นว่า รัฐบาลนายอานันท์ได้ใช้อำนาจในทางมิชอบเช่นเดียวกัน

การพิจารณาขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีความเกี่ยวพันกับการเข้าตลาดหลักทรัพย์ของบริษัท ไทยออยล์ จำกัด เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมติให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้นในบริษัท ไทยออยล์ จำกัด 49% ของทุนจดทะเบียนในปี 2522 นั้น สัญญาร่วมทุนลงวันที่ 12 ธันวาคม 2522 ได้ระบุไว้ว่า หากไทยออยล์ต้องการเพิ่มทุนจดทะเบียนในอนาคต จะต้องระดมทุนด้วยการขายหุ้นแก่ประชาชนผ่านตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2531 รัฐบาลเปรม 5 มีมติอนุมัติให้ไทยออยล์ขยายกำลังการผลิต ด้วยการสร้างหน่วยกลั่นที่ 4 ซึ่งมีกำลังการผลิต 100,000 บาร์เรลต่อวัน พร้อมทั้งมีมติให้บริษัท ไทยออยล์ จำกัด ปรับปรุงโครงสร้างการเงินและการถือหุ้น โดยเพิ่มทุนจดทะเบียนให้อยู่ในระดับเหมาะสมตามมาตรฐานสากล และจำหน่ายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

ไทยออยล์เสนอขอจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2533 แต่คณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์มีมติว่า ไทยออยล์มีข้อจำกัดบางประการซึ่งขัด

กับคุณสมบัติของหลักทรัพย์จดทะเบียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่ไม่มีโรงกลั่นของตนเอง และสัญญาการเช่าโรงกลั่นเหลืออายุเพียง 11 ปี ต่อมาเมื่อต้นปี 2534 ไทยออยล์จึงเสนอขอซื้อหน่วยกลั่นที่ 1 และ 2 จากกระทรวงอุตสาหกรรม และขอขยายเวลาการเช่าที่ดินกับกรมธนารักษ์ด้วย

กระทรวงอุตสาหกรรมเห็นชอบที่จะขายโรงกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์ คณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียมในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2534 มีมติเห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อมาเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2534 คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติมีมติเห็นตามมติของคณะอนุกรรมการนโยบายปิโตรเลียม

ครั้นเมื่อเรื่องการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 เหตุการณ์กลับไม่ราบรื่น เพราะได้รับการคัดค้านจากนายมีชัย ฤชุพันธุ์ รองนายกรัฐมนตรี จนต้องถอนเรื่องออกจากราชการประชุม และมอบหมายให้นายสิปปนนท์ เกตุทัต (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม) นายไพจิตร เอื้อทวิกุล (รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี) นายสุธี สิงห์เสน่ห์ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) และนายมีชัย ฤชุพันธุ์ (รองนายกรัฐมนตรี) พิจารณาเรื่องนี้ร่วมกัน นับเป็นวิธีการรวมชอมแบบไทย

ฝ่ายที่ต้องการให้รัฐบาลขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์สามารถผลักดันจนคณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2535 ทั้งที่นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ยังคงยืนยันความเห็นคัดค้านตามเดิม อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 กลับลงมติไม่ตัดสินใจเรื่องการขายโรงกลั่นน้ำมัน ด้วยข้ออ้างเรื่องความจำกัดของเวลา และปล่อยให้เป็นที่หน้าทีของรัฐบาลชุดใหม่หลังการเลือกตั้ง ทั้งๆที่นายเสนาะ อุนากุล นายไพจิตร เอื้อทวิกุล และนายสิปปนนท์ เกตุทัต พยายามผลักดันให้รัฐบาลขายหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองนี้

ภายหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 นายอานันท์ ปันยารชุน กลับมาจัดตั้งรัฐบาลอีกครั้งหนึ่ง โดยที่นายสิปปนนท์ เกตุทัต ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมตามเดิม ในทันทีที่รับตำแหน่ง นายสิปปนนท์ก็ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เรื่องการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมัน ครั้นวันที่ 29 มิถุนายน 2535 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ขายหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 แก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด พร้อมทั้งให้ดำเนินการประเมินราคาโรงกลั่น การผลักดันมติดังกล่าวนี้เป็นไปด้วยความราบรื่น เพราะทั้งนายมีชัย ฤชุพันธุ์ และนายสุธี สิงห์เสน่ห์ ซึ่งคัดค้านเรื่องนี้ได้ร่วมในรัฐบาลอานันท์ 2 ภายหลังจากที่การประเมินราคาโรงกลั่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2535 มีมติให้ขายหน่วยกลั่นที่ 1 และ 2 แก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด ในราคา 348.64 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หรือประมาณ 8,764 ล้านบาท ในวันต่อมา ไทยออยล์ก็ทำสัญญาซื้อหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองจากกระทรวงอุตสาหกรรม

พร้อมทั้งชำระเงิน ขณะเดียวกัน ก็ทำสัญญาขยายเวลาการเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับกรมธนารักษ์ออกไปอีก 30 ปี

วิวาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีประเด็นพื้นฐานอย่างน้อย 3 ประเด็น กล่าวคือ

*ประการแรก* การขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีเหตุผลชอบธรรมเพียงใด เหตุใดรัฐบาลอานันท์จึงต้องขายทรัพย์สินของรัฐให้แก่เอกชน

*ประการที่สอง* กระบวนการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เป็นไปด้วยความโปร่งใสเพียงใด เหตุใดรัฐบาลอานันท์จึงเร่งรีบขายหน่วยกลั่นทั้งสองด้วยอาการลุกลี้ลุกลน ทั้งๆที่เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการ

*ประการที่สาม* ราคาหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 ที่รัฐบาลขายให้แก่ไทยออยล์เป็นราคาที่ต่ำเกินกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ และกระบวนการประเมินราคาโรงกลั่นเป็นไปด้วยความเหมาะสมเพียงใด

พรรคการเมืองฝ่ายค้านมุ่งโจมตีสองประเด็นหลัง โดยที่มิได้สนใจประเด็นแรกมากนัก แท้ที่จริงแล้ว วิวาทะประเด็นแรกมีความสำคัญขั้นรากฐาน และเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงในยุครัฐบาลอานันท์ 1

เมื่อแรกก่อตั้ง บริษัท โรงกลั่นน้ำมันไทย จำกัด มีฐานะเป็นวิสาหกิจเอกชน กระทรวงอุตสาหกรรมทำสัญญาอนุญาตให้สร้างและประกอบกิจการโรงกลั่นน้ำมัน โดยมีข้อตกลงในการยกกรรมสิทธิ์โรงกลั่นให้เป็นของรัฐและแบ่งกำไรสุทธิ 25% ให้แก่รัฐ หน่วยกลั่นที่ 1 เริ่มประกอบกิจการในปี 2507 โดยมีกำลังการผลิต 30,000 บาร์เรลต่อวัน ครั้นในปี 2510 กระทรวงอุตสาหกรรมทำสัญญาให้ขยายกำลังการผลิตเป็น 65,000 บาร์เรลต่อวัน ทั้งนี้ด้วยการสร้างหน่วยกลั่นที่ 2 ต่อมาในปี 2522 รัฐบาลอนุญาตให้ไทยออยล์ขยายกำลังการผลิตเป็น 120,000 บาร์เรลต่อวัน พร้อมทั้งจัดโครงสร้างการถือหุ้นเสียใหม่ โดยให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยถือหุ้น 49% สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือหุ้น 2% และเอกชนถือหุ้น 49% ในกลุ่มผู้ถือหุ้นเอกชนนั้น บริษัทเชลล์ถือหุ้น 15.05% คาลเท็กซ์ 4.75% นายเชาว์ เชาว์ขวัญยืน ประมาณ 20% และเอกชนรายย่อยอีก 9.2%

การที่รัฐบาล โดย ปตท. คืบคลานเข้าไปถือหุ้นในไทยออยล์ช่วยให้รัฐบาลได้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้างต้นทุนการกลั่นน้ำมัน และต้นทุนการผลิตผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมประเภทต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมราคาน้ำมัน แต่ประเด็นที่สำคัญยิ่งก็คือ รัฐบาลสามารถใช้ไทยออยล์เป็นกลไกในการแทรกแซงตลาดผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ซึ่งถูกครอบงำโดยบรรษัทยักษ์ใหญ่เพียง 3-4 บริษัท หากรัฐบาลยังคงมีนโยบายการควบคุมราคาน้ำมันและการแทรกแซงตลาด

ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ย่อมมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องเป็นเจ้าของโรงกลั่นน้ำมัน และไม่เป็น การสมควรที่จะขายกิจการโรงกลั่นน้ำมันของรัฐ

แต่รัฐบาลอานันท์มีปรัชญาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ด้วยการ ปล่อยให้ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมลอยตัว และด้วยการส่งเสริมให้มีการแข่งขันใน อุตสาหกรรมโรงกลั่นน้ำมัน ทั้งนี้ด้วยความเชื่อมั่นในศักยภาพการประกอบการของภาคเอกชน รัฐบาลอานันท์จึงมีนโยบาย ถ่ายโอนกิจการโรงกลั่นน้ำมันไปให้แก่ภาคเอกชน (privatization)

กล่าวโดยสรุปก็คือ เหตุผลพื้นฐานที่ใช้ในการสนับสนุนหรือคัดค้านการขาย โรงกลั่นน้ำมันไทยออกสู่ขึ้นอยู่กับปรัชญาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยเหตุที่รัฐบาลอานันท์ ยึดถือปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐบาลอานันท์จึงตัดสินใจขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์ ทั้งนี้เพื่อให้ไทยออยล์สามารถแข่งขันกับโรงกลั่นน้ำมันของบรรษัทระหว่างประเทศ การที่ไทยออยล์ ไม่มีหน่วยกลั่นน้ำมันของตนเอง ทำให้ไทยออยล์ไม่สามารถระดมเงินทุนและไม่สามารถปรับปรุง ประสิทธิภาพการผลิตได้อย่างเต็มที่ และอยู่ในฐานะเสียเปรียบโรงกลั่นน้ำมันอื่นๆ รัฐบาลอานันท์ เชื่อมั่นว่า ถึงจะขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์แล้ว รัฐบาลยังคงสามารถใช้ไทยออยล์เป็นกลไก ในการบริหารนโยบายปิโตรเลียมของรัฐได้ เนื่องจาก ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในไทยออยล์

ฝ่ายที่คัดค้านการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออกสู่ยึดถือปรัชญาพื้นฐานว่า รัฐบาล จำเป็นต้องเป็นเจ้าของกิจการโรงกลั่นน้ำมัน เพื่อใช้เป็นกลไกในการแทรกแซงตลาดผลิตภัณฑ์ ปิโตรเลียม แม้ว่า ปตท.ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ใน ปตท. แต่เมื่อไทยออยล์เข้าไประดมทุนในตลาด หลักทรัพย์แล้ว หุ้นของ ปตท. และสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะเหลือเพียง 38.25% ซึ่งย่อมหมายความว่า อำนาจของรัฐบาลในการควบคุมจัดการไทยออยล์จะมีน้อยลงในอนาคต และรัฐบาลไม่สามารถใช้ไทยออยล์เป็นกลไกในการบริหารนโยบายปิโตรเลียมได้อย่างเต็มที่

บุคคลในรัฐบาลอานันท์ 1 บางคนคัดค้านการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออกสู่ ด้วยเหตุผลที่แตกต่างออกไป ข้อคัดค้านแนวหนึ่งมีอยู่ว่า รัฐบาลไม่ควรขายทรัพย์สินของรัฐ การขายทรัพย์สินของรัฐอาจเป็นแบบอย่างให้หน่วยงานอื่นทำตาม ข้อคัดค้านอีกแนวหนึ่งอ้าง เหตุผลว่า หน่วยกลั่นน้ำมันเป็นอสังหาริมทรัพย์ การขายอสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบราชการ จำต้องใช้วิธีการประมูล การใช้มติคณะรัฐมนตรีในการขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์จึงเป็น การปฏิบัติที่ฝ่าฝืนระเบียบราชการ รัฐบาลอานันท์ 1 ได้ยื่นเรื่องให้สำนักอัยการสูงสุดและ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความ ซึ่งหน่วยงานทั้งสองมีความเห็นว่า หน่วยกลั่นน้ำมันเป็น อสังหาริมทรัพย์ กระนั้นก็ตาม คำถามที่พึงหาคำตอบก็คือ เหตุใดรัฐบาลอานันท์จึงไม่เลือกใช้วิธีการ ประมูล

## วิาทะว่าด้วยการขายโรงกลั่นไทยออยล์ (ตอนที่สอง)

อาการเร่งรีบในการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ในยุครัฐบาลอานันท์ 2 เป็นประพตกรรมอันมิอาจปฏิเสธได้ ความเร่งรีบมีมากถึงขั้นที่เรียกได้ว่าลุดลุดกลน

เมื่อรัฐบาลอานันท์ 1 พิจารณาข้อเสนอเกี่ยวกับการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2534 นั้น เวลาที่เหลือเพื่อที่จะดำเนินการเรื่องนี้ได้อย่างเต็มที่ แต่เนื่องจาก มีปัญหาความขัดแย้งทางความคิดภายในรัฐบาลอานันท์ 1 นั้นเอง การพิจารณาเรื่องนี้จึงเป็นไป ด้วยความยืดเยื้อ ในด้านหนึ่ง นายไพจิตร เอื้อทวิกุล นายสิปปานนท์ เกตุทัต และนายเสนาะ อุนากุล เป็นหัวหอกในการผลักดันให้ขายหน่วยกลั่นน้ำมันของรัฐ ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีผู้คัดค้าน ที่เสียงดังฟังชัดดังเช่นนายมีชัย ฤชุพันธุ์ แต่นายมีชัยมิได้ยืนอยู่อย่างโดดเดี่ยวในเรื่องนี้ หากทว่า ยังมีนายสุธี สิงห์เสน่ห์ และนายวีรพงษ์ รามางกูร เป็นพันธมิตร ข้อสำคัญผู้คัดค้านสองคนหลังนี้ เป็นผู้คัดค้านรุ่นเฮฟวี่เวทเสียด้วย การผลักดันนโยบายนี้จึงเป็นไปด้วยความทุลักทุเล และกว่า จะผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองงานด้านเศรษฐกิจก็ตกวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2535

ด้วยเหตุที่มีความขัดแย้งทางความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นอันมาก จึงอาจเป็นเหตุ ให้นายอานันท์ ปันยารชุน ลอยตัวเหนือความขัดแย้งและเตะลูกออก ดังมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 ที่ยกให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลชุดใหม่เป็นผู้ตัดสินใจ แต่อีกส่วนหนึ่งอาจเป็น เพราะความจำกัดของเวลาจริงๆ เพราะจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 22 มีนาคม 2535 ในขณะที่ยังไม่มี การประเมินราคาหน่วยกลั่นน้ำมันที่จะขาย อีกทั้งยังมีได้ดำเนินการ คัดเลือกบริษัทผู้ทำหน้าที่ประเมินราคาหน่วยกลั่น เวลาที่มีไม่ถึงหนึ่งเดือนย่อมไม่เพียงพอที่จะ ดำเนินการได้

แต่พลันที่รัฐบาลอานันท์ 2 รัับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน การดำเนินการ ขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์เป็นไปอย่างเร่งรีบ ความขัดแย้งทางความคิดภายในรัฐบาลอานันท์ 2 เกี่ยวกับเรื่องนี้ไม่มี เพราะบรรดาผู้ที่เป็นฝ่ายค้าน ไม่ว่าจะเป็นนายมีชัย ฤชุพันธุ์ นายสุธี สิงห์ เสน่ห์ และนายวีรพงษ์ รามางกูร มิได้ร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้ หากจะกล่าวหาว่า รัฐบาลอานันท์ 2



‘ฉวยโอกาส’ ในการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ย่อมกล่าวหาได้ เพราะรัฐบาลอานันท์ 2 เป็นเพียงรัฐบาลรักษาการ ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (accountability) รัฐบาลอานันท์ 2 ฉวยโอกาสในขณะที่บรรยากาศทางการเมืองหลังวิกฤติการณ์พฤษภาคม 2535 ต้องการความประนีประนอม และสังคมไทยกำลังเยียวยาบาดแผลทางการเมือง ผู้คนในสังคมจึงมิได้ใส่ใจต่อการดำเนินการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ ในขณะที่บริษัทไทยออยล์ จำกัด พยายามอัดฉีดข่าวสารเพื่อให้ประชาชนเห็นดีเห็นงามกับการขายโรงกลั่นน้ำมันดังกล่าวนี้

ประเด็นพื้นฐานแห่งวิวาทะในยุครัฐบาลอานันท์ 1 ที่ว่า สังคมไทยได้รับประโยชน์อะไรบ้างจากการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ ไม่เพียงแต่จะเป็นประเด็นที่ยังไม่มีข้อสรุปอันยุติแน่นอนเท่านั้น หากทว่าจะยังคงเป็นประเด็นที่สามารถโต้เถียงกันได้ไม่รู้จบไม่รู้จักสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปรัชญาการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่ยึดถือ ในสังคมที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย การดำเนินนโยบายที่สังคมมิได้ประโยชน์อันแน่ชัดเช่นนี้จำเป็นต้องได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน ในเมื่อรัฐบาลอานันท์ 2 มิได้มาจากการเลือกตั้ง น่าจะมีมารยาทพอที่จะรอคอยให้รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสิน

รัฐบาลอานันท์ 2 เร่งรีบขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ก่อนวันที่ 18 กันยายน 2535 เพราะเป็นวันที่ครบกำหนดการชำระค่าเช่า การเร่งดำเนินการขายหน่วยกลั่นน้ำมันจึงเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของไทยออยล์เป็นสำคัญ แม้ว่า ปตท.จะเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ ซึ่งได้ประโยชน์ แต่ผลประโยชน์ส่วนหนึ่งย่อมตกแก่ผู้ถือหุ้นเอกชนด้วย เมื่อไทยออยล์ครอบครองหน่วยกลั่นน้ำมันและขยายสัญญาเช่าที่ดินและอาคารแล้ว ไทยออยล์ก็มีคุณสมบัติเบื้องต้นที่จะเข้าตลาดหลักทรัพย์ และสามารถระดมเงินทุนจากตลาดหลักทรัพย์ในอนาคตได้

แม้ว่ารัฐบาลอานันท์ 2 จะแสดงอาการลุกลี้ลุกลนในการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ แต่ก็ต้องยอมรับว่า กระบวนการขายหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองเป็นไปด้วยความโปร่งใส และจนบัดนี้ก็ยังไม่มีปรากฏหลักฐานว่ามีการฉ้อฉลในการขายทรัพย์สินของรัฐครั้งนี้ สิ่งที่จะต้องจับตามองต่อไปก็คือ เมื่อไทยออยล์เข้าตลาดหลักทรัพย์แล้ว บรรดาผู้ที่มีส่วนผลักดันการขายหน่วยกลั่นน้ำมันในรัฐบาลอานันท์ได้เข้าไปถือหุ้นในไทยออยล์ในฐานะปัจเจกบุคคลหรือไม่ เพราะนั่นจะเป็นหนทางหนึ่งในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

วิวาทะสำคัญอีกประเด็นหนึ่งก็คือ รัฐบาลอานันท์ 2 ขายหน่วยกลั่นน้ำมันไทยออยล์ในราคาต่ำเกินไปหรือไม่ ส.ส.ทั้งที่สังกัดพรรคฝ่ายค้าน (ดังเช่นนายวัฒนา อิศวเหม ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ฯลฯ) และพรรคฝ่ายรัฐบาล (ดังเช่นนายพรเทพ เตชะไพบูลย์ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ฯลฯ) ต่างโจมตีรัฐบาลอานันท์ในประเด็นนี้ นายพรเทพถึงกับกล่าวหาว่า ราคาหน่วยกลั่นน้ำมันทั้งสองควรจะอยู่ในช่วง 50,000-60,000 ล้านบาท

ข้อมูลที่ปรากฏในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่า ตัวเลข 50,000-60,000 ล้านบาทนั้นเป็นเพียงตัวเลขยกเมฆ เพราะไทยออยล์ลงทุนสร้างหน่วยกลั่นน้ำมันที่ 4 ซึ่งมีกำลังการผลิต 100,000 บาร์เรลต่อวัน ด้วยเงินทุนเพียง 9,396 ล้านบาท และ Star Petroleum Co. ซึ่งเป็นบริษัทในเครือศาลเท็กซ์ลงทุนสร้างโรงกลั่นน้ำมันที่จังหวัดระนอง กำลังการผลิต 120,000 บาร์เรลต่อวัน ด้วยเงินทุน 30,600 ล้านบาท แม้ในเวลาต่อมาจะมีการทำทนายระหว่างนายเกษม จาติกวณิช กับนายวัฒนา อัครเวม เพื่อให้ซื้อหน่วยกลั่นที่ 1 และ 2 ในราคา 15,000 ล้านบาท แต่จนถึงบัดนี้ก็ยังไม่มีความคืบหน้าในเรื่องที่ทำทายนั้น

หน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 มีอายุการใช้งานมาแล้ว 30 และ 27 ปีตามลำดับรัฐบาลอานันท์ 2 ได้ขายหน่วยกลั่นทั้งสองแก่บริษัทไทยออยล์ จำกัด ในราคา 8,764 ล้านบาท ซึ่งครอบคลุมเฉพาะหน่วยกลั่นและอุปกรณ์ โดยไม่รวมที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ราคาในระดับดังกล่าวนี้ต่ำเกินไปหรือไม่ เป็นคำถามที่ยากที่จะตอบได้ หากประเมินราคาหน่วยกลั่นในเชิงประวัติศาสตร์โดยเทียบกับราคา Arthur D. Little International Inc. ประเมินไว้ในปี 2524 ราคาที่ขายนี้ก็นับว่าสมเหตุสมผล แต่ถ้าหากพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การขายหน่วยกลั่นน้ำมันให้ไทยออยล์มีผลอย่างสำคัญในการเพิ่มศักยภาพในการแสวงหากำไรจากการผูกขาดของไทยออยล์แล้ว ราคาที่ขายนี้นับว่าต่ำเกินไป

