

อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย

รังสรรค์ ธาระพรพันธุ์

คำนำ

บทความทั้งหมดที่รวบรวมตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ ปรากฏผู้บรรณาธิกาครั้งแรก ในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ระหว่างเดือนมกราคม 2534 ถึงเดือนมิถุนายน 2536 เมื่อโครงการ จัดพิมพ์ครบไฟขอให้ผู้เขียนคัดสรรบทความเหล่านี้เพื่อนำมาตีพิมพ์เป็นหนังสือเล่ม ผู้เขียนรู้สึก ลังเลใจในขั้นแรก เพราะไม่แน่ใจว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน แต่แล้วเมื่อได้กลับไปอ่านบทความ เหล่านั้น ประกอบกับเสียงสนับสนุนจากผู้ร่วมงานบางท่าน ผู้เขียนจึงเปลี่ยนใจในท้ายที่สุด

เมื่อผู้เขียนรับปากที่จะเป็นคอลัมนิสต์ในหนังสือ พิมพ์ผู้จัดการรายวัน นั้น ผู้เขียน ไม่เคยคาดคิดว่า การเป็นคอลัมนิสต์นั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง การเขียนบทความวิเคราะห์พฤติกรรมและ ปรากฏการณ์ทางเศรษฐกิจและบทความวิพากษ์นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ไม่เพียงแต่ บีบบังคับให้ผู้เขียนจำเป็นต้องติดตามข่าวเศรษฐกิจโดยใกล้ชิดเท่านั้น หากทว่ายังทำให้ผู้เขียน ต้องสะสมข้อมูลสำหรับการเขียนบทความอีกด้วย ในบางสัปดาห์ เมื่อใกล้ถึงกำหนดส่งต้นฉบับ ผู้เขียนต้องนั่งจิ้มแห่งอยู่บ่อยครั้ง ความพิถีพิถันในเรื่องข้อมูลทำให้ผู้เขียนไม่กล้าเขียนในสิ่งที่ ตัวเองไม่รู้ แต่ด้วยความเคร่งครัดในการรวบรวมข้อมูลนี้เอง จึงทำให้บทความที่เขียนยังคงมี ประโยชน์แก่ผู้อ่านอย่างน้อยในด้านการให้ข้อมูลข่าวสาร ความซื่อสัตย์ที่ทำให้ผู้เขียนตัดสินใจ นำบทความเหล่านี้มารวมพิมพ์เป็นหนังสือเล่ม

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ ผู้เขียนได้จัดทำเชิงอรรถและปัจฉิมลิขิตเพื่อขยายความ และกล่าวถึงพัฒนาการของเหตุการณ์หรือนโยบาย หลังจากบทความเรื่องนั้นๆ ได้ตีพิมพ์ไปแล้ว เพื่อให้หนังสือมีประโยชน์มากขึ้น

คอลัมนี “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” จะไม่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน หากปราศจากบุคคลที่ผู้เขียนมีความสัมพันธ์ด้วย 2 ท่าน ท่านแรกได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช ผู้ชักชวนให้ผู้เขียนมาเป็นคอลัมนิสต์ และท่านที่สองได้แก่ คุณสนธิ ลิ้มทองกุล ประธานกลุ่มบริษัทผู้จัดการ ผู้เปิดโอกาสให้ผู้เขียนเป็นคอลัมนิสต์ในหนังสือ พิมพ์ดังกล่าว ผู้เขียนขอขอบคุณท่านทั้งสองมา ณ โอกาสนี้ด้วย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มิถุนายน 2536

สารบัญ

ภาคที่หนึ่ง

ระบบเศรษฐกิจไทย : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง	1
อเนกลักษณะของสังคมเศรษฐกิจไทย	2
ระบบเศรษฐกิจไทยกับการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา	6
มหาอำนาจน้อยในแหลมทอง	10
บรรทัดระหว่างประเทศ : เส้นทางการพัฒนาของกลุ่มทุนไทย	15
การขาดดุลการค้า : ปัญหาของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ	19

ภาคที่สอง

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ	23
ความโปร่งใสในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ	24
เส้นทางการวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ :	
จากรัฐบาลอเมริกันถึงรัฐบาลไทย	29
ความเรียงว่าด้วยสภาพพัฒนา (ตอนที่หนึ่ง)	34
ความเรียงว่าด้วยสภาพพัฒนา (ตอนที่สอง)	39
การเมืองว่าด้วยการควบคุมราคา	43

ภาคที่สาม

เกษตรกรรม	48
เมื่อรัฐบาลอเมริกันรังแกชาวนาไทย	49
เมื่อโรงสีอเมริกันเล่นงานชาวนาไทย	55
กระทรวงพาณิชย์กับการผลาญเงินแผ่นดิน	60
บทเรียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร	65
มรดกกรรมของนโยบายการประมูลโควต้ามันสำปะหลังเพื่อการส่งออก	71

ภาคที่สี่

สิ่งแวดล้อม	78
การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่ง	79
การปฏิวัติเขียวครั้งที่สอง	83
ธนาคารโลก เชื้อนปากมดูล และการแทรกแซงกิจการภายใน	86

โครงการเชื่อมปากมดูล : การเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้่อม	91
บทเรียนจากโครงการเชื่อมปากมดูล	95
ภาคที่ห้า	
เศรษฐกิจการเงิน	93
นโยบายอัตราดอกเบี้ย : จะเอาอย่างไรกันแน่ ?	100
เสรีนิยมของธนาคารพาณิชย์กับเสรีนิยมของธนาคารแห่งประเทศไทย	104
ธนาคารทหารไทยกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย	108
ระบบเศรษฐกิจไทยกับปัญหาการขาดแคลนเงินออม	115
แนวทางการแก้ปัญหการขาดแคลนเงินออม	121
ความเรียงว่าด้วยนักป็นหุ้น	125
ความเรียงว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตอนที่หนึ่ง)	129
ความเรียงว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตอนที่สอง)	133
อัปลักษณะของนโยบายตลาดหลักทรัพย์	138
สินเชือชนบทหรือสินเชือภูธร	143

ภาคที่หนึ่ง

ระบบเศรษฐกิจไทย : โครงสร้างและการเปลี่ยนแปลง

ระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (Catching up Process) ในด้านหนึ่ง สังคมเศรษฐกิจไทยไล่กวดกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในอาเซียน (Asian NICs) ในขณะเดียวกัน ก็วิ่งหนีประเทศที่ตามหลังมา ดังเช่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ศรีลังกา บังกลาเทศ และเวียดนาม ในกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ สังคมเศรษฐกิจไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างไปในทางที่มีการเปิดประเทศมากยิ่งขึ้น โดยมีการปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาไปในแนวทางเสรีนิยมมากขึ้น ผลของการดำเนินยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ทำให้กลุ่มทุนขนาดใหญ่เติบโตอย่างรวดเร็ว กลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายต่อหลายกลุ่มกำลังแปรสภาพเป็น Third World Multinationals พร้อมทั้งที่ประเทศไทยกำลังกลายเป็นมหาอำนาจน้อยในแหลมทอง กระนั้นก็ตาม สังคมเศรษฐกิจไทยยังไม่สามารถสลัดหลุดจากการพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจ มิใช่จะต้องกล่าวถึงสภาพความยากจนที่ยังดำรงอยู่และความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เลวร้ายลง

อนิจลักษณะของสังคมเศรษฐกิจไทย

ศาสตราจารย์หลายต่อหลายสำนักท่านายทนายทักว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะยังคงเติบโตไปในอัตราที่น่าพอใจในปี 2535 นี้ คำนายมีตั้งแต่ 7% ถึง 9% แต่ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า พัฒนาการทางเศรษฐกิจในช่วง 30 ปีเศษที่ผ่านมาทำให้ขนาดของการเปิดประเทศ (degree of openness) ของระบบเศรษฐกิจไทยขยายใหญ่ขึ้น และสายสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลกรัดร้อยกันอย่างแน่นแฟ้น ดังนั้น การจำเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยจึงขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจในศูนย์อำนาจของระบบทุนนิยมโลกอย่างค่อนข้างสำคัญ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และคานาดา ยังไม่มีแนวโน้มอันชัดเจนว่าจะฟื้นตัว ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอื่นๆ ดังเช่น ญี่ปุ่นและเยอรมนีก็มิได้มีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่น่าประทับใจ ความรุ่งโรจน์ของเศรษฐกิจไทยจึงเป็นเรื่องที่ยังมีความไม่แน่นอนอยู่เป็นอันมาก

ขนาดของการเปิดประเทศ ซึ่งคำนวณจากมูลค่าการค้าสินค้าและบริการระหว่างประเทศ (ทั้งการนำเข้าและการส่งออก) เทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) ก้าวกระโดดจาก 50.9% ในปี 2529 เป็น 80.3% ในปี 2533 และกำลังก้าวสู่ระดับ 90% ในปี 2534 ส่วนการค้าระหว่างประเทศของไทยกับกลุ่มประเทศมหาอำนาจ OECD ก็สูงถึง 55-60% ของมูลค่าการค้าระหว่างประเทศทั้งหมด ดังนั้น ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจจึงสามารถอุดรั้งการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยได้ เนื่องจากความสามารถในการซื้อสินค้าออกของไทยลดน้อยถอยลง แม้ว่ากองทุนการเงินระหว่างประเทศจะคาดการณ์ว่า ประเทศมหาอำนาจกำลังฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในปี 2535 แต่ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า คำทำนายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเกี่ยวกับการฟื้นตัวจากภาวะถดถอยของระบบทุนนิยมโลกมักจะผิดพลาดอยู่เนืองๆ เนื่องจากเป็นคำทำนายที่มีเนื้อหาของคำทำนายผสมผสานกับบทโสมนัสชวนเชื่อ ดังนั้น การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลกจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยจึงเป็นเรื่องที่ยังต้องพึงหู่ไว้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 10 มกราคม 2535 บทความนี้เดิมชื่อ "แลไปข้างหน้าปี 2535 (ตอนที่สอง) อนิจลักษณะของสังคมเศรษฐกิจไทย"

ในขณะที่ความรุ่งเรืองของระบบทุนนิยมโลกในปี 2535 ยังเป็นเรื่องที่มีความไม่แน่นอนอยู่เป็นอันมาก ระบบทุนนิยมโลกกำลังอยู่ในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างด้วย การล่มสลายของระบบโซเวียต การผนวกดินแดนระหว่างเยอรมนีตะวันตกกับเยอรมนีตะวันออก ตลอดจนการคืนดีระหว่างสหรัฐอเมริกากับเวียดนามไม่เพียงแต่จะทำให้ทุนนิยมโลกขยายอาณาบริเวณออกไปปกคลุมโลกมากขึ้นเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างประเทศอย่างสำคัญด้วย แต่เดิมนั้นเงินออมจากญี่ปุ่น เยอรมนีตะวันตก และกลุ่มประเทศโอเปคมีบทบาทสำคัญในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของสังคมทุนนิยมโลก เนื่องจากประเทศเหล่านี้มีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล ภัยพิบัติจากสงครามตะวันออกกลาง (สิงหาคม 2533- กุมภาพันธ์ 2534) ทำให้กลุ่มประเทศอาหรับจำเป็นต้องใช้เงินออมในการบูรณะประเทศมากขึ้น การผนวกอาณาจักรเยอรมนีทำให้จำเป็นต้องใช้เงินออมจากภาคตะวันตกไปฟื้นฟูเศรษฐกิจในภาคตะวันออก นอกจากนี้ ยังเป็นที่คาดการณ์ได้ว่า เงินทุนจากต่างประเทศจะหลั่งไหลไปสู่ดินแดนที่เป็นสหภาพโซเวียตเดิม ยุโรปตะวันออก และเวียดนามมากขึ้น ทั้งในรูปเงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ และเงินลงทุนระหว่างประเทศ ในกรณีของสหภาพโซเวียตและยูโกสลาเวีย การเคลื่อนย้ายของเงินทุนระหว่างประเทศเหล่านี้เป็นเงื่อนไขอันจำเป็นในการสถาปนาสันติสุขในดินแดนเหล่านี้ มิฉะนั้นผู้คนจำนวนมากจะทะลักออกนอกประเทศไปสู่ยุโรปตะวันตก ในกรณีของเวียดนามและประเทศยุโรปตะวันออกอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโปแลนด์และฮังการี การหลั่งไหลของเงินทุนจากต่างประเทศส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะศักยภาพในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศเหล่านี้

การเปลี่ยนแปลงกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนดังกล่าวข้างต้นนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยมีอาจพึ่งพิงตนเองในทางการเงินได้ เนื่องจากเงินออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุนจนต้องอาศัยเงินออมจากต่างประเทศ ในบางช่วงเวลา การพึ่งพาเงินออมจากต่างประเทศสูงถึง 25% ของการลงทุนภายในประเทศ ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอย การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศจะลดลง แต่จะเพิ่มขึ้นในช่วงที่เศรษฐกิจขยายตัว อัตราส่วนระหว่างเงินออมจากต่างประเทศกับการลงทุนภายในประเทศ ซึ่งอยู่ในระดับ 2.3% ในปี 2530 เพิ่มขึ้นเป็น 19.9% ในปี 2533 ภายใต้สภาวะการณ์ที่กำลังแปรเปลี่ยนไปนี้ หากรัฐบาลยังไม่มีมาตรการในการส่งเสริมการออมภายในประเทศอย่างจริงจัง การขาดแคลนเงินออมจะกลายเป็นปัญหาเหนียวรั้งการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต นอกจากนี้ การลงทุนจากต่างประเทศก็เป็นเรื่องที่มีอาจหวังพึ่งได้ ยิ่งสภาพการเมืองที่ไร้เสถียรภาพและชนชั้นปกครองที่คุมกำลังมีจิตวิญญาณที่จะใช้กระบอกปืนยึดกุมอำนาจรัฐทุกเมื่อ ย่อมทำให้บรรยากาศทางการเมืองไม่เอื้ออำนวยให้มีการลงทุนจากต่างประเทศ ทั้งการลงทุนโดยตรงและการลงทุนในการซื้อขายหลักทรัพย์

ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงในสังคมโลกมีส่วนสำคัญในการสร้างสภาวะความไม่แน่นอนแก่สังคมไทย การปรับเปลี่ยนแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทยมีส่วนเพิ่มพูนสภาวะความไม่แน่นอนดังกล่าวนี้มากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่เพียงแต่จะร้อยรัดระบบเศรษฐกิจไทยเข้ากับระบบทุนนิยมโลกอย่างแน่นแฟ้นมากขึ้นเท่านั้น หากยังช่วยเกื้อกูลการเติบโตของระบบทุนนิยมโลกอีกด้วย

การปรับยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีอยู่อย่างน้อย 3 ด้าน คือ

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การปลดปล่อยให้ราคาสินค้าและบริการต่างๆ ให้อิสระตัว การปรับนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ การค่อยๆ ปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัว โดยที่มีแผนการที่จะให้อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ลอยตัวในช่วงต้นปี 2535 ในช่วงเวลาใกล้เคียงกันนี้ก็มี การปลดปล่อยให้ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมลอยตัว ขณะเดียวกันกระทรวงพาณิชย์ก็ปรับนโยบายการควบคุมราคา โดยหันมาเน้นการกำกับมากกว่าการควบคุม

ด้านที่สอง ได้แก่ การส่งเสริมให้มีการแข่งขันในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรมต่างๆ โดยกระทรวงอุตสาหกรรมค่อยๆ ผ่อนคลายมาตรการการควบคุมและการกำกับที่มีผลต่อการผูกขาดการผลิต ขณะเดียวกันก็ค่อยๆ ลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศ เพื่อให้อุตสาหกรรมภายในประเทศเผชิญกับการแข่งขันจากต่างประเทศ การปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ นอกเหนือจากความประสงค์ของรัฐบาลไทยที่จะกระตุ้นให้อุตสาหกรรมภายในประเทศปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตแล้ว อีกส่วนหนึ่งก็เป็นผลจากแรงกดดันของประเทศมหาอำนาจที่ต้องการให้สังคมเศรษฐกิจไทยเปิดประตูการค้าระหว่างประเทศให้กว้างขวางกว่าที่เป็นมาอีกด้วย ในเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยกำลังก้าวพ้นจากฐานะประเทศด้อยพัฒนาไปสู่ฐานะประเทศอุตสาหกรรมใหม่ตามมาตรฐานระหว่างประเทศ ผลของการปรับเปลี่ยนนโยบายการพัฒนาอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้ ทำให้การค้าทั้งภายในและระหว่างประเทศมีการแข่งขันมากขึ้น

ด้านที่สาม ได้แก่ การผ่อนคลายนโยบายการบริวารเงินตราต่างประเทศ ทั้งนี้เพื่อให้การเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศ (International Capital Mobility) มีลักษณะเสรีมากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีเป้าประสงค์ที่จะพัฒนากรุงเทพฯ ให้เป็นศูนย์กลางทางการเงินของภูมิภาคอาเซียนตะวันออกเฉียงใต้

การปรับยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ไม่เพียงแต่จะทำให้การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่พึ่งพิงการทำงานของกลไกราคามากขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลกกระชับแน่นแฟ้นมากขึ้น

อีกด้วย หน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศจำเป็นต้องปรับตัวสนองตอบต่อกลไกราคา และต้องปรับตัวให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ด้วย ปี 2535 เป็นช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อที่จะทดสอบประสิทธิภาพของกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทย สังคมเศรษฐกิจไทยจึงอยู่ในช่วงของการปรับตัวต่อสภาวะความไม่แน่นอนที่กำลังเกิดขึ้นนี้

สภาวะความไม่แน่นอนภายในระบบเศรษฐกิจไทยมิได้เกิดจากการปรับยุทธศาสตร์การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวทางเสรีนิยมเท่านั้น แต่ยังถูกทับถมทิวจากนโยบายการปฏิรูปภาษีอากรอีกด้วย การปฏิรูปภาษีอากรที่สำคัญได้มีเฉพาะแต่การลดอากรขาเข้าหรือกำแพงภาษีเพื่อลดการปกป้องคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ ตลอดจนการปรับเปลี่ยนโครงสร้างภาษีเงินได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้นิติบุคคล เพื่อให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ และเพื่อให้เกื้อกูลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจเท่านั้น การนำภาษีมูลค่าเพิ่มเข้ามาแทนที่ภาษีการค้าได้ก่อให้เกิดสภาวะความไม่แน่นอนและความตื่นตระหนกอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนอีกด้วย ปี 2535 ในด้านหนึ่งเป็นช่วงเวลาแห่งการทดสอบความสามารถในการปฏิรูปการบริหารการจัดเก็บภาษีอากรของกระทรวงการคลัง ในอีกด้านหนึ่งก็เป็นช่วงเวลาสำคัญที่หน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศต้องปรับตัวต่อภาษีมูลค่าเพิ่มที่กำลังเข้ามาแทนที่

สังคมเศรษฐกิจไทยไม่เพียงแต่จะต้องเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนที่กำลังดำรงอยู่ในระบบทุนนิยมโลก และต้องปรับตัวต่อสภาวะความไม่แน่นอนอันเกิดจากการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล แต่สภาวะความไม่แน่นอนสองส่วนนี้ยังถูกกระหน่ำซ้ำด้วยสภาวะความไม่แน่นอนทางการเมืองภายในประเทศ

ระบบเศรษฐกิจไทยกับการพึ่งพิงสหรัฐอเมริกา

ความยืดหยุ่นของสงครามตะวันออกกลางกำลังสร้างปัญหาไม่เฉพาะแต่ชะตากรรมทางการเมืองของประธานาธิบดียอร์จ บุช เท่านั้น หากยังสร้างผลกระทบต่อชะตากรรมทางเศรษฐกิจของสังคมอเมริกันอีกด้วย

ระบบเศรษฐกิจอเมริกัน ซึ่งเจริญเติบโตติดต่อกันมาเป็นเวลา 8 ปี กำลังเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในไตรมาสสุดท้ายของปีที่แล้ว (เดือนตุลาคมถึงเดือนธันวาคม 2533) รายได้ประชาชาติลดลงจากไตรมาสก่อนหน้านั้นถึง 3.4 % นั่นหมายความว่า อัตราการจ้างงานเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าติดลบ ภาวะการตกต่ำของรายได้ประชาชาติจะยังคงปรากฏต่อไปในไตรมาสแรกของปีนี้ (เดือนมกราคมถึงเดือนมีนาคม 2534) โดยคาดว่า อัตราการจ้างงานเติบโตทางเศรษฐกิจจะมีค่า - 1.3 %

นายบุชเพิ่งดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีอเมริกันครบ 2 ปี เมื่อวันที่ 20 มกราคมที่ผ่านมา ในการประเมินสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของสังคมอเมริกัน ผู้นำอเมริกันแสดงความกังวลไม่น้อยต่อปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่กำลังเกิดขึ้น แม้ว่าการจุดพลุสงครามตะวันออกกลางจะทำให้ประธานาธิบดีบุชได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นในตอนต้น แต่ความยืดหยุ่นของสงครามกำลังทำให้คะแนนนิยมดังกล่าวนี้เลือนหายไป นอกจากนี้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจหากปล่อยให้ยืดเยื้อต่อไป ย่อมมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อโอกาสที่จะกลับมาดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในการเลือกตั้งปี 2535

แต่เดิมนั้น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจ (Council of Economic Advisers) ของประธานาธิบดีบุชคาดการณ์ว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะสามารถฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในไตรมาสที่สองของปีนี้ แต่ความยืดหยุ่นของสงครามตะวันออกกลางทำให้นายไมเคิล บอสกิน (Michael Boskin) ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจไม่กล้ายืนยันคำพยากรณ์ดังกล่าวนี้ องค์การ OECD ทำนายว่า อัตราการจ้างงานเติบโตทางเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกาตลอดปี 2534 จะมีเพียง 0.9%

ในการประชุมรัฐมนตรีการคลังของประเทศมหาอำนาจ 7 ประเทศ (G-7) ณ นครนิวยอร์ก เมื่อกลางเดือนมกราคมที่ผ่านมา ที่ประชุมแสดงความเชื่อมั่นว่า ระบบทุนนิยมโลกจะฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้ในตอนปลายปี แต่ก็มีข้อสงสัยกันว่า ในบรรดาประเทศมหาอำนาจ 7 ประเทศนี้ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และแคนาดา กำลังเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยอย่างรุนแรง ในขณะที่ฝรั่งเศสและอิตาลีอาจเติบโตได้ในอัตรา 2% โดยที่มีเพียงญี่ปุ่นและเยอรมนีเท่านั้นที่สามารถขยายตัวได้มากกว่า 3%

การขาดดุลการคลัง ซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของระบบเศรษฐกิจอเมริกันมาแต่ครั้งสงครามเวียดนาม และกลายเป็นปัญหาร้ายแรงในช่วง 10 ปีหลังนี้ จะทวีความร้ายแรงเป็นทวีคูณ ภาระรายจ่ายในสงครามตะวันออกกลางทำให้ความพยายามในการลดส่วนขาดดุลทางการคลังล้มเหลวโดยสิ้นเชิง ในขณะที่เดียวกัน แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อทวีความรุนแรงมากขึ้น อัตราเงินเฟ้อในปี 2533 ตกประมาณ 6.1% นับเป็นอัตราสูงสุดหลังจากปี 2524 เป็นต้นมา ทั้งนี้ส่วนสำคัญเป็นผลจากการขึ้นราคาน้ำมันดิบหลังจากที่อิรักบุกคูเวตเมื่อต้นเดือนสิงหาคม 2533 ปัญหาที่ตามติดมากับภาวะเงินเฟ้อ ก็คือ การว่างงาน ซึ่งมีอัตราสูงขึ้น

ในอีกด้านหนึ่ง ระบบเศรษฐกิจอเมริกันต้องประสบกับปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศอย่างรุนแรง ในปี 2532 ส่วนขาดดุลการค้ามีถึง 109.4 พันล้านเหรียญอเมริกัน รัฐบาลอเมริกันตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะพยายามลดการขาดดุลการค้าในปี 2533 ให้อยู่ในระดับต่ำกว่า 100 พันล้านเหรียญอเมริกัน แต่จากข้อมูลการค้าระหว่างประเทศในช่วง 11 เดือนแรกของปี 2533 ซึ่งเพิ่งเผยแพร่เมื่อกลางเดือนมกราคมที่ผ่านมา ปรากฏว่า ส่วนขาดดุลการค้าสูงถึง 103.58 พันล้านเหรียญอเมริกัน

สถานการณ์ทางเศรษฐกิจอันอ่อนแอของสหรัฐอเมริกาเป็นประเด็นอันน่าวิตกอย่างยิ่งสำหรับสังคมเศรษฐกิจไทย เพราะในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจไทยได้พัฒนาไปในทางที่พึ่งพิงระบบเศรษฐกิจอเมริกันมากยิ่งขึ้น

แม้ว่าไทยกับสหรัฐอเมริกามีความสัมพันธ์อันดีมาตั้งแตยุคต้นรัตนโกสินทร์ แต่ความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศเพิ่งจะมาขยายตัวอย่างรวดเร็วในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ตลอดทศวรรษ 2490 สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของไทย สินค้าออกที่ไทยส่งไปยังตลาดอเมริกันมีมากกว่า 20% ของมูลค่าสินค้าออกรวม ต่อเมื่อประชาคมเศรษฐกิจยุโรปและญี่ปุ่นเติบโตใหญ่เป็นศูนย์กลางใหม่ของระบบทุนนิยมโลกในทศวรรษ 2500 ความสำคัญของสหรัฐอเมริกาในฐานะที่เป็นตลาดสินค้าออกของไทยได้ลดลงไป ญี่ปุ่นกลายมาเป็นลูกค้าที่มีความสำคัญอันดับหนึ่ง โดยที่สหรัฐอเมริกาทกลงไปอยู่อันดับที่สอง ครั้นเมื่อมันล้มเหลวกลายเป็นสินค้าออกที่ทำเงินแก่ระบบเศรษฐกิจไทย เนเธอร์แลนด์ก็แย่งชิงตำแหน่งที่สองไปเมื่อกลางทศวรรษ 2510

ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2504-2523 สหรัฐอเมริกาสามารถดูดซับสินค้าออกของไทยได้ประมาณ 10-12% ของมูลค่าสินค้าออกทั้งหมดของไทย แต่แล้วสถานการณ์หลังปี 2523 ก็แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มพัฒนาไปในทางพึ่งพิงตลาดอเมริกาขึ้นมาก ยิ่งขึ้น ในระหว่างปี 2503-2505 สินค้าออกที่ไทยส่งไปขายสหรัฐอเมริกามีเพียง 10.24% ของสินค้าออกทั้งหมด เพิ่มขึ้นเป็น 20.0% ในปี 2531 และ 22.4% ในปี 2533¹

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงตลาดอเมริกาในระดับสูงเช่นนี้ เกิดจากการดำเนินนโยบายอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย ในระหว่างปี 2523-2528 เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง (overvaluation) ทั้งที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งตามธรรมชาติควรจะทำให้เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลง แต่เงินดอลลาร์อเมริกันกลับมีค่าแข็งตัวอยู่ได้ก็เพราะประธานาธิบดีเรแกนขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงดูดเงินตราต่างประเทศเข้าประเทศ การใช้นโยบายอัตราดอกเบี้ยเพื่อตกแต่งฐานะของดุลการค้าระหว่างประเทศเช่นนี้ ก่อให้เกิดสงครามดอกเบี้ยระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตกในปี 2522-2523 อย่างรุนแรง เพราะเงินทุนโดยธรรมชาติย่อมหลั่งไหลจากแหล่งที่ให้ดอกเบี้ยต่ำไปสู่แหล่งที่ให้ดอกเบี้ยสูง เมื่ออัตราดอกเบี้ยในสหรัฐอเมริกาส่งกว่ายุโรปตะวันตก เงินทุนย่อมเคลื่อนย้ายจากยุโรปตะวันตกไปสู่สหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตกจึงต้องขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อแย่งชิงเงินทุนคืน สงครามดอกเบี้ยครั้งนั้นไม่เพียงแต่จะทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศสูงถึง 19% เท่านั้น หากยังทำให้เกิดภาวะเงินตึงในระบบทุนนิยมโลก และเป็นสาเหตุส่วนหนึ่งที่ซ้ำเติมวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของโลกที่สามให้รุนแรงยิ่งขึ้นอีกด้วย

ตลอดเวลาที่เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง ด้วยนโยบายอัตราดอกเบี้ยของรัฐบาลเรแกน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผูกค่าเงินบาทติดไว้กับเงินดอลลาร์อเมริกันอย่างเหนียวแน่น ผลที่ตามมาก็คือ เงินบาทพลอยมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริงไปด้วย ราคาสินค้าออกของไทยจึงแพงขึ้น เมื่อคิดเป็นเงินตราสกุลหลักอื่น ๆ ที่มีใช้เงินดอลลาร์อเมริกัน (ไม่ว่าจะเป็นเงินเยน เงินดอยช์มาร์ก เงินปอนด์สเตอร์ลิง หรือเงินฟรังก์ฝรั่งเศส) ฐานะการแข่งขันของสินค้าออกไทยในตลาดนอกสหรัฐอเมริกาเสื่อมทรามลงตามลำดับ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ฐานะการแข่งขันในตลาดนอกสหรัฐอเมริกาด้อยกว่าตลาดในสหรัฐอเมริกาอย่างสำคัญ ดังนั้น กระแสของสินค้าออกไทยจึงหันเหไปสู่ตลาดอเมริกาขึ้น

การลดค่าเงินบาทในปี 2524 ไม่ช่วยให้ฐานะการแข่งขันของสินค้าออกไทยในตลาด นอกสหรัฐอเมริกากระเตื้องขึ้น เนื่องจากเงินบาทยังคงมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง

¹ สหรัฐอเมริกายังคงเป็นตลาดสินค้าออกที่สำคัญที่สุดของไทยในปี 2534-2535 มูลค่าสินค้าออกที่ไทยส่งเข้าไปในตลาดอเมริกา คิดเป็นร้อยละ 21.3 และ 22.4 ของมูลค่าสินค้าออกรวมกันตามลำดับ

เพราะการลดค่าของเงินครั้งนั้นต่ำเกินไป กองทุนการเงินระหว่างประเทศเพียรพยายามที่จะผลักดันให้รัฐบาลไทยลดค่าเงินบาทอีกครั้งหนึ่ง โดยผ่านนายไพจิตร เอื้อทวิกุล ผู้แทนรัฐบาลไทย ประจำกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และนายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในขณะนั้น ในที่สุด จึงมีการลดค่าเงินบาทครั้งสำคัญในเดือนพฤศจิกายน 2527 การลดค่าเงินบาทครั้งนี้ทำให้เงินบาทมีค่าใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น ซึ่งมีผลอย่างสำคัญต่อการขยายตัวอย่างรวดเร็วของภาคการส่งออกในเวลาต่อมา นับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา เงินบาทมิได้มีค่าผูกติดกับเงินอเมริกันอย่างเหนียวแน่นดังปางก่อน ประเทศมหาอำนาจเริ่มตระหนักว่า การที่เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงเกินกว่าความเป็นจริง ไม่เพียงแต่จะสร้างปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันเท่านั้น หากยังสร้างปัญหาแก่ระบบทุนนิยมโลกโดยส่วนรวมด้วย เพราะทำให้การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างเชื่องช้า ในการประชุมกลุ่มประเทศมหาอำนาจ G-5 (สหรัฐอเมริกา เยอรมนีตะวันตก สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น) ณ โรงแรมพลาซ่า (Plaza Hotel) นครนิวยอร์ก ในเดือนกันยายน 2528 ที่ประชุมตกลงที่จะอัดฉีดเงินดอลลาร์อเมริกันเข้าสู่ตลาดการเงินระหว่างประเทศ เพื่อให้เงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าอ่อนตัวลง หรืออีกนัยหนึ่งเพื่อให้เงินตราสกุลหลักอื่น ๆ มีค่าแข็งตัวขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินมาร์กและเงินเยน

เมื่อเงินบาทมีค่าอ่อนตัวหลังเดือนพฤศจิกายน 2527 และเงินดอลลาร์อเมริกันคลายความแข็งตัวภายหลังข้อตกลงพลาซ่า (Plaza Accord) ในเดือนกันยายน 2528 ก็เป็นเวลายาวนานพอที่พ่อค้าส่งออกของไทยได้พัฒนาทักษะและความชัดเจนในการทะลวงตลาดอเมริกา ในปี 2528 สินค้าออกของไทยที่ส่งไปสหรัฐอเมริกาขึ้นมาจากอยู่ในระดับ 19.66% ของสินค้าออกรวม แต่การพึ่งพิงตลาดอเมริกียังคงเพิ่มความเข้มข้นต่อไป จนอยู่ในระดับ 22.4% ในปี 2533

การที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงตลาดอเมริกาในระดับสูงเช่นนี้ เมื่อเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกา ความแปรปรวนดังกล่าวนี้จะสามารถส่งผ่านเข้าสู่ประเทศไทยได้โดยง่าย หรือเมื่อรัฐบาลอเมริกันปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ การปรับเปลี่ยนดังกล่าวนี้จะสร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยได้ง่ายขึ้นเช่นกัน

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ซึ่งกำลังเกิดขึ้นในสังคมอเมริกันขณะนี้ จึงมิใช่ปัญหาของรัฐบาลอเมริกันเท่านั้น หากยังเป็นเรื่องน่าวิตกกังวลสำหรับประชาชนชาวไทยอีกด้วย เพราะนั่นหมายความว่า สังคมอเมริกันจะมีอำนาจซื้อในการดูดซับสินค้าออกของไทยได้น้อยลง ผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่มีต่อการส่งออกของไทยจะรุนแรงมากยิ่งขึ้น หากสงครามในตะวันออกกลางยืดเยื้อยาวนานออกไป และหากการเจรจาในรอบอุรุกวัยล้มเหลวลงโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้มีพหุข้อกล่าวถึงข้ออุปสรรคที่สร้างขึ้นเพื่อกีดกันการนำเข้าของยุโรปตลาดเดี่ยว (Single Europe) ในปี 2535

มหาอำนาจน้อยในแหลมทอง

คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 14 มกราคม 2535 มีมติอนุมัติเงินกู้จำนวน 150 ล้านบาทแก่เวียดนามเพื่อใช้จ่ายซื้อสินค้าจากประเทศไทย เงินกู้นี้มีกำหนดการชำระคืน 10 ปี ระยะปลอดหนี้ (grace period) 5 ปี อัตราดอกเบี้ย 3% รัฐบาลจะเริ่มให้เงินกู้แก่เวียดนามในปีงบประมาณ 2535 นี้ โดยจัดสรรผ่านธนาคารกรุงไทย จำกัด (*Bangkok Post* , January 15, 1991)

รายงานข่าวมิได้ให้รายละเอียดว่า รัฐบาลเวียดนามสามารถใช้เงินกู้จำนวนนี้ได้โดยเสรีเพียงใด ข้อผูกพันของเงินกู้ (loan tying) ตามที่ปรากฏในรายงานข่าวก็คือ รัฐบาลเวียดนามจำเป็นต้องซื้อสินค้าจากประเทศไทย จะซื้อจากประเทศอื่นหาได้ไม่ แม้ว่าสินค้าของประเทศอื่นจะมีราคาถูกกว่า และ/หรือคุณภาพดีกว่าก็ตาม ก่อนหน้านั้นหนังสือพิมพ์ *The Nation* (January 11, 1991) รายงานข่าวทำนองว่า รัฐบาลเวียดนามจำเป็นต้องซื้อสินค้าผ่านองค์การคลังสินค้า แต่ก็ไม่มีรายงานข่าวว่า มีการบังคับให้ขนส่งสินค้าโดย ร.ส.พ. บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด หรือ บริษัทการบินไทย จำกัดหรือไม่

เงินกู้จำนวน 150 ล้านบาทที่รัฐบาลไทยให้แก่รัฐบาลเวียดนาม ซึ่งมีลักษณะเป็นสินเชื่อของผู้ขาย (supplier's credit) ในครั้งนี้ นับเป็นของขวัญที่รัฐบาลไทยให้แก่รัฐบาลเวียดนามในโอกาสที่นายอานันท์ ปันยารชุนเยือนเวียดนาม ก่อนหน้านั้นรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้เคยอนุมัติเงินกู้ลักษณะเดียวกันนี้จำนวน 100 ล้านบาทแก่เวียดนามในปี 2521 แต่เมื่อเวียดนามใช้กำลังทหารยึดครองกัมพูชาในปี 2522 และละเมิดอธิปไตยของไทยด้วยการส่งทหารบุกรุกเข้ามาปราบปรามเขมรแดงในดินแดนไทย จนเกิดยุทธการบ้านโนนหมากมุ่นในเดือนมิถุนายน 2523 รัฐบาลไทยก็ระงับการให้เงินกู้จำนวนดังกล่าวนี้เสีย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 มกราคม 2535

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เชื่อมั่นว่า สังคมเศรษฐกิจไทยมั่นคงและมั่นคงพอที่จะให้ความช่วยเหลือแก่เวียดนาม ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ ไม่เพียงแต่จะเป็นมรรควิธีในการเจริญสัมพันธไมตรีเท่านั้น หากทว่ายังช่วยเพิ่มพูนความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งสองอีกด้วย เวียดนามกำลังอยู่ในช่วงแห่งการปฏิรูปทศวรรษทางการเมืองระหว่างประเทศ การล่มสลายของสหภาพโซเวียตทำให้เวียดนามต้องสูญเสียแหล่งความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจที่สำคัญ ความล่าช้าทางเศรษฐกิจทำให้เวียดนามต้องปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจไปสู่แนวทางการใช้กลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น แต่ความล่าช้าทางเศรษฐกิจจะไม่บรรเทาเบาบางลง หากเวียดนามยังคงต้องใช้จ่ายด้านการทหารจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้เอง เวียดนามจึงต้องปรับนโยบายต่างประเทศ โดยหันเหจากแนวทาง "เหี้ยว" ไปสู่แนวทาง "พิราบ" ด้วยการฟื้นฟูสัมพันธไมตรีทั้งกับไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องถอนตัวจากกัมพูชาด้วย ความพยายามในการลดความขัดแย้งกับประเทศเพื่อนบ้าน ดำเนินควบคู่กับการฟื้นฟูความสัมพันธ์กับประเทศมหาอำนาจทุนนิยม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น การคืนดีกับสหรัฐอเมริกานับเป็นปมเงื่อนไขสำคัญที่จะเกื้อกูลให้เวียดนามฟื้นฟูเศรษฐกิจภายในประเทศได้ หากเวียดนามไม่สามารถคืนดีกับสหรัฐอเมริกาได้ เวียดนามก็จะมิได้เงินช่วยเหลือจากบรรดาประเทศมหาอำนาจทุนนิยมที่เกรงอกเกรงใจสหรัฐฯ อีกทั้งจะไม่สามารถขอเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เนื่องจากไม่สามารถสมัครเป็นภาคีสมาชิกขององค์กรทั้งสองที่ทำหน้าที่เป็นโลกบาลนี้ได้ การขาดแคลนเงินทุนทำให้เวียดนามไม่สามารถจัดระบบสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) อันจำเป็นสำหรับการรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการค้าเสรีเติบโตทางเศรษฐกิจของเวียดนามอีกทอดหนึ่ง เงินกู้ที่เวียดนามได้รับจากไทยในครั้งนี้นี้จึงเป็นประโยชน์ เมื่อคำนึงถึง ข้อเท็จจริงที่ว่า เวียดนามมีปัญหาการขาดแคลนเงินตราต่างประเทศในปัจจุบัน

ก่อนที่รัฐบาลไทยจะจัดสรรเงินให้กู้แก่เวียดนามในครั้งนี้ รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีน โดยเฉพาะอย่างยิ่งลาวและกัมพูชาอยู่แล้ว ในปี 2535 นี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้วางแผนที่จะให้ความช่วยเหลือทางด้านการเกษตรแก่ประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนและพม่า ความช่วยเหลือที่ให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนเน้นหนักทางด้านการศึกษา การฝึกอบรมบุคลากร ตลอดจนการศึกษาค้นคว้าความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งวิสาหกิจร่วมทุน (joint venture) ในอุตสาหกรรมเกษตร ในกรณีของพม่า ความช่วยเหลือจะเน้นไปในด้านการปรับปรุงประสิทธิภาพการเพาะปลูกพืชผลบางชนิด และการปรับปรุงการผลิตทางด้านปศุสัตว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสัตว์ปีกและโคนม

ผมติดตามข่าวรัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านด้วยความรู้สึกปลื้มปิติจนน้ำตาาร่วง บัดนี้ สยามประเทศกำลังดำเนินอยู่บนเส้นทางความเป็นมหาอำนาจน้อยในแหลมทอง ในประวัติศาสตร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แม้ไทยจะเคยยึดครองลาว กัมพูชา และดินแดนบางส่วนของเวียดนามเป็นประเทศราช แต่ไทยไม่เคยยึดครองพม่าได้ ตรงกันข้ามกลับต้องเสียกรุงศรีอยุธยาถึงสองครั้งสองครา บัดนี้ทั้งลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า ต่างสยบต่อความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของไทย และยอมรับความช่วยเหลือจากประเทศไทย ไม่มียุคสมัยใดที่ไทยปรากฏโฉมเป็นมหาอำนาจในแหลมทองอย่างชัดเจนเท่ายุคนี้ แต่ผมก็อดกลางแคลงใจมิได้ว่าความยิ่งใหญ่ทางเศรษฐกิจของไทยในแหลมทองได้มาด้วยต้นทุนมากน้อยเพียงใด และใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนดังกล่าวนี้

ในอดีตที่เป็นมา ชนชั้นปกครองไทยไม่เคยคิดที่จะคบกับประเทศเพื่อนบ้านอย่างเสมอภาค รัฐบาลไทยซูดแล้วซูดเล่าได้ยอมตนเป็นเบี้ยหมากรุกของประเทศมหาอำนาจในการย้ายอิทธิพลเพื่อนบ้านในอินโดจีน เรายอมให้สหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยเพื่อทำสงครามอินโดจีน ตลอดจนยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร และเราเลือกที่จะสนับสนุนฝ่ายเขมรแดงตลอดยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ทั้งหมดนี้เพื่อหวังประโยชน์ในด้านความช่วยเหลือทั้งทางเศรษฐกิจและทางทหารจากประเทศมหาอำนาจ โดยที่ผู้นำฝ่ายทหารและนายทุนอุตสาหกรรมเพียงกระหยิบมือเดียวที่ได้ประโยชน์โดยตรงจากความช่วยเหลือดังกล่าวนี้ เราเลือกที่จะคบประเทศมหาอำนาจเพื่อข่มเหงเพื่อนบ้านก็เพราะเราได้ประโยชน์จากประเทศมหาอำนาจ ผลพวงของการที่เรามิได้คบประเทศเพื่อนบ้านอย่างเสมอภาคนี้เอง ไม่เพียงแต่จะทำให้เราดูถูกเหยียดหยามเพื่อนบ้านเท่านั้น หากทว่ายังทำให้เราละเลยไม่ศึกษาและเข้าใจเพื่อนบ้านของเราอีกด้วย

เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปรับนโยบายเกี่ยวกับอินโดจีน โดยมุ่งที่จะ "แปรสนามรบให้เป็นสนามการค้า" นั้น การปรับนโยบายดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานของความต้องการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านการค้าและการลงทุนระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ความช่วยเหลือที่ไทยให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านมิได้เกิดจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม หากแต่เกิดจากเหตุผลทางเศรษฐกิจ ดังจะเห็นได้ว่า เงินกู้ที่รัฐบาลไทยให้แก่เวียดนามในครั้งนี้เป็นเงินกู้ที่มีข้อผูกพันว่า เวียดนามจะต้องนำเงินกู้กลับมาซื้อสินค้าไทย ซึ่งทำให้ประโยชน์ที่เวียดนามได้รับจากเงินกู้นี้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นประเทศโลกที่สามเคยเรียกร้องซ้ำแล้วซ้ำเล่ามิให้ประเทศมหาอำนาจกำหนดเงื่อนไขข้อผูกพันการให้เงินกู้ แต่ก็ไม่เป็นผล รัฐบาลไทยได้เจริญรอยตามประเทศมหาอำนาจในเรื่องนี้ทุกอย่างก้าว

แม้ว่าประเทศเพื่อนบ้านจะได้ประโยชน์จากความช่วยเหลือของรัฐบาลไทย อยู่บ้าง แต่ฝ่ายไทยก็เล็งการณ์ไกลที่จะหาประโยชน์จากนโยบายการให้ความช่วยเหลือประเทศ เพื่อนบ้านอยู่ด้วย กลุ่มผลประโยชน์ในประเทศไทยที่จะได้รับประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้โดยตรงมีอยู่เพียง 3 กลุ่มคือ

กลุ่มที่หนึ่ง ได้แก่ กลุ่มพ่อค้าส่งออกและกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออก การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ไม่ว่าจะเป็นอินโดจีนหรือพม่า ย่อมทำให้ตลาด สินค้าออกของไทยขยายกว้างขึ้น ซึ่งประจวบเหมาะกับเวลาที่ประเทศมหาอำนาจกำลังทวีความเข้มข้นในการกีดกันการค้าระหว่างประเทศ

กลุ่มที่สอง ได้แก่ กลุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ที่เป็นบรรษัทระหว่างประเทศ (Third World Multinationals) ซึ่งแสวงหาช่องโอกาสในการลงทุนในต่างประเทศ แนวนโยบายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำหนดที่จะให้ความช่วยเหลือแก่พม่าและอินโดจีน ดูเหมือนจะสอดคล้องกับผลประโยชน์ของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์และกลุ่มธุรกิจการเกษตรอื่นๆเป็นอย่างดี เพราะมุ่งเน้นการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตร ทั้งนายทุนไทยเองก็หวังที่จะเข้าไปกอบโกยหาประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรประมงด้วย

กลุ่มที่สาม ได้แก่ กรมวิเทศสหการ สำนักนายกรัฐมนตรี การที่สังคมเศรษฐกิจไทย กำลังก้าวพ้นจากกลุ่มประเทศด้อยพัฒนาไปเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้ความช่วยเหลือที่ไทยเคยได้รับจากประเทศมหาอำนาจและองค์การระหว่างประเทศลดน้อยถอยลงตามลำดับ และจะหมดไปในที่สุด หากการณ์เป็นเช่นนั้น กรมวิเทศสหการก็จะหมดสิ้นภารกิจทางประวัติศาสตร์ และอาจต้องยุบหน่วยงาน หรือมิฉะนั้นก็ต้องปรับบทบาทหน้าที่ การที่รัฐบาลไทยเริ่มจัดสรรเงินช่วยเหลือให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านและประเทศยากจนอื่นๆ ทำให้กรมวิเทศสหการปรับเปลี่ยนจากองค์กรที่บริหารการรับเงินช่วยเหลือมาเป็นองค์กรที่บริหารการให้ความช่วยเหลือ

ในปีงบประมาณ 2534 งบประมาณเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลไทยให้แก่ต่างประเทศ มีเพียง 37,457,400 บาท คิดเป็นร้อยละ 15.9 ของประมาณทั้งหมดของกรมวิเทศสหการ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เพิ่มวงเงินช่วยเหลือต่างประเทศในปีงบประมาณ 2535 เป็น 219,620,300 บาท คิดเป็นร้อยละ 51.1 ของงบประมาณทั้งหมดของกรมวิเทศสหการ¹

¹ ต่อมาภายหลัง ทางราชการได้ปรับลดวงเงินช่วยเหลือต่างประเทศในปีงบประมาณ 2535 เหลือเพียง 44,620,300 บาท คิดเป็นร้อยละ 17.5 ของงบประมาณทั้งหมดของกรมวิเทศสหการ ในปีงบประมาณ 2536 เงินช่วยเหลือต่างประเทศมีวงเงิน 204,258,000 บาท คิดเป็นร้อยละ 47.8 ของงบประมาณทั้งหมดของกรมวิเทศสหการ

ผมรับทราบข่าวรัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเพื่อนบ้านด้วยความรู้สึก
ปลื้มปีติจนน้ำตาร่วง เพราะด้วยนโยบายดังกล่าวนี้ เพื่อนของผมหลายต่อหลายคนที่กรมวิเทศ
สหการจะยังคงมีงานทำต่อไป ผมดีใจจนน้ำตาร่วงเมื่อคิดถึงว่า ประชาชนในลาว กัมพูชา
เวียดนาม และพม่า คงได้ประโยชน์จากเงินช่วยเหลือของรัฐบาลไทยไม่มากนักน้อย แต่น้ำตาของผม
ยิ่งร่วงมากขึ้น เมื่อผมเดินผ่านถนน 16 สิงหาคมจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในบางคำคืน
ตัดผ่านท่าช้างวังหน้า เพื่อส่งต้นฉบับให้หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ที่ถนนโรงไหม ผมเห็นผู้คน
เป็นจำนวนมากนอนเรียงรายริมถนนและใต้สะพานพระปิ่นเกล้า ราษฎรไทยเหล่านี้มีความอดทน
ต่อความยากจนอย่างดีเยี่ยม โดยที่มิได้บิปรปากขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทยแม้แต่บ่อย
ผมได้แต่ภาวนาว่า เงินกู้ที่รัฐบาลไทยให้แก่เวียดนามในปีนี้จะช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจเวียดนามจนมี
ฐานะมั่นคง บางทีแล้วรัฐบาลเวียดนามในอนาคตอาจใจดีให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรไทย
ผู้ยากจน ซึ่งต้องอาศัยบาทวิถีเป็นที่หลับนอน เพื่อเป็นการตอบแทนที่ครั้งหนึ่งรัฐบาลไทยเคยให้
ความช่วยเหลือเวียดนาม

นโยบายการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศทำให้ราษฎรไทยสูญเสียโอกาสที่จะได้
รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลไทย ในขณะที่กลุ่มพ่อค้านายทุนเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจาก
นโยบายดังกล่าวนี้

บรรษัทระหว่างประเทศ : เส้นทางการพัฒนาของกลุ่มทุนไทย

นายทุนไทยกำลังห้าวหาญสุดขีด !

