

เศรษฐกิจการเมือง ยุครัฐบาลชวน หลีกภัย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

คำนำของผู้เขียน

บทความที่คัดสรรมาตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ มาจากคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน ระหว่างเดือนกันยายน 2535 ถึงเดือนพฤษภาคม 2538 บทความเหล่านี้ยังไม่เคยรวบรวมตีพิมพ์เป็นเล่มมาก่อน ยกเว้นเรื่อง “ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก” และเรื่อง “รัฐบาลประชาธิปไตยกับสวัสดิการสังคม” ซึ่งเคยรวมตีพิมพ์ในหนังสือเรื่อง *อนิจลักษณะของการเมืองไทย : เศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ว่าด้วยการเมือง* (สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2536) มาก่อนแล้ว เหตุที่นำบทความทั้งสองเรื่องมาตีพิมพ์ซ้ำในหนังสือเล่มนี้ก็เพื่อให้หนังสือมีเนื้อหาสมบูรณ์มากขึ้นเท่านั้น

หนังสือเล่มนี้มีทีมงานวิจัยที่มุ่งประเมินผลงานของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย หากเป็นแต่เพียงบทความหนังสือพิมพ์ ซึ่งเขียนสัปดาห์ต่อสัปดาห์ ดังนั้น จึงมีหนังสือที่นำเสนอผลงานของรัฐบาลชวนอย่างรอบด้าน อีกทั้งมิได้กล่าวอ้างว่าเป็นหนังสือที่มุ่งวิจารณ์รัฐบาลชวนด้วยความเป็นกลาง มิใช่ต้องกล่าวว่าเป็นกลางในสังคมมนุษย์มีหรือไม่ อดีและมิจหาทิจิของผู้เขียนมีอยู่อย่างเด่นชัด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ผู้อ่านจะประเมินอดีและมิจหาทิจิเหล่านั้นอย่างไร

ด้วยเหตุที่ผู้เขียนรู้จักมักคุ้นกับผู้นำและสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์จำนวนมาก ความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้สืบสานมาแต่เหตุการณ์หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับนายสุรินทร์ มาศดิตถ์ และนายดำรง ลัทธพิพัฒน์ เมื่อพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล หลังการเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 ผู้เขียนจึงเอาใจช่วยและคาดหวังว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะช่วยพัฒนาสังคมการเมืองไทยให้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการคาดหวังที่ไร้เดียงสายิ่ง

ผู้เขียนมีโอกาสกลับไปอ่านคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ตลอดช่วงเวลาระหว่างเดือนกันยายน 2535 ถึงเดือนพฤษภาคม 2538 อีกครั้งหนึ่ง และได้ข้อสรุปที่เข้าข้างตัวเองว่า คอลัมน์ดังกล่าวมิได้มุ่งโจมตีรัฐบาลนายชวน หลีกภัย อย่างสาหัสเสียเทเสีย หรืออย่างปราศจากเหตุผลและข้อเท็จจริง ผู้อ่านสามารถใช้วิจารณญาณและดุลยพินิจในการประเมินบทความเหล่านี้เองได้ ผู้เขียนกลับรู้สึกแปลกใจด้วยซ้ำที่คอลัมน์ดังกล่าววิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลชวนน้อยไป คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” ไม่เคยกล่าวถึงการลิดรอนสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลชวน ไม่เคยกล่าวถึงความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาลชวน ไม่เคยกล่าวถึงวิวาทะว่าด้วยการกระจายอำนาจ และท้ายที่สุด ไม่เคยกล่าวถึงนโยบาย ส.ป.ก. 4-01 ด้วยเหตุที่เรื่องเหล่านี้มีคอลัมน์ท่านอื่นๆเขียนถึงอยู่แล้ว ผู้เขียน

ซึ่งไม่สามารถนำเสนอแง่มุมการวิเคราะห์ที่แตกต่างออกไป จึงหันไปเขียนเรื่องอื่นแทน กระนั้นก็ตาม ความเห็นรวบยอดของผู้เขียนเกี่ยวกับรัฐบาลชนปราชญ์ในบทความเรื่อง “ปริไหวต” ซึ่งตีพิมพ์ในผู้จัดการรายวัน เมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 อันเป็นวันที่นายชวน หลีกภัยตัดสินใจยุบสภา

บทความที่รวมพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ มิใช่บทความทั้งหมดที่คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง” เขียนเกี่ยวกับรัฐบาลชวน หลีกภัย บทความที่เขียนเกี่ยวกับการปราบปรามนักปั่นหุ้นและตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยรวมพิมพ์ไว้แล้วในหนังสือ *อนิจลักษณะของเศรษฐกิจไทย* (โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2536) บทความที่เขียนเกี่ยวกับคณะกรรมการปราบปรามแห่งสภาผู้แทนราษฎรรวมพิมพ์ไว้แล้วในหนังสือ *อนิจลักษณะของการเมืองไทย* (สำนักพิมพ์ผู้จัดการ 2536) ส่วนบทความเกี่ยวกับการคลังรัฐบาลไทย รวมตลอดจนโครงการทางด่วนชั้นที่สอง จะรวบรวมพิมพ์เป็นหนังสือเล่มต่างหากในภายหลัง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มิถุนายน 2538

สารบัญ

โหมโรง	1
ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก	2
การเมืองของรัฐบาลผสม	8
รัฐบาลผสมกับการผสมรัฐบาล	9
เกมการเมือง	14
การผสมรัฐบาล	17
ฟรีโหวต	20
กติกาทางการเมือง	24
ความชอบธรรมของรัฐธรรมนูญ	25
นักการเมืองกับธุรกิจ	29
การเมืองว่าด้วยการดำเนินนโยบาย	33
รัฐบาลประชาธิปไตยกับสวัสดิการสังคม	34
นโยบายการเข้าเราอุทยานแห่งชาติ	38
นโยบายของรัฐมนตรีกับนโยบายของรัฐบาล	43
นโยบายของพรรคการเมืองกับนโยบายของรัฐบาล	48
ความสำเร็จของโครงการกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน	53
กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กับเงินเพื่อ	57
การเมืองว่าด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค	62
การเมืองว่าด้วยการกระจายรายได้	66
รัฐบาลชวนกับนโยบายข้าว	70
ธกส. กับการรับจำนำข้าว	71
ข้าวรัสเซีย	76
ข้าวฟิลิปปินส์	81
กรณีอัยการจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536	
ตอนที่หนึ่ง	86
ตอนที่สอง	90
ตอนที่สาม	93

โหมโรง

ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก

ชัยชนะอันหูดวิดของพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 ยังผลให้นายชวน หลีกภัย หัวหน้าพรรคได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2535 นับเป็นนายกรัฐมนตรีคนที่ 20 ของประเทศไทย

นายชวน หลีกภัย มีสถานะเช่นไรในกระแสนายกรัฐมนตรีไทย?

เมื่อพิจารณาคณสมบัติและภูมิหลังของนายกรัฐมนตรีจำนวน 19 คนที่มีมาก่อนหน้านี้ อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีไทยคนแรกที่ไม่เคยมีประวัติการรับราชการ นายกรัฐมนตรีก่อนหน้านี้ล้วนแล้วแต่เคยมีประวัติการรับราชการมาแล้วทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นนายพจน์ สารสิน ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช และ นายอานันท์ ปันยารชุน นายกรัฐมนตรีบางคนยังคงมีสถานะเป็นข้าราชการในขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีด้วย ดังเช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และจอมพลถนอม กิตติขจร ระบบราชการผูกขาดการผลิตนายกรัฐมนตรี 19 คนแรก การผูกขาดนี้เริ่มถูกสลายโดย นายชวน หลีกภัย

ประการที่สอง นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชน แม้จะเป็นการเลือกตั้งโดยอ้อมก็ตาม ก่อนหน้านี้นายกรัฐมนตรีเพียง 6 คนที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ผู้ที่ขึ้นสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่มิได้เป็น ส.ส. นายชวน หลีกภัย นับเป็น ส.ส.คนที่ 7 ที่มีโอกาสดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีสืบต่อจากนายปรีดี พนมยงค์(ส.ส.อยุธยา 2489) พลเรือตรีถวัลย์ ธำรง

นาวาสวัสดิ์ (ส.ส.อยุธยา 2489) จอมพล ป. พิบูลสงคราม (ส.ส.พระนคร 2500) ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (ส.ส.กรุงเทพฯ 2518) และ พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ส.ส.นครราชสีมา 2531)

ประการที่สาม นายชวน หลีกภัยเป็นนายกรัฐมนตรีคนเดียวที่ไม่เคยมีประวัติการศึกษาในต่างประเทศ พลเรือนที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจำนวน 10 คน ล้วนแล้วแต่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ส่วนทหารที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจำนวน 9 คน ก็ล้วนแล้วแต่เคยผ่านหลักสูตรการศึกษาหรือการฝึกอบรมทางด้านการทหารจากต่างประเทศทั้งสิ้น (ดูตารางที่ 1)

ในอีกด้านหนึ่ง คุณสมบัติและภูมิหลังของนายชวน หลีกภัย บางด้านสอดคล้องกับกระแสหลักของนายกรัฐมนตรีไทย

ประการแรก นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือน ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คนก่อนหน้านี้เป็นพลเรือน 10 คน นายชวนนับเป็นนายกรัฐมนตรีพลเรือนคนที่ 11

ประการที่สอง นายชวนสำเร็จการศึกษาทางด้านกฎหมาย ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 19 คนก่อนหน้าที่สำเร็จวิชาการทหาร 9 คน และวิชากฎหมาย 7 คน ตลาดนายกรัฐมนตรีไทยจึงถูกครอบงำโดยทหารและนักกฎหมาย พลเรือตรีวัลย์ อ่างรนาวาสวัสดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีทหารเพียงคนเดียวที่สำเร็จวิชากฎหมาย (ดูตารางที่ 2) นายชวนนับเป็นนักกฎหมายคนที่ 8 ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ประการที่สาม เมื่อพิจารณาโครงสร้างอายุของนายกรัฐมนตรี 19 คนแรก เมื่อดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรก ปรากฏว่า มากกว่าครึ่งหนึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งแรกขณะมีอายุต่ำกว่า 50 ปี (ดูตารางที่ 3) นายชวนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อมีอายุ 54 ปี นับเป็นช่วงอายุมัธยฐาน เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างอายุนายกรัฐมนตรีไทย

คุณสมบัติและภูมิหลังของนายกรัฐมนตรีมีความสัมพันธ์ในระดับหนึ่งกับอายุหรือความยืนยาวของรัฐบาล ข้อพิจารณาในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประวัติศาสตร์การเมืองไทยบอกแก่เราว่า นายกรัฐมนตรีที่เป็น ส.ส. นั้นมักจะอยู่ในตำแหน่งชั่วคราวระยะเวลานาน โดยถัวเฉลี่ยแล้วอยู่ในตำแหน่งได้เพียงคนละ 11.5 เดือน หรือรัฐบาลละ 6.9 เดือน (ดูตารางที่ 4) ในกรณีตรงกันข้าม นายกรัฐมนตรีที่มีได้เป็น ส.ส. อยู่ในตำแหน่งได้ยาวนานกว่า โดยถัวเฉลี่ยคนละ 37.6 เดือน หรือรัฐบาลละ 15.2 เดือน (ดูตารางที่ 4)

ประการที่สอง ประวัติศาสตร์การเมืองไทยบอกแก่เราอีกเช่นกันว่า นายกรัฐมนตรีที่เป็นพลเรือนมักจะอยู่ในตำแหน่งชั่วคราวระยะเวลานาน โดยถัวเฉลี่ยแล้วอยู่ในตำแหน่งคนละ 10.5 เดือน หรือรัฐบาลละ 5.0 เดือน (ดูตารางที่ 5) ในกรณีตรงกันข้าม นายกรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นทหารมักจะดำรงตำแหน่งได้ยาวนานกว่า โดยถัวเฉลี่ยคนละ 67 เดือน หรือรัฐบาลละ 19.5 เดือน (ดูตารางที่ 5)

ประการที่สาม ในจำนวนนายกรัฐมนตรี 7 คนที่สำเร็จวิชากฎหมายมีจำนวน 3 คนที่ออกจากตำแหน่งเนื่องจากถูกรัฐประหาร ได้แก่ พระยามโนปกรณนิติธาดา (รัฐบาลชุดที่ 3 มิถุนายน 2476) ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช (รัฐบาลชุดที่ 38 ตุลาคม 2519) และนายธานินทร์ กรัยวิเชียร (รัฐบาลชุดที่ 39 ตุลาคม 2520) ผู้ที่ออกจากตำแหน่งโดยมิได้ถูกรัฐประหาร ได้แก่ นายพจน์ สารสิน นายสัญญา ธรรมศักดิ์ และนายอานันท์ ปันยารชุน แม้นายปรีดี พนมยงค์ จะลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยมิได้ถูกรัฐประหาร แต่การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 มีผลในการทำลายกลุ่มปีกซ้ายของคณะราษฎรโดยสิ้นเชิง

ในฐานะที่นายชวน หลีกภัย เป็นหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ สมควรที่จะพิจารณา ภูมิหลังของพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย นายควง อภัยวงศ์ เป็นหัวหน้า พรรคประชาธิปัตย์คนแรกที่ได้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การได้ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ นายควงกลายเป็นรอยต่างของพรรคประชาธิปัตย์ที่มีอาจจะลบออกได้ เพราะนายควงได้ปฏิบัติตน เป็นพันธมิตรและเบียดหากรุกของคณะนายทหารผู้ก่อการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 แต่แล้วเพียงชั่วเวลาไม่ถึง 5 เดือน นายควงก็ต้องถูกผู้นำฝ่ายทหารจี้ให้ออกจากตำแหน่ง ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนต่อมาก็จบชีวิตทางการเมืองด้วยการถูกรัฐประหาร เช่นเดียวกัน

บทความเรื่องนี้ได้มีจุดมุ่งหมายที่จะสื่อข่าวสารว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจะมี อายุสั้น หรือนายชวนจะต้องจบชีวิตทางการเมืองดุจดั่งหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์คนก่อนๆ หาก แต่มีเป้าประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นว่า นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลัก บทบาท หน้าที่อันสำคัญของนายชวนอยู่ที่การนำสยามรัฐนาวาหลักสี่หนีภัยการรัฐประหารในช่วงหัวเลี้ยว หัวต่อของสังคมการเมืองไทยนี้ โดยที่ปวงประชาราษฎร์ก็ต้องมีบทบาทหน้าที่ในการผลักดันให้ สังคมการเมืองไทยสลัดหลุดจากวงจรอุบาทว์ทางการเมืองด้วย ความสำเร็จในการนี้จึงจะทำให้ นายชวนเป็นนายกรัฐมนตรีนอกกระแสหลักที่สมบูรณ์ได้

จงผลักดันให้การเมืองกระแสหลักกลายเป็นการเมืองนอกกระแสและจงแปรผัน การเมืองนอกกระแสให้กลับกลายเป็นการเมืองกระแสหลัก

ตารางที่ 1

จำนวนนายกรัฐมนตรื จำแนกตามระดับการศึกษาสูงสุด

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

(จำนวนคน)

ระดับการศึกษา	จำนวน
ต่ำกว่าอุดมศึกษา	-
วิชาชีพทหาร	9
อุดมศึกษา	10
ภายในประเทศ	-
ต่างประเทศ	10
รวม	19

ตารางที่ 2

จำนวนนายกรัฐมนตรื จำแนกตามวิชาที่ศึกษา

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

(จำนวนคน)

วิชาที่ศึกษา	จำนวน
ทหาร	9
กฎหมาย	7
เกษตรศาสตร์	1
วิศวกรรมศาสตร์	1
PPE	1
รวม	19

หมายเหตุ (1) พลเรือตรี หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ จำแนกไว้ในกลุ่มวิชาทหาร แท้ที่จริงแล้ว หลวงธำรงฯ สำเร็จเนติบัณฑิตไทยด้วย

(2) PPE = Philosophy, Politics, and Economics

ตารางที่ 3

จำนวนนายกรัฐมนตรีนับจําแนกตามอายุเมื่อดำรงตำแหน่งครั้งแรก
มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

(จำนวนคน)

ช่วงอายุ	จำนวน	%
ต่ำกว่า 40	-	-
40-44	4	21.1
45-49	6	31.6
50-54	2	10.5
55-59	5	10.5
60-64	3	15.8
65-69	2	10.5
70 และมากกว่า	-	-
เรื่อง	19	100.0

ตารางที่ 4

จำนวนรัฐบาลและช่วงเวลาการบริหารราชการแผ่นดิน
จําแนกตามสภาพทางการเมืองของนายกรัฐมนตรีนับ
มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

สภาพภาพของนายกรัฐมนตรีนับ	จำนวนรัฐบาล	จำนวนนายกรัฐมนตรีนับ	ระยะเวลาในการบริหาร
1. เป็น ส.ส.	10	6	5 ปี 9 เดือน
2. มิได้เป็น ส.ส.	42	17	53 ปี 3 เดือน
3. รวม	52	19	59 ปี

หมายเหตุ ยอดรวมจำนวนนายกรัฐมนตรีนับเกินกว่าจำนวน 19 คน เนื่องจากนายกรัฐมนตรีนับบางคนดำรงตำแหน่งมากกว่าหนึ่งสมัย โดยที่บางสมัยเป็น ส.ส. และบางสมัยมิได้เป็น ส.ส.

ตารางที่ 5

จำนวนรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี จำแนกตามภูมิภาคของนายกรัฐมนตรี

มิถุนายน 2475 - กันยายน 2535

ภูมิภาคของนายกรัฐมนตรี	จำนวนรัฐบาล	จำนวนนายกรัฐมนตรี	ระยะเวลาในการบริหาร
ทหาร	31	9	50 ปี 3 เดือน
พลเรือน	21	10	8 ปี 9 เดือน
รวม	52	19	59 ปี

หมายเหตุ นายกรัฐมนตรีทหารประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีที่เคยรับราชการทหารทั้งหมด โดยรวมพลเรือตรี ถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณด้วย

การเมืองของรัฐบาลผสม

รัฐบาลผสมกับการผสมรัฐบาล

ไม่มีช่วงเวลาไหนอีกแล้วที่ผมรู้สึกเห็นใจพลเอกชวลิต ยิ่งโยกทูท เท่าในยามนี้ ใครต่อใครพากันประณามหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ที่ดอดไปพบผู้นำพรรคฝ่ายค้านเมื่อ วันพฤหัสบดีที่ 4 พฤศจิกายน 2536 ก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสภาผู้แทนราษฎร

ผู้นำพรรคฝ่ายค้านพากันกล่าวหาว่า พลเอกชวลิตหักหลังที่มีได้ลาออกจากตำแหน่งตามคำมั่นสัญญา พร้อมทั้งลำดับเหตุการณ์ว่า พลเอกชวลิตนัดให้ผู้นำฝ่ายค้านไปพบปะสนทนา ณ บ้านอดีตประธานวุฒิสภา ในการพบปะตามวันเวลาดังกล่าว พลเอกชวลิตปรารถนาถึงความเบื่อหน่ายในการทำงานร่วมกับรัฐบาลนายชวน หลีกภัย เพราะการผลักดันนโยบายต่างๆ เป็นไปด้วยความเชื่องช้า และตกลงที่จะประกาศลาออกในรัฐสภาภายหลังจากที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลงแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวนี้มีนัยว่า พรรคความหวังใหม่จะย้ายฟากมาเข้าร่วมกับฝ่ายค้าน

แต่แล้วเมื่อการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรยุติลง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็หาได้ลาออกจากตำแหน่งไม่ มีหน้าซ้ำการณียังปรากฏต่อมาว่า พลเอกชวลิตรายงานเรื่องการพบปะผู้นำพรรคฝ่ายค้านให้นายกรัฐมนตรีทราบด้วย และนี่เองที่เป็นเหตุให้ผู้นำพรรคฝ่ายค้านพากันตบเท้าออกมาเปิดโปงและสาวไส้พฤติกรรมของพลเอกชวลิต บางคนให้สัมภาษณ์ว่าถูกพลเอกชวลิตหลอกมา 3-4 ครั้งแล้ว

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเจอหมัดชุกของผู้นำพรรคฝ่ายค้านเช่นนี้ ก็ออกมาปฏิเสธเป็นพัลวันว่า ตนมิได้เป็นผู้นัดพบผู้นำพรรคฝ่ายค้าน หากแต่ ร.ต.ท.วรรณ ชันชื้อ อดีตประธานวุฒิสภาเป็นผู้นัดหมาย อีกทั้งปฏิเสธด้วยว่า ตนมิได้ตกลงกับพรรคฝ่ายค้านว่าจะลาออกจากตำแหน่ง หากมีข้อตกลงเช่นนี้จริง เหตุใดฝ่ายค้านจึงอภิปรายโจมตีรัฐมนตรีมหาดไทยในสภาอย่างรุนแรง พร้อมทั้งอ้างอิงนายอำนาจ วิรฉัตร เป็นพยาน ซึ่งนายอำนาจให้การยืนยันหัวหน้าพรรคความหวังใหม่

ข้อมูลข่าวสารที่ว่า พลเอกชวลิตนัดพบผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างสูงในหมู่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรค ถึงกับ

ออกมากอดต้นให้พลเอกชวลิตชี้แจงรายละเอียด ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์บางคนเสนอให้พลเอกชวลิตออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทย ซึ่ง ส.ส.พรรคเอกภาพบางคนก็ร่วมผสมโรงด้วย แต่ที่น่าประหลาดใจก็คือ เลขานุการพรรคชาติพัฒนาออกมาเสนอแนะให้ตั้งผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมหาดไทยแทนพลเอกชวลิต

ท้ายที่สุด นายวีระ มุสิกพงศ์ เรียกร้องให้ ร.ต.ท.วรรณ ชันชื้อ ออกมาให้ถ้อยแถลงต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับรายละเอียดการพบปะระหว่างพลเอกชวลิตกับผู้นำฝ่ายค้านดังกล่าวนี้

ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์กำลังดำเนินการผลักดันหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ ออกไปจากกระทรวงมหาดไทยอยู่นี้ ผมอดตั้งคำถามมิได้ว่า

เหตุใดผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลจึงมีโอกาสพบผู้นำพรรคฝ่ายค้าน? การพบผู้นำพรรคฝ่ายค้านเป็นเรื่องผิดจริยธรรมหรืออะไร?

สังคมมนุษย์นานาเผ่าพันธุ์ล้วนมีบรรทัดฐานเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ระดับหนึ่ง ยิ่งสังคมักเลงด้วยแล้ว การหักหลังเป็นเรื่องที่มีอาจยอมรับได้ ศาสนาทั้งปวงล้วนสอนสั่งให้สามภรรยาซื่อสัตย์ต่อกัน และให้มนุษย์ยึดถือสุจริตธรรมเป็นที่ตั้ง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลควรจะซื่อสัตย์ต่อกันเยี่ยงสามีหรือภริยา ปฏิบัติต่อกันและกันหรือไม่?

การผสมรัฐบาลไม่เหมือนกับการแต่งงาน เพราะการแต่งงานมีเป้าหมายที่จะอยู่ร่วมกันจนแก่เฒ่า สามีและภรรยาจึงต้องมีวัตรปฏิบัติต่อกันเพื่อให้ชีวิตสมรสยืนยาว แต่การที่คู่สมรสจะอยู่กันยืดยาว จำเป็นต้องมีเป้าหมายแห่งชีวิตที่ไม่ขัดแย้งกัน

การผสมรัฐบาลเป็นการเสพสังวาสทางการเมืองเพียงชั่วคราว เพราะพรรคร่วมรัฐบาลทราบตั้งแต่ต้นว่า ชีวิตรัฐบาลผสมนั้นสั้น นอกจากนี้ ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลก็มีเป้าหมายแห่งชีวิตที่ขัดแย้งกัน เพราะต่างก็ต้องการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเหมือนกัน ไม่มีนักการเมืองคนใดไม่ต้องการเป็นรัฐมนตรีฉันใด ย่อมไม่มีหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดที่ไม่ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรีฉันนั้น เมื่อเป็นเช่นนั้น ความหวาดระแวงซึ่งกันและกันจึงมีมาตั้งแต่ต้น

หากสังคมมีบรรทัดฐานเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ บรรทัดฐานดังกล่าวนี้ก็เป็นตาชั่งที่ล่าเอียง ตลอดเวลาที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย บริหารราชการแผ่นดิน ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ก็ได้พบปะผู้นำพรรคฝ่ายค้านบางพรรคด้วย เพราะเหตุที่พรรคประชาธิปัตย์ไม่ไว้วางใจพรรคร่วมรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ และพรรคกิจสังคม จึงต้องหาที่หนีทีไล่เพื่อจะได้ไม่เปลืองปล้ำทางการเมืองในบั้นปลาย พรรคประชาธิปัตย์มีอาจปฏิเสธได้ว่าไม่เคย 'นอกใจ' พรรคร่วมรัฐบาล อย่างน้อยก็ได้เตรียมการที่จะนำพรรคเสรีธรรมและพรรคชาติไทย เข้าร่วมรัฐบาล พลันที่รัฐบาลมีปัญหาเกี่ยวกับพรรคกิจสังคม พรรคเสรีธรรมก็ถูกดึงเข้ามาแทนที่ ทั้งนี้

เป็นที่คาดหมายต่อไปอีกว่า หากพรรคความหวังใหม่กลายเป็นหนามยอกอกรัฐบาล พรรคชาติไทย ก็จะมาแทนที่เฉกเช่นเดียวกัน

ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ 'นอกใจ' พรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ พรรคประชาธิปัตย์ กลับรู้สึกไม่พอใจที่พรรคกิจสังคมทำท่าจะ 'นอกใจ' รัฐบาล ดุจเดียวกับที่กำลังไม่พอใจที่พรรคความหวังใหม่ทำท่าจะหักหลัง คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า สิทธิในการ 'นอกใจ' เป็นเอกสิทธิ์ของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลกระนั้นหรือ? เหตุไฉนพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ จึงไม่มีความเสมอภาคในการมีสิทธิที่จะ 'นอกใจ' รัฐบาลบ้าง?