ราคา 8,764 ล้านบาทนี้ประเมินจากมูลค่าปัจจุบัน (present value) ของผลประโยชน์ที่รัฐพึงจะได้รับจากค่าเช่าจนถึงวันสิ้นสุดสัญญาเช่า รวมกับมูลค่าคงเหลือหรือมูลค่าซากของหน่วยกลั่น (salvage value) ทั้งนี้โดยเลือกอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ คือ 8.174% เป็นอัตราส่วนลด (discount rate)

ราคาประเมินตามวิธีการข้างต้นนี้เป็นราคาขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนดจะขายก่อนหน้าที่จะเลือกวิธีการประเมินหน่วยกลั่นวิธีนี้ กระทรวงอุตสาหกรรมและบริษัท ไทยออยล์ จำกัด ได้เลือกสถาบันการเงิน 4 สถาบัน จากรายชื่อ 28 สถาบันให้เป็นผู้ประเมินราคาหน่วยกลั่น ผลการประเมินปรากฏว่า

- (1) Goldman Sachs International Ltd. ประเมินไว้ 200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน
- (2) Chase Investment Bank (Singapore) Ltd. ประเมินไว้ 106 ล้านดอลลาร์อเมริกัน
- (3) S.G. Warburg & Co. Ltd. ประเมินไว้ 140 ล้านดอลลาร์อเมริกัน
- (4) บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ภัทรธนกิจ จำกัด ประเมินไว้ 196 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

เมื่อตัดราคาประเมินสูงสุดและต่ำสุดออก แล้วหาค่าเฉลี่ยของราคาประเมินที่เหลือก็จะได้ราคาประเมินถัวเฉลี่ย 168 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หรือประมาณ 4,200 ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าที่รัฐบาลกำหนดจะขาย

ประเด็นที่ฝ่ายค้านโจมตีรัฐบาลอานันท์ในเรื่องนี้มีอยู่ 2 เรื่อง เรื่องแรกมุ่งโจมตีการเลือกผู้ประเมินราคาโรงกลั่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภทรณกิจว่าไม่มีความชำนาญในกิจการน้ำมันอีกทั้งกล่าวหาเป็นนัยๆว่า ผู้ถือหุ้นรายสำคัญของภทรณกิจมีความสัมพันธ์ทางเครือญาติทั้งกับนายเกษม จาติกวณิช และนายอานันท์ ปันยารชุน อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏว่า ราคาประเมินของภทรณกิจสูงเป็นอันดับสอง (196 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) รองจาก Goldman Sachs International Ltd. (200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) ดังนั้น ข้อกล่าวหาเป็นนัยๆว่า ภทรณกิจร่วมมือกับรัฐบาลอานันท์และไทยออยล์ในการประเมินราคาหน่วยกลั่นให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น จึงเป็นข้อกล่าวหาที่ฟังไม่ขึ้น

เรื่องที่สองได้แก่ ข้อกล่าวหาที่ว่า ราคา 8,764 ล้านบาท ที่ขายนี้ยังน้อยกว่าค่าเช่าที่รัฐบาลพึงได้รับจนถึงปี 2544 ซึ่งเท่ากับประมาณ 12,411 ล้านบาท การเปรียบเทียบเช่นนี้ไม่ถูกต้อง เพราะเงินจำนวน 8,764 ล้านบาทที่ได้จากการขายหน่วยกลั่นน้ำมันในปี 2535 นั้นสามารถนำไปหารายได้ในรูปดอกเบียด้วยการฝากสถาบันการเงินได้ ซึ่งหากนำไปฝากติดต่อกันเป็นเวลา 9 ปี จนถึงปี 2544 เงินรวมที่ได้รับไม่น้อยกว่าค่าเช่าที่รัฐบาลพึงได้รับหากไม่มีการขายหน่วยกลั่นน้ำมัน

ข้อที่ต้องยอมรับก็คือ กระบวนการประเมินราคาหน่วยกลั่นน้ำมันเป็นกระบวนการที่โปร่งใส และเป็นไปตามบรรทัดฐานสากล

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่สมเหตุสมผลในกรณีการขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์มีอยู่เพียง 2 ประการ คือ

*ประการแรก* รัฐบาลอานันท์ 2 ไม่มีมารยาททางการเมืองในการเร่งขายโรงกลั่นน้ำมันไทยออยล์ แทนที่จะรอการตัดสินใจของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

*ประการที่สอง* แม้ว่ากระบวนการประเมินราคาหน่วยกลั่นน้ำมันจะโปร่งใส แต่ราคา 8,764 ล้านบาทที่ขายเป็นราคาที่ต่ำเกินไป เพราะเป็นราคาที่มีได้คำนึงถึงศักยภาพของ ไทยออยล์ในการแสวงหากำไรจากการผูกขาดที่มีมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นราคาที่ประเมินจากข้อสมมติที่ว่า หน่วยกลั่นน้ำมันที่ 1 และ 2 จะสิ้นอายุการใช้งานในปี 2544 การคำนวณค่าเช่าที่รัฐบาลพึงได้รับจึงสิ้นสุดในปี 2544 แต่ที่จริงแล้วมีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า อายุการใช้งานจะยืนยาวกว่าปี 2544 และหากไม่มีการขายหน่วยกลั่นน้ำมัน ก็จะต้องมีการต่อสัญญาเช่าออกไปจากปี 2544

ข้อโจมตีของพรรคฝ่ายค้านที่ว่า รัฐบาลอานันท์ 2 ขยายโรงกลั่นไทยออยล์ในราคา  
ที่ต่ำกว่าระดับอันสมควร จึงเป็นข้อโจมตีที่สมควรแก่การรับฟัง หากแต่ด้วยเหตุผลที่แตกต่างจากที่  
ฝ่ายค้านกล่าวอ้าง

## **ค. การทางพิเศษพิเศษแห่งประเทศไทย**

## ยุทธการทางด่วนชั้นที่สอง

ผมเฝ้าดูลีลาการฟาดวงฟาดงวาระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด ด้วยความตื่นตาตื่นใจ ทั้งสองสำนักต่างระดมยอดฝีมือออกมาสู้ประยุทธ์ชนิดใครดีใครอยู่ และทั้งสองฝ่ายต่างประกาศก้องฟ้าว่า ทางด่วนของข้าใครอย่าแตะ

ประชาชนคนไทยกำลังจับตาดูว่า รัฐบาลไทยสามารถหักด่านบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เพื่อเปิดใช้ทางด่วนพิเศษชั้นที่สองได้หรือไม่ ในขณะที่สังคมโลกกำลังประเมินคนไทยและสังคมไทยว่ารักษาผลประโยชน์จากมากน้อยเพียงใด ลีลาที่ทั้งสองฝ่ายทำหั่นกันนั้นไม่บ่งบอกแต่น้อยว่า ทั้งสองเป็นผู้ร่วมลงทุนในโครงการเดียวกัน

ความเป็นมาของโครงการทางด่วนพิเศษชั้นที่สองสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะ มีจุดเริ่มต้นมาแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อรัฐบาลนั้นตัดสินใจให้การทางพิเศษฯ ร่วมลงทุนกับเอกชนในการสร้างทางด่วนชั้นที่สอง เหตุที่รัฐบาลมิได้ให้การทางพิเศษฯ เป็นผู้สร้างเองดังกรณีทางด่วนพิเศษชั้นแรกนั้น ผมเข้าใจว่าเป็นเพราะวิกฤตการณ์เงินคงคลังเพียงผ่านพ้นไป ประกอบกับเป็นช่วงที่รัฐบาลกำลังเผชิญวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ ทางออกที่เหมาะสมก็คือการถ่ายโอนการผลิตบางส่วนไปให้แก่ภาคเอกชน (Privatization) แต่โดยเหตุที่ทางด่วนชั้นที่สองจักต้องเชื่อมต่อกับทางด่วนชั้นที่หนึ่งเพื่อเป็นระบบทางด่วนเดียวกัน และโดยเหตุที่การทางพิเศษฯ ได้ลงทุนสร้างทางด่วนชั้นที่หนึ่งไปแล้ว การสร้างทางด่วนชั้นที่สองจึงต้องเป็นการลงทุนร่วมระหว่างการทางพิเศษฯ กับผู้ประกอบการเอกชน

มติเดือนมิถุนายน 2530 ของรัฐบาลเปรมที่ให้เอกชนลงทุนร่วมกับการทางพิเศษฯ ในการสร้างทางด่วนชั้นที่สองปรากฏเป็นจริงเมื่อมีการลงนามในสัญญาระหว่างการทางพิเศษฯ กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด (Bangkok Expressway Co. Ltd. = BECL) เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มีบริษัท Kumagai Gumi แห่งประเทศญี่ปุ่นถือหุ้น 65% และมีธนาคารพาณิชย์ไทย 11 ธนาคารถือหุ้นร่วม อาทิเช่น ธนาคารกรุงเทพฯ ธนาคารไทย

พาณิชย์ ธนาคารทหารไทยฯ ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นต้น ในทางปฏิบัติ Kumagai Gumi เป็นผู้ควบคุมจัดการบริษัททางด่วนกรุงเทพ ซึ่งระดมทุน 27,500 ล้านบาทสำหรับโครงการนี้ บริษัททางด่วนกรุงเทพกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ไทยทั้ง 11 ธนาคารที่ร่วมถือหุ้น และกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศรวม 29 แห่ง โดยมี Dai-ichi Kangyo Bank, Long-term Credit Bank of Japan, National Westminster Bank, และ Credit Lyonnais เป็นหัวหน้าในการประสานการให้กู้

เมื่อรัฐบาลไทยประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างทางด่วนขั้นที่สอง TOR (term of reference) บ่งบอกลักษณะสัมปทานว่าเป็น BTO (= Build, Transfer, and Operate) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างทางด่วนพิเศษ เมื่อสร้างเสร็จแล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์ทางด่วนให้แก่การทางพิเศษฯ แต่ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการกิจการทางด่วนตลอดอายุสัมปทาน 30 ปี

บริษัท Kumagai Gumi ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งบริษัททางด่วนกรุงเทพได้อาศัย TOR ดังกล่าวนี้อ้างในการเชิญชวนผู้อื่นมาร่วมถือหุ้น และในการเจรจาขอเงินกู้จากสถาบันการเงินต่าง ๆ บรรดาสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพ ต่างก็เข้าใจว่า บริษัททางด่วนกรุงเทพ เป็นผู้ประกอบกิจการทางด่วนเมื่อการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว มิฉะนั้นอาจต้องยับยั้งซึ่งใจเกี่ยวกับการปล่อยเงินกู้มากกว่าปกติ

แต่แล้วเมื่อการก่อสร้าง Section A ของทางด่วนขั้นที่สองใกล้จะแล้วเสร็จ ความขัดแย้งระหว่างการทางพิเศษฯ กับบริษัททางด่วนกรุงเทพก็ปรากฏอย่างชัดเจน การทางพิเศษฯ กล่าวอ้างว่า ทางด่วนเป็นกรรมสิทธิ์ของการทางพิเศษฯ ดังนั้น การทางพิเศษฯ จึงต้องเป็นผู้ประกอบกิจการและบริหารระบบทางด่วนทั้งหมด ซึ่งรวมทางด่วนขั้นที่สองด้วย ทั้งนี้โดยอ้างอิงข้อสัญญาบางข้อ และอ้างอิงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ซึ่งเป็นกฎหมายก่อตั้งการทางพิเศษฯว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้การทางพิเศษฯ เป็นผู้ประกอบกิจการและเก็บค่าทางด่วน

ครั้นเมื่อความขัดแย้งระหว่างการทางพิเศษฯ กับบริษัททางด่วนกรุงเทพใกล้ถึงจุดแตกหัก พนักงานการทางพิเศษฯกว่า 500 คน ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีกล่าวหาเป็นนัยๆว่า บริษัททางด่วนกรุงเทพสร้างความเข้าใจผิดแก่สาธารณชนว่า สัมปทานการสร้างทางด่วนขั้นที่สองเป็นสัมปทานแบบ BTO แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ พนักงานการทางพิเศษฯกล่าวอ้างรายละเอียดในสัญญาเพื่อชี้ให้เห็นว่า อำนาจในการบริหารจัดการเป็นอำนาจของการทางพิเศษฯ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาการลงทุนระหว่างการทางพิเศษฯ กับบริษัททางด่วนกรุงเทพ มีข้อความอันคลุมเครือ และไม่สอดคล้องกับ TOR ที่บ่งบอกลักษณะสัมปทานว่าเป็น BTO

เหตุไฉนการนี้จึงเป็นเช่นนั้นได้ ?

ข้อมูลจากผู้ถือหุ้นบริษัททางด่วนกรุงเทพฯบอกกล่าวว่า เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงร่างสัญญาในลักษณะที่เป็นการให้สัมปทานแบบ BTO กรมอัยการแสดงความไม่แน่ใจว่า การทางพิเศษฯ สามารถให้สัมปทานในลักษณะดังกล่าวได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 เปิดช่องให้เอกชนเข้ามาบริหารทางด่วน และเก็บค่าทางด่วนได้หรือไม่ กรมอัยการแนะนำให้การทางพิเศษฯ เสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

แต่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯไม่ต้องการรอคอยการลงนามในสัญญาอีกต่อไป เพราะได้เสียเวลาไปมากแล้ว ประกอบกับได้ใช้จ่ายไปในการหาผู้ถือหุ้นและในการหาแหล่งเงินทุนเป็นจำนวนมาก จึงตัดสินใจลงนามในสัญญาที่ให้อำนาจการบริหารจัดการและการเก็บค่าทางด่วนแก่การทางพิเศษฯ โดยมีความเข้าใจร่วมกับการทางพิเศษฯว่า สัมปทานของโครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็นสัมปทานแบบ BTO การทางพิเศษฯจะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในภายหลัง และหากคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า เอกชนไม่มีอำนาจการบริหารจัดการและการเก็บค่าทางด่วน การทางพิเศษฯก็ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถให้สัมปทานแบบ BTO ได้ บริษัททางด่วนกรุงเทพฯกล่าวหาว่า ภายหลังจากการลงนามในสัญญาการลงทุน การทางพิเศษฯไม่เคยเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเลย

ข้อตกลงนอกสัญญาดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่ต้องฟังหูไว้หู กระนั้นก็ตาม มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า ข้อตกลงนอกสัญญานี้มีจริง ตลอดระยะเวลาที่บริษัท Kumagai Gumi แสวงหาผู้ร่วมลงทุน และตลอดระยะเวลาที่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ แสวงหาเงินทุนจากสถาบันการเงินต่างๆ โครงการทางด่วนขั้นที่สองถูกโฆษณาว่าเป็นโครงการสัมปทานแบบ BTO (= Build, Operate and Transfer) ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ การทางพิเศษฯไม่เคยออกแถลงการณ์ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของบริษัททางด่วนกรุงเทพฯแม้แต่น้อย หากบริษัททางด่วนกรุงเทพฯเที่ยวโฆษณาว่า โครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็นโครงการสัมปทานแบบ BTO ทั้งๆที่ข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น การทางพิเศษฯก็สามารถกล่าวหาบริษัททางด่วนกรุงเทพฯได้ว่ามีพฤติกรรมฉ้อฉลและหลอกลวง การหักพำด้วยเช่าในบั้นปลายได้ทำลายเกียรติภูมิของประเทศไทยในสังคมโลกไปจนเกือบหมดสิ้น เพราะชุมชนระหว่างประเทศมีความเข้าใจว่าสัญญาการลงทุนนี้เป็นสัญญา BTO หากความเข้าใจนี้เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน การทางพิเศษฯก็ไม่เคยคิดแก้ไขความเข้าใจผิดดังกล่าวนี้ ผลที่ตามมาก็คือ สังคมโลกกำลังลงความเห็นว่า รัฐบาลไทย 'เบี้ยว' สัญญา ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทยในอนาคต

ผมทราบดีว่า สัญญาการลงทุนที่การทางพิเศษฯทำกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เป็นสัญญาที่เกื้อประโยชน์แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯเกินกว่าที่จำเป็น และผมก็ทราบดีว่า กระบวนการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาติ ชุณหะวัณเป็นไปอย่างรวดเร็วจนอดมีข้อกังขามิได้ แต่ในเมื่อรัฐบาลไทยลงนามในสัญญาแล้ว รัฐบาลก็ควรที่จะ



ปฏิบัติตามสัญญาการ 'เบียร์' สัญญาไม่ได้สร้างความเสียหายแก่รัฐบาลเท่านั้น หากยังเป็นการทำลายเกียรติภูมิของประเทศชาติอีกด้วย

ความรู้สึกที่ว่า รัฐบาลไทยไม่รักษาสัจจะวาจา มีส่วนทำให้บริษัท Obayashi แห่งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่สามของการทางพิเศษฯ ถอนตัวจากการลงทุน ทั้งนี้เป็นรายงานข่าวของ *Project Finance International* ฉบับวันที่ 28 พฤษภาคม 2536 (*The Nation*, June 1, 1993)

## การเมืองว่าด้วยค่าทางด่วน

การปรับค่าทางด่วนเป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งที่ปรากฏในสัญญาการลงทุนโครงการทางด่วนขั้นที่สองระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทย กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด การที่รัฐบาลมิได้ปรับค่าทางด่วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทางพิเศษฯ กับบริษัททางด่วนกรุงเทพ เท่านั้น หากทว่ายังนำความเสื่อมเสียมาสู่ประเทศไทยอีกด้วย สังคมโลกพากันประณามว่ารัฐบาลไทย 'เบียด' สัญญา ซึ่งจะแก้ไขตัวอย่างไร ย่อมฟังไม่ขึ้นทั้งสิ้น

เมื่อบริษัททางด่วนกรุงเทพ กล่าวหาว่า การทางพิเศษฯ 'เบียด' สัญญาที่มีได้มอบอำนาจการบริหารจัดการแก่บริษัทฯ การทางพิเศษฯยังพอแก้ตัวได้ว่า สัญญาระหว่างองค์กรทั้งสองมิได้บ่งบอกลักษณะสัมปทานว่าเป็น BTO (= Build, Transfer, and Operate) แม้บริษัททางด่วนกรุงเทพจะกล่าวอ้างว่า เหตุที่บริษัทฯ ลงนามในสัญญาก็เพราะมีข้อตกลงนอกสัญญาที่จะปรับสัมปทานให้เป็น BTO ในภายหลัง แต่การตัดสินใจในการลงนามในสัญญานั้นย่อมต้องคำนึงถึงภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการที่สัญญามิได้ปรับสัมปทานให้เป็น BTO ด้วย การที่บริษัททางด่วนกรุงเทพ ตัดสินใจลงนามในสัญญานั้น ก็คงเป็นเพราะได้ประมาณการแล้วว่า ผลตอบแทนของโครงการคุ้มกับภาวะความเสี่ยงดังกล่าวนี้ หากผลการประมาณการปรากฏว่า ผลตอบแทนของโครงการไม่คุ้มกับภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการที่มีได้ปรับสัมปทานเป็น BTO บริษัททางด่วน กรุงเทพ ก็คงไม่รีบร้อนลงนามในสัญญา การตัดสินใจลงนามในสัญญา ทั้งๆที่สัญญามีข้อตกลงที่คลุมเครือและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งคำประกาศเชิญชวนให้ลงทุน (terms of reference) ความรับผิดชอบย่อมเป็นของบริษัททางด่วนกรุงเทพแต่เพียงผู้เดียว จะผลัดภาระความรับผิดชอบไปให้ผู้อื่นหาควรไม่ การทางพิเศษฯมีความผิดที่มีได้ปรับสัมปทานเป็น BTO หากมีข้อตกลงนอกสัญญาดังกล่าวจริง แต่ถ้าหากไม่มีข้อตกลงนอกสัญญาดังที่บริษัททางด่วนกรุงเทพกล่าวอ้าง การทางพิเศษฯก็ยังคงมีความผิดที่มีได้ป่าวร้องให้สังคมโลกรับรู้ว่า สัญญาระหว่างทางพิเศษฯกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพมิใช่การให้สัมปทานในลักษณะ BTO

ในขณะที่ประเด็นการปรับสัมปทานเป็น BTO เป็นประเด็นที่ต้องมีการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ประเด็นการปรับค่าทางด่วนเป็นเรื่องการ 'เบียด' สัญญาอย่างมิอาจปฏิเสธได้

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ เริ่มลงมือก่อสร้างทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2533 แต่การทางพิเศษสามารถส่งมอบที่ดินได้เพียง 1% ของจำนวนที่ดินทั้งหมด ความล่าช้าในการส่งมอบที่ดินเกิดจากปัญหาในการเวนคืนที่ดิน เพราะประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินมีความรู้สึกว่ามีได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเงินชดเชยที่ได้รับต่ำเกินไป จึงพากันรวมตัวต่อต้าน ในบางกรณี ดังเช่นชุมชนบ้านครัว การต่อต้านมีพื้นฐานมาจากความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและความคิด ครั้นเมื่อมีประกาศ รสช. ฉบับที่ 44 ซึ่งกำหนดให้จ่ายค่าเวนคืนที่ดินตามราคาตลาด การทางพิเศษ ก็ต้องเผชิญปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง รายจ่ายในการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นจากวงเงิน 10,218.6 ล้านบาทในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็น 22,218 ล้านบาท

ความล่าช้าในการส่งมอบที่ดิน ไม่เพียงแต่จะทำให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ต้องเลื่อนกำหนดการก่อสร้างออกไปเท่านั้น หากยังสร้างภาระการเงินแก่บริษัทด้วย เนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้น

ตามสัญญาเดิม โครงการทางด่วนพิเศษชั้นที่สองมีอายุสัมปทาน 30 ปี ช่วงสามปีแรกเป็นช่วงเวลาของการก่อสร้าง ส่วนที่เหลืออีก 27 ปีเป็นช่วงของการหารายได้ ในช่วง 9 ปีแรก (ปีที่ 4-12) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ กับการทางพิเศษเป็นไปตามสัดส่วน 60 ต่อ 40 ในช่วง 9 ปีถัดมา (ปีที่ 13-21) สัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์เท่ากับ 50 ต่อ 50 และลดลงเหลือ 40 ต่อ 60 ในช่วง 9 ปีสุดท้าย (ปีที่ 22-30)