ผมได้บทสรุปข้างต้นนี้จากการติดตามข่าวสารเศรษฐกิจในช่วง 4-5 ปีนี้ กลุ่มทุนของไทยกำลังกระจายการลงทุนไปสู่ต่างประเทศ ความสัมพันธ์อันแน่นแฟ้นระหว่างระบบเศรษฐกิจไทยกับระบบทุนนิยมโลก ทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยปราศจากพรมแดนทางภูมิศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ยังผลให้ทัศนภาพของนายทุนไทยแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ กระบวนการเปลี่ยนแปลงที่ทำให้โลกแปรสภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (globalization) ทำให้นายทุนไทยเปลี่ยนแปลงเศรษฐกิจทัศน์ไปในทางที่มองโลกทั้งมวลเป็นตลาดการลงทุน มิได้จำกัดเฉพาะการลงทุนในราชอาณาจักรไทยเท่านั้น

ในขณะนี้ บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยหลายต่อหลายบริษัทได้เข้าไปลงทุนในประเทศต่างๆและอีกหลายบริษัท แม้จะยังไม่มีอาณาจักรการลงทุนในต่างประเทศ แต่ก็กำลังเดินอยู่บนเส้นทางเดียวกัน

*ในบรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่ด้วยกัน กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ดูเหมือนจะมีพฤติกรรมอันห้าวหาญกว่าบริษัทอื่นใด แหล่งข้อมูลที่เชื่อถือได้กล่าวว่า กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ได้เข้าไปประกอบธุรกิจในประเทศต่างๆ รวม 12 ประเทศ บริษัท CP Pokphand Co. ซึ่งเป็นฐานเศรษฐกิจของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ในฮ่องกงได้เข้าตลาดหลักทรัพย์ลอนดอนในเดือนพฤศจิกายน 2533 และกำลังจะจดทะเบียนเข้าตลาดหลักทรัพย์นิวยอร์กในไม่ช้านี้ นอกจากนี้ไทยและฮ่องกงแล้วผลประโยชน์ที่สำคัญของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์อยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย และเตอริก โดยเฉพาะในสาธารณรัฐประชาชนจีน กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ไม่เพียงแต่จะได้ลงทุนสร้างโรงงานฆ่าสัตว์ปีก ซึ่งคาดว่าจะมีส่วนแบ่งตลาดถึง 80% ในนครปักกิ่งเท่านั้น หากยังได้ผลิตรถจักรยานยนต์และรายการโทรทัศน์อีกด้วย

*กลุ่มสหยูเนียนเข้าไปจัดตั้ง Saha-Union International (Georgia), Inc. ในเมือง Tallapoosa มลรัฐจอร์เจีย สหรัฐอเมริกา เมื่อต้นปี 2533 และซื้อโรงงานป่นด้ายมูลค่า 10 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ก่อนหน้านั้น กลุ่มสหยูเนียนมีสำนักงานการค้าที่นครนิวยอร์กและซานฟรานซิสโก

*เครือซีเมนต์ไทย เข้าไปร่วมลงทุนกับบริษัทอิตาลีในการตั้งโรงงานกระเบื้องในมลรัฐเทนเนสซี สหรัฐอเมริกา

*บริษัทยูนิคอร์น ซื้อหุ้นทั้งหมดของ Uni Group ในปี 2533 ซึ่งยังผลให้ได้เข้าไปครอบครอง Bumble Bee Seafoods Co. แห่งแคลิฟอร์เนีย และ Unifisch GmbH ซึ่ง Uni Group ลงทุนร่วมกับเยอรมนี

นิตยสาร *The Economist* รายงานว่า บัดนี้ นายทุนไทยเข้าไปลงทุนในสหรัฐอเมริกา มากกว่าที่นายทุนอเมริกันเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเสียแล้ว ในปี 2532 บริษัทอเมริกันเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพียง 14 โครงการ มูลค่าการลงทุน 68 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (หรือประมาณ 1,700 ล้านบาท) ในปี 2533 (เฉพาะช่วง 10 เดือนแรก) มีโครงการลงทุนอเมริกัน 19 โครงการ มูลค่าการลงทุน 92 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ประมาณ 2,300 ล้านบาท) เงินสดจำนวน 285 ล้านดอลลาร์อเมริกันที่บริษัทยูนิคอร์นจ่ายไปเพื่อซื้อบริษัทบัมเบิลบีในปี 2533 นั้นมีมูลค่ามากกว่าการลงทุนของชาวอเมริกันในประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ (*The Economist*, December 22, 1990)

นายเจิน เคลลี (Jean Kelly) เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์อเมริกัน ซึ่งมีหน้าที่ศึกษาความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยยืนยันว่า หากพิจารณาเฉพาะกระแสการเคลื่อนย้ายเงินทุนเป็นรายปีโดยไม่คำนึงยอดสะสมที่มีมาต่ออดีต ขณะนี้การลงทุนของไทยในสหรัฐอเมริกามีมากกว่าการลงทุนของชาวอเมริกันในประเทศไทย ข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันบ่งบอกว่า ในปี 2532 นายทุนไทยลงทุนในสหรัฐอเมริกาประมาณ 71 ล้านดอลลาร์อเมริกัน กระนั้นก็ตาม จำนวนโครงการการลงทุนยังคงอยู่ในระดับปีละ 4-5 โครงการ และมูลค่าการลงทุนยังคงอยู่ในระดับต่ำ (*The Nation*, January 31, 1991)

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ธุรกิจขนาดใหญ่ในประเทศไทยเติบโตอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้เป็นผลจากนโยบายการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งให้ความสำคัญแก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดเล็ก บัดนี้ บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยกำลังเติบโตใหญ่เป็นบรรษัทระหว่างประเทศของโลกที่สาม หรือที่เรียกกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ระหว่างประเทศว่า TWMs (Third World Multinationals)

บรรษัทระหว่างประเทศหรือ MNCs (Multinational Corporations) ถือกำเนิดขึ้นในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งในปัจจุบันเป็นกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ลักษณะสำคัญของ MNCs ก็คือ การเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ที่มีอำนาจผูกขาดหรือกึ่งผูกขาดในอุตสาหกรรมที่

ประกอบการ มีสาขาหรือบริษัทในเครือในต่างประเทศจำนวนมากและมีเครือข่ายทั่วโลก บริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้จะใช้คุณภาพของสินค้า ลักษณะอันหลากหลายของสินค้า (product differentiation) และเครื่องหมายการค้าหรือยี่ห้อเป็นเครื่องมือสำคัญในการบุกเบิกตลาดและขยายฐานการผลิต MNCs นิยมจัดตั้งสาขาของตนเองขึ้นในต่างประเทศมากกว่าการประกอบธุรกิจร่วมทุน (joint venture) กับนายทุนท้องถิ่น

แต่บริษัทระหว่างประเทศมิได้มีเฉพาะแต่ในโลกที่หนึ่งเท่านั้น โลกที่สามก็มีบริษัทระหว่างประเทศด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้มีมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สองแล้ว แต่ TWMs มีลักษณะแตกต่างจาก MNCs อย่างมาก เมื่อญี่ปุ่นเริ่มมีบริษัทระหว่างประเทศในทศวรรษ 2500 นั้น นายทุนและนักเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกันต่างพากันเหยียดหยัน และพากันดูถูกบริษัทยักษ์ใหญ่ของญี่ปุ่นเหล่านี้ว่าเป็นธุรกิจระจอก ลักษณะและพฤติกรรมของบริษัทญี่ปุ่น อย่างเช่นกลุ่มบริษัทมิตซูบิชิ และกลุ่มบริษัทมิตซุยแตกต่างจากบริษัทยักษ์ใหญ่อเมริกันในทศวรรษ 2500 เกือบโดยสิ้นเชิง แต่เพียง 30 ปีให้หลัง บรรดาบริษัทยักษ์ใหญ่ของญี่ปุ่นเหล่านี้พากันเข้าไปกว้านซื้อธุรกิจอเมริกันเป็นว่าเล่น แม้แต่ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมและสวนสาธารณะก็ยังตกอยู่ในกำมือของนายทุนญี่ปุ่น จนประชาชนชาวอเมริกันจำนวนไม่น้อยหวาดผวาวว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันกำลังถูกรวบงำด้วยทุนญี่ปุ่น

บริษัทระหว่างประเทศของโลกที่สาม หรือ TWMs มีขนาดเล็กกว่า MNCs จากโลกที่หนึ่งมาก โดยมักจะจำกัดการลงทุนเฉพาะในประเทศเพื่อนบ้าน มิได้มีเครือข่ายทั่วโลกดัง MNCs หากแต่มีสาขาในต่างประเทศเพียงจำนวนน้อยนิด นิยมใช้เทคโนโลยีที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive technology) นิยมผลิตสินค้าที่มีมาตรฐานอันแน่ชัด (standardized products) ไม่นิยมผลิตสินค้าที่มีลักษณะหลากหลาย ซึ่งทำให้ความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการโฆษณา มีน้อย นิยมประกอบธุรกิจร่วมทุนกับนายทุนท้องถิ่น ตลอดจนมีแนวโน้มที่จะใช้วัตถุดิบและปัจจัยการผลิตในประเทศเจ้าบ้านมากกว่า MNCs จากโลกที่หนึ่ง กลยุทธ์ทางการตลาดของ TWMs ก็คือ การขายสินค้าราคาถูก และการปรับปรุงคุณภาพสินค้าให้ต้องตามรสนิยมของผู้บริโภคในประเทศเจ้าบ้าน

เนื่องจาก TWMs มีลักษณะแตกต่างจาก MNCs ในหลาย ๆ ด้านนี้เอง นักเศรษฐศาสตร์บางคนจึงไม่ถือว่า TWMs เป็นบริษัทระหว่างประเทศ แต่บางคนก็มีความเห็นว่า TWMs เป็นพัฒนาการขั้นแรกเริ่มของ MNCs หากประเทศเจ้าของ TWMs มีการพัฒนาทางอุตสาหกรรมมากขึ้น และ TWMs เติบโตใหญ่ขึ้น ในไม่ช้าความแตกต่างระหว่าง TWMs กับ MNCs จะค่อยๆสลายไป ในทศวรรษ 2500 Toyota Motor แตกต่างจาก General Motor อย่างมาก และ General Electric ก็ทิ้งห่าง Matsushita Electric ในทางเทคโนโลยีหลายช่วงตัว แต่บัดนี้

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า บริษัทยักษ์ใหญ่ของญี่ปุ่นกำลังนำหน้าบริษัทยักษ์ใหญ่ในกลุ่มประเทศมหาอำนาจเก่าอย่างมีอาจปฏิเสธได้

กลุ่มทุนในประเทศไทยได้เติบโตขึ้นมาจากจนถึงระดับที่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจสูงเกินกว่าที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะรองรับได้ การออกไปผจญภัยทางเศรษฐกิจในต่างแดนจึงดูเหมือนจะเป็นเส้นทางที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยกำลังเข้าแถวเป็น TWMs ไม่เพียงเฉพาะกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ เครือซีเมนต์ไทย กลุ่มสหยูเนี่ยน และกลุ่มยูนิคอร์คเท่านั้น หากทว่ากลุ่มเกษตร รุ่งเรืองก็กำลังเฝ้าอย่างบนเส้นทางเดียวกันอีกด้วย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 กุมภาพันธ์ 2534)

การออกไปผจญภัยทางเศรษฐกิจด้วยการลงทุนในต่างแดนของบริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยในช่วงทศวรรษที่ผ่านมานี้นั้น เกิดจากเหตุปัจจัยที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยพยายามแสวงหาผลประโยชน์จากช่วงโอกาสการลงทุนที่เปิดให้ ทั้งนี้เพื่อให้บริษัทสามารถเจริญเติบโตรวดเร็วยิ่งขึ้น การเข้าไปลงทุนในสาธารณรัฐประชาชนจีน อินโดนีเซีย และอินโดจีน นับเป็นอุทาหรณ์อันดี

ประการที่สอง ความเกรงกลัวผลกระทบอันเกิดจากนโยบายการกีดกันการค้า หรือ นโยบายปกป้องอุตสาหกรรมในประเทศที่เคยเป็นตลาดสำคัญ ทำให้บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยจำต้องพิจารณาถึงการย้ายโรงงาน กรณีของกลุ่มสหยูเนี่ยนและกลุ่มยูนิคอร์คจัดอยู่ในประเด็นนี้ เพราะสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นตลาดสินค้าออกสำคัญทวีความเข้มข้นในการดำเนินนโยบายการกีดกันการค้า ทั้งในกรณีสิ่งทอและปลาหูฉลามกระป๋อง นอกจากนี้ การที่สหรัฐอเมริกาเริ่มตัดทอนสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากร (GSP) ที่เคยให้แก่ไทย ยิ่งเป็นปัจจัยผลักดันให้บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยเข้าไปลงทุนใน สหรัฐอเมริกามากขึ้น ข้อที่น่าสังเกตก็คือ อุตสาหกรรมการผลิตเพื่อการส่งออกได้รับผลกระทบในเรื่องนี้มากกว่าอุตสาหกรรมประเภทอื่น ๆ

ในไม่ช้า เราจะได้เห็นบรรษัทระหว่างประเทศของไทยเข้าไปลงทุนในประชาคมยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ประชาคมยุโรปรวมตัวเป็นตลาดเดียว (Single Europe) ในปี 2535 การที่ประชาคมยุโรปมีแนวโน้มที่จะกีดกันสินค้านอกประชาคมมากขึ้นได้ผลักดันให้บริษัทยักษ์ใหญ่ของสวีเดนและนอร์เวย์พากันย้ายโรงงานเข้าสู่ประชาคมฯ บริษัทยักษ์ใหญ่ของไทยอาจจะต้องดำเนินตามรอยเดียวกันในเวลาอันไม่ช้าไม่นานนี้

การขาดดุลการค้า : ปัญหาของโครงสร้างระบบเศรษฐกิจ

การขาดดุลการค้าระหว่างประเทศกลายเป็นข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์อีกครั้งหนึ่ง ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่างก็เตือนรัฐบาลในประเด็นเดียวกันนี้ ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ในปี 2533 ที่ผ่านมานี้ ดุลการค้า จะขาดดุลระหว่าง 225,000 ถึง 239,000 ล้านบาท คิดเป็นประมาณ 11% ของรายได้ประชาชาติ (GDP) แต่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) คาดว่า จะขาดดุลเพียง 216,400 ล้านบาท เทียบเป็นร้อยละ 10.8 ของ GDP กระนั้นก็ตาม ส่วนขาดดุลดังกล่าวนี้ นับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ โดยที่สถานการณ์เลวร้ายกว่าปี 2532 เป็นอันมาก เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ส่วนขาดดุลการค้าในปี 2532 มีเพียง 140,770 ล้านบาท (คิดเป็น 7.9% ของ GDP)

ดุลการค้าระหว่างประเทศของไทยได้ขาดดุลติดต่อกันนับแต่ปี 2499 เป็นต้นมา รวมสิริอายุ 35 ปี และดูเหมือนว่า เกียรติคุณของระบบเศรษฐกิจไทยในเรื่องนี้ จะยังคงมีต่อไป ในอนาคตเท่าที่มองเห็นนี้ ในขั้นแรก ส่วนขาดดุลนี้มีอยู่เพียงน้อยนิด แต่ค่อยๆ ขยับขึ้นจนอยู่ในระดับมากกว่าปีละ 10,000 ล้านบาทในทศวรรษ 2510 และมากกว่า 20,000 ล้านบาทในปี 2518 ภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ยอดขาดดุลการค้าได้ระดับขึ้นสู่ปีละ 50,000 ล้านบาท และทำลายประวัติการณ์ในปี 2526 ด้วยยอดขาดดุล 89,237 ล้านบาท (เทียบเป็น 9.8% ของ GDP)

ในระหว่างปี 2527-2530 ส่วนขาดดุลการค้ามียอดลดลง แต่แล้วเมื่อเศรษฐกิจรุ่งเรือง ดุลการค้าระหว่างประเทศเริ่มขาดดุลมากกว่า 100,000 ล้านบาทในปี 2531 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ก็มีการทำลายสถิติการขาดดุลการค้าทุกปี จากยอดขาดดุล 102,171 ล้านบาทในปี 2531 เป็น 140,770 ล้านบาทในปี 2532 และมากกว่า 200,000 ล้านบาทในปี 2533

ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ต่างคาดการณ์ว่า ดุลการค้าระหว่างประเทศจะมียอดขาดดุลเพิ่มขึ้นในปี 2534

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 12 เมษายน 2534

โดยที่ยอดขาดดุลอยู่ระหว่าง 270,000 ถึง 278,000 ล้านบาท แต่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) คาดว่า ส่วนขาดดุลการค้าจะมีเพียง 235,000-266,200 ล้านบาท ข้อพยากรณ์ที่ตรงกันก็คือ ยอดขาดดุลการค้ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้น¹

เมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว ทางราชการมักจะให้บรรดาธิบายว่า การขาดดุลการค้าเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงมิได้สำหรับประเทศด้อยพัฒนา เพราะในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นแรกเริ่มประเทศด้อยพัฒนาจำเป็นต้องนำเข้าสินค้าประเภททุนจากต่างประเทศจำนวนมาก แต่หวังว่าเมื่อสังคมเศรษฐกิจเจริญเติบโตถึงระดับหนึ่ง จะสามารถพึ่งพิงตนเองจนสามารถลดการนำเข้าลงได้ และเพื่อความหวังดังกล่าวเป็นจริง รัฐบาลก็เริ่มดำเนินยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า (Import Substitution Policy) นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

สังคมเศรษฐกิจไทยผ่านพ้นการใช้แผนพัฒนาฯ มาแล้ว 30 ปี แต่การขาดดุลการค้าไม่เพียงแต่จะไม่ลดลงเท่านั้น หากทว่ายังกลายเป็นปัญหาร้ายแรงมากขึ้น ทั้งในเชิงสัมบูรณ์และเชิงสัมพัทธ์อีกด้วย บัดนี้ ทางราชการมิได้อธิบายปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ด้วยคำอธิบายเดียวกับเมื่อ 20-30 ปีที่แล้ว

ด้วยอิทธิพลของสำนักเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยกลายเป็นคำอธิบายใหม่ เกือบทุกครั้งที่การขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกลายเป็นปัญหาที่ร้ายแรง ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมักจะเรียกร้องให้รัฐบาลลดการใช้จ่ายและพยายามรัดเข็มขัด ข้างฝ่ายรัฐบาลก็โทษว่า การที่ดุลการค้าขาดดุลจำนวนมากนั้น เป็นเพราะคนไทยนิยมสินค้าต่างประเทศมากกว่าสินค้าไทย อันเป็นเหตุให้การนำเข้ามากเกินไป ด้วยความเชื่อเช่นนี้เอง การรณรงค์ให้คนไทยนิยมสินค้าที่ผลิตในประเทศไทย หรือ Made in Thailand จึงกลายเป็นวิธีการแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยที่มิได้ตระหนักแต่น้อยว่าสินค้าที่ผลิตภายในประเทศจำนวนมากต้องอาศัยวัตถุดิบ สินค้าชั้นกลาง สินค้าทุน และเครื่องจักรจากต่างประเทศ นโยบาย Made in Thailand จึงไม่สามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการค้าได้อย่างถาวรภาคอนโคน

แท้ที่จริงแล้ว ปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศดังที่สังคมเศรษฐกิจไทยเผชิญอยู่ทุกวันนี้เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างและรูปลักษณะของระบบเศรษฐกิจที่มีการพึ่งพิง

¹ การคาดการณ์ของ TDRI ใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากกว่าธนาคารแห่งประเทศไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพราะปรากฏว่า ดุลการค้าในปี 2534 ขาดดุล 247,618 ล้านบาท

การนำเข้า (import dependency) อย่างเด่นชัด โครงสร้างและรูปลักษณะดังกล่าวนี้ก่อตัวขึ้นจาก ยุทธศาสตร์ การพัฒนาอุตสาหกรรมที่เลือกใช้นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา

รัฐบาลไทยเริ่มต้นกระบวนการพัฒนาอุตสาหกรรมด้วยการเลือกใช้ยุทธศาสตร์ การพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อทดแทนการนำเข้า แต่ยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดผล เชื่อมโยงถอยหลัง (backward linkage effect) จึงไม่สามารถช่วยลดการนำเข้า หากแต่มีผล ในการเปลี่ยนแปลงแบบแผนการนำเข้า โดยที่สัดส่วนการนำเข้าสินค้าอุปโภคบริโภคลดลง แต่สัดส่วนการนำเข้าวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลางและสินค้าประเภททุนกลับมีมากขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า การเติบโตของอุตสาหกรรมประกอบรถยนต์ แม้จะช่วยลดการนำเข้ารถยนต์สำเร็จรูป แต่กลับ ทำให้การนำเข้าตัวถัง อะไหล่ เครื่องยนต์ และอุปกรณ์อื่นๆมีมากขึ้น ในทำนองเดียวกัน การเติบโตของอุตสาหกรรมสิ่งทอ แม้จะช่วยลดการนำเข้าผ้าสำเร็จรูปลงได้ แต่กลับทำให้มีการ นำเข้าใยสังเคราะห์มากยิ่งขึ้น การที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมทดแทนการนำเข้า ไม่สามารถสร้าง ผลเชื่อมโยงถอยหลังนี้เอง ทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยเริ่มมีลักษณะการพึ่งพิง การนำเข้า เพียงชั่วระยะเวลาเพียง 10 ปีเท่านั้น ลักษณะดังกล่าวนี้ก็ปรากฏอย่างชัดเจน โดยที่ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงวัตถุดิบ สินค้าขั้นกลาง สินค้าประเภททุน และเทคโนโลยีจาก ต่างประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยเริ่มมีนโยบายส่งเสริมการลงทุนใน อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) แต่การผลิตเพื่อการส่งออก จำนวนมากเป็นเพียงการนำเข้าชิ้นส่วนจากต่างประเทศมาประกอบเป็นสินค้าสำเร็จรูปในประเทศ ไทย แล้วส่งเป็นสินค้าออกอีกทอดหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนสนใจเฉพาะให้ มีการลงทุนจากต่างประเทศมาก ๆ เท่านั้น โดยไม่สนใจที่จะกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้วัตถุดิบ และสินค้าขั้นกลางภายในประเทศมากนัก ความไม่เข้มงวดของรัฐบาลไทยนี้เองนับเป็นสิ่งจูงใจ สำหรับนักลงทุนชาวต่างประเทศ

ภายหลังการทำข้อตกลง ณ โรงแรมพลาซ่า นครนิวยอร์ก (ที่เรียกกันว่า Plaza Accord) ระหว่างประเทศมหาอำนาจ 5 ประเทศ (G-5) ในเดือนกันยายน 2528 กระบวนการ โยกย้ายแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม (relocation of industry) มาสู่ประเทศไทยเริ่มมี มากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า Plaza Accord ทำให้เงินเยนมีค่าแข็งขึ้น ซึ่งเป็นผลเสียต่อภาคการ ส่งออกของญี่ปุ่น อุตสาหกรรมญี่ปุ่นจึงโยกย้ายโรงงานไปสู่ประเทศอื่น เพื่อลดความเสียหายเปรียบ ในด้านอัตราแลกเปลี่ยน และแสวงหาความได้เปรียบในด้านอื่นมาชดเชย ไทยได้ประโยชน์จาก กระบวนการโยกย้ายแหล่งที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวนี้

ขณะเดียวกัน กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) โดยเฉพาะ อย่างยิ่งเกาหลีใต้และไต้หวันก็จำเป็นต้องย้ายโรงงานออกนอกประเทศด้วย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย

2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ค่าจ้างแรงงานในประเทศเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากประสิทธิภาพการผลิตในภาคอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของค่าจ้างแรงงาน ทำให้สินค้าออกของประเทศเหล่านี้มีต้นทุนสูงขึ้น ซึ่งกระทบต่อฐานะการแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ จึงจำเป็นต้องย้ายโรงงานไปสู่ประเทศที่มีแรงงานราคาถูก ประการที่สอง ประเทศเหล่านี้เริ่มถูกตัดทอนสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากร (GSP) เนื่องจากประเทศมหาอำนาจถือว่า ประเทศเหล่านี้ได้ก้าวพ้นความด้อยพัฒนาทางเศรษฐกิจไปแล้ว การสูญเสียสิทธิพิเศษด้านภาษีศุลกากรมีผลกระทบต่อฐานะการแข่งขันของสินค้าออกเช่นเดียวกัน ในกรณีของไต้หวัน ค่าของเงินที่แข็งขึ้นเป็นเหตุปัจจัยอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้มีการย้ายโรงงานออกนอกประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา เราจึงได้เห็นกระบวนการโยกย้ายโรงงานอุตสาหกรรมออกจากญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวันมาสู่ประเทศไทย นับเป็นการโยกย้ายโรงงานระลอกที่สำคัญยิ่ง แต่โรงงานเหล่านี้ต้องนำเข้าชิ้นส่วนจากประเทศเมืองแม่ เพื่อมาประกอบในประเทศไทยสำหรับการส่งออก ผลที่ตามมาก็คือ การผลิตเพื่อการส่งออกก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มภายในประเทศ (domestic value-added) ในระดับต่ำ

การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาอุตสาหกรรมจากการผลิตเพื่อการทดแทนการนำเข้า มาเป็นการผลิตเพื่อส่งออก ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถลดการพึ่งพิงการนำเข้าเท่านั้น หากยังทำให้ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้าเข้มข้นยิ่งขึ้นอีกด้วย ยิ่งมีการส่งออกมากเพียงใด ก็จะมีมีการนำเข้ามากเพียงนั้น ด้วยเหตุนี้เอง ยิ่งภาคอุตสาหกรรมและภาคการส่งออกเติบโตใหญ่มากเพียงใด การขาดดุลการค้าจะยิ่งมีมากเพียงนั้น ดังจะเห็นได้ว่า ปัญหาการขาดดุลการค้าจะมีมากเป็นพิเศษในช่วงที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง แต่จะมีน้อยในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา

ปัญหาการขาดดุลการค้าจะไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงไปได้ หากไม่มีการดำเนินการให้ลักษณะการพึ่งพิงการนำเข้าของระบบเศรษฐกิจไทยลดน้อยถอยลง

ภาคที่สอง

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง และเป็นกระบวนการสั่งการจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (top-down process) โดยที่ประชาชนเกือบจะไม่มีส่วนร่วม กลุ่มพลังอำนาจยึดถือโดยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 พยายามส่งมอบอำนาจไว้ในระบอบราชการ เพราะอำนาจในการกำหนดนโยบายสามารถนำไปในการดูคับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ มั่นสมองของกลุ่มอำนาจยึดถือโดย ก็คือ กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) บทบาทของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติปรากฏอย่างเด่นชัดเมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา มรดกที่ระบอบอำนาจยึดถือโดยทิ้งไว้ก็คือ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ผูกขาดโดยฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลได้

ความโปร่งใสในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

ผมรู้สึกชื่นชมท่าทางอันอหังการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในคราวแถลงผลการเจรจาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2534 แม้ว่าการเจรจาครั้งนี้จะดูเหมือนว่าล้มเหลว แต่ท่านรัฐมนตรีแถลงข่าวเสมือนหนึ่งว่า คณะผู้แทนไทยซึ่งประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ได้แสดงท่าทีอันแข็งกร้าวในการพิทักษ์ปกป้องผลประโยชน์ของชาติอย่างเต็มที่

แต่จากการติดตามข่าวสารข้อมูลในเรื่องนี้ ผมไม่เชื่อว่า ฝ่ายไทยได้ใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับสหรัฐอเมริกาแต่ประการใด ตรงกันข้าม ผมมีความรู้สึกที่ว่า ท่าทีของฝ่ายไทยมีความแปรปรวนค่อนข้างสูง ในยามแถลงข่าวในประเทศไทย ฝ่ายไทยจะแสดงท่าที "แข็งนอก อ่อนใน" แต่ในยามที่ขึ้นโต๊ะเจรจา กลับแสดงท่าที "อ่อนนอก อ่อนใน"

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า การเจรจาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาในครั้งนี้นี้เกิดขึ้นอย่างกะทันหัน ภายหลังจากการพบปะระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2534 ในการพบปะดังกล่าวนี้ ฝ่ายไทยได้ยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาหลายประการ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2534) อาทิเช่น

- * การเร่งรัดการเสนอร่างกฎหมายสิทธิบัตรต่อสภานิติบัญญัติภายในเดือนสิงหาคม แทนที่จะเป็นภายในเดือนธันวาคม 2534
- * การเพิ่มการคุ้มครองสิทธิบัตรยาและเครื่องจักรกลการเกษตร
- * การขยายระยะเวลาการคุ้มครองจาก 15 ปีเป็น 20 ปี
- * การกำหนดเงื่อนไขในการบังคับใช้สิทธิบัตร (compulsory licensing) ให้โปร่งใสและเป็นธรรม โดยเฉพาะประเด็นการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ผู้ทรงสิทธิอย่างพอเพียง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 พฤษภาคม 2534

* การเร่งรัดการเสนอร่างกฎหมายเครื่องหมายการค้าต่อสภานิติบัญญัติภายในเดือน พฤษภาคม 2534

* การเพิ่มความเข้มงวดในการปราบปรามผู้ละเมิดกฎหมายลิขสิทธิ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีเทปเพลงและวีดีโอเทป

การยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาดังกล่าวข้างต้นนี้ มีผลเสมือนหนึ่งว่า ฝ่ายไทยได้แบ่ไฟท์ทุกใบที่มีอยู่ให้สหรัฐอเมริกาได้เห็นโดยหมดสิ้น ซึ่งทำให้ฐานะการต่อรองของฝ่ายไทยอ่อนปวกเปียกทันที ถ้าฟังการเจรจาระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาก็มีสภาพเสมือนหนึ่งนักมวยรุ่นฟลายเวทชกกับรุ่นเฮฟวีเวทอยู่แล้ว เมื่อรัฐบาลไทยยินยอมตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ ก่อนขึ้นโต๊ะเจรจาในประเด็นสำคัญหลายต่อหลายประเด็นเช่นนี้ ย่อมมีผลในการมัดมือคณะผู้แทนไทยก่อนขึ้นเวที จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ฝ่ายไทยเป็นฝ่ายที่ถูกชกข้างเดียวอยู่ตลอดเวลา

ฝ่ายไทยต้องโอนอ่อนตามสหรัฐอเมริกาในการเลือกเจรจาในนครอัมสเตอร์ดัม แทนนครเจนีวา แม้การโอนอ่อนในกรณีนี้จะมีเหตุผลพอรับฟังได้ แต่การยินยอมตามสหรัฐฯ ในการเลือกสถานกงสุลอเมริกันในนครอัมสเตอร์ดัมเป็นสถานที่เจรจาแทนที่จะเลือกสถานที่ที่เป็นกลาง นับเป็นการโอนอ่อนที่ทำให้เสียเกียรติภูมิของชาติไทยอย่างยิ่ง คณะผู้แทนอเมริกันสามารถข่มขู่ฝ่ายไทยว่า หากไม่ยอมรับสถานกงสุลอเมริกันในนครอัมสเตอร์ดัมเป็นสถานที่เจรจาคณะผู้แทนอเมริกันก็จะเดินทางกลับโดยทันที นอกจากนี้ คณะผู้แทนอเมริกันยังสามารถเลือกกำหนดเวลาในการประชุมได้อีกด้วย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2534)

รายงานข่าวการเจรจาการค้าระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาตามที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ ทำให้ผมเข้าใจว่า คงมีความขัดแย้งทางความคิดระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์กับคณะผู้แทนไทย ซึ่งนำโดย นายพชร อิศรเสนา คณะผู้แทนไทยรู้สึกอึดอัดใจมากที่ถูกมัดมือชก การโอนอ่อนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในคราวพบปะกับเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยเมื่อวันที่ 18 เมษายนที่ผ่านมา ทำให้คณะผู้แทนไทยขาดอาวุธที่จะใช้ในการเจรจาต่อรอง ตรงกันข้ามกับฝ่ายอเมริกัน เมื่อรู้ว่าได้คืบ ก็รุกเอาศอก ดังจะเห็นได้จากการที่คณะผู้แทนอเมริกันเรียกร้องให้สภานิติบัญญัติไทยผ่านกฎหมายลิขสิทธิ์ภายในวันที่ 31 กรกฎาคม 2534 และผ่านกฎหมายสิทธิบัตรภายในวันที่ 1 ตุลาคม 2534 ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่ฝ่ายไทยมิอาจรับได้ อันเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้การเจรจาครั้งนี้ล้มเหลว และต่อมารัฐบาลอเมริกันประกาศว่า

ประเทศไทยตกอยู่ในกลุ่มประเทศที่มีการค้าอันไม่เป็นธรรมกับสหรัฐฯ ซึ่งต้องสอบสวนพฤติกรรม ก่อนที่จะเข้ามาตรวจการตอบโต้ (Priority Foreign Country Watch List = PFC)

แม้ว่ารัฐบาลอเมริกันจะตระหนักดีว่า รัฐบาลไทยได้อินออนต่อข้อเรียกร้อง จนเกือบถึงที่สุดแล้วก็ตาม แต่การประกาศให้ไทยอยู่ในกลุ่ม PFC ดูเหมือนจะเป็นเรื่องหลีกเลี่ยง มิได้ ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลอเมริกันต้องการแสดงให้รัฐสภาและประชาชนชาวอเมริกันเห็นว่า รัฐบาลอเมริกันได้ใช้ท่าทีอันแข็งกร้าวในการเจรจากับประเทศคู่ค้า การแสดงท่าทีดังกล่าวนี้เป็นเรื่อง จำเป็น ในเมื่อรัฐบาลอเมริกันต้องการให้รัฐสภาอเมริกันมอบอำนาจสิทธิขาดในการเจรจาการค้า (fast-track negotiating authority) ทั้งในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย และการเจรจา จัดตั้งเขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement) ทั้งกับคานาดาและเม็กซิโก ผู้เชี่ยวชาญกฎหมาย ระหว่างประเทศหลายท่านมีความเห็นว่า การประกาศให้ไทยอยู่ในกลุ่ม PFC ครั้งนี้อาจไม่มีผล กระทบทางเศรษฐกิจมากนัก ในเมื่อรัฐบาลไทยเตรียมการที่จะอินออนตามข้อเรียกร้องของสหรัฐฯ อเมริกาชนิดเกือบถึงที่สุดอยู่แล้ว

เพื่อนร่วมงานของผม ซึ่งตามติดเรื่องการค้าเสรีที่บีบรัดมาโดยตลอด พวกกัน ฉงนงายอย่างมากเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แถลงว่า คณะผู้แทนไทยได้พิทักษ์ปกป้อง ผลประโยชน์ของประเทศไทยอย่างดีที่สุดแล้ว นักเศรษฐศาสตร์ในสำนักทำพระจันทร์พบว่า ร่างกฎหมายสิทธิบัตรยิ่งแก่งแย่งทำให้สวัสดิการของสังคมไทยเลวลง แต่กลับทำให้สวัสดิการสังคม อเมริกันดีขึ้น รายงานข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์บางคนซึ่งมีบทบาท สำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตรครั้งนี้กำลังเตรียมตัวลาออกจากราชการ เพื่อไป ทำงานในบริษัทต่างชาติ นักกฎหมายบางคนเมื่อได้อ่านร่างกฎหมายสิทธิบัตรฉบับที่กระทรวง พาณิชย์กำลังเสนอเข้าสภานิติบัญญัติถึงกับหน้าถอดสีเมื่อเห็น "ลูกเล่น" อันแพรวพราวในการให้ ประโยชน์แก่เจ้าของสิทธิบัตรด้วยบทบัญญัติที่ซับซ้อนและซ่อนเร้น

เมื่อนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันดำรงตำแหน่งใหม่ๆ ท่านได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชน ว่า รัฐบาลของท่านเป็นรัฐบาลที่มีความโปร่งใส เพียงชั่วเวลา 2 เดือนเศษ ความไม่โปร่งใส ในกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็ปรากฏให้เห็น ประชาชนชาวไทยไม่เคยมี โอกาสรับรู้ล่วงหน้าเลยว่า รัฐบาลไทยได้ "ขาย" ประเทศไทยให้แก่รัฐบาลอเมริกันด้วย "ราคา" สูงต่ำ เพียงใด กว่าที่จะมีโอกาสรับรู้ ก็เป็นเวลาที่มีการซื้อขายเกิดขึ้นแล้ว

ในสังคมประชาธิปไตย สิทธิในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะ (public information) เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎร เพราะภายใต้ระบอบการเมืองการปกครองดังกล่าวนี้ ประชาชนย่อมมีสิทธิในการรับรู้ปัญหาของบ้านเมือง และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของประเทศชาติ กระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายฯ จึงต้องเป็นกระบวนการที่มีความโปร่งใส แต่ในสังคมเผด็จการ ประชาชนถูกกลิดรอนสิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ความโปร่งใสในกระบวนการกำหนดนโยบายจึงไม่มี

ในกรณีที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ประชาชนไม่เคยมีโอกาสรับรู้ว่ กระทรวงพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตรอย่างไร หากรัฐบาลต้องการให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใส กระบวนการนิติบัญญัติก็ควรมีความโปร่งใสด้วย สาธารณชนควรมีโอกาสถกเถียงเกี่ยวกับผลดีและผลเสียอันเกิดจากบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่กระทรวงพาณิชย์กลับมีพฤติกรรมอันตรงกันข้ามกับถ้อยแถลงของนายกรัฐมนตรีโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้กระทรวงพาณิชย์ไม่เพียงแต่ปกปิดสิ่งที่เตรียม "ขาย" ให้แก่รัฐบาลอเมริกันเท่านั้น หากทว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงดังกล่าวยังแถลง "ข้อเท็จ" อันไม่ตรงต่อความเป็นจริงแห่งร่างกฎหมายที่จะนำเสนอสมานิติบัญญัติอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ผมจึงรู้สึกสะใจที่ผู้นำนักศึกษา ซึ่งรักษาการเลขาธิการสหพันธ์นิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้ออกมาท้าทายให้กระทรวงพาณิชย์นำร่างกฎหมายสิทธิบัตรเผยแพร่สู่สาธารณชน (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 29 เมษายน 2534)

การคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญาย่อมก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมไทย สวัสดิการของสังคมจะลดลง เนื่องจากประชาชนต้องซื้อสินค้าและบริการที่มีกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญาในราคาแพงขึ้น แต่ถ้าไทยแข่งขันไม่ยอมคุ้มครองกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินทางปัญญา รัฐบาลอเมริกันอาจตอบโต้โดยอ้างอิงกฎหมาย Omnibus Trade and Competitive Act of 1988 ด้วยการ กีดกันสินค้าเข้าจากไทยโดยอาศัยมาตรการต่างๆ (ในกรณีหลังนี้ กลุ่มที่เสียประโยชน์ก็คือ กลุ่มธุรกิจส่งออกที่พึ่งตลาดอเมริกัน

โดยหลักการแล้ว ก่อนที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตร กระทรวงพาณิชย์น่าจะได้ชี้แจงนำหน้าระหว่างต้นทุนที่สังคมไทยต้องสูญเสียไปในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสิทธิบัตร เปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ได้จากการส่งสินค้าออกไปขายตลาดอเมริกัน ทั้งนี้เพื่อที่จะกำหนดได้ว่า เราควรจะโอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของสหรัฐอเมริกาอย่างน้อยเพียงใด แต่ผมรู้สึกเสียใจที่ต้องกล่าวว่า กระทรวงพาณิชย์ไม่มีและไม่เคยคิดที่จะมีการศึกษาเรื่องเช่นนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายจึงมิได้มีข้อเท็จจริงและผลการศึกษาด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์เป็นพื้นฐาน

ในการตัดสินใจ หากแต่เอนเอียงไปตามแรงผลักดันของกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มบริษัทต่างชาติ และกลุ่มธุรกิจส่งออกของไทย ด้วยเหตุนี้เอง ร่างกฎหมายสิทธิบัตรที่กระทรวงพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติมจึงให้ประโยชน์แก่ต่างชาติหลายต่อหลายเรื่องเกินกว่าบรรทัดฐานสากลและเกินกว่าบรรทัดฐานของกฎหมายอเมริกัน

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไม่เหมือนกับการกำหนดนโยบายของบริษัทเอกชน และการบริหารนโยบายเศรษฐกิจก็ไม่เหมือนกับการบริหารร้านขายขนมเค้ก ในขณะที่ธุรกิจเอกชนคำนึงเฉพาะแต่ผลประโยชน์และต้นทุนส่วนบุคคล การบริหารรัฐกิจจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ และต้นทุนของสังคมโดยส่วนรวม ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่มีความรับผิดชอบต่อสังคมจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ถูกต้องสมบูรณ์ และมีจิตใจใฝ่หาข้อเท็จจริง อีกทั้งยังต้องสละตัวให้พ้นไปจากผลประโยชน์ส่วนบุคคล มิฉะนั้นการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจย่อมยากที่จะเป็นไปได้เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมได้ ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจที่มีจิตใจประชาธิปไตยจักต้องทำให้กระบวนการกำหนด นโยบายมีความโปร่งใส การกำหนดนโยบายมิใช่เรื่องของรัฐมนตรีและข้าราชการระดับสูงเพียงไม่กี่คน หากแต่เป็นกระบวนการที่ประชาชนควรจะมีส่วนร่วม เพราะการปรับเปลี่ยนนโยบายมีผลกระทบต่อประโยชน์สุขของทวยราษฎร์ ปวงประชาควรจะมีสิทธิพื้นฐานในการรับรู้และให้ความเห็นชอบกับการปรับเปลี่ยนนโยบายนั้น ๆ

ประเด็นปัญหาคงมีแต่เพียงว่า รัฐบาลชุดนี้ซึ่ง "รับชอบ" ต่อ รสช. จะ "รับผิดชอบ" ต่อราษฎรหรือไม่ ?

เส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ : จากรัฐบาลอเมริกันถึงรัฐบาลไทย

ในที่สุด ประธานาธิบดีฮูเวอร์ บุช ก็สามารถนำรัฐบาลอเมริกันเข้าสู่เส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (fast-track negotiating authority) สืบต่อไปสมดังปรารถนา เมื่อวุฒิสภาลงมติว่าญัตติการไม่ต่ออายุเส้นทางวิถีด่วนดังกล่าวนี้เมื่อวันศุกร์ที่ 24 พฤษภาคม 2534 ด้วยคะแนนเสียง 59 ต่อ 36 โดยที่ก่อนหน้านั้นหนึ่งวันสภาผู้แทนราษฎรอเมริกันมีมติรับรองการต่ออายุด้วยคะแนนเสียง 231 ต่อ 192

ในสังคมประชาธิปไตย เมื่อรัฐบาลไปทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รัฐบาลก็ต้องนำเสนอสนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอสัตยาบัน ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาในการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ปรากฏอยู่เสมอๆ ว่า รัฐสภามีมติไม่ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลลงนาม อันยังผลให้สนธิสัญญาหรือข้อตกลงนั้น ๆ ไม่มีผลบังคับใช้

ในระหว่างที่สงครามโลกครั้งที่สองใกล้จะยุติ อังกฤษและสหรัฐอเมริการ่วมกันริเริ่มในการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศ จนมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการค้าและการจ้างงาน (United Nations Conference on Trade and Employment) ณ นครฮาวานา ประเทศคิวบา และร่วมกันร่างกฎบัตรฮาวานา (Havana Charter) ขึ้นเพื่อจัดตั้งองค์การการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Organization = ITO) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ โดยมีประเทศต่างๆร่วมลงนามรวม 50 ประเทศ รัฐบาลอเมริกันได้ร่วมลงนามด้วย แต่รัฐสภาอเมริกันไม่ยอมให้สัตยาบัน องค์การการค้าระหว่างประเทศจึงต้องแห้งไป สิ่งที่เกิดขึ้นมาแทนที่ก็คือ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) นี่เป็นกรณีคลาสสิกที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลประชาธิปไตยจะลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศแต่โดยลำพัง โดยปราศจากความเห็นชอบของประชาชนมิได้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 7 มิถุนายน 2534

ในบางกรณี รัฐสภาอาจยอมให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่รัฐบาลเจรจาจนไปแล้ว แต่มีมติให้แก้ไขความตกลงบางข้อ รัฐบาลก็ต้องแบกหน้าไปขอเจรจากับประเทศคู่สัญญาใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามมติของรัฐสภา กรณีเช่นนี้หากเกิดขึ้นบ่อยๆ ย่อมทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิของรัฐบาล และทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือในทางการเมืองระหว่างประเทศ ประเทศคู่สัญญาอาจลังเลใจที่จะนั่งโต๊ะเจรจาด้วย เพราะไม่แน่ใจว่า ผลการเจรจาจะถูกรัฐสภาอีกฝ่ายหนึ่งลงมติล้มคว่ำหรือไม่

เมื่อประมาณสองปีเศษที่ผ่านมา ประธานาธิบดียอร์จ บุช ได้ร้องขอเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (fast-track negotiating authority) จากรัฐสภาอเมริกัน ตามข้อเสนอดังกล่าวนี้ รัฐสภาอเมริกันมอบอำนาจให้รัฐบาลเจรจาการค้าระหว่างประเทศในประเด็นรายละเอียด เมื่อการเจรจายุติลงจนมีการลงนามในสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศนั้น รัฐสภาจักต้องพิจารณาว่าจะให้หรือไม่ให้สัตยาบันแก่สนธิสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวเพียงประเด็นเดียว โดยจะไม่มีกระบวนการยุติการแก้ไขความตกลงแม้แต่ข้อหนึ่งข้อใด แม้ว่าสมาชิกรัฐสภาจะเห็นด้วยกับความตกลงบางข้อและไม่เห็นด้วยในบางข้อ แต่จะไม่มีมติเพื่อให้รัฐบาลกลับไปเจรจาใหม่ สมาชิกรัฐสภาจะลงมติว่า Yes หรือ No เท่านั้น

ความจำเป็นที่ประธานาธิบดีอเมริกันต้องร้องขอเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศยังมีมากขึ้นไปอีก เมื่อการเจรจานั้นเป็นการเจรจาระดับพหุภาคี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเจรจาเพื่อแก้ไขระเบียบการค้าระหว่างประเทศ หรือ GATT ในรอบการเจรจาอุรุกวัย (Uruguay Round) เพราะเมื่อรัฐบาลกำหนดทำที่และจุดยืนในการเจรจาในประเด็นต่างๆ และการเจรจาถู่วงจนภาคี GATT มีมติแล้ว หากรัฐสภาอเมริกันไม่เห็นด้วยกับมติในบางประเด็น และขอให้รัฐบาลอเมริกันกลับไปเจรจาใหม่ ย่อมเป็นเรื่องยุ่งยากอย่างยิ่งในการเรียกประชุมภาคี GATT ซึ่งมีถึง 108 ประเทศ ด้วยเหตุดังนั้น รัฐสภาอเมริกันจึงโอนอ่อนยอมให้รัฐบาลอเมริกันมีเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศสำหรับการเจรจาอุรุกวัยโดยเฉพาะ โดยที่เส้นทางวิถีด่วนดังกล่าวนี้หมดอายุลงเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2534

ประธานาธิบดีบุชใช้ความพยายามอย่างยิ่งยวดในการผลักดันให้รัฐสภาต่ออายุเส้นทางวิถีด่วนในการเจรจาข้อตกลงการค้าเสรี (Free Trade Agreement) กับเม็กซิโก และการเจรจาอุรุกวัยที่จะมีต่อไป ในการนี้รัฐบาลอเมริกันได้แสดงท่าทีอันชิงชังในการปฏิบัติต่อประเทศคู่ค้าที่สหรัฐถือว่ามีการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) ดังจะเห็นได้จากการขึ้นป้ายประเทศไทย อินเดีย และสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็น PFC (Priority Foreign Countries Watch List) ในเดือนเมษายน 2534 แต่การต่ออายุเส้นทางวิถีด่วนครั้งนี้ต้องเผชิญกับแรงต่อต้านไม่น้อย

เพราะประเด็นหลักมีได้อยู่ที่การอำนวยความสะดวกในการเจรจาอุปถุภักย์อีกต่อไป หากแต่เป็นประเด็นเรื่องผลประโยชน์ที่ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะได้รับจากการทำข้อตกลงว่าด้วยเขตการค้าเสรีกับเม็กซิโก

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อำนาจในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศตลอดจนการทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศถูกสงวนไว้ในฝ่ายบริหาร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่างๆ นับตั้งแต่ฉบับปี 2475 เป็นต้นมา มีบทบัญญัติที่คล้ายคลึงกันว่า สนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงพระราชอาณาเขตหรือสร้างพันธะในการออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสนธิสัญญานั้น เฉพาะสองกรณีนี้เท่านั้นที่ต้องขอความเห็นชอบหรือสัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา ในกรณีอื่นๆ ฝ่ายบริหารสามารถเจรจาทำความตกลงระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา อำนาจในการทำสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้มากนัก การณ์จึงปรากฏว่า รัฐบาลได้ลงนามในสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศซึ่งมีผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจแม้แต่น้อย

การเข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (GATT) ในปี 2525 เกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โดยมีต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แม้ว่าในด้านหนึ่ง GATT จะให้ประโยชน์แก่ภาคีสมาชิก แต่ในอีกด้านหนึ่ง บทบัญญัติของ GATT ก็มีผลในการลดทอนเสรีภาพในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลภาคีสมาชิกด้วย

การทำสัญญาขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Stand-by Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ เพื่อเสริมฐานะของทุนสำรองระหว่างประเทศในปี 2524 2525 2526 และ 2528 ก็ดี ตลอดจนการทำสัญญากู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loan) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ก็ดี ล้วนแล้วแต่ทำให้รัฐบาลมีพันธะผูกพันในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย (loan conditionalities) ดังเช่นการดำเนินนโยบายการเงิน การคลังแบบรัดเข็มขัด การปรับค่าบริการสาธารณูปโภค การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การปฏิรูประบบราชการ เป็นต้น การทำสัญญากู้เงินในกรณีทั้งสองนี้จึงทำให้ไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมิได้มีส่วนร่วมรับรู้แม้แต่น้อย

ตัวอย่างทำนองเดียวกับที่กล่าวข้างต้นนี้ยังมีอีกมากมายนัก การร่วมในข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-fibre Arrangement) นับตั้งแต่ปี 2519 เป็นต้นมาก็ดี การทำสัญญาจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปโดยสมัครใจ (Voluntary export

restraints) ในปี 2525 และ 2529 ก็ดี และการลงนามในข้อตกลงโภคภัณฑ์ระหว่างประเทศ (international commodity agreements) ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการตัดสินใจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเหล่านี้ ทั้งๆที่นโยบายหลายต่อหลายเรื่องก่อผลกระทบต่อเศรษฐกิจต่อประชาชนคนไทยและชะตากรรมของสังคมเศรษฐกิจไทยอย่างมหาดศาล

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยหลังปี 2475 มีเพียงกรณีเดียวเท่านั้นที่รัฐบาลต้องลาออกเนื่องจากการลงนามในสัญญาระหว่างประเทศ นั่นก็คือ กรณีรัฐบาลพระยาพหลพลพยุหเสนาลงนามในสัญญาการจำกัดการผลิตยางพาราในปี 2477 และต้องขอสัตยาบันจากสภาผู้แทนราษฎร สภาผู้แทนฯ มีมติไม่เห็นชอบด้วยกับสนธิสัญญาที่รัฐบาลทำไปด้วยคะแนนเสียง 73 ต่อ 25 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2477 รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกราบถวายบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งตามวิถีทางรัฐธรรมนูญ แต่หลังจากนั้น ก็ไม่ปรากฏว่ามีกรณีทำนองนี้เกิดขึ้นอีก

การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจอันล้นเหลือในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ ก็เป็นเพราะเหตุว่า กลุ่มพลังอำนาจที่ไปยึดกุมอำนาจการเมืองการปกครองหลังปี 2475 ไว้เป็นเวลายาวนาน และมีการตรารัฐธรรมนูญและกฎหมายเพื่อสงวนอำนาจในการดำเนินนโยบายต่างๆไว้ในระบบราชการ สภาพการณ์เช่นนี้ยังคงดำรงสืบต่อมาจนถึงปัจจุบัน แม้ว่าโครงสร้างของสังคมการเมืองไทยจะแปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญหลังเดือนตุลาคม 2516 ก็ตาม

การที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจในการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศของฝ่ายบริหารได้นั้น ย่อมมีนัยสำคัญว่า ฝ่ายบริหารสามารถทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชน ซึ่งเป็นการละเมิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยในขั้นรากฐาน

หากรัฐบาลไปลงนามในสัญญาการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรป ชาวไร่มันสำปะหลังควรจะมีความเห็นว่าการออกความเห็นที่สัญญาดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์แก่ตนหรือไม่ ในอดีตที่ผ่านมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์บางคนไปลงนามในสัญญาการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลัง แต่กลับมาบอกแก่สาธารณชนว่าเป็นสัญญาการขายมันสำปะหลัง โดยมีได้ตระหนักแต่น้อยว่า สัญญาดังกล่าวสร้างความเสียหายแก่ภาคเศรษฐกิจมันสำปะหลังอย่างไรบ้าง

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เจรจากับประเทศคู่ค้า โดยยินยอมแก้ไขกฎหมายสิทธิบัตรยาเพื่อแลกกับผลประโยชน์ของธุรกิจการส่งออก ประชาชนผู้บริโภคควรจะมีความเห็นเสียงในการให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบกับข้อตกลงในการเจรจานั้น

สังคมเศรษฐกิจไทยได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่สลับซับซ้อนมากขึ้น การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการเจรจาการค้า ตลอดจนการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยปราศจากการถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ อาจก่อให้เกิดหายนภัยทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองในอนาคตได้ บัดนี้ถึงกาลอันควรแก่การยึดหลักการที่ว่า จะไม่มีการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่าง ประเทศโดยปราศจากความเห็นชอบจากประชาชน

ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่หนึ่ง)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือที่ผู้คนนิยมเรียกชื่อเดิมว่า "สภาพัฒน์" กำลังเป็นเป้าที่นักการเมืองร่วมกันถล่ม แต่สภาพัฒน์มิใช่กระสอบทรายชนิดที่จะถล่มกันง่าย ๆ อย่างน้อยที่สุดนายกรัฐมนตรีก็น่าจะโดดขึ้นไปเป็นที่เลี้ยงด้วยตนเอง มีหน้าข้า้ผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์ยังมีลีลาการเดินฟุตเวิร์กหลบหลีกการถล่มได้อย่างงดงามอีกด้วย

ความขัดแย้งระหว่างสภาพัฒน์กับนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเพิ่งก่อเกิดในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นี้เอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 4 เป็นต้นมา สาเหตุที่ความขัดแย้งนี้มีประวัติศาสตร์ไม่ยาวนานนักก็เพราะว่า นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 เป็นต้นมา อำนาจการเมืองการปกครองถูกผูกขาดโดยกลุ่มอำมาตยาธิปไตย จวบจนกระทั่งกลุ่มพลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 จึงมีการแย่งอำนาจระหว่างกลุ่มอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มพลังนอกระบบราชการ กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยสามารถยึดครองศูนย์อำนาจในรัฐบาลเปรมได้ อย่างเหนียวแน่นในระยะต้น แต่แล้วก็ค่อยๆถูกปลดปล่อยอำนาจในรัฐบาลเปรม 4-5 ดังจะเห็นได้ว่า จำนวนรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการลดน้อยถอยลงตามลำดับ

การที่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ดังเช่นรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518) และรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (2519) ไม่สามารถริเริ่มนโยบายและโครงการใหม่ ๆ ได้มากนัก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสภาพไร้วุฒิภาวะและขุมปัญญาของพรรคการเมือง แต่อีกส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะวิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปะทุขึ้นระลอกแล้วระลอกเล่า อันเป็นมรดกที่ตกทอดมาจากระบบเผด็จการ/คณาธิปไตย ครั้นนักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถตั้งตัวได้ในยุคประชาธิปไตยครึ่งใบต่างก็รุ่มทิ้งทรัพยากรของแผ่นดินด้วยการเสนอโครงการใหญ่ๆน้อยต่างๆ บางโครงการก็เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง แต่หลายโครงการกลับเป็นกลไกในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของนักการเมืองอย่างโจ่งแจ้ง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 กุมภาพันธ์ 2536

รัฐบาลเปรมได้ป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบาย ด้วยมาตรการสำคัญอย่างน้อย 2 มาตรการ

มาตรการที่หนึ่ง ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการนำเสนอโครงการ ต่อที่ประชุม คณะรัฐมนตรี โดยห้ามมิให้เสนอเป็นวาระจร เพราะการเสนอวาระจรมีผลในการ บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องลงมติโดยที่ยังมิได้ศึกษาโครงการอย่างรอบคอบ เทคนิคการขอมติ คณะรัฐมนตรีด้วยการเสนอวาระจรมิได้ริเริ่มโดยนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้ง หากแต่มีมาก่อนแล้วในยุคอำมาตยาธิปไตย การขออนุมัติจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในอดีตมักจะทำ อาศัยเทคนิควาระจรเกือบทั้งสิ้น ความเข้มงวดในการจัดระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ในยุครัฐบาลเปรมมีผลอย่างสำคัญในการป้องกันการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจของ นักการเมือง

มาตรการที่สอง ได้แก่ การเตะลูกออก โดยคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการของ โครงการ แต่ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโครงการไป พิจารณาและศึกษารายละเอียด หากคณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนี้ออกมา ย่อมมีนัยสำคัญว่า โครงการ ดังกล่าวต้องถูกแช่แข็ง โดยสภาพพัฒนาทำหน้าที่เป็น 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' แช่แข็ง โครงการ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า จนบัดนี้บรรดาโครงการที่รับหลักการมาแต่ยุครัฐบาลเปรม สภาพพัฒนาได้ศึกษารายละเอียดครบทุกโครงการแล้วหรือยัง

การทำหน้าที่ 'องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น' ของสภาพพัฒนาตัวเอง ได้สร้างความ เจ็บแค้นแก่นักการเมืองเป็นอันมาก นักการเมืองที่มีฉายาว่าเป็น 'จอมโปรเจกต์' ดังเช่นนายสมัคร สุนทรเวช และนายมนตรี พงษ์พานิช ล้วนแล้วแต่เคยมีวิวาทะกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสภาพพัฒนา แล้วทั้งสิ้น

เมื่อก้าวเข้าสู่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ สภาพพัฒนาก็ตกอยู่ในฐานะ เสือล่าปาก นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งกำหนดท่าทีการใช้อำนาจบาตรใหญ่กับสภาพพัฒนา แค้นที่รอการชำระถึงกำหนดต้องชำระ ผู้บริหารระดับสูงของสภาพพัฒนาบางคนแสดงความรังเกียจ เดียดฉันท์ที่จะทำงานให้แก่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยที่รัฐบาลชาติชายหันไปพึ่งพิง คำปรึกษาจากทีมงานบ้านพิษณุโลก มากกว่าที่จะพึ่งพิงความเห็นของสภาพพัฒนาดังเช่นที่เป็นอยู่ใน รัฐบาลเปรม

สถานะของสภาพพัฒนาก็กระเตื้องขึ้นมากในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ครั้นมาถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย สถานการณ์ ทำท่าจะซำรอยเดิม แต่สถานะของสภาพพัฒนาก็ยังมิได้เลวร้ายเท่ายุครัฐบาลชาติชาย ส่วนหนึ่งเป็น เพราะ รัฐบาลชวนมีรัฐมนตรีหลายต่อหลายท่านที่มีภูมิหลังเป็นเทคโนโลยีในเครือมาก่อน โดยเฉพาะ

อย่างยิ่ง นายศุภชัย พานิชภักดิ์ นายสาวิตรี โพธิวิหค และนายอำนาจ วีรพรธร อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า นายชวน หลีกภัย ยังคงเห็นว่า สภาพัฒนาทำหน้าที่ที่เป็นประโยชน์

แม้ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จะปกป้องสภาพัฒนา แต่ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ล้วนแล้วแต่ไม่พอใจสภาพัฒนา พรรคพลังธรรมไม่พอใจที่สภาพัฒนาเสนอความเห็นคัดค้านการยกเลิกค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวง อีกทั้งไม่พอใจที่สภาพัฒนาเป็นผู้ดูแลโครงการสนามบินหนองงูเห่า พรรคความหวังใหม่ไม่พอใจที่รัฐบาลชวนไม่ยอมผ่านโครงการพัฒนาแหล่งน้ำขนาดเล็กในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งใช้งบประมาณ 8.8 หมื่นล้านบาท แต่กลับส่งไปให้สภาพัฒนาพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ทั้งนี้ต้องกล่าวถึงพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นไม่เอื้อไม่เข้ากับสภาพัฒนาตั้งแต่ยุครัฐบาลเปรม 4 เพราะสภาพัฒนามีส่วนขัดขวางโครงการของผู้นำพรรคกิจสังคมหลายต่อหลายโครงการ

ด้วยเหตุที่สภาพัฒนามีบทบาทในการขัดขวางโครงการจำนวนมากนี้เอง นักการเมืองบางคนถึงกับกล่าวหาว่า สภาพัฒนาเป็นตัวการขัดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างข้อสังเกตงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2536 (ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการวิสามัญงบประมาณแห่งสภาผู้แทนราษฎร) มีความเห็นในทำนองดังกล่าวข้างต้นนี้ เพราะเสนอบันทึกความเห็นที่สภาพัฒนาทำตัวก้าวก่ายในทุกเรื่อง มีจำเพาะแต่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่านั้น การที่สภาพัฒนาพิจารณาโครงการอย่างล่าช้าสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างมาก

นักการเมืองบางคนถึงกับกล่าวหาว่า สภาพัฒนาทำตัวเป็นเครื่องมือของพรรคประชาธิปัตย์ โดยปล่อยผ่านโครงการของพรรคประชาธิปัตย์ แต่นั่งทับโครงการของพรรคการเมืองอื่น

ประเด็นที่นักการเมืองโจมตีสภาพัฒนา บางประเด็นก็มีมูลแห่งความเป็นจริง แต่บางประเด็นก็เป็นปฏิกิริยาของทารกที่ไม่ได้ของเล่นดังที่ต้องการ ข้อเท็จจริงพื้นฐานมีอยู่ว่า นักการเมืองจำนวนไม่น้อยมิได้เสนอและผลักดันโครงการด้วยอาการอันสุจริต หากแต่ต้องการส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากโครงการที่เสนอ ในเมื่อรัฐบาลและสังคมมีทรัพยากรอันจำกัด ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณากลับกรองโครงการ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด สภาพัฒนาได้ทำหน้าที่ดังกล่าวนี้มาอย่างต่อเนื่องนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา หากการนำเสนอโครงการเป็นไปด้วยอาการอันสุจริต และโครงการนั้นมีคุณประโยชน์ ก็ไม่น่าเกรงกลัวการกลั่นกรองโครงการ

แต่เหตุใดนักการเมืองจึงเกรงกลัวการกลั่นกรองโครงการ ?