หากเรายึดถือบรรทัดฐานความซื่อสัตย์อย่างเคร่งครัด พรรคประชาธิปัตย์ก็ควรถูกประณามที่ปฏิบัติการ 'นอกใจ' พรรคร่วมรัฐบาล ดุจเดียวกับที่มีการประณามพรรคกิจสังคมและพรรคความหวังใหม่มาก่อนแล้ว

หากสังคมไม่ประณามพรรคประชาธิปัตย์ที่ปฏิบัติการ 'นอกใจ' พรรคร่วมรัฐบาล สังคมก็ไม่ควรประณามพรรคกิจสังคมและพรรคความหวังใหม่ด้วย จึงจะสอดคล้องกับบรรทัดฐานความซื่อสัตย์เดียวกัน พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มิได้มีฝีมือและความสามารถยิ่งหย่อนไปกว่านายชวน หลีกภัย ผู้นำพรรคความหวังใหม่ก็ควรมีสิทธิพบบปะผู้นำพรรคฝ่ายค้านเพื่อแสวงหาหนทางในการผสมพันธุ์รัฐบาล ดุจเดียวกับที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กำลังใช้คณิตรัฐศาสตร์ในการกำหนดพันธุ์ผสมใหม่

รัฐบาลผสมจะยังคงอยู่คู่สังคมการเมืองไทยต่อไปอีกนานแสนนาน ราษฎรคนไทยจะยังได้เห็นปฏิบัติการ 'นอกใจ' ของพรรคร่วมรัฐบาลต่อไป แต่การ 'นอกใจ' มิใช่พฤติกรรมเดียวของรัฐบาลผสมเท่านั้น การปิดแข่งปิดขาคือเป็นพฤติกรรมอันโดดเด่นอีกประการหนึ่งด้วย ด้วยเหตุที่การผสมรัฐบาลเกิดขึ้นด้วยความหวาดระแวงซึ่งกันและกัน และมีได้มีอุดมการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน ความหวาดระแวงว่าพรรคร่วมรัฐบาลจะได้คะแนนนิยมทางการเมืองเหนือกว่ากัน ทำให้มีการเตะถ่วงโครงการของกันและกัน อันเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาของชาติบ้านเมืองเป็นไปด้วยความเชื่องช้าและไม่ทันการณ์ มิหนำซ้ำยังทำให้ปัญหาทวีและซับซ้อนจนยากแก่การแก้ไขมากขึ้น

พรรคการเมืองต่าง ๆ ขาดฐานรากทางภูมิปัญญา ทำให้ไม่มีการศึกษาปัญหา จัดลำดับความสำคัญของปัญหา และเตรียมวิธีการแก้ปัญหา แม้พรรคการเมืองที่เก่าแก่ดังเช่น พรรคประชาธิปัตย์ก็หาได้มีฐานรากทางภูมิปัญญาไม่ การผสมรัฐบาลจึงเกิดขึ้นเพื่อยึดกุมอำนาจรัฐชั่วคราว โดยที่ไม่มีคำตอบสำหรับสังคมโดยส่วนรวมว่า จะยึดกุมอำนาจรัฐไปเพื่ออะไร นอกเหนือไปจากชื่อเสียงวงศ์ตระกูลและช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจสำหรับตนเองและสมัครพรรคพวก

ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมิได้มองเห็นปัญหาของชาติร่วมกัน มิได้ยึดมั่นในยุทธศาสตร์การพัฒนาเดียวกัน และมีได้เลือกยุทธวิธีในการแก้ปัญหาชุดเดียวกัน พฤติกรรมของรัฐบาลผสมที่เกิดจากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ก็คือ การแบ่งพรมแดนแห่งอำนาจและอาณาจักรผลประโยชน์ของกันและกัน พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคจะมีอาณาจักรของตนเองในระบบราชการและในสังคมการเมือง โดยที่มีอำนาจตามกฎหมายในการบริหารและการกำหนดนโยบายตามที่เห็นสมควร หากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่างเป็น 'เสือหิว' การแบ่งอาณาจักรผลประโยชน์กันเช่นนี้ก็ก่อเกิดต่อการดูคับส่วนเกินทางเศรษฐกิจของแต่ละพรรค หากนายกรัฐมนตรีนและพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคต่างยึดคิดว่า 'ทีเอ็งเข้าไม่ว่า ทีข้าเอ็งอย่าไว้ว' การผสมรัฐบาลก็เป็นไปด้วยความสมานฉันท์ และพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลทุกพรรคต่างเปรมปรีดีกับส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ดูคับได้ แต่การบริหารราชการแผ่นดินในลักษณะนี้ ในไม่ช้าย่อมก่อให้เกิดปฏิกิริยาทั้งในระบบราชการและในประชาสังคม รัฐบาลผสมที่มุ่งแต่แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจมีประพฤติกรรมประดุจหนึ่งการไต่บนเส้นลวด ซึ่งไม่ยากที่จะบาดเจ็บสาหัสจากการร่วงหล่นสู่พื้นดิน

หากพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคเป็น 'เสือหิว' แต่พรรคอื่นยึดถือสุจริตธรรมเป็นที่มั่น การผสมรัฐบาลในลักษณะนี้ย่อมเป็นการเติมเชื้อเพลิงแห่งความหวาดระแวงให้ไหม้กระพือขึ้น การบริหารราชการแผ่นดินจะเห็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะทุกอย่างก้าวของ 'เสือหิว' จะถูกจับตามองด้วยความหวาดระแวง

ด้วยเหตุที่รัฐบาลผสมมิได้ตกลงในประเด็นปัญหาที่ต้องแก้ไขและยุทธวิธีในการแก้ปัญหา รัฐมนตรีแต่ละคนจึงมีช่องทางในการใช้อำนาจในการดูคับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ง่าย การแบ่งปันผลประโยชน์มิได้จำกัดเฉพาะการแบ่งปันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ยังครอบคลุมถึงการแบ่งปันระหว่างรัฐมนตรีภายในพรรคการเมืองเดียวกันด้วย หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่าง 'มุ้ง' ต่าง ๆ ภายในพรรคการเมืองเดียวกันนั่นเอง ดังนั้น ปราบฏการณ์ที่รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายที่มีของใช้รัฐบาลจึงเกิดขึ้นในรัฐบาลนายชวน หลีกภัยนี้เอง

การที่รัฐบาลผสมมิได้กำหนดยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการแก้ปัญหาร่วมกัน ตั้งแต่ต้น หากนายกรัฐมนตรีนและแกนนำของรัฐบาลเข้าไปก้าวก่ายการบริหารนโยบายของกระทรวงต่างๆเมื่อไม่เห็นด้วยกับยุทธศาสตร์และยุทธวิธีในการแก้ปัญหาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ย่อมเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลได้โดยง่าย และในหลายต่อหลายกรณีก่อให้เกิดการทำงานซ้ำซ้อนและก้าวก่ายกัน อันเป็นการซ้ำเติมปัญหาของระบบราชการที่มีมากอยู่แล้ว

ประสบการณ์ในสังคมการเมืองไทยบ่งบอกว่า การผสมรัฐบาลนั้นต้องมีการ
'นอกใจ' และการบริหารรัฐบาลผสมให้มีประสิทธิภาพเป็นเรื่องยากยิ่ง

แล้วเราจะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไร ?

เกมการเมือง

ภาพการเสด็จสวรรคตทางการเมืองระหว่างรัฐบาลนายชวน หลีกภัย กับพรรคชาติพัฒนา ดังการแถลงข่าวอย่างเป็นทางการระหว่างวันที่ 12-13 ธันวาคม 2537 ก่อให้เกิดความรู้สึกในลักษณะที่เรียกได้อีกว่า นานาจิตตัง ฝ่ายหนึ่งเห็นดีเห็นงามกับการจัดตั้งรัฐบาลผสมครั้งนี้ โดยอ้างเหตุผลในด้านความมั่นคงทางการเมืองและเสถียรภาพของระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้โดยมีเหตุผลพื้นฐานที่ยังไม่มีการพิสูจน์ด้วยประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า การล่มสลายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะเป็นเหตุให้ระบอบเผด็จการคึกคักเข้ามาแทนที่

อีกฝ่ายหนึ่งกล่าวประณามการผสมรัฐบาลครั้งใหม่นี้ด้วยความรุนแรงและเหตุผลที่แตกต่างกัน การประณามที่รุนแรงพุ่งเป้าไปสู่พรรคชาติพัฒนาที่ยอม 'เสียบ' เข้าร่วมรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ทั้งๆที่หัวหน้าพรรคดังกล่าวเป็นผู้นำในการรวบรวมพรรคฝ่ายค้านให้กระทำสัตยาบันว่าจะไม่เข้าร่วมรัฐบาล แต่แล้วกลับทรยศด้วยตัวเอง โดยที่มิได้มีการ 'ล้างไฟ' แต่ประการใด ผู้นำพรรคชาติพัฒนาหลายต่อหลายคนกล่าวเป็นเสียงเดียวกันว่า หัวหน้าพรรคชาติพัฒนาได้รับการร้องขอจาก 'รัฐบุรุษอาวุโส' ให้ระคับระคองรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพื่อเห็นแก่อนาคตของชาติบ้านเมือง ในนามผลประโยชน์แห่งชาติ พรรคชาติพัฒนาเข้า 'เสียบ' รัฐบาลชวน โดยมีได้เอื้อนเอ่ยถึงผลประโยชน์ของพรรคชาติพัฒนาเองแม้แต่น้อย

แต่การคัดค้านการผสมรัฐบาลครั้งใหม่ในอีกแนวทางหนึ่งพุ่งเป้าสู่รัฐบาลชวนโดยตรง ข้อคัดค้านมีอยู่ว่า รัฐบาลชวนสิ้นความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินเสียแล้ว เนื่องจากรัฐบาลชวนไม่ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมที่ให้ไว้ในญัตติการเลือกตั้ง ไม่เพียงแต่ไม่ผลักดันนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเท่านั้น หากยังไม่นำพาที่จะดำเนินนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระจายอำนาจและการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ทำยที่สุดเมื่อมีการนำที่ดินของรัฐไปแจกจ่ายแก่ผู้มีฐานะร่ำรวยภายใต้โครงการการปฏิรูปที่ดิน ความชอบธรรมทางการเมืองของรัฐบาลชวนก็หมดสิ้นไป อีกทั้งยังกระทบกระเทือนถึงชื่อเสียงเกียรติคุณส่วนบุคคลของนายกรัฐมนตรีในเรื่องความซื่อสัตย์สุจริตอีกด้วย มิใช่ต้องกล่าวว่า ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองคนอื่นๆในรัฐบาลชวนใช้อำนาจในทางมิชอบอย่างไร ดังความพยายามที่จะหาประโยชน์

จากอุทยานแห่งชาติและจากการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นอาทิ ผู้คัดค้านในแนวทางนี้เสนอทางออกให้รัฐบาลชนวนยุบสภา คืนอำนาจให้ประชาชน เพื่อเลือกตั้งใหม่

การเมืองไทยกำลังแปรสภาพเป็น ‘การเล่นเกม’ ตามทฤษฎีเกม (Game Theory) เมื่อรัฐบาลชนวนบริหารราชการแผ่นดินครบสองปี ดูเหมือนว่า รัฐบาลชนวนจะมีเสถียรภาพที่จะครอบครองอำนาจจนครบ 4 ปี แต่แล้วเหตุการณ์กลับพลิกผันอย่างรวดเร็ว เมื่อพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ นำขบวนคัดค้านการแก้ไขมาตรา 198-199 แห่งร่างรัฐธรรมนูญ เพื่ออ้างฐานะของกำนันผู้ใหญ่บ้าน เสถียรภาพของรัฐบาลชนวนถูกสั่นคลอนอย่างเห็นได้ชัด รัฐบาลชนวนยิ่งตกต่ำลงไปอีก เมื่อปรากฏว่า มีความไม่ชอบมาพากลเกี่ยวกับโครงการปฏิรูปที่ดิน สภาพการณ์ดังที่ปรากฏในขณะนั้นทำให้เป็นที่คาดหมายโดยทั่วไปว่า รัฐบาลชนวนจักต้องลาออกหรือมิฉะนั้นก็ต้องยุบสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่พรรคความหวังใหม่ถอนตัวจากรัฐบาล แต่รัฐบาลชนวนเลือกที่จะเป็นรัฐบาลเสียงข้างน้อยเพื่อซื้อเวลา การณ์ปรากฏต่อมาว่า การซื้อเวลานั้นคุ้มค่า

หัวหน้าพรรคความหวังใหม่สั่นคลอนรัฐบาลชนวนอย่างมีจังหวะก้าว โดยที่สามารถขยายเครือข่ายคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกำนันผู้ใหญ่บ้าน ยิ่งเมื่อรัฐบาลชนวนมีปัญหาความไม่ชอบธรรมทางการเมืองจากโครงการปฏิรูปที่ดินด้วยแล้ว พรรคความหวังใหม่ยังมีความหวังอันสดใสในการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ ไม่ว่าจะรัฐบาลชนวนเลือกที่จะลาออกหรือยุบสภาก็ตาม ในระหว่างนั้นมีรายงานข่าวที่น่าเชื่อถือที่ว่า ผู้นำพรรคความหวังใหม่ได้พบปะผู้นำพรรคฝ่ายค้านเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ โดยที่การพบปะในลักษณะนี้ได้เคยปรากฏเป็นข่าวมาก่อนแล้ว

แต่แล้วพรรคความหวังใหม่ก็เผชิญกับภาวะความหวังดับ เมื่อหัวหน้าพรรคร่วมมือกับอดีตนายทหารที่เป็นผู้นำ รสช. ในการโค่นล้มการแก้ไขมาตรา 198-199 แห่งร่างรัฐธรรมนูญ เพียงข้อเท็จจริงปรากฏออกมาอย่างชัดเจนเช่นนี้ ผู้นำพรรคประชาธิปไตยซึ่งกำลังเล่นเกม ‘ซื้อเวลา’ ไม่รู้รอที่จะหาประโยชน์จากข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ภาพ ‘รสช. คืนชีพ’ จึงถูกระบายสื่ออย่างฉูดฉาด ซึ่งเป็นภาพที่ยังขายในสังคมการเมืองไทยได้ ประกอบกับภาพลักษณ์ทางการเมืองของหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ไม่สู้ดีนัก อย่างน้อยในสายตากลุ่มพลังประชาธิปไตย เพราะการรณรงค์ในประเด็นเกี่ยวกับมาตรา 198-199 ไม่เพียงแต่จะเป็นการทำเรื่องเล็กให้กลายเป็นเรื่องใหญ่เท่านั้น หากยังแสดงให้เห็นจุดยืนของพรรคความหวังใหม่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจอีกด้วย ด้วยเหตุที่หัวหน้าพรรคความหวังใหม่มีภาพลักษณ์เช่นนี้เอง เมื่อมีการระบายดี ‘ภาพ รสช. คืนชีพ’ พรรคความหวังใหม่ก็ต้องเปลี่ยงปล้ำทางการเมืองอย่างสำคัญ

การประโคนสารสนเทศเกี่ยวกับการฟื้นฟูชีพของระบอบเผด็จการ ช่วยสร้างภาพการฉ้อฉลอำนาจของคณะ รสช. และเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ยังคงอยู่ในความทรงจำของ

ประชาชน กรณีการซื้อฉลหัวจักรรถไฟ ซึ่งเป็นข่าวในช่วงเดือนตุลาคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2537 มีส่วนอย่างสำคัญในการกระตุ้นความทรงจำของประชาชน ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการยึดอายุรัฐนาวาของรัฐบาลชวน ความผันแปรของเหตุการณ์ต่างๆ เหล่านี้ปูทางให้พรรคชาติพัฒนา 'ตระบัดสัตย์เพื่อชาติ' ได้โดยสะดวก

การเมืองไทยได้แปรสภาพเป็น 'การเล่นเกม' โดยที่มีผู้เล่นสำคัญเพียง 4-5 กลุ่ม (พรรค) แต่ละกลุ่มอาจเปลี่ยนแปลงชื่อไปตามกาลเวลา โดยที่องค์ประกอบของกลุ่มอาจแปรเปลี่ยนไปด้วย แต่ผู้เล่นเกมคนสำคัญยังคงเป็นคนหน้าเดิม เพียงแต่มีการโยกย้าย 'มุ้ง' จากพรรคหนึ่งไปสู่อีกพรรคหนึ่งเท่านั้น

ผู้เล่นเกมการเมืองนี้ประกอบด้วยพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาลกับพรรคการเมืองที่รอคอยเป็นรัฐบาล โดยที่จะไม่มีพรรคการเมืองใดทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้านอย่างเต็มที่ การผสมรัฐบาลจะยังคงมีต่อไป โดยที่การผสมรัฐบาลมิได้เกิดขึ้นจากรูปร่างทางอุดมการณ์ หากแต่เกิดจากผลประโยชน์ร่วมกัน

โครงสร้างการเมืองไทยดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะดำรงสืบต่อไปอีกช้านาน อำนาจรัฐจะตกแก่ชนชั้นปกครองที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้ง โดยที่ทหารจะมีบทบาททางการเมืองลดน้อยลง ภายใต้โครงสร้างการเมืองดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อำนาจฝ่ายบริหารไม่ถูกตรวจสอบเท่าที่ควร เนื่องจากขาดการถ่วงดุลที่เหมาะสมระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ กระบวนการกำหนดนโยบายต่างๆ ปราศจากความโปร่งใส ซึ่งเปิดช่องให้ 'นักเลือกตั้ง' ที่ยึดกุมอำนาจรัฐแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย พฤติกรรมการหาผลประโยชน์จากการดำเนินนโยบายและการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองจะยังคงปรากฏต่อไปในอนาคต โดยที่ยากจะหยุดยั้งได้ แม้การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจะเป็นไปด้วยอาการมูมมามเพียงใดก็ตาม

ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวถึงระบบการเมืองการปกครองในปัจจุบันนี้อย่างถูกต้องว่า The System is Here to Stay (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันจันทร์ที่ 28 พฤศจิกายน 2537) บัดนี้ สังคมการเมืองไทยได้ปรับตัวสู่ดุลยภาพใหม่ จากสังคมการเมืองภายใต้ระบอบคณาธิปไตยของกลุ่มอำมาตยาธิปไตย มาสู่ระบอบคณาธิปไตยของกลุ่มนักเลือกตั้ง โดยที่การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายยังคงมีต่อไป เพียงแต่แปรเปลี่ยนจากการกระจุกอยู่ในกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย มาเป็นการกระจุกในกลุ่มนักเลือกตั้ง

ในสายตาของกลุ่มพลังประชาธิปไตย ดุลยภาพใหม่ของสังคมการเมืองไทยในปัจจุบันมิใช่ดุลยภาพที่พึงปรารถนา ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า การปรับเปลี่ยนดุลยภาพทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งจะก่อให้เกิดได้อย่างไร

การผสมรัฐบาล

ไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูถาวรในการเมืองไทย

นี้เป็นบทสรุปที่ตกผลึกจากพัฒนาการของสังคมการเมืองไทย ใครก็ตามที่นำเสนอบทสรุปนี้ก่อนผู้อื่นย่อมมีอัจฉริยภาพที่สังเกตเห็นสังขรณ์ข้อนี้ของการเมืองไทย

พฤติกรรมของพรรคการเมืองในปัจจุบันแปรเปลี่ยนไปจากเดิมเป็นอันมาก อนิจลักษณะของพรรคการเมืองไทยเห็นได้ชัดเจนจากพรรคประชาธิปไตยมากกว่าพรรคการเมืองอื่น ดังจะเห็นได้ว่า ตลอดยุครัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามก็ดี และยุคถนอม-ประภาสก็ดี พรรคประชาธิปไตยยืนหยัดที่จะเป็นพรรคฝ่ายค้าน โดยไม่ยอมเกลือกกลั้วกับพรรคการเมืองที่เป็นฐานกำลังของรัฐบาลเผด็จการ

เวลานั้น อมตพจน์ 'ไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูถาวรในการเมืองไทย' ยังไม่ปรากฏ

แม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการเมืองเดือนตุลาคม 2516 จุดยืนของพรรคประชาธิปไตยในการผสมรัฐบาลยังเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก อย่างน้อยที่สุดก็มีความพยายามที่จะผสมรัฐบาลกับพรรคการเมืองที่ถือเป็น 'น้ำดี' ในสังคมการเมืองไทย ดังจะเห็นได้จากองค์ประกอบของรัฐบาล ม.ร.ว. เสनीย์ ปราโมช

อมตพจน์ 'ไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูถาวรในการเมืองไทย' เริ่มปรากฏในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ส่วนสำคัญเป็นเพราะกลุ่มพลังอำนาจที่เรียกร้องการยึดกุมอำนาจการบริหารการปกครอง พลเอกเปรมในฐานะผู้นำ 'พรรคข้าราชการ' จัดตั้งรัฐบาลด้วยการนำพรรคการเมืองต่างๆ หมุนเวียนเข้ามาผสมพันธุ์กัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างด้านอุดมการณ์

ด้วยเหตุที่รัฐบาลเปรมยึดกุมอำนาจการบริหารการปกครองได้ยาวนาน ระหว่างปี 2523-2531 ในด้านหนึ่งช่วยให้พรรคการเมืองต่างๆ ได้เรียนรู้สังขรณ์เกี่ยวกับการผสมรัฐบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งก็มีส่วนทำลายอุดมการณ์ของพรรคการเมืองอย่างสำคัญ ประสบการณ์และความซ้ำของในวิถียุทธการผสมรัฐบาลทำให้พรรคการเมืองต่างๆ พากันปรับนโยบายเข้าหากัน จนไม่เพียงแต่จะไม่มี ความแตกต่างด้านอุดมการณ์เท่านั้น แม้แต่นโยบายสำคัญก็ไม่แตกต่างกันด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้เกิดขึ้นทั่วทุกพรรค เพราะไม่มีพรรคการเมืองใดที่ไม่ต้องการเข้าร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตยมีรายจ่ายทางการเมืองที่ต้องเสีย ในสังคม

ที่ประชาชนไม่นิยมบริจาคเงินเพื่ออุดหนุนพรรคการเมือง พรรคการเมืองย่อมต้องแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารราชการแผ่นดิน และ/หรือผันทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง การเข้าร่วมผสมรัฐบาลนับเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการได้มาซึ่งส่วนเกินทางเศรษฐกิจและทรัพยากรของแผ่นดินดังกล่าวนี้ พรรคการเมืองที่มีได้เข้าร่วมรัฐบาลย่อมต้องอดอยากปากแห้ง และมีปัญหาในการหาเงินมาใช้จ่ายเป็นค่าโง่ห่วยของพรรค ดังที่นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทยคนปัจจุบันได้เคยโอดครวญมาก่อนแล้ว

เมื่อเป้าหมายสำคัญของพรรคการเมืองอยู่ที่การยึดกุมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่รัฐบาลผสมเป็นรูปแบบรัฐบาลที่ตกผลึกแล้วในสังคมการเมืองไทย พรรคการเมืองทั้งปวงจึงไม่เพียงแต่แย่งชิงกันเข้าร่วมรัฐบาลเท่านั้น หากแต่ในเวลาเดียวกันก็ต้องปรับนโยบายเข้าหากันด้วย เหตุฉะนั้นความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ระหว่างพรรคการเมืองจึงมลายหายไป คงไว้แต่ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์

การผสมรัฐบาลกลายเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาตินับแต่การเลือกตั้งปี 2518 เป็นต้นมา การเปลี่ยนแปลงมีแต่เพียงว่า ปัจจุบันด้านอุดมการณ์หรืออย่างน้อยที่สุดการมีนโยบายพื้นฐานร่วมกัน ซึ่งเคยเป็นปัจจัยสำคัญในการผสมรัฐบาลแต่เดิมค่อยๆหมดความสำคัญลง ความต้องการยึดกุมอำนาจเพื่อแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจทำให้ไม่มีการเกี่ยงงอนเรื่องอุดมการณ์หรือนโยบายพื้นฐาน และท้ายที่สุด ไม่มีการเกี่ยงงอนเรื่องคุณธรรมของนักการเมืองหรือพรรคการเมือง ไม่ว่าจะนักการเมืองหรือพรรคการเมืองที่เข้าร่วมผสมพันธุ์จะเคยมีประวัติการโกงกินหรือไม่ก็ตาม เส้นแบ่งระหว่างความดีกับความชั่ว ซึ่งเคยเป็นเส้นสีดำอันเด่นชัดแปรเปลี่ยนเป็นเส้นสีเทา โดยที่แถบสีเทาขยายตัวรูกกล้าแถบสีขาวต่อไปเรื่อยๆ ด้วยเหตุดังนี้ 'ไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูถาวร' จึงกลายเป็นสัจธรรมของสังคมการเมืองไทย เพราะเหตุที่มีการหมุนเวียนเข้าและออกจากการผสมรัฐบาลเป็นระยะๆนั่นเอง ผู้ที่เคยร่วมรัฐบาลเดียวกันในภายหลังอาจต้องกลายเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกัน และผู้ที่มิได้เป็นรัฐบาลอาจกลับเข้าเป็นฝ่ายรัฐบาล

การที่กลุ่ม 23 ในพรรคพลังธรรมออกมาคัดค้านการเข้าร่วมรัฐบาลชวน 4 ด้วยเหตุผลความรังเกียจพรรคชาติพัฒนาที่ดี หรือการที่กลุ่ม 16 ในพรรคชาติพัฒนาออกมาคัดค้านการเข้าร่วมรัฐบาล ด้วยเหตุเรื่องการฉ้อฉลอำนาจในโครงการปฏิรูปที่ดินก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการอ้างเหตุด้านจริยธรรมเพื่อคัดค้านการผสมรัฐบาลทั้งสิ้น แต่การยกเหตุผลทางด้านจริยธรรมดังกล่าวนี้จะช่วยเสริมภาพลักษณ์ของผู้ยกก็ต่อเมื่อผู้ยกมีความสะอาดในเชิงจริยธรรมมาตั้งแต่ต้น ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า บรรดาผู้นำทางการเมืองในรัฐบาลชวน 4 และผู้นำกลุ่ม 23 ล้วนเคยร่วมเสพอำนาจในยุครัฐบาลเปรมมาด้วยกัน ยิ่งการฉ้อฉลอำนาจในโครงการปฏิรูปที่ดินก็เกิดขึ้นแต่รัฐบาลชวน 1-2 ซึ่งผู้นำกลุ่ม 23 ร่วมบริหารประเทศอยู่ด้วย ข้อเท็จจริงเช่นนี้เองที่ทำให้ข้ออ้าง

เชิงจริยธรรมไร้หน้าหน้ก ในเมื่อผู้อ้างเหตุทางด้านจริยธรรมก็หาได้มีภาพลักษณ์ทางจริยธรรม แต่ประการใดไม่

ในสังคมการเมืองไทย ไม่เพียงแต่จะไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูถาวรเท่านั้น หากยังไม่มี จริยธรรมที่แท้หรือศีลธรรมถาวรอีกด้วย จริยธรรมหรือศีลธรรมจะถูกกล่าวถึงก็แต่ในยาม ที่สิ้นอำนาจเท่านั้น

ฟรีโหวต

ญัตติการไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งเริ่มมีการอภิปรายในสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันที่ 17 พฤษภาคม 2538 และจะมีการลงมติในอีก 3-4 วันต่อมา ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดในประเด็นเรื่องมารยาทกับความชอบธรรมทางการเมือง

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันร่ำร้องให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสั่งกักพรรคร่วมรัฐบาลลงมติสนับสนุนรัฐบาล 'มารยาททางการเมือง' กลายเป็นวาทกรรมอันศักดิ์สิทธิ์ที่บรรดา ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์ขู่มานำเปิดปาก ส.ส.ที่สังกัดพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ประหนึ่งว่า 'มารยาททางการเมือง' เป็นระเบียบของสังคมการเมืองที่สำคัญยิ่งกว่าผลประโยชน์ของแผ่นดิน