ผลประโยชน์ที่แบ่งปันกันระหว่างการทางพิเศษกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ ครอบคลุมรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งและชั้นที่สองรวมกัน ข้อตกลงดังกล่าวนี้ทำให้มีข้อจ้องจี้ว่ารัฐบาลและการทางพิเศษแบ่งปันผลประโยชน์แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มากเกินกว่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเหตุว่า บริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ มิได้ลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่หนึ่ง แต่กลับได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งด้วย ผู้ถือหุ้นในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ อธิบายว่าเมื่อโครงการทางด่วนชั้นที่สองแล้วเสร็จ ทางด่วนชั้นที่หนึ่งและชั้นที่สองจะเชื่อมต่อกันเป็นระบบทางด่วนเดียวกัน การเชื่อมต่อทางด่วนทั้งสองนี้ ย่อมทำให้ความต้องการใช้ทางด่วนชั้นที่หนึ่งมีมากกว่ากรณีที่ทางด่วนชั้นที่หนึ่งแยกเป็นเอกเทศจากทางด่วนชั้นที่สอง ดังนั้น ผู้ลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่สองจึงควรที่จะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งด้วย หากไม่ยอมแบ่งปันรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งแก่ผู้ลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่สอง ก็ต้องตั้งด่านเก็บค่าทางด่วน ณ จุดเชื่อมต่อระหว่างทางด่วนชั้นที่หนึ่งกับชั้นที่สอง ซึ่งจะทำให้การจราจรบนทางด่วนติดขัดมากกว่าที่ควรจะเป็นผลเสียอันเกิดจากการตั้งด่านนี้เอง จึงทำให้คู่สัญญาตกลงที่จะรวมรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่ง และชั้นที่สอง แล้วนำมาแบ่งปันกัน ในการนี้มีข้อตกลงที่จะปรับค่าทางด่วน เพื่อให้การทางพิเศษ และบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มีรายได้พอเพียงที่จะชำระคืนเงินกู้ และเพื่อ

ที่จะให้การทางพิเศษ มีรายได้ชัดเจนจากกรณีที่ต้องแบ่งปันรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งแก่บริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ

ด้วยเหตุนี้เอง ข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์จึงผูกติดไว้กับการกำหนด ค่าทางด่วน ทั้งนี้การทางพิเศษฯจำเป็นต้องปรับค่าทางด่วนจากอัตรา 10 บาท เป็น 20 บาท เมื่อเริ่มก่อสร้างทางด่วนชั้นที่สองในวันที่ 1 มีนาคม 2533 และจะต้องปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท ในเดือนมีนาคม 2536 หลังจากนั้นจะมีการปรับค่าทางด่วนทุก ๆ 5 ปีตามภาวะเงินเฟ้อ

รัฐบาลไทยไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการปรับค่าทางด่วนตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ มีข้อน่าสังเกตว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงการลงทุนกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯกลับเป็นผู้เริ่มต้น 'เบี่ยง' สัญญาเสียเอง เพราะเมื่อถึงกำหนดการก่อสร้าง ทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2533 และการทางพิเศษฯต้องปรับค่าทางด่วนเป็น 20 บาท แต่นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กลับนั่งทับเรื่องนี้ไว้ ภายหลังจากการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 พลเอกอริสระพงษ์ หนุนภักดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยในยุครัฐบาลอานันท์ 1 แสดงความชิงช้าในการปรับค่าทางด่วน แต่แล้วก็ถูก สภา รสช. ทัดทานไว้ เพิ่งจะมาปรับค่าทางด่วนจาก 10 บาท เป็น 15 บาท เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2535 ในยุครัฐบาลอานันท์ 2 นี้เอง แม้แต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ยังมีหาญกล้าที่จะปรับค่าทาง ด่วน เป็น 20 บาท

ด้วยเหตุดังนั้น ภาระการปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท จึงตกหนักแก่รัฐบาล นายชวน หลีกภัย แต่รัฐบาลนายชวนก็หาทางออกด้วยการปรับค่าทางด่วนเพิ่มขึ้นเป็น 20 บาท โดยแบ่งปันผลประโยชน์แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ 18 บาท และการทางพิเศษฯรับเพียง 2 บาท ทั้งนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 ค่าทางด่วนอัตราใหม่นี้เดิมกำหนดให้เริ่ม บังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2536 และจะปรับเป็น 25 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 แม้ว่า การปรับค่าทางด่วนครั้งนี้จะไม่ทำให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯเสียผลประโยชน์ในระยะแรก แต่รัฐบาลไทยก็ได้ละเมิดสัญญาที่มีได้ปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท ในระยะต่อไปเมื่อมีการปรับ ค่าทางด่วนตามภาวะเงินเฟ้อ ก็จะต้องมีข้อพิพาทกันอีกว่า จะปรับจากฐาน 20 บาท หรือฐาน 30 บาท

การปรับราคาสินค้าและบริการในสังคมเศรษฐกิจไทยมักจะมีนัยทางการเมือง ยิ่งสินค้าและบริการที่ปรับราคานั้นมีความสำคัญและสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจมากเพียงใด นัยทางการเมืองก็จะยิ่งมีความสำคัญมากเพียงนั้น รัฐบาลไทยทั้งในยุคเผด็จการและที่มาจากการ เลือกตั้งมักจะมีควมหวั่นเกรงว่า การปรับราคาสินค้าและบริการจะมีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพ ของรัฐบาล ยิ่งราคาบริการสาธารณูปโภคด้วยแล้วถือเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีอาจแตะต้องได้ แนวโน้ม ที่รัฐบาลจะตรึงค่าบริการสาธารณูปโภคไว้ในระดับเดิมก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ด้าน

ในด้านหนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่ผลิตบริการสาธารณูปโภค เมื่อไม่สามารถปรับค่าบริการได้ ก็ต้องมีปัญหาทางด้านการเงิน ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อมีอาจตรึงค่าบริการในระดับเดิมได้ การขึ้นค่าบริการมีแนวโน้มที่จะשובฮาบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าที่ควร

ในกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สองนี้ หากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณปรับค่าทางด่วนตามสัญญาตั้งแต่ต้น ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ก็จะเป็นอย่างแก่รัฐบาลชุดต่อๆมาที่จะปฏิบัติตาม แต่เมื่อรัฐบาลชาติชาย ซึ่งเป็นผู้ลงนามในสัญญา กลับนำร่องในการ 'เบี้ยว' สัญญาเสียเอง แรงผลักดันที่จะให้รัฐบาลชุดต่อๆมาปฏิบัติตามสัญญาจึงอ่อนระโหย นอกจากนี้ การที่รัฐบาลชาติชายมิได้ปรับค่าทางด่วนตามขั้นตอน ย่อมเป็นภาระแก่รัฐบาลชุดต่อๆมาที่จะต้องปรับค่าทางด่วนอย่างשובฮาบ

สังคมโลกจักต้องเรียนรู้บทเรียนว่า อย่าได้ทำสัญญาการลงทุนหรือสัญญาการรับสัมปทานกับรัฐบาลไทย โดยที่กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับราคาสินค้าและบริการ เพราะเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลไทยไม่เคยปฏิบัติได้ และมีแนวโน้มที่จะไม่ปฏิบัติด้วย

บริษัท Kumagai Gumi ผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด คงนึกว่าโครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็น 'หมู' ที่เคี้ยวได้ง่ายๆ แต่กว่าจะรู้ว่าเป็นหมูป่าเขี้ยวตันก็สายเสียแล้ว

## BOT, BTO, BOO, BOOT, BOOST, และ BRT

หากมิใช่เป็นเพราะปัญหาความขัดแย้งระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด ในเรื่องผลประโยชน์ของระบบทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง ประชาชนคนไทยก็คงยากที่จะได้ยินชื่อ BOT หรือ BTO

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด อ้างสิทธิในการบริหารระบบทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง โดยอ้างว่า สัมปทานในการสร้างระบบทางด่วนดังกล่าวนี้เป็นสัมปทานแบบ BTO (= Build, Transfer, and Operate) ในขณะที่การทางพิเศษฯ อ้างประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 (พ.ศ.2515) ว่ามีอายุถ่ายโอนอำนาจการบริหารทางด่วนให้แก่เอกชนได้

ระบบการให้สัมปทานแบบ BTO หรือรูปแบบอื่น ๆ ซึ่งจะกล่าวถึงในภายหลัง มักจะใช้กับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ดังเช่นถนนและทางหลวง ท่าเรือ โรงงานไฟฟ้า ระบบโทรคมนาคม และระบบการประปา ระบบการให้สัมปทานแบบ BTO เกิดขึ้นเนื่องจากมีนักลงทุนเอกชนชั้นอาสาศึกษาที่จะสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจหรือผลิตบริการสาธารณูปโภคให้แก่ประเทศด้อยพัฒนา นักลงทุนเอกชนดังกล่าวนี้โดยทั่วไปเป็นบริษัทก่อสร้างระหว่างประเทศ หรือมีฉะนั้นก็เป็นบริษัทผู้ขายเครื่องจักรหรือครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ รวมทั้งอาจเป็นบริษัทระหว่างประเทศที่รับจ้างติดตั้งและจัดระบบโรงงาน ในทางปฏิบัติ บริษัทผู้เสนอโครงการเหล่านี้มักจะจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ เพื่อขอสัมปทานจากรัฐบาลประเทศเจ้าบ้าน ทั้งนี้มักจะมีนายทุนในประเทศเจ้าบ้านร่วมถือหุ้นด้วย ผู้ถือหุ้นอื่นๆนอกจากบริษัทผู้เสนอโครงการแล้วยังประกอบด้วยนักลงทุนระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ด้วย

ในกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง บริษัท กูมาไก กุมิ จำกัด (Kumagai Gumi Co. Ltd.) ซึ่งประกอบธุรกิจการก่อสร้างและที่ปรึกษาทางวิศวกรรม เป็นหัวหน้าในการขอสัมปทานในการสร้างทางด่วนขั้นที่สอง เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมติในเดือนมิถุนายน 2530 ให้การทางพิเศษฯ ลงทุนร่วมกับเอกชนในการสร้างทางด่วนขั้นที่สอง ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า มติ

ดังกล่าวเกิดจากการผลักดันและวิงวอนของบริษัท กูมาโก กูมิ หรือไม แต่การณืปรากฏต่อมาว่า บริษัท กูมาโก กูมิ เป็นตัวตั้งตัวตีในการจัดตั้งบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด (Bangkok Expressway Company Limited = BECL) โดยมีผู้ถือหุ้น 11 ราย บริษัท กูมาโก กูมิ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ โดยถือหุ้นถึง 65% ผู้ถือหุ้นอื่น ๆ ประกอบด้วยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) บริษัท ซี.การช่าง จำกัด สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และสถาบันการเงินที่มีฐานะเป็นเจ้าของนี้ของบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ด้วย ดังเช่นธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารทหารไทย และธนาคารเอเชีย

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2531 บริษัท กูมาโก กูมิ และบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ ร่วมกันจัดตั้ง Bangkok Expressway Consortium (= BEC) เพื่อเตรียมร่างข้อเสนอลและเจรจาขอสัมปทานการสร้างทางด่วนชั้นที่สองกับการทางพิเศษฯ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดอีกเช่นกันว่าการทางพิเศษฯเป็นผู้เชิญให้บริษัท กูมาโก กูมิฯ เสนอขอสัมปทาน หรือบริษัท กูมาโก กูมิฯ อาศัยช่องทางทางการเมืองอื่นใดในการได้มาซึ่งสัมปทานดังกล่าวนี้

การเจรจาระหว่างการทางพิเศษฯ กับ BEC เริ่มต้นในเดือนเมษายน 2531 ครั้นถึงปลายเดือนกรกฎาคมศกเดียวกัน ก็ปรากฏแน่ชัดว่า การทางพิเศษฯตกลงที่จะให้สัมปทานการสร้างทางด่วนชั้นที่สองแก่บริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ยืนยันความข้อนี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อรัฐบาลเปรมมีมติให้การทางพิเศษฯลงทุนร่วมกับเอกชนในการสร้างระบบทางด่วนชั้นที่สองในเดือนมิถุนายน 2530 นั้น ไม่ปรากฏชื่อผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นที่ยื่นขอสัมปทาน จนอดมีข้อกังขามีได้ว่า การผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้เป็นฝีมือของบริษัท กูมิโก กูมิฯตั้งแต่ต้น ยิ่งเมื่อศึกษาระบบการให้สัมปทานแบบ BTO หรือ BOT ด้วยแล้ว ก็ยิ่งพบว่าการผลักดันนโยบายการให้สัมปทานเอกชนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคต่าง ๆ มักจะริเริ่มโดยบรรษัทระหว่างประเทศ

แม้ว่าระบบการให้สัมปทานแบบ BTO หรือ BOT จะมีใช้ของใหม่ แต่เพิ่งจะเฟื่องฟูในทศวรรษ 2520 นี้เอง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า บริษัทก่อสร้างระหว่างประเทศ ซึ่งมีงานชุกมือภายหลังที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 กลับเผชิญกับภาวะธุรกิจซบเซาเมื่อเข้าสู่ทศวรรษ 2520 การก่อสร้างในตะวันออกกลางเริ่มบรรเทาเบาบางลง มีหน้าซ้ำยังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 บรรดาบริษัท

ที่ขายเครื่องจักรและครุภัณฑ์อื่นๆ ล้วนแล้วแต่เผชิญกับภาวะธุรกิจซบเซาเช่นเดียวกับธุรกิจก่อสร้าง บริษัทระหว่างประเทศเหล่านี้จึงคิดค้นวิธีที่จะฟื้นฟูธุรกิจด้วยการเสนอโครงการก่อสร้างและโครงการสาธารณูปโภคต่อรัฐบาลประเทศโลกที่สาม บริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้จะเป็นผู้ลงทุนในโครงการที่ได้รับสัมปทาน เป็นเจ้าของในถาวรวัตถุที่สร้างขึ้นชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และหารายได้จากถาวรวัตถุนั้นจนสามารถชำระคืนหนี้ได้ทั้งหมด แล้วจึงยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศเจ้าบ้าน ทั้งนี้จะต้องมีข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านกับบริษัทผู้ลงทุนอย่างชัดเจน

นายกรัฐมนตรีเตอร์กัต โอซาล (Turgut Ozal) แห่งเตอร์กีเป็นผู้ขนานนามระบบการให้สัมปทานดังที่บรรยายข้างต้นนี้ว่า ระบบ BOT ซึ่งย่อมาจากคำว่า Build, Own, and Transfer หรือ Build, Operate, and Transfer โครงการแรกที่รัฐบาลเตอร์กีกำหนดที่จะให้สัมปทานแบบ BOT ก็คือ โครงการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เมือง Akkuyu โดยที่บริษัทที่อาสาก่อสร้างได้แก่ Atomic Energy of Canada Limited ร่วมกับ Kraftwerk Union of West Germany แต่การเจรจาระหว่างรัฐบาลเตอร์กีกับบริษัทผู้ขอสัมปทานไม่สามารถตกลงกันได้ โครงการนี้จึงต้องระงับไปในที่สุด กระนั้นก็ตาม รัฐบาลเตอร์กีได้ให้สัมปทานแบบ BOT ในโครงการต่าง ๆ มากกว่า 20 โครงการ โครงการเหล่านี้ประกอบด้วยโครงการทางหลวง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน และการจัดเขตการค้าเสรี

ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในทศวรรษ 2520 ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลายต่อหลายประการ ในด้านหนึ่ง รัฐบาลประเทศโลกที่สามต้องการขยายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณูปโภค เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต แต่ติดขัดที่ไม่มีทรัพยากรทางการเงิน นอกจากนี้ ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนไม่น้อยต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศและวิกฤติการณ์ทางการคลัง ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT ไม่เพียงแต่จะช่วยผ่อนคลายขีดจำกัดทางการคลังของรัฐบาลประเทศโลกที่สามเท่านั้น หากทว่ายังสอดคล้องกับกระแสการถ่ายโอนบทบาททางเศรษฐกิจไปสู่ภาคเอกชน (privatization) อีกด้วย ในอีกด้านหนึ่ง ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT ก็ให้ประโยชน์แก่บริษัทผู้ขอสัมปทาน เพราะช่วยให้มีงานทำและขายของได้ นอกจากนี้ ธนาคารโลกและเครือข่ายยังอำนวยความสะดวกในการให้เงินกู้ เพราะการให้สัมปทานแบบ BOT สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม

แม้ระบบการให้สัมปทานดังที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเริ่มต้นด้วยระบบ BOT (= Build, Operate, and Transfer) แต่ในไม่ช้ารูปแบบการให้สัมปทานเริ่มแตกแขนงและมีลักษณะ



หลากหลาย เพราะขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ และผลการเจรจาระหว่างรัฐบาลเจ้าบ้านกับบริษัทผู้ขอสัมปทาน รูปแบบสัมปทานที่แตกต่างไปได้แก่

(1) BTO (= Build, Transfer, and Operate) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนโครงการ เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จยกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลเจ้าบ้าน โดยที่รัฐบาลเจ้าบ้านหรือบริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้บริหารโครงการ ทั้งนี้แล้วแต่ข้อตกลง

(2) BOO (= Build, Own, and Operate) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนสร้าง เป็นเจ้าของและเป็นผู้ประกอบการ โดยไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐบาลเจ้าบ้าน

(3) BOOT (= Build, Own, Operate, and Transfer) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนสร้าง เป็นเจ้าของและเป็นผู้ประกอบการชั่วระยะเวลาหนึ่ง แล้วจึงโอนเป็นกรรมสิทธิ์แก่รัฐบาลเจ้าบ้านในภายหลัง

(4) BOOST (= Build, Own, Operate, Subsidize, and Transfer) สัมปทานรูปแบบนี้มีสาระสำคัญเหมือนกับระบบ BOOT ต่างกันแต่เพียงว่า ในระหว่างที่บริษัทผู้รับสัมปทานกำลังดำเนินโครงการ รัฐบาลเจ้าบ้านต้องให้เงินอุดหนุนแก่บริษัทผู้รับสัมปทาน

(5) BRT (= Build, Rent, and Transfer) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ ก็ให้เช่าแก่รัฐบาลเจ้าบ้านชั่วระยะเวลาหนึ่ง แล้วจึงยกกรรมสิทธิ์ให้ในภายหลัง

แม้ว่าระบบการให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และผลิตบริการสาธารณูปโภคประเภทต่างๆจะเฟื่องฟูมากในทศวรรษ 2520 แต่ภายหลังจากที่สังคมโลกฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT หรือรูปแบบอื่นใด ก็ได้เฟื่องฟูดุจดังปางก่อน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า บรรดาบริษัทก่อสร้างระหว่างประเทศมิได้ว่างงานดังยุคที่มีภาวะเศรษฐกิจถดถอย และบริษัทผู้ผลิตเครื่องจักรสามารถขายของได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า การแสวงหารายได้จากโครงการสัมปทานแบบ BOT หรือรูปแบบอื่นมิได้เป็นไปอย่างราบรื่น ในบางกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการแบ่งปันรายได้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสัญญา และในบางกรณีรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านให้สัมปทานแก่เอกชน โดยที่มิได้ยอมรับบทบาทของเอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค

## การบริหารราชการแผ่นดิน กรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง

เมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ยื่นฟ้องบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 ในข้อหาละเมิด และศาลมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นให้บริษัท ทางด่วนกรุงเทพเปิดให้ประชาชนใช้ทางด่วนขั้นที่สองเพื่อบรรเทาปัญหาการจราจร ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2536 เวลา 15.00 น. เป็นต้นไป ชุมชนทูนนิยมโลกก็พากันจับตามองพฤติกรรมของรัฐบาลไทย แม้ว่าผู้นำรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต่างพากันชับชานลำนานำว่าด้วย 'ภาพพจน์ไทยยังไม่เสีย' แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกสั่งการให้ชี้แจงสถาบันการเงินต่างๆ โดยเฉพาะที่เป็นเจ้าหนี้บริษัท ทางด่วนกรุงเทพว่า รัฐบาลไทยยังคงปฏิบัติตามพันธกิจที่ปรากฏในสัญญาที่ทำกับบริษัทดังกล่าว กระทรวงการคลังถูกสั่งการให้ชับชานลำนานำว่าด้วย 'เมืองไทยยังสวยอยู่' ในที่ประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศก็ถูกสั่งการให้มาร่วมประสานเสียงในการชับชานลำนานำดังกล่าวนี้ ในขณะที่ กทพ. ออสาที่จะว่าจ้างบริษัทโฆษณาในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมโลกรับทราบรูปลักษณะที่ 'แท้จริง' ของรัฐบาลไทย ทั้งนี้มิใช่เพื่อแก้ภาพพจน์ของเมืองไทยและรัฐบาลไทย เพราะรัฐบาลไทยอ้างว่า 'ภาพพจน์ไทยยังไม่เสีย'

การประกาศขึ้นค่าทางด่วนเป็น 30 บาท เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2536 และการขอให้ศาลไต่สวนเป็นกรณีฉุกเฉิน เพื่อเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สอง อันเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในเวลาต่อมานั้น กทพ.และกระทรวงมหาดไทยตัดสินใจดำเนินการโดยมิได้ปรึกษาหรือแม้แต่รายงานให้นายกรัฐมนตรีได้ทราบล่วงหน้า นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้รักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็คงอยู่ในฐานะอันไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่กำลังเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนมากนัก แม้แต่นายอานวย วีรวรรณ ซึ่งรับผิดชอบกำกับนโยบายและการบริหาร กทพ. และอยู่ในคณะผู้ติดตามนายกรัฐมนตรีในการเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็ยังได้รับรายงานในภายหลัง

ผู้นำรัฐบาลเหล่านี้จำเป็นต้อง 'ตกบันไดพลอยโจน' ด้วยการชับชานลำนานำว่าด้วย 'สุขวิซทำให้' และ 'ชวลิตทำให้' ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน นายอานวยจำเป็นต้องตกบันไดพลอยโจน