นักการเมืองที่ข้อย่อมต้องเกรงกลัวการกลั่นกรองโครงการเป็นธรรมดา ไม่เพียงแต่เกรงกลัวว่าจะมีการค้นพบจุดอ่อนและปัญหาของโครงการเท่านั้น หากยังเกรงกลัวว่าจะถูกจับได้ไล่ทันในเรื่องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลอีกด้วย แต่นักการเมืองที่ดีก็เกรงกลัวการกลั่นกรองโครงการเช่นกัน ประเด็นที่เกรงกลัวก็คือ สภาพพัฒน์มิได้กลั่นกรองโครงการจริง หากแต่นิ่งทับโครงการไว้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ข้อเกรงกลัวอีกประการหนึ่งก็คือ ความล่าช้าในการกลั่นกรองโครงการ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะมีอายุอันสั้น นักการเมืองที่ครองอำนาจมักจะมีอาการร้อนรนในการผลักดันโครงการของตน เพราะหากพ้นจากอำนาจไปแล้ว ย่อมมีโอกาสฝากผลงานไว้กับประชาชนได้ ในขณะที่นักการเมืองมีข้อจำกัดด้านเวลาในการครองอำนาจ แต่สภาพพัฒน์ไม่มีปัญหาด้านเวลา จึงสามารถใช้เวลาในการกลั่นกรองโครงการอย่างสบายอารมณ์ บางครั้งจำนวนโครงการที่ต้องศึกษาและพิจารณากลั่นกรองมีมากเกินไปกว่ากำลังคนที่มีอยู่ที่จะศึกษาได้ภายในกำหนดเวลา ความล่าช้าจึงเกิดขึ้น และกลายเป็นจุดอ่อนที่ถูกโจมตีในที่สุด

สภาพพัฒน์ควรจะทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ศึกษาและกลั่นกรองโครงการต่อไป เพียงแต่จะต้องปรับบทบาทให้กระฉับกระเฉงและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สภาพพัฒน์จะต้องไม่เข้าไปเล่นเกมการเมืองกับรัฐบาล ดังเช่นการรู้เห็นเป็นใจกับรัฐบาลเปรมในการนิ่งทับโครงการพฤติกรรมเช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดผลเสียแก่สภาพพัฒน์ในระยะยาว เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้สภาพพัฒน์ศึกษาและพิจารณาโครงการใด สภาพพัฒน์จักต้องศึกษาและพิจารณาโครงการนั้นอย่างจริงจังๆ และกล้าเสนอความเห็นอย่างตรงไปตรงมา สภาพพัฒน์จึงจะสามารถธำรงฐานะความน่าเชื่อถือของสภาพพัฒน์ไว้ได้ หากมีปัญหาคาราคาซังบุคคลากรก็เป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จักต้องจัดสรรให้

เกณฑ์การประเมินโครงการควรจะเป็นเปิดเผยให้สาธารณชนได้ทราบโดยทั่วกัน สาธารณชนควรจะได้รับรู้ว่า โครงการประเภทใดที่สภาพพัฒน์และรัฐบาลให้ความสำคัญอันดับสูง อีกทั้งควรจะได้รับรู้ว่า สภาพพัฒน์มีวิธีการในการประเมินประโยชน์ที่สังคมได้รับ (social benefit) และต้นทุนที่ตกแก่สังคม (social cost) อันเกิดจากโครงการต่าง ๆ อย่างไร ครอบคลุมประโยชน์และต้นทุนประเภทใด และสภาพพัฒน์เลือกใช้ social discount rate อัตราใดในการประเมินโครงการ

สภาพพัฒน์มีประสบการณ์ในการประเมินโครงการมากกว่า 30 ปี น่าจะถึงเวลาที่จะต้องจัดทำคู่มือการประเมินโครงการ เพื่อเป็นประโยชน์แก่หน่วยราชการและนักการเมืองที่ต้องการเสนอโครงการ ชุมชนวิชาการจะได้ถกเถียงกันได้ว่า เกณฑ์การประเมินโครงการของสภาพพัฒน์มีความสมเหตุสมผลทางวิชาการหรือไม่ อีกทั้งสาธารณชนจะได้พิจารณาว่า สภาพพัฒน์ประเมินโครงการด้วยความลำเอียงและด้วยความลึกลับอย่างไร

คุณภาพในการประเมินโครงการเป็นประเด็นอันน่าเป็นห่วง โครงการทำเรื่อนครสวรรค์มีใช้ตัวอย่างเดียวที่สะท้อนให้เห็นถึงความผิดพลาดในการประเมินโครงการ ในเมื่อสภาพัฒน์มีอำนาจในการกลั่นกรองโครงการของหน่วยราชการอื่นๆก็น่าจะใจกว้างพอที่จะให้บุคคลภายนอกเข้าไปศึกษาและประเมินคุณภาพการกลั่นกรองโครงการของสภาพัฒน์เอง

ความเรียงว่าด้วยสภาพัฒน์ (ตอนที่สอง)

สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ผู้คนจำนวนน้อยนักที่จรรู้ว่า สถาบันแห่งนี้เกิดขึ้นจากการผลักดันของธนาคารโลก เมื่อคณะผู้แทนธนาคารโลกเดินทางเข้ามาสำรวจภาวะเศรษฐกิจในประเทศไทยในปี 2500 โดยมีนายพอล ที. เอลล์สเวิร์ธ (Paul T. Ellsworth) เป็นหัวหน้าคณะนั้น จุดประสงค์หลักนอกเหนือจากการจัดทำข้อเสนอแนะในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจก็คือ การผลักดันให้รัฐบาลไทยจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่วางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ

แม้ว่าในเวลานั้นจะมีสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นแต่ปี 2493 แต่ธนาคารโลกไม่ผู้ชอบใจขององค์กรที่มีอยู่แล้วนี้ นักเอกสารเรื่อง "A Central Planning Organization for Thailand" (ลงวันที่ 3 มกราคม 2501) ซึ่งนายเอลล์สเวิร์ธเขียนขึ้น นับเป็นจุดก่อเกิดของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเวลาต่อมา ผู้บริหารธนาคารโลกในนครวอชิงตัน ดี.ซี. ในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มกราคม 2501 มีมติให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอของนายเอลล์สเวิร์ธ แต่ข้อเสนอของนายเอลล์สเวิร์ธกลับถูกต่อต้านจากข้าราชการไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ อันมีนายฉลอง ปิงตระกูลเป็นเลขาธิการ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในเวลานั้นหลายต่อหลายท่าน สนับสนุนข้อเสนอของนายเอลล์สเวิร์ธ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ม.ล.เดช สนิทวงศ์ นายสุกิจ นิมมานเหมินท์ และพระบริรักษ์ยุทธกิจ

เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกได้วิ่งเต้นเข้าพบผู้นำไทยเพื่อผลักดันให้จัดตั้งหน่วยวางแผนเศรษฐกิจ โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนข้อเสนอ เพื่อลดทอนแรงต่อต้านจากสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ การผลักดันนี้ใช้เวลาประมาณปีครึ่ง จนในที่สุดมีการตรากฎหมายจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติในเดือนกรกฎาคม 2502

ด้วยภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่สภาพัฒน์มีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับธนาคารโลกมาตั้งแต่ต้น รายงานของเอลล์สเวิร์ธเรื่อง A Public Development Program for Thailand เป็นพื้นฐานของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) ในขณะเดียวกัน รัฐบาลอเมริกันได้ให้ความช่วยเหลือในการ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 กุมภาพันธ์ 2536

ผ่านคลายปัญหาการขาดแคลนบุคลากรด้วยการส่งผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมาประจำหน่วยงานสำคัญๆภายในสภาพัฒน์ ความบกพร่องด้านภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์ถูกขุดเซด้วยภูมิปัญญาที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ แต่เพียงชั่วเวลาทศวรรษเศษต่อมา ภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกันก็ฝังรากลึกในสภาพัฒน์ ทั้งนี้โดยผ่านกระบวนการจัดสรรทุนการศึกษาที่รัฐบาลและหน่วยงานอเมริกันให้แก่ข้าราชการไทย การเปลี่ยนแปลงนี้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการเปลี่ยนแปลงสังคมไทยให้เป็นสังคมอเมริกัน (Americanization) ซึ่งมีได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่สภาพัฒน์เท่านั้น

สภาพัฒน์เติบโตขึ้นมาโดยปราศจากรากเหง้าทางภูมิปัญญาของตนเอง ผู้คนในสถาบันแห่งนี้ไม่เห็นความสำคัญของภูมิปัญญาท้องถิ่น และด้วยอิทธิพลการครอบงำของภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์แบบอเมริกัน ผู้คนในองค์กรแห่งนี้ไม่สนใจศึกษาและทำความเข้าใจมิติทางสังคมและวัฒนธรรม ตลอดจนมิติทางประวัติศาสตร์ของกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้จะมีการเปลี่ยนชื่อสภาพัฒน์เป็น "สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ" ในอีกเกือบทศวรรษต่อมา แต่การเติมคำว่า 'สังคม' เข้าไปในชื่อองค์กรก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงที่กระทำเท่านั้น

แม้ว่าสภาพัฒน์มีบทบาทหน้าที่ในการวางแผนพัฒนามากว่าสามทศวรรษ แต่น่าประหลาดนักที่มีเจ้าหน้าที่ที่สนใจศึกษาสังคมชนบทเพียงกระหยิบมือเดียว ความสามารถอันสูงส่งยิ่งของสภาพัฒน์ ก็คือ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจไทยโดยที่ปราศจากความรู้ความเข้าใจสังคมชนบทไทย พฤติกรรมดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นอคติและความโน้มเอียงบางประการของผู้บริหารระดับสูงของสภาพัฒน์ อคติและความโน้มเอียงที่สำคัญก็คือ ความพร้อมที่จะสละภาคเกษตรกรรมเพื่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม และความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายที่เกื้อประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองมากกว่าราษฎรในชนบท (urban bias)

การขาดรากเหง้าทางภูมิปัญญาของตนเองทำให้สภาพัฒน์ต้องพึ่งพิงภูมิปัญญาจากต่างประเทศ ผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันประจำสภาพัฒน์มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดภูมิปัญญาต่างประเทศ อย่างน้อยในช่วงทศวรรษแรกของการใช้แผนพัฒนา แม้ภายหลังจากที่สหรัฐอเมริกาลดบทบาทในอินโดจีน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 สภาพัฒน์ก็ยังคงต้องพึ่งพิงภูมิปัญญาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากธนาคารโลก ยุทธศาสตร์การพัฒนาและแนวนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญที่สภาพัฒน์ผลักดันแล้วแต่มีที่มาจากธนาคารโลกเกือบทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นแนวความคิดว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้ประชาชนได้รับสิ่งจำเป็นพื้นฐาน (Basic Needs) ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (outward orientation) แนวนโยบายเศรษฐกิจเสรี (economic liberalization) โดยลดการแทรกแซงและลดการควบคุมทั้งทางด้านการผลิต การค้า และการเงิน ตลอดจนแนวนโยบายการถ่ายโอนการ

ผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (privatization) แนวนโยบายเหล่านี้บางเรื่องเป็นประโยชน์ แต่หลายเรื่องสภาพพัฒนาที่ซ้ำซ้อนรับโดยมิได้ไต่ร่องอย่างรอบคอบ

การบังคับใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่งในปี 2504 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบไม่สมดุล (unbalanced growth) ด้วยความตั้งใจแต่น่าประหลาดยิ่งนักที่ไม่มีเอกสารหรือรายงานการประชุมที่บ่งชี้ว่ามีการถกเถียงภายในสภาพพัฒนาเกี่ยวกับผลกระทบของการเลือกใช้ยุทธศาสตร์พัฒนาดังกล่าวนี้ ทั้งๆที่ยุทธศาสตร์ที่เลือกใช้นี้ไม่เพียงแต่ทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น หากทว่ายังแปรเปลี่ยนชะตากรรมทางเศรษฐกิจของราษฎรในชนบทอย่างร้ายเหลืออีกด้วย

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลก มักจะมีวิวาทะว่าด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาภายในองค์กรที่ทำหน้าที่ในการวางแผน แต่ภายในสภาพพัฒนาไม่ผู้มีวิวาทะเช่นว่านี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะวัฒนธรรมขององค์กร แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะอิทธิพลการครอบงำของภูมิปัญญาทางเศรษฐศาสตร์ แบบอเมริกัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงกลางทศวรรษ 2510 เริ่มมีวิวาทะภายในสภาพพัฒนาระหว่างกลุ่ม 'มหภาค' ซึ่งให้ความสำคัญกับการวางแผนและการพัฒนาระดับมหภาคกับกลุ่ม 'จุลภาค' ซึ่งให้ความสำคัญกับการวางแผนและการพัฒนาระดับจุลภาค เมื่อสภาพพัฒนาเริ่มมีแผนการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในปี 2524 ไม่ปรากฏว่ามีมีการถกเถียงอย่างจริงจังเกี่ยวกับเนื้อหาของแผนพัฒนาดังกล่าวนี้ แต่ก็เป็นที่น่าทึ่งโดยทั่วไปว่าผู้บริหารระดับสูงของสภาพพัฒนาต้องการให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญรอยตามกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมใหม่ในเอเชีย (Asian NICs) บางคนคลั่งไคล้เส้นทางพัฒนาตามแบบอย่างเกาหลีใต้ การปรับยุทธศาสตร์การพัฒนาไปสู่เส้นทางพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-oriented Industrialization) และการพัฒนาอุตสาหกรรมหนัก (Heavy Industrialization) นับว่าได้รับอิทธิพลจากแบบจำลองเกาหลีใต้โดยแท้ ผู้บริหารสภาพพัฒนาบางคนถึงกับกล่าวอย่างถึงใจว่า 'ไทยกำลังจะเป็น 'เสือที่ห้า' ตามหลังได้วัน เกาหลีใต้ ฮองกง และสิงคโปร์ โดยมีได้พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการไล่กวดทางเศรษฐกิจ (catching-up process) ระหว่างประเทศต่างๆในเอเชียว่า แม้แต่ 'เสือที่หก' ไทยยังมีอาจเป็นได้ อีกทั้งยังมีได้พิจารณาว่า ยุทธศาสตร์พัฒนาดังกล่าวนี้จะสร้างทุกข์เข็ญแก่ประชาชนในชนบทอย่างไร

เมื่อเกิดความขัดแย้งทางความคิดภายในสภาพพัฒนาในปี 2528-2529 เกี่ยวกับการพัฒนาอุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก แม้จะมีวิวาทะเกี่ยวกับยุทธศาสตร์การพัฒนา แต่ก็มิอาจปฏิเสธได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างตัวบุคคลภายในสภาพพัฒนานั้นเองมีส่วนผลักดันให้เกิดวิวาทะครั้งนั้น

นับตั้งแต่แผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) เป็นต้นมา สภาพพัฒนาเริ่มให้บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน แต่การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้เป็นเพียงผักชีโรยหน้า และ

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้วก็ต้องกล่าวหาว่าปราศจากความจริงใจ เพราะสภาพพัฒน์มีแนวความคิดที่กำหนดล่วงหน้าแล้วว่า ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาจะเป็นเช่นไร ผู้คนที่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมในการร่างแผนถูกจำกัดกรอบในการแสดงความคิดเห็นภายใต้โครงกรอบใหญ่ที่สภาพพัฒน์กำหนดล่วงหน้าไว้แล้ว กระบวนการร่างแผนพัฒนาดังกล่าวนี้จึงไม่เปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์ยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาในขั้นรากฐานได้

กระบวนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นกระบวนการที่ปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมาโดยตลอด ทั้งๆที่ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เลือกนั้นสามารถก่อผลกระทบอย่างมหาศาลต่ออาณาประชาราษฎร์ เมื่อแรกตั้งสภาพพัฒน์นั้น ระบอบการเมืองการปกครองเป็นระบอบอำมาตยาธิปไตย จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่ขุนนางจะครอบงำกระบวนการวางแผนพัฒนา แต่ในยุคสมัยที่มีรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง สภาผู้แทนราษฎรก็ไม่ใส่ใจในการเรียกร้องให้กระบวนการวางแผนพัฒนาเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วม สิ่งที่นักการเมืองสนใจ ก็คือ การผลักดันโครงการที่ตนจะได้ผลประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม นักการเมืองจึงมุ่งโจมตีบทบาทหน้าที่การกลั่นกรองโครงการของสภาพพัฒน์ มากกว่าที่จะเรียกร้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนา สภาพการณ์จะยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป ตราบเท่าที่นักการเมืองยังคงมีสัญชาตญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม และตราบเท่าที่นักการเมืองและพรรคการเมืองปราศจากรากฐานทางภูมิปัญญา

การเมืองว่าด้วยการควบคุมราคา

ในปลายยุครัฐบาลชาติชาย ผมเห็นธงสีฟ้าโบกสะบัดตามร้านค้าและห้างสรรพสินค้าต่างๆ แลดูแล้วละลานตา กระทรวงพาณิชย์ใหม่ประกาศสัมพันธว่า ร้านค้าที่ปักป้ายสีฟ้าของกระทรวงพาณิชย์เป็นร้านค้าที่ขายสินค้าในราคาเดิม วันหนึ่งในเดือนมกราคม 2534 ผมเดินไปทานก๋วยเตี๋ยวที่ทำข้างวังหลวงในร้านอาหารที่ปักธงสีฟ้า ผมต้องจ่ายก๋วยเตี๋ยวชามละ 12 บาท แทนที่จะเป็น 10 บาท เจ้าของร้านอธิบายว่า ร้านของเขาขึ้นราคาอาหารไปก่อนที่กระทรวงพาณิชย์จะนำธงสีฟ้ามาปักให้ แต่หลังจากที่ปักป้ายสีฟ้าแล้ว เขายังคงขายก๋วยเตี๋ยวชามละ 12 บาทเท่าเดิม

เมื่อไม่นานมานี้ เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือแสดงความอดัดใจเกี่ยวกับนโยบายปักธงสีฟ้า เพราะร้านค้าต่าง ๆ พากันเมินหน้าหนี (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม 2534) ในสถานการณ์ที่ต้นทุนการผลิตถีบตัวสูงขึ้น และอุปสงค์มวลรวมขยายตัวค่อนข้างมาก ราคาสินค้าย่อมต้องปรับตัวเพิ่มขึ้นตามธรรมชาติของกลไกตลาดด้วยเหตุนี้เอง ร้านค้าจำนวนมากจึงไม่ต้องการธงสีฟ้า เพราะรู้แก่ใจดีว่าไม่สามารถรักษาสัญญาประชาคม ไว้ได้

ผมรู้สึกเสียดายงบประมาณแผ่นดินที่กระทรวงพาณิชย์ใช้ไปในโครงการปักธงสีฟ้า ทรัพยากรที่ต้องสูญเสียไปมิได้มีเฉพาะแต่ทรัพยากรทางการเงินเท่านั้น หากยังคลุมถึงทรัพยากร บุคคลด้วยทรัพยากรเหล่านี้ต้องสูญเปล่าไป โดยหาผลในการลดแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อแต่ประการใดไม่ โครงการดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นมาตรการการควบคุมราคาอย่างอ่อนๆ และมุ่งสร้างผลกระทบทางจิตวิทยามากกว่าจะมุ่งแก้ปัญหาในขั้นรากฐาน อย่างน้อยที่สุดก็เป็น การแสดง ให้เห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้พยายามดำเนินการแก้ปัญหาเสถียรภาพของราคาแล้ว

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 9 สิงหาคม 2534

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กระทรวงพาณิชย์ (หรือ กระทรวงเศรษฐกิจ) มักจะใช้การควบคุมราคาขั้นสูง (maximum price control) เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาเงินเฟ้อหรือการถดถอยของค่าครองชีพ อำนาจในการควบคุมราคาสินค้าปรากฏใน พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2480 ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองรัฐบาลได้ตรา พ.ร.บ. ป้องกันการค้ากำไรเกินควร พ.ศ. 2490 ขึ้นมาใช้แทนกฎหมายฉบับปี 2480 อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับปี 2490 ก็ถูกยกเลิกไปโดย พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในยามที่ระบบเศรษฐกิจปราศจากความผันผวน การควบคุมราคาดูเหมือนจะเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นภาพลวงตาที่หลอนหลอกประชาชน แต่ครั้นเมื่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจถูกสั่นคลอน ไม่ว่าจะแรงสั่นคลอนนั้นจะเกิดจากปัจจัยภายในประเทศหรือปัจจัยภายนอกประเทศ และไม่ว่าแรงสั่นคลอนนั้นจะเป็นปัจจัยด้านอุปสงค์ (demand inflation) หรือปัจจัยด้านอุปทาน (supply inflation) โฉมหน้าอันแท้จริงของมาตรการการควบคุมราคาจึงปรากฏออกมาอย่างแจ่มชัดในด้านความไร้ประสิทธิภาพในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ปัญหาเสถียรภาพของราคาเป็นปัญหาเศรษฐกิจมหภาค แต่การควบคุมราคาเป็นมาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาค การใช้มาตรการทางเศรษฐกิจจุลภาคมาแก้ปัญหาเศรษฐกิจมหภาค เป็นเรื่องที่ยากจะสำเร็จได้ เพราะถ้าต้องการตรึงระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปไว้ให้คงที่ ก็ต้องมีการควบคุมราคาสินค้าอุปโภคบริโภคนับร้อยนับพันรายการ ซึ่งสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างยิ่ง

เมื่อเกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงในปี 2515-2516 จนปริมาณการผลิตข้าวต่ำกว่าระดับปกติ การถดถอยของราคาข้าวได้ก่อให้เกิดปัญหาเสถียรภาพของราคา เพราะข้าวเป็นราคาสินค้าประเภทอาหารที่สำคัญ ภาวะการขาดแคลนข้าวมีมากถึงกับคนไทยต้องเข้าคิวซื้อข้าว ปัญหาเสถียรภาพของราคารุนแรงยิ่งขึ้นในปี 2516-2517 เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันอันเกิดจากการรวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันดิบของประเทศกลุ่มโอเปค ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ กระทรวงพาณิชย์ได้นำมาตรการการควบคุมราคาออกมาใช้ ดังจารีตที่เป็นมาในอดีต ราคาขั้นสูงที่กระทรวงพาณิชย์ควบคุมเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด การใช้อำนาจรัฐในการกดราคาสินค้าให้ต่ำกว่าราคาตลาดเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติ การใช้อำนาจเช่นนี้จะมีประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อมีการปันส่วนสินค้า แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีปัญญาจัดระบบการปันส่วนสินค้า ผลที่เกิดขึ้นก็คือ การก่อกองและขยายตัวของตลาดมืด เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับตำรวจออกจับกุมร้านค้าที่ขายสินค้าเกินราคา ควบคุมร้านค้าที่ไม่ต้องการจ่ายค่าปรับตามกระบิดเมืองก็มีทางเลือกที่จะให้สินบนแก่เจ้าพนักงาน

ของรัฐได้ การควบคุมราคาสินค้าจึงเป็นมาตรการที่เจ้าพนักงานของรัฐขึ้นชอบ เพราะเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้

การประพัตมิชอบด้วยการใช้อำนาจรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลเกิดขึ้นในหมู่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ด้วย เพราะเป็นเรื่องธรรมชาติที่ผู้ผลิตสินค้าที่ถูกควบคุมราคาย่อมต้องพยายามผลักดันให้เลิกการควบคุมราคา หรือผลักดันให้เขยิบราคาที่ควบคุมให้สูงขึ้น จนในบางกรณีราคาขั้นสูงที่ควบคุมสูงกว่าราคาตลาดเสียด้วยซ้ำ การประพัตมิชอบมีตั้งแต่การรับสินบนใต้โต๊ะ ไปจนถึงการรับของขวัญพิเศษในเทศกาลต่างๆ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ไม่น่าประหลาดใจว่า เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ทั้งระดับสูงและระดับล่างต่างขึ้นชอบมาตรการการควบคุมราคา เพราะมาตรการดังกล่าวนี้ให้อำนาจ ซึ่งสามารถใช้แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้

อำนาจของกระทรวงพาณิชย์ตาม พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 นั้นมีอยู่อย่างฉิวเฉียด แม้แต่สินค้าใหม่ที่ออกสู่ตลาดก็ต้องขออนุมัติกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดราคาจำหน่าย ในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 นายสมพล เกียรติไพบูลย์ อธิบดีกรมการค้าภายในให้สัมภาษณ์ด้วยท่วงทีอันภาคภูมิใจว่า "...ตั้งแต่ผมมารับตำแหน่งประมาณ 4 เดือนที่ผ่านมา ได้มีการตั้งราคาสินค้าไปทั้งหมด 632 รายการ ในจำนวนนี้เป็นน้ำมันหล่อลื่น 341 รายการ และเหล็กเส้นอีก 119 รายการ..." (มาตุภูมิ ฉบับวันที่ 15-21 กุมภาพันธ์ 2534) แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 มีผลบังคับใช้มากกว่าทศวรรษ แต่สายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยหาได้ลดน้อยถอยลงไม่ ผู้ผลิตรายใหญ่ที่มีอำนาจผูกขาดสามารถแสวงหากำไรส่วนเกินจากการผูกขาดได้มากขึ้น โดยที่มาตรการการควบคุมราคาไม่สามารถป้องกันมิให้มีการค้ากำไรเกินควร ปრაกฏการณ์ที่ผู้ผลิตรายใหญ่รวมหัวกันในการกำหนดราคาสินค้าเกิดขึ้นครั้งแล้วครั้งเล่า หากการควบคุมราคาเป็นมาตรการที่ทรงประสิทธิผล มาตรการดังกล่าวนี้ก็ควรจะช่วยลดทอนกำไรส่วนเกินจากการผูกขาดของผู้ผลิตได้ และหากเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์มีความมุ่งมั่นในการป้องกันการค้ากำไรเกินควร ปრაกฏการณ์การรวมหัวกันในการกำหนดราคาสินค้าที่ไม่น่าจะปล่อยให้เกิดขึ้น บทเรียนจากประวัติศาสตร์สอนให้เราเห็นว่า ในท่ามกลางอำนาจเงินของผู้ผูกขาด กฎหมายป้องกันการผูกขาดก็อ่อนปวกเปียก

เมื่อแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อก่อตัวขึ้นอย่างชัดเจนในปี 2532 กระทรวงพาณิชย์ก็เริ่มเข้มงวดในการควบคุมราคานโยบายดังกล่าวนี้ยังคงสืบเนื่องต่อมาในยุคสมัยที่นาย

อมเรศ ศิลาอ่อน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ นายอมเรศได้ร้องขอให้ผู้ผลิตสินค้าบางรายการตรึงราคาขายไว้มีกำหนดเวลา 3 เดือน ในเดือนธันวาคม 2533 รัฐมนตรีพาณิชย์ก็ประกาศตรึงราคาสินค้า 5 ชนิดเป็นพิเศษ ได้แก่ น้ำตาลทรายขาว เม็ดพลาสติกและผลิตภัณฑ์พลาสติก เหล็กเส้น ปูนซีเมนต์ และอาหารสด (มติชน 24 ธันวาคม 2533) ก่อนหน้านั้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2534 นายอมเรศได้ยอมรับต่อที่ชุมนุมสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและสมาคมนักเรียนเกาอังกฤษว่า การควบคุมราคาที่กระทรวงพาณิชย์ดำเนินการอยู่นั้นเป็นมาตรการที่ไร้ประสิทธิผล รัฐมนตรีพาณิชย์เชื่อว่า การคุ้มครองผู้บริโภควิธีที่ดีที่สุดก็คือ การผลักดันให้มีการแข่งขันโดยเสรีในตลาด นายอมเรศไม่เห็นด้วยกับการใช้มาตรการการควบคุมราคา ยกเว้นในยามที่เกิดวิกฤติการณ์ (The Nation, November 9, 1991)

ดังได้กล่าวแล้วว่า แนวความคิดว่าด้วยการควบคุมราคามีอิทธิพลชนิดที่ยังรากลึกในกระทรวงพาณิชย์มาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ใครก็ตามที่เข้าไปกุมบังเหียนกระทรวงพาณิชย์ย่อมยากที่จะตีจากมาตรการดังกล่าวนี้ได้ นายอมเรศ ศิลาอ่อนหาได้เป็นข้อยกเว้นสำหรับความข้อนี้นี้ไม่ อย่างไรก็ตาม ในสภาวะการณ์ที่ต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้นและมีการขยายตัวของอุปสงค์มวลรวม การตรึงราคาสินค้าไว้ในระดับเดิมเป็นเรื่องที่มีอาจเป็นไปได้ในปลายเดือนมกราคม 2534 กระทรวงพาณิชย์ต้องยอมให้สินค้า 40 รายการขึ้นราคาหลังจากที่ขอร้องให้ผู้ผลิตตรึงราคาไว้ 3 เดือน ต่อมาในช่วงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ก็มีการปรับราคาสินค้าอีก 20 รายการ

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ผู้นำฝ่ายทหารได้ขอให้ผู้ผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคลดราคาสินค้า โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน เป็นต้นไป พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ ประกาศจะจัดการกับผู้ผลิตที่ไม่ยอมลดราคาสินค้า (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 16 มีนาคม 2534) แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไม่เห็นด้วยกับการใช้อำนาจทางทหารในการลดราคาสินค้า และเห็นว่าควรปล่อยให้กลไกราคาทำงาน (แนวหน้า ฉบับวันที่ 19 มีนาคม 2534 มติชน ฉบับวันที่ 20 มีนาคม 2534 และ Bangkok Post, March 20, 1991) ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น นายอนันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรี แสดงความเห็นว่าการควบคุมราคาสินค้าเป็นอำนาจของกระทรวงพาณิชย์ (The Nation, March 20, 1991) ความขัดแย้งทางความคิดในระลอกแรกนี้ก่อให้เกิดข่าวลือว่า รัฐมนตรีพาณิชย์จะลาออกจากตำแหน่ง แม้จะมีการปฏิเสธข่าวดังกล่าวนี้ แต่ข่าวลือนี้ก็ปรากฏเป็นระลอกๆ ตลอดระยะเวลากว่า 4 เดือนที่ผ่านมา

ในเดือนมิถุนายน 2534 กระทรวงพาณิชย์เริ่มปรับเปลี่ยนปรัชญาในการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพของราคาโดยลดการควบคุมราคา และหันมาส่งเสริมให้มีการแข่งขันมากขึ้น คณะกรรมการกลางกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาดมีมติเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน

2534 ให้เลิกการควบคุมราคาสินค้า 46 รายการ จากเดิมที่มีการควบคุมราคาสินค้า 109 รายการ คงเหลือ 63 รายการ มาตรการที่ใช้จะเน้นการกำกับดูแลราคาและการกำกับดูแลปริมาณ นับเป็นการปรับเปลี่ยนนโยบายที่อาศัยความกล้าหาญในการตัดสินใจมิใช่น้อย

มาตรการการควบคุมราคาสินค้า ซึ่งมีการใช้อย่างจริงจังนับตั้งแต่ปี 2480 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในหมู่ประชาชนว่าราคาสินค้านั้นสามารถควบคุมได้ ยิ่งกระทรวงพาณิชย์แสดงความซึ่งขังในการควบคุมราคามากเพียงใด ความเข้าใจผิดก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ไม่เพียงแต่เท่านั้น ประชาชนยังเพิ่มความคาดหวังว่า ปัญหาเงินเฟ้อจะต้องถูกพิชิตด้วย มาตรการการควบคุมราคา หากความคาดหวังนี้ยังมีมากปานใด ความผิดหวังก็จะยิ่งมีมากเป็นเงาตามตัว ข้อที่จะต้องยอมรับร่วมกันก็คือ ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยภายนอกประเทศ (imported inflation) ก็ดี และภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากปัจจัยด้านอุปทาน (supply inflation) ก็ดี เป็นปัญหาอันยากแก่การแก้ไขในระยะเวลายันสั้น แทนที่รัฐบาลจะแสดงความซึ่งขังในการควบคุมราคาหรือผลาญงบประมาณแผ่นดินด้วยโครงการปักธงสีฟ้า รัฐบาลน่าจะประชาสัมพันธ์ชี้แจงให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจ เพื่อลดล้างความเข้าใจผิดที่มีมาแต่อดีต ขณะเดียวกัน ก็ควรเริ่มคิดจัดระบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่มีฐานะยากจน ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่ประสบภาวะทุกข์เข็ญจากปัญหา เสถียรภาพของราคามากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นใด

ภาคที่สาม

เกษตรกรรม

ลักษณะเด่นประการหนึ่งของนโยบายราคาสินค้าเกษตรหลังสงครามโลกครั้งที่สองก็คือ การถ่ายโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากภาคเกษตรกรรมไปหล่อเลี้ยงการเติบโตของภาคเศรษฐกิจอื่น โดยที่กลุ่มขุนนางนักวิชาการและผู้ทรงอำนาจทางการเมืองได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ การดำเนินนโยบายข้าว นโยบายมันสำปะหลัง และการจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เป็นตัวอย่างของความข้อนี้ อย่างไรก็ตาม ภาวะตกต่ำของภาคเกษตรกรรมมิได้เกิดจากยุทธศาสตร์การพัฒนาและนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น หากยังเป็นผลจากระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่เปิดช่องให้ประเทศมหาอำนาจให้เงินอุดหนุนการผลิตด้านเกษตรกรรมได้ ทั้งที่ประเทศเหล่านี้สูญเสียความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) ในการผลิตด้านนี้ไปแล้ว

เมื่อรัฐบาลอเมริกันรังแกชานาไทย

การส่งออกข้าวในปี 2534 นี้ คาดว่าจะตกต่ำกว่าปี 2533 ทั้งนี้เป็นที่คาดการณ์ว่า ปริมาณข้าวส่งออกจะมีเพียงประมาณ 3.60 ล้านตัน เทียบกับ 3.93 ล้านตันในปี 2533 ภาวะฝนแล้งและศัตรูพืชระบาดอย่างรุนแรงทำให้ผลผลิตข้าวตกต่ำลง ซึ่งยังผลให้ราคาข้าวภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้นเมื่อเทียบกับราคาข้าวในตลาดโลก โดยที่การผลิตข้าวในประเทศผู้ผลิตที่สำคัญได้ผลดีกว่าปีที่ผ่านมา

นับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นมา ปริมาณข้าวส่งออกของไทยมีมากกว่าปีละ 4 ล้านตัน โดยมียอดส่งออกสูงสุด 6.14 ล้านตันในปี 2532 แต่หลังจากนั้นปริมาณการส่งออกลดลงเหลือต่ำกว่าปีละ 4 ล้านตัน

ตลาดข้าวระหว่างประเทศเป็นตลาดที่ค่อนข้างแบบบาง (thin market) เพราะปริมาณข้าวที่ซื้อขายกันในตลาดโลกมีเพียงประมาณ 5% ของปริมาณข้าวที่ผลิตได้ทั้งโลก ประเทศผู้ผลิตข้าวเกือบทั้งหมด (ยกเว้นสหรัฐอเมริกา) ล้วนแล้วแต่เป็นผู้บริโภคข้าวด้วย ต่อเมื่อมีส่วนเกินจากการบริโภคภายในประเทศจึงจะส่งออก ในขณะที่ความต้องการข้าวในการบริโภคค่อนข้างคงตัวแต่ปริมาณการผลิตมีความแปรปรวนอย่างสูง เพราะขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ความแปรปรวนของปริมาณการผลิตนำมาซึ่งความผันผวนของราคาในตลาดโลก รัฐบาลประเทศต่างๆจึงมักจะดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางที่ป้องกันมิให้ราคาข้าวภายในประเทศได้รับความกระทบกระเทือนจากความผันผวนของราคาข้าวในตลาดโลก

การดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาลประเทศต่างๆในโลกนี้อาจจำแนกออกเป็น 2 แนวทาง คือ **แนวทางที่หนึ่ง** ได้แก่ การให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกและการส่งออกข้าวโดยมุ่งเพิ่มพูนสวัสดิการและฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวเป็นสำคัญ จากการศึกษาของกระทรวงเกษตรอเมริกันโดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2525-2529 ประเทศที่ดำเนินนโยบายข้าวในแนวทางดังกล่าวนี้ โดยที่อัตราการอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวอยู่ในระดับสูงยิ่ง ได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ บราซิล ประชาคมยุโรป สหรัฐอเมริกา และได้หันตามลำดับ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 14 มิถุนายน 2534

แนวทางที่สอง ได้แก่ การกตราคาข้าวภายในประเทศให้ต่ำกว่าราคาข้าวในตลาดโลก โดยพยายามรักษาเสถียรภาพของราคาข้าวภายในประเทศ ทั้งนี้เพื่อปกป้องคุ้มครองผู้บริโภค ยิ่งกว่าที่จะช่วยผู้ผลิตชาวนา ประเทศที่ดำเนินนโยบายในแนวทางดังกล่าวนี้ ได้แก่ ไนจีเรีย อินโดนีเซีย และอินเดีย

แม้ว่ารัฐบาลไทยจะดำเนินนโยบายลูกผสม แต่ผลกระทบทางนโยบายเอเนียงไปในด้านการกตราคาข้าวภายในประเทศ ในช่วงเวลา 40 ปีเศษที่ผ่านมา การเก็บพรีเมียมข้าวหรือค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าวได้ช่วยให้ค่าครองชีพในเขตนาครต่ำกว่าที่ควรจะเป็น และยังผลให้อัตราค่าจ้างในภาคอุตสาหกรรมอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่เกื้อกูลต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมอย่างยั่งยืน

แต่การดำเนินนโยบายข้าวไม่ว่าจะเป็นแนวนโยบายใด ล้วนมีผลบิดเบือนการผลิตและการบริโภคข้าวภายในประเทศให้เบี่ยงเบนจากสภาพธรรมชาติของสังคมเศรษฐกิจด้วยกันทั้งสิ้น ซึ่งขัดต่อแนวความคิดเศรษฐกิจเสรีนิยม หลักการพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจเสรีนิยมมีอยู่ว่า ประเทศต่างๆ ควรจะใช้ความชำนาญพิเศษ (specialization) ในการผลิตสินค้าและบริการที่ตนมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับสินค้าที่ตนไม่มีความชำนาญพิเศษในการผลิต หากการค้าระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี สวัสดิการของประชาชนในประเทศคู่ค้าจะมีมากกว่าในกรณีที่ทุกประเทศต่างดำเนินนโยบายพึ่งตนเองและกีดกันการค้าระหว่างประเทศ

การให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก ถือเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกมีผลในการบิดเบือนการค้า โดยทำให้การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ ไม่เป็นไปตามความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบตามธรรมชาติ ข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยภาษีศุลกากรและการค้า (General Agreement on Tariffs and Trade) หรือที่เรียกย่อๆว่า GATT ซึ่งมีฐานะเป็นระเบียบการค้าระหว่างประเทศในระบบทุนนิยมโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองร่างขึ้นบนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม บทบัญญัติของ GATT มาตรา 16 จึงระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ภาควิชา GATT จักต้องขจัดเงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกที่ให้แก่สินค้าทุกชนิด อย่างไรก็ตาม ข้อบังคับของ GATT ตามมาตรา 16 มีข้อยกเว้นว่า การให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกสินค้าขั้นปฐมเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ทำให้ข้อบังคับของ GATT ไม่สามารถจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในแนวทางเสรีนิยมได้อย่างเต็มที่

โดยที่ GATT เปิดช่องให้มีการอุดหนุนการส่งออกสินค้าขั้นปฐมได้ บรรดาประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรป จึงพากันให้เงินอุดหนุนการเพาะปลูกและการส่งออกข้าว หากยึดถือหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมแล้ว ประเทศ

มหาอำนาจเหล่านี้จะไม่อยู่ในฐานะผู้ผลิตข้าวอีกต่อไป เพราะไม่มีความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการเพาะปลูกข้าว หากการผลิตและการค้าข้าวเป็นไปโดยเสรี ประเทศมหาอำนาจเหล่านี้จะต้องแปรสภาพเป็นผู้นำเข้าข้าว แต่ด้วยพลังทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ภายในประเทศ รัฐบาลเหล่านี้จึงยังคงดำเนินนโยบายการอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวต่อไป

การให้เงินอุดหนุนในการผลิตและการส่งออกข้าวทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงจากระดับที่ไม่มีนโยบายดังกล่าวนี้ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้ปริมาณการผลิตและการส่งออกมีมากกว่าระดับที่เป็นไปโดยธรรมชาติ หากปราศจากนโยบายเช่นนี้ ข้าวไทยจะสามารถทะลุทะลวงสู่ตลาดอเมริกัน ญี่ปุ่น และประชาคมยุโรปได้ไม่มากนัก ซึ่งจะช่วยยกฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาได้โดยอ้อม อย่างไรก็ตาม ไม่เพียงแต่ข้าวไทยจะไม่สามารถเจาะตลาดประเทศมหาอำนาจได้มากเท่าที่ควรแล้ว ยังต้องเผชิญกับการแย่งชิงตลาดจากประเทศมหาอำนาจอีกด้วย ในขณะที่ญี่ปุ่นไม่สามารถส่งข้าวออกได้ ประชาคมยุโรปแม้จะส่งข้าวออกได้ แต่ปริมาณการส่งออกก็ยังน้อยนัก มีเฉพาะแต่สหรัฐอเมริกาที่สามารถส่งออกข้าวจำนวนมาก ทั้งๆที่ประชาชนชาวอเมริกันมิได้บริโภคข้าวเป็นอาหารหลัก และระบบเศรษฐกิจอเมริกันมิได้มีความชำนาญพิเศษและความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการเพาะปลูกข้าว แต่ด้วยนโยบายการพยุงราคาและการให้เงินอุดหนุนในการเพาะปลูกข้าวซึ่งมีมาตั้งแต่ปี 2481 สหรัฐอเมริกาก็กลายเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวรายสำคัญ โดยในบางช่วงเวลาสามารถครองความเป็นผู้นำในการส่งออกในระหว่างปี 2523-2527 ตำแหน่งผู้ส่งออกอันดับที่หนึ่งตกแก่ไทย ส่วนแบ่งตลาดของข้าวไทยเพิ่มขึ้นจาก 20.32% ในปี 2522 เป็น 33.58% ของปริมาณข้าวที่มีการซื้อขายกันในตลาดโลกในปี 2527 ในขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของข้าวอเมริกันลดลงจาก 21.89% ในปี 2522 เหลือเพียง 17.38% ในปี 2527 ในปี 2528 รัฐสภาอเมริกันได้ผ่านกฎหมาย Food Security Act of 1985 (หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า Farm Act) โดยที่บทบัญญัติอันว่าด้วยข้าว (Rice Title) ในกฎหมายฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดคืนจากไทย ดังนั้น จึงเปิดช่องให้จ่ายเงินอุดหนุนในอัตราสูงกว่า 100% ของราคาส่งออกได้

ในปี 2529 บริษัทสินเชื่อโภคภัณฑ์ (Commodity Credit Corporation หรือ CCC) ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงเกษตรอเมริกันที่มีหน้าที่ในการรับจำนำโภคภัณฑ์ตาม Food Security Act of 1985 ได้นำข้าวจำนวน 2 ล้านตัน ซึ่งเก็บสต็อกไว้ระหว่างปี 2524-2528 ระบายสู่ตลาด ยังผลให้ราคาข้าวชนิด 100% ณ กรุงเทพฯ ลดลงเมตริกตันละ 30-40 เหรียญอเมริกัน จากระดับเมตริกตันละ 210-220 เหรียญอเมริกัน เหลือเพียง 180-190 เหรียญอเมริกัน การตกต่ำของราคาข้าวไทยดังกล่าวนี้เกิดขึ้นพร้อมๆกับการซื้อข้าวเพิ่มขึ้นของบราซิล และการเลิกเก็บพรีเมียมข้าวของรัฐบาลไทยในเดือนมกราคม 2529 สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ

ไทย (TDRI) ศึกษาพบว่า การระบายข้าวอเมริกันจำนวน 2 ล้านตันสู่ตลาดโลกในปี 2529 ทำให้ราคาข้าวเปลือกในประเทศไทยลดลงประมาณต้นละ 400 บาท หรือประมาณ 15% ของราคาข้าวเปลือกในขณะนั้น นโยบายการพยุงราคาและการให้เงินอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวของรัฐบาลอเมริกันจึงสร้างความเสียหายแก่ชาวนาไทย และนับเป็นกรณีตัวอย่างอันดีว่า รัฐบาลอเมริกันรังแกชาวนาไทย

แม้ว่านโยบายของรัฐบาลอเมริกันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ข้าวไทยในปี 2529 แต่รัฐบาลไทยก็ฉลาดเกินกว่าที่จะปกป้องผลประโยชน์ของชาวนาด้วยการนำเรื่องร้องเรียนต่อ GATT เพื่อให้ไต่สวนและชี้ขาด แต่ต่อมาในปี 2530 จะมีนโยบายที่เด่นชัดว่าจะฟ้องร้องต่อ GATT แต่การฟ้องร้องก็หาได้เกิดขึ้นไม่ สิ่งเดียวที่กระทรวงพาณิชย์ทำได้ ก็คือการร้องแรกแหกกระเชอเกือบทุกครั้งที่รัฐบาลอเมริกันระบายข้าวสู่ตลาดโลก

ในเดือนมีนาคม 2534 รัฐบาลอเมริกันได้ทำสัญญาขายข้าวชนิด 35% จำนวน 63,000 ตันแก่ฟิลิปปินส์ในลักษณะที่ให้ความช่วยเหลือตามรัฐบัญญัติ 480 (PL 480) ในกรณีนี้ประเทศผู้ซื้อสามารถชำระเงินด้วยเงินตราสกุลท้องถิ่นแทนเงินดอลลาร์อเมริกันได้ สัญญาข้าวที่สหรัฐอเมริกาขายแก่ฟิลิปปินส์ครั้งนี้มีมูลค่า 20 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ผ่อนชำระภายในกำหนด 30 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ย 4% ต่อปี เมื่อคำนวณตามราคาปัจจุบัน ซึ่งรวมต้นทุนและค่าขนส่งถึงนครมนิลาจะตกประมาณต้นละ 187.80 เหรียญอเมริกัน ในขณะที่ข้าวเกรดเดียวกันที่ขายในตลาดระหว่างประเทศมีราคาต้นละ 257 เหรียญอเมริกัน แสดงว่า ข้าวอเมริกันขายต่ำกว่าราคาตลาดถึงต้นละ 69.20 เหรียญอเมริกัน โดยที่ข้าวอเมริกันที่นำออกขายนี้เป็นข้าวในสต็อกของ CCC ตามโครงการพยุงราคานั้นเอง กระทรวงพาณิชย์ไทยไม่สามารถทำอะไรอย่างอื่นนอกเหนือไปจากการยื่นหนังสือประท้วงต่อสถานทูตอเมริกันประจำประเทศไทย (แนวหน้า ฉบับวันที่ 30 มีนาคม 2534) อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏต่อมาว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์มิได้ซื้อข้าวราคาถูกลงจากสหรัฐอเมริกา เนื่องจากสต็อกข้าวภายในประเทศมีพอเพียงแก่การบริโภค แต่หันไปซื้อถั่วเหลืองแทน (Bangkok Post ฉบับวันที่ 31 พฤษภาคม 2534)

ต่อมาในปลายเดือนพฤษภาคม 2534 รัฐบาลอเมริกันตกลงขายข้าวราคาถูกลงตามรัฐบัญญัติ 480 แก่ไต้หวันจำนวน 60,000 ตัน มูลค่า 10 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ผ่อนชำระภายใน 7 ปี โดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 4% กระทรวงพาณิชย์ไทยมีเจตนาประท้วง เพราะมีผลกระทบต่อ การส่งออกข้าวเกรดต่ำของไทย (The Nation ฉบับวันที่ 31 พฤษภาคม 2534)

นอกเหนือจากการให้เงินอุดหนุนแล้ว การห้ามการนำเข้าข้าวก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งที่ทำให้การค้าข้าวระหว่างประเทศไม่ขยายตัวเท่าที่ควร ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของประเทศที่ปกป้องชาวนาของตนด้วยการห้ามนำเข้าข้าว รัฐบาลอเมริกันเคยพยายามกดดันให้

ญี่ปุ่นเปิดตลาดสำหรับข้าวอเมริกัน แต่ไร้ผล ทั้งนี้เพราะชาวนาเป็นกลุ่มการเมืองที่ทรงอิทธิพล ในพรรคเสรีประชาธิปไตยซึ่งเป็นรัฐบาล ในปี 2529 สมาคมโรงสีอเมริกันเคยขอความร่วมมือจากสมาคมพ่อค้าข้าวส่งออกไทยให้กดดันรัฐบาลญี่ปุ่นให้เปิดตลาดข้าว แต่ฝ่ายไทยไม่เล่นด้วยการเปิดตลาดข้าวญี่ปุ่นไม่เป็นประโยชน์แก่ไทยมากนัก เพราะชาวญี่ปุ่นบริโภคข้าวพันธุ์ japonica แต่ไทยปลูกข้าวพันธุ์ indica

การห้ามการนำเข้านั้นขัดต่อหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม เพราะหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยมมีแต่จะส่งเสริมให้การค้าระหว่างประเทศขยายตัว การห้ามการนำเข้าจึงละเมิดบทบัญญัติ มาตรา 11 ของ GATT แต่ในขณะที่มีการร่างข้อตกลง GATT นั้น ประเทศมหาอำนาจได้ผลักดันให้มีข้อยกเว้นเพื่อปกป้องกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทในประเทศมหาอำนาจนั่นเอง ดังนั้น มาตรา 11 (2) (C) จึงมีข้อยกเว้นว่า การห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมงเป็นสิ่งที่กระทำได้ ด้วยเหตุนี้เอง การที่ญี่ปุ่นและเกาหลีได้ห้ามนำเข้าข้าวจึงมิได้ละเมิดบทบัญญัติ ของ GATT ข้อที่น่าประหลาดใจยิ่งก็คือ รัฐบาลไทยได้ประกาศใช้มาตรการการห้ามนำเข้าข้าวเจ้า ข้าวเหนียว ข้าวเปลือก และข้าวอนามัยหรือข้าวที่ปรุงแต่งแล้วด้วย ทั้งนี้ตามประกาศกระทรวง พาณิชยกรรมฉบับที่ 61 (พ.ศ. 2514) ซึ่งออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมการนำเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2496 (พระราชกฤษฎีกานี้ออกตามความใน พ.ร.บ.ควบคุมการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าบางอย่าง พ.ศ.2482)

ประเด็นเรื่องการให้เงินอุดหนุนการผลิตและการส่งออกสินค้าขั้นปฐม และ ประเด็นเรื่องการห้ามนำเข้าผลิตผลการเกษตรและผลิตผลการประมง เป็นประเด็นสำคัญในการ เสร็จจากการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ซึ่งคาราคาซังอยู่ในขณะนี้ เพราะข้อยกเว้น ทั้งสองนี้ละเมิดหลักการเศรษฐกิจเสรีนิยม ซึ่งกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของประเทศกลุ่มโลก ที่สามที่ต้องอาศัยรายได้จากการส่งออกสินค้าขั้นปฐมอย่างสำคัญ ในประเด็นแรก สหรัฐอเมริกา ได้ร่วมกับกลุ่มประเทศแคร์นส์ (Cairns Group) ในการผลักดันให้เลิกการให้เงินอุดหนุนสินค้า เกษตร แต่ประชาคมยุโรปยังไม่ยินยอม ส่วนสหรัฐฯ แม้จะประกาศจุดยืนอยู่ข้างกลุ่มประเทศ ด้อยพัฒนา แต่ก็มีพฤติกรรมชนิด 'มือถือสาปากถือศีล' โดยที่ยังคงให้เงินอุดหนุนการผลิตและ การส่งออกสินค้าเกษตรต่อไป ในประเด็นที่สอง ทั้งญี่ปุ่นและเกาหลีได้ยังคงยืนยันที่จะห้ามนำเข้า ผลิต ผลการเกษตรและผลิตผลการประมง

ตราบเท่าที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ GATT ให้เป็นไปตามหลักการ เศรษฐกิจเสรีนิยม รัฐบาลอเมริกันจะยังคงรังแกชาวนาไทยได้ต่อไป

ปัจฉิมลิขิต

1. ส่วนแบ่งตลาดของไทยในตลาดข้าวระหว่างประเทศเพิ่มขึ้นสู่ระดับ 40% ในปี 2532 หลังจากนั้น ร่วงหล่นมาสู่ระดับ 31-32% กระทรวงเกษตรอเมริกัันคาดว่า ส่วนแบ่งตลาดของข้าวไทยในปี 2535 ตกประมาณ 32.7% สำหรับส่วนแบ่งตลาดของข้าวอเมริกันนั้น มีแนวโน้มตกต่ำลงจาก 19.7% ในปี 2532 เหลือเพียง 17.3% ในปี 2534 และคาดว่าจะเหลือเพียง 15.6% ในปี 2535

2. ความพยายามในการผลักดันให้ยกเลิกมาตรการการห้ามนำเข้าข้าวในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยยังไม่ประสบผลสำเร็จ แม้ว่าผู้นำประเทศญี่ปุ่นจะเริ่มเสียงอ่อนและกำลังพิจารณาที่จะบังคับใช้มาตรการการตั้งกำแพงภาษีแทนมาตรการการห้ามนำเข้า แต่แรงต่อต้านจากชาวนาญี่ปุ่นยังไม่อ่อนระโหย แม้ในช่วงต้นปี 2536 นี้เอง ชาวนาในญี่ปุ่นเกาหลีใต้ และได้หวัน เดินขบวนคัดค้านนโยบายการค้าข้าวเสรี

เมื่อโรงสีอเมริกันเล่นงานชาวนาไทย

สมาคมโรงสีอเมริกัน (U.S. Rice Millers Association) ได้ยื่นข้อร้องเรียนต่อกระทรวงพาณิชย์อเมริกันว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการส่งออกข้าว จนราคาข้าวส่งออกของไทยต่ำกว่าระดับอันเป็นที่ยอมรับได้ จึงร้องขอให้รัฐบาลอเมริกันจัดเก็บอากรขาเข้าเพื่อตอบโต้ข้าวไทย (countervailing duty) ทั้งนี้เป็นรายงานข่าวเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม ที่ผ่านมา

ในทัศนะของรัฐบาลอเมริกัน การที่สหรัฐอเมริกามีปัญหาการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ส่วนสำคัญเป็นเพราะสหรัฐฯเผชิญกับภาวะการค้าอันไม่เป็นธรรม (unfair trade) จากประเทศคู่ค้า แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์นามอุโฆษจำนวนมากจะไม่ยอมรับบทวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ แต่บทวิเคราะห์เช่นนี้เองที่เป็นปรัชญาพื้นฐานของ Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988 (หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า Trade Act) อันมีบทบัญญัติแห่งมาตรา 301 อันเลื่องชื่อ