แต่ 'มารยาททางการเมือง' มิใช่บรรทัดฐานอันสัมบูรณ์ที่ดำรงอยู่ในสุญญากาศ จำที่มวลประชาจักต้องพิจารณาบริบทแห่ง 'มารยาททางการเมือง' นั้นด้วย 'มารยาททางการเมือง' ที่ยังผลในการลิดรอนผลประโยชน์ของแผ่นดินก็ดี และก่อให้เกิดการฉ้อฉลอำนาจก็ดี ย่อมมิใช่สิ่งพึงปรารถนาในแง่ของสังคมโดยรวม นักการเมืองพึงรักษา 'มารยาททางการเมือง' ภายในกรอบแห่งความชอบธรรมและผลประโยชน์ของแผ่นดินเท่านั้น หากพ้นไปจากนี้แล้ว 'มารยาททางการเมือง' ก็เป็นเพียงวาทกรรมที่ใช้เป็นเครื่องมือในการรักษาอำนาจและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลเป็นสำคัญ

โจรปล้นแผ่นดินที่โพนทะนาว่ากล่าวผู้อื่นที่ไม่รักษา 'มารยาททางการเมือง' หาได้มีความสำนึกแม้แต่น้อยว่า การปล้นแผ่นดินนั้นมิได้เป็นเพียงการละเมิด 'มารยาททางการเมือง' ที่มีต่อประชาชนเท่านั้น หากเป็นประพฤติกรรมอันชั่วช้าสามานย์อีกด้วย การรักษา 'มารยาททางการเมือง' เพื่อให้การปล้นแผ่นดินดำรงต่อไปย่อมเป็นการทำลายระบอบประชาธิปไตยในขั้นฐานราก

มารยาททางการเมืองที่แท้จริงเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของมารยาทในเชิงคุณธรรม นักการเมืองจะมีมารยาททางการเมืองที่แท้จริงได้จักต้องมีคุณธรรมขั้นพื้นฐานและคุณธรรมที่สำคัญของนักการเมือง ก็คือ การเห็นแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดินยิ่งกว่าผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง นอกเหนือไปจากคุณธรรมที่พึงมีในฐานะบุตร ในฐานะสามี

หรือภรรยา ในฐานะบิดาหรือมารดา และในฐานะราษฎรของแผ่นดิน นักการเมืองที่ประพฤติผิดในกาม ละเมิดภรรยาหรือสามีของผู้อื่นก็ดี ให้กำเนิดบุตรธิดาโดยไม่รับผิดชอบก็ดี พุดจาสามหาวก้าวร้าวหยาบคายและลุแก่อำนาจก็ดี และข้อฉลในการใช้อำนาจก็ดี ย่อมขาดคุณธรรมในขั้นพื้นฐาน การที่นักการเมืองเหล่านี้เที่ยวกล่าวหาตีตราผู้อื่นว่าไม่มีหลักการก็ดี หรือไม่มีมารยาทก็ดี เป็นประพฤติกกรรมอันควรแก่การเยาะหยัน เพราะคุณธรรมเป็นฐานรากสำคัญของหลักการและมารยาท หากปราศจากคุณธรรมเสียแล้ว ย่อมไร้ผู้นำหนักที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นยึดหลักการและมารยาทที่ตนกล่าวอ้าง

นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม ไม่ว่าจะด้วยวิธีการซื้อเสียงก็ดี ด้วยวิธีการใช้อำนาจฉันทวิญญูญของแผ่นดินให้แก่หัวคะแนนและสมุหบริวารก็ดี หรือด้วยวิธีการป้ายสีคู่แข่งทางการเมืองว่ารับเงินจากญี่ปุ่นมาใช้ในการรณรงค์ทางการเมืองก็ดี ล้วนแล้วแต่ขาดคุณธรรมขั้นพื้นฐาน หากนักการเมืองเหล่านี้ยังคงยึดกุมอำนาจทางการเมืองต่อไป ก็น่าเป็นห่วงระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยเป็นอย่างยิ่ง หากประชาชนไม่ลงทัณฑ์ให้คนเหล่านี้ล่องพ้นจากวงจรแห่งอำนาจ ก็เป็นเรื่องยากยิ่งที่ประชาสังคมไทยจะรุ่งเรืองสถาพรเยี่ยงอารยะประเทศ

พรรคการเมืองและนักการเมืองพึงมีคุณธรรมในการรักษาความสัตย์สุจริตที่ไว้ไว้กับประชาชน หากให้สัตย์สุจริตกับประชาชนว่าจะบริหารราชการแผ่นดินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ก็ควรที่จะปฏิบัติตามความสัตย์สุจริตนั้น พรรคการเมืองที่เสนอและโฆษณานโยบายการกระจายอำนาจในฤดูกาลเลือกตั้ง โดยเน้นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดสำคัญๆ เมื่อมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน กลับละทิ้งนโยบายที่โฆษณานั้น ย่อมมีประพฤติกกรรมไม่แตกต่างจากพ่อค้าเจ้าเล่ห์ที่หลอกลายสินค้าด้วยคุณภาพแก่ประชาชน พรรคการเมืองที่ระดับสัตย์สุจริตเช่นนี้จะยังคงหวังการรักษาสัตย์สุจริตจากผู้อื่นอีกละหรือ

'มารยาททางการเมือง' มิได้มีนัยว่า ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลจักต้องสนับสนุนและรับรองนโยบายและความประพฤติของรัฐบาลในทุกกรณี ความรับผิดชอบของ ส.ส.ในชั้นรากฐานมีต่อประชาชนเป็นสำคัญ ส.ส.ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนยิ่งกว่าความรับผิดชอบที่มีต่อพรรคและต้องรับผิดชอบต่อพรรคยิ่งกว่าที่มีต่อรัฐบาล

หากมีเหตุที่ชวนให้เชื่อว่า รัฐบาลหรือรัฐมนตรีบางคนใช้อำนาจในทางฉ้อฉลก็ดี หรือนโยบายบางนโยบายดำเนินอย่างผิดพลาดก็ดี ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลย่อมมีความชอบธรรมที่จะดุด่าเสียง เพราะความรับผิดชอบของ ส.ส. มีต่อประชาชนเป็นปฐมฐาน หากลงมติสนับสนุนย่อมมีผลประหนึ่งการสนับสนุนให้มีการฉ้อฉลอำนาจหรือดำเนินนโยบายที่ผิดพลาดนั้นต่อไป

เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ ร.ต.อ.สุรัตน์ โอสถานุเคราะห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในยุครัฐบาลเปรม 5 เกี่ยวกับการอนุมัติให้นำเข้าไม้ซุงเถื่อนจากสหภาพพม่า

ในการลงมติเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2529 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้รับคะแนนเสียงไว้วางใจ 120 ต่อ 109 คะแนน ทั้งนี้ปรากฏว่า ส.ส.พรรคประชาธิปัตย์จำนวน 38 คนงดออกเสียง ทั้งๆที่เป็น พรรคร่วมรัฐบาล อันเป็นเหตุให้ในเวลาต่อมา ร.ต.อ.สุรัตน์ต้องลาออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2529 เปิดทางให้นายมนตรี พงษ์พานิช ดำรงตำแหน่งแทน

หากยึดถือบรรทัดฐานของพรรคประชาธิปัตย์ปี 2538 พรรคประชาธิปัตย์ปี 2529 ย่อมเป็นพรรคที่ไร้ 'มารยาททางการเมือง' บรรทัดฐานของพรรคประชาธิปัตย์ปี 2538 มีอยู่ว่า ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลจักต้องยกมือสนับสนุนรัฐบาลในทุกกรณีแต่พรรคประชาธิปัตย์ปี 2529 มีบรรทัดฐานแตกต่างจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างน้อยที่สุดก็คือว่า การยกมือสนับสนุนรัฐบาล มิใช่กฎตายตัว ในประการสำคัญ การอนุมัติให้นำเข้าไม้ซุงเถื่อนจากต่างประเทศมิใช่นโยบายของ รัฐบาลเปรม 5 อีกทั้งมีเงื่อนไขที่ชวนให้เข้าใจว่ามีการประพุดติมิชอบ พรรคประชาธิปัตย์ปี 2529 มิได้ลงมติไม่ไว้วางใจร่วมกับฝ่ายค้าน หากแต่มีสำนึกทางมโนธรรมที่ต้องงดออกเสียง

พรรคประชาธิปัตย์ปี 2538 ไม่ต้องการให้ ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลมีสำนึกทางมโนธรรม หากแต่ต้องการให้ใช้ 'กฎหมาย' เพื่อเอาชนะฝ่ายค้าน โดยไม่คำนึงถึงความชอบธรรมใดๆ บรรทัดฐานที่แตกต่างกันของพรรคประชาธิปัตย์ระหว่างปี 2529 กับปี 2538 นับเป็นเรื่องที่ผู้นำและผู้สนับสนุนพรรคดังกล่าวควรจะพิจารณาตรวจสอบดูว่า ในช่วงเวลาเพียงทศวรรษเศษที่ผ่านมา คุณธรรมและจริยธรรมภายในพรรคเสื่อมโทรมลงอย่างไรบ้าง หากความเสื่อมโทรมนี้เป็นผลจากการติดอยู่ในกับดักแห่งอำนาจ ก็เป็นเพียงแต่ตอกย้ำสัจพจน์ที่ว่า อำนาจก่อให้เกิดความฉ้อฉล อำนาจยิ่งสัมบูรณ์มากเพียงใด ความฉ้อฉลยิ่งมีมากเพียงนั้น

จริงอยู่ การปฏิรูปที่ดินเป็นนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ซึ่งแถลงต่อรัฐสภา และเป็นหน้าที่ของ ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลทุกคนที่จักต้องสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนี้ แต่การนำที่ดินไปแจกจ่ายให้แก่เศรษฐีและสมัครพรรคพวกของชนชั้นปกครอง มิใช่การปฏิรูปที่ดินตามความหมาย สากล อีกทั้งรัฐบาลนายชวนก็ได้แถลงต่อรัฐสภาว่า จะนำที่ดินไปแจกจ่ายแก่เศรษฐีและสมุน บริวารของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ ความรับผิดชอบของ ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาล มิแต่เพียงการยกมือสนับสนุนนโยบายการปฏิรูปที่ดินตามพันธนโยบายที่เสนอต่อรัฐสภาเท่านั้น หากได้มีพันธะในการสนับสนุนนโยบายการแจกจ่ายที่ดินแก่เศรษฐีและสมุนบริวารของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองแต่ประการใดไม่ หากพรรคประชาธิปัตย์ถือว่า เศรษฐีมีสิทธิที่จะได้รับ 'ทุนการศึกษา' เสมอด้วยคนยากจน ก็ต้องถือเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ที่เบี่ยงเบนจากนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา และพรรคประชาธิปัตย์ก็ควรจะมีคำถามกล้าหาญทางจริยธรรมที่จะรับผิดชอบนโยบายดังกล่าวนี้เอง

ด้วยเหตุที่การแจกจ่ายที่ดินแก่เศรษฐีและสมุนบริวารของผู้มีอำนาจมิใช่เป็นนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลจึงมิจักต้องยกมือสนับสนุนนโยบายดังกล่าวนี้โดยไม่ลืมหู

ล้มตา หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามีการประทุมิชอบและการฉ้อฉลอำนาจ ก็ควรที่จะมีสำนึกทางมโนธรรมในการงดลงคะแนนเสียงเป็นอย่างน้อย เพราะความรับผิดชอบ ส.ส. โดยพื้นฐานมีต่อประชาชนอย่างน้อยที่สุด ส.ส. ฟังมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน แต่ ส.ส. จะแสดงสำนึกแห่ง มโนธรรมได้ก็ต่อเมื่อพรรคร่วมรัฐบาลยินยอมให้ ส.ส. ในสังกัดใช้ดุลพินิจโดยเสรีหรือที่เรียกกันว่า Free Vote

ในสังคมประชาธิปไตย ส.ส. เป็นเสรีชนที่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและดุลพินิจในการลงมติญัตติต่างๆ เสรีภาพเช่นนี้จะถูกจำกัดก็แต่ในกรณีญัตติที่ข้องเกี่ยวกับนโยบายสำคัญของพรรคที่ ส.ส. จำต้องมีมารยาทในการปฏิบัติตามมติของพรรค หากการปฏิบัติเช่นนั้นไม่ทำให้สูญเสียผลประโยชน์ของแผ่นดิน แต่ในสังคมการเมืองไทยที่ถูกพันนาการด้วยระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนา ส.ส. มิใช่เสรีชนที่มีเสรีภาพในการลงมติในรัฐสภา หากแต่เป็น 'ทาสทางการเมือง' ในรูปแบบใหม่ที่ตื้อขึ้นต่อ 'มูลนาย' ของตน นักเลือกตั้งแต่ละคนจะต้องปฏิบัติตามการชี้แนะของ 'มูลนาย' มิฉะนั้นจักต้องถูกตัดขาดจากสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่มีอยู่เดิม สำหรับนักเลือกตั้งที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ การถูกตัดสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ย่อมมีผลกระทบต่ออนาคตทางการเมือง เว้นเสียแต่ว่าจะสามารถแสวงหาผู้อุปถัมภ์รายใหม่ทดแทนสายสัมพันธ์เดิม

พันนาการของระบบอุปถัมภ์ 'ประชาธิปไตยอุปถัมภ์' ดังกล่าวข้างต้นนี้เองนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ไม่มีจารีตของ Free Vote และไม่มีเสรีชนในสภาผู้แทนราษฎร มีแต่ 'ทาสทางการเมือง' ที่ถูกกำกับโดย 'มูลนาย' ด้วยเหตุดังนี้ พรรคการเมืองและสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นองค์กรที่ไร้สำนึกแห่งมโนธรรม ตราบเท่าที่พันนาการของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ยังแน่นหนา และกลุ่มพลังชนาธิปไตยยังคงแผ่อิทธิพลครอบงำสังคมการเมืองไทย การลงมติในรัฐสภาจะยังคงเป็นไปตามการกำกับของ 'มูลนาย' ทางการเมือง ไม่เพียงแต่รัฐสภาจะเป็นองค์กรที่ผลิต 'กฎหมาย' เท่านั้น หากทว่าการใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายจะยังคงมีต่อไปอีกตราบนานเท่านาน

ผลการลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในเดือนพฤษภาคม 2538 จะเป็นประจักษ์พยานของความข้างต้นนี้อีกครั้งหนึ่ง

หมายเหตุ ภายหลังจากที่การอภิปรายไม่ไว้วางใจสิ้นสุดลง พรรคพลังธรรมมีมติถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล ผู้นำพรรคประชาธิปไตยคืนวันที่จะนำพรรคความหวังใหม่เข้าร่วมรัฐบาล แต่ไร้ผล จึงประกาศยุบสภาในวันที่ 19 พฤษภาคม 2538 นั้นเอง โดยที่ยังมีทันลงมือ

กติกาทองการเมือง

ความชอบธรรมของรัฐธรรมนุญ

ผมมองหน้าขุนศึกและวุฒิสมาชิก และแลต่านักการเมืองบางคนที่ดาหน้าออกมา ถ่มน้ำลายรดหน้าตัวเองว่า การตราและแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องของรัฐสภา หาใช่กิจของราษฎรไม่

ผมอดตั้งคำถามมิได้ว่า เหตุใดจึงต้องกีดกันมิให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่าง และแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วย และการกีดกันเช่นนี้มีความชอบธรรมเพียงใด

รัฐธรรมนูญเป็นระเบียบสังคมการเมือง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และประโยชน์สุขของราษฎร ราษฎรจึงมีสิทธิตามธรรมชาติในการมีส่วนร่วมในการจัดระเบียบดังกล่าวนี้ หากต้องการให้ประชาชนยอมรับและปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญก็ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยจึงจะเป็นปฏิบัติการอันชอบ การบังคับใช้รัฐธรรมนูญโดยปราศจากความเห็นชอบของราษฎรย่อมทำให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวปราศจากความชอบธรรมตั้งแต่ต้น และราษฎรย่อมมีสิทธิตามธรรมชาติที่จะปฏิเสธและไม่ยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับนั้นได้

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทยเท่าที่ผ่านมา ชนชั้นปกครองไม่เคยแสดงความเคารพสิทธิของราษฎร การร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นไปด้วยการใช้อำนาจเป็นธรรม ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรมีส่วนร่วมในกระบวนการนี้เท่านั้น หากทว่ายังไม่เคยขอฉันทานุมติจากราษฎรในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับต่างๆอีกด้วย ความขัดแย้งในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญมักจะเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับผลประโยชน์ภายในกลุ่มชนชั้นปกครองนั่นเอง

ผมมองหน้าขุนศึกและวุฒิสมาชิก แล้วอดตั้งคำถามมิได้ว่า คนเหล่านี้มีความชอบธรรม อะไรบ้างในการผูกขาดอำนาจในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ หากความชอบธรรมมาจากปากกระบอกปืน ประชาชนก็ควรจะได้คาดการณ้ล่วงหน้าได้ว่า รัฐธรรมนูญที่ร่างจากปากกระบอกปืนจะมีความเป็นประชาธิปไตยได้อย่างไร

ผมมองหน้าวุฒิสมาชิกบางคน แล้วอดรู้สึกสะอิดสะเอียนมิได้ แม้ว่าวุฒิสมาชิกหลายต่อหลายคนเป็นคนดี มีศีลธรรม และรักความเป็นธรรม แต่วุฒิสมาชิกจำนวนไม่น้อยอีก

เช่นกันที่ทำตัวเป็นผู้รับใช้ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองทุกยุคทุกสมัย บางคนมีประวัติข้อฉลออำนาจ บางคนติดคดีข้อโกงประชาชน และบางคนหาประโยชน์จากสัมปทานของรัฐ บางคนเปล่งเสียงสรรเสริญผู้เผด็จการในยามที่ทหารเรืองอำนาจ แต่แล้วก็สามารถปรับเสียงขับขานเพลงประชาธิปไตยอย่างไม่อายฟ้าอายดินในยามที่ทหารสิ้นอำนาจ

ผมอดตั้งคำถามมิได้ว่า วุฒิสมาชิกที่มาจากระบอบเผด็จการยังมีความชอบธรรมในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญอีกหรือไม่

ผมมองหน้านักการเมืองบางคน แล้วอยากจะอาเจียนเพราะมีอาจทงกล้มโสมมของคนเหล่านั้นได้ ผู้คนที่มาจากการเลือกตั้งมักจะอ้างความชอบธรรมที่มาจาก การเลือกตั้งนั้นเอง ในการเป็นอภิสิทธิ์ชน การชนะการเลือกตั้ง แม้จะเป็นเงื่อนไขอันจำเป็น แต่หาใช่เงื่อนไขอันพอเพียงในการเป็นผู้แทนราษฎรไม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ราษฎรมิได้มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนอย่างปราศจากเงื่อนไข ผู้ชนะการเลือกตั้งไม่สามารถอ้างถึงการเป็นผู้แทนราษฎรในการปฏิบัติการต่างๆ ในนามของราษฎรในทุกกรณีได้ ผู้ที่ชนะการเลือกตั้งด้วยวิธีการอันไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม ย่อมมีอาจถือเป็นผู้แทนราษฎร เพราะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎร ส.ส.ที่เกลือกกลั้วและสนับสนุนระบอบการปกครองเผด็จการ หากพิจารณาในเชิงทฤษฎี ย่อมสิ้นสภาพการเป็นผู้แทนราษฎร เพราะราษฎรเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่ในระบบประชาธิปไตย เมื่อผู้แทนคนใดไม่มีศรัทธาในระบบประชาธิปไตย ย่อมมีอาจปฏิบัติหน้าที่ในนามราษฎรต่อไปได้

ผมมองหน้าผู้คนในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ด้วยความสังเวช คนเหล่านี้ให้สัญญาแก่ประชาชนว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น แต่หาได้มีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการเป็นผู้นำในการแก้ไขรัฐธรรมนูญไม่ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ดำเนินการเรื่องนี้ด้วยความซื่อสัตย์ ทั้งๆที่ใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงจนชนะการเลือกตั้งระดับหนึ่งมาแล้ว แต่แล้วกลับหวั่นไหวไม่หาญกล้าผลักดันการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยตนเอง เพียงเพราะเกรงต่อการสูญเสียอำนาจและผลประโยชน์เท่านั้น พรรคการเมืองในระบบประชาธิปไตย เมื่อหาเสียงจากราษฎรด้วยการโฆษณาโนบายใด ก็ต้องมีมารยาทที่จะรักษาสัจจะวาจาด้วยการผลักดันนโยบายดังกล่าว เมื่อมีอำนาจการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีนี้ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กลับกล่าวอ้างอย่างไม่อายฟ้าอายดินว่า การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นความรับผิดชอบของรัฐสภาโดยส่วนรวม หาใช่ความรับผิดชอบของรัฐบาลเพียงฝ่ายเดียวไม่ ในเมื่อวุฒิสมาชิกไม่เคยต้องหาเสียงกับประชาชน และพรรคการเมืองบางพรรคมิได้กำหนดนโยบายการแก้ไขรัฐธรรมนูญในการหาเสียงเลือกตั้ง คนเหล่านี้จึงไม่มีความรับผิดชอบปฐมฐานในการผลักดันเรื่องนี้ แต่พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งกำหนดนโยบายในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ครั้นมีอำนาจการบริหาร กลับแสดงความลังเลอย่างเห็นได้ชัด ถึงจะติดป้ายโฆษณา ณ ที่ทำการพรรคว่า 'พรรคประชาธิปัตย์จริงจังในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ' แต่จะมีประชาชนที่ติดตามข่าวสารการเมืองสักกี่คน ที่เชื่อคำโฆษณาดังกล่าวนี้

ผมมองหน้านักการเมืองฝ่ายค้านด้วยความสมเพช และอดสงสารเคราะห์กรรมของแผ่นดินมิได้ ผู้คนเหล่านี้ชอบโอ้อวดว่าผ่านการเลือกตั้งจากราษฎร แต่หาจะมีจิตสำนึกประชาธิปไตยในกมลสันดานไม่ หลายคนถึงกับชบตักผู้นำฝ่ายทหารที่มีอำนาจเผด็จการ บางคนสิ้นอำนาจเพราะ รสช. แต่บัดนี้กลับกอดคอร่วมประสานเสียงกับสมุน รสช. บางคนมีฐานะร่ำรวยผิดปกติ จนต้องถูกตรวจสอบทรัพย์สิน แต่บัดนี้ ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหากลับมีจุดยืนร่วมกัน นายพลตงฉินกับนักการเมืองกังฉินสามารถมีที่ยืนร่วมกันได้ เมื่อทั้งสองฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ร่วมกัน

ไม่มีภาพใดจะน่าเกลียดเท่าภาพของผู้คนที่ออกมาปกป้องผลประโยชน์ของตนเอง โดยมีได้พิจารณาว่า ผลประโยชน์ดังกล่าวนั้นมีความชอบธรรมหรือไม่ เมื่อวุฒิสมาชิกออกมาต่อต้านการลดทอนจำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่ดี หรือเมื่อวุฒิสมาชิกต้องการอำนาจในการควบคุมรัฐบาลที่ดี จะให้ราษฎรเชื่อได้อย่างไรว่า คนเหล่านั้นกระทำการเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม มิได้กระทำการเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล ในขณะที่นักการเมืองส่วนหนึ่งต้องการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีฐานะเหนือวุฒิสมาชิก โดยอ้างความชอบธรรมในฐานะที่มาจากการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจำนวนหนึ่งต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีฐานะเสมอด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสมาชิกนั้นมีศักดิ์ศรีโดยที่ศักดิ์ศรีนั้นมีมูลค่าสูงกว่าเงินเดือน 3,000 บาท ดังที่ผู้เฒ่าช่างจันรจจาคนหนึ่งกล่าวเป็นนัยๆเมื่อเร็ว ๆ นี้

ผมเฝ้ามองการยื้อแย่งอำนาจในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยความสังเวชใจ คนเหล่านี้กำลังนำชะตากรรมของบ้านเมืองมาเป็นเดิมพันผลประโยชน์ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดจึงปล่อยให้ผู้ที่มิได้มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันหนาแน่นเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการกำหนดชะตากรรมบ้านเมืองด้วยการร่างรัฐธรรมนูญ ผู้ที่เคยได้ประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิก ย่อมเป็นธรรมดาอยู่เองที่จะต้องคัดค้านการลดทอนจำนวนและการลดบทบาทและฐานะของวุฒิสมาชิก ในขณะที่นักการเมืองที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งต้องการมีอำนาจเหนือผู้ที่มาจากการแต่งตั้ง ความขัดแย้งพื้นฐานจึงดำรงอยู่

ในเมื่อการร่างรัฐธรรมนูญมีผลเสมือนหนึ่งการจัดระเบียบสังคมการเมือง ระเบียบดังกล่าวนี้จะต้องมีความเป็นธรรมและมีความชอบธรรม ประชาชนในสังคมจึงจะอยู่ร่วมกันอย่างมีศานติสุข การปล่อยให้ผู้ที่มิได้มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลอันหนาแน่นเป็นผู้ร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่เกื้อกูลให้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นธรรมและชอบธรรมได้ ทางออกทางหนึ่งของปัญหานี้ก็คือ การแสวงหา 'คนกลาง' ที่ก้าวพ้นไปจากผลประโยชน์ส่วนบุคคลมาเป็นผู้ร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ ข้อเสนอว่าด้วย 'สภากระจก' ของศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิช เป็นข้อเสนอในแนวทางดังกล่าวนี้ แต่น่าเสียดายที่ผู้นำของประเทศมิได้มีวิสัยทัศน์อันยาวไกลที่จะสังเกตเห็นวิกฤติการณ์รัฐธรรมนูญที่กำลังเกิดขึ้น

แต่การแสวงหา 'คนกลาง' ในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญนั้นเป็นเรื่องยากยิ่ง ทางออกอีกทางหนึ่งก็คือ ในเมื่อมีอาจแสวงหาผู้ที่ปลอดผลประโยชน์มาร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญ เนื่องจากมนุษย์ล้วนแล้วแต่เป็นปุถุชนที่มีกิเลสตัณหา ก็ควรที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคน ทุกหมู่เหล่ามีส่วนร่วมในการร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยเสมอภาค มิใช่ถือว่าเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐสภา และมีใช้กิจของประชาชน โดยที่มิได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่า สมาชิกรัฐสภาจำนวนมาก มีที่มาอันไม่ชอบธรรม การมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้หาได้หมายถึงการมีส่วนร่วมโดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ แต่หมายถึงการจัดระบบและกระบวนการเพื่อให้คณะกรรมการที่มีหน้าที่ร่างและแก้ไขรัฐธรรมนูญมีที่มาจากประชาชนเป็นอย่างน้อย ครั้นเมื่อการร่างหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ก็ควรที่จะนำร่างรัฐธรรมนูญขอฉันทานุมัติจากประชาชนก่อนการบังคับใช้ จึงจะเป็นการปฏิบัติชอบ ข้อสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ร่างรัฐธรรมนูญจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยและเคารพสิทธิของราษฎรด้วย

บัดนี้ วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญได้เกิดขึ้นแล้วและยังคงดำรงอยู่ กาลเวลาได้ล่วงเลยไปไกลเกินกว่าที่จะหลีกเลี่ยงวิกฤตการณ์นี้ได้ ปัญหาเฉพาะหน้าจึงอยู่ที่การลดทอนความรุนแรงของวิกฤตการณ์นี้เท่านั้น