ด้วยเหตุที่การตัดสินใจครั้งนี้เป็นการตัดสินใจของผู้นำพรรคความหวังใหม่อันเป็นต้นสังกัด นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่นายอานวยมีกับนายไชย ณ สีลวันต์ แห่งธนาคารกรุงเทพ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่และผู้ถือหุ้นรายสำคัญของบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ ยังความหวาดระแวงแก่ผู้คนใน กทพ. อีกด้วย อย่างน้อยที่สุด ประธานคณะกรรมการบริหาร กทพ. ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ในช่วงที่เหตุการณ์กำลังเข้าด้ายเข้าเข็มว่า มีบุคคลในรัฐบาลที่ใหญ่กว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คอยให้ท้ายบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จนเป็นเหตุให้การเจรจาระหว่างหน่วยงานทั้งสองมีอายุติดได้โดยง่าย (ผู้จัดการรายวัน และสยามโพสต์ ฉบับวันที่ 31 สิงหาคม 2536)

ผู้นำพรรคประชาธิปไตยจำต้องตกบันไดพลอยโจน เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนรับรู้ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปไตยเป็นแกนนำ หากการปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท เพื่อให้เป็นไปตามพันธะที่ปรากฏในสัญญา และการอาศัยกระบวนการยุติธรรมในการบังคับให้เปิดใช้ทางด่วนชั้นที่สอง เป็นแนวทางปฏิบัติอันถูกต้องดังที่ผู้นำพรรคประชาธิปไตยสรรเสริญ ผู้คนในประเทศนี้ก็คงอดสงสัยมิได้ว่า เหตุใดคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 จึงมิได้ปรากฏในแนวทางอันนำสรรเสริญนี้

หากผู้นำพรรคประชาธิปไตยไม่พอใจผู้ว่าการ กทพ. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่ดำเนินการหักหัวด้วยเข้าโดยมิได้ปรึกษา ก็คงจะต้องถกเถียงความไม่พอใจดังกล่าวนี้ไว้ ในเมื่อผู้นำพรรคประชาธิปไตยลดยตัวเหนือปัญหา ด้วยการบริหารราชการแผ่นดินแบบแยกส่วนในการรับผิดชอบ มิใช่ด้วยความรับผิดชอบร่วมกัน เมื่อ กทพ. เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องค่าทางด่วนในการประชุมเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2536 ไม่เพียงแต่รัฐบาลจะมีได้ช่วย กทพ. ในการตัดสินใจเท่านั้น หากทว่านายชวน หลีกภัย ยังได้ให้สัมภาษณ์ในเวลาต่อมาว่า การกำหนดค่าทางด่วนเป็นอำนาจของ กทพ. ที่จะเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในเรื่องนี้ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 5 สิงหาคม 2536) การที่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2536 เพียงแต่รับทราบรายงานโดยมิได้กำหนดนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความอึดอัดใจอย่างยิ่งแก่ผู้ว่าการ กทพ. จนถึงกับมีวิวาทะกับนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผ่านสื่อมวลชน ในขณะที่โฆษกรัฐบาลชี้แจงว่า การที่รัฐบาลมิได้เข้าไปแก้ไข ปัญหาของ กทพ. ก็เพราะ กทพ. มิได้รายงานข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์แก่รัฐบาล ดังนั้น การประชุมเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม จึงเพียงแต่ยืนยันมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 เท่านั้น

โฆษกรัฐบาลยังคงขบขันขานลำนำเพลงเดียวกับนายกรัฐมนตรีน เมื่อตอกย้ำในเวลาต่อมาว่า อำนาจการกำหนดค่าทางด่วนเป็นของ กทพ. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 เพียงแต่ให้ข้อเสนอแนะแก่ กทพ. ในการจัดเก็บค่าทางด่วนในอัตรา 20 บาท โดยไม่พยายามให้กระทบสัญญา แต่ถ้าหากบริษัท ทางด่วนกรุงเทพยืนยันว่าเป็น 30 บาท รัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตามสัญญา (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2536)

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ระบุไว้ในข้อ 47 (3) อย่างชัดเจนว่า อำนาจในการกำหนดค่าผ่านทางพิเศษเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีบทบัญญัติใดๆ ที่บังคับให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

กฎหมายที่บัญญัติในทำนองเดียวกับ ปว. 290/2515 มีอยู่เป็นอันมาก โดยที่มีกฎหมาย จำนวนไม่มากนักที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง

หากรัฐบาลยึด *หลักการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย* อย่างเคร่งครัด คณะ รัฐมนตรีจะต้องไม่เข้าไปกำหนดนโยบายหรือแทรกแซงในเรื่องที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ กระทรวง หรือทบวงจะมีเครือข่ายแห่งอำนาจที่ชัดเจน และใช้อำนาจตามตัวบทกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดินจะมีการแยกส่วนความรับผิดชอบตามกฎหมาย ภายใต้หลักการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นเพียงไม่ระดับเท่านั้น

แต่จารีตการปกครองของไทยและนานาอารยประเทศมิได้เป็นเช่นที่กล่าวข้างต้นนี้ แม้ในเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้ากระทรวงอย่างชัดเจน หากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เจ้ากระทรวงมักจะนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบหรือขอแนวนโยบาย จารีตการปกครองดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดถือความรับผิดชอบร่วมกัน รัฐบาลมีหน้าที่จัดทุกข์และอำนวยสุขให้ประชาชน คณะรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง การบริหารราชการแผ่นดินโดยแยกส่วนความรับผิดชอบ หรือโดยยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเถรตรง ในบางกรณีอาจซ้ำเติมปัญหาที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงยิ่งขึ้น

แม้ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัยนี้เอง คณะรัฐมนตรีก็ได้มีบทบาทในการชี้ขาดเรื่องต่างๆ หลายต่อหลายเรื่อง ทั้งๆ ที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้และเป็นเรื่องที่มีจำต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงและสะพาน พ.ร.บ.กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 มาตรา 3 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า อำนาจในการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2536 มีส่วนร่วมในการตัดสินใจยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงบางเส้นทาง

แม้ในกรณีการกำหนดค่าทางด่วนก็เช่นเดียวกัน ทั้งๆ ที่นายกรัฐมนตรีและโฆษก รัฐบาลต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า อำนาจการกำหนดค่าทางด่วนเป็นของกระทรวงมหาดไทย มิใช่ของคณะรัฐมนตรี แต่เหตุไฉนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 จึงมีส่วนประวิงการปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท นายกรัฐมนตรีและโฆษกรัฐบาลจะปฏิเสธได้อย่างไรว่า ตัวเลข

20 บาท แทนที่จะเป็น 25 บาทตามข้อเสนอของนายอานวย วีรวรรณ มิได้เป็นผลจากการหารือและถกเถียงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการกำหนดค่าทางด่วน แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งรองรับด้วยกฎหมายอื่นในการเหนี่ยวรั้งมิให้มีการปรับค่าทางด่วนสูงเกินไป

ปัญหาโครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็นปัญหาระดับชาติที่จำต้องอาศัยความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐบาลในการแก้ไขตั้งแต่ต้น เพราะโครงการดังกล่าวนี้เป็นสัมปทานที่ให้แก่บริษัท ระหว่างประเทศและใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การปล่อยให้ กทพ.และกระทรวงมหาดไทยตัดสินใจดำเนินการแต่ลำพัง อาจทำให้ละเลยผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ในเมื่อหน่วยงานทั้งสองยึดถือประโยชน์ของ กทพ.เป็นที่ตั้ง การตัดสินใจใช้กระบวนการยุติธรรมในการบังคับให้เปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สอง โดยปราศจากการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของสังคมอย่างรอบด้าน นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้

## กระบวนการกำหนดนโยบาย กรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง

ภายหลังจากที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ยื่นฟ้องบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 ในข้อหาละเมิด และศาลมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เปิดให้ใช้ทางด่วนขั้นที่สองตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ศกเดียวกัน เวลา 15.00 น. เป็นต้นไป อันถือเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป้าแห่งการโจมตีก็แปรเปลี่ยนจากบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ไปเป็น กทพ. ทั้งนี้ปรากฏว่า การเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สองหาได้ช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรดังที่คาดหวังไม่ มีหน้าซ้ำค่าทางด่วนยังถูกปรับจากอัตรา 15 บาท เป็น 30 บาท สำหรับรถยนต์ 4 ล้ออีกด้วย ผู้คนที่ใช้ทางด่วนและสื่อมวลชนพากันกันประณามการขึ้นค่าทางด่วน ดังกล่าวนี้ บางคนถึงกับกล่าวหาว่า กทพ. อาศัยกระบวนการยุติธรรมในการบังคับเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สองเพียงเพื่ออำพรางการขึ้นค่าทางด่วนเท่านั้น

ในขณะที่ กทพ.กล่าวอ้างว่า การปรับค่าทางด่วนเป็นพันธะที่เป็นไปตามสัญญาที่ทำกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ ผู้คนจำนวนไม่น้อยเริ่มตั้งข้อกังขาว่า เหตุไฉน กทพ.จึงทำสัญญาที่มีเงื่อนไขการกำหนดค่าทางด่วนสูงเช่นนี้ ขณะเดียวกันก็เริ่มมีการเล่าขานว่า กทพ. เป็นผู้เจรจารายละเอียดในการทำสัญญากับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ โดยที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่ทราบรายละเอียดของสัญญา ทั้งนี้หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้เอ่ยชื่อ นายเจริญ บุรพรัตน์ ผู้ว่าการ กทพ. คนแรกว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญดังกล่าวนี้

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย บัญญัติขึ้นในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองถูกครอบงำโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ประกอบกับจอมพลประภาส จารุเสถียร กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น กทพ. จึงถูกตั้งไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะสังกัดกระทรวงคมนาคม ในเมื่อเจ้ากระทรวงมีภูมิหลังเป็นข้าราชการ การดำเนินงานของ กทพ.จึงตกอยู่ในเงื้อมมือของกลุ่ม

พลังอำนาจยาธิปไตย และ กทพ. ก็มีอิสระเสรีในการบริหารพอสมควร การตัดสินใจในการแก้ปัญหาในการบริหารโดยทั่วไปสิ้นสุดที่คณะกรรมการบริหาร และอย่างมากที่สุดก็เพียงขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการกำหนดและจัดเก็บค่าทางด่วนเป็น อำนาจของเจ้ากระทรวง (ข้อ 47) ทั้งนี้มีเพียงเรื่องที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพียง 5 เรื่องเท่านั้น (ข้อ 36) อันได้แก่

- (1) การสร้างหรือขยายทางพิเศษ
- (2) การกู้ยืมเงินเกิน 10 ล้านบาท
- (3) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (4) การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกิน 500,000 บาท
- (5) การจำหน่ายทรัพย์สินที่มีราคาเกิน 1 ล้านบาทจากบัญชีเป็นสูญ

ในกรณีโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง กทพ. ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรีในการก่อสร้างตามข้อ 36(1) แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290/2515 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายที่จะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนโครงการทางด่วนขั้นที่สอง แต่เนื่องจากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290/2515 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้สัมปทานแก่เอกชน คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 มีมติอย่างชัดเจนว่า ‘... เป็นนโยบายให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้สัมปทานได้...’ พร้อมทั้งให้ความเห็นชอบในหลักการการให้สัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง โดยให้เวลาในการให้สัมปทานไม่เกิน 1 ปี 6 เดือน หากไม่มีเอกชนยื่นข้อเสนอการลงทุน ให้ กทพ.ลงทุนก่อสร้างโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง เฉพาะส่วน วงแหวนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2528 ต่อไปได้ทันที

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สัมปทานที่เป็นรายละเอียด เพียงแต่กำหนดเค้าโครงสัมปทานอย่างหยาบๆ ว่าระบบทางด่วนขั้นที่สองที่จะให้สัมปทานประกอบด้วยทางด่วน 2 เส้นทาง คือ

- (1) สายเหนือ-ใต้ จากทางด่วนเฉลิมมหานครบริเวณบางโคล่ถึงถนนแจ้งวัฒนะ
- (2) สายตะวันออก จากสายเหนือ-ใต้ บริเวณโรงกรองน้ำสามเสนของการประปานครหลวง ถึงถนนศรีนครินทร์

รัฐบาลเปรมกำหนดอายุสัมปทาน 30 ปี ผู้เสนอขอสัมปทานจะต้องเสนอเงื่อนไขที่ดีที่สุดในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา สำรวจ และออกแบบรายละเอียด รวมตลอดจนค่าใช้จ่ายในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 5,200 ล้านบาท

ด้วยเหตุที่รัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้สัมปทานที่เป็นรายละเอียด กทพ.จึงค่อนข้างมีอิสระเสรีในการดำเนินการ กทพ.ออกประกาศและข้อกำหนดในการจัดทำข้อเสนอในการก่อสร้างและการบริหารโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองเพื่อเชิญชวนให้เอกชนขอสัมปทานเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2530 และต่อมาได้แก้ไขข้อกำหนดดังกล่าวนี้เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ศกเดียวกัน

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ กทพ.อ้างว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอขอสัมปทานถึง 2 ราย แต่ข่าวที่ปรากฏสู่สาธารณชนมีเฉพาะแต่บริษัท กูมาโกกูมิ จำกัด (Kumagai Gumi Co. Ltd.) อย่างน้อยที่สุดชื่อผู้ขอสัมปทานรายที่สองไม่เคยปรากฏสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หากมีผู้เสนอขอสัมปทานรายที่สองจริง กทพ.ก็ได้จัดการมาปนกิจตั้งแต่แรกแล้ว

การปรากฏตัวของกูมาโกกูมิเป็นปมเงื่อนทางประวัติศาสตร์ที่จะต้องสะสางรัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ มีนโยบายที่จะให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างทางด่วนขั้นที่สองอย่างชัดเจน เพราะในขณะนั้นระบบเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์เงินคังคังและวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศอย่างค่อนข้างรุนแรง ความสามารถของรัฐบาลที่จะลงทุนเองจึงมีอยู่อย่างจำกัด ขณะเดียวกัน ที่ปรึกษารัฐบาลเปรมก็สนับสนุนนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า นโยบายดังกล่าวนี้จะช่วยผลักดันการเสี่ยงในการลงทุนจากภาครัฐบาลไปให้ภาคเอกชน นอกจากนี้ กระแสการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนยังได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

ข้อเท็จจริงต่างๆเท่าที่ประมวลได้ยังไม่ชัดเจนพอที่จะกล่าวว่า ใครเป็นผู้ดึงกลุ่มกูมาโกกูมิเข้ามาในประเทศไทย มีความเป็นไปได้ที่กลุ่มกูมาโกกูมิ ซึ่งในขณะนั้นกำลังเผชิญกับภาวะธุรกิจถดถอย จะตบเท้าเข้ามาแสวงหาช่องโอกาสในการลงทุนเอง แต่ข้อเท็จจริงที่ว่า กลุ่มกูมาโกกูมิเข้าร่วมทุนกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในเวลาต่อมา ก็อาจมีความเป็นไปได้เช่นกันว่า กลุ่มธนาคารกรุงเทพ เป็นผู้ดึงกลุ่มกูมาโกกูมิเข้ามาขอสัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง

กลุ่มธนาคารกรุงเทพมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลเปรม และมีโอกาสติดตามการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เมื่อประจักษ์ชัดถึงเจตนารมณ์อันแรงกล้าของรัฐบาลเปรมในการดำเนินนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน กลุ่มธนาคารกรุงเทพ จึงเห็นช่องโอกาสในการลงทุนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค ความเชื่อมั่นในทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลเปรมอาจเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้กลุ่มธนาคารกรุงเทพร่วมลงทุนกับกลุ่มกูมาโกกูมิ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารกรุงเทพเป็นผู้



ถือหุ้นรายสำคัญฝ่ายไทยและเจ้าหน้าที่รายใหญ่ของบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัดในเวลาต่อมา และมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกันที่ทุกครั้งคราที่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่าง กทพ.กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ ตัวแทนธนาคารกรุงเทพฯเป็นหัวหอกในการเจรจากับ กทพ.

กลุ่มกูมาไกภูมิเข้ามาจัดตั้งบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (BECL) ในประเทศไทย ต่อมาบริษัทกูมาไกภูมิ จำกัด ร่วมกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯจัดตั้ง Bangkok Expressway Consortium (BEC) BEC ได้ยื่นข้อเสนอการลงทุนในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองต่อ กทพ. เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2531 กทพ.ได้พิจารณาข้อเสนอของ BEC และมีการเจรจาต่อรองกัน จนข้อเสนอดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของ กทพ. ขั้นตอนการเจรกดังกล่าวนี้น่าสนใจรวดเร็วเมื่อเทียบกับโครงการสัมปทานระหว่างประเทศทั้งหมดที่มีการเจรจาในประเทศต่างๆ ในกรณีนี้ การเจรจาระหว่าง กทพ. กับ BEC เริ่มต้นในเดือนเมษายน 2531 ครั้นในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ศกเดียวกัน ก็เป็นที่แน่ชัดว่า กทพ.ตัดสินใจที่จะให้สัมปทานแก่ BEC/BECL ในขณะที่การเจรจาใช้เวลาเพียง 4 เดือนเศษ ขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีกลับต้องใช้เวลาประมาณ 2 เดือน เนื่องจากเดือนสิงหาคม 2531 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างรัฐบาลเปรมกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 มีมติอนุมัติให้ กทพ.ทำสัญญากับกลุ่มบริษัท BEC ในการก่อสร้างและบริหารโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง โดยให้ กทพ.ร่างสัญญาให้กรมอัยการพิจารณาเห็นชอบก่อน

ในระยะหลังๆนี้ มักจะมีข้อโจมตีว่า รัฐบาลพลเอกชาติชายเร่งรีบในการให้สัมปทาน แก่ BEC/BECL บางคนถึงกับกล่าวหาเป็นนัยๆว่า รัฐบาลชุดนั้นอาจ 'มีนอกมีใน' กับกลุ่มบริษัทดังกล่าวนี้ แต่เมื่อศึกษาความเป็นมาด้วยความเป็นธรรมแล้ว ข้อกล่าวหาเรื่อง 'มีนอกมีใน' จะต้องหาข้อพิสูจน์ ส่วนข้อกล่าวหาเรื่องการเร่งรีบให้สัมปทานนั้นเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม ในเมื่อกระบวนการพิจารณาได้ผ่านขั้นตอนต่างๆมาจนเกือบถึงขั้นสุดท้าย จนถึงขั้นบรรจุเข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกของรัฐบาลชาติชายได้ทราบวาระการประชุมนี้ก่อนการประชุมเพียง 4 วัน และมีความพยายามที่จะดึงเรื่องออกจากวาระการประชุมเพื่อนำกลับไปศึกษา แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่ยินยอมในขณะนั้น รัฐบาลชาติชายและคณะที่ปรึกษายังตั้งตัวไม่ติด เพราะเพิ่งรับตำแหน่งเพียงเดือนเศษ แต่เหตุผลสำคัญยิ่งกว่าก็คือ รัฐบาลชาติชายไม่ต้องการทำศึกหลายด้าน เพราะทราบดีว่า การให้สัมปทาน โครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเปรม การล้มหรือเตะถ่วงโครงการนี้ย่อมเป็นการหักหาญน้ำใจพลเอกเปรม ตินสุลานนท์

ความผิดของรัฐบาลชาติชายอยู่ที่การให้อำนาจ กทพ.ในการเจรจาทำสัญญา โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งเปิดช่องให้ กทพ.ใช้อำนาจในการเจรจาอย่างเต็มที่ หากมติเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 มีข้อบกพร่อง มติวันที่ 29 มิถุนายน 2530 ก็มีข้อบกพร่องไม่แตกต่างกัน เนื่องจากขาดรายละเอียดสำคัญเช่นเดียวกัน มติของรัฐบาลชาติชายเป็นไปตามครรลองแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าการ กทพ.ในการทำนิติกรรม แต่การให้อำนาจกรมอัยการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญา โดยที่คณะรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ให้ความชอบร่างสัญญาขั้นสุดท้าย นับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดที่สร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองในเวลาต่อมา

การเจรจาเพื่อร่างสัญญาเป็นกระบวนการต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กทพ.อาจยอมเสียผลประโยชน์ในบางเรื่องเพื่อแลกกับผลประโยชน์ด้านอื่น BEC/BECL ก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกัน แต่การที่ BEC/BECL มีผลประโยชน์ร่วมกับธนาคารกรุงเทพ ทำให้ BEC/BECL มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลผู้มีตำแหน่งระดับสูงในภาครัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กรมอัยการ กทพ. และรวมตลอดทั้งผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อ BEC/BECL ในการเจรจาร่างสัญญากับ กทพ. อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักฐานปรากฏว่า BEC/BECL ได้ 'ซื้อ' เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยเพื่อหวังประโยชน์จากการร่างสัญญา

คำถามที่พึงพิจารณาก็คือ เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้ กทพ.เป็นผู้เจรจาทำสัญญากับ BEC/BECL กทพ.อยู่ในฐานะที่จะเจรจาเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม (Social Welfare maximization) หรือไม่ แม้ว่า กทพ.จะเป็นองค์กรของรัฐ แต่การเป็นองค์กรของรัฐหาได้มีหลักประกันแต่ประการใดว่าจะดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง กทพ.ประกอบด้วยบุคลากรที่มีเจตคติแตกต่างกัน แต่มีกิเลสตัณหาเหมือนกัน กทพ.อาจต้องการแสวงหารายได้สูงสุดจากโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง ในขณะที่มีการยื้อแย่งส่วนแบ่งรายได้ กทพ.อาจต้องยอมให้ BEC/BECL ปรับค่าทางด่วนโดยที่มิได้คำนึงว่า ค่าทางด่วนที่ปรับนั้นจะเกินกว่าระดับที่เหมาะสมในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม (social optimal rate) หรือไม่

กระบวนการเจรจาร่างสัญญาระหว่าง กทพ.กับ BEC/BECL ใช้เวลาอีกกว่าเดือน ในที่สุด กทพ. ก็ส่งร่างสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองให้กรมอัยการพิจารณาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2531 กรมอัยการตรวจสัญญาแล้วพบว่า มีปัญหาซึ่งมีอาจหาข้อยุติได้ระหว่างผู้แทน