การให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออก (export subsidy) ถือเป็นปฏิบัติการของการค้าอันไม่เป็นธรรม เพราะการให้เงินอุดหนุนเพื่อการส่งออกมีผลในการบิดเบือนการค้า (trade distortion) สินค้าที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเทศผู้ผลิตจะถูกนำเข้าสู่สหรัฐฯมากกว่าปกติเมื่อเทียบกับกรณีที่ไม่มีเงินอุดหนุน เพราะการให้เงินอุดหนุนจะทำให้ราคาสินค้าส่งออกต่ำกว่าปกติ ในบางกรณี การทะลักเข้ามาของสินค้าเข้ามีมากถึงขนาดที่สร้างความเสียหายอย่างร้ายแรง (serious injury) แก่การผลิตและการค้าภายในสหรัฐฯเอง ผู้ผลิตสินค้านั้นในสหรัฐฯจึงต้องร้องขอให้รัฐบาลอเมริกันจัดเก็บอากรขาเข้าเพื่อตอบโต้ (countervailing duty) อากรขาเข้าพิเศษดังกล่าวนี้ ซึ่งเรียกกันโดยทั่วไปว่า CVD เป็นมาตรการที่ใช้ในการลดล้างผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการให้เงินอุดหนุน อาทิเช่น หากพบว่า รัฐบาลประเทศคู่ค้าได้ให้เงินอุดหนุนแก่สินค้าชนิดหนึ่งชนิดใดเป็นมูลค่าคิดเป็น 10% ของราคาส่งออก รัฐบาลอเมริกันก็จะจัดเก็บอากรขาเข้าพิเศษในอัตราประมาณ 10% ของราคานำเข้า ทั้งนี้เพื่อให้การนำเข้าลดลงสู่ระดับธรรมชาติเสมือนหนึ่งว่าประเทศผู้ส่งออกมิได้มีการให้เงินอุดหนุน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 มิถุนายน 2534

สมาคมโรงสีอเมริกันเคยร้องเรียนให้รัฐบาลอเมริกันเก็บอากรขาเข้า CVD เพื่อตอบโต้ข้าวไทยมาครั้งหนึ่งแล้วเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2528 โดยกล่าวหาว่า รัฐบาลไทยได้ให้เงินอุดหนุนทั้งในด้านการผลิตและการส่งออกข้าวไทย มาตรการการอุดหนุนเหล่านี้ประกอบด้วย สินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) การคืนอากรขาออก (tax rebate) การพยุงราคาข้าว การลงทุนด้านการสาธารณูปโภคและทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การใช้จ่ายด้านการชลประทาน สิทธิประโยชน์อันได้จากการส่งเสริมการลงทุน สิทธิประโยชน์อันได้จากการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะจากการกำหนดเขตการแปรรูปเพื่อการส่งออก (export-processing zone) การเสียค่าไฟฟ้าในอัตราพิเศษ และสิทธิประโยชน์ที่ได้รับจากกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ (International Trade Promotion Fund) ในกรณีนี้ สมาคมโรงสีอเมริกันเสนอว่า กระทรวงพาณิชย์อเมริกันควรจะต้องจัดเก็บอากรขาเข้า CVD ในอัตรา 1.6% จากข้าวไทย

ในช่วงเวลาใกล้เคียงกับที่สมาคมโรงสีอเมริกันร้องเรียนเรื่องข้าวไทยนี้ เป็นเวลาที่รัฐสภากำลังพิจารณาร่างกฎหมาย Food Security Act of 1985 (หรือที่รู้จักกันทั่วไปว่า Farm Act) ชาวนาและโรงสีอเมริกันพยายามผลักดันให้รัฐบาลของตนจัดสรรเงินอุดหนุนการเพาะปลูกข้าวต่อไป การร้องเรียนเรื่องข้าวไทยนี้ส่วนหนึ่งก็เพื่อแสดงให้เห็นประชาชนและรัฐสภาอเมริกันเห็นว่าข้าวอเมริกันถูกข้าวไทยรังแก

ในระหว่างปี 2523-2527 ส่วนแบ่งของข้าวไทยในตลาดโลก (market share) ก้าวกระโดดจากประมาณ 22% เป็น 34% ในขณะที่ส่วนแบ่งตลาดของข้าวอเมริกันลดลงจาก 22% เหลือเพียง 17% สาเหตุสำคัญเป็นเพราะว่า ราคาข้าวในตลาดโลกมีแนวโน้มต่ำลง (รวมทั้งข้าวไทย) อันเป็นผลจากการเพิ่มผลผลิตข้าว ซึ่งเป็นผลจากการปฏิวัติเขียวอีกทอดหนึ่ง แต่ราคาข้าวอเมริกันทรงตัวอยู่ในระดับสูง อันเป็นผลจากนโยบายการพยุงราคาข้าวของรัฐบาลอเมริกัน สถานะการแข่งขันของข้าวอเมริกันในตลาดโลกจึงตกต่ำลง จุดประสงค์สำคัญประการหนึ่งของ Food Security Act of 1985 ก็คือ การแย่งชิงส่วนแบ่งตลาดคืนจากข้าวไทย

ในระหว่างปี 2523-2527 ข้าวไทยที่ส่งไปขายยังสหรัฐอเมริกามีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากปีละ 8.95 ล้านบาทในปี 2523 เป็น 279.26 ล้านบาทในปี 2527 ผู้ที่ส่งข้าวไปขายในตลาดอเมริกันเป็นผู้ประกอบการรายเล็กและมีจำนวนน้อยกว่า 20 บริษัท ข้าวที่ส่งออกไปขายในตลาดอเมริกันเป็นข้าวสารเจ้าชนิด 100% และข้าวเหนียวชนิด 10% ลูกค้าส่วนใหญ่ก็คือ คนไทยและชาวอินโดจีนอพยพในสหรัฐอเมริกา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนำเข้าข้าวในสหรัฐอเมริกามีอยู่ไม่มากนัก เพราะข้าวมีใช้อาหารหลักของคนอเมริกัน ส่วนแบ่งตลาดของข้าวไทยในตลาดอเมริกันจึงอยู่ในระดับสูงกว่า 70% ของมูลค่าข้าวที่สหรัฐฯ นำเข้าจากต่างประเทศ

เมื่อสมาคมโรงสีอเมริกันกล่าวหาข้าวไทยในปี 2528 นั้น บริษัทผู้ส่งออกซึ่งมีผลประโยชน์จากการขายข้าวในตลาดอเมริกันได้ร่วมกับกระทรวงพาณิชย์ไทยในการว่าจ้างนาย

วิลเลียม บาร์ริงเจอร์ (William Barringer) เป็นนายแก้ต่าง นายบาร์ริงเจอร์ผู้นี้เคยมีประสบการณ์ในการเป็นนายแก้ต่างแก่ธุรกิจสิ่งทอไทย ซึ่งถูกรัฐบาลอเมริกันสอบสวนในกรณีคล้ายคลึงกันนี้ ฝ่ายไทยได้ต่อสู้โต้แย้งข้อกล่าวหาของสมาคมโรงสีอเมริกันดังต่อไปนี้

ประการแรก สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำที่รัฐบาลไทยให้แก่พ่อค้าส่งออกข้าวนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะส่งเสริมให้ผู้ส่งออกซื้อข้าวภายในประเทศเพื่อการส่งออกมากขึ้น ซึ่งจะยังผลให้ราคาข้าวเปลือกภายในประเทศและรายได้ของชาวนาเพิ่มขึ้น ข้อแก้ตัวในประเด็นนี้ดูเหมือนจะฟังไม่ขึ้น เพราะการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อการส่งออกย่อมก่อให้เกิดการบิดเบือนการค้าอย่างมิอาจปฏิเสธได้

ประการที่สอง ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า การคืนอากรเพื่อส่งเสริมการส่งออก แม้จะเป็นมาตรการที่รัฐบาลไทยใช้ในการส่งเสริมการส่งออกก็จริงอยู่ แต่การส่งออกข้าวมิได้รับประโยชน์จากมาตรการนี้ ตรงกันข้ามการส่งออกข้าวกลับต้องเสียค่าพรีเมียมข้าวและอากรขาออก

ประการที่สาม ฝ่ายไทยยอมรับว่า รัฐบาลไทยมีนโยบายการพยุงราคาข้าวเปลือก แต่รัฐบาลประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ส่งออกหรือผู้นำเข้าล้วนแล้วแต่มีนโยบายประเภทเดียวกันนี้ทั้งสิ้น รัฐบาลอเมริกันก็ได้ใช้จ่ายเงินจำนวนมากในการพยุงราคาข้าว ฝ่ายไทยโต้แย้งต่อไปว่าการพยุงราคาข้าวหาได้มีผลในการทำให้การส่งออกเพิ่มขึ้นแต่ประการใดไม่ ตรงกันข้ามการส่งออกกลับลดลง เพราะมาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้ราคาข้าวภายในประเทศสูงขึ้น ซึ่งย่อมยังผลให้ราคาข้าวส่งออกแพงขึ้นด้วย

ประการที่สี่ ฝ่ายไทยยอมรับว่า รัฐบาลไทยมีโครงการขายปุ๋ยราคาถูกแก่ชาวนา แต่ชาวนาที่ได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวนี้ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่มีฐานะยากจน รัฐบาลประเทศต่างๆ ล้วนแล้วแต่มีโครงการลักษณะนี้

ประการที่ห้า ฝ่ายไทยยอมรับว่า รัฐบาลไทยได้ลงทุนในการจัดสรรทุนพื้นฐานของสังคม (infrastructure) และระบบชลประทาน แต่การลงทุนในการสร้างถนนนั้นก็เพื่อประโยชน์ในการขนส่งคมนาคมโดยทั่วไปหาได้สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวนาโดยเฉพาะ ส่วนการลงทุนด้านการชลประทานนั้นแล้ว ก็เพื่อจัดสรรน้ำแก่ประชาชนในชนบทซึ่งกระจัดกระจายอยู่ทั่วประเทศ

ประการที่หก ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า แม้รัฐบาลไทยจะให้สิทธิประโยชน์ด้านต่างๆ แก่กิจการที่รัฐบาลส่งเสริมให้มีการลงทุน แต่การเพาะปลูกข้าวมิใช่กิจการที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการดังกล่าวนี้ เท่าที่ผ่านมามีโรงสีเพียงหนึ่งโรงเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากมาตรการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาล ซึ่งนับว่าน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนโรงสี 40,000 โรงที่กระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังไม่มีโรงสีใดเลยที่ตั้งอยู่ในเขตการแปรรูปเพื่อการส่งออก (export-

processing zone) ข้อเท็จจริงดังที่ปรากฏในปี 2528 ก็คือ ไม่มีชวานาคไนโด ไม่มีโรงสีโด และไม่มีพ่อค้าส่งออกข้าวรายใดที่ได้รับสิทธิประโยชน์พิเศษจากนโยบายของรัฐบาล

ประการสุดท้าย ฝ่ายไทยโต้แย้งว่า แม้ว่าจะมีกองทุนส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งเก็บค่าธรรมเนียมจากพ่อค้านำเข้าระหว่างเดือนมกราคมถึงธันวาคม 2525 เพื่อนำมาช่วยเหลือผู้ส่งออกที่ประสบปัญหา แต่กองทุนดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นกองทุนเอกชน หาใช่เงินกองทุนของรัฐบาลไม่ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงจนถึงปี 2528 ยังปรากฏว่าไม่มีพ่อค้าข้าวส่งออก รายใดที่ได้รับความช่วยเหลือจากกองทุนนี้

ผู้ที่มีใจเป็นธรรม แม้จะมีใช่คนไทย เมื่อเห็นข้อกล่าวหาและเหตุผลในการกล่าวหาของสมาคมโรงสีอเมริกันแล้ว คงอดรู้สึกมิได้ว่า สหรัฐฯกำลังทำตัวเป็นอันธพาลที่มีพฤติกรรมไม่แตกต่างไปจากสุนัขจิ้งจอกที่ข่มขู่ลูกแกะในนิทานอีสป อย่างไรก็ตาม การไต่สวนของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันในเวลาต่อมาได้ข้อสรุปว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการส่งออกข้าว โดยมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 0.75 ของราคาส่งออก ซึ่งต่ำกว่าตัวเลขประมาณการของสมาคมโรงสีอเมริกัน เมื่อผลการไต่สวนของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันได้ข้อยุตินั้น ก็เป็นเวลาที Food Security Act of 1985 ได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว และรัฐบาลอเมริกันกำลังดำเนินมาตรการพุงราคาข้าวตามกฎหมายใหม่ คำร้องเรียนของสมาคมโรงสีอเมริกันเพื่อให้รัฐบาลของตนลงโทษข้าวไทยในปี 2528 นั้น จึงเป็นเพียงเกมการเมืองเพื่อให้ประชาชนชาวอเมริกันเห็นใจชาวนาอเมริกัน และเพื่อให้รัฐสภาผ่าน Food Security Act of 1985 เท่านั้น

นักเศรษฐศาสตร์ไทยจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับผลการประมาณการของกระทรวงพาณิชย์อเมริกันที่ว่า รัฐบาลไทยได้ให้เงินอุดหนุนการผลิตและการส่งออกข้าวคิดเป็นร้อยละ 0.75 ของราคาส่งออก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในการประมาณการดังกล่าวนี้ กระทรวงพาณิชย์อเมริกันมิได้คำนวณผลกระทบของการเก็บพรีเมียมข้าวและอากรขาออกที่มีต่อการส่งออกด้วย โดยที่ในขณะที่พรีเมียมและอากรการส่งออกข้าวมีมูลค่าประมาณร้อยละ 5 ของราคาส่งออก ซึ่งหากนำมาคำนวณด้วยอัตราการอุดหนุนการผลิตและการส่งออกข้าวจะมีค่าติดลบ มิได้มีค่าเป็นบวกดังประมาณการของกระทรวงพาณิชย์อเมริกัน

ข้อร้องเรียนของสมาคมโรงสีอเมริกันเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม 2534 ที่ผ่านมานี้ มิได้แตกต่างจากข้อกล่าวหาในเดือนตุลาคม 2528 โดยพื้นฐาน ข้อเท็จจริงต่างๆมิได้แตกต่างจากที่เป็นอยู่เมื่อ 6 ปีที่แล้วมากนัก มูลค่าข้าวไทยที่ส่งออกไปขายยังสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับปีละ 750 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยมาก และโดยทั่วไปแล้ว ข้าวไทยมิได้เข้าไปแย่งตลาดข้าวอเมริกัน เพราะข้าวไทยส่งเข้าไปขายแก่ผู้บริโภคชาวเอเชียในสหรัฐฯ ในขณะที่ข้าวอเมริกันผลิตขึ้นเพื่อการส่งออก อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดกันว่า ฝ่ายไทยคงต้องว่าจ้างนายวิลเลียม บาร์ริงเจอร์ เป็นทนายแก้ต่างอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ต้องจ่ายค่าทนาย 100,000 เหรียญอเมริกัน

ในขณะที่ฝ่ายอเมริกันกล่าวหาว่า รัฐบาลไทยได้ให้การอุดหนุนการผลิตและการส่งออกข้าว จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงแก่การเพาะปลูกข้าวในสหรัฐอเมริกา ฝ่ายอเมริกันไม่เคยมีความสำนึกทางมนุษยธรรมเลยว่า โครงการพยุงราคาข้าวของรัฐบาลอเมริกันซึ่งใช้เงินอุดหนุนปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และเป็นประโยชน์แก่ชาวนาอเมริกันเพียงประมาณ 11,000 ครอบครัว ได้สร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ชาวนาไทยมากน้อยเพียงใด ในขณะที่ชาวนาไทยมีถึง 3.2 ล้านครอบครัว และมีฐานะเศรษฐกิจด้อยกว่าชาวนาอเมริกันเป็นอันมาก การที่รัฐบาลอเมริกันนำข้าวในโครงการพยุงราคาท่วมตลาดโลก ซึ่งทำให้ราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลง ดังกรณีที่เกิดขึ้นในปี 2529 ก่อผลกระทบต่อฐานะทางเศรษฐกิจของชาวนาไทยอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ พฤติกรรมของรัฐบาลอเมริกานี้ยากที่จะปฏิเสธได้ว่าได้สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงแก่การเพาะปลูกข้าวในประเทศไทย แต่รัฐบาลไทยก็หาได้มีความกล้าหาญทางจริยธรรมที่จะนำเรื่องร้องเรียนต่อ GATT แต่ประการใดไม่

กระทรวงพาณิชย์กับการผลาญเงินแผ่นดิน

ผมรู้สึกเสียดายเงินของแผ่นดินจำนวน 151 ล้านบาทที่ต้องสูญไปในการขายข้าวราคาถูกแก่สหภาพโซเวียต พอๆกับที่ผมรู้สึกเสียดายเงินของแผ่นดินที่ต้องเสียไปในโครงการปักธงสีฟ้าที่กระทรวงพาณิชย์พยายามจะหลอกหลวงประชาชนว่าสามารถควบคุมราคาสินค้าไว้ได้

ผมติดตามข่าวสารเกี่ยวกับโครงการขายข้าวราคาถูกแก่สหภาพโซเวียตมาตั้งแต่ต้นและทราบว่า โครงการนี้เกิดจากการผลักดันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์ในช่วงที่นายอมเรศ ศิลาอ่อน เพิ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ไม่นาน นายอมเรศได้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่แล้วก็ขอให้นายกรัฐมนตรีระงับเรื่องไว้ เมื่อผมทราบข่าวนี้ ผมยังนึกอยู่ในใจว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ "เป็นมวย" เพราะโครงการขายข้าวราคาถูกได้ก่อให้เกิดกรณีข้อหาทั้งในยุคที่นายมนตรี พงษ์พานิช และนายสุบิน ปิ่นขยัน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ "เป็นมวย" มากกว่าที่ผมคิด เพราะในวันที่ 15 ตุลาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงพาณิชย์ขายข้าวราคาถูกแก่สหภาพโซเวียตตามคำเสนอขอเรื่องนี้ทำให้เพื่อนร่วมงานของผมที่ทำพระจันทร์พากันงงงายและไม่เข้าใจว่า เหตุไฉนรัฐมนตรีคนใหม่จึงหาญกล้า "จับ" โครงการนี้โดยไม่เกรงต่อการเสียชื่อเสียงและเกียรติประวัติวงศ์ตระกูล ทั้งที่โครงการลักษณะเดียวกันนี้มีประวัติอันต่างพร้อมเสมอมาตั้งแต่ต้น ผมยังจำได้ว่า แม้เพื่อนร่วมงานของผมจะรู้สึกงงงายในกรณีนี้ แต่ความมีนงมีได้มีมากเท่ากับเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศเลิกประมูลมันสำปะหลังในเวลาต่อมา

ตามโครงการข้าวโซเวียต กระทรวงพาณิชย์ตกลงขายข้าวขาวชนิด 15% จำนวน 200,000 ตันในราคาตันละ 261 เหรียญอเมริกัน โดยให้สหภาพโซเวียตผ่อนชำระภายในกำหนด 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 4%ต่อปี ในขณะนั้นกระทรวงพาณิชย์มีข้าวขาว 15% อยู่ในสต็อกเพียง 25,000 ตัน ดังนั้น จึงต้องมีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดซื้อข้าวเพื่อส่งมอบแก่สหภาพโซเวียต ซึ่งประมาณว่า จะต้องใช้เงิน 1,373 ล้านบาท การณ์ปรากฏต่อมาว่า กระทรวงพาณิชย์โดย

องค์การคลังสินค้าได้กู้เงินจำนวน 1,272 ล้านบาทจากธนาคารกรุงไทย จำกัด และยืมเงินทรองจ่ายจำนวน 88 ล้านบาทจากหน่วยบัญชีข้าว (ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย)

ผลการดำเนินโครงการข้าวโซเวียตในรอบปีแรก ปรากฏว่า กระทรวงพาณิชย์ ติดค้างดอกเบี้ยอันพึงชำระแก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด 63 ล้านบาท และต้องคืนเงินยืมจำนวน 88 ล้านบาทแก่หน่วยบัญชีข้าว เพื่อให้สามารถปิดบัญชีในปีงบประมาณ 2534 ได้ แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีปัญญาชำระหนี้ จึงเสนอขอของบประมาณจำนวน 151 ล้านบาทจากรัฐบาล ทั้งนี้ตามมติของคณะกรรมการรับซื้อและเร่งระบายข้าวออกต่างประเทศเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2534 (มติชน ฉบับวันที่ 26 สิงหาคม 2534 และ Bangkok Post ฉบับวันเดียวกัน)

การของบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนของโครงการข้าวโซเวียตจะยังคงมีต่อไปอีกในปีงบประมาณ 2535 เพราะโครงการนี้จะยังคงอยู่ต่อไปอีกหนึ่งปี กระทรวงพาณิชย์เองเสนอประมาณการต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม 2533 เมื่อครั้งพิจารณาโครงการนี้ว่า จะต้องขาดทุนประมาณ 274.6 - 326.9 ล้านบาท จากเดิมที่คาดว่าจะต้องขาดทุนถึง 640 ล้านบาท เหตุที่ยอดขาดทุนลดลงนั้นเป็นเพราะกระทรวงพาณิชย์สามารถต่อรองขอขึ้นราคาข้าวจากเมตริกตันละ 255 เหรียญอเมริกัน เป็น 261 เหรียญอเมริกันได้ แต่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องข้าวมีความเห็นว่า ยอดขาดทุนจะสูงถึง 550 ล้านบาท (มติชน ฉบับวันที่ 23 ตุลาคม 2533)

กระทรวงพาณิชย์แสดงตนเสนอมาว่า รักชาวนาและเกษตรกรยิ่งกว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินโครงการรับซื้อพืชผลต่างๆ รวมตลอดจนการใช้มาตรการทางนโยบายอื่นๆ แต่การดำเนินโครงการเหล่านี้ก่อให้เกิดข้อกังขาในวงวิชาการเสมอมาว่า กระทรวงพาณิชย์ช่วยเกษตรกรหรือช่วยพ่อค้ากันแน่ ข้อที่ผมและเพื่อนร่วมงานจำนวนไม่น้อยประจักษ์แก่ใจก็คือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ได้ประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการดำเนินนโยบายเหล่านี้ กรณีทำนองเดียวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินนโยบายการสต็อกมันสำปะหลังยังมีอีกมาก และโรคโควิดที่จะถูกเปิดโปงตามลำดับ

การดำเนินโครงการรับซื้อพืชผลต่างๆเกือบทุกโครงการประสบการขาดทุน และกระทรวงพาณิชย์มักจะของบประมาณแผ่นดินมาชดเชยการขาดทุน แต่กระบวนกรของบประมาณดังกล่าวนี้ไม่โปร่งใส เพราะกระทรวงพาณิชย์ไม่เคยเสนอของบประมาณตามกระบวนการปกติ หากแต่มาของบประมาณในช่วงกลางหรือปลายปีงบประมาณ โดยที่การขาดทุนจากการดำเนินโครงการได้เกิดขึ้นแล้ว จึงเป็นการมัดมือชกคณะรัฐมนตรีให้อยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องอนุมัติงบประมาณ ในเมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติโครงการโดยที่รู้ว่าต้องขาดทุนมาตั้งแต่ต้น จารีตการปฏิบัติเช่นนี้ต้องนับว่าฝ่าฝืนวินัยทางการคลัง เพราะเป็นการเบิกเงินจากคลังไปใช้โดยปราศจากความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กระทรวงพาณิชย์มีชื่อเสียงในการดำเนิน

โครงการซื้อขายพืชผลขาดทุน หากกระทรวงพาณิชย์ยังคงยืนยันกรานที่จะดำเนินโครงการเหล่านี้ต่อไป ก็ควรที่จะเสนอโครงการเพื่อของบประมาณตามกระบวนการงบประมาณอันปกติ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน เทคโนโลยีหลายต่อคนที่ร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้เคยสังกัดสำนักเศรษฐศาสตร์อโศก (TDRI) ซึ่งมีบทบาทในการเรียกร้องวินัยทางการคลังเสมอมา มาบัดนี้กลับปล่อยปละละเลยให้มีการฝ่าฝืนวินัยทางการคลังต่อไป นับเป็นเรื่องน่าสลดยิ่งนัก

กระทรวงพาณิชย์เริ่มดำเนินโครงการรับซื้อและเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อยก ระดับราคาข้าวเปลือกต้นฤดูในฤดูการเพาะปลูก 2529/2530 กล่าวโดยหลักการแล้ว โครงการดังกล่าวนี้อาจช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศได้ เพราะช่วยระบายข้าวออกนอกประเทศ ทำให้ปริมาณข้าวภายในประเทศเหลือน้อยลง แต่ทั้งนี้การส่งข้าวออกตามโครงการดังกล่าวนี้ จักต้องเป็นการบุกเบิกตลาดใหม่หรือขยายตลาดเดิม โดยไม่ไปแย่งชิงตลาดข้าวของพ่อค้าส่งออกเอกชน ในการเร่งระบายข้าวส่งออกตอนต้นฤดูตามโครงการนี้ กระทรวงพาณิชย์ขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่ผู้ซื้อทั้งที่เป็นรัฐบาลและเอกชนในต่างประเทศ ข้อกำหนดที่ให้ขายข้าวแก่พ่อค้าเอกชนได้นี้เองเปิดช่องให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากโครงการนี้

ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์ประสบการขาดทุนจากโครงการขายข้าวราคาถูก โดยที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระการขาดทุนนี้ ผลประโยชน์ของโครงการส่วนใหญ่กลับตกแก่พ่อค้าส่งออกและบริษัทค้าข้าวระหว่างประเทศ พ่อค้าข้าวไทยจำนวนไม่น้อยได้ไปจัดตั้งบริษัทการค้าข้าวในต่างประเทศ และเข้ามารับซื้อข้าวราคาถูกจากกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ด้วยการรู้เห็นเป็นใจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ ในฤดูการเพาะปลูก 2529/2530 กระทรวงพาณิชย์ได้ตกลงขายข้าวราคาถูกแก่สาธารณรัฐประชาชนจีนและประเทศต่างๆในแอฟริการวม 370,000 ตัน และขายแก่บริษัทเอกชน 2 ราย คือ บริษัท Atraco และบริษัท Land Produce

*บริษัท Atraco ซื้อข้าวราคาถูกจากกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 250,000 ตัน บริษัทนี้มีสำนักงานที่เมืองรอดเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มนครหลวงค้าข้าว ข้าวจำนวนนี้ถูกส่งมอบให้อิหร่านตามสัญญาที่นครหลวงค้าข้าวและธนาพรชัยทำไว้ก่อนหน้านั้น ซึ่งช่วยลดการขาดทุนของบริษัททั้งสองได้อย่างสำคัญ เนื่องจากบริษัทผู้ส่งออกทั้งสองคาดการณ์ภาวะตลาดผิดพลาด ทำให้สัญญาการขายข้าวให้อิหร่านกำหนดราคาขายต่ำกว่าราคาตลาดอย่างมาก นโยบายการระบายข้าวส่งออกของกระทรวงพาณิชย์จึงเป็นประโยชน์แก่บริษัทผู้ส่งออกข้าวทั้งสองนี้

*บริษัท Land Produce (ซึ่งอ้างว่าทำสัญญาซื้อให้บริษัท Naracoopa) ซื้อข้าวราคาถูกจากกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 150,000 ตัน โดยที่บริษัทนี้เป็นบริษัทในเครือกลุ่มเกษตรรุ่งเรือง การณ์ปรากฏต่อมาว่า ข้าวจำนวนนี้ถูกส่งไปขายในยุโรปและแอฟริกา

ผมจำได้ว่า หนังสือพิมพ์ *The Nation* ได้รายงานข่าวเรื่องข้าวอิหร่านชนิดเกาะติดข้าว จนเป็นเหตุให้ผู้สื่อข่าวประจำกระทรวงพาณิชย์ถูกทำร้ายร่างกายถึงขั้นได้รับบาดเจ็บสาหัส

ในฤดูการผลิต 2533/2534 กระทรวงพาณิชย์ได้ตกลงขายข้าวแก่สาธารณรัฐประชาชนจีน 50,000 ตันในราคาตันละ 200 เหรียญอเมริกัน (f.o.b.) และแกโรมาเนีย 25,000 ตัน หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* รายงานว่า การขายข้าวราคาถูกในสองโครงการนี้จะทำให้รัฐบาลขาดทุน 50 และ 22 ล้านบาทตามลำดับ และการณ์ปรากฏว่า บริษัทริชโก้ (Richco S.A.) ซึ่งเป็นบริษัทค้าข้าวระหว่างประเทศของฝรั่งเศส เป็นผู้ส่งเรือมารับข้าว (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 6, 7 และ 8 พฤษภาคม 2534) เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้น่าเชื่อว่าบริษัทริชโก้ได้อาศัยชื่อสาธารณรัฐประชาชนจีนและโรมาเนียมาขอซื้อข้าวราคาถูกจากประเทศไทยแล้วนำไปขายต่อ โดยได้กำไรส่วนเกินเพิ่มขึ้นจากปกติ ทั้งนี้ปรากฏว่า ในช่วง 4 - 5 ปีที่ผ่านมา บรรดาบริษัทค้าข้าวระหว่างประเทศได้อาศัยช่องโหว่ของนโยบายการขายข้าวราคาถูกของประเทศผู้ส่งออกต่างๆ ในการแสวงหากำไรส่วนเกินด้วยวิธีการทำนองเดียวกันนี้

นับตั้งแต่ฤดูการเพาะปลูก 2529/2530 เป็นต้นมา ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า โครงการรับซื้อและเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกต้นฤดูของกระทรวงพาณิชย์ได้ช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศจริงหรือไม่ ประเด็นที่แน่ชัดก็คือ โครงการขายข้าวราคาถูกแก่กลุ่มนครหลวงค้าข้าวและกลุ่มเกษตรรุ่งเรืองในฤดูการเพาะปลูก 2529/2530 หาได้ช่วยขยายตลาดการส่งออกไม่ เพราะข้าวราคาถูกที่ขายนั้นถูกนำไปส่งมอบแก่ผู้ซื้อ ซึ่งได้ทำสัญญาซื้อขายอยู่ก่อนแล้ว ความข้อนี้เป็นจริงในกรณีริชโก้ด้วย ในกรณีเหล่านี้ โครงการเร่งระบายการส่งออกข้าวหาได้ช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศไม่

ในกรณีข้าวไซเวียต ยังไม่ปรากฏว่ามีเรื่องอื้อฉาวเกิดขึ้น แต่คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องยอมขาดทุนเพื่อให้ประชาชนชาวไซเวียตได้บริโภคข้าวราคาถูก โดยที่ผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกภายในประเทศไทยไม่ปรากฏแน่ชัด ในปัจจุบัน รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนไม่น้อยในการชดเชยการขาดทุนของโครงการซื้อขายพืชผลต่างๆ อีกทั้งต้องสูญเสียดอกเบี้ยอันพึงได้จำนวนมากจากนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) ทรัพยากรทางการเงินของแผ่นดินที่ต้องสูญเสียไปในโครงการเหล่านี้ ปีหนึ่งๆ ไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท โดยที่มีผู้ได้รับประโยชน์เพียงกระหีบมือหนึ่ง และประโยชน์หาได้ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริงไม่

จงยกเลิกโครงการเหล่านี้เสีย แล้วนำเงินมาแจกครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน
จำนวนประมาณ 1 ล้านครอบครัว จะไม่ตรงต่อเป้าหมายของนโยบายกว่าหรือ?

ปัจฉิมลิขิต

การณ์ปรากฏต่อมาว่า เมื่อถึงกำหนดการชำระหนี้ในวันที่ 20 ธันวาคม 2535
รัฐบาลรัสเซียไม่สามารถชำระหนี้ได้ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะทวงถามหลายครั้งในฤดูการผลิต
2535/2536 รัฐบาลไทยยังคงมีนโยบายที่จะขายข้าวให้รัสเซียอีก แต่ด้วยเหตุที่รัสเซียมีฐานะทาง
การเงินอันง่อนแง่น รัฐบาลไทยจึงเปลี่ยนนโยบายเป็นการนำข้าวแลกกับสินค้าบางประเภทของ
รัสเซีย ดังเช่น น้ำมัน ปุ๋ย และอื่นๆ

บทเรียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

เสนาบดีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และผู้ช่วยกำลังผลักดันให้ร่างกฎหมายสภาการเกษตรแห่งชาติผ่านสภานิติบัญญัติตามร่างกฎหมายดังกล่าวนี้ จะมีการจัดตั้งกองทุนเกษตรกรรวม โดยสืบทอดจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

ผมติดตามข่าวข้างต้นนี้ด้วยความไม่สบายใจยิ่ง และไม่รู้ลึกถึงเลที่จะกระโดดลงไปร่วมทำ "สงครามความคิด" ระหว่างสำนักเศรษฐศาสตร์ทำพระจันทร์และสำนักเศรษฐศาสตร์อโศก (TDRI) ฝ่ายหนึ่ง กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อีกฝ่ายหนึ่ง ผมมีความเห็นว่า รอยต่างที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรสร้างให้แก่สังคมเศรษฐกิจไทยนั้นแจ่มชัดมากพอที่เราไม่ควรจะปล่อยให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยอีก

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือเกษตรกรในด้านการส่งเสริมการเพิ่มผลผลิตและในการพยุงราคาผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้นและผลิตภัณฑ์อาหาร การบริหารกองทุนฯ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดหนึ่ง ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกร" คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง 11 คน และกรรมการที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่เกิน 8 คน รวมทั้งสิ้น 19 คน ในจำนวนนี้เป็นเกษตรกรอย่างน้อย 5 คน อย่างมากไม่เกิน 8 คน โดยมีปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังและปลัดกระทรวงพาณิชย์เป็นรองประธาน

ในการจัดตั้งกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในระยะแรกเริ่ม ได้มีการโอนเงินจำนวน 100.28 ล้านบาทจากกองทุนพิเศษส่งเสริมการเกษตรในปีงบประมาณ 2518 และต่อมาได้โอนเงินจากกองทุนรักษาระดับราคาน้ำตาลจำนวน 75 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 และกองทุนหมุนเวียนช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน 81.18 และ 73.00 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2525 และ

2526 ตามลำดับ เงินที่โอนจากกองทุนต่างๆไปให้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร มียอดรวม ทั้งสิ้น 330.09 ล้านบาท ซึ่งนับว่าน้อยนัก

แม้ว่าตาม พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 รัฐบาลสามารถจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน หรือโอนเงินงบประมาณรายจ่ายไปให้แก่กองทุนฯได้ แต่ตลอดระยะเวลาที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีชีวิตนับแต่ปี 2517 เป็นต้นมา รัฐบาลยังไม่เคยจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนฯเลย แหล่งรายรับสำคัญของกองทุนฯมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว ซึ่งก่อนหน้านี้เรียกกันว่า "พรีเมียมข้าว" รองลงมาได้แก่ ค่าธรรมเนียมการส่งออกน้ำตาล (พรีเมียมน้ำตาล) อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในตลาดโลกภัยพิบัติระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะราคาโภคภัณฑ์ขึ้นปฏุนตกต่ำระหว่างปี 2524-2529 มีผลกระทบต่อกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรอย่างมาก นับตั้งแต่ปี 2524 เป็นต้นมา รัฐบาลต้องค่อยๆลดอัตราพรีเมียมข้าว จนเลิกเก็บชั่วคราวในปี 2529 เนื่องจากราคาข้าวในตลาดโลกตกต่ำลงอย่างมาก กระแสของพรีเมียมข้าวซึ่งเคยไหลเข้าสู่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต้องขาดตอนลงนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นมา สภาพการณ์เช่นนี้ก็เกิดขึ้นในกรณีพรีเมียมน้ำตาลด้วย เพราะราคาน้ำตาลในตลาดโลกได้ตกต่ำลงจนอยู่ในระดับที่ไม่สามารถเก็บพรีเมียมน้ำตาลได้ กระแสของพรีเมียมน้ำตาลที่ไหลเข้าสู่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรได้ขาดตอนมาแต่ปีงบประมาณ 2528 แล้ว

พ.ร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดประเภทหรือชนิดของผลิตผลเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหารที่ผู้ส่งออกต้องเสียค่าธรรมเนียมการส่งออก แต่การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการส่งออก ตลอดจนระเบียบการเก็บและวิธีการชำระค่าธรรมเนียมดังกล่าวกลับเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์แต่เพียงฝ่ายเดียว โดยต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี

พรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาลที่จัดเก็บได้ไม่ต้องนำส่งเข้าคลังแผ่นดิน (บัญชีเงินคงคลัง) หากแต่นำเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรโดยตรง การเบิกจ่ายเงินจากกองทุนฯไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ และไม่ต้องการอนุญาตจากประชาชนโดยขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น การบริหารจัดการกองทุนฯ จึงเป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีโอกาสตรวจสอบได้ แนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่ขัดต่อวินัยทางการคลัง เพราะวินัยพื้นฐานทางการคลังมีอยู่ว่า บรรดารายรับทั้งปวงของแผ่นดินจักต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง และการเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร และมีกฎหมายรองรับ จึงจะชอบด้วยหลักการในการบริหาร การคลัง

ด้วยเหตุที่การเบิกจ่ายเงินจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีปัญหายุ่งยาก เท่ากับการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดิน เนื่องจากเป็นเงินนอกงบประมาณ บรรดากระทรวงทบวง กรมต่างๆจึงพากันเสนอโครงการเพื่อขอใช้เงินกองทุนดังกล่าวนี้ บางโครงการแทนที่จะเสนอเรื่อง ต่อคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรโดยตรง กลับ "ลักไก่" เสนอขออนุมัติใช้เงินกองทุนฯต่อที่ ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยเป็นวาระจร แล้วให้คณะรัฐมนตรีมา "บีบคอ" คณะกรรมการสงเคราะห์ เกษตรกรอีกทอดหนึ่ง ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจึงไม่สามารถทำหน้าที่ กลั่นกรองโครงการได้ อันเป็นเหตุให้การใช้เงินกองทุนเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

แม้ว่ารายได้ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บพรีเมียม ข้าว ซึ่งภาระส่วนสำคัญส่วนหนึ่งตกแก่ชาวนา แต่เกษตรกรผู้เพาะปลูกข้าวกลับได้ประโยชน์จาก กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรต่ำกว่าระดับอันพึงได้ โดยที่ชาวไร่อ้อยและเกษตรกรผู้เพาะปลูกพืช อื่นๆได้รับประโยชน์เกินกว่าระดับอันพึงได้ เงินกองทุนฯส่วนใหญ่จัดสรรไปใช้ในการพยุง หรือประกันราคาพืชผลต่างๆ พืชผลที่มีการพยุงหรือประกันราคามีได้จำกัดเฉพาะข้าวและอ้อย หากยังคลุมถึงฝ้าย ข้าวโพด ถั่วเขียว กระเทียม เกล็ด มะพร้าว กาแฟ และยางพารา ใครๆก็อยาก ได้ เงินกองทุนไปใช้ในการพยุงหรือประกันราคา นักการเมืองก็ร่ำร้องที่จะใช้เงินทุนนี้เพื่อสงเคราะห์ เกษตรกรในเขตการเลือกตั้งของตน แต่เกษตรกรที่เพาะปลูกพืชผลอื่นอยู่นั้นหาได้มีส่วนร่วมรับภาระ รายจ่ายของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่ มีแต่ชาวนาและชาวไร่อ้อยเท่านั้นที่เป็นผู้รับภาระ ในขณะที่ชาวไร่อ้อยสามารถรวมตัวกันเป็นกลุ่มเป็นก้อนได้อย่างเหนียวแน่น ซึ่งทำให้สามารถ แอ่งชิงผลประโยชน์จากกองทุนฯ เกินกว่าภาระรายจ่ายที่ร่วมรับได้ ชาวนาซึ่งไม่สามารถรวมตัว กันได้ด้วยเหตุผลนานัปการ จึงได้รับประโยชน์จากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรน้อยกว่าที่ควร จะเป็น

ในการพยุงหรือประกันราคาพืชผล รัฐบาลมิได้รับซื้อพืชผลที่เกษตรกรนำมาขาย ทั้งหมดตามราคาประกัน เนื่องจากความจำกัดของเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ทำให้ไม่สามารถจัดสรรเงินทุนเพื่อการนี้ได้เต็มที่ ประกอบกับรัฐบาลมีโครงการพยุงหรือประกันราคา พืชผลมากกว่า 10 ชนิด ผลก็คือ โครงการเหล่านี้ไม่สามารถผลักดันให้ราคาพืชผลสูงขึ้น หน่วยงาน ที่ออกไปรับซื้อพืชผลจากเกษตรกร ไม่ว่าจะเป็นองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ (กระทรวงเกษตรฯ) และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย สามารถรับซื้อพืชผลเหล่านี้

ในปริมาณน้อยนิดเมื่อเทียบกับปริมาณการผลิตทั้งหมด จึงไม่สามารถสร้างผลกระทบต่อราคาตลาดได้มากนัก มีหน้าจ้าววิธีการรับซื้อยังทำให้เกษตรกรมิได้รับประโยชน์ชนิดเต็มเม็ดเต็มหน่วย โดยที่ประโยชน์บางส่วนตกแก่เจ้าของโรงสี พ่อค้าคนกลาง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถรับซื้อพืชผลตามราคาพยุหรือประกันได้ทั้งหมด โครงการพยุหรือประกันราคาพืชผลจึงแปรสภาพเป็นโครงการที่ผู้ทรงอำนาจใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ผู้ทรงอำนาจสามารถผลักดันให้หน่วยรับซื้อพืชผลลงสู่พื้นที่อันเป็นเขตเลือกตั้งของตนได้

โครงการที่ได้รับจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีอยู่ 2 ประเภท คือ

ประการแรก ได้แก่ โครงการหมุนเวียน อันหมายถึงโครงการที่ยืมเงินจากกองทุนฯ ไปใช้จ่าย โดยต้องเสียดอกเบี้ยและมีกำหนดเวลาในการชำระคืนที่แน่นอน หน่วยงานเจ้าของโครงการมักจะวิ่งเต้นเพื่อให้เสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำหรือไม่ต้องเสียเลย

ประการที่สอง ได้แก่ โครงการจ่ายขาด อันหมายถึงโครงการที่ใช้เงินกองทุนฯ โดยไม่ต้องชำระคืน ตามปกติคณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรจะจัดสรรเงินให้โครงการจ่ายขาดในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินกองทุนที่มีอยู่ ส่วนใหญ่เป็นโครงการช่วยเหลือเกษตรกรที่ประสบภัยธรรมชาติ และโครงการขายปุ๋ยและปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ในราคาถูกลง

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นมา เมื่อกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไม่มีรายได้จากการเก็บพรีเมียมข้าว (โดยที่พรีเมียมน้ำตาลมิได้เก็บมาแต่ปีงบประมาณ 2528) กองทุนฯก็ต้องพึ่งเงินรับชำระคืนเงินยืมเป็นสำคัญ หน่วยงานที่เป็นเจ้าของโครงการหมุนเวียนจักต้องชำระคืนเงินยืม แต่การชำระคืนเงินยืมดังกล่าวนี้มักจะล่ากว่ากำหนดมาก ทำให้กระแสของเงินที่นำส่งกองทุนฯมิได้เป็นไปตามกำหนดการ หลายต่อหลายโครงการชำระคืนเงินยืมได้ไม่ครบถ้วน และต้องขอให้คณะกรรมการสงเคราะห์เกษตรกรยกหนี้ให้ โดยถือว่า เงินส่วนที่ไม่สามารถชำระคืนได้เป็นโครงการจ่ายขาด บางโครงการไม่สามารถสะสางบัญชีได้ เนื่องจากความบกพร่องในการทำงานและการขอราษฎรบังหลวง ส่วนใหญ่เป็นโครงการพยุหรือประกันราคาพืชผล กรมบัญชีกลางเคยอาสาเข้าไปสะสางบัญชีในองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งมีฐานะเสมือนหนึ่งหน่วยปฏิบัติการของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่ก็ต้องล่าทัพ เพราะพบว่าปัญหายุ่งเหยิงเกินกว่าจะสะสางได้ การคืนเงินยืมยิ่งล่าช้ามากเพียงใด ก็ยิ่งสร้างปัญหาทางการเงินแก่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมากเพียงนั้น เพราะภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน กองทุนฯจะสามารถมีบทบาทต่อไปได้ก็ด้วยเงินยืมที่จะได้รับคืนมาเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เอง นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2530 เป็นต้นมา กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรจึงค่อยๆลดบทบาทลง และกำลังกลายเป็นง่อยในที่สุด

ในช่วงเวลาประมาณ 17 ปีที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรถือกำเนิดขึ้นมา ผมคิดว่ามีบทเรียนอย่างน้อย 3 บทที่รัฐบาลพึงเรียนรู้

ประการแรก การจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ดังเช่นกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หรือกองทุนเกษตรกรรมที่กำลังจัดตั้งขึ้นใหม่ เป็นนโยบายที่ละเมิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง เพราะรายได้ของกองทุนฯสามารถนำเข้ากองทุนฯได้เลย โดยไม่ต้องส่งเข้าคลังแผ่นดิน และการเบิกจ่ายเงินจากกองทุนฯก็เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบได้

ประการที่สอง การจัดตั้งกองเงินทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ให้เสรีภาพทางการคลังและอำนาจแก่ผู้บริหารกองทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แต่เสรีภาพและอำนาจดังกล่าวนี้เป็นดาบสองคม ในด้านหนึ่ง ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงเกษตรรู้สึกชื่นชมและยินดีที่มีเงินกองทุนที่สามารถนำมาใช้จ่ายในโครงการต่างๆตามนโยบายได้ โดยไม่ต้องยุ่งยากขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร แต่ในอีกด้านหนึ่ง เสรีภาพและอำนาจทางการคลังดังกล่าวนี้เปิดช่องให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและมีการรั่วไหลได้ง่าย ยิ่งในยุคสมัยที่นักการเมืองที่มาจากพรรคเลือกตั้งครองอำนาจด้วยแล้ว ย่อมเปิดช่องให้มีการใช้เงินกองทุนเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมือง ประสิทธิภาพของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรนับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้ได้ดียิ่ง

ประการที่สาม แนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งกองเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งหารายได้จาก การเก็บภาษีการส่งออก เพื่อนำมาใช้จ่ายในการช่วยเหลือเกษตรกรมิใช่มาตรการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างแท้จริง เพราะการเก็บภาษีการส่งออกพืชผลประเภทใด โดยทั่วไปมักจะมีผลในการลดราคาพืชผลประเภทนั้น ซึ่งทำให้เกษตรกรผู้เพาะปลูกพืชผลนั้นต้องสูญเสียรายได้ อันพึงได้ไป หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว แนวความคิดดังกล่าวนี้ก็คือ การเก็บเงินจากเกษตรกรมาจ่ายคืนให้แก่เกษตรกร โดยที่เงินบางส่วนรั่วไหลออกจากกระบวนการจ่ายเงินคืนแก่เกษตรกร แนวนโยบายดังกล่าวนี้ จึงมิได้ช่วยเชิดชูฐานะทางเศรษฐกิจของเกษตรกรแต่ประการใด หากรัฐบาลมีความจริงใจในการช่วยเหลือเกษตรกร รัฐบาลควรจะดูดซับทรัพย์สินจากภาคเศรษฐกิจอื่นมาอุดหนุนภาคเกษตรกรรม แม้ว่ากองทุนเกษตรกรรมตามร่างกฎหมายสภาเกษตรกรแห่งชาติจะให้อำนาจในการเก็บภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรด้วย แต่โดยที่ภาษีการนำเข้าสินค้าเกษตรมีฐานค่อนข้างแคบ ดังนั้น กองทุนดังกล่าวนี้จะต้องพึ่งรายได้จากการเก็บภาษีการส่งออกสินค้าเกษตรเป็นสำคัญ มิฉะนั้น สภาเกษตรกรจะไม่มีเงินกองทุนในการดำเนินบทบาทตามกฎหมายได้

ด้วยเหตุที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีส่วนในการสร้างความเสียหายแก่การบริหารการคลัง อีกทั้งมีปรัชญาพื้นฐานในการเก็บภาษีจากเกษตรกรมาจ่ายคืนแก่เกษตรกร

ซึ่งมิได้เป็น ประโยชน์แก่เกษตรกรอย่างแท้จริง ตลอดจนเปิดช่องให้มีการฉ้อฉลทรัพย์สินของรัฐ เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคลดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ผมจึงไม่เข้าใจว่า เหตุใดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงยังคงตื้อตึงที่จะจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้นในสภาการเกษตรแห่งชาติ

เรื่องนี้มีเงื่อนงำที่จักต้องขุดคุ้ยต่อไป !