นักการเมืองกับธุรกิจ

การลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของ พ.ต.ท. ทักษิณชินวัตร ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นมา พร้อมกับการแต่งตั้ง นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่งแทน ก่อให้เกิดข้อพิงพิจารณาหลายประการ

เมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2537 นั้น นิตยสาร *The Economist* (November 5, 1994) ชานานนาม พ.ต.ท. ทักษิณ ว่า Silvio Shinawatra เพื่อเลียนชื่อ นายซิลวิโอ เบอรัลลุสโคนี (Silvio Berlusconi) นายกรัฐมนตรีอิตาลี ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่ง พ.ต.ท.ทักษิณ เหมือนกับนายเบอรัลลุสโคนีที่ต่างก็เป็น นายทุนโทรคมนาคม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้นายทุนโทรคมนาคมสามารถ เปล่งรัศมีในอาณาจักรการเมืองทั้งในประเทศอิตาลีและประเทศไทยได้ แต่นายทุนโทรคมนาคมนั้น โดยพื้นฐานเป็นนายทุนสัมปทาน เพราะจะเติบโตใหญ่ได้ก็แต่โดยการรับสัมปทาน และการที่ได้รับ สัมปทานก็ต้องมีสายสัมพันธ์กับผู้ทรงอำนาจเสียเอง ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคล กับผลประโยชน์สาธารณะย่อมเกิดขึ้นได้โดยง่าย พ.ต.ท.ทักษิณลาออกจากตำแหน่งก่อนที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 จะมีผลบังคับ ใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ห้ามมิให้นายทุนสัมปทานดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในขณะที่ นายเบอรัลลุสโคนี ต้องออกจากตำแหน่งเนื่องจากปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง และปัญหา ผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกับผลประโยชน์สาธารณะ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญอยู่เพียง 4 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติห้ามนักการเมืองข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 (ดูตารางที่ 1) บทบัญญัติในเรื่องนี้มีอยู่ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การห้ามเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน และลูกจ้าง ของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใดๆซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บทบัญญัติในส่วนนี้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสมาชิก

ส่วนที่สอง ได้แก่ การห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม บทบัญญัติในส่วนนี้บังคับใช้กับรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ในกรณีที่สัมปทานนั้นได้มาก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยินยอมให้คงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้นต่อไป เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เท่านั้น ที่มีบทบัญญัติว่า รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสมาชิกตามแต่กรณี จะคงถือสัมปทานต่อไปไม่ได้ โดยต้องสละสัมปทานก่อนรับตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 เจริญรอยตามรัฐธรรมนูญปี 2517 ใน ประเด็นนี้

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีข้อน่าสังเกตว่าบทบัญญัติห้ามนักการเมืองประกอบธุรกิจการค้าปรากฏในช่วงที่พลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2517 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 และรัฐธรรมนูญปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 แต่ในยามที่กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยเรื่องอำนาจ บทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ผ่อนคลายความเข้มงวด จนถึงขั้นไม่มีข้อห้ามใด ๆ

รัฐธรรมนูญปี 2492 แม้จะร่างหลังการรัฐประหาร ปี 2490 แต่เนื่องจากพรรคประชาธิปไตยยึดกุมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกรับสัมปทานจากรัฐในระหว่างดำรงตำแหน่ง แต่อนุญาตให้คงไว้ซึ่งสัมปทานที่ได้รับมาก่อนการรับตำแหน่งทางการเมืองได้ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการ/คณาธิปไตยไปสู่ระบอบ 'เผด็จการครึ่งใบ' หรือ 'ประชาธิปไตยครึ่งใบ' ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2521 และปี 2534 ก็มีเนื้อหาในทำนองเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย จะไม่มีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรี ส.ส. และวุฒิสมาชิกรับสัมปทาน

ข้อห้ามสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกแตกต่างกันไปตามยุคสมัยด้วย ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย วุฒิสมาชิกจะมีฐานะเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในยุคเผด็จการครึ่งใบ มีบทบัญญัติห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์เป็นการพิเศษจากหน่วยงานเหล่านี้ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับวุฒิสมาชิก ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2521 (มาตรา 86 เทียบกับมาตรา 97) และรัฐธรรมนูญปี 2534 (มาตรา 96 เทียบกับมาตรา 108) ในยุคสมัยที่อำนาจของกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยผ่อนคลายลง รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดข้อห้ามสำหรับ ส.ส. เสมอด้วยวุฒิสมาชิก ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มีข้อยกเว้นให้วุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหาร

ส่วนท้องถิ่นได้ รัฐธรรมนูญปี 2492 นับเป็นข้อยกเว้นในข้อที่เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในยุคเผด็จการ แต่มีข้อห้ามสำหรับ ส.ส.เสมอด้วยวุฒิสมาชิก ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำฝ่ายทหารมิได้ยึดกุมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

รัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) มีข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีประกอบธุรกิจการค้า ด้วยการเป็นผู้จัดการ กรรมการ หรือตัวแทน หรือแม้แต่การเป็นพนักงานหรือลูกจ้างวิสาหกิจเอกชนก็เป็นมิได้ แต่ไม่ข้อห้ามลักษณะเดียวกันนี้บังคับใช้กับ ส.ส. และวุฒิสมาชิก แสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับนี้มีความคาดหวังเกี่ยวกับรัฐมนตรีสูงกว่า ส.ส.และวุฒิสมาชิก ในขณะที่อนุญาตให้ ส.ส.และวุฒิสมาชิกประกอบธุรกิจการค้าได้ แต่กลับมีข้อห้ามสำหรับรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจที่ตนเองเกี่ยวข้องได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีรัฐธรรมนูญเพียง 4 ฉบับที่มีข้อห้ามเรื่องนี้ แต่ข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีช่องโหว่เป็นอันมาก เพราะเป็นเพียงการ 'ห้ามเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้าง ...' แต่มิได้ห้ามเป็นเจ้าของ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรียังคงสามารถถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจการค้าได้ เพียงแต่ต้องไม่เป็น 'ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้าง' เท่านั้น

การห้ามรัฐมนตรีรับสัมปทานก็มีตรรกบนพื้นฐานเดียวกัน กล่าวคือ ป้องกันมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจในทางฉ้อฉล โดยจัดสรรสัมปทานให้แก่ธุรกิจของตนเอง รัฐธรรมนูญบางฉบับมีบทบัญญัติว่า สัมปทานที่ได้มาแต่เก่าก่อนจะคงถือไว้เมื่อรับตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้ จะต้องสละสัมปทานก่อนรับตำแหน่ง เพราะเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจตามกฎหมายอำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจสัมปทานของตนเอง

แต่การห้าม ส.ส. และวุฒิสมาชิกรับสัมปทาน หรือห้ามคงไว้ซึ่งสัมปทานเมื่อรับตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีตรรกที่แตกต่างกันอยู่บ้าง เมื่อข้อห้ามนี้เริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2492 นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้สัมปทานเป็นเครื่องมือในการซื้อเสียงจาก ส.ส.และวุฒิสมาชิก

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ขึ้นมาพร้อมกับระบบทุนนิยม การห้ามนักการเมืองมิให้ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ถึงจะร่างรัฐธรรมนูญให้มีข้อห้ามถี่ถ้วนเพียงใด ก็มีโอกาสปิดช่องโหว่ได้หมดได้ ในเมื่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และการจัดองค์กรในการผลิตก็พัฒนามาเป็นรูปบริษัทจำกัด มิใช่วิสาหกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวดังปางก่อน

ด้วยเหตุที่การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องธรรมชาติของระบบทุนนิยม รัฐธรรมนูญจึงไม่มีบทบัญญัติห้าม ส.ส.และวุฒิสมาชิกประกอบธุรกิจการค้า และไม่มี

ข้อห้ามรัฐมนตรีเป็นเจ้าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมทำให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่มีภูมิหลังเป็นพ่อค้านักธุรกิจ ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น กลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนที่เป็นฐานเศรษฐกิจของรัฐบาล สามารถผลักดันนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่ตนโดยไม่ยากลำบากนัก

รัฐธรรมนูญที่มีข้อห้ามนักการเมืองมิให้ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า มิอาจลดทอนอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการกำหนดนโยบายได้ อย่างมากที่สุดที่รัฐธรรมนูญเหล่านี้ช่วยให้ก็เพียงแค่ลดความมูมมามในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น โดยที่การแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองอาจมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

และบัดนี้ ประชาชนคงตระหนักมากขึ้นแล้วว่า ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบของการปกครองของระบบทุนนิยม

ตารางที่ 1

คุณสมบัติของรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ
ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ
2475-2538

คุณสมบัติ	รัฐธรรมนูญ
1. ห้ามเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษาตัวแทน หรือ ลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์กรใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจ เพื่อค้ากำไร	1.1 รธน. 2492 มาตรา 143 1.2 รธน. 2517 มาตรา 180 1.3 รธน. 2521 มาตรา 149 1.4 รธน. 2534 มาตรา 163 1.5 รธน. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) 2538 มาตรา 167
2. ห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้สัญญา กับรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม	2.1 รธน. 2492 มาตรา 80(3) 2.2 รธน. 2517 มาตรา 103(2) 2.3 รธน. 2521 มาตรา 97(2) 2.4 รธน. 2534 มาตรา 108(2)
3. ในกรณีที่ได้รับสัมปทานก่อนวันรับตำแหน่งรัฐมนตรี ห้ามคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น	3.1 รธน. 2517 มาตรา 103(2) 3.2 รธน. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) 2538 มาตรา 114(2)

การเมืองว่าด้วยการดำเนินนโยบาย

รัฐบาลประชาธิปไตยกับสวัสดิการสังคม

ผู้คนเป็นจำนวนมากมีความเข้าใจกันว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องดำเนิน นโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในเมื่อระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐบาลประชาธิปไตยจึงกระทำการอื่นใดไม่เป็น นอกเหนือไปจากการกระทำเพื่อความผาสุกของทวยราษฎร์

ความเข้าใจข้างต้นนี้นับเป็นความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ผู้คนจำนวนมากที่เคยมีความเข้าใจเช่นนี้ต่างพากันผิดหวังไปตามๆกัน เมื่อพานพบโฉมหน้าที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตย ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศประชาธิปไตยทั้งปวงล้วนแล้วแต่ให้บทเรียนที่สำคัญว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาลประชาธิปไตยหาได้ดำเนินนโยบายเพื่อความผาสุกของปวงชนเป็นด้านหลักไม่ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานสนับสนุนต่างหากที่รัฐบาลประชาธิปไตยจักต้องยึดกุมเป็นด้านหลัก มิฉะนั้นการได้มาซึ่งอำนาจ การดำรงไว้ซึ่งอำนาจ และการขยายฐานอำนาจทางการเมือง ย่อมยากที่จะเป็นไปได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรอำนาจในตลาดการเมือง โดยที่ลักษณะการแบ่งปันอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำหน้าที่คล้ายคลึงกับกลไกราคา ในขณะที่การเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรอำนาจ กลไกราคาทำหน้าที่ในการจัดสรร ทรัพยากร เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ สังคมจะผลิตสินค้าและบริการอะไรบ้าง ผลิตปริมาณเท่าใด ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ก็ขึ้นอยู่กับราคาส่งของกลไกราคา กลไกราคาจะสนองตอบความต้องการของสมาชิกในสังคมผู้อื่นผู้ใดมิได้ เว้นเสียแต่ผู้มีอำนาจซื้อ อำนาจซื้อจึงเป็นปัจจัยที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ

ในตลาดการเมือง ผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจซื้อ แต่ผู้มีอำนาจซื้อในตลาดการเมืองมักจะไม่เข้าใจว่า อำนาจซื้อของตนนั้นมีความหมายและความสำคัญอย่างไรบ้าง ราษฎรที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมต้องการ 'ความสุข' ในขณะที่นักการเมืองที่ต้องการอำนาจจำต้องแสดงให้เห็นว่า ตนสามารถจัดสรร 'บริการความสุข' ให้แก่

ราษฎรได้ ในการนี้ นักการเมืองจักต้องโฆษณาให้ราษฎรเห็นความดีและความงามของตน ในประการสำคัญต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน รายจ่ายทางการเมืองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องมีที่มา ในสังคมทุนนิยมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นผู้จัดสรรเงินทุนแก่นักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อการใช้จ่ายทางการเมือง นักการเมืองที่มีความดีและความงามมากปานใด หากปราศจากฐานสนับสนุนทางการเงิน ย่อมยากที่จะชนะการเลือกตั้ง ส่วนนักการเมืองที่ไม่มีความดีและความงาม หากมีฐานการเงินที่หนาแน่น ก็อาจสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนจนชนะการเลือกตั้งได้

ในระบบประชาธิปไตย นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และนักการเมืองเหล่านี้ไม่ลังเลที่จะแสดงอหังการแห่งอำนาจ ด้วยข้ออ้างที่ว่า 'ฉันมาจากการเลือกตั้ง' คนเหล่านี้สามารถกล่าวอ้างโดยไม่อายฟ้าดินว่า การกระทำทุกอย่างทุกประการของตนเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

แท้ที่จริงแล้ว ผลประโยชน์ของประชาชนอาจมิใช่ผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมือง ในทำนองเดียวกับที่ผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองอาจมิใช่ผลประโยชน์ของประชาชน

นักการเมืองและพรรคการเมืองจำต้องปกป้องและเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มทุนที่เป็นฐานสนับสนุนทางการเงินของตน หากจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายอันกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานของตน ก็ต้องพยายามลดทอนผลกระทบทางลบให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ มิฉะนั้นก็ต้องเปลี่ยนแปลงหรือขยายฐานกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเงิน ซึ่งมีอาจทำได้โดยง่าย

หากเราเข้าใจลึกซึ้งจะแห่งสังคมดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ก็จะเข้าใจพฤติกรรมของรัฐบาลนายชวณ หลีกภัย ได้โดยง่าย เพราะพฤติกรรมของรัฐบาลนี้มีได้แตกต่างจากรัฐบาลในระบบ 'ประชาธิปไตย' อื่นๆ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ เพียงชั่วระยะเวลาชั่ววันเศษ รัฐบาลนายชวณก็มีพฤติกรรมอันยืนยันลึกซึ้งจะแห่งสังคมดังกล่าวนี้ ทั้งนี้มีกรณีที่พึงพิจารณาอย่างน้อย 3 กรณี

กรณีแรก ได้แก่ การหวนกลับไปใช้มาตรการการห้ามนำเข้าน้ำมันปาล์มเมื่อราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการผ่อนคลายนแรงกดดันของราคา ด้วยการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากมาเลเซียปริมาณ 15,000 ตัน ราคาตันละ 405 เหรียญอเมริกัน มูลค่ารวมประมาณ 150 ล้านบาท เมื่อน้ำมันปาล์มล็อตแรกปริมาณ 1,300 ตัน เข้ามาถึงท่าเรือกรุงเทพฯ ในเดือนตุลาคม 2535 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2535 มีมติมิให้นำเข้า โดยให้องค์การคลังสินค้าส่งออกไปขายต่างประเทศ แม้จะต้องขาดทุน ส่วนน้ำมันปาล์มอีก 13,700 ตัน ก็ไม่อนุญาตให้นำเข้า แต่จะส่งไปขายประเทศอื่น

การห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มได้รับเสียงแซ่ซ้องจากชาวสวนปาล์มน้ำมัน อันเป็นฐานการเมืองสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ แต่เสียงแซ่ซ้องจากชาวสวนปาล์มน้ำมันไม่สำคัญเท่ากับเสียงแซ่ซ้องจากนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เพราะนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์มเป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงได้ถอนน้ำมันปาล์มออกจากรายการสินค้าที่เร่งลดกำแพงภาษีตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

การห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มเป็นมาตรการที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของชาวสวนปาล์มน้ำมันและนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เพราะทำให้ราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศสูงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มมากเท่ามาเลเซีย หากปล่อยให้มีการนำเข้าโดยเสรี อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มภายในประเทศจักต้องล่มสลาย เพราะมีคู่แข่งขันกับน้ำมันปาล์มที่นำเข้าจากมาเลเซียได้ นโยบายการค้าเสรีจึงเป็นนโยบายที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของผู้บริโภค เพราะเอื้ออำนวยให้ผู้บริโภคสามารถซื้อน้ำมันปาล์มราคาถูกได้ แต่นโยบายดังกล่าวนี้กลับเป็นโทษต่อชาวสวนปาล์มน้ำมันและนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เลือกลงขันนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์มเป็นด้านหลัก และเข้าข้างชาวสวนปาล์มน้ำมันเป็นด้านรอง โดยให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรและผู้บริโภคน้ำมันปาล์มเป็นผู้รับภาระต้นทุนของนโยบายดังกล่าวนี้ การมีมติให้นำน้ำมันปาล์มที่มาจากท่าเรือกรุงเทพแล้วส่งกลับไปขายต่างประเทศ โดยไม่คำนึงว่าจะต้องขาดทุนจำนวนมากน้อยเพียงใด มีผลเสมือนหนึ่งการนำทรัพยากรของแผ่นดินไปใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง นอกจากนี้ มติที่ปราศจากความรัดกุมของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากมติดังกล่าวนี้ได้

กรณีที่สอง ได้แก่ การปราบปรามการปั่นหุ้นอย่างลำเอียง ในขณะที่มีการจับนายสอง วัชรศรีโรจน์ กลับไม่มีการจับนักปั่นหุ้นที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทั้งๆที่มีพฤติกรรมการปั่นหุ้นอย่างโจ่งแจ้ง

กรณีที่สาม ได้แก่ แนวโน้มที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะส่งเสริมให้เอกชนปลูกยูคาลิปตัส และส่งเสริมการสร้างเขื่อนไฟฟ้า โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้นำคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ได้เคยมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้เอกชนบางกลุ่มปลูกยูคาลิปตัส และมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อว่าเป็นพฤติกรรมอันสุจริต ในขณะนี้มีความเคลื่อนไหวในกรมป่าไม้ที่จะให้โครงการยูคาลิปตัสพื้นที่อีกครึ่งหนึ่ง ในขณะที่เดียวกัน ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ก็มีแนวโน้มนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการสร้างเขื่อนแก่งกรุง บางคนมีความรู้สึกเป็นปรปักษ์ต่อขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่า นายทุนยุคาลิปตัสและนายทุนป่าไม้ในภาคใต้เป็นฐานเศรษฐกิจของผู้นำบางคนของพรรคประชาธิปัตย์

แม้ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ระบอบประชาธิปไตยก็มีข้อดีที่รัฐบาลมีอายุอันจำกัด การที่รัฐบาลจำเป็นต้องขอความชอบธรรมในการใช้อำนาจ จากประชาชน เมื่อถึงวาระการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นการเตือนสติว่าการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานอำนาจของรัฐบาลนั้นมีขีดจำกัดที่ต้องระมัดระวัง หากรัฐบาลกระทำการเกินเลยขีดจำกัดดังกล่าวนี้ ก็อาจต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปในที่สุด

นโยบายการเช่าเราอุทยานแห่งชาติ

การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) มีความพยายามมาเป็นเวลานานที่จะประกาศ "เขตท่องเที่ยว" หรือจัดตั้ง "นิคมการท่องเที่ยว" ขึ้นในอุทยานแห่งชาติ ในอดีตกาลความพยายามดังกล่าวนี้ไม่สัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการต่อต้านของกลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและการขัดขวางของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกรมป่าไม้ แต่แล้วความพยายามระลอกใหม่ก็ก่อตัวขึ้นในทันทีที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และนายสาวิตรีโพธิวิหก รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายการท่องเที่ยว

การเตรียมพื้นฐานเพื่อปูทางให้ ททท.เข้าไปจัดการอุทยานแห่งชาติเพื่อการท่องเที่ยว ดำเนินการอย่างเป็นขั้นเป็นตอน เริ่มต้นด้วยการผลักดันมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ 2 มติ คือ

มติที่หนึ่ง ได้แก่ มติเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ททท.สำรวจและกำหนดพื้นที่ที่เป็นสถานท่องเที่ยวและทรัพยากรท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

มติที่สอง ได้แก่ มติเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2536 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ททท.ประสาน กับกรมป่าไม้ในการกำหนดพื้นที่และสถานที่ที่เป็นสถานท่องเที่ยวและทรัพยากรท่องเที่ยวที่ต้องสงวนไว้เป็นของรัฐ โดยในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคราวต่อไป ให้มีการกันพื้นที่เพื่อการท่องเที่ยว ด้วยการออกพระราชกฤษฎีกาควบคู่กันไป

ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวนี้ กรมป่าไม้โดยนายผ่อง เล่งอี้ ได้ออก "ระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินการท่องเที่ยวและพักอาศัยในอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2536" ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2536 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเข้าไปประกอบการในเขตอุทยานแห่งชาติดังต่อไปนี้

- (1) การจำหน่ายอาหาร เครื่องดื่ม และของที่ระลึก
- (2) ที่พักอาศัย หรือกิจการอื่นที่จำเป็นแก่การท่องเที่ยว
- (3) บริการการนำเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ

เมื่อความพยายามของ ททท. ในการกันพื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนเป็น "เขตการท่องเที่ยว" ปรากฏอย่างเด่นชัด แรงต่อต้านก็ปรากฏขึ้นอย่างชนิดที่คาดการณืได้ แรงต่อต้านระลอกแรกมาจากศูนย์วิจัยป่าไม้ คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เสียงต่อต้านเริ่มส่งสำเนียงเสนาะมาแต่เดือนพฤษภาคม โดยที่กลุ่มอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมประสานเสียงขับขานในเวลาต่อมา ในขณะที่เดียวกัน ข้าราชการระดับสูงในกรมป่าไม้ ยกเว้นอธิบดีร่วมมือกันต่อต้านนโยบายการซ้ำเร้าอุทยานแห่งชาติ เมื่อปรากฏแน่ชัดว่า ททท. ต้องการประกาศ "เขตการท่องเที่ยว" ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อที่ ททท. จะได้อำนาจการบริหารจัดการอย่างเต็มที่

การเจรจาระหว่าง ททท. กับกรมป่าไม้เมื่อวันที่ 8 กันยายน 2536 มีอาการตกลงกันได้ ต่อมาเมื่อวันที่ 27 กันยายน ศกเดียวกัน คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีมติไม่ยินยอมให้ ททท. กำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ความพยายามของ ททท. ในการยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ ต้องเผชิญกับการต่อต้านมากยิ่งขึ้น เมื่อกลุ่ม NGOs เริ่มประสานเสียงการคัดค้านอย่างหนักแน่น โดยมูลนิธิสืบ นาคะเสถียร มูลนิธิคุ้มครองสัตว์ป่าและพรรณพืชแห่งประเทศไทย และมูลนิธิโลกสีเขียว ร่วมกันออกแถลงการณ์คัดค้านเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2536 ครั้นในวันที่ 18 ตุลาคม ศกเดียวกัน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประกาศ "ไม่เอาด้วยโว้ย" ในคอลัมน์ "ซอยสวนพลู" ในหนังสือพิมพ์ *สยามรัฐรายวัน* แม้ว่านายสาวิตต์ โพธิวิหค จะแสดงความใจกว้างด้วยการพบปะกับกลุ่ม NGOs ในวันต่อมา เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลและความคิดเห็น แต่แรงกดดันทางการเมืองก็มีมากพอที่จะทำให้ นายสาวิตต์ ต้องประกาศยกเลิกนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นการชั่วคราวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2536

ความพยายามในการกระทำซ้ำเร้าอุทยานแห่งชาติในครั้งนี้ได้ให้บทเรียนอะไรบ้างแก่ประชาชนชาวไทย?