คณะ กรรมการ กทพ. ผู้แทน กทพ. และผู้แทน BECL จนกระทั่งคณะ กรรมการ กทพ. ต้องประชุม เพื่อหาข้อยุติในปัญหาดังกล่าว และแจ้งให้กรมอัยการทราบในหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2531 ในที่สุด กรมอัยการได้ส่งร่างสัญญาฉบับแก้ไขคืนให้แก่ กทพ. เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2531 หนังสือ กรมอัยการที่ มท 1202/12650 แจ้งให้ กทพ. ทราบว่า กรมอัยการตรวจพิจารณาร่างสัญญาเฉพาะ ฉบับภาษาไทย ซึ่งเป็นฉบับลงนาม มิได้ตรวจพิจารณาร่างสัญญาฉบับภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ กรมอัยการก็ได้ตรวจแก้เอกสารท้ายสัญญาให้ และให้เป็นหน้าที่ของ กทพ. ในการแก้ไขเอกสาร ท้ายสัญญาต่างๆ ให้สอดคล้องกับร่างสัญญาก่อนลงนาม

ข้อเท็จจริงเท่าที่ประมวลได้ทำให้เข้าใจว่า กรมอัยการพิจารณาเฉพาะประเด็น ข้อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า ร่างสัญญานี้ขัดต่อ ปว.290/2515 หรือไม่ แต่ กรมอัยการหาได้พิจารณานัยทางเศรษฐกิจและสังคมของร่างสัญญานี้แต่ประการใดไม่ ดังจะเห็น ได้ว่า กรมอัยการมิได้สนใจสาระสำคัญของเอกสารท้ายสัญญาเลย ทั้งๆที่เอกสารท้ายสัญญา เหล่านี้มีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่าง กทพ. กับ BECL และต่อสวัสดิการของ สังคมโดยรวม กรมอัยการเพียงแต่เตือน กทพ. ว่า กทพ. มีภาระหน้าที่หลายประการ ตามสัญญานี้ และจะมีปัญหาในการเวนคืนที่ดินและการส่งมอบพื้นที่เพื่อการก่อสร้าง นอกจากนี้ กรมอัยการยังมีความเห็นว่า กทพ. ควรจะเจรจาให้ BECL ต้องวางหลักประกันซึ่งให้สิทธิแก่ กทพ. ได้รับการชดใช้เต็มตามหลักประกัน หาก BECL ไม่สามารถระดมทุนและทำสัญญาผูกพันแหล่ง เงินทุน ตลอดจนเพิ่มทุนจดทะเบียนให้อยู่ในระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่าโครงการ แต่จะต้องไม่น้อยกว่า 1,800 ล้านบาท

ในขณะที่กรมอัยการใช้เวลาพิจารณาร่างสัญญาถึง 40 วัน กทพ. กลับใช้เวลา อันน้อยนิดในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาและเอกสารท้ายสัญญา เพียงช่วงเวลา 3 วันต่อมาก็มีการลง นามในสัญญาระหว่าง กทพ. กับ BECL เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ทั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า กทพ. ได้เจรจากับ BECL เพิ่มเติมในประเด็นที่กรมอัยการตั้งข้อสังเกตหรือไม่ หากแต่ปรากฏแน่ชัดว่า ร่างสัญญาฉบับแก้ไขมิได้ส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีหรือแม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ให้อำนาจกรมอัยการ ในการให้ความเห็นชอบร่างสัญญาโครงการนี้

สัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองลงนามโดยนายเจริญ บุรพรัตน์ ผู้ว่าการ กทพ. ในขณะนั้น กับนายฮีโรชิ อิชิคาวา กรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัททางด่วน กรุงเทพฯ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290/2515 ให้อำนาจผู้ว่าการ กทพ. ในการทำนิติกรรม (ข้อ 17) โดยที่ในบางกรณีต้องขอสัตยาบันจากคณะกรรมการ กทพ. (ข้อ 12)

กระบวนการให้สัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นความหละหลวมของกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า กทพ.ค่อนข้างมีเสรีภาพในการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 เรื่องการให้สัมปทานโครงการนี้แก่เอกชนก็ดี และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 เรื่องการอนุมัติให้ กทพ.ทำสัญญาของกลุ่มบริษัท BEC ก็ดี คณะรัฐมนตรีเพียงแต่ให้หลักเกณฑ์การให้สัมปทานอย่างกว้างๆโดยมิได้ระบุรายละเอียด ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจกรมอัยการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญา แต่กรมอัยการก็มุ่งแต่พิจารณาประเด็นข้อกฎหมาย โดยมิได้พิจารณานัยทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการบังคับใช้สัญญาแม้แต่น้อย ดังนั้น กรมอัยการจึงมิได้พิจารณาประเด็นสำคัญๆ ดังเช่นการกำหนดค่าทางด่วน การแบ่งปันรายได้ระหว่าง กทพ.กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ การประมาณการปริมาณการใช้ทางด่วน เป็นต้น แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 จะให้อำนาจกรมอัยการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญา แต่หนังสือของกรมอัยการที่ มท 1202/12650 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2531 ไม่ปรากฏถ้อยคำใดๆที่แสดงว่า กรมอัยการได้ให้ความเห็นชอบร่างสัญญานั้นแล้ว กรมอัยการเพียงแต่ส่งร่างสัญญาที่แก้ไขแล้วให้ กทพ. พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตบางประการ โดยที่บางข้อ กทพ. ต้องกลับไปเจรจากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯเป็นการเพิ่มเติม แต่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า กทพ. ได้กลับไปเจรจากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯตามข้อเสนอแนะของกรมอัยการหรือไม่ และไม่ปรากฏแน่ชัดอีกด้วยว่า กรมอัยการได้ติดตามตรวจสอบ กทพ. ในการแก้ไขสัญญาหรือไม่

ปว. 290/2515 เป็นมรดกของระบอบอำมาตยาธิปไตย จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจผู้ว่าการ กทพ.ในการทำนิติกรรม ไม่จำกัดแม้แต่การให้สัมปทานระหว่างประเทศ แต่ กทพ. เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยปวงชนที่มีกิเลสมีตัณหาและมีความเห็นแก่ตัว การให้อำนาจ กทพ.ในการทำนิติกรรมย่อมเปิดช่องให้ กทพ. ใช้อำนาจในการเจรจาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ แม้ในกรณีที่ไม่มี การขู่ร้ายหรือประพฤตินิยมชอบ กทพ.ก็อาจมุ่งเจรจาทำสัญญาโดยยึดผลประโยชน์ขององค์กรเป็นที่ตั้ง และไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยรวมเท่าที่ควร หากจะป้องกันมิให้ กทพ. แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการให้สัมปทาน ก็จะต้องมีกระบวนการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของ กทพ. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ต้องการให้กรมอัยการตรวจสอบการทำงานของ กทพ. แต่กรมอัยการก็ไม่สามารถ ทำหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกรมอัยการมีความชำนาญพิเศษเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ไม่มีความชำนาญพิเศษในประเด็นด้านวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์

บทเรียนจากกรณีนี้ก็คือ หากต้องการให้สำนักอัยการสูงสุดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการให้สัมปทานของหน่วยราชการ และองค์กรของรัฐจำเป็นต้องพัฒนาหน่วยงานนี้ให้มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นก็ต้องจัดระบบการกำหนดนโยบายเสียใหม่

การปล่อยให้ กทพ. มีอิสระเสรีอย่างค่อนข้างเต็มที่ในการเจรจาทำสัญญาการให้สัมปทานแก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่ตรวจสอบว่า ระบบการแบ่งปันรายได้ระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ตามที่ปรากฏในสัญญาเป็นระบบที่เป็นธรรมและรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่ โครงสร้างอัตราค่าทางด่วนมีความเหมาะสมเพียงใดในแง่ของสังคมโดยรวม การประมาณการปริมาณการใช้ทางด่วนบกร่องหรือไม่ เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ กทพ. ได้ทำสัญญาการให้สัมปทานโดยมีเงื่อนไขลวงล้าขบขายอำนาจของผู้อื่น กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ สัญญาการให้สัมปทานโครงการทางด่วนขั้นที่สองมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการขึ้นค่าทางด่วน ทั้งๆที่การกำหนดค่าทางด่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เพียงแต่ไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างสัญญานี้เท่านั้น หากทว่ายังมีได้เห็นร่างสัญญาก่อนการลงนามอีกด้วย ผลที่ตามมาคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนแล้วคนเล่าประพฤติดีเหมือนหนึ่งว่าไม่รับรู้เงื่อนไขในสัญญาท้ายที่สุด ทั้งๆที่การขึ้นค่าทางด่วนมีนัยทางการเมือง แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีโอกาสรับรู้ร่างสัญญาฉบับที่จะมีการลงนาม อีกทั้งกรมอัยการก็ได้เตือนรัฐบาลว่า เงื่อนไขตามที่ปรากฏในสัญญาสามารถสร้างผลกระทบทางการเมืองที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เพราะกรมอัยการสนใจเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองคณะรัฐมนตรีชุดแล้วชุดเล่าจึงมีมติเกี่ยวกับค่าทางด่วนเหมือนหนึ่งว่าไม่รับรู้เงื่อนไขตามที่ปรากฏในสัญญา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีโอกาสไม่รับรู้เงื่อนไขเหล่านี้ได้ ในเมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 มอบอำนาจให้ กทพ. ทำสัญญากับกลุ่มบริษัท BEC และให้กรมอัยการมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญานั้น ในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็อาจไม่รับรู้เงื่อนไขการขึ้นค่าทางด่วนด้วยเหตุผลเดียวกัน ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมอยู่ในรัฐบาลด้วย

กระบวนการให้สัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง เป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส ไม่เพียงแต่จะไม่โปร่งใสสำหรับสาธารณชนเท่านั้น หากทว่ายังไม่โปร่งใสสำหรับคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งเป็นเรื่องน่าอานาจยิ่งนัก กระบวนการให้สัมปทานที่ไม่โปร่งใสเช่นนี้ย่อมเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้โดยง่าย บทเรียนจากกรณีนี้ก็คือ การให้หน่วยงานระดับกรมมีอำนาจในการให้สัมปทานระหว่างประเทศเป็นเรื่องไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะสัมปทาน

ระหว่างประเทศไม่เพียงแต่จะมีผลกระทบทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย

แต่ที่จริงแล้ว การให้สัมปทานระหว่างประเทศก็ดี และการให้สัมปทานในการผลิตบริการสาธารณูปโภคก็ดี ควรจะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพราะสัมปทานระหว่างประเทศสามารถก่อผลกระทบต่ออธิปไตยของชาติ และต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ส่วนสัมปทานการผลิตบริการสาธารณูปโภคก็กระทบต่อความผาสุกของประชาชน การให้สัมปทานในกรณีทั้งสองนี้จึงสมควรที่จะขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยที่กฎหมายการให้สัมปทานจักต้องระบุหลักเกณฑ์ การกำหนดราคาหลักเกณฑ์การแบ่งปันรายได้ สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ตลอดจนหลักเกณฑ์ การไต่สวนและคลี่คลายข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา ด้วยการตรากฎหมายการให้สัมปทานเป็นกรณีๆไปเช่นนี้ กระบวนการตัดสินใจจะมีความโปร่งใส โดยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้คู่สัญญายังมีฐานกฎหมายที่ใช้อ้างอิงได้ การพิพาทแย้งทราวดังที่เกิดขึ้นระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ย่อมลดทอนลงด้วย

## การเก็บค่าทางด่วนตามระยะทาง

การเก็บค่าทางด่วนในอัตราใหม่ นับตั้งแต่การเปิดใช้ทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536 เป็นต้นมา ทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ถูกโจมตีอย่างมาก ผู้ใช้ทางด่วนบางรายต้องเสียค่าผ่านทางทั้งเที่ยวไปและกลับถึงวันละ 80 บาท ตกประมาณเดือนละ 2,400 บาท นับเป็นภาระสาหัสสำหรับชนชั้นกลาง

เสียงโจมตีอันดังขรมทำให้ กทพ. ต้องยื่นเรื่องให้บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด พิจารณาจัดเก็บค่าผ่านทางตามระยะทางเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2536 ปัญหาที่พิจารณาก็คือ การเก็บค่าผ่านทางพิเศษตามระยะทางเป็นเรื่องที่ทำได้หรือไม่ หากทำได้ ต้องดำเนินการภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้าง สัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง ข้อ 11.2 กล่าวถึงเรื่องนี้ดังนี้

### ข้อ 11.2 ค่าผ่านทางที่เป็นสัดส่วนกับระยะทาง

"บีอีซีแอล" จะว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา เอ็มวีเอ หรือที่ปรึกษาด้านการคมนาคมที่มีมาตรฐานสากลอื่นที่ "บีอีซีแอล" จะแจ้งให้ "กทพ." ทราบ เพื่อจัดเตรียมศึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการจัดเก็บค่าผ่านทางสำหรับ "โครงข่ายในเขตเมือง" ก่อนการเปิดใช้งาน "พื้นที่ส่วนแรก" อย่างไรก็ตาม หากจะมีการจัดเก็บค่าผ่านทางที่เป็นสัดส่วนกับระยะทาง "กทพ." กับ "บีอีซีแอล" จะต้องตกลงร่วมกันอีกครั้งก่อนการเปิดใช้งาน "พื้นที่ส่วนแรก"

สัญญาข้อ 11.2 ดังที่ยกมาอ้างข้างต้นนี้ระบุอย่างชัดเจนว่า การเก็บค่าผ่านทางเป็นสัดส่วนกับระยะทางจะใช้ได้เฉพาะ "โครงข่ายในเขตเมือง" (Urban Network) ซึ่งตามคำนิยามหมายถึง ระบบทางด่วนชั้นที่หนึ่งและส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของ Section A หรือ Section B ของระบบทางด่วนชั้นที่สอง ซึ่งเปิดการจราจรระหว่างระยะเวลาของสัญญา แต่การเก็บค่าทางด่วนตามระยะทางต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอย่างน้อย 2 ข้อ กล่าวคือ

เงื่อนไขข้อที่หนึ่ง จะต้องเป็นความตกลงใจร่วมกันระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ทั้งนี้โดยพิจารณาข้อเสนอแนะของบริษัทที่ปรึกษาเอ็มวีเอ หรือที่ปรึกษาด้านการคมนาคมที่มีมาตรฐานสากล

เงื่อนไขข้อที่สอง การจัดเก็บค่าผ่านทางเป็นสัดส่วนกับระยะทาง จักต้องกระทำก่อนวันเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรก

เงื่อนไขข้อที่หนึ่งนั้นไม่เป็นปัญหา เพราะเป็นช่วงเวลาที่คู่สัญญากำลังเจรจาเพื่อหาข้อตกลง แต่เงื่อนไขข้อที่สองค่อนข้างมีปัญหาว่า บัดนี้ กาลเวลาได้ผ่านวันเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรกแล้วหรือไม่

สัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สองให้คำนิยาม "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" (Priority Component Opening Date) ไว้ดังนี้

"วันที่ที่ "การก่อสร้างแล้วเสร็จ" ในส่วนของ "พื้นที่ส่วนแรก" โดยมีเงื่อนไขว่า หากส่วนหนึ่งส่วนใดของ "พื้นที่ส่วนแรก" ได้รับผลกระทบจาก "เหตุสุดวิสัย" หรือ "เหตุการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น" อันมีผลทำให้ความแล้วเสร็จของงานไม่สามารถเป็นไปได้อีกกว่าความแล้วเสร็จของส่วนอื่น ส่วนที่ได้รับผลนี้จะไม่ถือว่ารวมอยู่ใน "พื้นที่ส่วนแรก" ทั้งนี้เพื่อวัตถุประสงค์ในการคิดคำนวณ "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เท่านั้น

นอกจากนี้ สัญญายังได้นิยาม "พื้นที่ส่วนแรก" (Priority Component) ว่า หมายถึง พื้นที่ใน Section A และ/หรือ Section C (รวมทั้งส่วนของ Section B ที่อยู่ใน "ส่วนของพื้นที่" เลขที่ 205) ซึ่งบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ได้รับมอบก่อนหรือในวันที่ 1 มีนาคม 2533

ขอให้สังเกตว่า เมื่อถึงกำหนดการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2533 กทพ. ส่งมอบพื้นที่ให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ได้เพียง 1% ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น พื้นที่ที่บริษัททางด่วน กรุงเทพฯ ได้รับนี้ หากตีความตามสัญญาก็ต้องถือเป็น "พื้นที่ส่วนแรก" (Priority Component) เมื่อบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ก่อสร้างในพื้นที่ส่วนนี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว และวิศวกรอิสระ (Independent Certification Engineer) ตรวจสอบทางด่วนที่สร้างเสร็จแล้ว และมีความเห็นว่าทางดังกล่าวสามารถเปิดใช้งานได้ ก็ให้ถือเป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ด้วยเหตุที่คำนิยามตามสัญญาเป็นเช่นนี้ บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ จึงถือว่า วันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เพราะเป็นวันที่ "พื้นที่ส่วนแรก" สร้างเสร็จและได้รับการรับรองจากวิศวกรอิสระ ในขณะที่ กทพ.อ้างว่า ยังไม่ถึงกำหนด "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เพราะการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จทั้งระบบและยังมีทันเปิดใช้งาน จะถือเป็น "วันเปิดใช้งาน" มิได้

เมื่อพิจารณาคำนิยามและข้อตกลงตามที่ปรากฏในสัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง จะเห็นได้ว่า การตีความของ กทพ.ไม่ถูกต้อง เพราะคำนิยาม "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ตามที่ปรากฏในสัญญาบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า ถึงจะยังไม่เปิดใช้งาน ขอแต่เพียงให้ "พื้นที่ส่วนแรก" สร้างเสร็จและได้รับการรับรองจากวิศวกรอิสระ ก็ถือเป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ได้

เหตุใดจึงมีการนิยามศัพท์เช่นนี้ และมีข้อตกลงที่ไม่เกื้อกูลประโยชน์ของ กทพ. เช่นนี้ เป็นเรื่องยาว ซึ่งจะยังไม่กล่าวถึงในบทความนี้



หากการตีความที่ว่า วันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เป็นการตีความที่ถูกต้อง ย่อมมีนัยสำคัญว่า การพิจารณากำหนดค่าทางด่วนเป็นส่วนส่วนกับระยะเวลาทางมีอาจทำได้ เพราะล่วงเลยกำหนดเวลามาแล้ว เนื่องจากจะต้องพิจารณาเรื่องนี้ก่อนวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 ตามสัญญาข้อ 11.2

หากไม่ยอมรับการตีความของบริษัททางด่วนกรุงเทพฯที่ยึดวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ข้อเท็จจริงที่ กทพ. อาศัยกระบวนการยุติธรรมในการเปิดใช้ทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536 ยิ่งทำให้ กทพ. ต้องเข้ามาอุ้ม เพราะบัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า นับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2536 เป็นต้นมาได้มีการเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรกแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ เงื่อนไขที่จะเจรจาเพื่อกำหนดค่าทางด่วนตามระยะเวลาได้หมดสิ้นไปแล้ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้ ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับ "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" จึงมีความสำคัญต่อการเก็บค่าผ่านทางพิเศษเป็นส่วนส่วนกับระยะเวลา

หลักการเก็บค่าทางด่วนตามระยะเวลาเป็นหลักการที่เป็นธรรม เมื่อพิจารณาจากผู้ใช้งานด่วน ผู้เดินทางไกลควรจะเสียค่าทางด่วนมากกว่าผู้เดินทางระยะสั้น แต่หลักการดังกล่าวนี้มีต้นทุนการจัดเก็บที่ต้องเสีย ทั้งๆที่สัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สองมีข้อตกลงที่เปิดช่องให้มีการเจรจาเพื่อจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษเป็นส่วนส่วนกับระยะทางก่อนวันเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรก แต่น่าประหลาดใจที่ กทพ. มิได้สนใจหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาเจรจาแม้แต่น้อย ผู้บริหาร กทพ. สนใจแต่เพียงการผลักดันให้รัฐบาลปรับค่าทางด่วนจาก 10 บาท เป็น 20 บาท และ 30 บาท ตามลำดับเท่านั้น กทพ. เพิ่งจะเรียกร้องให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯพิจารณาเก็บค่าทางด่วนตามระยะเวลา เมื่อถูกโจมตีอย่างรุนแรงภายหลังจากที่ปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาทแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเห็นแก่ได้ของ กทพ. ตั้งแต่ต้น หากโครงสร้างอัตราค่าทางด่วนที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม เหตุใด กทพ. จึงยินยอมทำสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ทั้งๆที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการเก็บค่าผ่านทางที่ไม่เป็นธรรมเช่นนี้ นอกจากนี้ หาก กทพ. ยึดมั่นในหลักการเก็บค่าทางด่วนตามระยะทางตั้งแต่ต้น ก็ควรที่จะแยกเก็บค่าผ่านทางจากการใช้ระบบทางด่วนชั้นที่หนึ่งออกจากระบบทางด่วนชั้นที่สอง แม้ว่าระบบทางด่วนทั้งสองจะมีลักษณะทางกายภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ก็สามารถแยกเก็บค่าผ่านทางได้ หากมีการวางแผนในการออกแบบระบบทางด่วนชั้นที่สองตั้งแต่ต้น การรวมเก็บค่าผ่านทางระบบทางด่วนชั้นสองเข้าด้วยกัน มีผลเสมือนหนึ่งการฉวยโอกาสขึ้นค่าผ่านทางระบบทางด่วนชั้นที่หนึ่งซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเห็นแก่ได้ของ กทพ. โดยไม่คำนึงว่า โครงสร้างอัตราค่าทางด่วนที่ปรากฏในสัญญาเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม (social optimal rate structure) หรือไม่