มรณกรรมของนโยบายการประมูล โควต้ามันสำปะหลังเพื่อการส่งออก

ในที่สุดนโยบายการประมูลโควต้ามันสำปะหลังเพื่อการส่งออกก็ถึงแก่กรรมด้วยโรคเอดส์ แหล่งของเชื้อโรคเอดส์ในกรณีนี้มาจากพ่อค้าส่งออก โดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์เป็นพาหะนำเชื้อมาให้ ในช่วงเวลากว่า 6 เดือนที่ผ่านมา ผู้คนในสยามประเทศจึงได้เห็นอาการรันทนของนโยบายการประมูลโควต้ามันสำปะหลัง ใครต่อใครพากันทำนายทายทักว่า นโยบายดังกล่าวนี้จักต้องถึงแก่กรรมในเวลาอันรวดเร็ว แต่ความล่าช้าแห่งมรณภาพได้สร้างความรันทนแก่บรรดาพ่อค้าส่งออก ซึ่งมีมือถือเข็มฉีดยาคอยฉีดยาที่ติดเชื้อเอดส์เข้าสู่ร่างกายของนโยบายการประมูลโควต้ามันสำปะหลัง โดยที่เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ก็มีอาการรันทนมิได้ยิ่งหย่อนกว่ากัน เพราะนโยบายการประมูลโควต้ามันสำปะหลังเพื่อการส่งออกได้ลดทอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่คนเหล่านี้เคยได้รับจากการบริหารนโยบายในอดีต แต่แล้วอาการรันทนของผู้คนเหล่านี้ก็สงบลงด้วยประกาศของกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยนโยบายการคว่ำมันสำปะหลังประจำปี 2535 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2534

กระทรวงพาณิชย์เริ่มกำหนดโควต้าการส่งออกมันสำปะหลังตั้งแต่ปี 2523 ในช่วงแรกๆ ยึดถือเกณฑ์ว่า ใครส่งออกก่อน จักได้รับโควต้าก่อน ซึ่งสร้างความเสียหายอันเกิดจากสภาพการจลาจลในการส่งออกอย่างเหลือคณนา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่รัฐบาลลงนามในสัญญาการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปประชาคมยุโรปนับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ตลาดมันสำปะหลังของไทยสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ ตลาดที่มีข้อตกลง (ประชาคมยุโรป) และตลาดที่ไม่มีข้อตกลง (นอกประชาคมยุโรป) สำหรับตลาดที่มีข้อตกลงนั้น กระทรวงพาณิชย์ต้องดำเนินการจัดสรรโควต้าการส่งออก มิฉะนั้นอาจจะมี การส่งออกเกินกว่าปริมาณที่ระบุในข้อตกลง ส่วนตลาดที่ไม่มีข้อตกลง การคว่ำมันสำปะหลังระหว่างประเทศเป็นไปโดยเสรี

พัฒนาการของการควบคุมการส่งออกมันสำปะหลังได้คลี่คลายไปในทางที่ทำให้กระทรวงพาณิชย์ยึดถือหลักเกณฑ์การจัดสรรโควต้าการส่งออก 2 เกณฑ์ คือ

หมายเหตุ ดีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 พฤศจิกายน 2534

เกณฑ์ที่หนึ่ง ได้แก่ การจัดโควตาการส่งออกตามปริมาณมันสำปะหลังที่เก็บสต็อกไว้ การบังคับให้พ่อค้าส่งออกสะสมสต็อกมันสำปะหลังเป็นการสร้างอุปสงค์เทียม (artificial demand) ซึ่งกระทรวงพาณิชย์เชื่อว่าจะช่วยผลักดันให้ราคามันสำปะหลังภายในประเทศสูงขึ้น

เกณฑ์ที่สอง ได้แก่ การจัดสรรโควตาใบอนุญาตให้แก่ผู้ส่งออกมันสำปะหลังไปขายนอกตลาดประชาคมยุโรป กระทรวงพาณิชย์ต้องการให้สิ่งจูงใจแก่พ่อค้าส่งออกในการขยายตลาดนอกประชาคมยุโรป เนื่องจากการขยายปริมาณการส่งออกไปประชาคมยุโรปมีโอกาสเป็นไปได้ เพราะติดขัดด้วยสัญญาที่ทำไว้ ผู้ส่งออกมันสำปะหลังไปขายนอกตลาดประชาคมยุโรปได้ จะได้รับจัดสรรโควตาใบอนุญาตสำหรับการส่งออกไปประชาคมยุโรปด้วย

ระบบการจัดสรรโควตาตามปริมาณมันสำปะหลังที่เก็บสต็อกไว้ ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก แม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะเชื่อว่า การบังคับให้พ่อค้าส่งออกเก็บสต็อกจกผลักดันให้ราคามันสำปะหลังภายในประเทศสูงขึ้น แต่กระทรวงพาณิชย์ก็ยังไม่เคยศึกษาดูด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ที่จะพิสูจน์ว่า ความเชื่อดังกล่าวนั้นเป็นจริงหรือไม่ ทั้งยังมีปรากฏการณ์เกิดขึ้นอยู่เสมอๆว่า แม้ในช่วงที่พ่อค้าส่งออกสะสมสต็อกเป็นจำนวนมาก แต่ราคามันสำปะหลังภายในประเทศกลับตกต่ำ ดังกรณีที่เกิดขึ้นในปี 2524 แท้ที่จริงแล้ว ไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่าพ่อค้าส่งออกจะเก็บสต็อกเกินกว่าความสามารถที่จะส่งออก การเก็บสต็อกนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย (storage cost) ทั้งไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า พ่อค้าส่งออกจะยอมรับภาระต้นทุนการเก็บกักสินค้านี้ไว้ทั้งหมดเอง พ่อค้าส่งออกที่มีวิญญานแห่งสัตว์เศรษฐกิจย่อมพยายามที่จะผลักภาระต้นทุนดังกล่าวนี้ไปให้แก่ผู้ผลิตและผู้บริโภค แต่การผลักภาระต้นทุนการเก็บกักสินค้าไปให้แก่ผู้ซื้อ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประชาคมยุโรป เป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะพ่อค้าส่งออกไทยไม่เพียงแต่จะต้องเผชิญกับการแข่งขันจากพ่อค้าส่งออกชาติอื่นเท่านั้น หากยังต้องเผชิญกับการแข่งขันจากธัญพืชที่สามารถใช้ทดแทนมันสำปะหลังในฐานะอาหารสัตว์อีกด้วย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมชาติที่พ่อค้าส่งออกจะพยายามผลักภาระต้นทุนการเก็บกักสินค้าไปให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลัง ระบบสต็อกอาจช่วยผลักดันให้ราคามันสำปะหลังเพิ่มขึ้นในปีแรกที่ใช้นโยบายนี้ แต่เมื่อพ่อค้าส่งออกมีสต็อกอยู่แล้ว นโยบายดังกล่าวนี้ย่อมยากจะมีผลต่อราคา トラบเท่าที่ภาวะการค้าระหว่างประเทศยังเหมือนเดิม พ่อค้าส่งออกจะซื้อมันสำปะหลังมาเก็บไว้ในสต็อก ก็ต่อเมื่อมีการระบายสต็อกส่งออกขายต่างประเทศ พ่อค้าส่งออกจะสะสมสต็อกเพิ่มขึ้นจากระดับปกติก็ต่อเมื่อคาดการณ์ว่า ภาวะการค้ามันสำปะหลังระหว่างประเทศจะดีขึ้น ดังนั้น ความเชื่อที่ว่า ระบบสต็อกช่วยผลักดันให้ราคาภายในประเทศสูงขึ้น จึงเป็นคำโฆษณาชวนเชื่อที่รอคอยการพิสูจน์

ประการที่สอง ระบบการสต็อกมันสำปะหลังเพื่อการส่งออกเปิดช่องให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นอันมาก เพราะปรากฏว่า พ่อค้าส่งออกจำนวนไม่น้อยได้แจ้งปริมาณสต็อก

เกินกว่าความเป็นจริง เพื่อที่จะได้รับจัดสรรโควตาการส่งออกไปประชาคมยุโรปสูงกว่าปริมาณที่พึงได้ ปริมาณสต็อกที่ไม่มีตัวตนนี้เรียกกันในวงการมันสำปะหลังว่า "สต็อกลม" แต่สต็อกลมเกิดขึ้นได้ก็ด้วยการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ จน ป.ป.ป. ต้องเข้าไปสอบสวน แต่น่าอนาถยิ่งนักที่ยังมีความพยายามภายในกระทรวงพาณิชย์ที่จะปกป้องข้าราชการที่กระทำความชั่วซ้ำสามานย์เหล่านี้

ประการที่สาม ระบบการสต็อกมันสำปะหลังเพื่อการส่งออกก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรไปในทางสูญเปล่าโดยไม่สมควร ความสูญเปล่าดังกล่าวนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ด้าน *ด้านที่หนึ่ง* ได้แก่ ความสูญเปล่าที่เกิดจากการเสื่อมคุณภาพของมันสำปะหลังในสต็อก การสต็อกมันสำปะหลังวิธีที่ดีที่สุด ก็คือ การเก็บมันสำปะหลังไว้ในดิน เพราะมันสำปะหลังจะไม่เสื่อมคุณภาพ ต่อเมื่อจะบริโภคหรือส่งออก จึงขุดขึ้นมาใช้ *ด้านที่สอง* ได้แก่ ความสูญเปล่าอันเกิดจากต้นทุนการเก็บกักสินค้า (storage cost) แม้รัฐบาลจะไม่ต้องรับภาระต้นทุนนี้ แต่ก็มีคนบางกลุ่มในสังคมรับภาระนี้ไว้ สังคมจะไม่ต้องเสียต้นทุนนี้ หากรัฐบาลเลือกที่จะให้สต็อกมันสำปะหลังไว้ในดิน และแม้พ่อค้าส่งออกจะเป็นผู้จ่ายต้นทุนการเก็บกักสินค้า แต่ดังได้กล่าวแล้วว่า พ่อค้าส่งออกที่มีวิญญูณแห่งสัตว์เศรษฐกิจย่อมต้องผลักภาระต้นทุนนี้ไปให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลัง *ด้านที่สาม* ได้แก่ ความสูญเปล่าอันเกิดจากภาระของรัฐบาลในการตรวจสอบการเก็บสต็อก ยิ่งมีสต็อกลมมากเพียงใด ภาระในเรื่องนี้ของรัฐบาลก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น หากไม่มีการตรวจสอบข้อมูลสต็อกโดยตรง การจัดสรรโควตาการส่งออกย่อมไม่เที่ยงธรรม แต่ภาระรายจ่ายในการตรวจสอบการเก็บสต็อกนี้ย่อมตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรโดยมิพักต้องสงสัย

ส่วนมาตรการการทำให้โควตาใบอนุญาตแก่ผู้ส่งออกมันสำปะหลังไปตลาดนอกประชาคมยุโรปนั้นแล้ว ปัญหาพื้นฐานอยู่ที่ความไม่โปร่งใสของนโยบาย เพราะเกณฑ์ในการจัดสรรโควตา ใบนี้ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์ ทั้งยังเคยปรากฏมาแล้วว่า การกำหนดเกณฑ์ในการจัดสรรโควตาใบอนุญาตในอดีตเป็นไปเพื่อเกื้อประโยชน์พ่อค้าส่งออกบางคนหรือบางกลุ่ม แต่ที่ร้ายยิ่งกว่าอื่นใด ก็คือ การปลอมแปลงเอกสารการส่งออกด้วยการรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรและกรมการค้าต่างประเทศ เพื่อนำเอกสารการส่งออกนั้นมาขอโควตาใบอนุญาต ในปัจจุบันไม่ปรากฏแน่ชัดว่า การปลอมแปลงเอกสารการส่งออกนี้มีมากน้อยเพียงใด แต่ก็เป็นเรื่องที่ ป.ป.ป. กำลังสนใจสอบสวน (มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 16 ตุลาคม 2534) การปลอมแปลงเอกสารการส่งออกไม่เพียงแต่จะทำให้การจัดสรรโควตาใบอนุญาตความเที่ยงธรรมเท่านั้น หากยังกระทบต่อภาวะรายจ่ายของรัฐบาลอีกด้วย เพราะเอกสารการส่งออกนั้นสามารถ นำไปขอสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) ได้

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ นโยบายการจัดสรรโควตามันสำปะหลังเพื่อการส่งออกจึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากจากชุมชนวิชาการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนัก

เศรษฐกิจศาสตร์ทำพระจันทร์ และสำนักเศรษฐกิจศาสตร์อโศก (TDRI) เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่ อันเป็นผลจากสงครามในตะวันออกกลางในเดือนสิงหาคม 2533 คณะที่ปรึกษาของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (บ้านพิษณุโลก) พยายามผลักดันให้มีมาตรการช่วยเหลือประชาชนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากสภาวะน้ำมัน ในกรณีนี้ ทีมบ้านพิษณุโลกได้ขอคำปรึกษาจากนายอัมมาร สยามวาลา และนายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ผลการปรึกษาหารือตกลงที่จะยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช เพื่อบรรเทาภาวะต้นทุนการผลิตของเกษตรกร ขณะเดียวกันก็ยกเว้นอากรขาออกสำหรับพืชไร่ 16 ชนิด เพื่อยกระดับราคาพืชไร่ภายในประเทศ ในกรณีของน้ำมันลำปะหลังนั้น มีข้อเสนอให้ยกเว้นอากรขาออก แต่ให้เปลี่ยนแปลงระบบการจัดสรรโควตาการส่งออก โดยหันมาใช้วิธีการประมูลควบคู่กับการจัดสรรโควตาใบอนุญาตแก่ผู้ส่งออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป มติของคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 25 กันยายน และวันที่ 2 ตุลาคม 2533 ออกมาในแนวทางดังกล่าวนี้ โดยระบุอย่างชัดเจนว่าให้เลิกระบบการสต็อกมันลำปะหลัง

อย่างไรก็ตาม ด้วยแรงผลักดันของกลุ่มพ่อค้าส่งออกและเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์ ทำให้ประกาศของกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยนโยบายและมาตรการการค้ำมันลำปะหลังปี 2534 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2533 ยังคงระบบการสต็อกมันลำปะหลังเพื่อการส่งออกไว้ตามเดิม ประกาศดังกล่าวนี้ทำให้องเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (นายบวรศักดิ์ อุวรรณโณ) กล่าวหาว่า ประกาศกระทรวงพาณิชย์ฉบับนี้ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กันยายน และวันที่ 2 ตุลาคม 2533 ต่อมาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2533 กระทรวงพาณิชย์ขอแก้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเพื่อให้สามารถจัดสรรโควตาการส่งออกไปประชาคมยุโรปด้วยระบบการสต็อกได้ แต่กระทรวงการคลังไม่ยอมยกเว้นอากรขาออก หากไม่ใช้การจัดสรรโควตาด้วยวิธีการประมูล

ตามนโยบายการค้ำมันลำปะหลังปี 2534 กระทรวงพาณิชย์กำหนดที่จะกันโควตาการส่งออกไปประชาคมยุโรป ประมาณ 50% สำหรับจัดสรรโควตาใบอนุญาตแก่ผู้ส่งออกไปตลาดนอกประชาคม และเปิดให้มีการประมูลเพื่อการส่งออก 600,000 ตัน ส่วนโควตาที่เหลือจะจัดสรรตามปริมาณสต็อก

การประมูลมันลำปะหลังเพื่อการส่งออกไปประชาคมยุโรปมีขึ้นครั้งแรกเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2534 จำนวน 100,000 ตัน โดยแบ่งการประมูลออกเป็น 25 ส่วน ส่วนละ 5,000 ตัน มีผู้เข้าประมูล 27 บริษัท จากกลุ่มการค้า 15 กลุ่ม ปรากฏว่า บริษัทยูเรเชีย (กรุงเทพฯ) คอร์ปอเรชั่น จำกัด ของกลุ่มเกษตรรุ่งเรืองประมูลได้ 95,000 ตัน และกลุ่มเอ็ดเวิร์ด ซี. ทอปเฟอร์ อินเตอร์เนชั่นแนลแห่งเยอรมนีประมูลได้ 5,000 ตัน กรมการค้าต่างประเทศได้เงินจากการประมูล 150 ล้านบาท

ต่อมาเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2534 มีการประมูลโคเวต้ามันสำปะหลังครั้งที่สอง จำนวน 150,000 ตัน มีผู้เข้าประมูล 25 บริษัท บริษัท เอเชียครอปส์ (กรุงเทพฯ) จำกัด ประมูลได้ 100,000 ตัน กรมการค้าต่างประเทศได้เงินจากการประมูล 240 ล้านบาท

เมื่อมีการประมูลมันสำปะหลังเพื่อการส่งออกเพียง 2 ครั้ง กระทรวงพาณิชย์ ก็ดำริที่จะล้มเลิกระบบการประมูล รายงานข่าวเรื่องนี้เริ่มปรากฏในเดือนพฤษภาคม 2534 (*The Nation* และมติชนรายวันฉบับวันที่ 6 พฤษภาคม 2534) ต่อมากระทรวงพาณิชย์เสนอขอโอนโคเวต้าการประมูลมันสำปะหลังและโคเวต้าระบบสต็อกที่เหลือในปี 2534 ไปจัดสรรเป็นโคเวต้า โบนัส แก่พ่อค้าที่ส่งออกไปยังตลาดนอกประชาคมยุโรป โดยอ้างว่า ตลาดนอกประชาคมยุโรป ชบเซา เนื่องจากสภาพโซเวียตซึ่งเคยซื้อปีละ 800,000 ตัน ขาดกำลังซื้อ คณะกรรมการ กู้เงินกองทุนเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2534 มีมติไม่เห็นชอบกับการ ล้มระบบการประมูล ด้วยเหตุผลที่ว่า รัฐบาลได้ประกาศใช้นโยบายการประมูลเพื่อการส่งออก และได้ดำเนินการประมูลไปแล้ว ทำให้ระบบการค้ามีการปรับตัวตามกติกาที่โปร่งใส ไม่สมควร ที่จะกลับมติเพื่อทำให้กติกาขุ่นมัวอีก (*แนวหน้า* ฉบับวันที่ 13 มิถุนายน 2534)

ด้วยเหตุนี้เอง การประมูลโคเวต้ามันสำปะหลังเพื่อการส่งออกครั้งที่สามจึงเกิดขึ้น เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2534 ปริมาณโคเวต้า 65,000 ตัน แบ่งเป็น 13 ส่วน ส่วนละ 5,000 ตัน มีผู้ เข้าประมูล 15 บริษัท บริษัทที่ประมูลได้กระจัดกระจาย มีได้กระจุกตัวดังเช่นการประมูลสองครั้ง แรก กรมการค้าต่างประเทศได้เงินจากการประมูล 75.37 ล้านบาท

นับตั้งแต่การประมูลโคเวต้ามันสำปะหลังครั้งแรกในเดือนมกราคม 2534 เป็นต้นมา บรรดาพ่อค้าส่งออกก็พากันเคลื่อนไหวล้มล้างนโยบายนี้ ทั้งนี้โดยอาศัยสมาคมการค้า มันสำปะหลังเป็นทัพหน้า และสมาคมโรงงานผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังเป็นทัพหลัง การรณรงค์ของ พ่อค้านายทุนเหล่านี้เกือบจะทำให้เห็นนโยบายดังกล่าวนี้ถึงแก่กรรมในเดือนมิถุนายน 2534 เพียงแต่การกดดันของคณะกรรมการกู้เงินกองทุนเศรษฐกิจได้ช่วยประทังชีวิตของนโยบายนี้ เอาไว้ พ่อค้าส่งออกมันสำปะหลังรุกเร้าที่จะล้มนโยบายนี้ให้ได้ โดยที่เกมรุกเร้าเข้มข้นมากขึ้น ในช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคมที่ผ่านมา เนื่องจากใกล้เวลาที่กระทรวงพาณิชย์จะประกาศ นโยบายการค้ามันสำปะหลังประจำปี 2535

เหตุผลที่ใช้ในการล้มนโยบายการประมูลโคเวต้ามันสำปะหลัง เท่าที่ประมวลได้มี อยู่อย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก มีข้อกล่าวหาว่า นโยบายการประมูลโคเวต้ามันสำปะหลังมีผล เสมือนหนึ่งการเก็บภาษีการส่งออก ซึ่งทำให้มีผลในการกดราคามันสำปะหลังภายในประเทศ นโยบายดังกล่าวนี้จึงไม่แตกต่างจากกรณีการเก็บพรีเอมิชชั่น ซึ่งมีผลในการกดราคาข้าวภายใน ประเทศ อย่างไรก็ตาม การอุปมาอุปไมยดังกล่าวนี้ไม่ถูกต้อง ในกรณีของข้าว รัฐบาลปล่อยให้

การค้าระหว่างประเทศโดยเสรี หากได้มีการควบคุมการส่งออกหรือกำหนดโควต้าไม่ แต่ในกรณีของมันเป็นสำปะหลัง สัญญาการจำกัดการส่งออกมันเป็นสำปะหลังไปประชาคมยุโรป ทำให้กระทรวงพาณิชย์ต้องกำหนดโควต้าการส่งออก มิฉะนั้นอาจเกิดการละเมิดสัญญา การกำหนดโควต้าการส่งออกมันเป็นสำปะหลังในตัวของมันเอง ย่อมมีผลในการกตราคามันสำปะหลังภายในประเทศอยู่แล้ว เพราะการกำหนดโควต้าทำให้ไม่สามารถระบายมันสำปะหลังออกนอกประเทศได้มากเท่าที่ควร นโยบายการประมูลโควต้าหาใช้ตัวการในการกตราคามันสำปะหลังไม่ นโยบายการควบคุมการส่งออกหรือการกำหนดโควต้าการส่งออกต่างหากที่เป็นตัวการที่แท้จริง

ประการที่สอง มีข้อกล่าวหาว่า นโยบายการประมูลโควต้าทำให้การส่งออกมันสำปะหลังตกอยู่ในมือพ่อค้าส่งออกรายใหญ่และกลุ่มบริษัทแคริเออร์ นโยบายการประมูลโควต้ามีชีวิตสั้นเกินกว่าที่จะพิสูจน์ได้ว่า ข้อกล่าวหานี้เป็นจริงหรือไม่ แม้ว่าการประมูลสองครั้งแรกให้ผลเสมือนหนึ่งว่า ข้อกล่าวหานี้เป็นจริง แต่ในการประมูลครั้งที่สาม ผู้ที่ประมูลได้มีลักษณะกระจัดกระจาย และมีได้เป็นไปตามข้อกล่าวหานี้ เราจะต้องไม่ลืมว่า เมื่อเริ่มดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ พ่อค้าส่งออกบางรายที่เก็บสต็อกมันสำปะหลังไว้เป็นจำนวนมาก มีแรงจูงใจที่จะเสนอเงินประมูลให้แก่รัฐบาลสูง เนื่องจากการเก็บสต็อกต่อไปมีต้นทุนที่ต้องรับภาระจำนวนหาไม่น้อย การปรับปรุงระเบียบการประมูลโควต้าเพื่อเปิดโอกาสให้พ่อค้าหน้าใหม่เข้ามาประมูลได้ โดยแบ่งซอยเป็นโควต้าปริมาณน้อยๆ จะช่วยให้มีการแข่งขันในการประมูลมากขึ้น นอกจากนี้หากทอดเวลาให้นโยบายนี้มีชีวิตยืนยาวมากกว่านี้ พ่อค้าส่งออกจะมีการปรับตัว จนพฤติกรรมที่ไม่สมเหตุผลผลค่อย ๆ หดไป

ประการที่สาม มีข้อกล่าวหาว่า นโยบายการประมูลโควต้าการส่งออกหาได้มีผลในการยกระดับราคามันสำปะหลังภายในประเทศไม่ ข้อกล่าวหานี้แสดงถึงความไม่เข้าใจจุดมุ่งหมายหลักของนโยบายการประมูลโควต้า การควบคุมการส่งออกด้วยการกำหนดโควต้าทำให้การค้าระหว่างประเทศมิได้เป็นไปโดยเสรี ผู้ที่ได้รับจัดสรรโควต้าย่อมมีอำนาจผูกขาดในการส่งออกอันดับหนึ่ง ดังนั้น จึงมีกำไรจากอำนาจการผูกขาดนั้น การประมูลโควต้าการส่งออกเป็นมาตรการที่ใช้ไปเพื่อดูซับกำไรจากการผูกขาดของพ่อค้าส่งออกที่ได้รับจัดสรรโควต้า กำไรจากการผูกขาดจะถูกโอนจากพ่อค้าส่งออกไปสู่ท้องพระคลังด้วยกระบวนการประมูลดังกล่าวนี้ ในยุคสมัยที่ไม่มีการประมูลโควต้า พ่อค้าส่งออกพากัน 'ซื้อ' โควต้าในตลาดมืด ด้วยการจ่ายเงินแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้เขาหนีไปเอาตาไปไว้ต่อการเสกสรรศัสตอกลม เงินที่จ่ายไปเพื่อให้ได้มาซึ่งโควตานั้นก็มาจากกำไรจากการส่งออกนั่นเอง พ่อค้าส่งออกจำนวนมากเมื่อได้รับจัดสรรโควต้าการส่งออก ก็หาได้จัดส่งมันสำปะหลังไปขายต่างประเทศด้วยตนเองไม่ หากแต่ขายสิทธิในโควต้าที่ได้รับจัดสรรนั้นแก่พ่อค้าส่งออกรายอื่นๆ การประมูลโควต้าการส่งออกจึงหาได้มีเป้าหมายในการยกระดับราคามันสำปะหลังภายในแต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นเครื่องมือสำคัญ

ในการลดทอนกำไรจากการผูกขาดของพ่อค้าส่งออก ในการประมูลสามครั้งที่ผ่านมา รัฐบาลได้เงินประมูลประมาณ 465 ล้านบาท

ประการที่สี่ พ่อค้าส่งออกจำนวนมากพากันโจมตีว่า เงินที่ได้จากการประมูลโควตาการส่งออกหาได้ใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกมันสำปะหลัง แต่ประการใดไม่ ทั้งนี้ก็เพราะกระทรวงการคลังบังคับให้กระทรวงพาณิชย์นำส่งคลัง และยังมียอมให้เบิกใช้ แม้จะมีเสียงเรียกร้องให้นำเงินประมูลไปใช้ในการวิจัยและการพัฒนามันที่เสื่อมคุณภาพก็ตาม แต่ข้อโจมตีดังกล่าวนี้ก็มิใช่เหตุผลที่จะใช้ล้มล้างนโยบายการประมูลโควตาแต่ประการใด ในยุคสมัยที่ยังไม่มีนโยบายดังกล่าวนี้ กำไรจากการผูกขาดที่พ่อค้าส่งออกได้รับก็ตกอยู่ในกระเป๋าพ่อค้าเหล่านั้น โดยที่มิได้นำไปใช้ในทางที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมแม้แต่น้อย บัดนี้ เมื่อกำไรจากการผูกขาดถูกโอนเข้าท้องพระคลังในรูปของเงินประมูล กลับมีเสียงโจมตีว่ามีได้ใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่ออุตสาหกรรมผลิตมันสำปะหลัง

นโยบายการประมูลโควตาการส่งออกมันสำปะหลังเป็นนโยบายที่ดูขัดกับกำไรจากการผูกขาดจากพ่อค้าส่งออกจึงเป็นนโยบายที่พ่อค้าส่งออกไม่ชอบ ขณะเดียวกัน กระบวนการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ก็เป็กระบวนการที่โปร่งใส และไม่เปิดโอกาสให้ผู้บริหารนโยบายแสวงหาผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายได้โดยง่าย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ฯ รับข้อเสนอของพ่อค้าส่งออกด้วยดี กระทรวงพาณิชย์พยายามล้มระบบการประมูลด้วยข้ออ้างที่ว่าเป็นระบบที่ไม่มีผู้ใดนิยม และพยายามหันกลับไปจัดสรรโควตาตามปริมาณสต็อก ระบบสต็อกเป็นระบบที่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์สามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้

ในที่สุด นโยบายการประมูลโควตาการส่งออกมันสำปะหลังก็ถึงแก่กรรม เพราะเหตุว่าผู้คนที่เคยหากินกับอาจมาเป็นเวลาช้านาน อดมิได้ที่จะอมอาจมนั้นต่อไป

๒๒

สิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลและการมุ่งพัฒนาอุตสาหกรรมนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ดังเช่นการปฏิบัติเขียวครั้งที่หนึ่งก็มีส่วนทำลายสภาพแวดล้อมด้วย จนเป็นเหตุให้นักเกษตรศาสตร์พยายามก่อให้เกิดการปฏิบัติเขียวครั้งที่สอง เพื่อเยียวยาปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติเขียวครั้งที่หนึ่ง ความตื่นตัวในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมีส่วนผลักดันให้เกิดความรู้สึกต่อต้านการสร้างเขื่อน การต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลนับเป็นตัวอย่างที่ดีของความขี้ใจนี้ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเติบโตอย่างแข็งแกร่งในประเทศมหาอำนาจ จนมีอิทธิพลทางการเมืองทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ และบัดนี้การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติกำลังกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบใหม่ของสังคมโลก

การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่ง*

ในขณะที่นักวิทยาศาสตร์การเกษตรหลายคนกำลังเร่งวันเร่งคืนในการก่อให้เกิดการปฏิวัติเขียวครั้งที่สอง (Second Green Revolution) การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่ง (First Green Revolution) กลับตกเป็นเป้าการโจมตีและวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเพาะปลูกข้าว เป็นผลงานของสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (International Rice Research Institute = IRRI) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2503 ณ เมืองลอสบันโยส (Los Banos) ประเทศฟิลิปปินส์ โดยได้รับเงินอุดหนุนจากมูลนิธิฟอร์ดและมูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ เป้าหมายหลักของการปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่ง ก็คือการพัฒนาเทคโนโลยีการผลิตทางการเกษตร เพื่อให้สามารถผลิตธัญพืชเพิ่มขึ้น จนสามารถสนองความต้องการของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติได้คัดและพัฒนาพันธุ์ข้าว จนกระทั่งได้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง (high-yielding varieties = HYVs) ทั้งนี้ด้วยการผสมพันธุ์ข้าวจากจีนกับพันธุ์ข้าวจากอินโดนีเซีย จนได้พันธุ์ข้าว IR-8 ในปี 2506 ข้าวพันธุ์นี้มีลำต้นเตี้ยและแข็งแรง สามารถลดการหักล้มภายหลังการใส่ปุ๋ย ไบโอสัน แคม และตั้งตรง ทำให้มีประสิทธิภาพในการรับแสงเพิ่มขึ้น อีกทั้งไม่ไวต่อช่วงแสง ซึ่งช่วยย่นระยะเวลาในการเพาะปลูก อันเป็นเหตุให้สามารถทำนาได้ปีละ 2 ครั้ง สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติเริ่มเผยแพร่พันธุ์ข้าว IR-8 ในปี 2509 แต่ข้าว IR-8 ไม่เป็นที่นิยมในการบริโภคในเอเชีย เนื่องจากเมื่อหุงสุกแล้วข้าวจะแข็ง ประเทศต่างๆ ที่ต้องการประโยชน์จากการปฏิวัติเขียวจำเป็นต้องนำข้าว IR-8 ไปผสมกับพันธุ์ข้าวพื้นเมือง เพื่อให้มีคุณสมบัติในการบริโภคต้องตามรสนิยมของประชาชนภายในประเทศ แต่พันธุ์ข้าวที่พัฒนาจาก IR-8 ไม่สามารถให้ผลผลิตต่อไร่สูงเท่าพันธุ์ IR-8 เอง ซึ่งเคยปรากฏว่าสามารถให้ผลผลิต 1,060 กิโลกรัมต่อไร่

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 6 ธันวาคม 2534

* ข้อมูลบางส่วนในบทความนี้มาจากอัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง *ประมวลความรู้เรื่องข้าว* (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2533)

อย่างไรก็ตาม พันธุ์ข้าว IR-8 ไม่ทนทานต่อศัตรูพืช และต้องใช้จ่ายกำจัดศัตรูพืชในการเพาะปลูกเป็นจำนวนมาก สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติพยายามพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ทนทานต่อศัตรูพืชมากขึ้น จนได้พันธุ์ข้าว IR-36 ซึ่งเริ่มเผยแพร่พันธุ์ในปี 2525 พันธุ์ข้าว IR-36 พัฒนาขึ้นจากพันธุ์ข้าวพ่อพันธุ์แม่พันธุ์จำนวน 13 พันธุ์ มีคุณสมบัติทางด้านพันธุกรรมที่สามารถต้านทานศัตรูพืชได้ 15 ชนิด และมีวัฏจักรการเพาะปลูกสั้นเพียง 110 วัน ซึ่งทำให้สามารถทำนาปีละ 3 ครั้งได้

การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่งทำให้ประสิทธิภาพในการเพาะปลูกข้าวเพิ่มขึ้นจากระดับ 2-3 ตันต่อเฮกตาร์ เป็น 4-6 ตันต่อเฮกตาร์ (พื้นที่ 1 เฮกตาร์ เท่ากับ 6.25 ไร่) องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ (FAO) รายงานว่า ในระหว่างปี 2517-2532 ผลผลิตข้าวในโลกเพิ่มขึ้นถึง 46%

อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์ของการปฏิวัติเขียวหาได้มีการกระจายอย่างทัดเทียมกันไม่ โดยที่ประเทศผู้นำเข้าข้าวได้ประโยชน์มากกว่าประเทศผู้ส่งออกข้าว การปฏิวัติเขียวทำให้ประเทศผู้นำเข้าข้าวหลายต่อหลายประเทศสามารถพึ่งตนเองในด้านอาหารได้ ประเทศเหล่านี้จำเป็นต้องลงทุนในการจัดระบบการชลประทานเป็นจำนวนมาก เพราะพันธุ์ข้าว HYVs มีลำต้นเตี้ยไม่สามารถปลูกในพื้นที่ที่มีน้ำท่วมได้ จึงต้องจัดระบบการชลประทานเพื่อรักษาระดับน้ำในไร่นาให้สม่ำเสมอ ประเทศผู้ส่งออกข้าวหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย มิได้ทุ่มการลงทุนด้านการชลประทานเพื่อรองรับประโยชน์จากการปฏิวัติเขียว ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ แบบแผนการค้าข้าวระหว่างประเทศเริ่มแปรเปลี่ยนไป ประเทศผู้นำเข้าข้าวในเอเชียหลายต่อหลายประเทศลดการนำเข้าลงอย่างสำคัญ เริ่มด้วยฟิลิปปินส์ ศรีลังกา และมาเลเซียในทศวรรษ 2510 และอินโดนีเซียในทศวรรษ 2520 ประเทศเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เคยเป็นตลาดข้าวสำคัญของไทย การปฏิวัติเขียวจึงผลักดันให้ไทยต้องแสวงหาตลาดข้าวนอกเอเชีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งตะวันออกกลางและแอฟริกาเพิ่มขึ้น

แม้ว่าการปฏิวัติเขียวจะมีส่วนช่วยเพิ่มผลผลิตธัญพืชอย่างสำคัญ แต่ในอีกด้านหนึ่ง ก็มีข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า การปฏิวัติเขียวมีส่วนไม่น้อยในการทำลายระบบนิเวศน์และสร้างปัญหาแก่เกษตรกรในโลกที่สาม ข้อโจมตีดังกล่าวนี้มาจากองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในฟิลิปปินส์ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย

การปฏิวัติเขียวก่อให้เกิดผลกระทบต่อชีวิตทางเศรษฐกิจการเกษตรอย่างน้อย 4 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การปฏิวัติเขียวทำให้เกษตรกรต้องพึ่งพิงปุ๋ยเคมีและสารเคมีในการกำจัดศัตรูพืช ชาวนาในเอเชียต้องละทิ้งภูมิปัญญาท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำนา ซึ่งสั่งสมมาแต่

บุรพกาล หันมาพึ่งพิงภูมิปัญญาตะวันตก ยิ่งยาวนานละทิ้งวิธีการเพาะปลูกตามธรรมชาติมากเพียงใด การพึ่งพิงปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืชก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ปุ๋ยเคมีมีความจำเป็นสำหรับการเติบโตของต้นข้าวฉันทไค สารเคมีก็เป็นสิ่งจำเป็นในการฆ่าเชื้อโรค แมลงและสัตว์ที่เป็นศัตรูของต้นข้าวฉันทไคนั้น ทำยที่สุดแล้ว ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการปฏิวัติเขียวชนิดเป็นกอบเป็นกำ ก็คือ ผู้ผลิตปุ๋ยเคมีและยา กำจัดศัตรูพืช

ประการที่สอง พันธุ์ข้าว HYVs ต้องพึ่งพิงปุ๋ยเคมีในการเติบโต แต่การใช้ปุ๋ยไนโตรเจนจำนวนมากจะทำให้ต้นข้าวอ่อนแอและเป็นโรคได้ง่าย นอกจากนี้ การปลูกข้าวพันธุ์หนึ่งพันธุ์ใดเพียงพันธุ์เดียวในพื้นที่อันกว้างใหญ่ไพศาล หากเกิดโรคและแมลงระบาด โดยที่พันธุ์ข้าวดังกล่าวไม่มีความต้านทาน ความเสียหายที่จะมีต่อการเพาะปลูกย่อมมีอย่างมหาศาล

ประการที่สาม การเพาะปลูกพันธุ์ข้าว HYVs ประกอบกับการใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืชเป็นจำนวนมาก มีส่วนสำคัญในการทำลายสภาพนิเวศน์ในชนบท พันธุ์ข้าวพื้นเมื่อนั้นพัฒนามาแต่บรรพกาลเพื่อให้สามารถดำรงอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ พันธุ์ข้าวพื้นเมืองที่อยู่รอดมาได้นั้นได้ผ่านกระบวนการคัดเลือกโดยธรรมชาติ (natural selection) อย่างน้อยที่สุดก็มีคุณสมบัติในเรื่องความต้านทานโรคและแมลงที่มีอยู่ในพื้นเมืองนั้นๆ แต่พันธุ์ข้าว HYVs เป็นสิ่งแปลกปลอมของธรรมชาติ ซึ่งในขั้นต้นพัฒนาขึ้นมาโดยปราศจากรากเหง้าพื้นเมือง การใช้ปุ๋ยเคมีเป็นจำนวนมากย่อมทำให้คุณสมบัติของดินแปรเปลี่ยนไป ส่วนการใช้ยากำจัดศัตรูพืชจำนวนมาก ไม่เพียงแต่จะเป็นอันตรายต่อมนุษย์เท่านั้น หากทว่ายังทำลายศัตรูตามธรรมชาติของศัตรูพืชอีกด้วย ซึ่งเท่ากับส่งเสริมให้ศัตรูพืชเติบโต

ประการที่สี่ รัฐบาลหลายต่อหลายประเทศได้ส่งเสริมการเพาะปลูกพันธุ์ข้าว HYVs ด้วยนโยบายนานัปการ ดังเช่นการแจกจ่ายพันธุ์ข้าว และการให้เงินอุดหนุนเพื่อให้เกษตรกรสามารถซื้อปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืชในราคาถูก นโยบายเหล่านี้ได้ผลักดันให้เกษตรกรจำนวนมากตกสู่วังวนของการปฏิวัติเขียว ในทศวรรษ 2520 รัฐบาลประเทศเหล่านี้เริ่มมีปัญหากทางการคลังจนต้องถอนการอุดหนุนปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืช เกษตรกร ซึ่งแต่เดิมเคยคิดว่าจะสามารถซื้อปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืชราคาถูกได้ตลอดไป ก็ต้องตาสว่างเมื่อรัฐบาลล้มเลิกนโยบายการให้เงินอุดหนุน เมื่อถึงตอนนี้ ความพยายามที่จะถอนตัวจากวังวนของการปฏิวัติเขียวก็เป็นเรื่องยากเสียแล้ว

ด้วยเหตุที่พันธุ์ข้าว HYVs ไม่มีความต้านทานโรคและแมลงบางชนิด สถาบันวิจัยข้าวนานาชาติและรัฐบาลประเทศต่างๆได้ใช้ความพยายามในการผสมพันธุ์ข้าว เพื่อให้มีคุณสมบัติในการต้านทานโรคและแมลง แต่การปรับปรุงพันธุ์ข้าวเพื่อให้สามารถต้านทานโรคและแมลงทุกชนิดนั้นยังเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ในขณะนี้ สิ่งที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อมีการพัฒนาพันธุ์ข้าวให้สามารถต้านทานโรคและแมลงบางชนิดได้ แต่ก็ก็จะเกิดโรคและการระบาดของแมลงชนิดอื่น

ขึ้นมาแทน โดยที่ในขณะเดียวกัน เชื้อโรคและแมลงก็มีการปรับตัวเพื่อทำลายคุณสมบัติความต้านทานโรคและแมลงของพันธุ์ข้าวต่างๆด้วย ปรัชญาการณดังกล่าวนี้ได้เร่งเร้าให้มีการใช้ยากำจัดศัตรูพืชมากยิ่งขึ้น และสภาพนิเวศน์ก็ถูกทำลายมากขึ้นเป็นเงาตามตัว

ในกรณีของไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พัฒนาพันธุ์ข้าว กข.-1 เพื่อให้มีความต้านทานโรคใบสีส้ม แต่ก็เกิดโรคขอบใบแห้งระบาด ครั้นพัฒนาพันธุ์ข้าว กข.7 เพื่อแก้ปัญหาโรคขอบใบแห้ง ก็กลับต้องเผชิญกับโรคจู่และการระบาดของเพลี้ยกระโดดสีน้ำตาล และครั้นพัฒนาพันธุ์ข้าว กข.9 กข.21 และ กข.23 เพื่อแก้ปัญหาโรคและแมลงระบาดที่เกิดขึ้น แต่ก็กลับต้องเผชิญโรคไหม้และโรคใบสีส้มอีก

ผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศไทยกำลังรณรงค์ให้ชาวนาหันมาปลูกข้าวพันธุ์พื้นเมือง และหันไปประกอบเกษตรกรรมตามวิถีการธรรมชาติ โดยลดและเลิกการใช้ปุ๋ยเคมีและการใช้สารเคมีในการกำจัดโรคและศัตรูพืช ในขณะเดียวกัน องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ กำลังรณรงค์มิให้ชาวนาในอินโดจีนยอมรับการปฏิวัติเขียว มิฉะนั้นจะต้องเผชิญกับเคราะห์กรรมดังเช่นที่เกิดแก่ชาวนาในฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

หมายเหตุ ข้อมูลบางส่วนในบทความนี้มาจาก อัมมาร์ สยามวาลา และวิโรจน์ ณ ระนอง *ประมวลความรู้เรื่องข้าว* (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2533)

การปฏิวัติเขียวครั้งที่สอง

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีด้านเกษตรศาสตร์อาจก่อให้เกิดการปฏิวัติเขียวครั้งที่สอง (Second Green Revolution) ในไม่ช้านี้ ในขณะที่การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่งมีเป้าหมายที่จะเพิ่มพูนการผลิตธัญพืชเพื่อให้มนุษย์โลกมีอาหารบริโภคอย่างพอเพียง แต่การปฏิวัติเขียวครั้งที่สองไม่เพียงแต่จะมุ่งเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการเพาะปลูกธัญพืชเท่านั้น หากยังมีเป้าหมายในด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย

การปฏิวัติเขียวครั้งแรกได้ก่อให้เกิดพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง (High-yielding Varieties = HYVs) ซึ่งเริ่มต้นจากความสำเร็จในการพัฒนาพันธุ์ข้าว IR-8 แต่พันธุ์ข้าว HYVs ไม่เพียงแต่ต้องการปุ๋ยเคมีจำนวนมากในการเจริญเติบโตเท่านั้น หากทว่ายังต้องการสารเคมีจำนวนมากในการกำจัดโรคแมลง และสัตว์ที่เป็นศัตรูพืชอีกด้วย โดยที่การใช้ปุ๋ยและสารเคมีจำนวนมากมีผลในการทำลายสภาพนิเวศน์อย่างสำคัญ (ดูบทความเรื่อง "การปฏิวัติเขียวครั้งที่หนึ่ง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 ธันวาคม 2534)

ในปัจจุบัน นักวิทยาศาสตร์กำลังใช้ความพยายามในการประยุกต์เทคโนโลยีด้านชีวภาพ (biotechnology) ให้เป็นประโยชน์ในการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มีคุณสมบัติในการต้านทานโรคแมลง ทั้งนี้ด้วยการทำให้ต้นข้าวมียีนที่สามารถสร้าง Bacillus thuringiensis endotoxin ขึ้นได้ (เรียกย่อๆ ว่า Bt.endotoxin) Bt. endotoxin เป็นแบคทีเรียที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่งมีคุณสมบัติเป็นสารพิษที่ฆ่าแมลงได้ แต่ไม่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และสัตว์ หากนักวิทยาศาสตร์ประสบความสำเร็จในการพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มียีนที่สามารถสร้าง Bt. endotoxin ได้ พันธุ์ข้าวนั้นก็จะมีคุณสมบัติในการต้านทานโรคแมลงได้ด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องใช้ยากำจัดศัตรูพืช และสภาพนิเวศน์จะไม่ถูกทำลายไปจากการเพาะปลูกพันธุ์ข้าว HYVs พันธุ์ใหม่นี้

นับตั้งแต่ปี 2528 เป็นต้นมา มูลนิธิร็อกกี้เฟลเลอร์ได้ให้เงินอุดหนุนจำนวน 33 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เพื่อนำเทคโนโลยีชีวภาพมาพัฒนาพันธุ์ข้าว โดยมีห้องทดลองวิทยาศาสตร์เกือบ 100 แห่งที่อยู่ในเครือข่ายการสนับสนุนของมูลนิธิฯ ในจำนวนนี้เป็นห้องทดลองในประเทศที่

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 13 ธันวาคม 2534

พัฒนาแล้ว 30 แห่งความก้าวหน้าที่น่าสนใจได้แก่ ความร่วมมือระหว่างสถาบันวิจัยข้าวนานาชาติ (IRRI) กับมหาวิทยาลัยคอร์เนลในการพัฒนาแผนที่โครโมโซมของข้าว (rice chromosomes map) แผนที่ดังกล่าวช่วยให้ทราบถึงตำแหน่งแห่งหนของยีนที่ควบคุมคุณสมบัติด้านต่างๆ ของต้นข้าว ดังเช่นความสามารถในการต้านทานศัตรูพืชประเภทต่างๆ และความคงทนต่อภาวะแห้งแล้ง หากนักวิทยาศาสตร์มีความรู้เกี่ยวกับแผนที่โครโมโซมของข้าวโดยสมบูรณ์ จะสามารถนำความรู้ในเรื่องนี้มาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการผสมพันธุ์ข้าวเพื่อให้มีคุณสมบัติตามที่ต้องการได้ ทั้งนี้ด้วยการถ่ายถอดยีนที่ดีเข้าไปสู่ DNA ของข้าวโดยตรง โดยไม่ต้องผสมพันธุ์ข้ามต้น แม้ว่าในปัจจุบันนักวิทยาศาสตร์จะรู้ตำแหน่งแห่งหนของยีนกว่า 300 ตำแหน่งแล้วก็ตาม แต่ความรู้เกี่ยวกับแผนที่โครโมโซมของข้าวยังเป็นความรู้ที่ไม่สมบูรณ์

ความก้าวหน้าของสาขาวิชาพันธุวิศวกรรมศาสตร์ (genetic engineering) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเทคนิคการตัดต่อยีน ได้ช่วยย่นเวลาในการผสมพันธุ์ข้าว จากปกติที่ต้องใช้เวลา 10-12 ฤดูให้เหลือเพียงครั้งเดียว ด้วยเทคนิคการตัดต่อยีนดังกล่าวนี้ นักวิทยาศาสตร์สามารถพัฒนาพันธุ์ข้าวที่มีคุณสมบัติอันโดดเด่นในด้านต่างๆ ได้ อาทิเช่น การผสมพันธุ์ด้วยการตัดต่อยีนระหว่างพันธุ์ข้าวปากกับพันธุ์ข้าว *Oryza australiensis* ทำให้ได้พันธุ์ข้าวลูกผสมที่ทนทานต่อภาวะแห้งแล้ง การผสมพันธุ์ระหว่าง *Oryza minuta* กับ *Oryza officinalis* ทำให้ได้พันธุ์ข้าวลูกผสมที่มีความต้านทานศัตรูพืช โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพลี้ย

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศเดียวที่ทุ่มทรัพยากรในการพัฒนาพันธุ์ข้าวลูกผสมและผลิตพันธุ์ข้าวลูกผสมเพื่อขาย รัฐบาลจีนอ้างว่า พันธุ์ข้าวลูกผสมให้ผลผลิตต่อไร่สูงกว่าพันธุ์ข้าว HYVs โดยทั่วไปถึง 15-30% ประเทศผู้ผลิตข้าวอื่นๆ ได้นำพันธุ์ข้าวลูกผสมจากสาธารณรัฐประชาชนจีนไปทดลองปลูก แต่ได้ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่าที่เพาะปลูกในสาธารณรัฐประชาชนจีนเอง องค์การอาหารและเกษตรกรรมแห่งสหประชาชาติ (FAO) พยายามส่งเสริมให้มีการผสมพันธุ์ข้าว (hybridization) เพื่อเพิ่มผลผลิตของธัญพืช โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตร้อน ทั้งในอินเดีย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม นายดัตวันตรัน (Dat Van Tran) แห่ง FAO คาดหวังว่า การพัฒนาพันธุ์ข้าวลูกผสมระหว่าง *indica* กับ *japonica* อาจช่วยให้ได้ผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้น 50% (*Bangkok Post*, April 27, 1991) อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันต้นทุนการผลิตพันธุ์ข้าวลูกผสมยังคงอยู่ในระดับสูงมาก ซึ่งเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การเพาะปลูกพันธุ์ข้าวลูกผสมมิได้เป็นไปอย่างแพร่หลาย

มนุษยโลกกำลังย่างก้าวสู่การปฏิวัติเขียวครั้งที่สอง การปฏิวัติทางการเกษตรครั้งนี้ ส่วนหนึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะเยียวยาบาดแผลทางนิเวศวิทยาที่เกิดจากการปฏิวัติเขียวครั้งแรก ทั้งนี้เพื่อให้การประกอบเกษตรกรรมมีลักษณะยั่งยืน (sustainable agriculture) มนุษยโลกกำลังจะมีพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตต่อไร่สูง ซึ่งมีความต้านทานโรคและแมลงตามธรรมชาติ

โดยไม่ต้องพึ่งพิงสารเคมีในการกำจัดโรค แมลง และสัตว์ที่เป็นศัตรูพืช บางคนเรียกพันธุ์ข้าวที่พัฒนาจากเทคโนโลยีชีวภาพนี้ว่า Super Rice ซึ่งหวังกันว่าจะสามารถให้ผลผลิต 13-15 ตันต่อไร่ อย่างไรก็ตาม นักนิเวศวิทยาบางคนมีความเห็นว่า การประกอบเกษตรกรรมแบบยั่งยืนจะยังไม่สามารถเป็นไปได้ หากพันธุ์ข้าวใหม่นี้ยังคงต้องพึ่งพิงปุ๋ยเคมี ต่อเมื่อมนุษยชาติสามารถพัฒนาพันธุ์ข้าวที่ไม่ต้องพึ่งพิงปุ๋ยเคมีแล้วเท่านั้น การปฏิวัติเขียวครั้งที่สองจึงจะเกิดขึ้น

ธนาคารโลก เชื้อนปากมูล และการแทรกแซงกิจการภายใน

บทบาทของนายฟิลลิป แอนเนซ (Phillipe E. Annez) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยในการผลักดันโครงการเชื้อนปากมูล นับเป็นเรื่องน่าสนใจยิ่ง

เมื่อปลายเดือนสิงหาคม 2534 นายแอนเนซมีความรู้สึกที่ร่อนอกร่อนใจเป็นอย่างยิ่งที่รัฐบาลไทยยังมิได้ตอบสนองต่อการกู้เงินจากธนาคารโลกเพื่อสร้างเชื้อนปากมูลในทัศนะของนายแอนเนซ โครงการเชื้อนปากมูลเป็นโครงการที่เป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยอย่างมหาศาล เพราะไม่เพียงแต่จะช่วยผลิตกระแสไฟฟ้าให้พอเพียงแก่ความต้องการในอนาคตเท่านั้น หากทว่าประชาชนยังได้ใช้ประโยชน์จากน้ำในเขื่อนอีกด้วย นายแอนเนซยังมีความเห็นอีกด้วยว่า โครงการดังกล่าวนี้ไม่มีผลกระทบที่ร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป่าไม้ สัตว์ป่า และสัตว์น้ำ อีกทั้งประชาชนที่ต้องอพยพเนื่องจากโครงการสร้างเขื่อนนี้ก็ได้รับเงินชดเชยอย่างเต็มที่ ดังนั้น นายแอนเนซจึงร้อนใจที่รัฐบาลไทยยังมิได้ตอบสนองการกู้เงินจากธนาคารโลก (แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 สิงหาคม 2534)

บทสัมภาษณ์ของนายแอนเนซก่อให้เกิดกระแสการต่อต้านจากขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติชนิดที่คาดการณืได้ คณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสภาพแวดล้อม 16 สถาบันกล่าวหาว่า นายแอนเนซยกเมฆและบิดเบือนข้อมูล เนื่องจากมิได้ศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างพอเพียง โดยรับฟังข้อมูลจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพียงฝ่ายเดียว (*The Nation*, September 3, 1991 ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 3 กันยายน 2534) การยื่นหนังสือประท้วงเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2534 ตามมาด้วยการอดข้าวประท้วงหน้าตึกโอลิมเปีย ถนนพระราม 4 อันเป็นสำนักงานของผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย เมื่อวันที่ 9 กันยายน โดยในชั้นแรกมีนักศึกษาร่วมอดข้าวประท้วง 22 คน และเพิ่มเป็น 25 คนในเวลาต่อมา ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกได้ประชุมกันที่นครวอชิงตัน สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 9 กันยายน (ตามเวลาในวอชิงตัน) และมีมติให้เลื่อนการพิจารณา

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 18 ตุลาคม 2534

การให้เงินกู้โครงการเชื่อมปากมูลไปก่อน เนื่องจากต้องการข้อมูลและเอกสารเพิ่มเติม มติของคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกดังกล่าวนี้ทำให้นักศึกษายุติการอดข้าวประท้วง

โครงการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำเชื่อมปากมูลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีเป้าหมายที่จะสร้างเขื่อนในพื้นที่แก่งตะนะ ตำบลห้วยเหว อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า 136 เมกะวัตต์ โดยเสียต้นทุน 3,175 ล้านบาท ในการนี้ ธนาคารโลกจะให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินให้เปล่า 30 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และรัฐบาลไทยกู้เงินอีก 54 ล้านดอลลาร์อเมริกัน

นับเป็นเวลาเกือบทศวรรษแล้วที่รัฐบาลไทยได้ลดการกู้เงินจากธนาคารโลก โดยหันไปกู้จากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งญี่ปุ่น (OECF) เพิ่มขึ้น การที่กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศในแนวทางดังกล่าวนี้ ก็ด้วยเหตุผลที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การกู้เงินจากธนาคารโลกมีภาวะการเสี่ยงมากกว่าการกู้เงินจากแหล่งอื่น ในขณะที่การกู้เงินจากแหล่งเงินกู้อื่นนั้น เราทราบล่วงหน้าแล้วว่า จักต้องชำระเงินกู้ด้วยเงินตราสกุลใด แต่เงินกู้จากธนาคารโลกนั้น ธนาคารโลกมีเอกสิทธิ์ในการกำหนดสกุลเงินตราที่ใช้ชำระหนี้ นโยบายดังกล่าวนี้ก่อเกิดขึ้นในยุคสมัยที่มีความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลัก และเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าตกต่ำ ธนาคารโลกไม่ต้องการรับภาระการเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของอัตราแลกเปลี่ยน (exchange risk) จึงผลักดันการเสี่ยงไปให้แก่รัฐบาลประเทศลูกหนี้ ดังนั้น การณ์จึงอาจเป็นไปได้ว่า เงินกู้ที่ได้รับจากธนาคารโลก ซึ่งคิดเทียบเป็น 1,000 ล้านบาท ในยามชำระเงินต้นคืน อาจต้องชำระคืนเมื่อเทียบเป็นเงินบาทแล้วเท่ากับ 1,500 ล้านบาท

ประการที่สอง เงินกู้ธนาคารโลกมิได้กำหนดอัตราดอกเบี้ยไว้ตายตัว หากแต่คิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว โดยคิดดอกเบี้ยตามอัตราตลาดในขณะชำระหนี้ บวกด้วยส่วนเหลือหรือค่าพรีเมียม (margin or spread) การคิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัว จักเป็นประโยชน์แก่ประเทศลูกหนี้ก็ต่อเมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกลดลงเมื่อถึงกำหนดการชำระหนี้ แต่ประเทศลูกหนี้จะเสียประโยชน์หากอัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกเพิ่มขึ้น การคิดดอกเบี้ยในอัตราลอยตัวในระหว่างปี 2523 - 2529 จึงไม่เป็นประโยชน์แก่ประเทศลูกหนี้ เนื่องจากเป็นช่วงเวลาที่อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกไม่เพียงจะอยู่ในระดับสูงเท่านั้น หากทว่ายังมีความแปรปรวนอย่างมากอีกด้วย ตรงกันข้ามเงินกู้จาก OECF คิดดอกเบี้ยในอัตราตายตัว (fixed interest rate) และอยู่ในระดับต่ำประมาณ 3.0 - 3.5% ต่อปี

ประการที่สาม ธนาคารโลกเรียกเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ (commitment charge) ในอัตรา 0.75% ต่อปี ค่าธรรมเนียมดังกล่าวนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งอัตราดอกเบี้ยที่เสียให้

แก่เงินกู้ที่ยังมิได้เบิกมาใช้ เพราะการที่ประเทศลูกหนี้มิได้เบิกเงินกู้มาใช้ ย่อมทำให้ธนาคารโลกสูญเสียดอกเบี้ยอันพึงได้ จึงต้องเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้ แต่ OECF มิได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมผูกพันเงินกู้

ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการดังที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงทำให้กระทรวงการคลังหันไปกู้เงินจาก OECF แทนที่จะพึ่งเงินกู้จากธนาคารโลกดังที่เคยเป็นมาในอดีต ตามสถิติเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2534 รัฐบาลไทยมีหนี้ต่างประเทศคงค้าง 11,460.2 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นเงินกู้จาก OECF 3,309.0 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดเป็นร้อยละ 28.9 ของเงินกู้ต่างประเทศทั้งหมดของรัฐบาล และเป็นเงินกู้จากธนาคารโลก 1,733.7 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (15.13%)

สามัญชนมักจะมีใจความเข้าใจอย่างผิดๆว่า ธนาคารโลกเป็นองค์การสาธารณสุขลบล้างที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ธนาคารโลกมีวิญญูณแห่งสัตว์เศรษฐกิจไม่แตกต่างจากสถาบันการเงินเอกชนมากนัก ดังจะเห็นได้จากการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขเงินกู้ (terms of loans) ดังที่กล่าวข้างต้นนี้ เพื่อให้องค์การระหว่างประเทศแห่งนี้สามารถอยู่รอดในทางการเงินได้ โดยมีได้คำนึงแม้แต่น้อยว่า เงื่อนไขเงินกู้เหล่านี้สร้างภาระแก่ประเทศด้อยพัฒนาที่ไม่สามารถเลือกแหล่งเงินกู้มากเพียงใด ผู้บริหารธนาคารโลกมักจะโอ้อวดอยู่เสมอว่า นับตั้งแต่ก่อตั้งขึ้นมา ธนาคารโลกยังไม่เคยมีหนี้สูญเลย แม้จะเคยมีกรณีที่ประเทศลูกหนี้บางประเทศในแอฟริกาไม่สามารถชำระหนี้ได้ แต่ธนาคารโลกก็สามารถบีบเค้นจนได้เงินกู้กลับคืนมา

ธนาคารโลกดำรงอยู่ได้ด้วยการหารายได้จากการปล่อยเงินกู้ พนักงานธนาคารโลกระดับผู้บริหารมีหน้าที่ในการปล่อยเงินกู้และติดตามเงินกู้ ความดีความชอบของพนักงานธนาคารฯ จึงพิจารณาจากความสามารถในการสร้างโครงการเงินกู้ การผลักดันโครงการเงินกู้ และการจัดระบบเพื่อให้มีการประกันว่าจะได้เงินกู้คืน หากเราตระหนักถึงความเป็นจริงดังกล่าวนี้แล้ว ก็มีใ้เรื่องยากที่จะเข้าใจว่า เหตุใดนายฟิลลิป แอนเนลส์ ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย จึงแสดงอาการกระวนกระวายที่รัฐบาลไทยยังมิได้ตอบตกลงที่จะกู้เงินจากธนาคารโลก ความรับผิดชอบปฐมฐานของนายแอนเนลส์นั้นต่อธนาคารโลก มิใช่ต่อสังคมไทย ทั้งไม่มีเหตุที่จะเชื่อได้ว่า นายแอนเนลส์ รักสังคมไทยมากไปกว่าที่คนไทยรักประเทศไทย เพราะทำที่สุดแล้ว หากโครงการเขื่อนปากมูลก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ทำลายทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างปัญหาสาธารณสุขอย่างรุนแรง ผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงก็คือราษฎรในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากนายแอนเนลส์ไม่ หากถึงเวลานั้น นายแอนเนลส์ก็คงกลับไปนครวอชิงตันหรือประเทศเบลเยียมแล้ว

นับตั้งแต่ปี 2492 เมื่อไทยสมัครเป็นสมาชิกธนาคารโลกเป็นต้นมา ธนาคารโลกก็เข้ามามีบทบาทในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง อิทธิพลของธนาคารโลกดังกล่าวนี้มีมากบ้างน้อยบ้าง ขึ้นอยู่กับยุคสมัย ในช่วง 30 ปีแรก ธนาคารโลก

เข้ามามีบทบาทด้วยการสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ การผลักดันนโยบายเศรษฐกิจนโยบายหนึ่งนโยบายใดมักจะเริ่มต้นด้วยการมี "บทสนทนา" กับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย และในหลายต่อหลายกรณีมีการประสานพลังกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการไทย ในการผลักดันให้รัฐบาลไทยปรับเปลี่ยนนโยบาย นอกเหนือจากการสร้างสายสัมพันธ์กับเทคโนโลยีไทยแล้ว ธนาคารโลกยังพยายามเข้ามามีอิทธิพลทางความคิดกับชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ด้วย แต่ธนาคารโลกไม่เคยมี "บทสนทนา" กับราษฎรไทย การที่นายแอนเนตส์ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเพื่อกระตุ้นให้รัฐบาลไทยดำเนินโครงการเชื่อมปากมูลต่อไป จึงเป็นพฤติกรรมที่แหวกออกไปจากจารีตที่เคยเป็นมา เพราะนายแอนเนตส์กำลังทดลองมี "บทสนทนา" กับประชาชนคนไทย ซึ่งเป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกไม่เคยใช้มาก่อน นายแอนเนตส์ยอมตนเป็นกระบอกเสียงของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเพื่อที่จะโฆษณาชวนเชื่อว่ โครงการเชื่อมปากมูลเป็นโครงการที่ให้ประโยชน์ล้นเหลือ นับเป็นเรื่องน่าประหลาดยิ่งที่ตัวแทนของเจ้าหน้าที่ต้องออกมาโฆษณาโครงการเงินกู้ของลูกหนี้

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ธนาคารโลกมีพฤติกรรมในการแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยอย่างโจ่งแจ้งมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้มีกรณีที่ฟังกล่าวถึงอย่างร้อน 2 กรณีคือ

กรณีแรก ในระหว่างปี 2523 - 2524 ขณะที่มีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ห้า (2525 - 2529) ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยพยายามผลักดันผ่านนายบุญชู โรจนเสถียร (รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนดเป้าหมายเศรษฐกิจมหภาคตามที่ธนาคารโลกต้องการ เรื่องนี้ทำให้นายวีรพงษ์ รามางกูร และนายปิยสวัสดิ์ อัมระนันทน์ ผู้รับผิดชอบในการวางแผนเศรษฐกิจมหภาคมีจดหมายประท้วงประธานธนาคารโลกว่า ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยกำลังแทรกแซงกิจการภายในของรัฐบาลไทย

กรณีที่สอง ในระหว่างปี 2525 - 2526 รัฐบาลไทยได้เงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ (Structural Adjustment Loans = SALs) จากธนาคารโลก ในการได้มาซึ่งเงินกู้ดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจ (loan conditionalities) ที่รัฐบาลประเทศลูกหนี้จักต้องปฏิบัติตาม เงื่อนไขเหล่านี้แม้จะเป็นข้อเรียกร้องของฝ่ายธนาคารโลก แต่ธนาคารโลกไม่เคยกำหนดไว้ในตัวสัญญาเงินกู้ (loan agreement) รัฐบาลประเทศลูกหนี้ถือเป็นเรื่องที่ที่จะต้องแถลงเจตนากรณีในการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของตนในเอกสารที่มีถึงธนาคารโลก เอกสารนี้มีชื่อเรียกว่า Letter of Development Policy ดังนั้น ในทางนิตินัย เรามีโอกาสกล่าวหาธนาคารโลกได้ว่าแทรกแซงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในประเทศลูกหนี้ แต่ในทาง

พุดตินัย แนวทางการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจที่ปรากฏใน Letter of Development Policy นั้นเป็นข้อเรียกร้องของธนาคารโลกในระหว่างการเจรจาขอเงิน ในระหว่างที่รัฐบาลไทยได้เงินกู้ SALs จากธนาคารโลกในปี 2525-2526 นั้นเอง ผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทย ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์เรียกร้องให้รัฐบาลไทยปรับค่าบริการสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าน้ำประปาและค่าไฟฟ้า เพราะในขณะนั้นมีแรงต่อต้านทางการเมืองจน รัฐบาลไทย ไม่กล้าปรับค่าบริการสาธารณูปโภค ทั้งๆที่เป็นเงื่อนไขประการหนึ่งของเงินกู้เพื่อการปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจ

บทบาทของนายฟิลลิป แอนเนลส์ ในกรณีเขื่อนปากมูลเป็นบทบาทที่สืบทอด ต่อจากผู้แทนธนาคารโลกประจำประเทศไทยก่อนหน้านี้ คนเหล่านี้มีหน้าที่รักษามลประโยชน์ของ ธนาคารโลก ดังนั้น จึงพร้อมที่จะแทรกแซงกิจการภายในหากเป็นประโยชน์ต่อธนาคารโลก และ หากเป็นประโยชน์ต่อตำแหน่งการงานของตนเอง

ปัจฉิมลิขิต

ตามสถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2535 รัฐบาลมีหนี้ต่างประเทศคงค้างรวมทั้งสิ้น 12,514.2 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้เป็นหนี้ธนาคารโลกเพียง 1,707.7 ล้านดอลลาร์อเมริกัน คิดเป็นร้อยละ 13.6 ของหนี้ต่างประเทศทั้งหมด (รวมหนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรงและหนี้ที่รัฐบาล ค้ำประกัน)

โครงการเขื่อนปากมูล : การเมืองระหว่างประเทศว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

สงครามสิ่งแวดล้อมในกรณีโครงการเขื่อนปากมูลนับเป็นเรื่องน่าศึกษาอย่างยิ่ง แม้ว่าคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกจะมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ให้เลื่อนการพิจารณาโครงการ เนื่องจากต้องการเอกสารและข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิ่มเติม แต่รัฐบาลไทยก็แสดงความมุ่งมั่นที่จะเดินหน้าในโครงการนี้ต่อไป

ความสำเร็จในการยับยั้งมิให้ธนาคารโลกจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูลในขั้นแรกนี้นับเป็นผลของการประสานงานระหว่างองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ทั่วโลก ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการวิพากษ์วิจารณ์ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) นับเป็นเวลากว่า 5 ปีแล้วที่องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศประกบกับการประชุมประจำปีของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์กรที่ทำหน้าที่เป็น "โลกบาล" ทั้งสองนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มักจะจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการที่มีผลในการทำลายสภาพนิเวศน์และซ้ำเติมปัญหาความยากจนในประเทศโลกที่สาม ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารโลกจำต้องปรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาโครงการเงินกู้ในปี 2532 ด้วยการให้ความสำคัญแก่ข้อพิจารณาเรื่องสิ่งแวดล้อมมากขึ้น พร้อมกันนี้ก็จัดตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมขึ้นภายในธนาคารโลก โดยมี Dr.Mohamed El-Ashry เป็นผู้อำนวยการ ซึ่งดำรงตำแหน่งนี้นับแต่เดือนกรกฎาคม 2534 เป็นต้นมา

องค์กรพัฒนาเอกชนอเมริกันใช้ความพยายามในการกดดันมิให้รัฐบาลอเมริกันให้เงินช่วยเหลือธนาคารโลกมากไปกว่าระดับที่เป็นอยู่ นับตั้งแต่ปี 2526 เป็นต้นมา คณะกรรมาธิการและคณะกรรมการหลายต่อหลายชุดในสังกัดรัฐสภาอเมริกันได้ไต่สวนผลงานด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลกไม่น้อยกว่า 20 ครั้ง ในปี 2532 Human Rights Caucus แห่งรัฐสภาอเมริกันพบว่าโครงการเงินกู้ของธนาคารโลกในขณะนั้นทำให้ประชาชนประมาณ 1.5 ล้านคนต้องอพยพและตั้งถิ่นฐานใหม่ และประชาชนอีกไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านคนกำลังจะประสบชะตา

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 15 พฤศจิกายน 2534

กรรมเดียวกันจากโครงการที่ธนาคารโลกกำลังจะจัดสรรเงินให้กู้ แรงกดดันจากขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้รัฐสภาอเมริกันบัญญัติกฎหมายตามข้อเสนอของนางแนนซี เปโลซี (Nancy Pelosi) สมาชิกรัฐสภาจากแคลิฟอร์เนีย เมื่อต้นเดือนตุลาคม 2534 ซึ่งบังคับมิให้ตัวแทนรัฐบาลอเมริกันในคณะกรรมการบริหารของธนาคาร โลกลงมติอนุมัติเงินกู้แก่โครงการหนึ่งโครงการใดที่ได้มีการประเมินผลกระทบของโครงการ และได้เผยแพร่ผลการประเมินนั้นแก่สาธารณชนอย่างน้อย 120 วันก่อนการลงมติ (*The Nation*, October 20, 1991)

องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศถือเอาโครงการเขื่อนปากมูลเป็นกรณีการทดสอบความจริงใจของธนาคารโลกในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ หลังจากธนาคารโลกได้กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการ และหลังจากการจัดตั้งหน่วยงานสิ่งแวดล้อมขึ้นภายในธนาคารโลกเอง หายนภัยอันเกิดจากการย้ายถิ่นฐานของประชาชนชาวอินเดียเพื่อสร้างเขื่อน Narmada (Sardar Sarovar) ในปี 2528 ทำให้ธนาคารโลกกลายเป็นเป้าโจมตีที่หาคำแก้ตัวมิได้ แม้ว่าไทยจะเป็นสมรภูมิของการทำสงครามสิ่งแวดล้อมในกรณีเขื่อนปากมูล แต่สมรภูมิที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันกลับเป็นนครราชสีมา ดี.ซี.