ผู้ที่ติดตามความคืบหน้าของนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอดมิข้อกังขามีได้เกี่ยวกับความจริงใจของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ แม้จนบัดนี้ประชาชนยังมิได้รับทราบรายละเอียดของแผนการดำเนินงานของ ททท. หาก ททท. มีอำนาจการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติภายใต้ พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หากรัฐบาลอ้างว่า ททท. จัดทำแผนการดำเนินงานยังไม่แล้วเสร็จก็เป็นเรื่องน่าประหลาดยิ่งนักที่ ททท. รีบเร่งในการยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้ ทั้งๆที่ยังไม่มีแผนการดำเนินงานของตนเองแท้ที่จริงแล้ว มีเหตุผลน่าเชื่อว่า รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายการท่องเที่ยวและผู้บริหาร ททท. มี

แผนการหลักเกี่ยวกับการจัดการเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอยู่แล้ว เพียงแต่มีได้เปิดเผยต่อสาธารณชนโดยละเอียดเท่านั้น แผนการหลักดังกล่าวนี้ครอบคลุมเรื่องการให้เอกชนสร้างสถานที่พักและโรงแรม เป็นอย่างน้อย มิฉะนั้น ททท.คงไม่ออกแรงยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ เพราะจากการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา สิ่งก่อสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติจะต้องยกเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมป่าไม้ตาม พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปลงทุนในเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงเป็นไปได้ยาก เว้นเสียแต่ว่าการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

เมื่อกระแสการคัดค้านนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทวีความเข้มข้นขึ้น ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันดาหน้าออกมาโจมตีกลุ่มผู้คัดค้านในทำนองว่า "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด" รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนโยบายการท่องเที่ยวถึงกับกล่าวยืนยันว่า รัฐบาลมิได้มีแผนที่จะนำอุทยานแห่งชาติไปหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ จะไม่มีการสร้างสนามกอล์ฟไม่มีการปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ "ไข่แดง" และจะไม่มีการให้สัมปทานที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติแก่เอกชน

หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 20 ตุลาคม 2536 รายงานข่าวว่า ก่อนหน้าที่นายสาวิตรี โพธิวิหค จะพบกับกลุ่ม NGOs ได้เคยให้สัมภาษณ์แก่สื่อมวลชนว่า อาจจะมีการสร้างรีสอร์ทในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้มีข้อสงสัยเกิดด้วยว่า นายเสรี วงษ์ไพจิตร รองผู้ว่าการ ททท. ก็ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2536 ว่า ททท.จะประกาศเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ 12 แห่ง และที่ราชพัสดุ 8 แห่ง โดยอาจกันพื้นที่บางส่วนให้เอกชนสร้างโรงแรมและสถานที่พัก (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) ดังนั้น จึงเป็นที่แน่ชัดว่า ททท.มีแผนการที่จะให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างโรงแรมและสถานที่พักเป็นอย่างน้อย และด้วยแผนการดังกล่าวนี้ ททท. จึงต้องลงทุนยื้อแย่งอำนาจการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ หากมิใช่ด้วยแผนการดังกล่าวนี้ ก็ยากที่จะอธิบายได้ว่า เหตุใด ททท. จึงต้องกระโดดเข้าสู่วงวนแห่งความขัดแย้งกับกรมป่าไม้โดยไม่จำเป็น

ททท. ลงทุนสร้างวิดิโอเทปเพื่อชี้ให้เห็นถึงความไร้ประสิทธิภาพของกรมป่าไม้ในการดูแลและบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ โดยเสนอตัวเข้าทำหน้าที่บางส่วนแทนกรมป่าไม้ แต่ ททท.ลี้มส่งกระจกดูรูปโฉมตนเอง เพราะพลันก็ปรากฏว่า ททท.จะเข้าไปแทนที่กรมป่าไม้แรงต่อต้านก็ปรากฏไปทั่วประชาสังคมไทย ททท. มิได้ตระหนักแต่น้อยว่า ในสายตาของประชาสังคมไทย ททท. เป็นกลไกสำคัญของการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ด้วยการส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงปริมาณยิ่งกว่าเชิงคุณภาพ แม้ ททท.จะกล่าวอ้างว่าได้ปรับนโยบายการท่องเที่ยวมาเป็นการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน (sustainable tourism) แต่

ภาพลักษณ์ของ ททท.ก็ตรงตรงจนยากที่จะลบล้างได้ ถึงจะอมพระมาพูดก็ไม่มีใครเชื่อ ยิ่งหอการค้า 8 จังหวัดอันเป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติออกมาสับสนุนนโยบายการหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาติด้วยแล้ว ภาพลักษณ์ของ ททท. ในสายตาของประชาสังคมยิ่งต่ำทรามลงไปอีก

การที่รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบนโยบายการท่องเที่ยวประกาศเลิกล้มนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ยิ่งทำให้ภาพลักษณ์ของ ททท. มัวหมองยิ่งขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ททท.แสดงความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปกวาดขยะและกำจัดสิ่งโสโครก ตลอดจนจัดระเบียบในอุทยานแห่งชาติ แต่ครั้งเมื่อ ททท.ไม่สามารถขี้อแย้งอำนาจการบริหารจัดการจากกรมป่าไม้ได้ ททท.ก็วิ่งหนีไปเสียเฉยๆ แท้ที่จริงแล้ว ไม่มีโอกาสทองใดๆที่จะดีเท่าโอกาสนี้ที่ ททท.จะแสดงให้เห็นว่า ททท.มีความจริงจังในการพัฒนาการท่องเที่ยวแบบยั่งยืน หาก ททท.แสดงเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะเข้าไปกวาดขยะและกำจัดสิ่งโสโครกในอุทยานแห่งชาติ แม้ในสภาวะที่ไม่สามารถขี้อแย้งอำนาจจากกรมป่าไม้ได้ ผู้คนในประชาสังคมย่อมปรบมือให้ ททท. และ ททท.ก็จะได้คะแนนสงสารจากประชาชน แต่การที่ ททท.วิ่งหนีไปเสียเฉยๆ เมื่อหมดพลังในการขี้อแย้งอำนาจ ผู้คนในประชาสังคมย่อมอดสรุปมิได้ว่าเป็นเพราะ ททท. มีผลประโยชน์ร่วมกับธุรกิจการท่องเที่ยว จึงพยายามขี้อแย้งอำนาจจากกรมป่าไม้ เพื่อที่จะได้ใช้อำนาจในการเกื้อกูลผลประโยชน์ของธุรกิจการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ ครั้งเมื่อการขี้อแย้งอำนาจล้มเหลว ททท.ก็ไม่สามารถเสแสร้งที่จะเข้าไปกวาดขยะและกำจัดสิ่งโสโครกในอุทยานแห่งชาติได้อีกต่อไป

บัดนี้ โอกาสทองที่ ททท.จะปรับปรุงภาพลักษณ์ของตนได้ผ่านพ้นไปแล้ว

การกวาดขยะ การกำจัดสิ่งโสโครก และการจัดระเบียบในอุทยานแห่งชาติ เป็นเพียงนโยบายแต่ในนาม (nominal policy) หากเป้าหมายหลักของนโยบายมีเพียงเท่านี้ ททท. ก็มีจำกัดก่อความขัดแย้งและขี้อแย้งอำนาจจากกรมป่าไม้ แต่การที่ ททท. ลงทุนลงแรงขี้อแย้งอำนาจจากกรมป่าไม้นั้น ก็เพราะเป้าประสงค์หลักอยู่ที่การประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวอื่นๆ ในบริเวณอุทยานแห่งชาติ ประกอบกับ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่เกื้อกูลต่อการลงทุนของเอกชน ททท. จึงต้องการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติโดยอาศัย พ.ร.บ. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

ประชาชนฉลาดพอที่จะแยกแยะระหว่าง "นโยบายที่ประกาศ" (stated policy) กับ "นโยบายที่แท้จริง" (real policy) เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปไตยฯได้นำออกมาโจมตีกลุ่มผู้คัดค้านในทำนองว่า "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด" พฤติกรรมในเวลาต่อมาของนักการเมืองเหล่านี้ หากมิใช่ผลประโยชน์ทางธุรกิจอันแน่นอนหนา ก็เข้าข่าย "ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด" ไม่แตกต่างกัน

ในประชาสังคมที่เป็นประชาธิปไตย ราษฎรย่อมมีสิทธิในการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาล ไม่ว่าจะฟัง "ได้ศัพท์" หรือไม่ เพราะการ "ฟังไม่ได้ศัพท์" อาจเกิดจากความตั้งใจของรัฐบาลในการปกปิดและบิดเบือนข่าวสาร นโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติครั้งนี้ก็เข้าข่ายทำนองนี้ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ข้อมูลข่าวสารจะไม่สมบูรณ์เท่านั้น หากทว่ายังมีความพยายามที่จะปิดปากข้าราชการอีกด้วย มิใช่จะต้องกล่าวถึงการพูดจากลับกลอกของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์คนแล้วคนเล่า

ณ วันนี้ อุทยานแห่งชาติรอดพ้นจากการถูกข่มขืนซ้ำเราครั้งใหญ่ เพียงด้วยพฤติกรรม "ฟังไม่ได้ศัพท์" จับเอาไปกระเดียด" ของประชาชน ในเมื่อประชาชนรู้เห็นเช่นชาติผู้นำรัฐบาลเหล่านี้เสียแล้ว ถึงจะ "ฟังไม่ได้ศัพท์" ก็จะต้องคงต้อง "กระเดียด" ต่อไปในอนาคต ข้อที่ราษฎรรอดสงสัยมิได้ก็คือผู้ที่ "ฟังได้ศัพท์" ดังเช่นนายกรัฐมนตรีนายชินวรณ์จะไม่ยอม "กระเดียด"?

นโยบายของรัฐมนตรีกับนโยบายของรัฐบาล

พลันที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ได้นำออกมายืนยันนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ด้วยข้ออ้างที่ว่านโยบายดังกล่าวนี้เป็น นโยบายของรัฐมนตรีหาใช่ นโยบายของรัฐบาลไม่ เสียงเยาะหยันก็ดังไปทั่วยุทธจักรการเมืองไทย ผู้คนในประชาสังคมอดสงสัยมิได้ว่า เหตุไฉนผู้กล้าแห่งพรรคประชาธิปัตย์จึงมีพฤติกรรมเยี่ยงนี้ เพราะจอมยุทธผู้กล้าที่แท้ เมื่อทำผิด ย่อมแ่่นอกรับผิดอย่างหน้าชื่อตาบาน จึงจะไม่อายฟ้าอายดิน ถ้าพรรคประชาธิปัตย์ขาดไร้ผู้กล้าเสียแล้ว จึงต่างพากันเอาตัวรอด โดยปล่อยให้สหายร่วมสำนักรับเคราะห์กรรมแต่เดียวดาย

ดังเป็นที่ทราบทั่วกันว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ต้องการข้อย่อยอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ เพื่อจัดตั้ง 'เขตการท่องเที่ยว' โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อจะได้ให้สัมปทานแก่เอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชนในการสร้างสถานที่พักและโรงแรม ตลอดจนการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวอื่นๆในอุทยานแห่งชาติได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า หากอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติยังคงเป็นของกรมป่าไม้ การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในบริเวณอุทยานแห่งชาติย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่เกื้อกูลให้ประกอบธุรกิจใดๆ

ตลอดช่วงเวลาประมาณ 10 เดือนที่ ททท.พยายามข้อย่อยอำนาจจากกรมป่าไม้ให้นายสรวิตต์ โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายการท่องเที่ยวเป็นหัวหน้าอกในการผลักดันให้มีการกำหนด 'เขตการท่องเที่ยว' หรือ 'นิคมการท่องเที่ยว' ในบริเวณอุทยานแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีและบรรดาผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ทั้งปวงจะปฏิเสธไม่รับรู้มิได้ เพราะมีการผลักดันนโยบายจนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคมและวันที่ 19 มกราคม 2536 ให้อำนาจ ททท. ในการกำหนดพื้นที่และสถานที่ที่เป็นสถานท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนให้เป็นของรัฐ ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 คณะรัฐมนตรียังมีมติให้ชะลอการรื้อถอนโรงแรมเขาใหญ่ ทั้งนี้ที่รัฐบาลนาย

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 พฤศจิกายน 2536

อานันท์ ปันยารชุน มีมติเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 ให้ปิดอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของโรงแรมเขาใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ฟื้นตัวจากความเสื่อมโทรม

หากนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในบริเวณอุทยานแห่งชาติเป็นนโยบายของนายสาวิตรี โพธิวิหค แต่เพียงผู้เดียว เหตุไฉนจึงไม่มีการทักท้วงในคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้น มีหน้าข้ามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2536 ยังกำหนดหลักการว่า ในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคราวต่อไป ให้พิจารณากันเขตเพื่อการท่องเที่ยว โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาควบคู่กันไปด้วย คณะรัฐมนตรีไม่เพียงแต่รู้เห็นเป็นใจกับนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเท่านั้น หากทว่ายังปล่อยให้ ททท. ดำเนินการยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้ อีกด้วย การยื้อแย่งอำนาจดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสอง และสร้างความระส่ำระสายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อีกทั้งสังคมก็มีต้นทุนที่ต้องเสียไปในการรณรงค์คัดค้านนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนี้

แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะโยกย้ายอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ (เฉพาะเขตการท่องเที่ยว) จากกรมป่าไม้ไปให้ ททท. แต่น่าประหลาดใจยิ่งนักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กลับไม่มีบทบาทในการเจรจาเรื่องนี้ บทบาทกลับตกแก่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ผู้รับผิดชอบการบริหารกรมป่าไม้ ในขั้นต้นนายสุเทพยืนอยู่ข้างกรมป่าไม้ แม้จะแสดงความเห็นในเชิงรับหลักการการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ แต่ยังคงวงเงื่อนไขเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม บทสัมภาษณ์ของนายสุเทพเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2536 แสดงจุดยืนในแนวทางนี้ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) บทสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2536 ยังคงยืนยันให้กำหนดเขตการท่องเที่ยวภายใต้กฎหมายอุทยานแห่งชาติ (Bangkok Post, September 13, 1993) แต่แล้วก็เกิดจุดหักเหในวันที่ 7 ตุลาคม ศกเดียวกัน เมื่อนายสุเทพให้สัมภาษณ์ว่า การอนุมัติให้ ททท. กั้นพื้นที่ในอุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยแถลงต่อรัฐสภา กระทรวงเกษตรฯ และกรมป่าไม้ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและไม่มีสิทธิคัดค้าน ส่วนเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของนายสาวิตรีที่จะต้องจัดทำแผนการจัดการและชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง (มติชน กรุงเทพธุรกิจ และสยามโพสต์ ฉบับวันที่ 8 ตุลาคม 2536)

พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ยืนยันเช่นเดียวกับนายสุเทพ เทือกสุบรรณว่า การกั้นพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ แม้จะต้องเผชิญกับแรงต่อต้าน แต่พรรคประชาธิปัตย์จะผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้ เพราะเป็นประโยชน์แก่คนนับล้าน พร้อมทั้งเรียกร้องให้คนส่วนน้อยเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536)

ความเห็นของพลตรีสนั่น เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 มีอันต้องสิ้นคลอน เมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ประกาศ 'ไม่เอาด้วยไว้ย' ในคอลัมน์ 'ชอยสวณพล' ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวันฉบับวันที่ 18 ตุลาคม ศกเดียวกัน ในวันเดียวกันนั้นพลตรีสนั่นกล่าวว่า เรื่องนี้มิใช่นโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นเพียงนโยบายของรัฐมนตรีแต่ละคนที่รับผิดชอบ ประชาชนเป็นเจ้าของแผ่นดิน พรรคประชาธิปัตย์จะต้องฟังเสียงประชาชน พลตรีสนั่นยืนยันว่าตนมิได้สนับสนุนนโยบายนี้ เพราะตนเป็นผู้สั่งปิดปามาก่อน นอกจากนี้ พลตรีสนั่นยังกล่าวด้วยว่า ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่าจะมีการสร้างสนามกอล์ฟและรีสอร์ทในบริเวณอุทยานแห่งชาติเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์เกินกว่านโยบายที่กำหนด อย่างไรก็ตาม พรรคประชาธิปัตย์จะพิจารณาแผนการดำเนินงานของ ททท.อีกครั้งหนึ่ง

ในวันเดียวกันนี้ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืนยันว่าจะไม่มีการอนุมัติให้เอกชนเช่าพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (มติชน ฉบับวันที่ 19 ตุลาคม 2536)

วันที่ 18 ตุลาคม 2536 จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันกลับมาก่อนหน้านี้เพียงวันเดียว นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีกล่าวในการบรรยายพิเศษต่อที่ประชุมการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ณ จังหวัดเชียงราย สนับสนุนการกันพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยว แต่ไม่เห็นด้วยกับการสร้างสนามกอล์ฟ (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536)

ในวันเดียวกันนั้น นายอาคม เ่องฉ้วน รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและโฆษกพรรคประชาธิปัตย์กล่าวตอบโต้กลุ่มผู้คัดค้านในทำนองว่า 'ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดี้ยว' โดยที่กลุ่มผู้คัดค้านโจมตีว่า พรรคประชาธิปัตย์กำลังจะเปิดอุทยานแห่งชาติเพื่อสร้างรีสอร์ทบริการนักท่องเที่ยว นายอาคมกล่าวถึงผลดี 7 ประการจากการที่ ททท.เข้าไปบริหารเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ นายอาคมยอมรับว่า จะมีการกันพื้นที่ 100-200 ไร่ในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งเพื่อกำหนดเป็นเขตการท่องเที่ยว โดย ททท.เป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกา (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536)

ประเด็นเรื่องการนำอุทยานแห่งชาติไปแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์กลายเป็นจุดอ่อนที่พรรคประชาธิปัตย์มีอาจปกป้องตนเองได้ ไม่น่าเชื่อว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์รวมทั้งนายกรัฐมนตรี มิได้รับรู้แผนของ ททท.ในการแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาติตั้งแต่ต้น ในเมื่อนายเสรี วังสไพจิตร รองผู้ว่าการ ททท. ให้สัมภาษณ์ทั้งในวันที่ 9 และวันที่ 11 กันยายน 2536 ว่าจะให้เอกชนเข้าไปสร้างสถานที่พักและโรงแรมในเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) ในเมื่อ ททท.ไม่อยู่ในวิสัยที่จะลงทุนเอง การอนุญาตให้เอกชนเข้าไปลงทุน ย่อมมีนัยสำคัญว่า จะต้องให้เอกชนเช่าที่ดินหรือมีฉะนั้นก็ต้องให้สัมปทานในการใช้ที่ดินแก่เอกชน ซึ่งผลทำยที่สุดก็คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาตินั่นเอง

ก่อนหน้าที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จะกล่าวมธุรสวาจาว่า 'ไม่มีรัฐบาลหน้าไหนที่ไหนจะทำลายมรดกทรัพยากรธรรมชาติ' หรือ 'ไม่มีใครบ้างที่จะไปทำลายป่า' (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536) นายสาวิตรี โพธิวิหค เปิดเผยแผนการจัดการเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 ว่า จะมีองค์การบริหาร 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับพื้นที่ท่องเที่ยว และบรรษัทบริหารพื้นที่ ในกรณีนี้ ททท.จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีหรือออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตการท่องเที่ยว พร้อมทั้งเพิกถอนสภาพพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เมื่อกำหนดเขตการท่องเที่ยวแล้ว คณะกรรมการกำกับพื้นที่จะกำหนดการใช้พื้นที่ตามสภาพอุทยาน หากจำเป็นต้องมีการก่อสร้างสถานที่พัก โรงแรม หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใด จะให้เอกชนที่มีประสบการณ์เฉพาะด้านเข้าไปเป็นผู้ให้บริการเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้ผู้ลงทุนเอกชนอาจได้สิทธิประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนด้วย (กรุงเทพธุรกิจ สยามโพสต์ และ Bangkok Post ฉบับวันที่ 14 ตุลาคม 2536)

ดังนั้น สาธารณชนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ในเช้าวันที่ 14 ตุลาคม 2536 ต่างได้รับรู้แล้วว่า ททท.มีแผนการให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ หากนี้มิใช่การแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาติแล้ว จะให้เรียกว่าอะไร? จริงอยู่แม้การก่อสร้างสนามกอล์ฟจะไม่ปรากฏในแผนการดำเนินงาน แต่เมื่อ ททท.สามารถยืดหยุ่นอำนาจการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ได้แล้ว ก็ไม่มีหลักประกันว่าสนามกอล์ฟจะไม่ผุดขึ้นในบริเวณอุทยานแห่งชาติในอนาคต ในเมื่อพื้นที่เขตการท่องเที่ยว 100-200 ไร่พอเพียงแก่การก่อสร้างสนามกอล์ฟ และถึงตอนนั้น ททท.ก็สามารถอ้างความชอบธรรมตามกฎหมายในการใช้อำนาจบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวได้

ดังได้กล่าวแล้วว่า วันที่ 18 ตุลาคม 2536 เป็นวันที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เริ่มกลับลำ ก่อนหน้านี้นี้หนึ่งวัน นายสาวิตรีให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ทั้งนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ต่างเห็นด้วยกับนโยบายของตน (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536) ครั้นในวันที่ 19 ตุลาคม 2536 นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า นโยบายการกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้เอกชนประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวยังมีได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 20 ตุลาคม 2536) ในวันเดียวกันนั้น นายสาวิตรีได้พบปะกับกลุ่ม NGOs เพื่อชี้แจงนโยบายและแลกเปลี่ยนความเห็น นายสาวิตรีกล่าวยืนยันว่า รัฐบาลมิได้มีแผนที่จะนำอุทยานแห่งชาติไปหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ จะไม่มีการสร้างสนามกอล์ฟ ไม่มีการปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ 'ไผ่แดง' และจะไม่มีการให้สัมปทานที่ดินในอุทยานแห่งชาติแก่เอกชน ข้อยืนยันดังกล่าวนี้บางส่วนไม่ตรงตามนัยแห่งบทสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

ด้วยการแยกแยะนโยบายของรัฐมนตรีออกจากนโยบายของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ก็ลอยตัวเหนือคำวิพากษ์วิจารณ์ ปล่อยให้ นายสาวิตรี บาดเจ็บสาหัสทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว จึงเป็นเรื่องแน่ชัดว่า พรรคประชาธิปัตย์ยึดคติ 'สละอวัยวะเพื่อดำรงไว้ซึ่งชีวิต' แรงกดดันภายในพรรคประชาธิปัตย์นั่นเองที่ทำให้ นายสาวิตรี จำต้องประกาศยกเลิกนโยบายการกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2536

กระนั้นก็ตาม ประชาชนอดมีข้อกังขามิได้ว่า นายกรัฐมนตรีมิได้รับทราบตั้งแต่ต้นละหรือว่า ททท.มีแผนการที่จะให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งๆที่บทสัมภาษณ์ของนายเสรี วังสีไพจิตรเมื่อวันที่ 9 และ 11 กันยายน 2536 และบทสัมภาษณ์ของนายสาวิตรีเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ศกเดียวกัน บ่งบอกความชัดเจนอย่างชัดเจน หากแม้ว่า นายกรัฐมนตรีมิได้ตระหนักถึงแผนการของ ททท. เป็นไปได้ละหรือที่ นายกรัฐมนตรีมิได้สอบถามข้อเท็จจริงจากนายสาวิตรี? ถ้าเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กล่าวสนับสนุนนโยบายของนายสาวิตรีในขั้นต้นได้อย่างไร โดยที่ไม่ทราบแผนการดำเนินงานหลัก? และนี่มิใช่การ 'ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด' หรือหรือ?

หากเรายอมรับอรรถาธิบายของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ที่ว่า นโยบายการกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเป็นนโยบายของรัฐมนตรี หากใช้นโยบายของรัฐบาลไม่ คำถามที่ตามมาก็คือ เหตุใดคนผู้นำบางคนของพรรคประชาธิปัตย์จึงกล่าวอ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยที่แถลงต่อรัฐสภา? หากรัฐบาลไม่มีนโยบายเช่นนี้ เหตุใดคนนายกรัฐมนตรีจึงปล่อยให้รัฐมนตรีผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาดำเนินนโยบายที่มีใช้นโยบายของรัฐบาลมาเป็นเวลากว่าปี จนก่อให้เกิดความระส่ำระสายในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และในกรมป่าไม้

ในประชาสังคมที่เป็นประชาธิปไตย เมื่อรัฐมนตรีต้องการดำเนินนโยบายที่นอกเหนือ ไปจากนโยบายของรัฐบาล ควรที่จะมีมารยาทนำเสนอ นโยบายและแผนการดำเนินงานต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะดำเนินการในทางปฏิบัติ เมื่อพิจารณา กรณีที่เกิดขึ้นครั้งนี้ นับเป็นเรื่องน่าประหลาดนักที่ นายสาวิตรี สามารถดำเนินนโยบายที่มีใช้ของรัฐบาล นายชวน หลีกภัย นานกว่าชวบปี โดยที่ นายกรัฐมนตรีมิได้ทักท้วงมิหน้าช้านายสาวิตรีก็ยังได้รับกำลังใจและการสนับสนุนเป็นครั้งคราวจากผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อีกด้วย

กระบวนการกำหนดนโยบายที่เปิดช่องให้รัฐมนตรีสามารถดำเนินนโยบายที่มีใช้ของรัฐบาล เป็นกระบวนการที่ไม่ชอบมาพากล เรื่องนี้ไม่มีใครรู้ดีไปกว่านายชวน หลีกภัย และ นายสาวิตรี ไพวิวิท

นโยบายของพรรคการเมือง กับนโยบายของรัฐบาล

เมื่อรัฐบาลญี่ปุ่นไม่สามารถตรากฎหมายการปฏิรูปการเมืองให้แล้วเสร็จภายในปี 2536 ตามคำมั่นสัญญา นายมอริฮิโตะ โฮโซคาวา (Morihiro Hosokawa) นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นถึงกับต้องปราศรัยกับประชาชนเพื่อขอโทษที่มีอาจปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาได้ กระนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นก็พยายามผลักดันกฎหมายดังกล่าวจนผ่านสภาในเวลาต่อมา แม้จะต้องประนีประนอมกับพรรคฝ่ายค้านก็ตาม

ผมรู้สึกชื่นชมท่าทีของนายโฮโซคาวาเกี่ยวกับเรื่องนี้ การขอภัยโทษจากประชาชน เมื่อไม่สามารถปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้แก่ประชาชน นับเป็นวัฒนธรรมประชาธิปไตยที่นักการเมืองทั้งหลายพึงเอาเยี่ยงอย่าง

ผมเคยอ่านรายงานข่าวนายกรัฐมนตรีประเทศหนึ่งที่ลั่นสัจจว่า ไส้เหน็ดเด็กจักต้องหมดสิ้นไปจากแผ่นดินภายใน 3 เดือน ครั้นเวลาล่วงเลยไปกว่าปี ไส้เหน็ดเด็กก็ยังคงมีอยู่ แต่นายกรัฐมนตรีประเทศนั้นก็ไม่เคยกล่าวขอโทษประชาชนที่มีอาจปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาได้ อีกทั้งมิได้ให้บรรดาธิบายแก่ประชาชนว่า ภายหลังจากการลั่นสัจจจากนั้น รัฐบาลได้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามไส้เหน็ดเด็กเป็นการพิเศษอย่างไรบ้าง และเหตุไรจึงไม่ประสบความสำเร็จ สิ่งที่น่าประหลาดใจยิ่งก็คือ นายกรัฐมนตรีประเทศนั้นจะมีอาการสั่นราวกับเจ้าเข้าทรง ทุกครั้งที่มีการรายงานข่าวในต่างประเทศว่า ไส้เหน็ดเด็กยังคงมีอยู่ในประเทศนั้น

ในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองและพรรคการเมืองพึงต้องปฏิบัติตามคำมั่น สัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน ในตลาดการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับราษฎรที่มีสิทธิเลือกตั้งเป็นความสัมพันธ์ที่มีผลต่างตอบแทน กล่าวคือนักการเมืองเสนอนโยบายเพื่อแลกกับคะแนนเสียงจากประชาชน เมื่อประชาชนหย่อนบัตรเลือกตั้งย่อมมีนัยสำคัญว่า ประชาชนได้จ่าย 'เงิน' เพื่อชำระค่าสินค้าเป็นการล่วงหน้าแล้ว ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของนักการเมืองที่จะต้องส่งมอบ 'สินค้า' แก่ประชาชนเป็นการตอบแทน หากนักการเมือง

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 กุมภาพันธ์

ไม่ดำเนินนโยบายหรือปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาในถ้อยแถลงที่ประชาชนย่อมมีความชอบธรรมที่จะทวงถาม หากนักการเมืองไม่สามารถส่งมอบ 'สินค้า' เพื่อตอบแทนประชาชน ก็ควรที่จะมีมารยาทพอที่จะออกมาขอโทษประชาชน และให้อรรถาธิบายว่า เหตุใดจึงไม่สามารถดำเนินนโยบายตามคำมั่นสัญญาได้

นักการเมืองไทยมีแนวโน้มที่จะให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชน โดยปราศจากความรับผิดชอบ การ 'เบี้ยว' สัญญาเกิดขึ้นอยู่เนืองๆ ประชาชนเองไม่สามารถ 'ลงโทษ' นักการเมืองที่ไร้ความรับผิดชอบต่อเหล่านี้ได้ถนัดนัก เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยมักจะขาดตอนอย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา นักการเมืองที่ไม่ปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาเริ่มได้รับบทเรียนจากการเลือกตั้ง และประชาชนเริ่มเรียนรู้ที่จะเรียกร้องและกดดันให้นักการเมืองปฏิบัติตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้

วิวาทะว่าด้วยการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกลายเป็นความขัดแย้งในคณะรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างพรรคพลังธรรมกับพรรคประชาธิปัตย์ ก่อให้เกิดปฏิกิริยาด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ผู้นำพรรคพลังธรรมเรียกร้องให้รัฐบาลผลักดันกฎหมายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้เป็นไปตามคำมั่นสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้แย้งว่า การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายของพรรคการเมือง หากนโยบายของรัฐบาลไม่ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ หากนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ และพรรคพลังธรรม ต่างกำหนดนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไว้อย่างชัดเจน ยากที่จะปฏิเสธอย่างหน้าด้านๆได้ ในขณะที่ผู้นำพรรคเอกภาพก็กล่าวต่อสาธารณชนหลายกรรมหลายวาระสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีแต่พรรคกิจสังคมที่มิได้มีจุดยืนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ข้อที่น่าประหลาดใจยิ่งนักก็คือ เมื่อบรรดาพรรคการเมืองที่มีนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเหล่านี้มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาลชวน 1 การณ์กลับปรากฏว่า นโยบายรัฐบาลนายชวน หลีกภัย แตกต่างจากนโยบายพรรคประชาธิปัตย์ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ปรากฏอย่างเด่นชัดในนโยบายรัฐบาลชวน 1

ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเมื่อเดือนกันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์ กำหนด นโยบายด้านการเมืองการปกครองอย่างชัดเจนว่า

"...เร่งรัดการดำเนินการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างจริงจัง ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สภาตำบล และองค์การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบอื่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ในระยะ 5 ปีแรก จะให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงในจังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี)..."