บัดนี้ กทพ. พยายามแปลงโฉมเป็น 'นักบุญ' ด้วยการเรียกร้องให้บริษัททางด่วน กรุงเทพฯพิจารณาลดค่าทางด่วนเหลือ 20 บาทในจุดต่างๆ รวม 6 จุดที่มีระยะทางยาวประมาณ 10 กิโลเมตร แต่ 'ตราบาป' ที่ กทพ. สร้างไว้ในการทำสัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง ในลักษณะที่เสียประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นเรื่องที่ยากแก่การบล้างยิง

ข้อเรียกร้องต่างๆของ กทพ.ที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงตามสัญญารังแต่จะทำให้ ความขัดแย้งระหว่าง กทพ.กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ยากที่จะสะสางได้

**ภาคที่แปด :**

**คำบริการสาธารณูปโภค**

## จากบิล วอร์เรน ถึง สมัคร สุนทรเวช

ผมไม่รู้จักบิลลี่ โอแกน แต่ผมได้พบ บิล วอร์เรน เมื่อไม่นานมานี้

ผมพบ บิล วอร์เรน ที่ถนนข้าวสารในวันแห่งความหอยเหงา ถนนข้าวสารเป็นที่ชุมนุมของเกสต์เฮาส์ หรือโรงเตี๊ยมราคาถูกสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ เมื่อยังเป็นเด็กผมเดินผ่านถนนข้าวสารอยู่บ่อยๆ เพราะมักจะเดินกลับจากโรงเรียนวัดบวรนิเวศไปยังบ้านที่ทำข้างวังหลวง อาคารบ้านเรือนบนถนนนี้ค่อนข้างหอมช่อ แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ธุรกิจเกสต์เฮาส์รุ่งเรืองสุดขีด แม้ความหอมช่อของอาคารบ้านเรือนจะยังคงปรากฏอยู่ แต่ก็มีการตกแต่งประดับประดาจนแลดูงดงามขึ้น ผมชอบมาเดินแถวถนนข้าวสาร ไม่เพียงเพื่อมาแลดูชีวิตนักท่องเที่ยว 'ราคา' ถูก ซึ่งมีได้ต้องตามสเป็คของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังมาหาซื้อหนังสือและเทปเพลงอีกด้วย ที่นี่มีร้านขายเทปหลายร้านและมีร้านขายหนังสือ (ฝรั่ง) ใช้แล้วอย่างน้อยหนึ่งร้าน

วันหนึ่ง ขณะที่ผมกำลังนั่งดื่มน้ำและเฝ้ามองความเคลื่อนไหวบนถนนข้าวสาร บิล วอร์เรน ได้เข้ามาไต่ถามเส้นทางเดินรถเมล์ เขามาจากมลรัฐมอนทานา ประเทศสหรัฐอเมริกา มีอาชีพเป็นนักศึกษา เราได้สนทนาวิสาสะกันหลายเรื่อง บิลชื่นชมชีวิตอันเรียบง่ายบนถนนข้าวสารมากพอๆกับความตื่นเต้นที่ได้รับจากการโดยสารรถตุ๊กตุ๊ก เขานิยมเดินทางไปไหนต่อไหนด้วยรถเมล์ โดยอาศัยแผนที่เป็นคู่มือ แม้ในบางครั้งจะแออัดยัดเยียดกัน แต่ก็ใช่วิธีการท่องเที่ยวที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด

บิลบอกแก่ผมว่า ไม่มีรถเมล์ในนครใดที่เสียค่าโดยสารถูกไปกว่ารถเมล์ของขสมก.แห่งกรุงเทพมหานคร ด้วยค่าโดยสารเพียง 2 บาท เขาสามารถเดินทางท่องเที่ยวได้นับสิบกิโลเมตร ซึ่งเมื่อคิดเป็นเงินอเมริกันแล้วยังไม่ถึง 10 เซนต์ ผมเล่าให้บิลฟังว่า ขสมก.มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2519 และประสบการณ์ขาดทุนนับตั้งแต่แรกก่อตั้ง บางปีขาดทุนมากกว่า 1,000 ล้านบาท การที่ ขสมก.ประสบการขาดทุนติดต่อกันมาถึง 14 ปี เป็นเหตุให้มีหนี้สินสูงถึง 10,539 ล้านบาท แต่ที่ ขสมก.ยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ก็ด้วยการค้ำยันของเสาหลัก 2 เสา เสาที่หนึ่งก็คือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งขายน้ำมันเงินเชื่อแก่ ขสมก. จนเป็นหนี้น้ำมันอยู่

ประมาณ 3,068 ล้านบาท เสาที่สองก็คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นครั้งคราว และเชื่ออำนาจให้ ขสมก.ได้เงินกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารออมสิน และจากกระทรวงการคลังเอง ด้วยเสาหลักทั้งสองนี้เอง ขสมก.จึงยังคงมีลมหายใจอยู่ได้ เวลานี้เสาหลักที่หนึ่งคือการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกำลังถอนการค้ำยัน เพราะต้องการนำเงินไปใช้ในการลงทุน ส่วนเสาหลักที่สองก็คงไม่สามารถค้ำยัน ขสมก.ได้นานนัก เพราะทั้งธนาคารกรุงไทย และธนาคารออมสินต่างก็มีปัญหาของตนเอง

บิล วอร์เรน จับประเด็นเรื่องที่ผมเล่าได้ทันทีว่า ค่าโดยสารรถเมล์ในกรุงเทพฯ เป็นราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน และรัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่ ขสมก.เป็นครั้งเป็นคราว บิลกล่าวว่า นี่ย่อมหมายความว่า ทุกครั้งที่ชาวต่างชาติขึ้นรถเมล์ในกรุงเทพฯ คนเหล่านี้พลอยได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลไทยด้วย เขาฝากขอบคุนรัฐบาลไทยที่ช่วยให้ชาวต่างชาติได้ขึ้นรถเมล์ราคาถูกลง และแท้ที่จริงแล้ว ฝรั่งเศสในชุมชนชนชั้นชาวสาร์เก็อบทุกคนควรจะเป็นหนี้บุญคุณรัฐบาลไทย เพราะล้วนแล้วแต่นิยมโดยสาธารณชนทั้งสิ้น ก่อนจากกันวันนั้น บิลกล่าวทิ้งท้ายว่า รัฐบาลอเมริกันได้ให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทยมาเป็นเวลานาน นโยบายการกำหนดค่าโดยสารรถเมล์ของรัฐบาลไทยอาจเป็นวิธีการอันแยบยลในการตอบแทนบุญคุณชาวอเมริกันก็ได้

ในระยะหลังๆนี้ ผมมักจะได้ยินได้ฟังข้อเสนอเกี่ยวกับการโอนกิจการรถเมล์ให้แก่เอกชน ผู้คนในสังคมนี้ดูเหมือนจะขาดสำนึกทางประวัติศาสตร์ และลืมเลือนเหตุการณ์ที่เพิ่งผ่านพ้นไปไม่ถึง 15 ปีจนหมดสิ้น ผมขอทบทวนประวัติศาสตร์ในเรื่องนี้ดังนี้ เดิมทีกิจการรถเมล์ในนครหลวงประกอบกิจการโดยเอกชน โดยมีบริษัทรถเมล์ถึง 26 บริษัท และมีรัฐวิสาหกิจ 2 แห่งที่จัดบริการเดินรถในกรุงเทพฯ ได้แก่ บริษัท ขนส่ง จำกัด และองค์การ ร.ส.พ. ผมจำได้ว่าในบรรดาบริษัทรถเมล์เอกชน 26 บริษัทนั้นมีเพียง 4-5 บริษัทเท่านั้นที่สามารถให้บริการอันประทับใจ กล่าวคือ พนักงานสุภาพเรียบร้อย และการขับรถคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้โดยสาร เป็นสำคัญที่โดดเด่นได้แก่ บริษัท นายเลิศ จำกัด บริษัท บุญผ่อง จำกัด และ บริษัทไทยประดิษฐ์ จำกัด

คุณภาพของบริการรถเมล์เอกชนเสื่อมทรามลงตามลำดับ เมื่อใกล้กำหนดการหมดสัมปทานการเดินรถในวันที่ 30 กันยายน 2518 บริษัทรถเมล์เอกชนส่วนใหญ่ไม่ยอมลงทุนบำรุงรักษาสภาพรถ และไม่ยอมลงทุนซื้อรถใหม่เพื่อทดแทนรถที่หมดอายุการใช้งาน ทั้งนี้เพราะเหตุที่ไม่แน่ใจว่าจะได้รับการต่ออายุสัมปทานการเดินรถหรือไม่ ความไม่แน่นอนในเรื่องนี้ยิ่งมีมากขึ้นไปอีก เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการเดินรถเอกชนด้วยกันเอง จนถึงขั้นมีการรวมกลุ่มเพื่อรวมกิจการรถเมล์ในกรุงเทพฯให้อยู่ในบริษัทเดียวกัน หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ความขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบริษัทนายเลิศกับกลุ่มต่อต้านบริษัท นายเลิศ ซึ่งมีนายสุจินต์ ประกอบผล และ ร.ต.ท.ชาญ มนุญธรรม เป็นผู้นำ

ฝ่ายที่ต่อต้านบริษัท นายเลิดสามารถเข้าถึงคณะปฏิวัติหลังการรัฐประหารปี 2514 และสามารถรวมตัวกันได้ 21 บริษัท เพื่อจัดตั้งบริษัท นครหลวงขนส่ง จำกัด พร้อมทั้งผลักดันให้รัฐบาลลดจำนวนผู้ประกอบการให้เหลือเพียงบริษัทเดียว ฝ่ายบริษัทนายเลิด จำกัด ได้แย้งว่า ไม่จำเป็นต้องลดให้เหลือเพียงบริษัทเดียว แต่ให้ลดลงเหลือ 3-4 บริษัท ในประเด็นดังกล่าวนี้ บริษัท บางแคขนส่ง จำกัด และบริษัท ศรีนครขนส่งและพาณิชย์ จำกัด ได้ร่วมเป็นพันธมิตรกับบริษัท นายเลิด จำกัด

ฝ่ายที่ต่อต้านบริษัทนายเลิด กล่าวหาว่า การจัดเส้นทางเดินรถไม่ผู้เป็นธรรมนัก เพราะบริษัทนายเลิดได้สัมปทานเส้นทางเดินรถสายยาว ซึ่งข้ามเขตการเดินรถ และมักเป็นสายที่ผ่านชุมชนที่มีผู้โดยสารถานแน่น ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ยังไม่ทันมีการระงับก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ภาวะการไร้เสถียรภาพทางการเมืองหลังจากนั้นทำให้รัฐบาลในเวลาต่อมาไม่มีเวลาในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ จวบจนสัมปทานการเดินรถของเอกชนหมดอายุลง รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงตัดสินใจตั้งบริษัท มหานครขนส่ง จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2518 เพื่อผูกขาดการเดินรถเมล์ในกรุงเทพฯ โดยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ต่อมารัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ตัดสินใจยกเลิก บริษัท มหานครขนส่ง จำกัด แล้วจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ขึ้นแทนเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2519

ขสมก. ต้องล้มลุกคลุกคลานตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เพราะรัฐบาลมิได้จัดสรรทุนประกอบการให้เพียงพอเพียงแก่การหมุนเวียนใช้จ่าย ภาวะหนี้สินจึงปรากฏตั้งแต่วันแรกสืบต่อมาจนทุกวันนี้ เมื่อบริษัทรถเมล์เอกชนหมดอายุสัมปทานการเดินรถเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2518 นั้น บริการขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ จะหยุดชะงักตามไปด้วยมิได้ บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด และ ขสมก. ที่ก่อตั้งขึ้นไม่มีรถเมล์ของตนเอง จึงต้องเช่าและต่อมารับซื้อรถเมล์จากบริษัทรถเมล์เอกชนเดิม รถเก่าที่รับซื้อมานี้จำนวนมาก มีสภาพทรุดโทรมจนเกือบจะเป็นเศษเหล็กอยู่แล้ว มรดกดังกล่าวนี้ได้ตกทอดถึง ขสมก. ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ต้องรับซื้อรถเก่าเท่านั้น หากยังต้องรับโอนพนักงานจำนวน 23,400 คนจากบริษัทรถเมล์เอกชนด้วย การขาดแคลนทุนประกอบการทำให้ ขสมก.ต้องกู้เงินจากธนาคาร ผลที่ตามมาก็คือ รายจ่ายดอกเบี้ยเป็นรายจ่ายที่ทรงความสำคัญลำดับสูง ในทำนองเดียวกัน การที่ ขสมก. ไม่มีอยู่จอดรถของตนเอง ทำให้ ขสมก.ต้องเช่าอยู่เอกชน และต้องเสียต้นทุนค่าเช่าเป็นอันมาก ขสมก.จึงมีสภาพเสมือนหนึ่งยากที่ที่ต้องการลงทุนเยี่ยงเศรษฐกิจ

สภาพอันไม่น่าชื่นชมนับตั้งแต่กำเนิดของ ขสมก.ถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาการบริหารภายในองค์กร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีการว่างงานแฝงเป็นอันมากเท่านั้น หากทว่ายังมีการรั่วไหลทางการเงินอย่างสุดที่จะพรรณานานาอีกด้วย นับตั้งแต่การรั่วไหลของรายได้อันเกิดจากการพิมพ์ตั๋วปลอม และการสูญเสียต้นทุนอันเกิดจากการรั่วไหลของน้ำมันและอะไหล่ ขณะเดียวกัน

ผู้บริหารและเจ้ากระทรวงยังพยายามหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากองค์การนี้ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเช่ารถ การเช่าที่จอดรถ และการทำสัญญาซื้อบริการซ่อมรถ สภาพการณ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้ฐานะการเงินของ ขสมก.เสื่อมทรุดลงไปตามลำดับ

ในอีกด้านหนึ่ง ขสมก. มีปัญหาในการแสวงหารายได้ เนื่องจากไม่สามารถขายอัตราค่าโดยสารได้ ทุกครั้งที่มีการขยับอัตราค่าโดยสารรถเมล์ ก็จะมีแรงต่อต้านทางการเมืองทันที จนรัฐมนตรีที่รับผิดชอบไม่กล้าคิดถึงการขึ้นค่ารถเมล์ ทั้งๆที่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏแล้วว่า อัตราค่าโดยสารรถประจำทางในต่างจังหวัดล้วนแล้วแต่สูงกว่า 2 บาทต่อ 10 กิโลเมตรทั้งสิ้น นอกจากนี้ต้นทุนน้ำมันได้ถีบตัวเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์ตะวันออกกลางในเดือนสิงหาคม 2533 เป็นต้นมา จนบรรดารถเมล์เล็กไม่สามารถทนประกอบการอยู่ได้ และเพียรพยายามผลักดันให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารมาโดยตลอด

ขสมก. เองพยายามดิ้นรนหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ โดยตัดทอนระยะทางให้สั้นลง การเก็บค่าโดยสารในอัตรา 3 บาท สำหรับรถเมล์ใหม่ การให้เอกชนเข้ามาจัดบริการเดินรถในบางเส้นทาง การหารายได้จากค่าธรรมเนียมบัตรรถ และการหารายได้จากการให้สัมปทานบริการวิทยุประจำรถโดยสาร เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ยังได้ไม่ทันต้นทุนที่ถีบตัวสูงขึ้น

ผมไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่เห็นกระทรวงการคลังต้องคอยจุนเจือให้เงินอุดหนุน ขสมก. เป็นครั้งเป็นคราว เพราะนั่นหมายความว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรทั้งประเทศต้องเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในการจัดบริการรถเมล์ในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้องตามหลักการที่ถูกที่ควรแล้ว คนกรุงเทพฯ ควรจะเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดบริการขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ และผู้โดยสารควรจะจ่ายค่าโดยสารเต็มตามต้นทุน ไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้เก็บค่าโดยสารในอัตราต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย หากจะช่วยเหลือคนจนก็ควรที่จะช่วยเหลือด้วยวิธีการอื่น ดังเช่นการแจกคูปองให้คนจนสำหรับการโดยสารรถเมล์ เมื่อ ขสมก. ได้รับคูปอง ขสมก. ก็สามารถนำคูปองไปแลกเปลี่ยนเงินจากกระทรวงการคลังได้ แต่การเก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ไม่เพียงแต่คนจนในกรุงเทพฯ จะได้ประโยชน์เท่านั้น ชนชั้นกลางที่ขึ้นรถเมล์ก็ได้ประโยชน์หรือแม้แต่ชาวต่างประเทศดังเช่นบิล วอร์เรน ก็ได้ประโยชน์ด้วย

ผมคิดว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องดำเนินการแก้ปัญหา ขสมก. อย่างจริงจัง การโอนกิจการไปให้แก่เอกชนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ตราบเท่าที่มีการควบคุมอัตราค่าโดยสาร และผู้ประกอบการเอกชนไม่สามารถปรับอัตราค่าโดยสารตามสถานการณ์ทางการเงินที่แปรเปลี่ยนไปได้ ในระยะสั้น มีความจำเป็นที่จะต้องปรับอัตราค่าโดยสารให้อยู่ในระดับคุ้มทุน และควรจะเป็นจารีตปฏิบัติที่จะต้องมีการทบทวนอัตราค่าโดยสารทุก 1-2 ปี จนการปรับค่าโดยสารรถเมล์กรุงเทพฯ เป็นเรื่องขาชินสำหรับคนกรุงเทพฯ แต่ในระยะยาว จะต้องมีการปฏิรูปการที่จะค่อยๆ

โอนบริการขนส่งมวลชนกรุงเทพฯไปให้แก่กรุงเทพมหานคร เพราะการจัดบริการสาธารณูปโภคดังกล่าวนี้ควรจะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การโอนกิจการในชั้นแรกอาจจำกัดเฉพาะบางเขตและบางเส้นทาง แต่ควรมีกำหนดเวลาอันแน่นอนว่า ขสมก.จะโอนกิจการแก่กรุงเทพมหานครทั้งหมดภายในกำหนด 3-5 ปี ขณะเดียวกัน รัฐบาลต้องรับภาระในการชำระหนี้ของ ขสมก. ซึ่งสะสมมาแต่อดีต โดยภาระบางส่วนอาจชดเชยได้ด้วยรายได้จากการขายทรัพย์สินของ ขสมก.เอง

บัดนี้ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ออกมาโอ้อวดต่อชาวกรุงเทพฯแล้วว่า กรุงเทพมหานครสามารถจัดบริการรถโดยสารประจำทางได้โดยไม่ขาดทุน และนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก็ได้แสดงทัศนะที่ผ่อนปรนให้มีการปรับค่าโดยสารรถเมล์ได้แล้ว หากมีการพูดจាកัน การโอนกิจการของ ขสมก.ให้แก่กรุงเทพมหานครย่อมเป็นไปได้โดยไม่ยากลำบากมากนัก เว้นเสียแต่ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีฉันทานุจิและถือคติร่วมกันว่า "แท้เป็นพระชนะเป็นสมภาร"



## น้ำ ความแห้งแล้ง และภาษีชลประทาน

ทุกปีเมื่ออย่างเข้าหน้าแล้ง ชาวภาวะความแห้งแล้งจะปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นประจำ ปีนี้ก็เช่นเดียวกับปีก่อนๆ เพียงต้นเดือนกุมภาพันธ์ กรมอุตุนิยมวิทยาก็ประกาศเตือนเรื่องภัยแล้ง เนื่องจากฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ภาวะ 'ข้าวยากหามากแพง' มักจะมาตามหลังภาวะฝนแล้ง (โดยที่ข้าวในที่นี้หมายถึงธัญญาหาร และหมากในที่นี้หมายถึงผลไม้) ในปีที่มีภาวะฝนแล้งรุนแรง บางครั้งถึงกับเกิดกบฏชาวนาสั่นคลอนเสถียรภาพของสังคมการเมือง ดังกรณีกบฏผู้มีบุญภาคอีสาน

ความพยายามในการจัดระบบการชลประทานเพื่อให้กิจกรรมทางการเกษตรลดการพึ่งพิงดินฟ้าอากาศ แม้จะล้มเหลวในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่ก็เริ่มตั้งไข่ในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยที่โครงการเขื่อนเจ้าพระยาเพิ่งจะปรากฏเป็นตัวตนหลังสงครามโลกครั้งที่สองนี้เอง รัฐบาลได้ทุ่มเทพย์การจำนวนมากในการจัดระบบการชลประทาน แต่กระนั้นก็ตาม สภาพดินฟ้าอากาศยังคงเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลอย่างสำคัญต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรม และดูเหมือนว่า ภาวะการพึ่งพิงสภาพดินฟ้าอากาศ จะมิได้บรรเทาเบาบางลง ในขณะที่เดียวกัน ก็มีเหตุปัจจัยที่ทำให้ภาวะความแห้งแล้งมีมากขึ้น ดังเช่นการตัดไม้ทำลายป่า และการทำลายระบบนิเวศวิทยา ภาวะความแห้งแล้งจึงปรากฏเป็นข่าวได้ทุกปี แต่ยังไม่มีการศึกษาว่า ภาวะความแห้งแล้งดังกล่าวนี้ทวีความรุนแรงตามกาลเวลาหรือไม่

สำหรับเกษตรกร น้ำนับเป็นหัวใจของชีวิตทางเศรษฐกิจ การขาดแคลนน้ำจึงนำมาซึ่งภาวะแล้งเข็ญ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว เกษตรกรในเขตน่าน้ำฝนตกอยู่ในสภาพอันน่าปริเวทนา มากกว่าเกษตรกรในเขตชลประทาน เพราะในเขตน่าน้ำฝน เกษตรกรต้องพึ่งพิงดินฟ้าอากาศเป็นสำคัญ ในยามที่เกิดภาวะความแห้งแล้ง ความทุกข์เข็ญจะตกแก่เกษตรกรในเขตน่าน้ำฝนมากกว่าเกษตรกรในเขตชลประทาน ทั้งข้อเท็จจริงก็ยังปรากฏด้วยว่า เกษตรกรในเขตชลประทานไม่เพียงแต่จะมีฐานะทางเศรษฐกิจดีกว่าเกษตรกรในเขตน่าน้ำฝนเท่านั้น หากทว่ายังมีเสถียรภาพของรายได้ดีกว่าอีกด้วย