นายแพทริก โคดี้ (Patrick Coady) ตัวแทนรัฐบาลอเมริกันในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก เป็นผู้มึบทบาทสำคัญในการยับยั้งการจัดสรรเงินกู้ของธนาคารโลกแก่โครงการเขื่อนปากมูล ในฐานะที่เป็นตัวแทนรัฐบาลอเมริกัน นายโคดี้ต้องเดินตามกฎหมายอเมริกัน และมีอาจสลับหลุดจากบริบทของสังคมการเมืองอเมริกันได้ ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า นายโคดี้จะไม่ตกอยู่ภายใต้แรงกดดันของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติในสหรัฐอเมริกา รายงานของ USAID ซึ่งเขียนโดยนายมาร์ก เรนตซ์เชลอร์ (Mark Rentschler) มีผลอย่างสำคัญต่อการกำหนดท่าทีของนายโคดี้ในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก นายเรนตซ์เชลอร์ใช้เวลาในเดือนสิงหาคมในการสำรวจภาคสนามในประเทศไทย และเสนอรายงานต่อ USAID คัดค้านการสร้างเขื่อนปากมูล พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์รายงานการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลก แต่รายงานของนายเรนตซ์เชลอร์ก็ถูกตอบโต้จากเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกเช่นเดียวกัน โดยที่ต่างฝ่ายต่างก็กล่าวหาความฉวยของกันและกัน อย่างไรก็ตาม แรงกดดันขององค์การพัฒนาเอกชนอเมริกัน ประกอบกับการเมืองภายในสหรัฐอเมริกา ทำให้นายโคดี้เตรียมที่จะใช้สิทธิยับยั้งการจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูล

รัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังได้ยื่นขอเงินกู้จากธนาคารโลกสำหรับโครงการเขื่อนปากมูล ตั้งแต่วันที่ 15 สิงหาคม 2534 โดยนายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหนังสือถึงนายบาร์เบอร์ โคนนาเบิล (Barber Conable) ประธานธนาคารโลกในขณะนั้น (*The Nation*, September 11, 1991) แต่นายฟิลลิป แอนเนซ (Phillipe Annez) ผู้แทน

ธนาคารโลกประจำประเทศไทยดูเหมือนจะไม่ทราบความชื่อนี้เพราะในวันที่ 28 สิงหาคม ศกเดียวกันนั่นเอง นายแอนเนสได้แถลงข่าวต่อสื่อมวลชนเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยื่นเรื่องขอกู้เงินจากธนาคารโลก ซึ่งสร้างกระแสการคัดค้านต่อต้านจากขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศไทยอย่างชนิดที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้

การต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลในประเทศไทย ประกอบกับท่าทีของรัฐบาลอเมริกันทำให้คณะกรรมการบริหารธนาคารโลกมีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 ให้เลื่อนการพิจารณาจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูล ส่วนหนึ่งเพื่อลดทอนความตึงเครียดภายในประเทศไทย เนื่องจากใกล้เวลาการประชุมประจำปีครั้งที่ 46 ของสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งจะมีขึ้นในกรุงเทพฯ แต่ส่วนที่สำคัญยิ่งกว่าเป็นเพราะการคัดค้านของสหรัฐอเมริกา โดยที่อาจจะมีญี่ปุ่นและเยอรมนีเป็นพันธมิตร นายสุธี สิงห์เสนห์ได้เปิดเผยต่อหนังสือพิมพ์ *Bangkok Post* (October 10, 1991) ว่า ธนาคารโลกได้ขอให้รัฐบาลไทยถอนคำขอเงินกู้สำหรับโครงการเขื่อนปากมูล เพื่อมิให้มีปัญหากระอักกระอ่วนใจ แต่รัฐบาลไทยปฏิเสธคำขอของธนาคารโลก โดยยื่นกรานที่จะใช้สิทธิในการขอกู้เงินในฐานะภาคีสมาชิก ขณะเดียวกัน รัฐบาลไทยก็ได้ขอให้กลุ่ม SEA Group ช่วยผลักดันโครงการเขื่อนปากมูลใน Interim Committee ซึ่งเป็นคณะกรรมการกำหนดนโยบายของธนาคารโลก กลุ่มประเทศ SEA Group ประกอบด้วยไทย มาเลเซีย สิงคโปร์ อินโดนีเซีย พม่า ลาว กัมพูชา เวียดนาม ฟิจิ และคองก่า เดิมประเทศไทยเป็นตัวแทนกลุ่มในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลก ในปัจจุบัน มาเลเซียเข้าไปแทนที่ไทย

ในการประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2534 นายสุธี สิงห์เสนห์ ได้กล่าวโจมตีธนาคารโลกที่มีได้พิจารณาข้อเสนอขอกู้เงินของโครงการเขื่อนปากมูลตามกระบวนการปกติ หากแต่ปล่อยให้แรงกดดันทางการเมืองเข้ามาก้าวล่วงกระบวนการพิจารณาจนต้องเลื่อนการพิจารณาโครงการโดยปราศจากเหตุผลอย่างพอเพียง ซึ่งไม่เพียงแต่ละเมิดหลักการกระบวนการตัดสินใจของธนาคารโลกเท่านั้น หากทว่ายังละเมิดสิทธิอันชอบธรรมของภาคีสมาชิกอีกด้วย คำปราศรัยอันแข็งกร้าวของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของไทย แม้จะได้รับการน้อมรับจากนายหลุยส์ เพรสตัน (Lewis Preston) ประธานธนาคารโลกคนใหม่ซึ่งกล่าวเป็นนัยว่าโครงการเขื่อนปากมูลจะผ่านการพิจารณาจากธนาคารโลกในเร็ววันก็ตาม แต่ก็ป็นสัญญาณที่สื่อให้เห็นว่าความหวังของรัฐบาลไทยที่จะได้เงินกู้จากธนาคารโลก สำหรับโครงการเขื่อนปากมูลมิได้แจ่มใสเหมือนกับโครงการเงินกู้อื่นๆ ในอดีตทั้งนายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักเศรษฐกิจการคลัง และนายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีต่างกล่าวเป็นเสียงเดียวกันในเวลาต่อมาว่า รัฐบาลไทยไม่จำเป็นต้องง้อธนาคารโลก เพราะรัฐบาลไทยสามารถแสวงหาเงินกู้จากแหล่งอื่นๆ ได้

แม้ว่าสงครามเขื่อนปากมูลจะยุติในยกแรก ซึ่งดูเหมือนหนึ่งว่าชัยชนะเป็นของ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ แต่ในขณะที่สงครามสิ่งแวดล้อมระหว่าง ประเทศกำลังดำเนินอยู่นี้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยยังคงเดินหน้าในการสร้างเขื่อน ปากมูล และรัฐบาลไทยโดยกระทรวงการคลังกำลังแสวงหาแหล่งเงินกู้ใหม่ ความเป็นไปต่างๆ เหล่านี้ทำให้สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า การสร้างเขื่อนปากมูลจักต้องสำเร็จในที่สุด แต่ความข้อนี้หาได้เป็นความพ่ายแพ้ขององค์กรพัฒนาเอกชนโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความพ่ายแพ้ ของประชาชนคนไทยทั้งปวงที่ไม่สามารถหยุดยั้งยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งสู่การจำเริญเติบโต ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้งได้ ชัยชนะเล็กๆ ของขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในกรณีเขื่อนปากมูลอยู่ที่ความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลไทยจำต้องคำนึงถึงปัจจัยด้าน สิ่งแวดล้อมและปัญหาคุณภาพชีวิตของราษฎรที่ต้องย้ายถิ่นฐานมากขึ้น แม้จะเป็นความสำเร็จ อันน้อยนิดก็ตาม

แม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศจะประสบความสำเร็จระดับหนึ่ง ในการกดดันให้องค์การระหว่างประเทศดังเช่นธนาคารโลกให้ความสำคัญแก่ปัจจัยด้าน สิ่งแวดล้อม แต่ก็ยังมีแหล่งเงินกู้จำนวนมากที่ละเลยเรื่องสำคัญเช่นนี้ ภารกิจหลักของ ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติของโลกจึงอยู่ที่การผลักดันทางการเมืองให้มีการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเงินกู้ทั้งปวง ไม่ว่าเงินกุนั้นจะเป็นเงินกู้พหุภาคี หรือเงินกู้ทวิภาคี

เรื่องของสิ่งแวดล้อมในทศวรรษ 2530 นี้ ได้กลายเป็นปัญหาการเมืองระหว่าง ประเทศเสียแล้ว

บทเรียนจากโครงการเขื่อนปากมูล

ผมได้ทำนายทายทักล่วงหน้ามาแล้วว่า ในที่สุดแล้ว โครงการเขื่อนปากมูลก็ต้องได้รับจัดสรรเงินกู้จากธนาคารโลก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 15 พฤศจิกายน 2534) และแล้วธนาคารโลกก็ทำตาม 'ไม' ที่ผมกำหนดไว้ ในการประชุมคณะกรรมการบริหารธนาคารโลกเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2534 (ตามเวลาในนครวอชิงตัน ดี.ซี.) ที่ประชุมมีมติอนุมัติเงินกู้จำนวน 54 ล้านดอลลาร์อเมริกันแก่รัฐบาลไทย สำหรับใช้ในการสร้างเขื่อนปากมูล 22 ล้านดอลลาร์อเมริกัน และการขยายโรงไฟฟ้าถ่านหินอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง 32 ล้านดอลลาร์อเมริกัน (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 12 ธันวาคม 2534) แต่มติดังกล่าวหาได้เป็นมติเอกฉันท์ไม่ โดยมีกรรมการบริหารที่เห็นด้วยจาก 17 ประเทศ งดออกเสียง 1 ประเทศ (ได้แก่ ผู้แทนประเทศแคนาดา) และคัดค้าน 3 ประเทศ อันได้แก่ผู้แทนสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย และเยอรมนี (*The Bangkok Post* และ *The Nation*, December 12, 1991)

ผมได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่า โครงการเขื่อนปากมูลได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองระหว่างประเทศไปแล้ว ทั้งนี้โดยมีการประสานความร่วมมือระหว่างขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ยุโรป ตะวันตก และไทย พลังอำนาจของขบวนการอนุรักษ์ในสหรัฐอเมริกาได้กดดันจนเป็นเหตุให้ผู้แทนรัฐบาลอเมริกันในคณะกรรมการบริหารของธนาคารโลกต้องลงมติคัดค้านการจัดสรรเงินกู้ให้แก่โครงการเขื่อนปากมูล แม้ว่าขบวนการอนุรักษ์จะประสบความสำเร็จในการเตะถ่วงการลงมติของธนาคารโลกในเดือนกันยายน 2534 แต่ขบวนการอนุรักษ์ก็ล้มเหลวในการโค่นล้มโครงการเขื่อนปากมูล ความพ่ายแพ้ดังกล่าวนี้ต้องนับเป็นความพ่ายแพ้ของมวลราษฎรไทยที่ไม่สามารถหยุดยั้งกระแสหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มชนที่ได้เปรียบในสังคมได้

แม้ผมจะมีได้มีส่วนร่วมในการรณรงค์คัดค้านโครงการเชื่อมปากมูล แต่ผมก็ได้เฝ้าติดตามข่าวสารเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างใกล้ชิด จากข้อมูลข่าวสารที่ประมวลได้นี้มีบทเรียนจากโครงการ เชื่อมปากมูลอย่างน้อย 6 ประการ

บทเรียนที่หนึ่ง กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเชื่อมปากมูลขาดความโปร่งใสอย่างเห็นได้ชัด ความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้เกิดจากโครงสร้างอำนาจที่มีการกระจุกตัว และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย แม้จะมีการศึกษาความเป็นไปได้และผลกระทบของโครงการเชื่อมปากมูล โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกลับปิดบังซ่อนเร้นรายงาน หรือเผยแพร่ผลการศึกษาด้านดีเพื่อหวังผลในการผลักดันโครงการเป็นสำคัญ ทั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต่างเห็นดีเห็นงามกับการโฆษณาชวนเชื่อของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ โดยที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการประชาสัมพันธ์โครงการนี้ ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลข่าวสาร อันเป็นผลจากการปิดบังซ่อนเร้นข้อมูลและการเผยแพร่ผลการศึกษาด้านดี ย่อมทำให้กระบวนการตัดสินใจขาดความโปร่งใส ข้อมูลข่าวสารจำนวนมากต้องแสวงหาจากแหล่งภายนอกประเทศ แม้ว่ารัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จะแสดงที่ท่าว่ารับฟังความเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเชื่อมปากมูลโดยตรง แต่แท้ที่จริงแล้ว รัฐบาลทั้งสองมีมติล่วงหน้าแล้วว่า การก่อสร้างเชื่อมปากมูลจักต้องเดินหน้าต่อไป บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือ トラบเท่าที่สังคมการเมืองยังไม่เป็นประชาธิปไตย กระบวนการ กำหนดนโยบายย่อมขาดความโปร่งใส

บทเรียนที่สอง กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการเชื่อมปากมูลสะท้อนให้เห็นความโน้มเอียงที่จะดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเมืองมากกว่าประชาชนในชนบท (urban bias) อย่างชัดเจน ทั้งรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ต่างมีจุดยืนร่วมกันในประเด็นนี้ แม้จะมีการโฆษณาชวนเชื่อว่ เชื่อมปากมูลเป็นเขื่อนอเนกประสงค์ แต่แท้ที่จริงแล้ว เชื่อมปากมูลเป็นเขื่อนไฟฟ้าที่มุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเมืองและภาคอุตสาหกรรมเป็นสำคัญ บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือ トラบเท่าที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายอย่างเสมอภาค ความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์ในเขตเมืองย่อมดำรงอยู่ต่อไป

บทเรียนที่สาม วิวาทะเกี่ยวกับการสร้างเชื่อมปากมูลที่สำคัญเป็นวิวาทะเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรประมงน้ำจืดและผลกระทบที่มีต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน อันเกิดจากการแพร่ระบาดของโรคพยาธิใบไม้ในเลือด แม้จะมีการศึกษาผลกระทบเหล่านี้ แต่รายงานการศึกษาซึ่งดำเนินการโดยการไฟฟ้า

ฝ่ายผลิตฯ และธนาคารโลกย่อมขาดความเป็นกลาง เพราะองค์กรทั้งสองมีความโน้มเอียงที่จะผลักดันโครงการนี้อยู่แล้ว การณ์ปรากฏต่อมาว่า รายงานการศึกษาบางเรื่องที่เสนอผลการศึกษาในเชิงลบ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯสามารถ 'จัดการ' ให้นักวิชาการผู้ศึกษาเปลี่ยนแปลงความเห็นได้ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องยากยิ่งและอาจผิดพลาดได้ง่าย รัฐบาลจึงน่าจะวางตัวเป็นกลาง และระดมผู้ชำนาญการมาให้ความเห็นเกี่ยวกับรายงานการศึกษา เพื่อให้การพิจารณาโครงการเป็นไปด้วยความรอบคอบและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แต่รัฐบาลก็หาได้ดำเนินการในทางที่ควรจะเป็นไม่ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รายงานการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการเขื่อนปากมูลเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมาก ทั้งในหมู่นักวิชาการชาวไทย และนักวิชาการชาวต่างประเทศ บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือ ผลประโยชน์ย่อมอยู่เหนือสิ่งจะทางวิชาการ

บทเรียนที่สี่ ในขณะที่องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และขบวนการประชาชนคัดค้านและต่อต้านโครงการเขื่อนปากมูลด้วยสันติวิธี แต่ชนชั้นนำทางอำนาจกลับใช้วิธีการรุนแรงในการจัดการกับผู้ต่อต้าน ดังจะเห็นได้จากการจัดตั้งมือบเพื่อชนมือบ การใช้กำลังทำร้ายร่างกายผู้คัดค้าน และการใช้กำลังทหารและตำรวจข่มขู่ราษฎร หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายสัปดาห์* (ฉบับวันที่ 28 ตุลาคม - 3 พฤศจิกายน 2534) ถึงกับตั้งคำถามว่า "จะต้องตบอีกกี่ขีดถึงจะกลบเสียงค้าน" ข้อที่น่าสลดใจยิ่งก็คือ มีการกลั่นแกล้งลูกหลานของครอบครัวที่คัดค้านเขื่อนปากมูลให้สอบตกและต้องออกจากโรงเรียน (*ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 13-19 พฤษภาคม 2534) อีกทั้งมีความพยายามที่จะปิดปากข้าราชการที่มีความเห็นไม่ตรงกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานีมีหนังสือถึงกระทรวงสาธารณสุขให้สอบสวนวินัยแพทย์ชนบทที่ออกมาพูดเรื่องผลกระทบของเขื่อนปากมูลที่มีต่อการแพร่ระบาดของโรคพยาธิใบไม้ในเลือด บทเรียนสำหรับประชาชนก็คือในสังคมที่ถูกครอบงำด้วยแนวความคิดที่มีลักษณะอำนาจนิยม การต่อสู้ด้วยสันติวิธีจักต้องอาศัยขันติธรรมอย่างสูง

บทเรียนที่ห้า ในการสร้างเขื่อนทุกเขื่อน ต้องมีการอพยพราษฎรเพื่อย้ายถิ่นฐาน ซึ่งสร้างภาวะทุกข์เข็ญแก่ราษฎรเหล่านั้นเป็นอันมาก ในหลายต่อหลายกรณี ราษฎรต้องถูกโยกย้ายไปสู่ถิ่นฐานที่มีความทุรกันดารมากขึ้น และต้องเผชิญชะตากรรมแต่เดิยวตาย แม้จะมีการจ่ายเงินชดเชยแก่ครอบครัวที่ต้องอพยพ แต่ในบางกรณีราษฎรก็มีได้รับเงินชดเชยโดยครบถ้วน และแม้จะมีค้ำประกันสัญญาที่จะจัดสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกและสาธารณูปโภคในชุมชนที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ แต่หน่วยงานของรัฐบาลมักจะไม่รักษาค้ำประกันสัญญาที่ให้แก่ราษฎร จนปรากฏอยู่เนืองๆว่า ราษฎรต้องอพยพออกไปจากถิ่นฐานที่ทางราชการจัดสรรให้ เนื่องจากมีอาชญากรรมต่อสภาพทุรกันดารได้ การผิดสัญญาและการทอดทิ้งราษฎรเป็นพฤติกรรมที่ติดตรึงใจประชาชน

ด้วยเหตุนี้เอง แรงต่อต้านของประชาชนที่มีต่อการสร้างเขื่อนจึงมีมาก หากการผิดสัญญาและการทอดทิ้งประชาชนยิ่งมีมากเพียงใด แรงต่อต้านในอนาคตก็จะยิ่งมีมากเพียงนั้น ในกรณีโครงการเขื่อนปากมูล ราษฎรบางครอบครัวที่ต้องอพยพครั้งนี้เคยต้องย้ายถิ่นฐานมาแล้วเมื่อมีการสร้างเขื่อนสิรินธรในปี 2511 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯเองไม่เคยใส่ใจต่อทุกข์สุขของราษฎรที่ต้องย้ายถิ่นฐาน และไม่เคยที่จะไปดูแลความเป็นอยู่และช่วยเหลือราษฎรในถิ่นฐานใหม่ รอคัดเสพสุขจากกำไรที่เกิดจากความทุกข์ยากของประชาชน

บทเรียนที่หก รัฐบาลแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานด้วยวิธีการที่นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "การบริหารอุปทาน" (Supply management) กล่าวคือ เมื่อพบว่า มีปัญหาการขาดแคลนพลังงานในอนาคต ก็แสวงหาแหล่งพลังงานเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้วยการสร้างเขื่อนไฟฟ้า รัฐบาลยังมิได้ดำเนินการอย่างจริงจังในการแก้ปัญหาด้วยวิธีการบริหารอุปสงค์ (demand management) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประหยัดพลังงาน และการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้พลังงาน

การตัดสินใจของธนาคารโลกในการจัดสรรเงินกู้แก่โครงการเขื่อนปากมูลครั้งนี้ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ขบวนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติจักต้องเพิ่มแรงกดดันต่อรัฐบาลของตนในการบีบบัดธนาคารโลกในอนาคต และด้วยแรงกดดันดังกล่าวนี้ รัฐบาลอเมริกัน จักต้องเข้าไปควบคุมนโยบายของธนาคารโลกมากยิ่งขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง หากรัฐบาลไทยยังคงแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานด้วยการสร้างเขื่อนต่อไป ความขัดแย้งในชนบทจะทวีความรุนแรงยิ่งกว่าที่เคยเป็นมา トラบเท่าที่ยังไม่ฟังเสียงราษฎร และトラบเท่าที่ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบาย

ภาคที่ห้า

เศรษฐกิจการเงิน

นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ผ่อนปรนการกำกับและผ่อนปรนการควบคุม (Deregulation) ตลาดการเงินทั้งภายในและระหว่างประเทศ การปรับนโยบายการเงินไปสู่แนวทางเสรีนิยมได้ก่อให้เกิดความสับสนทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาลหาหน้อยไม่ ขณะเดียวกัน การปล่อยให้มีการเก็งกำไรทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์มีส่วนผลักดันให้สังคมเศรษฐกิจไทยแปรสภาพเป็นระบบเศรษฐกิจแบบฟองสบู่ (Bubble Economy) ซึ่งเป็นระบบเศรษฐกิจที่มีการเติบโตอย่างปราศจากฐานราก

นโยบายอัตราดอกเบี้ย : จะเอาอย่างไรกันแน่

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังวิตกกังวลกับภาวะการแข่งขันด้านราคา (price competition) ของธนาคารพาณิชย์ เนื่องจากธนาคารพาณิชย์พากันแข่งขันขึ้นอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงเงินฝากเข้าธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทยหวาดวิตกว่า ภาวะการแข่งขันด้านราคาดังกล่าว จะนำพามาสู่กิจการธนาคารพาณิชย์ เพราะรายได้ของธนาคารพาณิชย์เกือบ 90% มาจากการให้สินเชื่อ ซึ่งหากกำไรจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แต่เดิมส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้สูงถึง 5-6% การแข่งขันในการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากทำให้ส่วนต่างนี้ลดลงเหลือ 2-3% ในขณะนี้ ธนาคารพาณิชย์บางแห่งให้ดอกเบี้ยเงินฝากประจำ ระยะเวลา 1 ปี สูงถึง 16% ในขณะที่เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เพิ่งจะขยับจากระดับ 16.5% เป็น 19.0% ในเดือนพฤศจิกายน 2533 ที่ผ่านมา

ความวิตกกังวลในภาวะการแข่งขันด้านราคาของธนาคารพาณิชย์ได้ถ่ายทอดจากปากของนายวิจิตร สุขินิจ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยสู่ นายธนาคารพาณิชย์ในโอกาสงานสังสรรค์วันขึ้นปีใหม่เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2533 หลังจากนั้นอีกสองวัน เมื่อนายธนาคารพาณิชย์เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายบรรหาร ศิลปอาชา ก็ได้ตอกย้ำข้อปริวิตกเดียวกันนี้ นายธนาคารพาณิชย์หลายต่อหลายนายได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนในเวลาต่อมาว่า การแข่งขันในการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นภาวะที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน เพราะธนาคารพาณิชย์แต่ละธนาคารต้องการดำรงไว้ซึ่งส่วนแบ่งตลาดของตน ธรรมชาติของเงินทุนนั้นย่อมหลีกเลี่ยงจากแหล่งที่ให้ดอกเบี้ยต่ำไปสู่แหล่งที่ให้ดอกเบี้ยสูง ดังนั้นเมื่อมีธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งแห่งใดขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์อื่นๆก็ต้องปรับอัตราดอกเบี้ยตาม มิฉะนั้นจักต้องสูญเสียเงินฝากและส่วนแบ่งตลาด ภาวะเงินตึงที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์จำต้องทำสงครามแย่งชิงเงินฝาก

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายกดยอดอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในระบบ (organized financial market) ให้อยู่ใน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน วันจันทร์ที่ 18 มกราคม 2534

ระดับต่ำ ดังจะเห็นได้ว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์ระยะเวลา 1 ปี ถูกกดไว้ในระดับ 7-8% ต่อปีอยู่เป็นเวลานาน ในขณะที่มีการกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ไม่เกินปีละ 15% การควบคุมราคาขั้นสูงนี้อาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475

นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในระบบให้อยู่ในระดับต่ำ มีผลอย่างสำคัญในการส่งเสริมให้การลงทุนเอกชนขยายตัวมากกว่าปกติ เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ช่วยให้ต้นทุนของทุน (cost of capital) ต่ำลง แต่การกดอัตราดอกเบี้ยให้ต่ำนี้เป็นดาบสองคม เพราะทำให้การออมมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากผลตอบแทนในการออมน้อยกว่าปกติ สิ่งจูงใจในการออมมีไม่มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวนี้ยังทำให้ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในระบบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินนอกระบบมีมากขึ้น ผลก็คือ เงินออมส่วนสำคัญยังคงอยู่ในตลาดการเงินนอกระบบ นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยจึงมีส่วนช่วยให้ตลาดการเงินนอกระบบสามารถดำรงอยู่ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ นโยบายอัตราดอกเบี้ยนับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง เป็นต้นมา เป็นนโยบายที่มุ่งส่งเสริมผู้ลงทุน แต่เป็นนโยบายที่ลงโทษผู้ออม

ธนาคารแห่งประเทศไทยมุ่งอ้างไว้ซึ่งอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในระดับ 7-8% ต่อปี โดยมีได้มีการปรับอัตราดอกเบี้ยตามภาวะเงินเฟ้อ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่ควบคุมเป็นอัตราดอกเบี้ยในนาม (nominal rate of interest) หาใช่อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) ไม่ ในบางช่วงเวลา อัตราดอกเบี้ยในนามต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อ ยังผลให้อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงมีค่าติดลบ ตัวอย่างเช่น ในปี 2517 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำเท่ากับ 8% แต่อัตราเงินเฟ้อสูงถึง 24% ผลก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเท่ากับ -16% เงิน 100 บาทที่ฝากธนาคารพาณิชย์ในตอนต้นปี จะได้เงินรวมกลับคืนมา 108 บาทเมื่อสิ้นปี แต่เงิน 108 บาทนี้มีค่าที่แท้จริงเพียง 84 บาท เนื่องจากมีเงินเฟ้อเกิดขึ้น ดังนั้น เงินฝาก 100 บาท เมื่อต้นปีได้กลับคืนมา 84 บาทเมื่อสิ้นปี สภาพการณ์เช่นนี้ไม่เพียงแต่จะไม่ส่งเสริมการออมเท่านั้น หากยังมีผลในการส่งเสริมให้มีการบริโภคที่ฟุ่มเฟือยอีกด้วย

นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยมีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนโฉมของสังคมเศรษฐกิจไทยให้กลายเป็นระบบเศรษฐกิจที่พึ่งพิงเงินทุนจากต่างประเทศ (external finance dependency) เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ทำให้เงินออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอในการสนองตอบความต้องการในการลงทุนภายในประเทศ ดังนั้น ระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องยืมเงินออมจากต่างประเทศ (foreign saving) มาใช้จ่ายในการลงทุน

ในช่วงปี 2503-2505 การใช้เงินออมจากต่างประเทศในการลงทุนมีเพียง 0.06% ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (gross domestic investment) แสดงว่าลักษณะการพึ่งพิงเงินทุนต่างประเทศยังไม่ปรากฏ แต่ในอีกสองทศวรรษต่อมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น 21.74% ในช่วงปี 2523-2525 ในบางปีสูงถึง 25% แสดงให้เห็นว่าเงินที่ใช้ลงทุนในระบบเศรษฐกิจ 100 บาท ต้องอาศัยเงินออมจากต่างประเทศถึง 25 บาท

อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เศรษฐกิจซบเซา และการลงทุนภายในประเทศถดถอย ความต้องการหีบยืมเงินออมจากต่างประเทศจะพลอยลดน้อยถอยลงด้วย ครั้นเมื่อเศรษฐกิจขยายตัวและการลงทุนรุ่งเรือง ความต้องการเงินออมจากต่างประเทศจะมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว เนื่องจากเงินออมภายในประเทศมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุนภายในประเทศ ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงปี 2528-2530 การหีบยืมเงินออมจากต่างประเทศมีเพียง 5.18% ของปริมาณการลงทุนภายในประเทศ อัตราส่วนนี้เพิ่มขึ้นเป็น 10.01% ในช่วงปี 2531-2532

ในปี 2532 ธนาคารแห่งประเทศไทยค่อยๆ เลิกการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เริ่มต้นด้วยการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเกินกว่า 1 ปี ลอยตัวเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2532 และปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภทลอยตัวตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2533 นับตั้งแต่มิถุนายน 2532 เป็นต้นมา ธนาคารพาณิชย์ต่างพากันปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อแย่งชิงเงินฝาก สงครามแย่งชิงเงินฝากทวีความเข้มข้นมากขึ้นนับแต่เดือนเมษายน 2533 เป็นต้นมาเมื่อภาวะเงินตั้งปรากฏโหมอย่างเด่นชัด

ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนคลายการควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก แต่ก็ยังคงควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ ดังได้กล่าวแล้วว่า เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ ถูกกำหนดโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พ.ร.บ. ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 แต่ในช่วงที่เกิดภาวะเงินตั้งอย่างรุนแรงระหว่างปี 2522-2523 รัฐบาลจำต้องตรา พ.ร.บ. ดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมของสถาบันการเงิน พ.ศ.2523 เพื่อขยับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ โดยในปีนั้นเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ยืมขยับขึ้นไปถึง 19-21% ต่อเมื่อสถานการณ์ทางการเงินกลับคืนสู่ภาวะปกติ เพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้จึงกลับมาอยู่ในระดับ 15% ตามเดิม ครั้นในปี 2533 เมื่อมีปัญหาภาวะเงินตั้งที่ร้ายแรงอีกครั้งหนึ่ง ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้ปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้เป็น 16.5% และ 19.0% ในเดือนมีนาคมและพฤศจิกายน 2533 ตามลำดับ

การที่รัฐบาลยังคงควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ แม้จะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัว ย่อมยังผลให้การลอยตัวของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากมีขอบเขตอันจำกัด ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ถูกควบคุมมิให้เกินปีละ 19% อัตราดอกเบี้ยเงินฝากจะลอยตัวได้อย่างมากที่สุดไม่เกินปีละ 16-17% หากอัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงเกินกว่าระดับนี้ การประกอบกิจการของธนาคารพาณิชย์จักต้องประสบภาวะขาดทุน หรือมิฉะนั้นนายธนาคารพาณิชย์จักต้องเรียก

ดอกเบี้ยได้ไต่จากลูกค้าที่มาขอกู้เงิน ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันว่า ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากจกต้องมือน้อย 2.0-2.5% ธนาคารพาณิชย์จึงจะไม่ขาดทุนภาวะการแข่งขันในกิจการธนาคารพาณิชย์ทำให้ส่วนต่างของอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้มีแนวโน้มลดลงจากระดับ 2.9% เมื่อกลางปี 2533 เหลือเพียง 2.6% ในช่วงไตรมาสที่สามของปี 2533 ซึ่งเป็นที่มาของความวิตกกังวลของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง

การที่รัฐบาลยังคงควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ในขณะที่ประกาศให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัว ในด้านหนึ่งอาจมองได้ว่า รัฐบาลมิได้มีความจริงใจที่จะให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นไปตามกลไกราคา แต่ในอีกด้านหนึ่งก็สะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลมิได้เชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของกลไกราคา รัฐบาลมองธนาคารพาณิชย์เสมือนหนึ่งทารกที่ต้องควบคุมดูแลอยู่เสมอ โดยมีได้ตระหนักแต่น้อย ในภาวะที่มีปัญหาเงินตึงรุนแรง การควบคุมอัตราดอกเบี้ยให้ได้มีประสิทธิผลแต่ประการใดไม่ ในสภาวะการณ์ที่ธนาคารพาณิชย์ต้องแย่งชิงเงินฝาก หากมั่นใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินฝากต่อไป ธนาคารพาณิชย์มักจะหาทางระดมเงินฝากด้วยการจ่ายดอกเบี้ยได้ไต่ ในทำนองเดียวกัน หากมั่นใจว่าธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต่อไป ธนาคารพาณิชย์ก็สามารถเรียกเก็บดอกเบี้ยได้ไต่ได้เช่นกัน พฤติกรรมเช่นนี้ปรากฏให้เห็นซ้ำแล้วซ้ำเล่า

ธนาคารแห่งประเทศไทยหวังอย่างลมๆแล้งๆว่า การควบคุมอัตราดอกเบี้ยเป็นวิธีการหนึ่งที่ช่วยคุ้มครองประชาชนผู้มีเงินฝากธนาคารพาณิชย์ แต่ตลอดระยะเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ทั้งๆที่ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินการควบคุมอัตราดอกเบี้ยมาโดยตลอดก็ยังมีธนาคารพาณิชย์ล้มแล้วล้มเล่า การควบคุมอัตราดอกเบี้ยมิใช่วิธีการที่ทรงประสิทธิผลในการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนผู้มีเงินออม แม้จะมีการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ก็ยังมีนายธนาคารพาณิชย์ที่ฉ้อฉลเงินออมของประชาชนทั้งในธนาคารเอกชนและธนาคารของรัฐ การคุ้มครองผลประโยชน์ของผู้ออมจักต้องอาศัยการควบคุมตรวจสอบและกำกับธนาคารพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ แต่มิใช่ด้วยการควบคุมอัตราดอกเบี้ย

จึงคืนเสรีภาพให้แก่อัตราดอกเบี้ย ด้วยการปลดปล่อยพันธนาการเพดานอัตราดอกเบี้ย ทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ทั้งนี้เพื่อให้อัตราดอกเบี้ยสามารถทำหน้าที่ทางเศรษฐกิจที่สำคัญได้

เสรีนิยมของธนาคารพาณิชย์กับเสรีนิยม ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ภายหลังจากที่ธนาคารพาณิชย์ยักษ์ใหญ่ 5 ธนาคารฮั้วกันลดอัตราดอกเบี้ย
ทั้งเงินฝากและเงินให้กู้ลงประมาณ 1% เมื่อกลางเดือนเมษายน 2534 ที่ผ่านมานี้ ธนาคารแห่ง
ประเทศไทยโดยผู้ว่าการและผู้อำนวยการสำนักผู้ว่าการฯ ได้แสดงความไม่พอใจที่ธนาคารพาณิชย์
ลดอัตราดอกเบี้ยมากเกินไป ในทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทย การลดอัตราดอกเบี้ยในระดับ
ที่เหมาะสมควรจะอยู่ในช่วง 0.25-0.50% เพราะการลดอัตราดอกเบี้ยมากเกินไป อาจทำให้สินเชื่อ
ขยายตัวในอัตราสูง ซึ่งไม่เพียงแต่จะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อเท่านั้น หากทว่ายังสร้างปัญหา
แก่ดุลบัญชีเดินสะพัดในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้ เมื่ออัตราดอกเบี้ย
ลดต่ำลงมาก ๆ ยังช่วยจูงใจให้มีการเก็งกำไรมากขึ้นด้วย นายวีรพงษ์ รามางกูร รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า การปรับอัตราดอกเบี้ยให้ลดลง 1% นั้นเป็นการปรับลดที่สูงมาก
ซึ่งอาจสร้างปัญหา 'โอเวอร์ฮีตติ้ง' (over-heating) แก่ระบบเศรษฐกิจไทย (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18
เมษายน 2534) อย่างไรก็ตาม นักวิชาการของฝ่ายธนาคารพาณิชย์ได้โต้แย้งว่า การลดอัตรา
ดอกเบี้ยลง 1% นั้นเป็นการปรับในระดับที่เหมาะสม เพราะในขณะนี้ระบบธนาคารพาณิชย์
มีสภาพคล่องส่วนเกินมากพอสมควร ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมี
แนวโน้มลดลงด้วย

นับตั้งแต่กลางปี 2532 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ผลักดันให้มีการ
ปฏิรูปนโยบายการเงินในแนวทางเสรีนิยม (financial liberalization) โดยมีแนวนโยบายที่เด่นชัด
อย่างน้อย 3 ด้าน

ด้านที่หนึ่ง ได้แก่ การประกาศยอมรับพันธะ ข้อ 8 ของข้อบังคับกองทุนการเงิน
ระหว่างประเทศเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2533 โดยในขณะเดียวกันก็ได้ผ่อนคลายนโยบายการควบคุม
การบริวรรตเงินตราต่างประเทศ (foreign exchange liberalization) ทั้งนี้เพื่อให้การเคลื่อนย้าย
เงินทุนระหว่างประเทศ (international capital mobility) เป็นไปโดยเสรีมากขึ้น และต่อมาก็มีการ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากทำพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่
24 พฤษภาคม 2534

ผ่อนคลายการปริวรรตเงินตราต่างประเทศรอบที่สองซึ่งเพิ่งมีผลบังคับนับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2534 เป็นต้นมา

ด้านที่สอง ได้แก่ การปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารลอยตัว โดยยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลาเกินกว่า 1 ปีเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2532 และการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภทลอยตัวนับตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2533 เป็นต้นมา ส่วนอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ยังไม่สามารถยกเลิกเพดานได้ เนื่องจากติดปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับการคำนวณภาษีดอกเบี่ยพันธบัตรรัฐบาล ซึ่งอิงอยู่กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ (ดู "ภาษีดอกเบี่ยเงินฝากธนาคาร : จะเอาอย่างไรกันแน่?" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม 2534)

ด้านที่สาม ได้แก่ การเขยิบเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้จากระดับไม่เกิน 15% ต่อปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พ.ร.บ.ห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พ.ศ.2475 เป็นไม่เกินปีละ 16.5% เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2533 และเขยิบเพดานเป็นไม่เกินปีละ 19% นับตั้งแต่วันที่ 26 พฤศจิกายน 2533 เป็นต้นมา

การดำเนินนโยบายการเงินในแนวทางเสรีนิยมนับเป็นนโยบายที่เด่นชัดในช่วง 3 ปีเศษที่ผ่านมา ในเมื่อแนวนโยบายเปลี่ยนแปลงจากการกำกับและควบคุม (regulation) มาเป็นการผ่อนคลายการกำกับและการผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรที่จะกำหนดท่าทีและบทบาทของตนเสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่แปรเปลี่ยนไป ตรงกันข้าม ธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงแสดงถึงจิตวิญญาณของผู้กำกับและควบคุม ถึงกับแสดงความไม่พอใจเมื่อธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเกินกว่าระดับที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการ ถ้าเช่นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวไปทำไมกัน เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศนโยบายอัตราดอกเบี้ยในแนวทางเสรีนิยม ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ควรที่จะปล่อยให้พรั่งพลเป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยอย่างเต็มที่

ผมจึงไม่ค่อยเข้าใจว่า 'เสรีนิยมทางการเงิน' ในทัศนะของธนาคารแห่งประเทศไทยนั้นมีความหมายอย่างไรกันแน่ ?

ผมยังจำได้ดีว่า เมื่ออัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มลดลงในช่วงกลางปี 2529 และตลาดการเงินในประเทศไทยมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้น ธนาคารพาณิชย์ไม่กล้าปรับอัตราดอกเบี้ยตามสภาวะการเงินที่แปรเปลี่ยนไป เพราะต่างก็เกรงว่า หากธนาคารพาณิชย์แห่งหนึ่งแห่งใดลดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากลงโดยที่ธนาคารอื่นๆ ไม่ปรับอัตราดอกเบี้ยตาม เงินออมจะถ่ายเทจากธนาคารที่ให้ดอกเบี้ยต่ำไปสู่ธนาคารที่ให้ดอกเบี้ยสูง อันเป็นเหตุให้ต้องสูญเสียส่วนแบ่งตลาด นายธนาคารพาณิชย์หลายต่อหลายนายพากันเรียกร้องให้ธนาคารแห่ง

ประเทศไทยเข้ามาแทรกแซงด้วยการลดเพดานอัตราดอกเบี้ยที่ควบคุม แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวนี้ เพราะต้องการให้ธนาคารพาณิชย์ปรับลดกำไรของตัวเอง อัตราดอกเบี้ยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมเป็นอัตราดอกเบี้ยขั้นสูง ธนาคารพาณิชย์มีเสรีภาพที่จะกำหนดอัตราดอกเบี้ยในระดับใดก็ได้ ตราบเท่าที่ยังไม่เกินอัตราที่ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุม

ความใจแข็งของธนาคารแห่งประเทศไทยในปี 2529 ได้ช่วยให้บทเรียนแก่ธนาคารพาณิชย์ และธนาคารพาณิชย์ก็มีประสบการณ์ในการปรับอัตราดอกเบี้ยกันเองนับตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อตลาดการเงินภายในประเทศมีสภาพคล่องเพิ่มขึ้นนับตั้งแต่ต้นปี 2534 ธนาคารพาณิชย์ก็ได้ปรับอัตราดอกเบี้ยลงในเดือนกุมภาพันธ์ และอีกครั้งหนึ่งในเดือนเมษายน 2534 ที่ผ่านมา โดยไม่ต้องรบกวนธนาคารแห่งประเทศไทยแม้แต่น้อย แต่การปรับอัตราดอกเบี้ยในเดือนเมษายน 2534 แตกต่างจากปี 2529 เพราะในปี 2529 นั้น ธนาคารพาณิชย์ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแทรกแซง อันเป็นความต้องการที่มีได้รับการตอบสนอง แต่การลดอัตราดอกเบี้ยในเดือนเมษายน 2534 ธนาคารแห่งประเทศไทยกลับโกรธที่ธนาคารพาณิชย์ปีกล้อข้าแข็ง ไม่ขอให้เข้าแทรกแซง

ดังได้กล่าวแล้วว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีนโยบายเฉพาะแต่การปล่อยให้ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัวเท่านั้น หากยังต้องการให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลอยตัวด้วย ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน แต่แทนที่ธนาคารพาณิชย์จะชื่นชมแนวนโยบายดังกล่าวนี้ กลับแสดงความเห็นคัดค้านต่อต้าน นายธนาคารพาณิชย์ยังคงต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ โดยปรับเพดานอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางการเงินภายในประเทศ

นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ นายกสมาคมธนาคารไทยแสดงความเห็นว่าการยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยังไม่เหมาะสมสำหรับตลาดเงินในเมืองไทย เพราะตลาดเงินที่ไม่มีเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ต้องเป็นตลาดที่มีวินัย อีกทั้งการกระจายข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยสำหรับผู้ประกอบการธนาคารพาณิชย์และผู้ให้บริการจำเป็นต้องเป็นธรรม (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 26 เมษายน 2534) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข้อเรียกร้องของสมาคมธนาคารไทยที่มีต่อกระทรวงการคลังว่า การคงไว้ซึ่งเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้จะมีผลในการกำกับอัตราดอกเบี้ยในชนบทด้วย (*The Bangkok Post*, April 24, 1991)

นายธนาคารพาณิชย์ได้ร้องเรียนทั้งในที่ลับและที่แจ้งมาเป็นเวลานานแล้วว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าไปควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์มากจนเกินไป ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ถึงกับให้เงินอุดหนุนแก่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) เพื่อศึกษาถึงผลเสียอันเกิดจากการกำกับและการควบคุมของธนาคารแห่งประเทศไทย พร้อมทั้งจัดทำ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการผ่อนคลายการกำกับและการผ่อนคลายการควบคุม (deregulation) ดังกล่าวนี้ แต่ครั้งเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยรุดหน้าในการดำเนินนโยบายการเงินในแนวทางเสรีนิยม นายธนาคารพาณิชย์กลับเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและกำกับธนาคารพาณิชย์ต่อไป

ธนาคารพาณิชย์คุ้นเคยและได้ประโยชน์อย่างมหาศาลจากนโยบายการกีดกันอัตราดอกเบี้ยของธนาคารแห่งประเทศไทยมาเป็นเวลาช้านาน นายธนาคารพาณิชย์มิได้เป็นเพียงผู้บริหารสถาบันการเงิน หากยังเป็นนายทุนที่มีผลประโยชน์ในพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมประเภทต่างๆ ด้วย ในเมื่อนายธนาคารพาณิชย์มีอำนาจผูกขาดในทรัพยากรทางการเงินราคาถูก นายธนาคารพาณิชย์ได้ใช้ทรัพยากรทางการเงินราคาถูกนี้ในการเพิ่มทุนความมั่งคั่งและทรัพย์สินศฤงคารของตนเองมาโดยตลอด การยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินกู้เป็นนโยบายที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนผู้มีเงินออม โดยที่อัตราผลตอบแทนในการถือเงินฝากธนาคารเป็นไปตามกลไกตลาด นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้ทรัพยากรทางการเงินมีราคาแพงขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังทำให้การบริหารสถาบันการเงินมีสภาวะความเสี่ยงและความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้นอีกด้วย

การเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยคงไว้ซึ่งเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ แม้จะปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัว ย่อมทำให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากไม่สามารถลอยตัวได้อย่างเต็มที่ (ดู "นโยบายอัตราดอกเบี้ย : จะเอาอย่างไรกันแน่ ?" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 21 มกราคม 2534) ข้อเรียกร้องนี้จึงมีจุดมุ่งสุดท้ายที่จะให้ทรัพยากรทางการเงินมีราคาถูกต่อไป และไม่ต้องทำให้สถาบันการเงินเผชิญกับสภาวะความเสี่ยงและความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้นจากระดับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

กรณีการลดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์ในเดือนเมษายน 2534 และความพยายามของธนาคารแห่งประเทศไทยในการยกเลิกเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในขณะนี้ ในด้านหนึ่งดูเหมือนหนึ่งว่า 'เสรีนิยมทางการเงิน' ในความหมายของธนาคารพาณิชย์แตกต่างจากความหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยโดยสิ้นเชิง แต่แท้ที่จริงแล้วความหมายในขั้นรากฐานหาได้แตกต่างกันไม่ ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกแนวทางเสรีนิยมทางการเงิน โดยการปลดปล่อยพันธนาการของอัตราดอกเบี้ย แต่การลอยตัวของอัตราดอกเบี้ยจักต้องอยู่ในขอบเขตที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพอใจ ในทำนองเดียวกัน ธนาคารพาณิชย์ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยผ่อนคลายการควบคุมและผ่อนคลายการกำกับที่การผ่อนคลายนั้นเป็นประโยชน์ต่อธนาคารพาณิชย์ แต่มาตรการผ่อนคลายนี้อาจทำให้ธนาคารพาณิชย์เสียประโยชน์ ธนาคารพาณิชย์ก็จะเรียกร้องให้ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและกำกับต่อไป

นี่คือลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจในประเทศไทย !

ธนาคารทหารไทยกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย

การประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารทหารไทย จำกัด ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 28 เมษายน 2535 เป็นต้นมา นับเป็นการกระทำที่กล้าหาญชาญชัย ซึ่งโดยพื้นฐานสะท้อนถึงแนวความคิดและจุดยืนของนายสุภชัย พานิชภักดิ์ กรรมการผู้จัดการใหญ่ของธนาคารนั้น

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า นายสุภชัยมักจะมีความเห็นแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของที่เกี่ยวกับการบริหารนโยบายการเงิน เมื่อต้นปี 2535 นี้เอง นายสุภชัยได้วิพากษ์วิจารณ์การกำหนดเป้าหมายของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ไม่ต้องการให้สินเชื่อขยายตัวเกินกว่า 19.5% ซึ่งนายสุภชัยเห็นว่าเป็นการกำหนดเป้าหมายที่ยากที่จะเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ เพราะอัตราการขยายตัวของสินเชื่อในปี 2534 ยังสูงถึง 21.8% ทั้งที่อัตราดอกเบี้ยในปี 2534 นั้นสูงกว่าปี 2535 เป็นอันมาก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 24 มกราคม 2535)

ก่อนหน้านั้น นายสุภชัยได้ท้วงติงการดำเนินนโยบายปรัวรรตเสรี (Exchange Liberalization) นโยบายการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ลอยตัว และนโยบายการทำให้กรุงเทพฯ เป็นศูนย์กลางทางการเงินของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Bangkok International Banking Facilities) ทั้งหมดนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า พื้นฐานตลาดการเงินของไทยยังไม่แข็งแกร่งพอ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 23 มกราคม 2535 และฉบับวันที่ 10 เมษายน 2535)

นายสุภชัยไม่เพียงแต่จะมีความเห็นขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของธนาคารแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังมีความเห็นไม่ลงรอยกับผู้นำนายธนาคารพาณิชย์อื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายอัตราดอกเบี้ย นับตั้งแต่ปลายปี 2534 เป็นต้นมา อัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารพาณิชย์มีแนวโน้มตกต่ำลงมาโดยตลอด เฉพาะในปี 2535 มีการลดอัตราดอกเบี้ยทุกเดือน ภายหลังการลดอัตราดอกเบี้ยเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2535 นายสุภชัยได้เตือนว่า อัตราดอกเบี้ยไม่ควรลดต่ำลงไปอีก เพราะจะมีผลกระทบต่อการออมในระยะยาว (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 8 พฤษภาคม 2535)

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 8 พฤษภาคม 2535

วันที่ 31 มีนาคม 2535) แต่แล้วธนาคารยักษ์ใหญ่ 5 ธนาคารก็รวมหัวกันลดอัตราดอกเบี้ยอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2535 (ดูตารางที่ 1)

นับตั้งแต่ปี 2532 เป็นต้นมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ค่อยๆปลดปล่อยพันธนาการต่างๆเพื่อให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลอยตัวตามกลไกตลาด ทั้งนี้เริ่มต้นด้วยการปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลาเกินกว่า 12 เดือนลอยตัวเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2532 แต่ยังคงควบคุมเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประเภทอื่นๆ และเงินฝากออมทรัพย์ ต่อมาจึงปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำทุกประเภทลอยตัวตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2533 ครั้นในวันที่ 8 มกราคม 2535 จึงปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์ลอยตัว

ในการกำหนดอัตราดอกเบี้ยของธนาคารพาณิชย์มีแบบแผนที่แตกต่างกันอย่างน้อย 3 แบบ แบบแผนหลักถูกรวบงำโดยธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ 5 ธนาคาร อันประกอบด้วย ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารกสิกรไทย จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด และธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด ธนาคารยักษ์ใหญ่ทั้งห้าจะประชุมหารือและร่วมกันกำหนดอัตราดอกเบี้ยทั้งเงินฝากและเงินให้กู้ จึงมีลักษณะเป็นคาร์เทลทางการเงิน (Financial Cartel) ซึ่งมีประพฤติกกรรมในการฮั้วราคากัน (Price Collusion) ทั้งนี้เนื่องจากธนาคารขนาดใหญ่เหล่านี้ไม่ต้องการแข่งขันกันในราคา (Price Competition) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การแข่งขันด้านอัตราดอกเบี้ย กระนั้นก็ตามในยามที่มีปัญหาเงินตึง ธนาคารพาณิชย์มักจะแย่งชิงเงินฝากด้วยการจ่ายดอกเบี้ยได้ไต่เตะ ทั้งๆที่เป็นการจ่ายดอกเบี้ยเกินอัตราที่ตกลงกันได้ การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่รวมหัวกันกำหนดอัตราดอกเบี้ยเช่นนี้ ในด้านหนึ่งยอมทำให้ตลาดการเงินขาดการแข่งขันที่แท้จริง ส่วนในอีกด้านหนึ่งแล้ว ก็มีข้ออ้างกันว่า ประพฤติกกรรมดังกล่าวนี้จะละเมิดเจตนารมณ์แห่ง พ.ร.บ. กำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522 หรือไม่ ในเมื่อธนาคารยักษ์ใหญ่ทั้งห้านี้มีสินทรัพย์และเงินฝากรวมกันเกินกว่า 72% ของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบ

ธนาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ทั้งห้าธนาคารประพฤตินิยมเหมือนหนึ่งผู้นำทางราคา (Price Leader) เมื่อธนาคารยักษ์ใหญ่ปรับเปลี่ยนอัตราดอกเบี้ย ธนาคารที่มีขนาดเล็กบางธนาคารก็จะทำตาม ด้วยการปรับอัตราดอกเบี้ยตาม นี่นับเป็นแบบแผนที่สอง ส่วนแบบแผนที่สามก็คือ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของธนาคารแต่ละธนาคาร โดยไม่มีการรวมหัวกันในการกำหนดราคา ธนาคารขนาดกลางและขนาดเล็กบางธนาคารเลือกแนวทางดังกล่าวนี้ บางครั้งความขัดแย้งระหว่างธนาคารขนาดใหญ่ทำให้ไม่สามารถเป็นผู้นำด้านราคาได้ ความล่าช้าในการปรับอัตราดอกเบี้ยอาจสร้างความเสียหายแก่กิจการธนาคาร ธนาคารบางธนาคารจึงเลือกที่จะปรับอัตราดอกเบี้ยเองโดยไม่คอยสัญญาณจากธนาคารใหญ่

ในปี 2534 อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินระหว่างประเทศมีแนวโน้มตกต่ำลง ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยภายในประเทศยังคงทรงตัวอยู่ในระดับสูง ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยภายในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศอยู่ในระดับ 9-10% ผลก็คือเงินออมจากต่างประเทศหลังไหลเข้ามาหาประโยชน์จากสภาพการณ์ที่ดอกเบี้ยในประเทศไทยอยู่ในระดับสูง และเป็นการหาประโยชน์ระยะสั้น ธนาคารพาณิชย์กำหนดโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก โดยให้เงินฝากระยะสั้นได้ดอกเบี้ยสูงกว่าเงินฝากระยะยาว ทั้งนี้เพื่อดึงดูดเงินออมจากต่างประเทศ การณ์จึงปรากฏว่า เงินฝากประจำระยะเวลา 12 เดือนได้ดอกเบี้ยต่ำกว่าเงินฝากระยะ 3-6 เดือนเสียอีก อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปี 2534 ธนาคารพาณิชย์เริ่มปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำประเภทต่างๆ ให้อยู่ในระดับเท่ากัน ครั้งในเดือนมกราคม 2535 จึงเริ่มปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากระยะยาวให้สูงกว่าเงินฝากระยะสั้น (ดูตารางที่ 1)

นับตั้งแต่ต้นปี 2535 เป็นต้นมา ธนาคารพาณิชย์ยักษ์ใหญ่ได้ปรับลดอัตราดอกเบี้ยลงทุกเดือน แต่การปรับลดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้มีลักษณะไร้สมมาตร (Asymmetrical) กล่าวคือ อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลงมากกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ ในขณะที่อัตราดอกเบี้ยเงินฝากลดลง 2.0-3.0% ขึ้นอยู่กับประเภทเงินฝาก โดยเงินฝากประจำระยะ 12 เดือน ลดลงเพียง 2% เงินฝากประจำระยะ 3 เดือนลดลงถึง 3% ส่วนเงินฝากออมทรัพย์ลดลง 2.5% แต่อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ลดลงเพียง 1.0% สำหรับลูกค้าทั่วไปและ 2.0% สำหรับลูกค้าชั้นดี (ดูตารางที่ 2) ผลก็คือ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก (Interest Margin) มีมากขึ้น ซึ่งหมายความว่า การปรับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ทำให้ธนาคารพาณิชย์มีกำไรมากขึ้น ด้วยข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงพยายามกดดันให้ธนาคารพาณิชย์ลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้สำหรับลูกค้าทั่วไป (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 16 เมษายน 2535) เมื่อผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยออกมาหวนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นายธนาคารพาณิชย์ก็ได้แต่แก้ตัวน้ำขุ่นๆจนสี่ข้างใหม่

ในขณะที่ธนาคารยักษ์ใหญ่กำลังอยู่ในกระแสของการปรับลดอัตราดอกเบี้ย ธนาคารขนาดกลางดังเช่นธนาคารทหารไทยกลับประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก 1.5% โดยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากระยะ 6 เดือนเท่ากับ 9.5% และระยะ 12 เดือนเท่ากับ 10.0% (เปรียบเทียบกับตารางที่ 1) นายศุภชัย พานิชภักดิ์ให้อธิบายว่า สภาพคล่องส่วนเกิน (Excess Liquidity) ในตลาดการเงินกำลังลดลง เนื่องจากเงินทุนที่เคลื่อนย้ายเข้ามาสู่ระบบเศรษฐกิจไทยมีแนวโน้มลดลง อันเป็นผลจากส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยในประเทศกับอัตราดอกเบี้ยต่างประเทศลดลง ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในสหรัฐอเมริกา ยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น ทำให้สถาบันการเงินในประเทศเหล่านี้จำกัดการให้สินเชื่อออกประเทศมากขึ้น ขณะเดียวกันก็มีปัจจัยผลักดันให้ความต้องการสินเชื่อเพิ่มขึ้น ดังเช่นการออกกระดุมทุนในตลาดการเงินของรัฐวิสาหกิจต่างๆ

และการออกหน่วยลงทุนของบริษัทจัดการกองทุนรวม 7 กองทุน นอกจากนี้ การที่เงินบาทมีค่าลดลงเมื่อเทียบกับเงินดอลลาร์สหรัฐฯ ย่อมผลักดันให้มีการกู้เงินบาททดแทนการกู้เงินดอลลาร์มากขึ้น ด้วยเหตุผลต่างๆเหล่านี้ สภาพคล่องส่วนเกินในตลาดการเงินจึงมีแนวโน้มลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเดือนพฤษภาคมนี้ ภาคธุรกิจเอกชนมีภาระต้องจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลในช่วงครึ่งแรกของปี

แทนที่ธนาคารทหารไทย จำกัด จะเลือกลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ ดังคำชี้แนะของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย กลับเลือกขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแทน เพราะอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในขณะนี้อยู่ในระดับต่ำมากแล้ว ดังจะเห็นได้ว่า อัตราดอกเบี้ยเงินฝากออมทรัพย์เท่ากับ 6% (ดูตารางที่ 1) ในขณะที่อัตราเงินเพื่อตกประมาณ 5% ผลก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (Real rate of Interest) เหลือเพียง 1% ซึ่งไม่จูงใจให้มีการออม ดังนั้นการขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากแทนการลดอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ จึงเป็นมาตรการที่เกื้อกูลการออมในระยะยาว อันเป็นประโยชน์ในการลดช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (Investment-saving Gap) และในการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด

การที่ธนาคารทหารไทย จำกัด ขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากครั้งนี้ แม้จะไม่มีเป้าประสงค์ที่จะก่อสงครามดอกเบี้ย แต่ก็ปฏิเสธมิได้ว่าจะมีผลไม่น้อยต่อการโยกย้ายเงินออมจากธนาคารอื่นๆเข้าสู่ธนาคารทหารไทย ในเมื่อความแตกต่างของอัตราดอกเบี้ยมีถึง 1.5% ในไม่ช้า ธนาคารที่สูญเสียเงินออมอาจต้องปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากตามเพื่อรักษาส่วนแบ่งเงินออมในตลาด (Market Share) โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารขนาดกลางและขนาดเล็ก ส่วนธนาคารขนาดใหญ่แม้จะยืนยันกรานว่าจะยังไม่มี การปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากในขณะนี้ แต่เป็นที่คาดกันว่าภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน จำต้องปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากตาม

การประกาศขึ้นอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารทหารไทย จำกัด ครั้งนี้มีผลเสมือนหนึ่งการพังทลายมหานครเทลของธนาคารยักษ์ใหญ่ เพราะแต่เดิมนั้น ธนาคารขนาดกลางและขนาดเล็กส่วนใหญ่ต้องปรับตัวตามการขึ้นของของธนาคารใหญ่ 5 ธนาคาร การปรับโครงสร้างอัตราดอกเบี้ยของธนาคารยักษ์ใหญ่เหล่านี้ นับตั้งแต่ต้นปี 2535 ที่ผ่านมานี้ สะท้อนให้เห็นความเป็นสัตว์เศรษฐกิจได้อย่างดีเยี่ยม เพราะมีการหมกเม็ดเพื่อให้ความแตกต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้กับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากมีมากขึ้น นับว่านายธนาคารเหล่านี้ได้ปฏิบัติตัวเป็น “ปลิงดูดเลือดสังคม” ได้อย่างคงเส้นคงวา

นักเศรษฐศาสตร์บางท่านมีความเห็นว่า การแหวกมหานครเทลของธนาคารทหารไทยครั้งนี้ อาจมิใช่เป็นเพราะเหตุว่า ธนาคารทหารไทยเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่า ปัญหาการขาดสภาพคล่องภายในธนาคารทหารไทยนั่นเองเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้ต้องปรับอัตราดอกเบี้ยเงินฝากเพื่อดึงดูดเงินออม นอกจากนี้ การที่

ธนาคารทหารไทยเป็นธนาคารที่มีขนาดใหญ่เป็นลำดับที่ 6 และมีได้อยู่ในคาร์เทลธนาคารยักษ์ใหญ่ 5 อันดับแรก อาจทำให้ผู้บริหารธนาคารทหารไทยต้องการแสดงบทบาทเป็นผู้นำในวงการธนาคารพาณิชย์ไทยบ้าง กระนั้นก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การปรับนโยบายอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของธนาคารทหารไทยครั้งนี้เป็นประโยชน์ต่อการออมในระบบเศรษฐกิจไทย

ตารางที่ 1

โครงสร้างอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้
ของธนาคารพาณิชย์ 5 ธนาคารใหญ่
มกราคม – เมษายน 2535
(%)

อัตราดอกเบี้ย	2535			
	13 มกราคม	14 กุมภาพันธ์	6 มีนาคม	15 เมษายน
1. อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก				
1.1 เงินฝากออมทรัพย์	8.0	7.5	6.5	6.0
1.2 เงินฝากประจำ 3 เดือน	10.0	9.5	8.5	7.5
1.3 เงินฝากประจำ 6 เดือน	10.0	9.5	8.5	8.0
1.4 เงินฝากประจำ 12 เดือน	10.5	10.0	9.0	8.5
2. อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้				
2.1 สำหรับลูกค้าทั่วไป	17.5-18.5	17.5-18.0	16.5-17.5	16.5-17.5
2.2 สำหรับลูกค้าชั้นดี	13.5	13.0	12.5	12.0

หมายเหตุ ธนาคารพาณิชย์ยักษ์ใหญ่ 5 ธนาคาร ประกอบด้วยธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย
ธนาคารกสิกรไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ และธนาคารกรุงศรีอยุธยา

ตารางที่ 2

ส่วนเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและเงินให้กู้

ของธนาคารพาณิชย์ 5 ธนาคารใหญ่

1 มกราคม – 15 เมษายน 2535

%

อัตราดอกเบี้ย	ส่วนเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ย (%)
1. อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก	
1.1 เงินฝากออมทรัพย์	-2.5
1.2 เงินฝากประจำ 3 เดือน	-3.0
1.3 เงินฝากประจำ 6 เดือน	-2.5
1.4 เงินฝากประจำ 12 เดือน	-2.0
2. อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้	
2.1 สำหรับลูกค้าทั่วไป	-1.0
2.2 สำหรับลูกค้าชั้นดี	-2.0

ระบบเศรษฐกิจไทยกับปัญหา การขาดแคลนเงินออม

การขาดแคลนเงินออมไม่เพียงแต่จะเป็นปัญหาสำคัญของสังคมโลกในทศวรรษนี้เท่านั้น (ดู "สังคมโลกกับโรคพร่องเงินออม" *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันศุกร์ที่ 7 สิงหาคม 2535) หากทว่ายังเป็นปัญหาสำคัญของระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ผู้นำเศรษฐกิจไทยบางคนมีความเห็นว่าการขาดแคลนเงินออมเป็นปัญหาเร่งด่วนที่รัฐบาลชุดใหม่อันมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำจักต้องหาทางแก้ไข (*ผู้จัดการรายสัปดาห์* ฉบับวันที่ 21-24 กันยายน 2535)

เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยย่างก้าวสู่ยุคแห่งการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจในปี 2504 นั้น เงินออมในระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 99 ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ แสดงให้เห็นว่า เงินออมอยู่ในระดับที่สามารถสนองความต้องการในการลงทุนได้เกือบทั้งหมด แต่ถึงนานวัน ปัญหาการขาดแคลนเงินออมยิ่งรุนแรงมากขึ้น ในช่วงปี 2513-2515 เงินออมมีเพียงร้อยละ 91.3 ของการลงทุนภายในประเทศ (ดูตารางที่ 1) สัดส่วนนี้มีแนวโน้มตกต่ำลงเรื่อยมา จนเหลือเพียงร้อยละ 78.9 ในช่วงปี 2523-2525 ในบางช่วงเวลาสัดส่วนนี้เคยตกลงมาสู่ระดับ 75%

ครั้นเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยประสบภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากภาวะถดถอยในสังคมทุนนิยมโลก ความต้องการเงินทุนในการลงทุนพลอยถดถอยตามไปด้วย ปัญหาการขาดแคลนเงินออมจึงผ่นคลายลง ความข้อนี้เห็นได้จากช่วงปี 2528-2530 ซึ่งเงินออมมีประมาณร้อยละ 94.8 ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ เฉพาะปี 2530 สัดส่วนนี้สูงถึง 97.7% แสดงให้เห็นว่า เงินออมภายในประเทศมีมากพอแก่การสนองความต้องการลงทุนภายในประเทศ

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การลงทุนภายในประเทศขยายตัวในอัตราสูงกว่าการออมในทุกช่วงเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ยกเว้นช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 5 (2525-2529) ที่อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินออมสูงกว่าอัตราการขยายตัวของการลงทุนภายในประเทศ (ดูตารางที่ 2) ทั้งนี้เนื่องจากช่วงของแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เป็นช่วงที่สังคมเศรษฐกิจไทยเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจดังที่กล่าวข้างต้น ครั้นระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจระหว่างปี 2530-2533 การออมก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นประวัติการณ์ บางปีเพิ่มขึ้นมากกว่า 30% แต่การลงทุนภายในประเทศกลับขยายตัวในอัตราสูงยิ่งกว่า โดยที่บางปีเพิ่มมากกว่า 40% (ดูตารางที่ 2)¹ ผลก็คือ ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาการขาดแคลนเงินออมที่รุนแรงมากขึ้น นับตั้งแต่ 2530 เป็นต้นมา อัตราส่วนระหว่างเงินออมกับการลงทุนมีแนวโน้มตกต่ำลงตามลำดับ จนอยู่ในระดับ 80.1% ในปี 2533 (ดูตารางที่ 1)

เมื่อเงินออมในระบบเศรษฐกิจมีไม่พอเพียง ระบบเศรษฐกิจไทยต้องหันไปพึ่งเงินออมจากต่างประเทศ การพึ่งพิงดังกล่าวนี้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นระหว่างปี 2504-2525 โดยที่ในบางปี เงินออมจากต่างประเทศมีปริมาณมากถึงร้อยละ 25 ของการลงทุนภายในประเทศ การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศผ่อนคลายลงในระหว่างปี 2525-2529 เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวเข้าสู่ยุคทองของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจนอยู่ในระดับเกือบ 20% ของการลงทุนภายในประเทศในปี 2533 (ดูตารางที่ 1)²

การอาศัยเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยดูเหมือนจะเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเศรษฐกิจที่สำคัญตลอดช่วงเวลา 30 ปีเศษที่ผ่านมา รัฐบาลโดยธนาคารแห่งประเทศไทยใช้มาตรการการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ทั้งอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้และอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินในระบบจึงถูกกดให้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินนอกระบบมาก นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง นโยบายดังกล่าวนี้มีผลส่งเสริมการลงทุนของเอกชน เพราะช่วยให้ต้นทุนของทุน (Cost of Capital) ถูกกว่าที่ควรจะเป็น แต่ในอีกด้านหนึ่งนโยบาย

¹ จากสถิติเบื้องต้นในปี 2534 เงินออมแห่งชาติเพิ่มขึ้นเพียง 16.8% ในขณะที่การลงทุนมวลรวมภายในประเทศเพิ่มขึ้น 19.4%

² จากสถิติเบื้องต้นในปี 2534 เงินออมแห่งชาติมูลค่าเพียง 80.7% ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศสูงถึง 19.3% ของ GDI

การกดอัตราดอกเบี้ยมีผลในการทำลายสิ่งจูงใจในการออม เพราะทำให้ผลตอบแทนของการออมต่ำกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ นโยบายดังกล่าวนี้ยังมีส่วนในการผลักดันให้เงินออมเคลื่อนย้ายจากตลาดการเงินในระบบไปสู่ตลาดการเงินนอกระบบด้วย นโยบายการกดอัตราดอกเบี้ยจึงเกื้อกูลต่อการดำรงอยู่ของตลาดการเงินนอกระบบอย่างยิ่ง

ในการควบคุมอัตราดอกเบี้ย ธนาคารแห่งประเทศไทยเลือกอัตราดอกเบี้ยในนาม (nominal rate of interest) เป็นตัวแปรนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า ก่อนปี 2523 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลา 1 ปี ถูกควบคุมอยู่ในระดับ 7-8% ต่อปี โดยมีได้พิจารณาถึงอัตราเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ ผลก็คือ ในบางปีอัตราเงินเฟ้อสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยในนาม อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง (real rate of interest) จึงมีค่าติดลบ อาทิเช่น ในปี 2517 อัตราดอกเบี้ยเงินฝากประจำระยะเวลา 1 ปี อยู่ในระดับ 8% แต่อัตราเงินเฟ้อสูงถึง 24% ผลก็คือ อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงเท่ากับ -16% เงินฝากมูลค่า 100 บาท เมื่อต้นปี 2517 มีค่าเหลือเพียง 84 บาท เมื่อสิ้นปี 2517 การบริหารนโยบายอัตราดอกเบี้ยดังกล่าวนี้จึงมีผลเร่งรัดการบริโภคของประชาชน และนับเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ จนต้องพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ

เงินออมจากต่างประเทศจะได้มาก็ด้วยการกู้ยืม การกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะต้นทุนการกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศต่ำกว่าการกู้ยืมเงินออมภายในประเทศ ต้นทุนดังกล่าวนี้มีได้มีเฉพาะแต่ดอกเบี้ยที่ต้องเสียเท่านั้น หากยังคลุมถึงรายจ่ายในการบริหารเงินกู้ และภาวะการเสี่ยงอันเกิดจากความแปรปรวนของตลาดการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยนในกรณีการกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศ บรรดาสาขาและบริษัทในเครือของบรรษัทระหว่างประเทศ รวมตลอดทั้งบริษัทยักษ์ใหญ่ของไทย ล้วนแล้วแต่เข้าถึงแหล่งเงินออมในตลาดการเงินระหว่างประเทศทั้งสิ้นบริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้สามารถเลือกกู้ยืมเงินในตลาดการเงินระหว่างประเทศโดยเสียต้นทุนต่ำสุดได้ ดังนั้น แม้ในกรณีที่เงินออมภายในประเทศมีพอเพียงที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน แต่การกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศจะยังคงมีอยู่ตราบเท่าที่ต้นทุนการกู้ยืมเงินออมจากต่างประเทศต่ำกว่าการกู้ยืมเงินออมภายในประเทศ

เงินที่กู้ยืมจากต่างประเทศ ไม่ว่าผู้กู้จะเป็นรัฐบาลหรือเอกชน เมื่อถึงกำหนดก็ต้องชำระเงินต้น ดอกเบี้ย และค่าจัดการเงินกู้ ยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศ (Debt-led growth) จึงมีข้อจำกัดในด้านภาวะการชำระหนี้ กล่าวคือ ในช่วงเวลาที่ภาวะในการชำระหนี้ต่างประเทศยังมีไม่มาก การอาศัยเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงเป็นไปได้อยู่ ต่อเมื่อภาวะการชำระหนี้ต่างประเทศพอกพูนขึ้น

และความสามารถในการชำระหนี้ทรุดโทรมลง ยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยการพึ่งพิงเงินกู้ต่างประเทศมีอาจดำเนินต่อไปได้ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2525-2529 แม้ว่าเหตุสำคัญส่วนหนึ่งจะเกิดจากความถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก แต่เหตุสำคัญอีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลกำลังเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ และต้องจำกัดการก่อหนี้ต่างประเทศ จึงมีอาจอาศัยเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของระบบเศรษฐกิจดังที่เคยปฏิบัติมา วิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศเมื่อผนวกกับวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องรัดเข็มขัดตลอดช่วงปีงบประมาณ 2525-2531 ผลที่ตามมาก็คือการลงทุนของรัฐบาลในการจัดระบบสาธารณูปโภคต้องหยุดชะงัก ซึ่งกลายมาเป็นอุปสรรคของการเติบโตทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน

ในอดีตกาลที่ผ่านมา เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาการขาดแคลนเงินออม รัฐบาลเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศในการหล่อเลี้ยงการเติบโตของเศรษฐกิจไทย ในปัจจุบันรัฐบาลกำลังจะทิ้งยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะตระหนักดีว่า ยุทธศาสตร์การเติบโตทางเศรษฐกิจโดยอาศัยเงินกู้้นั้นมีอาจดำรงอยู่จนถาวรสถาน แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า การแสวงหาเงินออมจากต่างประเทศมีปัญหาและอุปสรรคมากกว่าช่วงเวลาก่อนหน้านี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การขาดเงินทุนกำลังเป็นปัญหาระดับโลก (global capital crunch) และการแย่งชิงเงินทุนมีการแข่งขันที่รุนแรงขึ้น

ตารางที่ 1

การออมมวลรวมแห่งชาติ และเงินออมจากต่างประเทศ
 เทียบเป็นร้อยละของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ
 คำนวณตามราคาประจำปี
 2513/2515 - 2533
 (%)

ปี	GNS/GDI	FS/GDI
2513-2515	91.3	8.7
2518-2520	84.2	15.8
2523-2525	78.9	21.1
2528-2530	94.8	5.2
2530	97.7	2.3
2531	90.5	9.5
2532	88.5	11.5
2533*	80.1	19.9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) GDI = Gross Domestic Investment

GNS = Gross National Saving

FS = Foreign Saving

(2) ข้อมูลปี 2533 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

ตารางที่ 2

อัตราการเพิ่มขึ้นของการออมมวลรวมแห่งชาติ

และการลงทุนภายในประเทศ

2515/2519 - 2533

(% ต่อปี)

ช่วงเวลา	การออมมวลรวมแห่งชาติ GNS	การลงทุนมวลรวมภายใน ประเทศ GDI
2515-2519	17.2	17.5
2520-2524	14.2	19.2
2525-2529	11.1	3.6
2530	19.3	25.6
2531	34.2	44.9
2532	26.0	28.8
2533*	21.9	34.7

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : (1) GNS = Gross National Saving

GDI = Gross Domestic Investment

(2) ข้อมูลปี 2533 เป็นข้อมูลเบื้องต้น

แนวทางการแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออม

ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังผลักดันให้รัฐบาลจัดตั้งสำนักงานเงินออมแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมการออมในระบบเศรษฐกิจไทย หน่วยงานใหม่นี้จะทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่ต้องมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการออม อันประกอบด้วยกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และภาคเอกชน

ข้อดำริของธนาคารแห่งประเทศไทยในการจัดตั้งสำนักงานเงินออมแห่งชาติ ดังกล่าวนี้นับว่าสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ธนาคารแห่งประเทศไทยตระหนักว่า การขาดแคลนเงินออม เป็นปัญหาร้ายแรงที่จำเป็นต้องแก้ไขโดยด่วน มิฉะนั้นการขาดแคลนเงินออมจะกลายเป็นทำนบกีดขวางการพัฒนาเศรษฐกิจและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต

ประการที่สอง ธนาคารแห่งประเทศไทยยอมรับโดยปริยายว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งพึ่งพิงเงินออมจากต่างประเทศ ดังที่ดำเนินมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กำลังมาถึงจุดอับตัน เพราะยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศที่รุนแรงในอนาคตได้ในเมื่อระบบเศรษฐกิจไทยมีความต้องการใช้เงินทุนเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก แต่เงินออมไม่สามารถเพิ่มพูนอย่างพอเพียง นอกจากนี้ สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมโลกก็แปรเปลี่ยนไปอย่างสำคัญ สภาพการณ์ที่สังคมโลกมีเงินออมอย่างเหลือเฟือ ดังที่เป็นอยู่เมื่อสามทศวรรษเศษที่แล้วกำลังหมดสิ้นไป อัตราการออมในสังคมโลกมีแนวโน้มตกต่ำลง ในขณะที่เดียวกัน ประเทศในภูมิภาคต่างๆกลับมีความต้องการใช้เงินออมเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสาธารณประชาชนจีน อินเดีย ตะวันออกกลาง และยุโรปตะวันออก มีพิกัดต้องการกล่าวถึงแอฟริกาที่มีความต้องการเงินออมจากต่างประเทศ แต่ไม่มีความสามารถในการชำระเงินกู้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 ตุลาคม 2535

แม้ว่าการขาดแคลนเงินออมจะเป็นปัญหาสำคัญ แต่การแก้ปัญหาด้วยการจัดตั้งสำนักงานเงินออมแห่งชาติไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ถูกต้อง การแก้ปัญหาด้วยวิธีการตั้งหน่วยงานใหม่รังแต่จะสร้างภาระแก่ภาครัฐบาลในอนาคต เพราะการตั้งหน่วยงานใหม่นั้นง่ายกว่าการยุบหน่วยงานเก่า การณ์ปรากฏอยู่เนืองๆว่า หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเมื่อสิ้นภารกิจหลักแล้ว มักจะยังคงดำรงอยู่ อันก่อให้เกิดภาระในด้านงบประมาณแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการไทยนั้นปรากฏอยู่ทั่วไป วิธีการแก้ปัญหาต่างๆด้วยการจัดตั้งหน่วยงานใหม่นั้นมีแต่จะเพิ่มพูนความไร้ประสิทธิภาพของระบบราชการมากขึ้น หนทางในการแก้ปัญหาที่ถูกต้องน่าจะอยู่ที่การตัดองค์กรในระบบราชการเสียใหม่ เพื่อให้มีบทบาทในการส่งเสริมการออมได้

การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการตั้งหน่วยราชการดังเช่นกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงศึกษาธิการเข้ามามีส่วนร่วมในการส่งเสริมการออมนั้น อาจเป็นเพราะเหตุว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการเน้นมาตรการการปลูกฝังค่านิยมในการออม การออมจะเพิ่มพูนขึ้นได้มากกว่าปกติก็ต่อเมื่อมีการลดการบริโภค ค่านิยมในการออมย่อมยากที่จะเกิดขึ้นได้ หากผู้ใหญ่ในสังคมยังคงมีพฤติกรรมการบริโภคอย่างฟุ่มเฟือย ผู้นำข้าราชการไทยไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือน รวมตลอดจนผู้นำธุรกิจ ล้วนแล้วแต่มีพฤติกรรมการบริโภคที่ฟุ่มเฟือย ซึ่งกลายมาเป็นเครื่องบ่งบอกสถานะในสังคม ในเมื่อผู้นำในสังคมมีพฤติกรรมเช่นนี้ ต่อให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงศึกษาธิการนับสิบนับร้อยก็ยากที่จะปลูกฝังค่านิยมในการออมได้

ธนาคารแห่งประเทศไทยและหน่วยราชการต่างๆสมควรที่จะหันกลับมามองตัวเองว่า แต่ละหน่วยงานได้ดำเนินนโยบายและใช้มาตรการอะไรบ้างในการทำลายการออมในระบบเศรษฐกิจ ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรที่จะได้รับการประณามในฐานะที่เป็นผู้ทำลายสิ่งจูงใจในการออมด้วยการดำเนินนโยบายการกีดกันอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำตลอดช่วงเวลา 40 ปีที่ผ่านมา บัดนี้ ด้วยการโน้มน้าวของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ปรับเปลี่ยนนโยบายอัตราดอกเบี้ย โดยปล่อยให้อัตราดอกเบี้ยลอยตัวตามกลไกตลาด กระนั้นก็ตาม การปล่อยให้การใช้บัตรเครดิตขยายตัวอย่างรวดเร็วเกินกว่าที่ควรนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา มีส่วนในการผลักดันให้การใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราเร่ง นอกจากนี้ การปล่อยให้ประชาชนบางกลุ่มบางเหล่าหาเงินได้จากการเก็งกำไรอย่างไร้ขอบเขต ทั้งในตลาดหลักทรัพย์และตลาดอสังหาริมทรัพย์ โดยที่ไม่มีมาตรการทางภาษีอากรในการดูดซับเงินได้จากการเก็งกำไรหรือการเก็บภาษีจากมูลค่าเพิ่มของทรัพย์สิน (capital gains tax) ไม่เพียงแต่จะทำให้การใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้น เนื่องจากเงินที่หามาได้ง่ายยอมใช้จ่ายไปคล่องเท่านั้น หากยังมีผลในการทำลายจริยธรรมในการทำงาน (work ethics) อย่างสำคัญอีกด้วย

ก่อนที่รัฐบาลจะพิจารณาใช้มาตรการอื่นๆในการส่งเสริมการออม รัฐบาลควรที่จะทบทวนยุทธศาสตร์การพัฒนาศรษฐกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันด้วย ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามผลักดันให้ใช้มาตรการภาษีอากรในการให้สิ่งจูงใจในการออม โดยมีได้พิจารณาแม้แต่น้อยว่า บรรดามาตรการการยกเว้นและลดหย่อนภาษีอากรเหล่านี้สามารถช่วยแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมที่ต้นตอได้หรือไม่ การออมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการประหยัดมัธยัสถ์ แต่การประหยัดมัธยัสถ์เป็นเรื่องของวัฒนธรรม หากวัฒนธรรมและค่านิยมในการประหยัดมัธยัสถ์ถูกทำลายไป ถึงจะใช้มาตรการภาษีอากรในการให้สิ่งจูงใจในการออมมากเพียงใด ก็มีอาจแก้ปัญหาการขาดแคลนเงินออมชนิดถอนรากถอนโคนได้ ยุทธศาสตร์การพัฒนาศรษฐกิจที่รัฐบาลเลือกใช้ในช่วงเวลาที่ผ่านมาสามทศวรรษที่ผ่านมาเป็นยุทธศาสตร์ที่ส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยม (consumerism) ด้วยเหตุที่การขยายตัวของการบริโภคมีผลส่งเสริมการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่การเติบโตใหญ่ของลัทธิบริโภคนิยมในช่วงเวลาที่ผ่านมาสามทศวรรษที่ผ่านมา มีผลในการทำลายวัฒนธรรมและค่านิยมในเรื่องความประหยัดมัธยัสถ์ การทำลายนี้ดำเนินไปอย่างช้าๆ แต่บัดนี้กำลังก้าวสู่ขั้นวิกฤติ หากสังคมเศรษฐกิจไทยไม่สามารถรื้อฟื้นวัฒนธรรมและค่านิยมในด้านความประหยัดมัธยัสถ์แล้วไซ้ การส่งเสริมการออมย่อมเป็นเรื่องยากเย็นแสนเข็ญยิ่ง ในการฟื้นฟูวัฒนธรรมและค่านิยมดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์การพัฒนาศด้วย โดยต้องพยายามจำกัดและลดทอนอิทธิพลของลัทธิ บริโภคนิยม

ด้วยเหตุที่ขุนนางนักวิชาการไทยยังคงต้องการส่งเสริมลัทธิบริโภคนิยม มาตรการส่งเสริมการออมที่เลือกใช้จึงเน้นหนักไปในการให้สิ่งจูงใจด้านภาษีอากร ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามผลักดันกระทรวงการคลังมาเป็นเวลาช้านานให้เลิกจัดเก็บภาษีดอกเบีย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการสูมหัวกับนายธนาคารพาณิชย์บางกลุ่มบางเหล่า แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็มีอาจให้คำตอบได้ว่า เหตุใดเงินได้อันเกิดจากหยาดเหงื่อแรงกาย (earned income) ดังเช่นเงินเดือน และค่าจ้าง จึงต้องเสียภาษี แต่เงินได้ที่ไม่ต้องใช้หยาดเหงื่อแรงกาย (unearned income) ดังเช่นดอกเบีย กลับจะยกเว้นภาษีให้ ถ้าหากเราเชื่อว่า การเลิกเก็บภาษีดอกเบียจะช่วยให้การออมเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็ควรที่จะเลิกเก็บภาษีเงินได้ทุกชนิด ไม่ว่าเงินได้นั้นเกิดจากหยาดเหงื่อแรงกายหรือไม่ ในเมื่อสังคมยังยอมรับสภาพอนาธิปไตยมิได้ และรัฐบาลเป็นสิ่งชั่วร้ายอันจำเป็นต้องมีอยู่ รัฐบาลก็จำเป็นต้องมีรายได้สำหรับการใช้จ่าย และต้องแสวงหารายได้ด้วยการเก็บภาษีอากร เพียงแต่ว่าการจัดเก็บภาษีอากรต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม

การใช้มาตรการภาษีอากรในการส่งเสริมการออม จะเป็นประโยชน์แก่คนรวยมากกว่าคนจน และจะมีผลกระทบต่อการกระจายรายได้ ตลอดจนทำให้การบริหารการจัดเก็บภาษีอากร ยุ่งยากและสลับซับซ้อนมากกว่าที่ควรจะเป็น โปรดอย่าได้นำเรื่องการส่งเสริมการออม

มาข้างหน้า เพียงเพื่อการถือประโยชน์ต่อคนรวย สังคมไทยยังมีราษฎรอีกจำนวนมากที่ยังไม่มีเงินออมแม้แต่เล็กน้อย ผู้คนที่ยากจนเหล่านี้มีจำนวนตั้งแต่ 20% ถึง 30% ของจำนวนประชากรทั่วประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจว่ารุ่งเรืองหรือซบเซา ธนาคารแห่งประเทศไทยน่าจะใช้ทรัพยากรไปในการศึกษาวิจัยว่า ทำอย่างไรให้ผู้คนที่ยากจนเหล่านี้จึงจะแยกพ้นจากระดับความยากจนและมีเงินออมได้ แทนที่จะมัวมาหาคำตอบว่า ทำอย่างไรคนรวยและคนชั้นกลางจึงจะมีฐานะดีขึ้นเพื่อจะได้มีเงินออมเพิ่มขึ้น

ความเรียงว่าด้วยนักปั่นหุ้น

ผู้คนเรื่อนแสนพากันหลังไหลเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยนับตั้งแต่ตลาดแห่งนี้ก่อตั้งขึ้นในปี 2517 ไม่มีใครที่ก้าวสู่ตลาดแห่งนี้เพื่อแสวงหาความยากจน ทุกคนล้วนแล้วแต่มองเห็นความรุ่มรวยอยู่ใกล้เอื้อมมือที่จะไขว่คว้า บ้างก็สมหวัง แต่หลายคนผิดหวัง ผู้คนที่ผิดหวังเหล่านี้ไม่เพียงพอที่จะเป็นตัวอย่างในการยับยั้งคลื่นมนุษย์ที่ยังคงถาโถมเข้าสู่ตลาดแห่งนี้ สัญชาตญาณแห่งสัตว์เศรษฐกิจหนุ่มเนื่องคลื่นมนุษย์เข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์โดยมิขาดสาย ส่วนใหญ่เป็นผู้มีฐานะร่ำรวย หรืออย่างน้อยก็มั่งมีปานกลาง ผู้คนที่ยากจนไม่เพียงแต่จะเล่นหุ้นไม่เป็น บางคนอาจจะไม่เคยได้ยินชื่อ 'ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย' เสียด้วยซ้ำ คนเหล่านี้ใช้เวลาเกือบทั้งหมดในการ 'หาเช้า กินค่ำ' และหมกมุ่นอยู่แต่การเล่นหวย

ผู้คนที่เล่นหุ้นส่วนใหญ่มิได้หวังรายได้ในรูปเงินปันผล เพราะการซื้อหุ้นโดยหวังเงินปันผลนั้นมีอัตราเร่งแห่งความร่ำรวยต่ำ บางครั้งผลตอบแทนในรูปเงินปันผลต่ำกว่าการนำเงินออมฝากธนาคารพาณิชย์เสียด้วยซ้ำ ผู้บริหารบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตล้วนมีวิญญูณแห่งสัตว์เศรษฐกิจไม่แตกต่างไปจากผู้ถือหุ้น ดังนั้น จึงไม่มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า ผู้บริหารมีอาชีพเหล่านี้จะกระทำการต่างๆ เพียงเพื่อเพิ่มพูนสวัสดิภาพของผู้ถือหุ้น ตรงกันข้าม คนเหล่านี้ได้อาศัยบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทรับอนุญาตตามแต่กรณีเป็นฐานในการแสวงหาผลประโยชน์ของตนเอง วงศาคณาญาติ สัมครพรรคพวก และสมุนบริวาร ชนิดที่ตลาดหลักทรัพย์จับมิได้ไล่ไม่ทัน หรือไม่สนใจที่จะควบคุมและกำกับ การใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือยและการมีทรัพยากรเกินกว่าความจำเป็น (organization slack) จึงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไปในบริษัทเหล่านี้ ด้วยเหตุตั้งนั้น การที่ผู้เล่นหุ้นส่วนใหญ่ มิได้หวังรายได้ในรูปเงินปันผล จึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล

ในเมื่อผู้เล่นหุ้นส่วนใหญ่มิได้หวังรายได้ในรูปเงินปันผล ย่อมเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่ผู้เล่นหุ้นหวังที่จะได้เห็นราคาหุ้นที่ตนซื้อถืบตัวสูงขึ้น ผู้เล่นหุ้นย่อมหวังที่จะซื้อหุ้นราคาถูกเพื่อขายในยามที่มีราคาแพง โดยได้ผลตอบแทนจากส่วนต่างของราคาดังกล่าวนี้นี้ ตลาด

หลักทรัพย์โดยพื้นฐานจึงเป็นตลาดแห่งการเก็งกำไร หากต้องการจัดการเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ ก็ต้องล้มตลาดหลักทรัพย์

ผู้คนที่ตบเท้าเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ไม่เพียงแต่จะรับรู้ตั้งแต่ต้นว่าตนกำลังก้าวสู่ปริณทณที่เต็มไปด้วยการเก็งกำไรเท่านั้น หากทว่ายังตระหนักดีอีกด้วยว่า การปั่นหุ้นหรือ 'การสร้างราคา' เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของตลาด การเก็งกำไรและการปั่นหุ้นจึงเป็น 'ระเบียบ' ของตลาดหลักทรัพย์ที่ผู้เล่นหุ้นรับรู้และยอมรับโดยพฤตินัยมาตั้งแต่ต้น ทั้งสาธารณชนจะไม่ได้ยินผู้เล่นหุ้นกล่าวโจมตีการเก็งกำไรและการปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เพราะด้วยการเก็งกำไรและการปั่นหุ้นนี้เอง ผู้เล่นหุ้นจึงจะมีโอกาสได้กำไรจากการซื้อขายหุ้นอย่างสำคัญ คนเหล่านี้จะไม่พูดถึงความไม่เป็นธรรมที่เป็นอยู่ในตลาดหลักทรัพย์ จนกว่าเป็นที่แน่ใจว่า ตนเป็นผู้แพ้อย่างราบคาบ

หากการปั่นหุ้นเป็นพฤติกรรมอันเลวร้าย นักปั่นหุ้นย่อมเป็นที่เกลียดชังในหมู่นักเล่นหุ้น แต่การกระทำได้เป็นเช่นนั้นไม่ ถึงจะไม่มีการแสดงความคิดเห็นชื่นชมนักปั่นหุ้นปรากฏให้เห็นอย่างแพร่หลาย แต่นักเล่นหุ้นก็พยายามหาประโยชน์จากนักปั่นหุ้น ด้วยการเฝ้าติดตามพฤติกรรมของนักปั่นหุ้น และเข้าไปซื้อหุ้นที่กำลังจะมีการสร้างราคา โดยที่จักต้องชั่งชั่งจังหวะการขายหุ้นก่อนที่ราคาจะร่วงหล่นสู่ราคาธรรมชาติ บริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตอาจต้องใช้บริการของนักปั่นหุ้นในบางโอกาส เพื่อปรับปรุง 'ภาพพจน์' ธุรกิจของตน โดยที่ภาพพจน์นี้อาจมีความสำคัญต่อศักยภาพในการขยายฐานธุรกิจ และต่อการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้บริหารบริษัทเอง บรรดาบริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์ไม่เพียงแต่จะมีได้เกลียดชังนักปั่นหุ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีที่ท่าเอนเอียงไปในข้างชื่นชมอีกด้วย เพราะนักปั่นหุ้นช่วยให้ตลาดหลักทรัพย์ขยายตัวเกินกว่าอัตราธรรมชาติ ซึ่งช่วยให้บริษัทนายหน้ามีรายได้จากค่าบริการการซื้อขายหลักทรัพย์เพิ่มขึ้น ธุรกิจนายหน้าค้าหลักทรัพย์จะดำรงอยู่ได้ก็ต่อเมื่อตลาดหลักทรัพย์อยู่ในภาวะรุ่งเรือง การปั่นหุ้นช่วยให้ตลาดขยายตัวอย่างต่อเนื่อง จึงมีชื่อเสียงน่าประหลาดใจที่จะพบว่า โบรกเกอร์แบ่งปันรายได้ หรืออาจต้อง 'ว่าจ้าง' ให้นักปั่นหุ้นดำเนินการสร้างราคาต่อไป ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ก็ได้เกลียดชังนักปั่นหุ้น เพราะการปั่นหุ้นช่วยให้ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์สามารถปล่อยเงินกู้ได้มากกว่าอัตราธรรมชาติ

ด้วยตรรกแห่งบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ นักปั่นหุ้นจึงมีบทบาทและสถานะในตลาดหลักทรัพย์ ผู้คนที่เกลียดชังนักปั่นหุ้นก็คงมีแต่นักเล่นหุ้นที่ประสบการขาดทุนจากกระบวนการปั่นหุ้นเท่านั้น คนเหล่านี้บางคนหาทางออกด้วยอติวินิบาตกรรม บางคนต้องกลายเป็นคนวิกลจริต และบางคนยอมรับสภาพโดยดูชะตา

เมื่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้นใหม่ๆ กลุ่มนักปั่นหุ้นรายใหญ่กระจุกอยู่ในหมู่ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ ทั้งนี้เนื่องจากนักปั่นหุ้นจำเป็นต้องมีฐานการเงิน หากปราศจากฐานการเงินแล้วไซ้ร้ ถึงจะมีฝีมือในการปั่นหุ้นมากเพียงใด ก็มีโอกาสสร้างราคาตามที่ปรารถนาได้ แม้จนทุกวันนี้ นักปั่นหุ้นรายสำคัญยังคงมีภูมิหลังเป็นผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ คนเหล่านี้มาจากครอบครัวฐานะดีและมีการศึกษาดี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์มิใช่สถาบันอุดมศึกษาแห่งเดียวที่ผลิตนักปั่นหุ้น มหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงอื่นๆ ดังเช่น มหาวิทยาลัยอิลลินอยส์แห่งสหรัฐอเมริกา หรือแม้กระทั่ง LSE (London School of Economics and Politics) ก็เคยมีโอกาสผลิตนักปั่นหุ้นไทยด้วย

บริการรับจ้างปั่นหุ้นเป็นบริการที่เพิ่งก่อเกิดเมื่อไม่นานมานี้ การที่มีบริการเช่นนี้ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ย่อมแสดงให้เห็นว่า ผู้คนในตลาดมีความต้องการนักปั่นหุ้นนั้นย่อมหมายความว่า นักปั่นหุ้นสามารถสร้างคุณูปการบางอย่างบางประการแก่บุคคลบางกลุ่มในตลาดหลักทรัพย์ได้ ด้วยเหตุที่มีความต้องการนักปั่นหุ้นเช่นนี้เอง นักปั่นหุ้นนอกกระแสหลักจึงถือกำเนิดขึ้น อาชีพนักปั่นหุ้นมิได้ผูกขาดโดยผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์อีกต่อไป ชนชั้นกลางที่ต้องการเป็นอภิมหาเศรษฐีสามารถมีอาชีพนักปั่นหุ้นได้ หากมีฝีมือในการปั่นหุ้น แต่กระนั้นก็ตาม คนเหล่านี้จักต้องมีฐานการเงินสนับสนุน มิฉะนั้นย่อมไม่สามารถมีอิทธิพลต่อราคาหลักทรัพย์อย่างสำคัญได้ ชนชั้นกลางที่มีได้มีฐานการเงินโดยกำเนิดจักต้องอาศัยเงินกู้จากสถาบันการเงินในการปั่นหุ้น แต่การที่จะได้มาซึ่งเงินกู้จำนวนมากจำเป็นต้องแสดงฝีมือในการปั่นหุ้นให้ปรากฏ ต่อเมื่อผู้บริหารสถาบันการเงินประจักษ์แจ้งในความสามารถ จึงวางใจที่จะปล่อยเงินกู้จำนวนมาก สำหรับการซื้อขายหุ้นเพื่อสร้างราคาต่อไป ด้วยเหตุดังนั้น สถาบันการเงินที่ปล่อยเงินกู้ให้แก่นักปั่นหุ้นจึงมีผลประโยชน์ร่วมกับนักปั่นหุ้นผลประโยชน์ที่ได้รับมิได้มีเฉพาะแต่ดอกเบี้ยเงินให้กู้เท่านั้น หากยังมีผลประโยชน์ในรูปแบบใดจากการปั่นหุ้นด้วย ผลประโยชน์เหล่านี้อาจมีแรงจูงใจมากพอที่จะดึงดูดให้ธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์อื่นๆ เข้าร่วมวงไพบูลย์ในกระบวนการปั่นหุ้นด้วย ดังนั้น กระบวนการปั่นหุ้นจึงก่อให้เกิดผลทวีคูณในการดึงดูดธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์เข้าร่วมในกระบวนการปั่นหุ้นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

การเข้าร่วมในกระบวนการปั่นหุ้นของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ชนิดทบทวีมิใช่เหตุผลประการเดียวที่เกื้อกูลต่อการเติบโตของนักปั่นหุ้นนอกกระแสหลัก การเพิ่มจำนวนบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยที่คุณภาพของบริษัทที่ตบเท้าเข้าตลาด เหล่านี้เลวลงตามลำดับ มีส่วนในการผลักดันให้ความต้องการบริการปั่นหุ้น

เพิ่มขึ้นด้วย ดังจะเห็นได้ว่า หุ้นของบริษัทจดทะเบียนใหม่ผลัดกันปั่นราคาเป็นระลอกๆ ตลอดระยะเวลา 4-5 ปีที่ผ่านมา

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ตลาดนักปั่นหุ้นจึงขยายพรมแดนออกไป โดยมีได้จำกัด เฉพาะแต่กลุ่มนักปั่นหุ้นดั้งเดิมที่มีภูมิหลังเป็นผู้บริหารธนาคารและธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์เท่านั้น การเปลี่ยนแปลงตลาดนักปั่นหุ้นดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความต้องการบริการปั่นหุ้นที่มีมากขึ้น ทั้งจากนักเล่นหุ้นและบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการมีผลประโยชน์ร่วมกันจากกระบวนการปั่นหุ้น ระหว่างนักปั่นหุ้น สถาบันการเงิน และธุรกิจหลักทรัพย์

แต่การปั่นหุ้นหาได้มีหลักประกันว่าต้องมีกำไรเสมอไป ในประวัติศาสตร์การเงินของโลก นักปั่นหุ้นรายใหญ่มักจะพบจุดจบที่ไม่แตกต่างกัน ในกรณีของไทย นักปั่นหุ้นรายใหญ่ซึ่งเคยเป็นคนใกล้ชิดของผู้นำแห่ง 'ตึกดำ' ถึงกับมีอาการพินเพื่อนเมื่อธุรกิจการปั่นหุ้นมีปัญหา แต่การ 'ทุบ' นักปั่นหุ้นที่สำคัญมาจากการใช้อำนาจรัฐ และทุกครั้งที่มีการ 'ทุบ' นักปั่นหุ้นตลาดหลักทรัพย์ก็ต้องเผชิญกับภาวะซบเซาชนิดยืดเยื้อยาวนาน ผู้คนจำนวนไม่น้อยเริ่มตั้งข้อสงสัยกันว่า นักปั่นหุ้นที่ถูกกำจัดโดยอำนาจรัฐนั้นล้นแล้วแต่เป็นผู้ที่กำลังเผยอตัวขึ้นมาแข่งบารมีกับกลุ่มทุนดั้งเดิม

หากการปั่นหุ้นเป็นอาชญากรรม บรรดาสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้ในการปั่นหุ้นย่อมมีส่วนในการประกอบอาชญากรรมด้วย หากมีการลงโทษนักปั่นหุ้น โดยที่ไม่มีมีการลงโทษสถาบันการเงินและธุรกิจหลักทรัพย์ที่เกื้อกูลการปั่นหุ้น การบังคับใช้กฎหมายย่อมเป็นไปอย่างไม่มีเสมอภาค

ความเรียงว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตอนที่หนึ่ง)

ว่ากันตามหลักการแล้ว การกำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์สามารถดำเนินการในแนวทางที่แตกต่างกันชนิดสุดขั้วอย่างน้อย 2 วิธี วิธีที่หนึ่งอาจเรียกว่า *วิธีคุมเข้ม* กล่าวคือ ควบคุม และกำกับการเข้า การออก และการประกอบธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์อย่างเข้มงวด จนบางครั้งแม้แต่จะผายลมก็ยังห้าม ส่วนอีกวิธีหนึ่งอาจเรียกว่า *"วิธีปล่อยเสรี"* วิธีนี้ไม่ถึงกับเสรี 100% หากแต่รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการกำกับและควบคุมน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้

ราชการไทยเลือกใช้วิธีการควบคุมที่เอนเอียงไปข้างการคุมเข้ม ส่วนผมสนับสนุนวิธีการที่ค่อนข้าง "ปล่อยเสรี"

การคุมเข้มของราชการไทยเริ่มตั้งแต่การกั้นกรงบริษัทที่จะเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์นั้นมิใช่สนามหลวง ซึ่งใครต่อใครสามารถเดินผ่านไปผ่านมาโดยเสรี บริษัทที่จะนำหลักทรัพย์เข้าไปเสนอขายในตลาดหลักทรัพย์ไม่เพียงแต่จะต้องมีฐานะการเงินมั่นคงและมีผลการประกอบการดีพอสมควรเท่านั้น หากทว่ายังต้องมีผู้บริหารจัดการที่ซื่อสัตย์สุจริตอีกด้วย ราชการจึงต้องตรวจสอบบริษัทที่จะเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนที่จะเข้าไปลงทุนซื้อหลักทรัพย์ และด้วยความมุ่งมั่นที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนนี้เอง ราชการจึงบังคับให้บรรดาบริษัทจดทะเบียนและบริษัทรับอนุญาตต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับฐานะการเงินและผลการประกอบการ และคอยสอดส่องดูแลมิให้เกิดความไม่ชอบมาพากลในบริษัทเหล่านี้

ด้วยปรัชญาพื้นฐานของวิธีการคุมเข้ม ราชการจึงมีอำนาจอันสัมบูรณ์ในการอนุมัติหรือไม่อนุมัติให้บริษัทหนึ่งบริษัทใดเข้าตลาดหลักทรัพย์ได้ มาตรฐานในการกั้นกรงก็แตกต่างกันไปตามยุคสมัย บางยุคสมัยก็หย่อนยาน บางยุคสมัยก็เข้มงวด แต่การมีอำนาจอันสัมบูรณ์เช่นนี้ย่อมเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจไปในทางฉ้อฉลได้โดยง่าย ยิ่งมีอำนาจสัมบูรณ์มากเพียงใด โอกาสในการฉ้อฉลก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น ในอดีต ธุรกิจที่ต้องการเป็นบริษัทจดทะเบียนจำนวนไม่น้อยไม่เพียงแต่จะต้องวิ่งเต้นกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเท่านั้น หากยังต้อง