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นนโยบายที่ชัดเจนของพรรคประชาธิปัตย์ แต่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กลับแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2535 ในประเด็นเดียวกันนี้ว่า

"...กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยจัดให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นทุกระดับ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และสภาตำบล รวมทั้งเพิ่มบทบาทและอำนาจการตัดสินใจขององค์กรท้องถิ่น โดยให้อิสระทางการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การกำหนดนโยบายด้านผังเมือง การจัดการทรัพยากรท้องถิ่น และการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง..."

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมิได้มีนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างชัดเจน คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงแตกต่างจากนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์

นโยบายของรัฐบาลผสมย่อมมาจากการประนีประนอมและการผสมนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาล แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังเป็นเรื่องยากที่จะเข้าใจได้ว่า เหตุใดนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกละทิ้งไป ทั้งที่พรรคร่วมรัฐบาลส่วนใหญ่สนับสนุน ผู้นำพรรคความหวังใหม่อธิบายว่า พรรคความหวังใหม่มิได้มีนโยบายดังกล่าวนี้ หากแต่เป็นนโยบายของพรรคการเมืองเก่าที่พรรคความหวังใหม่ไปซื้อหัวมา กระนั้นก็ตาม ผู้คนอดตั้งข้อสงสัยมิได้ว่าเมื่อพรรคความหวังใหม่จดทะเบียนกับกระทรวงมหาดไทยในปี 2533 นั้น เหตุใดจึงไม่ขอแก้ไขนโยบายให้ถูกต้อง บัดนี้พรรคความหวังใหม่ยากที่จะปฏิเสธได้ว่า ตนมิได้สนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ในเมื่อแนวนโยบายดังกล่าวนี้ปรากฏในราชกิจจานุเบกษา

การที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีนโยบายแตกต่างจากพรรคประชาธิปัตย์ ในประเด็นเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จะให้เข้าใจเป็นอื่นไปมิได้ นอกเสียจากว่าพรรคประชาธิปัตย์เป็นผู้นำในการปรับเปลี่ยนนโยบายเอง ถ้าฟังแต่พรรคความหวังใหม่ย่อมไม่มีน้ำหนักมากพอที่จะคัดค้านนโยบายนี้ หากพรรคประชาธิปัตย์ยึดกรณนโยบายเดิม พัฒนาการของเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ชวนให้เข้าใจว่า ก่อนการเลือกตั้งพรรคประชาธิปัตย์ชูนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว พรรคประชาธิปัตย์กลับละทิ้งนโยบายดังกล่าวนี้ หากการณ์เป็นเช่นนี้จริง ข้อกล่าวหาที่ว่า พรรคประชาธิปัตย์ตระบัดสัตย์จึงเป็นข้อกล่าวหาอันควรแก่การรับฟัง เว้นเสียแต่จะอธิบายได้ว่า เหตุใดนโยบายของรัฐบาลนาย

ชวน หลีกภัย จึงแตกต่างจากนโยบายพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งๆที่ก่อนการเลือกตั้งพรรคร่วมรัฐบาลเกือบทั้งหมดสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด

ในเมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ละทิ้งนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลต่างรู้เห็นและให้ความเห็นชอบตั้งแต่ต้น การที่ผู้นำพรรคพลังธรรมบางคนออกมากดดันให้รัฐบาลตรากฎหมายเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยหลักการแห่งรัฐบาลผสม หากการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนโยบายพื้นฐานที่สำคัญของพรรคพลังธรรม ก็ควรที่จะหยิบยกเรื่องนี้เป็นประเด็นสำคัญในการต่อรองเพื่อผสมรัฐบาลตั้งแต่ต้น และถอนตัวจากการร่วมรัฐบาลเมื่อนโยบายนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ ในเมื่อพรรคพลังธรรมเข้าร่วมรัฐบาลและปล่อยให้รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในลักษณะที่ได้เน้นนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นนี้ การที่พรรคพลังธรรมหวนกลับมาเล่นเรื่องนี้ จะให้เข้าใจเป็นอย่างอื่นมิได้นอกจากเสียจากว่า พรรคพลังธรรมกำลังเล่นนอกเกม

กระนั้นก็ตาม คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การที่พรรคประชาธิปัตย์ละทิ้งนโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งเช่นนี้เป็นประพฤติกกรรมที่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตยหรือไม่?

ประชาชนบางคนอาจตัดสินใจเลือกพรรคประชาธิปัตย์เพียงเพราะนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดของพรรคนั้น เมื่อพรรคประชาธิปัตย์มา 'เบียด' เสียเช่นนี้ ย่อมมีนัยสำคัญว่า พรรคประชาธิปัตย์ละเมิดสัญญาที่ให้แก่ประชาสังคม พรรคประชาธิปัตย์กำลังเอาเปรียบประชาชนผู้บริโภคบริการทางการเมือง เมื่อประชาชนชำระค่า 'สินค้า' ด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้งเลือกพรรคประชาธิปัตย์ ประชาชนหวังที่จะได้รับ 'สินค้าเกรด A' (อันได้แก่การเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่ครั้นเมื่อพรรคประชาธิปัตย์ได้รับเลือกตั้งแล้ว พรรคประชาธิปัตย์กลับส่งมอบ 'สินค้าเกรด B' แก่ประชาชน (อันได้แก่ การกระจายอำนาจชนิดค่อยเป็นค่อยไป) นั่นย่อมหมายความว่า พรรคประชาธิปัตย์ส่งมอบ 'สินค้า' ไม่ตรงตามคำสั่งซื้อ ซึ่งเป็นการเอาเปรียบประชาชนอย่างยิ่ง การที่ประชาชนกลุ่มต่างๆออกมาโจมตีพรรคประชาธิปัตย์และรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในเรื่องนี้ จึงเป็นเรื่องที่ชอบด้วยหลักการประชาธิปไตย และการที่ประชาชนออกมาเรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามสัญญานับเป็นนิมิตหมาย อันแสดงถึงการเติบโตของหน่อวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทย

แม้ว่าในกรณีทั่วไป นโยบายของรัฐบาลผสมมักจะแตกต่างจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากต้องมีการประนีประนอมเพื่อจัดตั้งรัฐบาล กระนั้นก็ตามผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลควรสร้างจารีตในการแถลงให้ประชาชนทราบว่า เหตุใดการดำเนินนโยบายบางนโยบายที่ให้คำมั่นสัญญาไว้จึงมิอาจเป็นไปได้

ในกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายกรัฐมนตรีจะต้องอธิบายให้ได้ว่า เหตุใดนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึงแตกต่างจากนโยบายพรรคประชาธิปัตย์ ทั้งที่ พรรคร่วมรัฐบาลเกือบทั้งหมดเห็นชอบกับนโยบายดังกล่าวนี้ และใครในรัฐบาลที่เป็นผู้นำในการปรับเปลี่ยนนโยบายนี้

ความสำเร็จของโครงการ กับผลประโยชน์ของแผ่นดิน

มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2537 เห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงคมนาคมในการปลดนายวีรพงษ์ รามางกูร ออกจากตำแหน่งประธานคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย ไม่เพียงแต่สร้างรอยต่างแก่พรรคพลังธรรมเท่านั้น หากยังสร้างมลทินแก่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย อีกด้วย

ข้ออ้างของ พ.อ.วินัย สมพงษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในการปลดประธานและกรรมการ รฟท.บางคน เท่าที่ประมวลจากรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก พ.อ.วินัย กล่าวหาว่า นายวีรพงษ์และสมัครพรรคพวกขัดขวางการดำเนินงานโครงการทางรถไฟและถนนยกระดับในเขตกรุงเทพมหานคร หรือที่รู้จักกันในสามัญนามที่เรียกกันว่าโครงการโฮปเวลล์ (Hopewell) ตามชื่อบริษัทผู้รับสัมปทาน ดังนั้น เพื่อให้โครงการนี้ดำเนินต่อไปอย่างราบรื่น จำเป็นต้องปลดผู้ขัดขวางออกไปจากคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย

ประการที่สอง พ.อ.วินัย กล่าวหาต่อสาธารณชนว่า นายวีรพงษ์มีความสันตทานในเรื่องเศรษฐกิจการเงิน หารู้ความรู้ด้านการช่างหรือวิศวกรรมศาสตร์ไม่ และกล่าวเป็นนัยๆว่า อวิชาของนายวีรพงษ์อาจทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโครงการโฮปเวลล์ หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานต้องตรงกันในเรื่องนี้

นับเป็นเรื่องน่าประหลาดอย่างยิ่งที่ พ.อ.วินัย แต่งตั้งให้นายวีรพงษ์ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยที่มิได้ตรวจสอบประวัติให้ถ่องแท้ จนต้องออกมาพาดวงพาดงาเพื่อบีบให้นายวีรพงษ์ออกจากตำแหน่งในภายหลัง สาธารณชนหลงเข้าใจว่าการที่ พ.อ.วินัย ปลดนายวีรพงษ์ ก็เพียงเพื่อปรับเปลี่ยนสิ่งที่ตนกระทำผิดในอดีตให้ถูกต้องเสีย แต่ครั้งเห็นชื่อประธานคณะกรรมการคนใหม่ ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีความรู้ทางด้านช่างหรือวิศวกรรมศาสตร์ดีไปกว่านายวีรพงษ์ ผู้คนในสังคมไทยจึงถึงบางอ้อว่า ความขัดแย้งระหว่าง พ.อ.

วินัย กับนายวีรพงษ์มีประเด็นอันลุ่มลึก และมีใช่ประเด็นที่สาดโคลนกันว่า นายวีรพงษ์ไม่มีความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ เพราะบรรดาผู้ที่ พ.อ.วินัย แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการ รพท. ทดแทนคนเก่าที่ถูกปลดออกไป ก็หาได้มีความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ตามมาตรฐานสากลไม่

แท้ที่จริงแล้ว ประธานและกรรมการ รพท.หาจำเป็นต้องมีความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ทุกคนไม่ คณะกรรมการบริหารควรจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้เฉพาะสาขาหลายๆ สาขามีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย มีสำนึกในผลประโยชน์ของแผ่นดิน และไม่มีผลประโยชน์ส่วนบุคคลมาเกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาในแง่นี้ คณะกรรมการ รพท. ในยุคที่นายวีรพงษ์เป็นประธาน มีคุณสมบัติดังที่กล่าวข้างต้นนี้เกือบโดยครบถ้วน นำประหลาดนักที่ พ.อ.วินัยตัดสินใจปลดผู้ที่เป็น 'มันสมอง' ของ รพท. โดยที่ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมาแทนที่มีอาจเทียบเทียมได้ มีหน้าซ้ำบางคนยังมีประวัติอันมัวหมองจนปรากฏเป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์หลายต่อหลายฉบับ

นายวีรพงษ์ รามางกูร ซึ่งถูกปลดในครั้งนี้นั้นเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถอันโดดเด่นในด้านเศรษฐกิจมหภาค และมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อนายวีรพงษ์ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐบาลเปรมนั้น พ.อ.วินัย เป็นเพียงผู้ทำงานธุรการในคณะทำงานของพลเอกสัณฑ์ จิตรปฏิมา ประธานคณะที่ปรึกษาในขณะนั้น ความสัมพันธ์แต่หนหลังอาจเป็นเหตุให้ พ.อ.วินัย ตัดสินใจแต่งตั้งให้นายวีรพงษ์ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ รพท. ในขั้นต้น แต่แล้วความเห็นที่แตกต่างกันเกี่ยวกับผลประโยชน์ของแผ่นดินก็นำมาซึ่งจุดแตกหักครั้งนี้

กรรมการ รพท.อีกสองท่าน ซึ่งถูก พ.อ.วินัยปลดพร้อมกับนายวีรพงษ์ ก็คือ นายเสรี สืบสงวน และนางสาวปิยะดา สุจริตกุล นายเสรีเคยดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทางหลวง มีความรู้ความสามารถทางด้านวิศวกรรมศาสตร์ และมีความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการขนส่งคมนาคมอย่างยิ่ง ในขณะที่นางสาวปิยะดาซึ่งเคยเป็นพนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย ก็เป็นผู้ที่มีประวัติการเรียนอันดีเยี่ยมทั้งจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เนติบัณฑิตยสภา และประเทศอังกฤษ เหตุที่นายวีรพงษ์ นายเสรี และนางสาวปิยะดา ถูกปลดในครั้ง นี้ ก็เพราะ พ.อ.วินัยเห็นว่าเป็นแกนนำในการขัดขวางโครงการไฮโปเวลล์ มิใช่เพราะว่าคนเหล่านี้ไม่มีความรู้ความสามารถ และมีใช่เพราะว่า คณะกรรมการ รพท.ไม่มีความรู้ด้านวิศวกรรมศาสตร์ดังที่มีการปล่อยข่าวกล่าวหากันอย่างพล่อยๆ รพท.เองก็อุดมด้วยวิศวกร

ผู้บริหารและสมาชิกพรรคพลังธรรมบางส่วนกล่าวหาว่า นายวีรพงษ์ รามางกูร มีเจตจำนงที่จะขัดขวางโครงการไฮโปเวลล์ หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในทำนองว่ามีการเตะถ่วงโครงการนี้มานานถึง 9-12 เดือน ทั้งๆที่นายวีรพงษ์เพิ่งได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2536 และด้วยเหตุผลส่วนตัวของ พ.อ.วินัย นายวีรพงษ์เพิ่งรับทราบคำสั่งแต่งตั้งในเดือนธันวาคม 2536

ความล่าช้าของโครงการไฮโปเวลล์เกิดจากความหละหลวมของสัญญาสัมปทานที่เปิดช่องให้บริษัทไฮโปเวลล์เรียกร้องผลประโยชน์เรื่องแล้วเรื่องเล่า โครงการทางรถไฟและถนนยกระดับในกรุงเทพมหานครลงนามในสัญญาในยุครัฐบาลชาติชายเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2533 โดยกำหนดโครงการระยะที่หนึ่ง จากยมราชถึงดอนเมือง ระหว่างวันที่ 6 ธันวาคม 2534 ถึงวันที่ 6 ธันวาคม 2538 แต่การดำเนินการก่อสร้างก็เป็นที่ไปอย่างเชื่องช้า จนถึงขณะนี้ไฮโปเวลล์เพิ่งตอกเสาเข็มไปได้เพียง 1,400 ต้น ทั้งๆ ที่เวลาล่วงเลยมาเกือบสองปีครึ่งแล้ว รฟท. คาดว่า โครงการระยะที่หนึ่งนี้จะล่าช้ากว่ากำหนดประมาณ 2 ปี

ความล่าช้าในการก่อสร้าง ประกอบกับการไม่ปฏิบัติตามพันธกิจที่ปรากฏในสัญญาสัมปทาน นับเป็นเหตุอันเพียงพอที่จะบอกเลิกสัญญาได้ แต่กระทรวงคมนาคมกลับไม่นำพาที่จะเตือนบริษัทไฮโปเวลล์ อย่างน้อยที่สุดก็เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ตรงกันข้าม พ.อ.วินัยพยายามเร่งรัดให้ รฟท. โอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของไฮโปเวลล์เกี่ยวกับการลดมาตรฐานขนาดของไหล่ทาง ซึ่งกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนผู้สัญจร

นับตั้งแต่เมื่อมีการลงนามในสัญญาสัมปทานในเดือนพฤศจิกายน 2533 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงประธานคณะกรรมการมาแล้ว 4 คน คือ พล.ต.ต.ชาติชาย อุบัพวงศ์ (2533) นายสว่าง ศรีนิลทา (กันยายน 2534) พลเอกวิมล วงศ์วานิช (มกราคม 2535) นายสุธี สิงห์เสน่ห์ (สิงหาคม 2535) และนายวีรพงษ์ รามางกูร (พฤศจิกายน 2536) คณะกรรมการ รฟท. ทุกชุดล้วนมีบทบาทในการทัดทานการให้ผลประโยชน์แก่บริษัทไฮโปเวลล์อย่างเกินขอบเขต ความล่าช้าของโครงการเกิดจากการที่บริษัทไฮโปเวลล์เรียกร้องผลประโยชน์อย่างไม่หยุดหย่อน จากเรื่องหนึ่งไปสู่อีกเรื่องหนึ่ง อีกทั้งมีความพยายามวิ่งเต้นเข้าหาทั้งเทคโนโลยีและนักการเมืองเพื่อบรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าวนี้

พ.อ.วินัย สมพงษ์ ยืนอยู่ข้างบริษัทไฮโปเวลล์เกินเลยกว่าที่สามัญญ์สำนึกจะเข้าใจได้ หากมองในแง่ดี อาจเป็นเพราะ พ.อ.วินัยต้องการให้โครงการไฮโปเวลล์สำเร็จสมความมุ่งหมายโดยหวังอย่างบริสุทธิ์ใจว่า ความสำเร็จของโครงการนี้จะช่วยบรรเทาภาวะแออัดของการจราจรในกรุงเทพฯ ได้อย่างมาก แต่ในฐานะรัฐมนตรีผู้ควรมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน พ.อ.วินัยควรจะมอบหมายให้ รฟท. เปรียบเทียบผลประโยชน์กับไฮโปเวลล์ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการลดขนาดของไหล่ทาง เพราะการลดขนาดของไหล่ทางย่อมช่วยลดต้นทุนและเพิ่มพูนกำไรของไฮโปเวลล์ รฟท. เองประมาณการว่า ต้นทุนของไฮโปเวลล์จะลดลงประมาณ 4,000 ล้านบาท แต่ พ.อ.วินัยกลับยินยอมให้ไฮโปเวลล์ลดขนาดของไหล่ทาง โดยมิได้เรียกร้องผลประโยชน์คืนสู่คลังแผ่นดินแม้แต่น้อย ในประการสำคัญ การกดดันให้นายสมหมาย ตามไท ผู้ว่าการการรถไฟแห่งประเทศไทย ลงนามยินยอมให้ไฮโปเวลล์ลดขนาดของไหล่ทางเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการลงนามโดยที่คณะกรรมการ รฟท. ยังไม่มีมติในเรื่องนี้

เมื่อไฮปเวลล์เรียกร้องผลประโยชน์ พ.อ.วินัยยื่นอยู่ข้างไฮปเวลล์ เมื่อไฮปเวลล์
ไม่ปฏิบัติตามพันธกิจที่ปรากฏในสัญญาสัมปทาน พ.อ.วินัยมิได้ยื่นอยู่ข้าง รฟท.

ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น?

กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย กับเงินเฟ้อ

กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความปรวิติตเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่ทราบดัชนีราคาผู้บริโภคในเดือนกันยายน 2537 เงินเฟ้อจึงกลายเป็นข่าวพาดหัวหนังสือพิมพ์เกือบตลอดเดือนตุลาคม 2537 ที่ผ่านมา

เดิมที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอประมาณการว่า อัตราเงินเฟ้อในปี 2537 ทั้งปีจะอยู่ในระดับ 4.2% ประมาณการดังกล่าวนี้ถูกปรับเป็น 4.8% ในเดือนกรกฎาคม 2537 และ 5.0% ในเดือนกันยายน 2537

แม้ว่านักเศรษฐศาสตร์นิยมวัดภาวะเงินเฟ้อจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคแต่ปัญหาพื้นฐานก็มีอยู่ว่า ดัชนีราคาผู้บริโภคจะต้องเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด จึงจะถือว่าระบบเศรษฐกิจมีภาวะเงินเฟ้อ ข้อวินิจฉัยในเรื่องนี้ย่อมต้องอาศัยดุลพินิจส่วนบุคคลอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ บางคนอาจถือว่า ภาวะที่ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปเพิ่มไม่เกิน 5% มิใช่ภาวะเงินเฟ้อ โดยที่คนอื่นในสังคมอาจยึดถือตัวเลขที่แตกต่างกันออกไป ด้วยเหตุดังนี้ ภาวะเงินเฟ้อจึงขึ้นอยู่กับความรู้สึกของประชาชน หากประชาชนมีอาจทนต่อภาวะการถีบตัวของราคาสินค้า ณ ระดับใด ข้อต่อระหว่างภาวะเศรษฐกิจปกติกับภาวะเงินเฟ้อก็จะอยู่ประมาณระดับราคาสินค้านั้น

ระดับความอดทนของประชาชนที่มีต่อภาวะการถีบตัวของราคาสินค้า นับเป็นปัจจัยสำคัญในการนิยาม 'ภาวะเงินเฟ้อ' แต่ระดับความอดทนดังกล่าวนี้มีได้ยู่คงที่ หากแต่แปรเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ในทศวรรษ 2500 ระบบเศรษฐกิจมีต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนัก ระดับความอดทนของประชาชนที่มีต่อภาวะการถีบตัวของค่าครองชีพจึงอยู่ในระดับต่ำ แม้เพียงดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเกินกว่า 2-3% ก็ถือเป็นภาวะเงินเฟ้อแล้ว ดังจะเห็นได้จากภาวะเศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปี 2510 ซึ่งดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นไม่เกิน 4% แต่ประชาคมเศรษฐกิจกลับแตกตื่นกับสิ่งที่เรียกกันว่า 'ภาวะเงินเฟ้อ'

ภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 ระดับความอดทนของประชาชนปรับตัวสูงขึ้น สภาว่าการณที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นเพียงปีละ 2-3% เกือบจะไม่ปรากฏให้เห็นอีกต่อไป เกือบจะไม่ปรากฏให้เห็นอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงระหว่างปี 2516-2525 นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยพากันรู้สึกว่ ภาวะที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นไม่เกินปีละ 8% เป็นภาวะที่ประชาชนพอรับได้

สภาว่าการณที่ดัชนีราคาผู้บริโภคจะเพิ่มขึ้นเพียง 5% ในปี 2537 จะถือเป็น 'ภาวะเงินเฟ้อ' หรือไม่ จึงเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้มาก ในด้านหนึ่ง อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคเพียง 5% นับว่าอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ ในอีกด้านหนึ่ง 'อัตราเงินเฟ้อ' ในปี 2537 มิได้แตกต่างจากช่วงปี 2533-2536 มากนัก เพียงแต่ว่าในช่วงเวลาดังกล่าว อัตราเงินเฟ้อลดลงจากระดับ 5.98% ในปี 2533 เหลือเพียง 3.29% ในปี 2536 (ดูตารางที่ 1) หากอัตราเงินเฟ้อในปี 2537 เป็น 5% ก็อาจเป็นจุดหักเหที่ภาวะเงินเฟ้อทะยานขึ้นในอนาคต

กระทรวงการคลังเป็นผู้นำการตื่นตระหนกกับอัตราเงินเฟ้อระดับ 5% ในปีนี้ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังถึงกับหยิบยกเรื่องเงินเฟ้อขึ้นหารือในคณะกรรมการกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา ในการประชุมเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2537 (กรุงเทพมหานคร ฉบับวันจันทร์ที่ 3 ตุลาคม 2537) หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวในเวลาต่อมาต้องตรงกันว่า กระทรวงการคลังพยายามกดดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยดำเนินมาตรการทางการเงินเพื่อแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะทำเช่นนั้น เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคเพียง 4-5% ยังไม่นับว่าสูง

ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเงินเฟ้อที่แตกต่างกันระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย ดูเหมือนว่าจะมีมากพอที่จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสอง เพราะในเวลาใกล้เคียงกันนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแสดงความเห็นว่า อำนาจในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพของราคาควรจะรวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงการคลัง เพราะในปัจจุบันกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการใช้เครื่องมือทางการคลังเท่านั้น ส่วนเครื่องมือทางการเงินอยู่ในอำนาจของธนาคารแห่งประเทศไทย การโอนอำนาจการใช้เครื่องมือทางการเงินไปให้แก่กระทรวงการคลังจะทำให้การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะถือฤดูแล้งให้มีการประสานการใช้เครื่องมือทางการคลังกับเครื่องมือทางการเงินมากกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร ฉบับวันพุธที่ 28 กันยายน 2537)

ในทันทีที่ความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปรากฏสู่สาธารณชน เสียงขยันโตก็ดังขรม มิใช่ต้องกล่าวว่ เศรษฐทรศนั้ข้างต้นมีข้อสนับสนุนเชิงวิชาการอยู่หา น้อยไม่ ความเกรงกลัวว่ ฝ่ายการเมืองจะล้วงล้าความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็น

มรดกที่ตกทอดมาช้านาน ทำให้เกิดกระแสการต่อต้านการควบคุมอำนาจของกระทรวงการคลัง จนในที่สุดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องร่นถอยทางการเมือง

แต่แรงกดดันจากกระทรวงการคลังทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจำต้องขยับตัว เพื่อแก้ปัญหาเงินเฟ้อ โดยไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเห็นคล้อยตามกระทรวงการคลังเกี่ยวกับความร้ายแรงของปัญหาเงินเฟ้อหรือไม่

แรงกดดันของเงินเฟ้อ ซึ่งก่อกระแสขึ้นในปี 2537 นี้เกิดจากเหตุปัจจัยภายในประเทศยิ่งกว่าปัจจัยภายนอกประเทศ ทั้งนี้ปรากฏว่า ดัชนีราคาสินค้าออกและดัชนีราคาสินค้าเข้ามิได้มีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะผิดปกติ อีกทั้งราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงในทางที่จะสร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อได้

การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายภายในประเทศนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อกระแสเงินเฟ้อ จนมีลักษณะเป็นภาวะเงินเฟ้อด้านอุปสงค์ (Demand Inflation) ยิ่งกว่าเงินเฟ้อด้านอุปทาน (Supply Inflation)

การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศ (Aggregate Demand) เห็นได้จากการขยายตัวของสินเชื่อภายในประเทศ ซึ่งบัดนี้สูงกว่า 21% ต่อปี ตามเป้าหมายที่กำหนดโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ระบบธนาคารพาณิชย์ได้ขยายสินเชื่อ จนกระทั่งอัตราส่วนสินเชื่อต่อเงินฝาก (Credit - Deposit Ratio) สูงถึง 118% นั้นหมายความว่า ปริมาณสินเชื่อมีมากกว่าเงินฝาก

ความต้องการใช้จ่ายเงินภายในประเทศมีมากเกินไปที่เงินออมภายในประเทศจะสนองตอบได้ ระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องหยิบยืมเงินออมจากต่างประเทศมาใช้จ่าย ผลก็คือระบบเศรษฐกิจไทยมีปัญหาราคาขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ซึ่งคาดว่าจะเพิ่มจากระดับ 183,184 ล้านบาท ในปี 2536 เป็นมากกว่า 200,000 ล้านบาท ในปี 2537

ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงาน ว่า ในช่วง 8 เดือนแรกของปี 2537 มีเงินทุนนำเข้าถึง 237,644 ล้านบาท เทียบกับ 49,456 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกันของปี 2536 เงินทุนนำเข้าเหล่านี้ส่วนหนึ่งเป็นเงินลงทุนโดยตรง และเงินลงทุนซื้อหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย อีกส่วนหนึ่งเป็นเงินที่นำเข้ามาให้กู้

การขยายตัวของอุปสงค์มวลรวม ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการขยายตัวของภาคการส่งออกอีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการปรับเงินเดือนทั้งในภาครัฐบาลและภาคเอกชน รวมตลอดจนการปรับค่าจ้างขั้นต่ำ ซึ่งมีผลในการเพิ่มพูนอำนาจซื้อของประชาชนและผลักดันให้การใช้จ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นอีกทอดหนึ่ง

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคาค่อนข้างมาก ในด้านนโยบายการคลัง การใช้งบประมาณสมดุลในปีงบประมาณ 2538

สะท้อนให้เห็นความระมัดระวังมิให้การใช้จ่ายของรัฐบาล สร้างแรงกดดันด้านเงินเฟ้อมากเกินไป หากรัฐบาลยังคงยึดถือแนวนโยบายนี้ต่อไป ก็เป็นที่คาดได้ว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปี งบประมาณ 2539 จะยังคงเป็นงบประมาณสมดุล

ในด้านนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เลือกใช้มาตรการในการชะลอการขยายตัวของปริมาณเงินและอุปสงค์มวลรวมตามลำดับ เริ่มต้นด้วยการประกาศเพิ่มอัตราส่วนระหว่างเงินกองทุนกับสินทรัพย์เสี่ยงที่ธนาคารพาณิชย์จำต้องชำระจาก 7% เป็น 8% ในเดือนมิถุนายน 2537 และการเพิ่มอัตราดอกเบี้ยมาตรฐานจาก 9.0% เป็น 9.5% ในเดือนกันยายน ศกเดียวกัน มาตรการทางการเงินทั้งสองนี้มีผลในการชะลอการปล่อยสินเชื่อของระบบธนาคารพาณิชย์

ต่อมาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2537 ธนาคารแห่งประเทศไทยออกประกาศเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การดำรงฐานะเงินตราต่างประเทศเฉลี่ยรายสัปดาห์ของธนาคารพาณิชย์ กล่าวคือ

(ก) ในกรณีที่เกินดุล การถือเงินตราต่างประเทศจำต้องไม่เกิน 20% ของเงินกองทุน หรือไม่เกิน 5 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ลดลงจากระดับ 25% ที่กำหนดไว้เดิม

(ข) ในกรณีที่ขาดดุล การถือเงินตราต่างประเทศจำต้องไม่เกิน 15% ของเงินกองทุน หรือไม่เกิน 5 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ลดลงจากระดับ 20% ที่กำหนดไว้เดิม

หลักเกณฑ์ใหม่นี้เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 4 พฤศจิกายน 2537 เป็นต้นไป การลดสัดส่วนการถือเงินตราต่างประเทศดังกล่าวนี้ จะมีผลให้การนำเข้าเงินทุนต่างประเทศชะลอลง นั่นหมายความว่า ธนาคารพาณิชย์จะสามารถแปลงเงินตราต่างประเทศเพื่อปล่อยกู้ได้น้อยลง หากธนาคารพาณิชย์ต้องการขยายสินเชื่อ จำต้องปรับอัตราดอกเบี้ยเพื่อดึงดูดเงินฝาก โดยที่อัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้จำต้องปรับตามอัตราดอกเบี้ยเงินฝากด้วย

ธนาคารแห่งประเทศไทยมั่นใจว่า ด้วยการปรับเปลี่ยนมาตรการทางการเงินตามลำดับดังที่พรรณนาข้างต้น อัตราเงินเฟ้อในปี 2537 น่าจะอยู่ในระดับเพียง 5%

บางทีแล้ว ความแตกตื่นในปัญหาเงินเฟ้อในปี 2537 เป็นเพียงเพราะกระทรวงการคลังเป็น 'กระต่าย' ที่วิ่งนำหน้ากระแสเงินเฟ้อเท่านั้น

ตารางที่ 1

อัตราเงินเฟ้อระหว่างปี 2533-2536

คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภค (ปี 2529 = 100)

(%)

ปี	อัตราเงินเฟ้อ
2533	5.98
2534	5.72
2535	4.14
2536	3.29

ที่มา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์

การเมืองว่าด้วยดัชนีราคาผู้บริโภค

ข้อเสนอในการปรับปรุงการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคด้วยการดิ่งสินค้าหมวดอาหารและเครื่องดีม่ออกจากการคำนวณ แม้ว่าจะก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ แต่ก็มีปฏิกิริยาไม่มากนัก กระนั้นก็ตาม ข้อเสนอนี้ก็มิมีนัยสำคัญอันควรแก่การศึกษาหาหน้อยไม่

เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า รัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังกำลังปริวิตกเกี่ยวกับแรงกดดันของเงินเฟ้อ อัตราเงินเฟ้อ ซึ่งคำนวณจากอัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาผู้บริโภคสื่อเค้าว่าจะอยู่ในระดับ 5% ในปี 2537 นี้ โดยที่หมวดสินค้าที่สร้างแรงกดดันของเงินเฟ้อสูงสุด ได้แก่ หมวดอาหารและเครื่องดีม

หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันจันทร์ที่ 24 ตุลาคม 2537 รายงานข่าวว่า นายไชยยศ สะสมทรัพย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้สั่งการให้กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์และกรมการค้าภายในพิจารณาปรับปรุงดัชนีราคาผู้บริโภค ด้วยการดิ่งสินค้าหมวดอาหารและเครื่องดีม่ออกจากการคำนวณ อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ปฏิเสธข่าวนี้นี้ในเวลาต่อมา พร้อมทั้งยืนยันด้วยว่ามีได้เห็นด้วยกับข้อเสนอนี้ และให้อธิบายว่าการเปลี่ยนแปลงรายการและน้ำหนักหมวดสินค้าสมควรกระทำตามอำเภอใจ เพราะมีผลต่ออัตราเงินเฟ้อที่คำนวณได้ หากดิ่งหมวดอาหารและเครื่องดีม่ออกจากการคำนวณในยามที่สินค้าในหมวดนี้ถีบตัวสูงขึ้น ย่อมทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภคต่ำกว่าความเป็นจริง แต่เมื่อราคาสินค้าในหมวดนี้ลดลงในภายหลัง การไม่นำสินค้าในหมวดอาหารและเครื่องดีมมาคำนวณย่อมทำให้ดัชนีราคาผู้บริโภคผิดจากสภาพความเป็นจริงได้ (มติชน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 ตุลาคม 2537)

ดัชนีราคาผู้บริโภคชุดที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์เผยแพร่อยู่ในปัจจุบันเป็นดัชนีที่ยึดราคาในปี 2529 เป็นปีฐาน ข้อมูลพื้นฐานในการจัดทำดัชนีดังกล่าวนี้มาจาก รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-economic Survey) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ

โดยที่รายงานดังกล่าวมีข้อมูลการใช้จ่ายของครัวเรือน ซึ่งนำมาใช้ในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลหมวดการใช้จ่ายและน้ำหนักของสินค้าแต่ละหมวด

กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์มิได้ใช้ข้อมูลพฤติกรรมการบริโภคของครัวเรือนทั่วราชอาณาจักรในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค หากแต่เลือกใช้ข้อมูลเฉพาะครัวเรือนในเขตเมืองที่มีสมาชิก 2-10 คน และมีรายได้เดือนละ 4,000-11,000 บาท การเลือกใช้ข้อมูลเช่นนี้ย่อมต้องมีการใช้ดุลพินิจอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และเป็นประเด็นที่ได้เถียงกันได้ว่า การจำกัดกลุ่มครัวเรือนที่เป็นฐานในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคเช่นนี้มีความเหมาะสมเพียงใด

ด้วยเหตุที่รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมพบว่า การใช้จ่ายของครัวเรือนประมาณร้อยละ 39.56% ใช้ไปในการซื้อสินค้าในหมวดอาหารและเครื่องดื่ม สินค้าในหมวดนี้จึงมีน้ำหนักถึง 39.56% ในโครงสร้างดัชนีราคาผู้บริโภค ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าในหมวดอาหารและเครื่องดื่มจึงมีผลกระทบต่อดัชนีราคาผู้บริโภค ในอดีตกาลเมื่อกว่า 30 ปีที่แล้ว หมวดอาหารและเครื่องดื่มเคยมีน้ำหนักมากกว่า 50% ในโครงสร้างการใช้จ่ายของครัวเรือน แต่แล้วความสำคัญของสินค้าในหมวดนี้ก็ค่อยๆ ลดลงตามพัฒนาการทางเศรษฐกิจ เพราะเมื่อประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น แบบแผนการบริโภคก็เริ่มแปรเปลี่ยนไปสู่การใช้จ่ายที่มีลักษณะฟุ่มเฟือยและมุ่งสู่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตมากขึ้น

ด้วยเหตุที่ดัชนีราคาผู้บริโภคมีจุดประสงค์ที่จะบอกกล่าวถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงระดับราคาสินค้าและบริการโดยทั่วไปที่มีต่อค่าครองชีพของประชาชน ดังนั้น การตั้งหมวดอาหารและเครื่องดื่มออกจากการคำนวณจึงเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะในปัจจุบันรายจ่ายในการบริโภคของประชาชนประมาณ 40% ใช้ไปในหมวดนี้ และแท้ที่จริงแล้ว ในยามที่ประชาชนคนเดินถนนมีความรู้สึกเกี่ยวกับ 'เงินเฟ้อ' ความรู้สึกนั้นเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงราคาอาหารที่จำเป็นแก่การบริโภคเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงราคาไข่ในยุครัฐบาลต่างๆ เมื่อแรงกดดันของเงินเฟ้อมีมากขึ้น ประชาชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสื่อมวลชนมักจะเปรียบเทียบราคาไข่ในยุครัฐบาลปัจจุบันกับยุครัฐบาลในอดีต เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในแง่นี้ ราคาไข่ในทัศนะของสาธารณชนมีฐานะเสมือนหนึ่งดัชนีวัดเงินเฟ้อ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะเหตุว่า ไข่เป็นอาหารประจำวันของประชาชนจำนวนมาก กระนั้นก็ตามแบบแผนการบริโภคของประชาชนจำนวนไม่น้อยอีกเช่นกันที่มีได้จำกัดรายการเฉพาะไข่นอกจากนี้ สินค้าและบริการที่จำเป็นแก่การครองชีพก็ได้มีเฉพาะแต่หมวดอาหารและเครื่องดื่ม หากยังมีสินค้าหมวดอื่นอีกเป็นอันมาก ไม่ว่าจะเป็นเครื่องนุ่งห่ม บริการการแพทย์ ที่อยู่อาศัย และการคมนาคมขนส่ง ดังนั้นสินค้าที่ถูกเลือกใช้เป็นฐานในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคจึงมีความหลากหลาย และดัชนีราคาผู้บริโภคจึงมีความซับซ้อนมากกว่าราคาไข่

ไม่ว่ากระทรวงพาณิชย์จะมีเจตจำนงในการปรับลดดัชนีราคาผู้บริโภคตั้งที่หนังสือพิมพ์ *กรุงเทพธุรกิจ* รายงานข่าวในชั้นต้นหรือไม่ก็ตาม แต่ความพยายามในทำนองเดียวกันนี้เคยปรากฏมาแล้วในอดีต ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองบางคนมีความรู้สึกว่าการที่อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงเป็นดัชนีบ่งบอกความล้มเหลวของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพของราคา หนทางลดในการปิดบังความล้มเหลวมิให้ปรากฏสู่สาธารณชนก็คือ การปรับลดดัชนีราคาผู้บริโภค ไม่ว่าจะโดยวิธีการใดก็ตาม

ภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 แรงกดดันของเงินเฟ้อรุนแรง จนอัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับสูงตลอดช่วงปี 2522-2524 ในปี 2523 นั้นเอง มีกระแสข่าวปรากฏว่า ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลเปรม 1 พยายามที่จะเข้าไปกำกับการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคเพื่อมิให้อัตราเงินเฟ้อที่คำนวณได้สูงเกินไป แต่ความพยายามดังกล่าวนี้ไม่ประสบความสำเร็จ เพราะดัชนีราคาผู้บริโภคที่เผยแพร่สู่สาธารณชนในเวลาต่อมายังคงติดตัวในระดับสูง

ดัชนีราคาผู้บริโภคมิใช่ 'ของศักดิ์สิทธิ์' ที่ต้องเคารพบูชา อีกทั้งมิใช่ 'สัจจะ' (truth) ทางเศรษฐกิจที่แก้ไขปรับปรุงมิได้ แท้ที่จริงแล้ว ดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นผลผลิตของมนุษย์ และจัดทำโดยอาศัยดุลพินิจของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดุลพินิจเกี่ยวกับการเลือกรายการสินค้าและบริการที่เป็นฐานในการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค และดุลพินิจเกี่ยวกับการให้น้ำหนักแก่รายการสินค้าและบริการเหล่านั้น ดุลพินิจในประเด็นทั้งสองเป็นเรื่องที่ได้แย้งและถกเถียงกันได้ตลอดเวลา

ในช่วงเวลาเดียวกันนี้ ก็มีวิวาทะเกี่ยวกับการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคในสหรัฐอเมริกา (*The Sunday Post*, October 23, 1994) กระทรวงแรงงานซึ่งรับผิดชอบการจัดทำดัชนีดังกล่าวกำลังเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณราคาอาหาร ยา และค่าที่อยู่อาศัย โดยที่ดัชนีราคาผู้บริโภคมีความสำคัญต่อการกำหนดเงินประกันสังคมและเงินสวัสดิการต่างๆ ดังนั้นการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคจึงเป็นประเด็นทางการเมืองที่ก่อให้เกิดวิวาทะอยู่ตลอดเวลา แต่การปรับดัชนีราคาผู้บริโภคก็เป็นไปอย่างมีหลักวิชา เพราะมีการโต้เถียงกันอย่างเปิดเผยด้วยเหตุผลและข้อเท็จจริงทางวิชาการ

แม้ว่าฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค แต่ฝ่ายนิติบัญญัติก็ติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงบประมาณแห่งรัฐสภาอเมริกัน (Congressional Budget Office = CBO) ติดตามการเคลื่อนไหวของดัชนีราคาผู้บริโภคอยู่ตลอดเวลา ข้อที่น่าสนใจก็คือ CBO ศึกษาพบว่า ดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งจัดทำโดย Bureau of Labor Statistics แห่งกระทรวงแรงงาน ให้ผลการคำนวณอัตราเงินเฟ้อสูงเกินกว่าความเป็นจริงถึง 0.2-0.8% ต่อปี การที่อัตราเงินเฟ้อที่คำนวณได้สูงกว่าความเป็นจริงเช่นนี้กระทบต่องบประมาณแผ่นดิน เพราะ

เมื่ออัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น รัฐบาลต้องจ่ายเงินสวัสดิการประเภทต่างๆแก่ประชาชนเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ทั้งนี้มีผู้ศึกษาพบว่า หากเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น 1% งบประมาณของรัฐบาลกลางจักต้องขาดดุลเพิ่มขึ้น 6,500 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ด้วยเหตุดังนี้เอง สำนักงานประมาณแห่งรัฐสภาอเมริกันจึงสนใจการจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภค

เมื่อภาวะเงินเฟ้อเป็นประเด็นทางการเมือง การจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคย่อมกลายเป็นประเด็นทางการเมืองได้โดยง่าย ข้อสำคัญมีอยู่แต่เพียงว่า การจัดทำดัชนีราคาผู้บริโภคจักต้องมีการตรวจสอบ เพื่อมิให้การปรับดัชนีราคาผู้บริโภคเป็นไปตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร

การเมืองว่าด้วยการกระจายรายได้

เหตุใดรัฐบาลจึงเดือดเนื้อร้อนใจเมื่อมีข่าวว่า การกระจายรายได้ของครัวเรือน
เลวลง ?

เมื่อสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนำเสนอคำพยากรณ์เกี่ยวกับภาวะ
เศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2538 อันเป็นจารีตที่กระทำกันทุกปี สถาบันวิจัยดังกล่าว
ได้วาดภาพเศรษฐกิจที่สวยสดงดงาม ทั้งในด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการขยายตัว
ของการส่งออก (*The Nation*, December 27, 1994) กระนั้นก็ตาม สถาบันวิจัยแห่งนี้ได้กล่าว
เตือนว่า ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตในอัตราสูง แต่การกระจายรายได้กลับเลวร้ายลง
ณ บัดนี้ การกระจายรายได้ของประเทศไทยเลวร้ายเป็นอันดับที่ 6 ของโลก รองจากบราซิล
กัวเตมาลา ฮอนดูรัส ปานามา และชิลี (*สยามโพสต์* ฉบับวันอังคารที่ 27 ธันวาคม 2537)

พลังที่คำทำนายของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ปรากฏสู่
สาธารณชน ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์หลายต่อหลายท่านต่างรู้สึกเดือดเนื้อร้อนใจเป็นอันมาก นาย
ชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ถึงกับให้สัมภาษณ์ว่า

"...ผลการศึกษานี้เป็น (งาน) วิชาการที่เป็นประโยชน์ เอาตัวเลขมาเป็นข้อมูลได้
แต่ผู้ปฏิบัติจะอิงตัวเลขทั้งหมดไม่ได้ ผู้ปฏิบัติต้องเข้าใจชีวิตจริงด้วยว่า ไม่ได้ขึ้นกับตัวเลขทั้งหมด
..." (*สยามโพสต์* ฉบับวันพุธที่ 28 ธันวาคม 2537)

ผู้ที่ได้ฟังหรือได้อ่านบทสัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่างอดงงงมิได้ว่า
ในเมื่อนายกรัฐมนตรียอมรับว่าผลการศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเป็นงาน
วิชาการที่เป็นประโยชน์ เหตุไฉนผู้ปฏิบัติจึงอิงตัวเลขทั้งหมดมิได้ หนังสือพิมพ์บางฉบับตีความ
บทสัมภาษณ์นี้ว่า นายกรัฐมนตรีต้องการบอกว่า ความล้มเหลวในการกระจายรายได้เป็นเพียง
ตัวเลขทางวิชาการ

นักเศรษฐศาสตร์บางท่านในคณะทำงานด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลวิพากษ์
วิจารณ์ว่า ตัวเลขการกระจายรายได้ที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยนำเสนอเป็นตัวเลขที่
ล้าสมัย เพราะเป็นตัวเลขเมื่อ 2 - 3 ปีที่แล้ว ข้อวิพากษ์วิจารณ์ดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะมีได้ตระหนัก
ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การศึกษาเรื่องการกระจายรายได้ของครัวเรือนมีโอกาสทำได้ทุกปี เพราะข้อมูล

ในการศึกษาเรื่องนี้มาจาก รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม (Socio-Economic Survey) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่เดิมการสำรวจเช่นนี้กระทำทุก 5 ปี เพิ่งจะเพิ่มความถี่ในการสำรวจเป็นทุก 2 ปีเมื่อไม่นานมานี้ รายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ครั้งล่าสุดที่มีการตีพิมพ์เผยแพร่เป็นฉบับปี 2535 แม้จะมีการสำรวจอีกครั้งหนึ่งในปี 2537 แต่ข้อมูลยังไม่อยู่ในสภาพที่จะนำมาศึกษาได้ ดังนั้น ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่า ข้อมูลการกระจายรายได้ของครัวเรือนเป็นข้อมูลที่ล้าสมัยจึงเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมชาติของการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ แต่ถึงจะเป็นข้อมูลที่ไม่ทันสมัย ก็ยังเป็นเรื่องที่รัฐบาลพึงรับฟังเพื่อดำเนินการแก้ไขอยู่ดี

ความบกพร่องของข้อมูลรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนทำให้มีปัญหาพื้นฐานในการเปรียบเทียบการกระจายรายได้ระหว่างประเทศ ในเมื่อแบบสอบถามและแนวความคิดพื้นฐานในการสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนแตกต่างกันระหว่างประเทศต่างๆ การที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยถึงกับระบุว่า การกระจายรายได้ของครัวเรือนไทยเลวร้ายเป็นอันดับที่ 6 ของโลก จึงก่อให้เกิดข้อกังขาได้มากกว่า การจัดลำดับเช่นนี้มีนัยสำคัญเพียงใด นอกเหนือไปจากความต้องการส่งผลสะท้อนทางการเมืองและการเรียกร้องให้รัฐบาลสนใจแก้ไขปัญหานี้

นับตั้งแต่ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติเริ่มสำรวจรายได้และรายจ่ายของครัวเรือนในปี 2505 เป็นต้นมา การกระจายรายได้ของครัวเรือนไทยเลวร้ายลงตามลำดับ แม้ว่าปัญหาความยากจนสัมบูรณ์ (absolute poverty) จะผ่อนคลายนลง จำนวนครอบครัวที่ยากจนมีสัดส่วนลดน้อยลงโดยทั่วไป เพียงแต่กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปีที่มีปัญหาเศรษฐกิจถดถอยรุนแรง แต่ปัญหาความยากจนสัมพัทธ์ (relative poverty) หรืออีกนัยหนึ่งก็คือปัญหาการกระจายรายได้กลับเสื่อมทรามลงตามลำดับ ความรุนแรงของปัญหาที่มีมากขึ้นนี้น่าจะเป็นสัญญาณเตือนภัยอันเพียงพอที่จะทำให้รัฐบาลสนใจแก้ไข

รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะกล่าวอ้างว่าเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยที่สมอ้างว่าเป็นรัฐบาลโดยประชาชนและเพื่อประชาชนด้วย รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงต้องพยายามรักษาภาพลักษณ์ของตนเองให้สมน้ำสมเนื้อกับข้ออ้างเหล่านี้ และเป็นธรรมดาอยู่เองที่ต้องสะดุ้งสะเทือน เมื่อมีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลวร้ายลง แต่อาการสะดุ้งสะเทือนก็เป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว และมลายหายไปเมื่อข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้เลื่อนไปจากความทรงจำของสาธารณชน

แท้ที่จริงแล้ว รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ ความข้อนี้ไม่ยกเว้นแม้แต่พรรคประชาธิปไตยและ

พรรคพลังธรรม พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยไม่เพียงแต่ต้องมีฐานการเมือง หากยังต้องมีฐานเศรษฐกิจรองรับอีกด้วย และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพ่อค้า นายทุนกลุ่มต่างๆ นับเป็นฐานที่สำคัญยิ่ง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมักดำเนินนโยบาย ในลักษณะเกื้อกูลประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานของตน หรืออย่างน้อยที่สุดไม่ลดทอน ผลประโยชน์ของกลุ่มเหล่านี้

ด้วยเหตุที่ชาวนาไม่สามารถผนึกกำลังเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้มแข็ง แรง ผลักดัน นโยบายจึงอ่อนระโหย ชาวนาและประชาชนที่ยากจนไม่อยู่ในฐานะที่จะจ่ายเงิน 'ซื้อ' นโยบายจากชนชั้นปกครองได้ ในขณะที่กลุ่มพ่อค่านายทุนสามารถเสนอซื้อนโยบายด้วยความ ไม่ยากลำบากนัก กระบวนการกำหนดนโยบายจึงเป็นกระบวนการสนองตอบระหว่างชนชั้น ปกครองกับกลุ่มผลประโยชน์ที่ทรงอิทธิพล ด้วยเหตุนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายจึงมิได้มี ความเป็นกลาง หากแต่มีความโน้มเอียงที่จะให้ประโยชน์แก่ประชาชนในเมืองมากกว่าในชนบท (urban bias) ให้ประโยชน์แก่ภาคอุตสาหกรรมมากกว่าภาคเกษตรกรรม และให้ความสำคัญแก่ เป้าหมายการเติบโตทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่าเป้าหมาย การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้

แต่รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจำเป็นต้องชูนโยบายการแก้ปัญหาความยากจน และการกระจายรายได้ เพียงเพื่อเป็นสัญลักษณ์ว่าเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และ เพื่อประชาชน โดยที่นโยบายที่แท้จริง (real policy) มักจะแตกต่างจากนโยบายที่ประกาศ (stated policy) ในเมื่อสังคมการเมืองไทยไม่มีกลไกในการกดดันให้นโยบายที่แท้จริงเป็นไปตามนโยบาย ที่ประกาศ อีกทั้งต้นทุนทางการเมืองของการไม่ดำเนินการตามนโยบายที่ประกาศค่อนข้างต่ำ เนื่องจากประชาชนผู้มีสิทธิการเลือกตั้งสนใจผลประโยชน์เฉพาะหน้ายิ่งกว่าอื่นใด นอกจากนี้ การเฝ้าติดตามพฤติกรรมของรัฐบาลยังมีต้นทุนสารสนเทศ (information cost) ที่ต้องเสียอีกด้วย ดังนั้นจึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจว่า ทั้งๆที่การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจถูกกำหนดเป็น เป้าหมายตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่สาม (2515 - 2519) เป็นต้นมา แต่นโยบาย ที่แท้จริงยังห่างไกลจากนโยบายที่ประกาศมากนัก

เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ประกาศนโยบาย "ทศวรรษแห่งการพัฒนา ชนบท" ในวารดิถีขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2524 ผู้คนจำนวนไม่น้อยต่างวาดวิมานในอากาศว่า ชนบทไทย จะเขยิบเข้าใกล้ภาคนครในด้านฐานะทางเศรษฐกิจ และสภาพ 'หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน' จะบรรเทา เบาบางลง บัดนี้ เวลาล่วงเลยมากกว่าทศวรรษ ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจกลับมีมากขึ้น รัฐบาล นายชวน หลีกภัยกำลังเจริญรอยตามรัฐบาลเปรมในแง่ที่ว่า ผู้นำรัฐบาลนิยมเทศนาปัญหา ความยากจนและการกระจายรายได้ แต่ไม่มีนโยบายที่เป็นรูปธรรมในการแก้ปัญหาเหล่านี้

การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจจะยังคงเลวร้ายลงในอนาคต ในเมื่อยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาเศรษฐกิจในปัจจุบันก็คือ ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตเพื่อการส่งออก (Export - oriented Industrialization) ยิ่งการส่งออกขยายตัวมากเพียงใด ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น ผลประโยชน์จากการส่งออกกระจุกอยู่กับพ่อค้าส่งออกและนายทุนอุตสาหกรรมส่งออกเพียงกลุ่มน้อย ยิ่งเมื่อสินค้าเกษตรลดความสำคัญลงเป็นอันมากในโครงสร้างการส่งออก ผลเชื่อมโยงที่การส่งออกมีต่อภาคเกษตรกรรมและประชาชนในชนบทยิ่งมีน้อยลงไปอีก

ในปัจจุบัน โครงสร้างสินค้าส่งออกได้แปรเปลี่ยนจากสินค้าที่ใช้แรงงานเข้มข้น (labour-intensive products) เป็นสินค้าที่ใช้เทคโนโลยีขั้นกลางและขั้นสูง (medium-high technology products) มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างดังกล่าวนี้ยังเป็นผลเสียในการสร้างปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเติบโตของอุตสาหกรรมประกอบชิ้นส่วน (assembly industry) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อบริษัทแม่ในต่างประเทศ ยากที่จะสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจต่อภาคชนบทยิ่ง