ในปัจจุบัน พื้นที่ในเขตชลประทานมีเพียงร้อยละ 17 ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด การขยายพื้นที่การชลประทานด้วยการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เป็นเรื่องที่เป็นไปได้ยากทั้งในด้านการเงินและด้านการเมือง ในด้านการเงิน การแสวงหาเงินกู้เพื่อสร้างเขื่อนชลประทานเป็นเรื่องยากลำบากมาก เนื่องจากการลงทุนด้านการชลประทานให้ผลตอบแทนในอัตราต่ำ การที่อัตราผลตอบแทนของเขื่อนชลประทานอยู่ในระดับต่ำนั้น ก็เป็นเพราะภาวะตกต่ำของราคาสินค้าเกษตรที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงระหว่างปี 2524-2529 ธนาคารโลก ซึ่งเป็นแหล่งเงินกู้เพื่อการชลประทานที่สำคัญ ก็หยุดการให้กู้ด้านนี้ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ในด้านการเมือง ประชาชนมีความรู้สึกต่อต้านการสร้างเขื่อนมากขึ้น เพราะประจักษ์ชัดแล้วว่า การสร้างเขื่อนมีผลในการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ อีกทั้งมีข้อกังขามากขึ้นว่า เขื่อนที่สร้างขึ้นนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกรรมจริงละหรือ

ภาวะการขาดแคลนน้ำไม่เพียงแต่จะเป็นปัญหาในเขตน่าน้ำฝนเท่านั้น แม้ในเขตชลประทานก็ยังมีปัญหานี้ การขาดแคลนน้ำนำมาซึ่งความขัดแย้งในการใช้น้ำ ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 ระดับ ระดับหนึ่งเป็นความขัดแย้งระหว่างภาคเกษตรกรรมกับภาคเศรษฐกิจอื่น อีกระดับหนึ่งเป็นความขัดแย้งภายในภาคเกษตรกรรมนั่นเอง

เขตชลประทานที่สำคัญที่สุดอยู่ในที่ราบภาคกลาง ซึ่งมีเขื่อนเก็บกักน้ำขนาดใหญ่ 2 เขื่อน ได้แก่ เขื่อนภูมิพล (แม่น้ำปิง จังหวัดตาก) และเขื่อนสิริกิติ์ (แม่น้ำน่าน อุตรดิตถ์) นอกจากนี้ยังมีเขื่อนเก็บน้ำขนาดเล็กอีก 1 เขื่อน คือ เขื่อนก๊วลม น้ำที่ปล่อยสู่เขื่อนเจ้าพระยา (ชัยนาท) จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับว่า มีการใช้น้ำเพื่อผลิตไฟฟ้าที่เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากน้อยเพียงใด ความขัดแย้งในการใช้น้ำระหว่างการชลประทานกับการไฟฟ้าจะมีมากในฤดูแล้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปีที่ภาวะฝนแล้งรุนแรง น้ำที่ปล่อยสู่เขื่อนเจ้าพระยาหาได้ใช้ไปในการเกษตรทั้งหมดไม่ ส่วนหนึ่งจักต้องใช้ไปสำหรับการเดินเรือในแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนหนึ่งต้องใช้ในการขับเคลื่อนน้ำเค็มและน้ำเสียลงสู่อ่าวไทย และอีกส่วนหนึ่งต้องใช้ในการผลิตน้ำประปา ส่วนที่เหลือจึงใช้ไปในการเกษตร

กรมชลประทานรายงานว่ ในฤดูแล้งปีนี้ กรมฯต้องจัดสรรน้ำประมาณวันละ 20 ล้านลูกบาศก์เมตร สำหรับการเดินเรือ 2.5 ล้านลูกบาศก์เมตร การประปา 2.5 ล้านลูกบาศก์เมตร การผลักดันน้ำเค็ม 5 ล้านลูกบาศก์เมตร และการเกษตร 10 ล้านลูกบาศก์เมตร (มติชน ฉบับวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2534)

ความต้องการน้ำประปาในกรุงเทพฯ และปริมณฑลได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจ จนเป็นที่แน่ชัดว่า การผลิตน้ำประปาจากแหล่งน้ำเจ้าพระยาจะไม่เพียงพอที่จะสนองความต้องการของประชาชนในนครหลวงในปี 2540 ขณะเดียวกัน โรงงานอุตสาหกรรมริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาได้รวมใจกันปล่อย

น้ำเสียลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาจำนวนมาก เป็นเหตุให้ต้องมีการใช้น้ำชลประทานในการขุดต้นน้ำเสียลงสู่อ่าวไทยมากขึ้น ความต้องการใช้น้ำชลประทานเพื่อการอื่นที่มีใช้การเกษตรซึ่งมีมากขึ้นนี้ ยังผลให้มีน้ำชลประทานเหลือสำหรับการเกษตรน้อยกว่าที่ควร การขาดแคลนน้ำชลประทานสำหรับการประกอบกิจการเกษตรในที่ราบลุ่มภาคกลางจึงกลายเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นตามลำดับ ประมาณปี 2523 เป็นต้นมา กรมชลประทานต้องเริ่มจัดสรรน้ำชลประทานสำหรับการทำนาปรังในฤดูแล้ง โดยสลับกับทำนาปรังสองฝั่งคลองชลประทานฟากละปี จนเป็นจารีตการเกษตรว่า หากตำบลนี้มีโอกาสทำนาปรังในปีนี้ ฤดูแล้งปีหน้าจะต้องหันไปทำอย่างอื่น การขาดแคลนน้ำจนถึงขั้นที่มีการจัดสรรน้ำชลประทานในลักษณะดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงในปี 2523 และเกือบทุก 2-3 ปีต่อมา อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะน้ำจากเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ต้องผันเข้าสู่เขื่อนพิษณุโลกด้วยความผิดพลาดในการประมาณการปริมาณน้ำและความต้องการใช้น้ำเมื่อคราวสร้างเขื่อนพิษณุโลก ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้พื้นที่การชลประทานเพิ่มขึ้นเท่าที่ควรแล้ว ยังทำให้เกิดการแย่งน้ำระหว่างเขื่อนพิษณุโลกกับเขื่อนเจ้าพระยาอีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์การเกษตรบางคนบอกผมว่า สิ่งที่เราเรียกว่า "พื้นที่เขตชลประทาน" นั้นจักต้องแยกแยะระหว่าง "เขตชลประทานที่มีน้ำ" กับ "เขตชลประทานที่ไม่มีน้ำ" ในขณะที่สถิติการเกษตรบอกแก่เราว่า เมืองไทยมีพื้นที่เขตชลประทานประมาณ 17% ของพื้นที่การเกษตรทั้งหมด ในจำนวนนี้อาจมีเพียงครึ่งเดียวเท่านั้นที่เป็น "เขตชลประทานที่มีน้ำ"

ภาวะการขาดแคลนน้ำในบางท้องที่ในฤดูแล้งบางปีรุนแรงถึงขั้นมีการแย่งชิงการใช้น้ำ หากสถานการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินต่อไป ในไม่ช้าอาจมีผลบั่นทอนเสถียรภาพของสังคมชนบทได้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พยายามดำเนินการผลักดันผลักดันให้เกษตรกรลดการเพาะปลูกข้าวนาปรัง โดยเชื่อว่า การลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวนาปรัง 500,000 ไร่ จะทำให้ผลผลิตข้าวนาปรังลดลงจากระดับ 5.8 ล้านตัน เหลือเพียง 3.6 ล้านตัน ซึ่งจะมีผลดีต่อราคา โดยที่ผลผลิตข้าวนาปรังส่วนใหญ่เป็นข้าวเกรดต่ำ (*The Nation*, December 26, 1990) นักเศรษฐศาสตร์การเกษตรบางคนมีความเห็นว่า การตัดสินใจในการลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าวควรจะเป็นเสรีภาพในการเลือกของเกษตรกร ไม่ควรที่รัฐบาลหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะใช้วิธีการบังคับ เพราะไม่มีใครที่จะรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรได้ดีไปกว่าตัวเกษตรกรเอง แต่สิ่งที่กระทรวงเกษตรฯทำอยู่ทุกวันนี้ก็คือ การบีบบังคับให้เกษตรกรลดพื้นที่การเพาะปลูกข้าว ด้วยการปล่อยน้ำชลประทานน้อยลง

ในอีกด้านหนึ่ง กระทรวงเกษตรฯได้เรียกร้องอีกครั้งหนึ่งให้มีการจัดเก็บภาษีชลประทาน ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีชลประทานนี้ได้มีมาแต่ครั้งที่นายวันเดอร์ไฮเด (J.Homan van der Heide) เสนอให้รัฐบาลสยามลงทุนในโครงการชลประทานเจ้าพระยา ในปี 2445 ในครั้งนั้น นายวันเดอร์ไฮเด เสนอให้เก็บค่าน้ำในอัตราไร่ละ 1 บาท รายงานของธนาคารโลก

หลายต่อหลายฉบับในเวลาต่อมาได้เสนอให้รัฐบาลไทยพิจารณาจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ด้วย กระทรวงเกษตรก็เคยผลักดันเรื่องนี้เช่นกัน การผลักดันที่เป็นรูปธรรมครั้งล่าสุดเกิดขึ้นในปี 2526 แต่ทุกครั้งที่มีดำริที่จะจัดเก็บภาษีชลประทาน เป็นต้องเผชิญกับกระแสต่อต้านทางการเมือง ทุกคราไป ฝ่ายที่ต่อต้านการจัดเก็บภาษีชลประทานอ้างถึงเหตุผลในเรื่องความเป็นธรรมว่า เกษตรกรมีฐานะยากจน รัฐบาลไม่ควรจะสร้างภาระแก่เกษตรกรมากไปกว่าระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ฝ่ายที่สนับสนุนให้มีการจัดเก็บภาษีชลประทานมักจะอ้างถึงเหตุผลในเรื่องประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรว่า การที่น้ำชลประทานเป็นสินค้าได้เปล่า โดยที่เกษตรกรไม่ต้องจ่ายราคามีผลให้มีการใช้น้ำชลประทานอย่างฟุ่มเฟือย อันเป็นการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การเก็บภาษีชลประทานไม่เพียงแต่จะช่วยให้มีการใช้น้ำชลประทานอย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังเป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะใดของรัฐควรจะเป็นผู้รับภาระรายจ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะนั้นๆ อีกด้วย ฝ่ายที่สนับสนุนการจัดเก็บภาษีชลประทานยังชี้ให้เห็นอีกด้วยว่า การเก็บภาษีดังกล่าวนี้อาจเป็นผลดีต่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เพราะเกษตรกรในเขตชลประทานมีฐานะดีกว่าเกษตรกรนอกเขตชลประทาน ระบบชลประทานได้ช่วยให้ประสิทธิภาพการผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ที่ดินในเขตชลประทานยังมีราคาแพงกว่าที่ดินนอกเขตชลประทานอีกด้วย การจัดเก็บภาษีชลประทานจะช่วยให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถนำมาขยายระบบการชลประทานอีกทอดหนึ่ง

หากการจัดเก็บภาษีชลประทานมีจุดมุ่งหมายที่จะยังผลให้การใช้น้ำเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น รัฐก็ต้องทำให้น้ำเป็นสินค้าที่มีราคาด้วยการเก็บภาษีจากเกษตรกร ผู้ได้รับประโยชน์จากการชลประทานของรัฐ และจะต้องจัดเก็บตามปริมาณน้ำที่ใช้ ในการนี้ จำเป็นต้องติดตั้งมาตรวัดการใช้น้ำ และต้องมีการตรวจตราการใช้น้ำของราษฎรอย่างเข้มงวด การเก็บภาษีชลประทานในลักษณะดังกล่าวนี้จึงต้องเสียต้นทุนปฏิบัติการ (transaction cost) จำนวนมาก และเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

หากการจัดเก็บภาษีชลประทานมีจุดประสงค์ในด้านความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ โดยที่รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับค่าใช้จ่ายด้านการชลประทานด้วยภาษีชลประทานควรจะจัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน เพราะเจ้าของที่ดินได้ประโยชน์จากระบบการชลประทานในแง่ที่ทำให้ราคาและค่าเช่าที่ดินสูงขึ้น ในการนี้ ภาษีชลประทานควรจะผสมกลมกลืนเข้ากับภาษีที่ดิน ข้อเสนอสนับสนุนให้เก็บภาษีชลประทานจากเจ้าของที่ดินยังมีเหตุผลหนักแน่นมากขึ้นเมื่อปรากฏว่ามีการใช้ที่ดินในเขตชลประทานไปใช้ในการอื่นที่มีใช้เกษตรกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนามกอล์ฟหลายแห่งใช้วิธีการอันแยบยลในการดูน้ำชลประทานไปรดหญ้าสนามกอล์ฟ

ในขณะเดียวกัน รัฐบาลควรเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมหรือภาษีน้ำเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำเจ้าพระยา เพราะพฤติกรรมของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว

นี้ทำให้ต้องสูญเสียน้ำชลประทานในการขุดน้ำเสียลงอ่าวไทยมากขึ้น พร้อมกันนี้ รัฐบาล  
จักต้องปรับราคาน้ำประปาเพื่อให้มีการใช้น้ำประปาอย่างมีประสิทธิภาพ การเก็บภาษีชลประทาน  
เพื่อให้ประชาชนในชนบทใช้น้ำอย่างมีประสิทธิภาพ จะไม่เป็นธรรมหากไม่มีการใช้มาตรการ  
ทางเศรษฐกิจ เพื่อให้คนในเมืองใช้น้ำอย่างประหยัดด้วย

## น้ำกินน้ำใช้ในกรุงเทพฯ กับนโยบายราคา

นิवासสถานของผมอยู่ในเขตนนทบุรี ซึ่งถือเป็นปริมณฑลของกรุงเทพฯ ในช่วง 2-3 เดือนที่ผ่านมา น้ำประปาหยุดไหลหลายครั้ง บางครั้งในเวลากลางวัน บางครั้งในเวลากลางคืน และบางครั้งทั้งวันทั้งคืน การขาดน้ำประปาสร้างปัญหาอย่างมากต่อการดำรงชีวิตของคนเมืองหลวงอย่างผม นับเป็นเรื่องสาหัสสากรรจ์ไม่น้อย ประสบการณ์ในเรื่องนี้ทำให้ผมเพิ่มความเห็นอกเห็นใจเกษตรกรเป็นทวีคูณ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ชีวิตทางเศรษฐกิจของเกษตรกรต้องพึ่งพิน้ำเป็นสำคัญ ภาวะการขาดแคลนน้ำและความแห้งแล้งไม่เพียงแต่จะสร้างความทุกข์เข็ญเท่านั้น หากยังอาจนำมาซึ่งความขมขื่นแห่งชีวิตได้อีกด้วย

ทุกวันนี้ ประชาชนในกรุงเทพฯ และปริมณฑลพึ่งพิน้ำกินน้ำใช้จากแหล่งสำคัญ 2 แหล่ง คือ น้ำประปา และน้ำบาดาล การพึ่งพิน้ำในแม่น้ำลำคลองตามธรรมชาติ แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ลดลงไปอย่างมากในช่วง 40 ปีที่ผ่านมา น้ำประปาที่คนในเมืองหลวงใช้อยู่ทุกวันนี้อาศัยแหล่งน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นหลัก โดยที่การประปานครหลวงซึ่งรับผิดชอบพื้นที่ในเขตกรุงเทพฯ สมุทรปราการ และนนทบุรี ยังไม่สามารถให้บริการได้อย่างทั่วถึง ทั้งนี้เป็นที่ประมาถการกันว่า การประปานครหลวงสามารถให้บริการแก่ประชาชนเพียง 75% ของจำนวนประชากร 7.3 ล้านคนในบริเวณสามจังหวัดนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากรและการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตของอุตสาหกรรมในบริเวณกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทำให้ความต้องการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนแหล่งน้ำดิบจากแม่น้ำเจ้าพระยาไม่เพียงพอแก่การใช้

การประปานครหลวงคาดคะเนว่า ปัญหาการขาดแคลนน้ำจะทวีความรุนแรงมากขึ้นนับแต่ปี 2540 เป็นต้นไป จึงมีแผนการที่จะอาศัยแม่น้ำแม่กลองเป็นแหล่งน้ำสำรอง โดยสร้างคลองประปาระยะทาง 101 กิโลเมตร เพื่อผันน้ำจากเขื่อนวชิราลงกรณ์มาหล่อเลี้ยงชีวิตทางเศรษฐกิจของประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล งบประมาณในการนี้ตก 2,644 ล้านบาท

ความไม่พอเพียงของน้ำกินน้ำใช้ในกรุงเทพฯ และปริมณฑลเป็นปัญหามาช้านานแล้ว ดังจะเห็นได้จากการขยายตัวอย่างรวดเร็วของการใช้น้ำบาดาล กรมทรัพยากรธรณีซึ่งมีหน้าที่

รับผิดชอบโดยตรงในการควบคุมการใช้น้ำบาดาล ประมาณว่า มีการใช้น้ำบาดาลประมาณวันละ 1.2-1.4 ล้านลูกบาศก์เมตร จากบ่อน้ำบาดาลประมาณ 9,000 บ่อ ในจำนวนนี้ ประมาณ 20% ใช้ไปในการผลิตน้ำประปา อีก 80% ใช้ในอุตสาหกรรม ธุรกิจ และหมู่บ้านจัดสรร แต่ตัวเลขของกรมทรัพยากรธรณีดังกล่าวนี้เป็นที่สงสัยกันว่าต่ำกว่าความเป็นจริงมาก องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (Japan International Co-operation Agency = JICA) สัมภาษณ์พบว่า มีการใช้น้ำบาดาลในกรุงเทพฯ ประมาณวันละ 2.24 ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะที่ตัวเลขประมาณการของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คือ 3 ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อวัน

การขยายตัวอย่างรวดเร็วของการใช้น้ำบาดาลได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ ปัญหาหนึ่ง นั่นก็คือ การทรุดตัวของพื้นดิน กรุงเทพฯ กำลังจมลงไปเรื่อยๆ แต่ถ้าต้องการชะลอการทรุดตัวของพื้นดิน จะต้องผลิตน้ำประปาเพิ่มขึ้นมาชดเชยให้ได้วันละ 3-4 ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งนับว่ามีไม่เรื่องง่าย

จากผลการศึกษาของสถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย (ATT) พบว่า ในระหว่างปี 2503-2531 พื้นดินในกรุงเทพฯ ทรุดไปแล้ว 160 เซนติเมตร และในบางเขต อัตราการทรุดตัวของพื้นดินสูงถึงปีละ 10 เซนติเมตร (*The Bangkok Post*, March 10, 1990) นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มควบคุมการใช้น้ำบาดาลด้วยการตราพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 การควบคุมนี้ครอบคลุมพื้นที่ 6 จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี สมุทรสาคร ปทุมธานี และอยุธยา แต่ในชั้นแรกเข้มงวดเฉพาะเขตกรุงเทพฯ สมุทรปราการ นนทบุรี และ ปทุมธานี ในการนี้ได้จำแนกเขตการใช้น้ำบาดาลออกเป็น 3 เขต ตามลำดับความวิกฤติของปัญหา

\* เขตวิกฤติการณ์อันดับที่หนึ่ง คือ พื้นที่ที่มีการทรุดตัวของพื้นดินมากกว่า 10 เซนติเมตรต่อปี ได้แก่ บางเขน พระโขนง บางกะปิ ห้วยขวาง หัวหมาก พระประแดง บริเวณฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา (ปู้เจ้าสมิงพราย) และสมุทรปราการ รวมพื้นที่มากกว่า 900 ตารางกิโลเมตร

\* เขตวิกฤติการณ์อันดับที่สอง เป็นพื้นที่ที่มีการทรุดตัวของพื้นดินปีละ 5-10 เซนติเมตร ประกอบด้วยเขตดุสิต พญาไท ปทุมวัน บางรัก และยานนาวา รวมพื้นที่ประมาณ 100 ตารางกิโลเมตร

\* เขตวิกฤติการณ์อันดับที่สาม เป็นพื้นที่ที่มีการทรุดตัวของพื้นดินน้อยกว่า 5 เซนติเมตรต่อปี

ตาม พ.ร.บ. น้ำบาดาล พ.ศ.2520 ผู้ประกอบการน้ำบาดาลจำเป็นต้องขออนุญาตจากกรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม และต้องเสียค่าใบอนุญาตน้ำบาดาล 600 บาท (รวมการเจาะน้ำบาดาล การใช้น้ำบาดาล และการระบายน้ำลงบ่อน้ำบาดาล) อีกทั้งต้องเสียค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล แต่เดิมนั้นค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลครอบคลุมเฉพาะค่าธรรมเนียม

การวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำเป็นสำคัญ ภายหลังจากการใช้น้ำบาดาลทำให้เกิดปัญหาแผ่นดินทรุดอย่างรุนแรง ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลจึงคลุมถึงค่าใช้น้ำบาดาล โดยเรียกเก็บในอัตรา 1 บาทต่อลูกบาศก์เมตร กรมทรัพยากรธรณีมิได้บังคับให้ติดตั้งมาตรวัดการใช้น้ำบาดาลอย่างทั่วถึง และไม่มีเจ้าพนักงานเก็บเงินจำนวนมากดุจดังการประปานครหลวง การเก็บค่าใช้น้ำบาดาลจึงเก็บตามปริมาตรที่ระบุไว้ในใบอนุญาตโดยเฉลี่ยเดือนละ 25 วัน บ่อน้ำบาดาลบางบ่อเท่านั้นที่มีมาตรวัดการใช้น้ำ ผู้ประกอบการน้ำบาดาลจึงต้องชำระค่าใช้น้ำปีละ 4 งวด งวดละ 3 เดือน

เท่าที่เป็นมา กรมทรัพยากรธรณีเก็บค่าใบอนุญาตน้ำบาดาลได้เพียงปีละ 30,000 - 40,000 บาท และเก็บค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลได้ประมาณปีละ 100 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่าการควบคุมการใช้น้ำบาดาลเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง และคงมีผู้ขุดน้ำบาดาลมาใช้โดยละเมิดกฎหมายน้ำบาดาลจำนวนมาก