วิ่งเต้นกับเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังอีกด้วย ทั้งการณียังปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ระดับสูงบางคนของสำนักงานนั้นบางครั้งก็แก้งเตงวงการพิจารณาคำขอเป็นบริษัทจดทะเบียน เพียงเพื่อให้เจ้าของคำขอต้องวิ่งเต้น การวิ่งเต้นมักจะเกิดขึ้นในกรณีขายขอ โดยเฉพาะกรณีของบริษัทที่อยู่ก้ำๆ กึ่งๆ ที่จะได้รับอนุมัติหรือไม่

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบางคนสามารถหารายได้จากการลดหย่อนมาตรฐานการกักนกรองบริษัทจดทะเบียน ทั้งนี้ด้วยข้ออ้างที่ว่า ตลาดหลักทรัพย์ฯจะได้มีหุ้นตัวใหม่ๆ เข้าสู่ตลาด อันจะเกื้อกูลต่อการเติบโตของตลาดเอง แต่การลดหย่อนมาตรฐานการกักนกรองดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของการกักนกรองที่ต้องการปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนที่เข้าไปลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ เพราะการณียังปรากฏต่อมาว่าคุณภาพของบริษัทจดทะเบียนที่เข้าสู่ตลาดในช่วงหลังๆ เหวี่ยงตามลำดับ ผลที่ตามมาก็คือแรงผลักดันในการปั่นหุ้นมีมากขึ้น แรงผลักดันนี้ส่วนหนึ่งมาจากบริษัทจดทะเบียนนั่นเอง ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา บริษัทจดทะเบียนใหม่หมุนเวียนกันปั่นราคาหุ้นเป็นระลอกๆ ทั้งนี้โดยอาศัยบริการรับจ้างปั่นหุ้น แต่แรงผลักดันอีกส่วนหนึ่งมาจากประชาชนผู้เล่นหุ้น ซึ่งแสวงหาความร่ำรวยจากระบบการปั่นหุ้น ในขณะที่ราชการเพียรเรียกร้องให้นักเล่นหุ้นพิจารณาพื้นฐานทางการเงินของบริษัทจดทะเบียนในการตัดสินใจซื้อขายหุ้น แต่ราชการกลับปล่อยให้ธุรกิจที่มีฐานะการเงินไม่ถึงขั้นที่เรียกว่ามั่นคงเข้าสู่ตลาด แล้วราชการจะไปกล่าวโทษนักเล่นหุ้นว่าซื้อขายหุ้นโดยไม่พิจารณาปัจจัยพื้นฐานได้อย่างไร

ราชการต้องการให้การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นธรรม พระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ตราขึ้นมาโดยมีจุดมุ่งหมายในเรื่องนี้ด้วย กล่าวโดยทั่วไปแล้วราชการประสบความสำเร็จพอสมควรในการป้องกันมิให้มีการฉ้อโกงประชาชน แต่ไม่ประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบให้มีการซื้อขายหลักทรัพย์ด้วยความเป็นธรรม ความเป็นธรรมจักเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อการซื้อขายหลักทรัพย์ของประชาชนอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลที่เสมอภาค แต่ราชการก็ปล่อยให้ละเลยและจงใจให้มีการใช้ข้อมูลภายใน (Inside Information) ในการซื้อขายหลักทรัพย์โดยปราศจากการลงโทษและปราศจากการป้องกัน ความเป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์จะเกิดขึ้นได้ส่วนหนึ่งก็ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินการคลัง และในการกำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์ จักต้องถูกห้ามมิให้ซื้อขายหลักทรัพย์ ความข้อนี้ครอบคลุมตั้งแต่รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง อธิบดีกรมต่างๆ ในกระทรวงการคลัง ข้าราชการระดับผู้บริหารในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รวมตลอดทั้งพนักงานระดับผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทย แต่หาได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดข้อห้ามดังกล่าวนี้

ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน สมาชิกคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) จึงต้องไม่มีผลประโยชน์ข้องเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และธุรกิจหลักทรัพย์นำประหลาดที่มาตรา 9 แห่ง พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ระบุ แต่เพียงว่า กรรมการ ก.ล.ต.จึงต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้รับเลือกตั้ง หรือเป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง กฎหมายฉบับนี้ร่างขึ้นในยุคสมัยที่เทคโนโลยีสารสนเทศครองเมือง จึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่เป็นกฎหมายของเทคโนโลยี โดยเทคโนโลยีและเพื่อเทคโนโลยี และเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะไม่ทาบหม้อข้าวของเทคโนโลยี ดังนั้น จึงไม่มีข้อห้ามสมาชิก ก.ล.ต. มิให้ซื้อขายหลักทรัพย์ และมีให้ข้องเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ ข้อที่น่าสมเพชยิ่งก็คือ หาก ก.ล.ต. นำข้อมูลภายในไปใช้ประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์ ก็ไม่เป็นความผิดที่ต้องพ้นจากตำแหน่ง บทบัญญัติแห่งมาตรา 11 มิได้ถือว่า พฤติกรรมเช่นนี้เป็นความผิดร้ายแรง ซึ่งสะท้อนให้เห็นบรรทัดฐานทางจริยธรรมของผู้ร่างกฎหมายนี้

รัฐบาลอานันท์ ซึ่งรับผิดชอบในการร่าง พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 มองเห็นสัญญาณอันตรายและความเห็นแก่ได้ของนักการเมือง จึงมีบทบัญญัติในการกีดกันนักการเมืองมิให้เป็น ก.ล.ต. แต่รัฐบาลอานันท์มองไม่เห็นความเลวร้ายอันเกิดจากสัญญาณอันตรายและความเห็นแก่ได้ของเทคโนโลยี ด้วยเหตุดังนั้น คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงถูกรวบงำโดยเทคโนโลยี และบรรดาผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเป็น ก.ล.ต. เกือบทั้งหมดมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์และธุรกิจหลักทรัพย์ไม่โดยตรงก็โดยอ้อม เมื่อเป็นเช่นนี้ ย่อมไม่มีหลักประกันว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์จะเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ข้อที่น่าสมเพชยิ่งก็คือ กรรมการ ก.ล.ต. บางคนดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกด้วย ทั้งๆที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้กรรมการ ก.ล.ต. เป็นข้าราชการการเมือง

นักเล่นหุ้นจำนวนมากและสื่อมวลชนเริ่มตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับจริยธรรมของคณะกรรมการ ก.ล.ต. เมื่อครั้งที่จับนายสอง วัชรศรีโรจน์ ในข้อหาปั่นหุ้น ทั้งๆที่ผู้แทน ก.ล.ต. เข้าแจ้งความต่อพนักงานตำรวจตั้งแต่เวลา 02.00 น. ของวันที่ 18 พฤศจิกายน 2535 แต่ ก.ล.ต. เพิ่งแถลงข่าวอย่างเป็นทางการเรื่องกล่าวโทษนายสองเมื่อเวลา 11.00 น. ภายหลังจากที่ตลาดหลักทรัพย์เปิดทำการไปแล้วหนึ่งชั่วโมง ซึ่งเปิดช่องให้มีการใช้ข้อมูลภายในในการแสวงหากำไรจากการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ หากคณะกรรมการ ก.ล.ต. จงใจที่จะเปิดโอกาสให้มีพฤติกรรมเช่นนี้ คณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็มีความผิดฐานทุจริต แต่กฎหมายมิได้ถือเป็นความผิดที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง ในกรณีตรงกันข้ามถ้าหากคณะกรรมการ ก.ล.ต. กระทำการโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ ก็สะท้อนให้เห็นประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการ ก.ล.ต. เอง และด้วยประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการ ก.ล.ต. ดังที่เป็นอยู่นี้ สมควรที่จะต้องกับมาทบทวนว่า วิธีการ "คุมเข้ม" ในการกำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์มีความเหมาะสมเพียงใด อย่างไรก็ตาม

หากกฎหมายมีบทบัญญัติห้ามมิให้ ก.ล.ต. มีผลประโยชน์ในการซื้อขายหลักทรัพย์และข้องเกี่ยวกับธุรกิจหลักทรัพย์ ความเสียหายที่เกิดแก่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ในครั้งนี้ย่อมมีน้อยกว่านี้

พนักงานตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่จะต้องมีบทบัญญัติทางกฎหมายห้ามข้องเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องมีการตรวจสอบพฤติกรรมอย่างจริงจัง มิใช่กระทำการประหนึ่งปากว่าตาขยิบ ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ความเป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์จะเกิดขึ้นมิได้ หากผู้ดูแลและรักษาระเบียบของตลาดหลักทรัพย์มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับการซื้อขายหลักทรัพย์และธุรกิจหลักทรัพย์ กฎหมายจึงควรมีบทบัญญัติห้ามเจ้าพนักงานของรัฐและพนักงานของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับ และรักษาระเบียบของตลาดหลักทรัพย์ ข้องเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์ และธุรกิจหลักทรัพย์ หากละเมิด ให้ถือเป็นความผิดทางอาญา และมีบทลงโทษที่รุนแรง ข้อห้ามดังกล่าวนี้สมควรจะมีต่อไปอีก 1-2 ปีหลังจากพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว

ราชการไทยนั้นถนัดแต่การจ้องจับผิดผู้อื่น แต่ไม่เคยคิดจ้องจับผิดตัวเอง

ปัจฉิมลิขิต

กรรมการ ก.ล.ต. ที่นำข้อมูลภายใน (Inside Information) ไปหาผลประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ มีความผิดตามมาตรา 241 และต้องโทษตามมาตรา 296 หากต้องโทษจำคุก ต้องออกจากตำแหน่งกรรมการ ก.ล.ต. ตามมาตรา 11(6) แต่ถ้าหากโทษที่ได้รับเป็นเพียงโทษปรับ ก็ไม่ต้องออกจากตำแหน่ง เว้นแต่คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะปฏิบัติหน้าที่บกพร่องอย่างร้ายแรงตามมาตรา 11(3)

ความเรียงว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย (ตอนที่สอง)

ผมรู้สึกเห็นใจพนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) นับตั้งแต่การจับนายสอง วัชรศรีโรจน์ และพวกในข้อหาปั่นหุ้นเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2535 เป็นต้นมา สำนักงาน ก.ล.ต. กลายเป็นเป้าที่นักเล่นหุ้นบางกลุ่มโจมตีว่าเป็นตัวการในการสร้างปัญหาความตกต่ำในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปัจจุบัน แม้ว่าผมจะเห็นด้วยบางส่วนกับข้อกล่าวหานี้ แต่ผมก็ตระหนักดีว่า พนักงาน ก.ล.ต. จำนวนไม่น้อยเป็นคนที่ซื่อสัตย์สุจริตและซื่อตรงต่อหน้าที่ เพียงแต่ว่าคนเหล่านี้ถูกสั่งการให้ทำหน้าที่ในมรรควิถีที่ผมเห็นว่าไม่ถูกต้อง ความผิดมิได้อยู่ที่พนักงาน ก.ล.ต. หากแต่อยู่ที่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ซึ่งกรรมการหลายนายมีผลประโยชน์ข้องเกี่ยวกับการซื้อขายหลักทรัพย์และธุรกิจหลักทรัพย์ มีหน้าที่ที่ยึดถือนโยบายการ "คุมเข้ม" ในการกำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งผมเห็นว่า เป็นนโยบายที่มีปัญหาในขั้นพื้นฐาน

พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ต้องการให้การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์เป็นไปด้วยความเป็นธรรม เจตนาธรรมดังกล่าวนี้นับว่าขัดกับสัญชาตญาณของระบบทุนนิยม ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในโลกแห่งความเป็นจริง สังคมมนุษย์มิได้มีความเสมอภาคในการกระจายรายได้และทรัพย์สิน เมื่อจุดเริ่มต้นเป็นเช่นนี้ อำนาจต่อรองของหน่วยเศรษฐกิจต่างๆจึงมีอยู่อย่างไม่เท่าเทียมกัน ผู้ซื้อและผู้ขายไม่เพียงแต่จะมีอำนาจต่อรองแตกต่างกันเท่านั้น ในหมู่ผู้ซื้อและผู้ขายด้วยกันเองก็ยังมีอำนาจต่อรองแตกต่างกันด้วยความพยายามที่จะให้มีความเป็นธรรมในการซื้อขายจึงเป็นหมันตั้งแต่ต้น ในกรณีของตลาดหลักทรัพย์ ถึงจะพยายามทำให้สารสนเทศเกี่ยวกับตลาดหลักทรัพย์เป็นสารสนเทศที่สมบูรณ์แบบ (Perfect Information) ก็มีอาจก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการซื้อขายหลักทรัพย์ได้ ในเมื่อฐานะการเงินของผู้เล่นหุ้นแต่ละคนและธุรกิจหลักทรัพย์แต่ละรายแตกต่างกัน ด้วยเหตุดังนี้ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จึงตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ขัดกับธรรมชาติของระบบทุนนิยม เพราะสัญชาตญาณของระบบทุนนิยมมีอยู่ว่า การซื้อขายสินค้าและบริการต่างๆ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน "คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ 11 ธันวาคม 2535

ล้วนแล้วแต่ไม่เป็นธรรม ความไม่เป็นธรรมดังกล่าวนี้เห็นได้จากกำไรส่วนเกิน (Excess Profit) ที่ปรากฏในตลาดและอุตสาหกรรมต่าง ๆ

ระบบทุนนิยมนั้นมิได้ต่อต้านการเก็งกำไร มีหน้าซ้ำยังเห็นว่า การเก็งกำไรเป็นเรื่องดี แต่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พยายามแยกแยะระหว่างการเก็งกำไรตามธรรมชาติกับการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคา โดยถือว่า การเก็งกำไรตามธรรมชาติเป็นเรื่องปกติ ส่วนการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคานั้นมีความผิดตามกฎหมาย

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปัจจุบันมีสภาพไม่แตกต่างจากบ่อนการพนันที่ถูกกฎหมาย นับเป็นเรื่องน่าสมเพชยิ่งที่ตำรวจไล่จับบ่อนการพนันที่มีมูลค่าการพนันระดับแสนระดับล้านบาท แต่บ่อนการพนันระดับล้านล้านบาทสามารถลอยนวลอยู่บนถนนวิทญูได้ หากพิจารณาในเชิงจริยธรรมแล้วการเก็งกำไรตามธรรมชาติมิได้แตกต่างจากการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคา เพราะการเก็งกำไรทั้งสองประเภทนี้ต่างก็เป็นการพนันเหมือนกัน ธุรกรรมที่เกิดขึ้นในตลาดหลักทรัพย์เป็นธุรกรรมที่ทำลายจริยธรรมในการทำงาน (Work Ethics) ผู้คนจำนวนมากที่มีความสามารถและทักษะในเชิงสร้างสรรค์กลับมามกหมุ่นอยู่กับการซื้อขายหลักทรัพย์โดยมิได้ใช้ความสามารถและทักษะเหล่านั้นให้เป็นประโยชน์แก่สังคมเท่าที่ควร มีหน้าซ้ำความมุ่งมั่นในการแสวงหาความร่ำรวยในตลาดหลักทรัพย์ได้สร้างค่านิยมการนับถือคนรวยขึ้นในสังคม ความรวยกลายเป็นคุณธรรมของมนุษย์ ความดี ความงาม และความบริสุทธิ์ยุติธรรมไร้สิ้นความหมาย

ในเมื่อการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคาถูกตีตราว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย คณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็ต้องไล่จับนักปั่นหุ้น แต่แนวความคิดเรื่อง "การสร้างราคา" เป็นแนวความคิดที่เลือนลอย การซื้อขายหลักทรัพย์ในปริมาณมาก ๆ ย่อมมีผลใน "การสร้างราคา" ได้ ทั้งๆที่ผู้ซื้อขายอาจมิได้มีเจตนาที่จะสร้างราคา การจับนักเล่นหุ้นในข้อหาปั่นหุ้นจึงเป็นเรื่องยากลำบาก เพราะไม่เพียงแต่จะมีปัญหาในการแยกแยะระหว่างการเก็งกำไรตามธรรมชาติกับการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคาเท่านั้น หากยังมีต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ที่ต้องเสียจำนวนมากอีกด้วย ตลาดหลักทรัพย์เป็นตลาดที่มีการเก็งกำไรและการปั่นหุ้นอยู่ตลอดเวลา หากจะบังคับใช้กฎหมายอย่างเที่ยงตรงก็ต้องสูญเสียต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement Cost) จำนวนมาก ความยากลำบากในการบังคับใช้กฎหมายหรือการปั่นหุ้นเกิดขึ้นเมื่อไรทำให้การขจัดการสร้างราคาให้หมดสิ้นไปมิอาจกระทำได้ หนทางเดียวที่จะไม่ให้มีการปั่นหุ้นก็คือการยุบตลาดหลักทรัพย์

ด้วยเหตุที่ "การสร้างราคา" เป็นแนวความคิดที่เลือนลอยและยากแก่การพิสูจน์ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จึงต้องเลือกปฏิบัติด้วยการจับเฉพาะนักปั่นหุ้นรายใหญ่ การจับนักปั่นหุ้นทุกรายและทุกครั้งที่มีการปั่นหุ้นไม่เพียงแต่จะต้องเสียต้นทุนสูงเท่านั้น หากทว่ายังเป็นไปมิได้อีก

ด้วย บทวิเคราะห์นี้มีนัยสำคัญสำหรับนักปั่นหุ้นว่า หากต้องการปั่นหุ้น จงปั่นหุ้นแต่พอสมควร และจงปั่นหุ้นอยู่แต่ในมุมมืด เจื่อมมือของคณะกรรมการ ก.ล.ต. จะเอื้อมไปไม่ถึง หากปั่นหุ้นอย่างหวือหวา ก็อาจประสบชะตากรรมในทำนองเดียวกับนายสอง วัชรศรีโรจน์

บทบัญญัติของ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ทำให้ คณะกรรมการ ก.ล.ต. จำต้องมีการปฏิบัติอย่างลำเอียงชนิดมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การจับนายสอง วัชรศรีโรจน์ ก็เป็นปฏิบัติการอย่างลำเอียง ถึงคณะกรรมการ ก.ล.ต. จะปฏิเสธอย่างไรก็ฟังไม่ขึ้น เพราะนับตั้งแต่วันที่ 17 มีนาคม 2535 อันเป็นวันที่กฎหมายส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการ ก.ล.ต. มีผลบังคับใช้ การปั่นหุ้นเกิดขึ้นเป็นระลอกๆ บ้างก็เป็นการปั่นหุ้นเพื่อหาเงินให้พรรคการเมือง บางพรรค และบ้างก็เป็นการปั่นหุ้นเพื่อความร่ำรวยของนักปั่นหุ้นรายใหญ่บางราย แต่คณะกรรมการ ก.ล.ต. ได้ปล่อยให้มีการปั่นหุ้นกันอย่างสำเร็จสำราญ หนังสือพิมพ์ สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 3 ธันวาคม 2535 รายงานข่าวว่า ในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาหุ้นที่ราคาปรับตัวเพิ่มขึ้น มากกว่า 100% (แต่ไม่เกิน 200%) มีจำนวน 30 บริษัท ผู้นำที่ราคาปรับตัวเพิ่มขึ้นมากกว่า 200% (แต่ไม่เกิน 300%) มีจำนวน 11 บริษัท หุ้นที่ราคาปรับตัวเพิ่มขึ้นมากกว่า 300% (แต่ไม่เกิน 800%) มีจำนวน 16 บริษัท และหุ้นที่ราคาปรับตัวเพิ่มขึ้นมากกว่า 800% มีถึง 3 บริษัท ทั้งนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่า หุ้นของบริษัท รัตนการเคหะ จำกัด มีราคาเพิ่มขึ้น 881% ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์ การ จำกัด 563% บริษัท ทรอปปิคอลแคนนิ่ง จำกัด 408% และบริษัทเงินทุนเฟิร์สซิตี อินเวสต์เมนต์ จำกัด 373%

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การปั่นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์นั้นมียุ่ตลอดเวลา ในช่วงเวลาที่มีการปั่นราคาหุ้นของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ จำกัด นั้นก็มีการปั่นราคาหุ้นอื่นด้วย และด้วยพลังการปั่นหุ้นที่ไม่ยิ่งหย่อนกว่ากันจะอ้างว่าพื้นฐานของบริษัทเหล่านี้ดีจึงมีนักลงทุน นิยมซื้อ ก็ฟังไม่ขึ้นเพราะเพียงช่วงเวลาเพียง 6 เดือนเศษ พื้นฐานจะดีขึ้นถึง 800% ได้อย่างไร ทั้งข้อมูลทางการเงินก็ได้บ่งชี้ถึงความมั่นคงของพื้นฐาน หนังสือพิมพ์บางฉบับตั้งปุกฉาว่า เมื่อมีการจับ "เสียสอง" เหตุใดจึงไม่จับ "เจ้สาม" ในเมื่อต่างก็มีพฤติกรรมในการปั่นหุ้นไม่แตกต่างกัน

ความแตกต่างระหว่าง "เสียสอง" กับ "เจ้สาม" นั้นเป็นความแตกต่างระหว่าง ชนชั้น ในขณะที่ "เสียสอง" มาจากครอบครัวชนชั้นกลางที่อาศัยเงินกู้จากธนาคารพาณิชย์และ บริษัทเงินทุนแลหลักทรัพย์ในการเล่นหุ้น "เจ้สาม" มีภูมิหลังมาจากครอบครัวนายทุนระดับชาติ และมีฐานะการเงินของตนเอง เสี่ยงลือเสียดลางอ้างมีอยู่ว่า บริษัทเงินทุนของ "เจ้สาม" กำลังมี ปัญหา เนื่องจากพัวพันกับการปั่นหุ้น ไม่ว่าเสียงร่ำลือดังกล่าวนี้จะมีมูลแห่งความเป็นจริงหรือไม่ เพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยได้กระโดดเข้าไประดับประคองมิให้สถานการณ์เลวร้าย ลงไปอีก มิฉะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อภาคการเงินภายในประเทศ

ด้วยเหตุที่ธุรกิจในตลาดหลักทรัพย์เป็นธุรกิจอันเกี่ยวด้วยกิเลสตัณหาของมนุษย์ และการปั่นหุ้นเป็นธุรกิจประจำวันของตลาดหลักทรัพย์ การร้องขอให้นักเล่นหุ้นมิให้ปั่นหุ้นจึงเป็นการร้องขอที่ขัดกับธรรมชาติทั้งของนักเล่นหุ้นและตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์มีเซที่ชุมนุมพระอรหันต์ หากแต่เป็นที่ชุมนุมของผู้คนที่อุดมด้วยวิญญานแห่งสัตว์เศรษฐกิจ การป้องกันและปราบปรามนักปั่นหุ้นจึงเป็นเรื่องยาก และมีอาจกระทำได้ในทุกกรณี กฎหมายที่กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. ต้องปราบปรามการปั่นหุ้น จึงเป็นกฎหมายที่ทำให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. ต้องปฏิบัติกรอย่างลำเอียง และง่ายต่อการถูกครหา ยิ่งกฎหมายไม่กล้าทูปหม้อข้าวของผู้ที่ดำรงตำแหน่ง ก.ล.ต.ด้วยแล้ว คณะกรรมการ ก.ล.ต. ก็ยิ่งกลายเป็นองค์กรที่ล้มละลายทางจริยธรรมได้โดยง่ายดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

หากราชการมีนโยบายที่จะปราบปรามการปั่นหุ้น การปราบปรามนี้ควรจะทำอย่างเสมอภาค และไม่ปราบปรามอย่างเลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติที่สำคัญก็คือการไม่ปราบปราม นักปั่นหุ้นที่เป็นผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์ ทั้งๆที่รู้อยู่แก่ใจว่า บุคคลกลุ่มนี้มีส่วนสำคัญในการปั่นหุ้น ในขณะที่ผู้ที่ไร้ฐานทางการเงินต้องอาศัยเงินกู้ในการปั่นหุ้น แต่ผู้บริหารธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์สามารถ "ผัน" เงินฝากของประชาชนไปใช้ในการปั่นหุ้นได้ ครั้นการปั่นหุ้นนั้นมีปัญหา แทนที่ราชการจะลงโทษตามกระปิลเมือง กลับเข้าไปประคับประคองมิให้กิจการเสื่อมทรุด ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดถือจารีตทางนโยบายว่า ธนาคารพาณิชย์และธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์นั้นล้มไม่ได้ และต้องเข้าไปกอบกู้สถานการณ์ทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการเงิน บรรดาผู้บริหารสถาบันการเงินเหล่านี้จึงมีแนวโน้มที่จะนำเงินฝากของประชาชนไปแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลเท่าที่ช่องโอกาสอำนวย เพราะมั่นใจว่า ถึงอย่างไรธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่ปล่อยให้ธุรกิจการเงินมีอันเป็นไป แบบแผนการบังคับใช้กฎหมายของราชการ ซึ่งแตกต่างกันระหว่างกรณี "เสียสอง" กับกรณี "เจ็ดสาม" บ่งบอกถึงการปฏิบัติอย่างลำเอียงดังกล่าวนี้

ดังได้กล่าวแล้วว่า การปราบปรามการปั่นหุ้นเป็นเรื่องยากที่จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติอย่างลำเอียงได้ หากจะปราบปรามการปั่นหุ้นทุกกรณี ก็ต้องเสียต้นทุนสารสนเทศและต้นทุนการ บังคับใช้กฎหมายจำนวนมาก จนบางครั้งประโยชน์ที่ได้จากการปราบปรามอาจไม่คุ้มกับต้นทุนที่เสียไป แต่พฤติกรรมของคณะกรรมการ ก.ล.ต. นับตั้งแต่ได้รับแต่งตั้งเป็นต้นมาบ่งบอกถึงการปฏิบัติอย่างลำเอียงเกินกว่าระดับธรรมชาติ เพราะการปราบปรามการปั่นหุ้นเป็นไปด้วยการเลือกที่รักมักที่ชัง

ในบริบทของระบบทุนนิยม การเก็งกำไรและการปั่นราคามีใช่เรื่องเสียหายภายใต้สถานการณ์บางประเภท การปั่นราคาอาจเป็นประโยชน์ ในยุคสมัยที่ตลาดหลักทรัพย์ชบเซามากๆ ราชการมักจะเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ แม้จะมีการปั่นหุ้นระลอกเล็กก็ตาม กล่าว

ในเชิงทฤษฎี อาจจะมีการเก็งกำไรและการปั่นราคาในระดับที่ไม่มากเกินไปหรือน้อยเกินไปที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม (Optimal Speculation) แต่ในทางปฏิบัติยากที่จะกำหนดได้ว่าอยู่ในระดับใด

ในเมื่อการปราบปรามการปั่นหุ้นมีอาจกระทำได้ในทุกกรณี อีกทั้งยังมีความเป็นไปได้ที่จะมีการปั่นหุ้นระดับอุตสาหกรรม (Optimal Level) จึงสมควรที่ราชการจะพิจารณาบททวนนโยบายการกำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์ โดยละทิ้งวิธีการ "คุมเข้ม" และหันไปใช้วิธีการ "ปล่อยเสรี" มากขึ้น

ปัจฉิมลิขิต

การจับนายสอง วัชรศรีโรจน์และพวก ในข้อหาปั่นหุ้น เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2535 ก่อให้เกิดเสียงวิจารณ์อย่างมากว่า ก.ล.ต. มิได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาค ทั้งนี้ปรากฏว่า หลักทรัพย์บางรายการมีราคาเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหุ้นของบริษัท รัตนการเคหะ จำกัด และบริษัทเงินทุนเฟิร์สต์ซีดีอินเวสต์เมนต์ จำกัด ต่อมา บริษัท เฟิร์สต์ ซีดีอินเวสต์เมนต์ จำกัด มีปัญหาในการดำเนินกิจการ จนในที่สุด ธนาคารแห่งประเทศไทย มีคำสั่งปิดบริษัทเมื่อวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2536 คุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูริย์และพวกถูกดำเนินคดีในข้อหากระทำผิดตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจฟองซีเอร์ พ.ศ. 2522 ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2536 คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีมติกล่าวโทษนักปั่นหุ้น 30 ราย ในจำนวนนี้ประกอบด้วย นายสอง วัชรศรีโรจน์ นายวีระนนท์ ว่องไพฑูริย์ คุณหญิงพัชรี ว่องไพฑูริย์ นายวิชัย กฤษดาธานนท์ และนายสาคร กาญจนพาสณ์

อับลักษณะของนโยบายตลาดหลักทรัพย์

นับตั้งแต่การสถาปนาตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในปี 2517 เป็นต้นมา รัฐบาลได้ทุ่มเทพยายามจำนวนมากในการประกอบระดมสถาบันแห่งนี้ ทั้งนี้ดูเหมือนว่า รัฐบาลต้องการให้ตลาดหลักทรัพย์เจริญเติบโตโดยไม่คำนึงว่าจะต้องเสียต้นทุนแก่สังคมมากน้อย ไม่เพียงใด ผู้นำทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้าน มักจะใช้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ เป็นเครื่องบ่งชี้ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล ทั้งๆที่ ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ไม่สามารถบ่งบอกพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจได้แม้แต่น้อย การให้ความสำคัญแก่ตลาดหลักทรัพย์มากเกินไปนี้เองนับเป็นต้นตอของอับลักษณะแห่งนโยบายตลาดหลักทรัพย์

อับลักษณะที่สำคัญก็คือ การดูดซับและถ่ายโอนทรัพยากรจากประชาชนที่มีได้มีส่วนได้ส่วนเสียกับตลาดหลักทรัพย์ เพื่อนำไปหล่อเลี้ยงการเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ ทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์ตลาดหลักทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็กรณีราคาเงินทุนในปี 2523 และกรณีนายสอง วัชรศรีโรจน์ ในปี 2535 ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องอัดฉีดเงินเพื่อกอบกู้สถานการณ์ในตลาดหลักทรัพย์ เงินที่อัดฉีดเข้าไปนี้ส่วนใหญ่เป็นทรัพยากรของธนาคารแห่งประเทศไทยเอง บางส่วนเป็นเงินฝากของประชาชนในธนาคารกรุงไทย จำกัด หากนับเงินที่อัดฉีดเพื่อประคับประคองธุรกิจ เงินทุนและหลักทรัพย์ในโครงการทริสต์ 4 เมษายนด้วยแล้ว ในรอบทศวรรษเศษที่ผ่านมา ธนาคารแห่งประเทศไทยได้อัดฉีดเงินจำนวนนับแสนล้านบาทในการกอบกู้สถานการณ์ในตลาดหลักทรัพย์ และฟื้นฟูธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะได้เงินบางส่วนกลับคืนมา แต่ทรัพยากรทางการเงินเหล่านี้มีค่าเสียโอกาสที่ต้องสูญเสีย เพราะแทนที่จะใช้ไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มชนผู้เสียเปรียบในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทและการช่วยเหลือคนยากจน กลับถูกนำไปใช้เพื่อช่วยเหลือกลุ่มชนผู้ได้เปรียบในสังคม ข้อที่น่าอนาคก็คือ วิกฤติการณ์ตลาดหลักทรัพย์และวิกฤติการณ์ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์เป็นวิกฤติการณ์ที่เกิดจากความเห็นแก่ได้และความเห็นกระหายในการแสวงหาความร่ำรวยของมนุษย์ การที่รัฐบาล

อัดฉีดเงินเพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์เหล่านี้ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งการส่งเสริมให้เห็นแก่ได้และความเห็นกระหายในการแสวงหาความร่ำรวยขยายตัวสืบต่อไป

อุปลักษณะประการที่สองของนโยบายตลาดหลักทรัพย์ก็คือ การยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับรายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ รัฐบาลเห็นแก่ความเติบโตของตลาดหลักทรัพย์เป็นสำคัญ จึงเข้ามาตรึงการภาษีในการชักจูงประชาชนในการซื้อขายหลักทรัพย์ ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์ราคาเงินทุน รัฐบาลอ้างเหตุความซบเซาของตลาดหลักทรัพย์ในการยกเว้นภาษีเงินได้ต่อไป แต่ครั้นตลาดหลักทรัพย์รุ่งเรืองในช่วงปี 2530-2533 การยกเว้นภาษีเงินได้ยังคงมีต่อมา เพราะรัฐบาลต้องการให้ตลาดหลักทรัพย์รุ่งเรืองยิ่งขึ้น ข้าราชการจัดเก็บภาษีเงินได้จากมูลค่าเพิ่มของหลักทรัพย์ (Capital Gains Tax) ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์เป็นครั้งคราว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบางคนหารายได้จากการปล่อยข่าวนี้ เพราะพลังที่มีข่าวนี้ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ ราคาหลักทรัพย์ก็ตกต่ำลง ท่านรัฐมนตรีและสมุขนบวิวารพากันเข้าไปซื้อหุ้นซื้อหุ้น ครั้นราคาหุ้นเชยิบสูงขึ้นหลังจากที่ท่านรัฐมนตรีปฏิเสชข่าวการเก็บภาษี ก็เทหุ้นออกขายสภาพการณ์ที่ยังมีการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับรายได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์จึงยังคงเปิดโอกาสให้ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แสวงหารายได้จากปล่อยข่าวนี้ได้ ข้อที่น่าอนาคก็คือ การยกเว้นภาษีเงินได้ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมอย่างสำคัญในระบบภาษีอากร ผู้ที่มีเงินได้ในรูปเงินเดือนและค่าจ้าง (Wage Income) ต้องเสียภาษีเงินได้ อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย และไม่สามารถหลบเลี่ยงการเสียภาษีได้ เนื่องจากถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายเงินได้ แม้แต่หมอนวดก็ยังต้องเสียภาษีเงินได้ นโยบายภาษีอากรดังกล่าวนี้จึงมีข่าวสารที่ซ่อนเร้น (Hidden Message) ว่า รัฐบาลไม่สนับสนุนการหาเงินได้ด้วยการใช้หยาดเหงื่อแรงงาน (Earned Income) แต่ส่งเสริมให้หาเงินได้โดยไม่เสียหยาดเหงื่อแรงงาน (Unearned Income) ข่าวสารที่ซ่อนเร้นนี้มีส่วนในการทำลายจริยธรรมในการทำงาน (Work Ethics) โดยมีพิกัดต้องสงสัย

อุปลักษณะประการที่สามของนโยบายตลาดหลักทรัพย์ ก็คือ การดำเนินนโยบายบนพื้นฐานความคิดที่มีลักษณะ "เกลียดตัว กินไข่" ตลาดหลักทรัพย์โดยพื้นฐานเป็นตลาดที่มีการเก็งกำไรและมีการปั่นหุ้น ผู้คนที่ตบเท้าเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ล้วนต้องการแสวงหาความร่ำรวยจากการ "ซื้อถูกขายแพง" แต่ผู้บริหารนโยบายตลาดหลักทรัพย์กลับพยายามปรามการเก็งกำไร กฎหมายตลาดหลักทรัพย์ฉบับใหม่ถึงกับแยกแยะระหว่างการเก็งกำไรโดยธรรมชาติกับการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคา โดยที่มีบทลงโทษการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคา ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่ยากแก่การพิสูจน์ ในขณะที่ผู้บริหารนโยบายตลาดหลักทรัพย์ไม่ต้องการให้มีการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคา แต่การปั่นหุ้นกลับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของตลาดหลักทรัพย์ จนตลาดหลักทรัพย์มีลักษณะเป็นบ่อนการพนันขนาดใหญ่ กระนั้นก็ตาม ผู้บริหารนโยบายตลาดหลักทรัพย์ยังคง

ปฏิเสธข้อกล่าวหาที่ว่า ตลาดหลักทรัพย์เป็นบ่อนการพนัน เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้กล่าวถึงการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์ว่าเป็นการลงทุน แต่การซื้อขายหลักทรัพย์จะถือเป็นการลงทุนได้ก็ต่อเมื่อเป็นการซื้อขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ ทุกวันนี้การเติบโตของตลาดหลักทรัพย์โดยพื้นฐานแล้วหาใช่การเติบโตของตลาดหลักทรัพย์เบื้องต้น (Primary Security Market) ไม่ หากแต่เป็นการเติบโตของตลาดหลักทรัพย์รอง (Secondary Security Market) การซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์รองมีอาจถือเป็นการลงทุนได้ เพราะตลาดหลักทรัพย์รองไม่มีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน สำหรับการลงทุนทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐบาล ในขณะที่รัฐบาลไม่ต้องการให้มีการปั่นหุ้น แต่การดำเนินนโยบายตลาดหลักทรัพย์กลับมีลักษณะเสมือนหนึ่งเป็นใจให้มีการเก็งกำไรเพื่อสร้างราคาต่อไป ทั้งนี้ด้วยการไม่จัดเก็บภาษีเงินได้จากมูลค่าเพิ่มของหลักทรัพย์ ซึ่งทำให้การป้องปรามการปั่นหุ้นทำได้ยากขึ้น และนี่คือลักษณะ "เกลียดตัว กินไข่" ของนโยบายตลาดหลักทรัพย์

อุปลักษณะประการที่สี่ของนโยบายตลาดหลักทรัพย์ก็คือ ความไม่คงเส้นคงวาในการป้องปรามและการปราบปรามการปั่นหุ้น ในยามที่ตลาดหลักทรัพย์ซบเซา เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ ปล่อยให้มีการปั่นหุ้นเพื่อกระตุ้นให้ตลาดหลักทรัพย์เติบโต นับเป็นเวลานานนับทศวรรษหลังจากที่เกิดกรณีราคาเงินทุนที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ป้องปรามและปราบปรามการปั่นหุ้นอย่างจริงจัง จนก่อให้เกิดข่าวสารที่ซ่อนเร้นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้เอาจริงในการปราบปรามการปั่นหุ้น แม้ว่าการแสวงหารายได้จากการปั่นหุ้นในภาวะที่ตลาดซบเซา (Bear Market) จะกระทำไม่ได้มากนัก แต่ในระหว่างปี 2530-2533 ที่ตลาดรุ่งเรือง (Bull Market) และมีการแสวงหารายได้จากการปั่นหุ้นอย่างเป็นกอบเป็นกำก็หาได้มีการปราบปรามอย่างจริงจังไม่ จนสร้างความยับเยินแก่บรรดานักปั่นหุ้น เมื่อมีการปราบปรามนักปั่นหุ้นดังคดีนายสอง วัชรศรีโรจน์ ผลกระทบที่มีต่อตลาดหลักทรัพย์จึงรุนแรงเป็นพิเศษ ข้อที่น่าอุนานก็คือ การปราบปรามการปั่นหุ้นเป็นไปด้วยความลำเอียง โดยมีแนวโน้มที่จะไม่ลงโทษนักปั่นหุ้นที่เป็นผู้บริหารธนาคารและธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์

อุปลักษณะประการที่ห้าของนโยบายตลาดหลักทรัพย์ก็คือ การเน้นการปราบปรามมากกว่าการป้องปรามการปั่นหุ้น ทั้งในกรณีราคาเงินทุน และกรณีนายสอง วัชรศรีโรจน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐปล่อยให้มีการปั่นหุ้นอย่างเต็มที่เพื่อรวบรวมหลักฐาน แล้วจึงดำเนินการปราบปรามตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด ทั้งสองกรณีได้ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกิดภาวะซบเซาในตลาดหลักทรัพย์อย่างยาวนาน ในกรณีของนายสอง วัชรศรีโรจน์ กฎหมายตลาดหลักทรัพย์ได้พัฒนาไปเป็นอันมาก จนน่าจะได้ใช้มาตรการป้องปรามมากกว่ามาตรการการปราบปรามได้ หากการดำเนินนโยบายเน้นการใช้มาตรการ

การป้องปราม ก็ควรที่จะเรียกนักปั่นหุ้นมาร้องขอให้เลิกพฤติกรรมการสร้างราคา (Moral Suasion) การร้องขอนี้ไม่ควรทำอย่างเอิกเกริก ตลาดหลักทรัพย์มีข้อมูลเกี่ยวกับนักปั่นหุ้นและการปั่นหุ้นอยู่แล้ว น่าจะนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ในการดำเนินนโยบาย หากการร้องขอนี้ไร้ประสิทธิผล ก็ควรที่จะเริ่มควบคุมการให้สินเชื่อเพื่อการซื้อหลักทรัพย์ ด้วยการเพิ่ม Margin Requirement และด้วยการควบคุมปริมาณสินเชื่อที่ปล่อยให้กับในการซื้อหลักทรัพย์บางตัวที่ต้องสงสัยว่ามีการสร้างราคา จนอาจถึงขั้นห้ามมิให้ปล่อยสินเชื่อในการซื้อหลักทรัพย์ที่ราคาเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติมากๆ เกณฑ์การควบคุมการ จัดสรรสินเชื่อเพื่อซื้อหลักทรัพย์ดังกล่าวนี้ จำต้องประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วไป ในกรณีของนายสอง วัชรศรีโรจน์ ไม่ปรากฏว่าคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ดำเนินการป้องปรามอย่างจริงจัง

อุปลักษณะประการที่หกของนโยบายตลาดหลักทรัพย์ก็คือ การกลั่นกรองบริษัทจดทะเบียนเป็นไปด้วยมาตรฐานที่แตกต่างกัน บางยุคสมัยก็เข้มงวด บางยุคสมัยก็หย่อนยาน เกณฑ์การกลั่นกรองที่ไร้มาตรฐานนี้เปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากกระบวนการกลั่นกรองได้ บริษัทจดทะเบียนจำนวนมากยังมีสภาพเป็นธุรกิจครอบครัว (Family Business) และมีได้มีฐานะถึงขั้นที่ถือได้ว่ามั่นคง ผลที่ตามมาก็คือ ความต้องการในการปั่นมีได้มาจากนักเล่นหุ้นเท่านั้น หากยังมาจากผู้ถือหุ้น หุ้นใหญ่ในบริษัทจดทะเบียนเหล่านี้ด้วย

อุปลักษณะประการที่เจ็ดของนโยบายตลาดหลักทรัพย์ก็คือ ไม่มีข้อห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดระเบียบ ควบคุม และกำกับตลาดหลักทรัพย์ หาผลประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ อีกทั้งไม่มีบทลงโทษทางอาญาตามกฎหมาย หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้นำข้อมูลภายใน (Inside Information) ไปใช้ในการแสวงหารายได้ เมื่อกฎหมายไม่มีบทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามและบทลงโทษในเรื่องนี้ ผู้คนจึงมองเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านี้ด้วยสายตาที่ไม่ไว้วางใจในความเป็นกลางและไม่เชื่อในภูมิธรรม¹

วิกฤติการณ์ตลาดหลักทรัพย์และวิกฤติการณ์ธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ที่เกิดขึ้นในรอบทศวรรษเศษที่ผ่านมา ส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นความไร้ประสิทธิภาพของราชการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง) ในการควบคุมและกำกับตลาด

¹ พ.ร.บ. หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทหน้าที่ในการจัดระเบียบ ควบคุม และกำกับตลาดหลักทรัพย์ หาผลประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐนำข้อมูลภายใน (Inside Information) ไปหาผลประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ จะมีความผิดตามมาตรา 241 และต้องโทษตามมาตรา 296 ซึ่งกำหนดระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือปรับเป็นเงินไม่เกิน 2 เท่าของผลประโยชน์ที่บุคคลนั้นๆ ได้รับไว้ หรือพึงจะได้รับเพราะการกระทำฝ่าฝืนดังกล่าว แต่ทั้งนี้ค่าปรับดังกล่าวต้องไม่น้อยกว่า 500,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

การเงิน อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการกำหนดนโยบายและการบริหารนโยบายโดยมิได้พิจารณาถึง มิติทางวัฒนธรรมและมิติทางประวัติศาสตร์ ตลาดหลักทรัพย์และธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์เป็น นวัตกรรมทางสถาบันที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจเก่า เมื่อราชการไทยต้องการจำลองสถาบัน เหล่านี้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทย ราชการไทยไม่เพียงแต่มิได้สนใจว่า สถาบันของระบบทุนนิยม เหล่านี้เข้ากันได้กับวัฒนธรรมไทยหรือไม่ และจะก่อปฏิสัมพันธ์กับวัฒนธรรมไทยอย่างไรเท่านั้น หากทว่ายังมีได้สนใจอีกด้วยว่า สถาบันเหล่านี้มีประวัติศาสตร์แห่งการล้มลุกคลุกคลานในประเทศ มหาอำนาจเก่าอย่างไรบ้าง ทั้งๆที่ประวัติศาสตร์ดังกล่าวนี้สามารถให้บทเรียนในการบริหาร นโยบายได้เป็นอย่างดี การณ์ปรากฏว่าไม่มีผู้เชี่ยวชาญทางประวัติศาสตร์การเงินทั้งในธนาคาร แห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง สิ่งที่ราชการไทยทำก็คือ การลอกกฎหมายการเงิน ต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย โดยไม่คำนึงถึงบริบททางวัฒนธรรมในสังคมไทย และโดยไม่ทำ ความเข้าใจได้ว่า บทบัญญัติของกฎหมายการเงินในแต่ละประเทศล้วนมีบริบททาง ประวัติศาสตร์ในประเทศนั้น ๆ

สินเชื่อชนบทหรือสินเชื่อภูธร ?

กระทรวงการคลังกำลังดำเนินแผนพัฒนาธุรกิจการเงินสู่ภูมิภาคเพื่อขยายสินเชื่อไปสู่ต่างจังหวัด ซึ่งตามข่าวล่าสุดกำหนดโครงการถึง 15 โครงการ โดยมีวงเงิน 44,000 ล้านบาท แต่น่าประหลาดนักที่บุคคลในคณะรัฐบาลและข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการคลังกลับกล่าวถึงนโยบายดังกล่าวนี้ว่าเป็นการกระจายสินเชื่อสู่ชนบท รายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ก็สื่อข่าวสารในท่วงทำนองเดียวกันนี้

แต่ที่จริงแล้ว ส่วนภูมิภาคหรือต่างจังหวัดมิได้มีความหมายเท่ากับชนบทต่างจังหวัดย่อมมีทั้งเขตเมืองและเขตชนบทฉันใด สินเชื่อภูมิภาคหรือสินเชื่อภูธรย่อมมีความหมายแตกต่างจากสินเชื่อชนบทฉันนั้น ในขณะที่สินเชื่อภูมิภาคหรือสินเชื่อภูธรหมายถึงสินเชื่อที่จัดสรรให้แก่บุคคลหรือหน่วยเศรษฐกิจที่อยู่นอกเขตกรุงเทพมหานคร โดยที่บุคคลหรือหน่วยเศรษฐกิจนั้นอาจอยู่ในเขตเมืองหรือเขตชนบทในต่างจังหวัดก็ได้ ส่วนสินเชื่อชนบทย่อมมีความหมายจำกัดเฉพาะแต่สินเชื่อที่จัดสรรให้แก่บุคคลและหน่วยเศรษฐกิจในเขตชนบท ซึ่งอาจประกอบกิจกรรมทางการเกษตรหรือไม่ก็ได้

ผู้คนจำนวนไม่น้อยมักจะมีความเข้าใจผิดว่า สินเชื่อชนบทมีความหมายเท่ากับสินเชื่อการเกษตร แต่ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตชนบทมิได้มีแต่กิจกรรมการเกษตรเท่านั้น หากทว่ายังมีอุตสาหกรรมในครัวเรือน บริการ และกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นๆ อีกด้วย

กระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะอาศัยสถาบันการเงินของรัฐ 4 หน่วยงาน อันประกอบด้วยธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นหัวหอกในการผันสินเชื่อสู่ส่วนภูมิภาค แต่เมื่อพิจารณาข้อมูลเป็นรายโครงการตามที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์แล้ว โครงการส่วนใหญ่เป็นประโยชน์แก่

กิจกรรมในเขตเมืองในส่วนภูมิภาคมากกว่าเขตชนบท มีหน้าซ้ำบางโครงการถูกประมวลไว้ในแผนงาน โดยไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นโครงการสินเชื่อภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการของธนาคารออมสิน

ธนาคารออมสินมีโครงการสินเชื่อสวัสดิการ (ซึ่งจัดสรรให้แก่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานเทศบาล วงเงินกู้ 1,500 ล้านบาท) โครงการสินเชื่อเคหะสงเคราะห์ (วงเงินกู้ 500 ล้านบาท) โครงการสินเชื่อโทรทอง (ซึ่งจัดสรรสินเชื่อเพื่อประกอบอาชีพและเสริมการศึกษา วงเงินกู้ 1,500 ล้านบาท) และโครงการสินเชื่อผู้ค้ารายย่อย (ซึ่งจัดสรรสินเชื่อให้พ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ วงเงินกู้ 500 ล้านบาท) โครงการสินเชื่อเหล่านี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าเป็นสินเชื่อทั่วไปหรือสินเชื่อภูมิภาค

ธนาคารกรุงไทยจะเป็นหัวหอกในการผันสินเชื่อสู่ภูมิภาค โดยกำหนดวงเงิน 20,000 ล้านบาทสำหรับจัดสรรให้แก่ธุรกิจขนาดกลางและธุรกิจขนาดเล็ก ทั้งนี้ธนาคารกรุงไทยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภูมิภาคจาก 48% ของสินเชื่อรวมในปี 2535 เป็น 52% ในปี 2536 พร้อมๆกันนี้ ธนาคารออมสินก็จัดสรรสินเชื่อจำนวน 5,000 ล้านบาท ผ่านบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยที่บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมฯก็มีเป้าหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนสินเชื่อภูมิภาคจาก 60% เป็น 75% ของสินเชื่อรวม นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีนโยบายให้กองทุนรวมจัดตั้ง "กองทุนซื้อหุ้นกิจการในภูมิภาค" ในวงเงิน 750 ล้านบาทอีกด้วย โครงการสินเชื่อต่างๆ เหล่านี้น่าเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่เขตเมืองมากกว่าเขตชนบท

โครงการสินเชื่อที่เป็นประโยชน์แก่เขตชนบทโดยตรงมีเฉพาะแต่โครงการ ธกส. ดังเช่นโครงการสินเชื่อกองทุนที่ดิน 1,000 ล้านบาท โครงการรับจำนำข้าวเปลือก 7,000 ล้านบาท และโครงการสินเชื่อชนบท 600 ล้านบาท โครงการสินเชื่อเหล่านี้มีมาก่อนแล้ว หากโครงการใหม่ไม่

นอกเหนือจากโครงการสินเชื่อดังที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมีนโยบายผลักดันให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์และบริษัทเงินทุนขยายสาขาสู่ส่วนภูมิภาค โดยเน้นการขยายสินเชื่อสู่ส่วนภูมิภาคมากกว่าการเน้นการระดมเงินออมในขณะนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยกำลังพิจารณาอนุญาตให้บริษัทเงินทุนสามารถให้บริการทางการเงินมากประเภทขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับฝากเงินด้วยการออกสมุดเงินฝาก ทั้งนี้เพื่อให้บริษัทเงินทุนสามารถแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ แผนพัฒนาธุรกิจการเงินสู่ภูมิภาคมีแนวนโยบายเด่นชัดอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก รัฐบาลมีนโยบายที่จะผันเงินเชื่อไปสู่ส่วนภูมิภาค สิ้นเชื่อบางส่วนจะผันสู่เขตชนบท แต่ส่วนใหญ่จะผันสู่เขตเมืองในต่างจังหวัด

ประการที่สอง รัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดสรรเงินเชื่อให้แก่ธุรกิจขนาดกลาง และธุรกิจขนาดย่อมมากเป็นพิเศษ

ประการที่สาม รัฐบาลมีนโยบายเน้นการขยายเครือข่ายการจัดองค์การเพื่อขยายเงินเชื่อไปสู่ส่วนภูมิภาค มากกว่าที่จะใช้เครือข่ายเหล่านั้นในการระดมเงินออม

นโยบายการผันเงินเชื่อสู่ส่วนภูมิกาคนี้ โดยพื้นฐานแล้วนับเป็นนโยบายที่พึงสนับสนุน เพราะระบบการเงินมีลักษณะเดียวกับระบบการบริหารการปกครองและระบบการคลังที่มีการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง สถาบันการเงินทำหน้าที่ดูดซับเงินออมจากส่วนต่างๆของประเทศเพื่อนำมาหล่อเลี้ยงการเจริญเติบโตของกรุงเทพฯ และปริมณฑล ระบบการเงินที่เป็นอยู่จึงมีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดการเจริญเติบโตที่ไม่สมดุลแก่ระบบเศรษฐกิจไทย นโยบายการผันเงินเชื่อสู่ส่วนภูมิกาคจะช่วยกระจายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มิให้กระจุกเฉพาะส่วนกลาง แต่นโยบายดังกล่าวนี้จะประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยประกอบอื่นๆอีกเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องโอกาสในการลงทุนและความบริบูรณ์ของบริการสาธารณูปโภค

แม้ว่านโยบายการผันเงินเชื่อสู่ภูมิภาคจะเป็นนโยบายที่สมควรสนับสนุน แต่นโยบายดังกล่าวนี้ยังหาพอเพียงไม่ ขึ้นต่อกันนโยบายเงินเชื่อภูมิกาคควรจะเป็นนโยบายเงินเชื่อการเกษตรและนโยบายเงินเชื่อชนบท แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะสื่อข่าวสารว่าแผนพัฒนาธุรกิจการเงินสู่ภูมิภาคเป็นพื้นฐานของนโยบายเงินเชื่อชนบท แต่ข้อมูลรายละเอียดของโครงการฟุ้งอยู่แล้วว่าเป็นนโยบายเงินเชื่อเขตเมืองในต่างจังหวัดมากกว่าที่จะเป็นเงินเชื่อชนบทในปัจจุบัน รัฐบาลยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ให้ประโยชน์แก่เกษตรกรเสมอด้วยประโยชน์ที่ให้แก่ภาคการส่งออก และภาคหัตถอุตสาหกรรม

เจตจำนงของรัฐบาลในการจัดสรรเงินเชื่อให้แก่ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นเจตจำนงอันควรแก่การสรรเสริญ เพราะที่ผ่านมา รัฐบาลและสถาบันการเงินเอกชนมักจะทุ่มธุรกิจขนาดใหญ่ ทั้งๆที่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมเป็นเส้นชีวิตของภาคธุรกิจเอกชน สำนักงานธนาภิบาลอุตสาหกรรมขนาดย่อมในอดีตและบรรษัทอุตสาหกรรมขนาดย่อม

ในปัจจุบันยังคงมีบทบาทน้อยมาก การผลักดันให้ธนาคารกรุงไทยและบริษัทเงินทุนขยายบทบาทในการจัดสรรสินเชื่อธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมจึงเป็นแนวทางที่ถูกต้อง แต่ทั้งนี้ไม่ควรละเลยการปรับบทบาทของธนาคารออมสินในเรื่องนี้

เหตุผลที่กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ต้องการให้เครือข่ายสถาบันการเงินเน้นการระดมเงินออมจากส่วนภูมิภาคอาจเป็นเพราะเกรงกลัวว่า เครือข่ายสถาบันการเงินเหล่านี้จะกลายเป็นกลไกในการดูดซับเงินออมจากส่วนภูมิภาคมาหล่อเลี้ยงการจำเรือยเติบโตของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งขัดกับเป้าหมายในการผันสินเชื่อจากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค แต่นโยบายของรัฐบาลที่กำหนดให้เครือข่ายสถาบันการเงินเน้นการกระจายสินเชื่อสู่ส่วนภูมิภาคมากกว่าการระดมเงินออมจากส่วนภูมิภาค นับเป็นการลดรอนบทบาทหน้าที่สำคัญของสถาบันการเงิน ในการส่งเสริมและระดมเงินออม ในสภาวะการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจมีปัญหา การขาดแคลนเงินออมจำนวนมาก นโยบายดังกล่าวนี้ไม่น่าจะเป็นนโยบายที่ถูกต้อง รัฐบาลน่าจะให้เครือข่ายสถาบันการเงินเน้นบทบาทในการระดมเงินออมด้วย เพียงแต่จะต้องมีมาตรการในการป้องกันมิให้กรุงเทพฯ และปริมณฑลดึงดูดเงินออมจากส่วนภูมิภาคไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดการจำเรือยเติบโตที่ไม่สมดุล