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พบว่า ต้นทุนในการขุด น้ำบาดาลมาใช้ รวมทั้งค่าใบอนุญาตและค่าธรรมเนียมต่างๆที่ต้องจ่ายให้รัฐบาล โดยถัวเฉลี่ยแล้วไม่ถึง 2 บาทต่อลูกบาศก์เมตร ในขณะที่อัตราค่าน้ำประปาถัวเฉลี่ยลูกบาศก์เมตรละ 6 บาท โครงสร้างราคาค่างที่เป็นอยู่จึงเร่งเร้าให้มีการใช้น้ำบาดาลเพิ่มขึ้นต่อไป ปัญหาแผ่นดินทรุดจึงมีอาจแก้ไขได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากยังไม่มีมีการปรับโครงสร้างอัตราค่าใช้น้ำให้เหมาะสม นอกจากนี้ แม้ว่าการใช้น้ำบาดาลจะสร้างปัญหาแผ่นดินทรุด แต่การประปานครหลวงก็ยังคงขุดน้ำบาดาลมาผลิตน้ำประปาโดยมิได้คิดปรับเปลี่ยนนโยบายแม้แต่น้อย

ในการแก้ปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ในกรุงเทพฯ เท่าที่ผ่านมา รัฐบาลใช้วิธีการที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "การบริหารอุปทาน" (supply management) กล่าวคือ เมื่อมีน้ำไม่พอกินไม่พอใช้ รัฐบาลก็เพียรแสวงหาแหล่งน้ำเพิ่มเติม โดยในขณะเดียวกันก็พยายามลดอัตราการรั่วไหลของน้ำประปา ซึ่งในปัจจุบันมีอัตราสูงกว่า 30% รัฐบาลคุ้นเคยกับการแก้ปัญหาด้วยวิธีการนี้ ปัญหาการขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้ในเมืองพัทยาและบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ซึ่งรุนแรงมากขึ้นทุกที รัฐบาลก็มุ่งแก้ปัญหาด้วยวิธีการเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการผลักดันให้มีการสร้างเขื่อนเขื่อนรอก เพื่อผันน้ำไปหล่อเลี้ยงชีวิตทางเศรษฐกิจในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก

แต่ที่จริงแล้ว หากจะวิเคราะห์อย่างรอบด้าน ปัญหาการขาดแคลนน้ำมิได้เกิดจากการมีแหล่งน้ำไม่เพียงพอเท่านั้น หากยังเป็นเพราะน้ำกินน้ำใช้มีราคาถูกเกินไป ซึ่งทำให้ความต้องการใช้น้ำมีมากเกินไปจนเกินกว่าที่ควรอีกด้วย รัฐบาลจึงควรหันมาแก้ปัญหาด้วยวิธีการที่นักเศรษฐศาสตร์ เรียกว่า "การบริหารอุปสงค์" (demand management) บ้าง การที่จะลดความต้องการในการใช้น้ำ จำเป็นต้องขึ้นราคาน้ำกินน้ำใช้ ทั้งน้ำประปาและน้ำบาดาล แต่นโยบาย



ดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลในอดีตจึงหลีกเลี่ยงการแก้ปัญหาด้วยการปรับราคาเพื่อลดอุปสงค์

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอแนะว่า รัฐบาลควรขึ้นค่าน้ำประปาจากอัตราถัวเฉลี่ยลูกบาศก์เมตรละ 6.12 บาท เป็น 9.00 บาทต่อลูกบาศก์เมตร ซึ่งจะทำให้อุปสงค์การใช้น้ำลดลงประมาณ 23% เทียบเท่ากับน้ำประปา 147 ล้านลูกบาศก์เมตร ในการนี้การประปานครหลวงจะมีรายได้เพิ่มขึ้น 1,414 ล้านบาท ซึ่งสามารถนำไปพัฒนาแหล่งน้ำสำรองเพื่อใช้ผลิตน้ำประปาต่อไปได้

การทำให้น้ำกินน้ำใช้มีราคาแพงขึ้น ไม่เพียงแต่จะช่วยลดความต้องการใช้น้ำเท่านั้น หากยังช่วยให้ประสิทธิภาพการใช้น้ำเพิ่มขึ้นอีกด้วย ทุกวันนี้เมื่อน้ำกินน้ำใช้มีราคาถูกประชาชนจะใช้น้ำอย่างฟุ่มเฟือย ดังเช่นการเปิดน้ำทิ้งไว้โดยมิได้ใช้ประโยชน์

จากการศึกษานโยบายการกำหนดอัตราค่าน้ำประปาของการประปานครหลวง ผมพบว่า โครงสร้างอัตราค่าน้ำมีความไม่เหมาะสมบางประการ การประปานครหลวงเริ่มเก็บค่าน้ำในอัตราก้าวหน้าตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา กล่าวคือ ยิ่งใช้น้ำมาก ยิ่งต้องจ่ายในอัตราสูง ในปัจจุบันโครงสร้างอัตราค่าน้ำที่มีลักษณะก้าวหน้าดังกล่าวนี้บังคับเก็บจากเคหสถาน ธุรกิจ รัฐ วิชาธุรกิจ และหน่วยราชการ แต่สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว ความก้าวหน้าของโครงสร้างอัตราค่าน้ำมีเฉพาะปริมาณการใช้น้ำไม่เกิน 2,000 ลูกบาศก์เมตร แต่เมื่อปริมาณการใช้น้ำมีมากกว่า 2,000 ลูกบาศก์เมตร โครงสร้างอัตราค่าน้ำกลับมีลักษณะถดถอย (regressive rate) ดังจะเห็นได้ว่า ปริมาณการใช้น้ำระหว่าง 201-2,000 ลูกบาศก์เมตร ต้องเสียค่าใช้ในอัตรา 8.60 บาทต่อลูกบาศก์เมตร แต่ปริมาณการใช้น้ำระหว่าง 2,001-4,000 ลูกบาศก์เมตร เสียค่าน้ำในอัตรา 8.40 บาทต่อลูกบาศก์เมตร ยิ่งใช้น้ำมาก ยิ่งเสียค่าน้ำในอัตราต่ำลง ปริมาณการใช้น้ำส่วนที่เกิน 50,000 ลูกบาศก์เมตร เสียค่าน้ำเพียง 5.00 บาท ต่อลูกบาศก์เมตรเท่านั้น โครงสร้างอัตราค่าน้ำประปาดังกล่าวนี้จึงมุ่งให้ประโยชน์แก่โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นสำคัญ

การขาดแคลนน้ำกินน้ำใช้กำลังเป็นปัญหาขั้นวิกฤติในทศวรรษนี้ รัฐบาลควรเตรียมการให้ประชาชนพร้อมที่จะเผชิญกับปัญหาดังกล่าวนี้เสียแต่เนิ่นๆ ด้วยการปลูกฝังให้ประชาชนมีวินัยในการใช้น้ำ มรรควิธีในการสร้างวินัยดังกล่าวนี้วิธีหนึ่งก็โดยการปรับค่าน้ำให้มีราคาแพงขึ้น โครงสร้างอัตราค่าน้ำประปาจะต้องมีความก้าวหน้ามากกว่าปัจจุบัน ทั้งนี้โดยไม่มีข้อยกเว้นสำหรับโรงงานอุตสาหกรรม ขณะเดียวกันก็ต้องปรับค่าน้ำบาดาลให้อยู่ในระดับเดียวกับน้ำประปา ในการนี้จักต้องปรับค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และตรวจสอบการใช้น้ำบาดาลอย่างเข้มงวดมากกว่าปัจจุบัน

## วิวาทะว่าด้วยค่าธรรมเนียม การใช้ยานยนต์บนทางหลวง

พ.อ. วินัย สมพงษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม สังกัดพรรคพลังธรรม มีนโยบายที่จะเลิกจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง ทั้งส่วนที่จัดเก็บอยู่แล้วและส่วนที่กำลังจัดเก็บใหม่ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 14 พฤศจิกายน 2535) ต่อมาในช่วงปลายเดือนมกราคม 2536 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีบันทึกถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แสดงความเห็นคัดค้านข้อดำริของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ดังกล่าวนี้ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2536)

และแล้ววิวาทะว่าด้วยการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงก็อุบัติขึ้น

ค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง หรืออาจเรียกสั้นๆว่า "ค่าผ่านทางหลวง" เริ่มจัดเก็บเป็นกิจจะลักษณะโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ.2497 กฎหมายฉบับนี้แถลงเจตนารมณ์ว่า รัฐบาลจำเป็นต้องสร้างทางหลวงและสะพานเพิ่มขึ้น เพื่อความก้าวหน้าทางด้านคมนาคม แต่งบประมาณที่ได้รับไม่พอเพียง จึงต้องกู้เงินมาใช้เพื่อการนี้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางหลวงและสะพาน เพื่อนำมาชดใช้เงินกู้และบูรณะทางหลวงและสะพานดังกล่าว

นับตั้งแต่ พ.ร.บ. กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 มีผลบังคับใช้เป็นต้นมา มีการเก็บค่าผ่านทางหลวงจากการใช้ทางหลวงรวม 6 สาย แต่ยกเลิกการจัดเก็บไปแล้ว 3 สาย (รายละเอียดดูตารางที่ 1) คงยังจัดเก็บในทางหลวงอีก 3 สาย ได้แก่

1. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 สายบางปะอิน-อยุธยา-สิงห์บุรี-ชัยนาท
2. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 14 สายบางนา-บางปะกง
3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 338 สายบางกอกน้อย-นครชัยศรี

ในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เก็บค่าผ่านทางหลวงเพิ่มขึ้นอีก 10 แห่ง จากการใช้ทางหลวงสายต่างๆ 4 สาย ดังต่อไปนี้ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 6 มกราคม 2536)

1. สายธนบุรี-ปากท่อ 2 แห่ง
2. สายสระบุรี-นครราชสีมา 4 แห่ง
3. สายบางปะอิน-นครสวรรค์ 3 แห่ง
4. สายปิ่นเกล้า-นครชัยศรี 1 แห่ง

พ.อ. วินัย สมพงษ์ กล่าวถึงนโยบายการเก็บค่าผ่านทางหลวงเพิ่มขึ้นเสมือนหนึ่งว่าเป็นการประกอบอาชญากรรม โดยกล่าวว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมคนก่อนเป็นผู้สั่งการให้จัดเก็บ ทั้งๆที่กรมทางหลวงไม่ยอมจัดเก็บ ..เรื่องนี้ตนมีหลักฐาน แต่ไม่อยากจะเปิดเผยว่าเป็นใคร เพราะตนเข้ามาเพื่อสานงานเก่า แต่ถ้าทำไว้ไม่ดี ตนก็ต้องแก้ไข..' (แนวหน้า 6 มกราคม 2536) พ.อ.วินัยกล่าวด้วยว่า การยกเลิกการเก็บค่าผ่านทางหลวงครั้งนี้มิได้ต้องการแสวงหาคะแนนนิยมทางการเมืองแต่ประการใด

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแสดงความคิดเห็นว่า ค่าผ่านทางหลวงควรจะเก็บเฉพาะการใช้ทางหลวงที่รัฐบาลให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้าง หรือเก็บจากการใช้ทางหลวงสายที่มีการแข่งขันกับเส้นทางอื่น และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ควรเก็บจากการใช้ทางหลวงในเส้นทางที่ประชาชนไม่มีทางเลือกในการใช้บริการ ท่านรัฐมนตรีแสดงความปรารถนาแห่งปัญญาว่า บรรดาทางหลวงที่มีการจัดเก็บค่าผ่านทางในปัจจุบันล้วนแล้วแต่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 3 ประการที่กล่าวข้างต้นนี้ ดังนั้น จึงควรยกเลิกการจัดเก็บเสีย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกล่าวถึงหลักเกณฑ์ 3 ประการเสมือนหนึ่งเป็นหลักเกณฑ์สากลที่ใช้ในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวง แต่วิญญูชนก็คงสามารถพินิจพิจารณาเห็นว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้หาได้เป็นหลักเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ไม่ หากแต่เป็นหลักเกณฑ์ที่แฝงด้วยดุลพินิจและค่านิยมส่วนบุคคลอย่างสูง และแท้ที่จริงแล้ว หลักเกณฑ์ที่ท่านรัฐมนตรีกล่าวอ้างหาได้เป็นหลักเกณฑ์สากลแต่ประการใดไม่ หากจะยอมรับหลักเกณฑ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก็คงจักต้องตอบคำถามพื้นฐานให้ได้ว่า เหตุใดเมื่อเอกชนเป็น

ผู้ลงทุนสร้างทางหลวง จึงยินยอมให้เอกชนเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงได้ แต่เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ลงทุนสร้างกลับไม่ยินยอมให้รัฐบาลเป็นผู้เก็บค่าผ่านทางหลวง

การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงเป็นไปตามหลักการที่ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาลก็ต้องมีส่วนร่วมรับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะนั้นๆ ผู้ที่ได้รับประโยชน์มากควรจะต้องรับภาระรายจ่ายมากกว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์น้อย หลักการดังกล่าวนี้รู้จักในหมู่นักเศรษฐศาสตร์การคลังในนาม The Benefit Principle of Taxation พ.ร.บ. กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ร่างขึ้นบนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวนี้

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงโดยพื้นฐานแล้วเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่ว่า ใครควรเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาถนน หากรัฐบาลตัดสินใจไม่จัดเก็บค่าผ่านทางหลวงอีกต่อไป การสร้างและการบำรุงรักษาถนนและทางหลวงก็ต้องใช้เงินจากการเก็บภาษีอากรหรือจากเงินกู้ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด ประชาชนผู้เสียภาษีอากรจะเป็นผู้รับภาระการสร้างและการบำรุงรักษาถนนและทางหลวงทั้งหมด ซึ่งย่อมไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนที่ไม่ได้ประโยชน์จากถนนและทางหลวงที่สร้างขึ้น ในสภาวะที่รัฐบาลมีฐานะการคลังมั่นคง การเก็บภาษีเพื่อนำมาสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางหลวงอาจมีใช้เรื่องยาก แต่ในยามที่ฐานะการคลังของรัฐบาลอ่อนแอ ขีดจำกัดทางด้านการคลังจะเป็นอุปสรรคในการพัฒนาถนนและทางหลวงอย่างสำคัญ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงจึงเป็นหลักการที่เป็นธรรม เพราะผู้ที่ได้รับประโยชน์จากทางหลวงจะต้องรับภาระรายจ่ายในการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงโดยตรง นอกจากนี้ การเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้ยังมีส่วนช่วยผ่อนคลายนโยบายจำกัดทางด้านการคลังอีกด้วย ทั้งนี้จึงต้องไม่ต้องอยู่ในความประมาทว่า ฐานะการคลังของรัฐบาลจะมั่นคงราบรื่นชั่วกาลปาวสาน

ผู้ที่ต้องการยกเลิกการจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงมักจะกล่าวอ้างว่า การเก็บค่าธรรมเนียมนั้นทำให้ประชาชนผู้ยากจนเดือดร้อน แต่ข้ออ้างนี้หาจะมีมูลแห่งความเป็นจริงไม่ ผู้ที่มีฐานะดีพอที่จะเป็นเจ้าของยานยนต์นั้นมิอาจจัดอยู่ในกลุ่มคนจนได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกล่าวอ้างอีกด้วยว่า การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวง ทำให้ราคาสินค้าแพงขึ้น ทั้งนี้โดยอ้างปากคำของบรรดาพ่อค้านายทุนที่ใกล้ชิด ข้อกล่าวอ้างนี้มีข้อพิงพิจารณาอย่างน้อย 2 ประการ

*ประการแรก* หากรัฐบาลไม่เก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวง รัฐบาลก็ต้องหันไปพึ่งพิงภาษีอากร โดยที่ภาษีส่วนใหญ่เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งมีผลกระทบต่อราคาสินค้าไม่แตกต่างจากการเก็บค่าธรรมเนียมมากนัก

*ประการที่สอง* หากแม้ว่าการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงจะทำให้ต้นทุนสินค้าแพงขึ้น แต่ผลกระทบต่อต้นทุนการผลิตมีอยู่น้อยมากเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า อัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากรถบรรทุกสินค้าอยู่ในระดับต่ำมาก เพียง 3.00 - 10.00 บาทต่อคันต่อด่าน (ดูตารางที่ 3) มีหน้าซ้ำทางหลวงที่เรียกเก็บค่าผ่านทางก็มีอยู่เพียง 3 สายเท่านั้น (ดูตารางที่ 1)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมให้เหตุผลในการเลิกเก็บค่าธรรมเนียมในการใช้ทางหลวงอีกประการหนึ่งว่า รายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้มีอยู่เพียง 0.1% ของงบประมาณกรมทางหลวง จึงเป็นเรื่องที่กรมทางหลวงสามารถรับภาระได้ แท้ที่จริงแล้ว ภาระดังกล่าวนี้หาใช่ภาระของกรมทางหลวงไม่ หากแต่เป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร การเลิกจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงจึงมีผลเท่ากับว่า กระทรวงคมนาคมไม่ต้องการให้ผู้ใช้ทางหลวงร่วมรับภาระรายจ่ายโดยตรง การจ่ายค่าผ่านทางหลวงเป็นการรับภาระรายจ่ายอย่างเปิดเผย แต่การนำภาษีอากรมาสร้างและบำรุงรักษาถนนเป็นการรับภาระอย่างแอบแฝง เพราะไม่เพียงแต่มองไม่เห็นตัวผู้รับภาระที่ชัดเจนเท่านั้น หากทว่าผู้รับภาระยังอาจไม่รู้ตัวว่าตนมีส่วนร่วมรับภาระการสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงอีกด้วย โดยที่ผู้รับภาระบางคนไม่ได้ประโยชน์จากทางหลวงที่สร้างขึ้น

การที่กรมทางหลวงเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงได้น้อย เป็นเพราะอัตราค่าธรรมเนียมอยู่ในระดับต่ำ (ดูตารางที่ 2 และ 3) มีหน้าซ้ำโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บในปัจจุบันยังต่ำกว่าเมื่อเริ่มจัดเก็บในปี 2497 อีกด้วย การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก่อนดำรงตำแหน่งจะจัดเก็บค่าผ่านทางหลวงเพิ่มขึ้นก็ดี หรือปรับโครงสร้างอัตราค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้นก็ดี หาใช่เป็นการประกอบอาชญากรรมไม่ หากแต่เป็นการกระทำอันควรแก่การสรรเสริญ เพราะเป็นการผลักดันให้ผู้ที่ได้ประโยชน์จากรัฐต้องร่วมรับภาระรายจ่ายของรัฐเพิ่มขึ้น

ผู้มีอำนาจ หากถูกครอบงำด้วยอวิชาและมิฉชาติฐิ ย่อมไร้ซึ่งพลังแห่งธรรม และราชฎรยอมเดื่อตร้อน

### ตารางที่ 1

รายชื่อทางหลวงที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวง

2497 - 2536 (ก.พ.)

รายชื่อทางหลวง	ช่วงเวลาการเก็บค่าธรรมเนียม	เหตุผลในการยกเลิกการเก็บ
1. ถนนสุขุมวิท ช่วงบางปู-คลองด่าน	1 ม.ค. 2498 ถึง 27 พ.ค. 2511	มีการเปิดเส้นทางสายใหม่ ทำให้รายได้ไม่คุ้มค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ เนื่องจากมีการขยายถนน ทำให้ประชาชนไม่สะดวกในการใช้ถนน เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ายังไม่สมควรเก็บ
2. ถนนพหลโยธิน ช่วงรังสิต-ประตูน้ำพระอินทร์	29 เม.ย. 2501 ถึง 29 พ.ย. 2504	
3. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 121	1 พ.ย.2506 ถึง 13 ก.ค. 2507	
4. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 สายบางปะอิน-อยุธยา-สิงห์บุรี และชัยนาท	22 มิ.ย. 2515 ถึงปัจจุบัน	
5. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 14 สายบางนา-บางปะกง	11 มิ.ย. 2529 ถึงปัจจุบัน	
6. ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 338 สายบางกอกน้อย - นครชัยศรี	1 พ.ย. 2532 ถึงปัจจุบัน	

ที่มา รวบรวมจาก ราชกิจจานุเบกษา

## ตารางที่ 2

โครงสร้างค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง

28 ธันวาคม 2497 - 21 มิถุนายน 2515

(บาทต่อครั้ง)

ประเภทยานยนต์	ค่าธรรมเนียม
1. รถจักรยานยนต์	1.50
2. รถยนต์นั่ง	3.00
3. รถยนต์บรรทุก	15.00
4. รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร	15.00
5. รถแทรกเตอร์	15.00
6. รถพ่วงที่พ่วงกับรถนั่ง	3.00
7. รถพ่วงที่พ่วงกับรถอื่น	15.00 (ต่อ 1 เพลา)
8. ยานยนต์ประเภทอื่น	15.00
9. รถยนต์บรรทุก 3 เพลาขึ้นไป	25.00

### ตารางที่ 3

โครงสร้างค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง

22 มิถุนายน 2515 – ปัจจุบัน

(บาทต่อครั้ง)

ประเภทยานยนต์	22 มิ.ย. 2515-30 มี.ค. 2516	29 มี.ค. 2516 ถึงปัจจุบัน
1. รถจักรยานยนต์	1.00	1.00
2. รถยนต์นั่ง	3.00	3.00
3. รถยนต์บรรทุก 2 เพลา		
3.1 น้ำหนักไม่เกิน 2,000 กก.	3.00	3.00
3.2 น้ำหนักเกิน 2,000 กก.	10.00	8.00
4. รถยนต์บรรทุก 3 เพลาขึ้นไป	15.00	10.00
5. รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร 2 เพลา		
5.1 น้ำหนักไม่เกิน 2,000 กก.	3.00	3.00
5.2 น้ำหนักเกิน 2,000 กก.	10.00	8.00
6. รถยนต์บรรทุกคนโดยสาร 3 เพลา	15.00	10.00
7. รถแทรกเตอร์	10.00	10.00
8. รถพ่วงที่พ่วงกับรถนั่ง	3.00	3.00
9. รถพ่วงที่พ่วงกับรถอื่น	10.00 ต่อหนึ่งเพลา	5.00 ต่อหนึ่งเพลา
10. ยานยนต์ประเภทอื่น	10.00	10.00