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการผลิตเพื่อการส่งออกมีในปัจจุบันเดียวที่จะทำให้ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงในอนาคต นโยบายการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งให้ความสำคัญแก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าธุรกิจขนาดเล็กก็ดี นโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ ซึ่งเกื้อกูลผลประโยชน์พ่อค้านายทุนยิ่งกว่าเกษตรกรก็ดี นโยบายป่าไม้ ซึ่งไล่ชาวบ้านออกจากป่า แต่กลับให้นายทุนเข้าไปหาประโยชน์ก็ดี และทำยที่สุดนโยบายปฏิรูปที่ดิน ซึ่งให้ประโยชน์แก่พ่อค้านายทุนก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้การกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงทั้งสิ้น

โครงสร้างของสังคมการเมืองไทย ประกอบกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันของกระบวนการกำหนดนโยบาย นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเลวร้ายลงในอนาคต

รัฐบาลชวนกับนโยบายข้าว

ธกส. กับการรับจำนำข้าว

โครงการรับจำนำข้าวเปลือกในฤดูการผลิตปี 2535/2536 ซึ่งดำเนินการโดยธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) กำลังสร้างภาระทางการคลังแก่รัฐบาลอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2535 ให้ ธกส. รับจำนำข้าวเปลือกจากชาวนา โดยใช้งบประมาณ 5,000 ล้านบาท เงินจำนวนดังกล่าวนี้เป็นสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) ที่ ธกส. ได้รับจากธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเสียดอกเบี้ย 1% ต่อปี เมื่อ ธกส. รับจำนำข้าวจากชาวนา ธกส. จะต้องจ่ายสินเชื่อให้แก่ชาวนา มูลค่าร้อยละ 90 ของราคาเป้าหมาย ทั้งนี้ราคาเป้าหมายที่กำหนดก็คือ ข้าวเปลือกชนิด 5% ความชื้นไม่เกิน 15% ราคา 4,100 บาทต่อตัน ส่วนข้าวเกรดอื่นๆจะมีราคาเป้าหมายแตกต่างกันประมาณเกรดละ 100 บาทต่อตัน การรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. เริ่มต้นเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2535 มีกำหนดเวลาการชำระหนี้ 3 เดือน เมื่อชาวนาไถถอนข้าวที่จำนำไว้กับ ธกส. ชาวนาไม่เพียงแต่จะต้องชำระเงินต้นที่ได้รับเท่านั้น หากยังต้องชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปีอีกด้วย

ในการจำนำข้าวกับ ธกส. ชาวนาไม่จำเป็นต้องขนข้าวไปฝากไว้กับยุ้งฉางหรือคลังสินค้าที่ ธกส. กำหนด หากสามารถเก็บไว้ในไร่นาหรือยุ้งฉางของตนเองได้ เพียงแต่ต้องมีข้าวเปลือกเต็มตามจำนวนที่จำนำในยามที่เจ้าหน้าที่ ธกส. ไปตรวจสอบ

บทบาทของ ธกส. ในการรับจำนำข้าวเปลือกของชาวนามีมาแต่ฤดูการผลิตปี 2528/2529 ในขั้นต้น ชาวนาไม่สั้่นิยมนำข้าวเปลือกมาจำนำกับ ธกส. มากนัก ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 23 กรกฎาคม 2536

ประการแรก ชาวนาต้องเสียค่าใช้จ่ายในการขนส่งข้าวเปลือกไปยังยุ้งฉางหรือคลังสินค้าที่ ธกส.กำหนด ในบางท้องที่ ยุ้งฉางหรือคลังสินค้านั้นตั้งไกลจากไร่นา ต้นทุนการขนส่งที่สูงไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้จากสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

ประการที่สอง ราคาข้าวเปลือกที่จำหน่ายได้ไม่สูงนัก เพราะในขั้นต้น ธกส. ยึดถือราคาตลาดในแต่ละท้องถิ่นในการประเมินราคาจำหน่าย

นับตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2528/2529 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการการจำหน่ายข้าวเปลือกของ ธกส. อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในขั้นต้น สินเชื่อที่ชาวนาได้รับจากการจำหน่ายข้าวเปลือกกับ ธกส. มีมูลค่าเท่ากับร้อยละ 80 ของราคาข้าว เฉพาะกรณีที่ชาวนายนั้นเป็นลูกค้า ธกส. อยู่แล้ว หากมิได้เป็นลูกค้า ธกส. จะได้สินเชื่อเพียงร้อยละ 70 ในฤดูการผลิตปี 2533/2534 เริ่มมีการปรับเปลี่ยนเกณฑ์การคำนวณสินเชื่อเป็นร้อยละ 90 ของราคาข้าว ซึ่งทำให้ชาวนาได้รับสินเชื่อเพิ่มขึ้น

ประการที่สอง ราคาข้าวเปลือกที่ใช้เป็นฐานในการประเมินสินเชื่อ แต่เดิมใช้ราคาตลาดในท้องที่ นับตั้งแต่ฤดูการผลิตปี 2533/2534 เป็นต้นมารัฐบาลหันมากำหนดราคาเป้าหมายแทน โดยที่ราคาเป้าหมายที่กำหนดมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

กระนั้นก็ตาม หากไม่นับฤดูการผลิตปี 2535/2536 แล้ว ธกส. ไม่สามารถจำหน่ายข้าวเปลือกได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ในขั้นต้น ธกส. ตั้งใจที่จะเป็นกลไกของรัฐบาลในการจำหน่ายข้าวเปลือก เนื่องจากมีความเสี่ยงในการขาดทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อชาวนาไม่มาไถ่ถอน ข้าวเปลือกที่จำหน่ายไว้ และเมื่อข้าวเปลือกที่รับจำหน่ายเสื่อมคุณภาพ ด้วยเหตุนี้เอง ธกส. ในขั้นต้นจึงจัดสรรสินเชื่อให้แก่ลูกค้าเก่าแตกต่างจากลูกค้าใหม่ (80% เทียบกับ 70% ของราคาข้าว) เพราะ ธกส. มีสารสนเทศเกี่ยวกับลูกค้าเก่ามากพอสมควร ในขณะที่เกือบไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับลูกค้าใหม่เลย การที่ข้าวเปลือกเสื่อมคุณภาพตามกาลเวลา ทำให้ธกส. ต้องกำหนดความชื้นของข้าวเปลือกที่รับจำหน่าย ซึ่งโดยทั่วไปกำหนดไว้ในระดับไม่เกิน 15% เนื่องจากข้าวเปลือกที่มีความชื้นสูงมากเพียงใด ยิ่งเสื่อมคุณภาพเร็วเพียงนั้น แต่การกำหนดระดับความชื้นของข้าวเปลือกในด้านหนึ่งเป็นประโยชน์แก่ ธกส. และรัฐบาล แต่ในอีกด้านหนึ่งกลับทำให้ชาวนาในภาคกลางจำนวนมากไม่สามารถจำหน่ายข้าวเปลือกกับ ธกส. ได้ เนื่องจากข้าวในภาคกลางมีความชื้นสูงเพราะต้องเผชิญกับภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ จารีตในการนำข้าวที่เก็บเกี่ยวไปตากแดดก่อนนำออกจำหน่าย เพื่อลดความชื้นได้ค่อยๆหมดไป

ปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพไม่เพียงแต่จะทำให้ ธกส. ต้องกำหนดระดับความชื้นของข้าวที่รับจำหน่ายเท่านั้น หากทว่ายังต้องกำหนดระยะเวลาการไถ่ถอนข้าวเปลือกให้สั้นอีกด้วย

โดยทั่วไป ระยะเวลาชำระหนี้อยู่ระหว่าง 3-6 เดือน แต่เมื่อรัฐบาลให้สิ่งจูงใจแก่ชาวนาในการจำหน่ายข้าวกับ ธกส. มากเพียงใด โอกาสที่ชาวนาจะไม่ไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้ก็ยังมีมากเพียงนั้น ผลที่ตามมาก็คือ รัฐบาลต้องเลื่อนกำหนดเวลาการไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้ออกไป บางครั้งยาวนานถึง 13 เดือน

ปรากฏการณ์ที่ชาวนาไม่ไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้กับ ธกส. มีมาตั้งแต่เมื่อ ธกส. เริ่มรับจำหน่ายข้าว แต่ในชั้นแรกมีไม่มากนัก เพิ่งจะเป็นปัญหาอย่างใหญ่หลวงในฤดูการผลิตปี 2535/2536 ทั้งนี้ปรากฏว่า ธกส. รับจำหน่ายข้าว 3.37 ล้านตัน แต่ชาวนาไถ่ถอนไปเพียง 186,962 ตัน คงค้างอยู่ประมาณ 3.19 ล้านตัน เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะรัฐบาลกำหนดราคาเป้าหมายไว้สูงเกินไป มีหน้าขายยังประเมินสินเชื่อกำหนดราคาในอัตราสูงเกินไป (90% แทนที่จะเป็น 80% ของราคาเป้าหมาย) เมื่อถึงกำหนดการไถ่ถอนข้าวที่จำหน่ายไว้ ราคาข้าวภายในประเทศกลับตกต่ำกว่าราคาเป้าหมายเป็นอันมาก ความผันผวนของราคาข้าวดังกล่าวนี้ ทำให้ชาวนาไม่ได้รับประโยชน์จากการจำหน่ายข้าวกับ ธกส. มีหน้าขายยังต้องชำระดอกเบี้ยแก่ ธกส. อีกด้วย ชาวนาจึงตัดสินใจทิ้งข้าวไว้แก่ ธกส.

แต่ ธกส. เป็นเพียงผู้รับจำหน่ายข้าวเท่านั้น หากเจ้าของข้าวที่รับจำหน่ายไว้ไม่ แม้ข้าวจะเสื่อมคุณภาพ ธกส. ก็ไม่สามารถจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ จนกว่าจะได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ข้าวเหล่านั้น คณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจในการประชุมเมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2536 จึงมีมติให้ ธกส. ซื้อข้าวที่รับจำหน่ายไว้จากชาวนา โดยอาศัยเงินกู้จากธนาคารออมสิน 8,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 10.5% ระยะเวลาการกู้ 1 ปี โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน ธกส. จะใช้เงินจำนวน 8,000 ล้านบาทซื้อข้าวที่รับจำหน่ายไว้ โดยจ่ายในราคา 90% ของราคาเป้าหมาย 4,100-4,200 บาทต่อตัน เมื่อชาวนาขายข้าวให้ ธกส. แล้ว จะได้นำเงินมาชำระหนี้คืนแก่ ธกส. ทั้งนี้รัฐบาลยกภาระดอกเบี้ยที่ต้องจ่ายให้ เมื่อ ธกส. มีกรรมสิทธิ์ในข้าวที่รับจำหน่ายแล้ว จะได้นำข้าวเหล่านั้นไปแปรสภาพเพื่อให้องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) นำออกจำหน่ายทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลจะเป็นผู้รับภาระการขนส่งข้าวเปลือกไปยังโรงสีและชดเชยผลการขาดทุนในการดำเนินงานเจ้าหน้าที่ ธกส. คาดว่า จะต้องขาดทุนในการดำเนินการประมาณ 2,000 ล้านบาท อนึ่ง มีรายงานข่าวในเดือนมิถุนายน 2536 ธกส. ตกลงนำข้าวที่รับจำหน่ายไว้ปริมาณ 700,000 ตันมาสีและแปรสภาพเป็นข้าวชนิด 35% เพื่อให้ อตก. นำไปขายให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์

โครงการรับจำหน่ายข้าวเปลือกของ ธกส. ประสบภาวะการขาดทุนมาโดยตลอด ในอดีตจนถึงฤดูการผลิตปี 2533/2534 ส่วนขาดทุนจากการดำเนินโครงการอาศัยเงินชดเชยจาก

กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร แต่ในฤดูการผลิตปี 2534/2535 เริ่มอาศัยเงินชดเชยจากกองทุนรวมช่วยเหลือเกษตรกร เนื่องจากเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเหือดแห้ง เงินชดเชยการขาดทุนดังกล่าวนี้ปีหนึ่ง ๆ มีไม่เกิน 400 ล้านบาท แต่ในฤดูการผลิตปี 2535/2536 อาจสูงถึง 2,000 ล้านบาท ซึ่งนับว่าสูงเป็นประวัติการณ์

การที่ ธกส. เข้ามาดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ไม่เพียงเป็นเพราะเหตุว่า ธกส. ในฐานะองค์กรของรัฐจักต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐเท่านั้น หากยังเป็นเพราะเหตุว่าโครงการนี้เป็นประโยชน์ต่อ ธกส. เองด้วย ชาวนาที่เป็นลูกหนี้ ธกส. เมื่อได้รับเงินจากการจำนำข้าวกับ ธกส. ย่อมสามารถชำระหนี้แก่ ธกส. ได้ โครงการรับจำนำข้าวเปลือกจึงช่วยให้ ธกส. ได้รับการชำระหนี้จากชาวนาตรงต่อเวลามากขึ้น โดยที่อัตราดอกเบี้ยลดลงด้วย นี่เป็นเหตุผลที่จะอธิบายว่า เหตุใด ธกส. จึงมีความโน้มเอียงที่จะรับจำนำข้าวจากชาวนาที่เป็นลูกหนี้มากกว่าชาวนาที่ไม่เป็นลูกหนี้ แต่เมื่อรัฐบาลกำหนดให้ ธกส. ต้องรับจำนำข้าวจากชาวนาที่มีได้เป็นลูกหนี้ แม้จะทำให้ ธกส. ได้ประโยชน์น้อยลง อีกทั้งมีความเสี่ยงต่อการขาดทุนเพิ่มขึ้น กระนั้นก็ตาม ธกส. ก็มีได้สูญเสียมากนัก เพราะรัฐบาลรับภาระส่วนขาดทุนในการดำเนินโครงการค่อนข้างเต็มที่

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลให้ ธกส. รับจำนำข้าวเปลือกไปทำไมกัน เหตุผลพื้นฐานของโครงการดังกล่าวนี้ก็คือ รัฐบาลไม่ต้องการให้ชาวนาเร่งขายผลผลิต เพราะจะทำให้ราคาข้าวตกต่ำอย่างฮวบฮาบ การรับจำนำข้าวเป็นกลวิธีในการดึงข้าวออกจากการหมุนเวียนในตลาด ซึ่งอาจผลักดันให้ราคาสูงขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการที่ทำให้เชื่อว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. ไม่สู้มีผลในการสร้างราคามากนัก กล่าวคือ

ประการแรก ปริมาณข้าวเปลือกที่ ธกส. รับจำนำในปีหนึ่งๆมีไม่มากนัก โดยทั่วไปมีไม่ถึง 10% ของปริมาณผลผลิต ทั้งนี้ยกเว้นฤดูการผลิตปี 2529/2530 และปี 2535/2536 ความจำกัดของงบประมาณและกำลังคนของ ธกส. ทำให้มีอาจขยายปริมาณการรับจำนำได้มากนัก

ประการที่สอง ข้าวเปลือกที่ ธกส. รับจำนำนั้นมิได้หลุดจากการหมุนเวียนในตลาดเสียเลยทีเดียว เพราะในเวลาต่อมา ธกส. ก็นำข้าวเปลือกที่ใกล้จะเสื่อมคุณภาพแปรรูปและนำออกจำหน่ายในตลาด ดังนั้น เมื่อ ธกส. ดึงข้าวเปลือกออกจากตลาดด้วยการรับจำนำพ่อค้าคนกลางและโรงสีก็จะลดการเสนอซื้อข้าวเปลือกด้วย เพราะสามารถคาดการณ์ได้อย่างถูกต้องว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต เนื่องจาก ธกส. จะต้องปล่อยข้าวสู่ตลาดในเวลาต่อมา

พ่อค้า คนกลางและโรงสีจึงเลื่อนการเสนอซื้อไปในอนาคต การรับจำนำข้าวเปลือกของ ธกส. จึงมิได้มีผลในการพุงราคามากดังที่มักจะคาดหวังกัน

ประการที่สาม แม้ว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกจะมีเจตนารมณ์ที่จะดึงข้าวเปลือกออกจากตลาด แต่โดยเหตุที่ ธกส. ต้องฝากข้าวที่รับจำนำไว้กับโรงสีและคลังสินค้าต่างๆ เนื่องจากไม่มียุ้งฉางของตนเองจำนวนมากพอ จนท้ายที่สุดถึงกับอนุญาตให้ชาวนาเก็บข้าวเปลือกที่จำนำกับ ธกส.ไว้เอง ดังนั้น จึงมีเหตุผลน่าเชื่อว่า จะมีการนำข้าวเปลือกที่ ธกส.รับจำนำไว้นี้เวียนออกขาย เพียงแต่ไม่ทราบแน่ชัดว่ามีจำนวนมากน้อยเพียงใดเท่านั้น ปริมาณข้าวเปลือกที่หลุดจากการหมุนเวียนในตลาดจึงมีน้อยกว่าปริมาณที่ ธกส.รับจำนำ

ความจำกัดของงบประมาณทำให้การรับจำนำข้าวเปลือกมีอาจกระทำการเป็น การทั่วไป และเปิดช่องให้มีการใช้โครงการนี้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองได้ เพราะการณืปรากฏว่า ในยุคสมัยที่พรรคชาติไทยยึดกุมอำนาจการบริหาร โครงการรับจำนำข้าวเปลือกมักจะมุ่งสู่จังหวัดสุพรรณบุรีและจังหวัดใกล้เคียงเป็นปฐม ในแง่นี้ หากโครงการนี้จะมีผลกระทบต่อราคา ผลกระทบนั้นจะจำกัดเฉพาะบางท้องที่ในช่วงเวลาอันสั้น นอกจากนี้ ยังมีเหตุผลที่จะเชื่อว่า ในปีที่รัฐบาลกำหนดราคาเป้าหมายไว้สูง ไม่เพียงแต่จะจูงใจให้ชาวนาจำนำข้าวเปลือกกับ ธกส.เท่านั้น หากยังชักจูงให้พ่อค้าคนกลางและโรงสีนำข้าวเปลือกไปจำนำกับ ธกส.โดยอาศัยชื่อชาวนาด้วย เพราะการจำนำกับ ธกส.ได้ราคาดีกว่าการนำออกขายในตลาด หากการณืเป็นจริงเช่นนั้น ไม่เพียงแต่จะทำให้โครงการนี้ไม่เป็นประโยชน์ต่อชาวนาเท่าที่ควรแล้ว ยังอาจมีผลในการทำลาย ธกส.ในระยะยาวด้วย การซื้อราษฎรบังหลวงและความประพฤติมิชอบใน ธกส.จะมีมากขึ้น ทั้ๆที่องค์กรแห่งนี้ได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่มีผลงานที่มีประสิทธิภาพและซื่อสัตย์สุจริตมาก่อน

ข้าวรัสเซีย

ข้าวรัสเซียกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่สันคลอนสัมพันธภาพระหว่างไทยกับรัสเซีย เมื่อรัสเซียเป็นหนี้ข้าวที่ซื้อจากไทย และถึงกำหนดต้องชำระหนี้ แต่มีอาจชำระได้ เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจอันเลื่อมโทรมและฐานะการเงินอันอ่อนแอ ครั้นเมื่อฝ่ายไทยทวงถาม รัสเซียกลับทำแชเชือน

รัฐบาลไทยตกลงใจขายข้าวแก่รัสเซียครั้งแรกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2533 ซึ่งเป็นยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยนายอมเรศ ศีลาอ่อน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายจร จุฑารัตนกุล ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ตกลงขายข้าวชนิด 15% จำนวน 200,000 ตันในราคาตันละ 261 เหรียญอเมริกัน โดยให้รัสเซียผ่อนชำระภายในกำหนด 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 4% ต่อปี ในขณะนั้น กระทรวงพาณิชย์มีข้าวขาว 15% อยู่ในสต็อกเพียง 25,000 ตัน จึงต้องกว้านซื้อข้าวอีก 175,000 ตันเพื่อส่งมอบแก่รัสเซีย การจัดซื้อข้าวดังกล่าวนี้ต้องมีเงินทุนประมาณ 1,373 ล้านบาท กระทรวงพาณิชย์โดยองค์การคลังสินค้ากู้เงินจำนวน 1,272 ล้านบาทจากธนาคารกรุงไทย จำกัด และยืมเงินทરรองจ่ายจำนวน 88 ล้านบาทจากหน่วยบัญชีข้าว ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

ในการดำเนินโครงการข้าวรัสเซียปีแรก กระทรวงพาณิชย์ติดค้างดอกเบี้ยอันพึงชำระแก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด 63 ล้านบาท และต้องคืนเงินยืมจำนวน 88 ล้านบาทแก่หน่วยบัญชีข้าว เพื่อให้สามารถปิดบัญชีในปีงบประมาณ 2534 ได้ แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีปัญหาชำระหนี้ จึงเสนอขอของบประมาณจำนวน 151 ล้านบาทจากรัฐบาล ทั้งนี้ตามมติคณะกรรมการรับซื้อและเร่งระบายนข้าวออกต่างประเทศ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2534

ข้าวรัสเซียจำนวน 200,000 ตัน ซึ่งทำสัญญาขายในปี 2533 นี้ ถึงกำหนดต้องชำระหนี้งวดแรกเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2535 แต่รัฐบาลรัสเซียยังมิได้ชำระ รัฐบาลไทยเริ่มร้อนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ในเดือนมกราคม 2536 นายอันโดร อัมบาร์ตซันเนน (Andrei Ambartsunnain)

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2536

รองประธาน Exportkhleb ให้คำรับรองว่า Bank of Foreign Trade Department for the Russian Federation จะเป็นผู้ชำระหนี้ข้าวแก่รัฐบาลไทย (*The Nation*, January 9, 1993) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2536 นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่ารัสเซียตกลงที่จะชำระหนี้ข้าวเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินมูลค่า 17 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โดยกระทรวงการคลังรัสเซียเป็นผู้ออก (*The Nation*, February 24, 1993) การชำระหนี้ด้วยตั๋วสัญญาใช้เงินย่อมมีความหมายว่าเป็นการเลื่อนการชำระหนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2536 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์รัสเซีย พร้อมด้วยเอกอัครราชทูตรัสเซียประจำประเทศไทย เข้าพบนายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไทยได้ทวงหนี้ข้าวที่รัสเซียยังคงค้างชำระ พร้อมทั้งชี้แจงว่า หากไม่ชำระหนี้ข้าวเดิม รัฐบาลไทยจะไม่ขายข้าวงวดใหม่ (*สยามโพสต์* ฉบับวันที่ 23 เมษายน 2536)

ครั้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2536 คณะกรรมการรับซื้อข้าวและเร่งระบายข้าวออกต่างประเทศ อันมีนายอำนาจ วิทวัส รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีมติให้ส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรีเดินทางไปเจรจาทวงหนี้ข้าวรัสเซีย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (*สยามโพสต์* ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2536) แต่บางฉบับกล่าวถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2536)

ด้วยเหตุที่รัสเซียมิได้ชำระหนี้ข้าวแก่ไทย รัฐบาลไทยจึงต้องแบกภาระหนี้จำนวน 1,272 ล้านบาทที่องค์การคลังสินค้าจากธนาคารกรุงไทย เพื่อซื้อข้าวจัดส่งให้รัสเซีย ภาระในชั้นแรกนี้ประกอบด้วย ดอกเบี้ยเงินกู้ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ครบกำหนด 21.81 ล้านบาท และเบี้ยปรับเดือนละ 21.30 ล้านบาท รวมเบี้ยปรับที่ค้างชำระ 6 เดือน ประมาณ 127.8 ล้านบาท ดังนั้น จนถึงเดือนมิถุนายน 2536 กระทรวงพาณิชย์ต้องรับภาระทางการเงินแทนรัสเซีย 149.61 ล้านบาท หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวว่า กระทรวงพาณิชย์กำลังเสนอคณะรัฐมนตรีให้ธนาคารกรุงไทยยกเว้นเบี้ยปรับ และให้กระทรวงการคลังรับภาระดอกเบี้ยหนี้ข้าวรัสเซียแทน พร้อมทั้งนี้ก็ให้ธนาคารกรุงไทยผ่อนผันการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยของรัฐบาลรัสเซียออกไปอีก 1 ปี ทั้งนี้ ธนาคารกรุงไทยจึงต้องออกตั๋วสัญญาใช้เงินฉบับใหม่ให้แก่รัฐบาลรัสเซียในวงเงิน 1,282.19 ล้านบาทตามเงื่อนไขเดิม โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 3 มิถุนายน 2536)

ในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 2536 นายกษิต ภิรมย์ เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซียได้เข้าพบนายโอเล็ก ดาวิดอฟ (Oleg Davidov) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คนหนึ่งที่ เพื่อเจรจาเกี่ยวกับการชำระหนี้ข้าวจำนวน 17 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งถึงกำหนดต้องชำระ (หนี้ข้าวทั้งหมดมีจำนวน 63 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) แต่นายดาวิดอฟไม่เพียงแต่

จะปล่อยให้ให้นายกษัตริย์นั่งคอยนับชั่วโมงเท่านั้น หากทว่ายังปฏิเสธการรับรู้เรื่องหนึ่งซ้ำอีกด้วย ทั้งๆที่เจ้าหน้าที่รัสเซียซึ่งมีบทบาทในการเจรจาเรื่องนี้นั่งอยู่ในที่ประชุมด้วย พฤติกรรมของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวนี้ทำให้นายกษัตริย์ประหลาดใจด้วยการเดินออกจากที่ประชุม ต่อมานายยอริยฟี กุนนาดเซ (Georgiv Kunadze) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศได้ขอโทษเอกอัครราชทูตไทยในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น (*Bangkok Post*, June 3, 1993) ท้ายที่สุดมีรายงานข่าวว่า รัสเซียอาจชำระหนี้ซ้ำด้วยเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ MI 17-V (*The Nation*, June 30, 1993)

แม้ว่าจะมีข่าวเรื่องรัสเซียไม่สามารถชำระหนี้ซ้ำ 200,000 ตัน ที่ทำสัญญาซื้อในปี 2533 แต่ตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา รัสเซียยังคงเคลื่อนไหวกู้ซื้อข้าวไทยตลอดเวลา และฝ่ายไทยก็เคลื่อนไหวกู้ขายข้าวรัสเซียด้วยเช่นกัน รัสเซียมิได้ซื้อข้าวจากรัฐบาลไทยเท่านั้น หากยังซื้อจากพ่อค้าเอกชนด้วย

ในปี 2534 มีรายงานข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า บริษัทไทยฟ้า (2511) จำกัด ได้สัญญาซื้อข้าวชนิด 15% ปริมาณ 200,000 ตันจากรัสเซีย ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ศกเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยตกลงที่จะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) จำนวน 50 ล้านดอลลาร์อเมริกันให้แก่บริษัทไทยฟ้า ระยะเวลาการชำระหนี้ 2 ปี แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องการผู้ค้ำประกันหนี้ซ้ำของรัสเซีย เพราะไม่แน่ใจว่า รัสเซียมีความสามารถในการชำระหนี้ กระทรวงพาณิชย์ไทยจึงขอให้กระทรวงพาณิชย์ญี่ปุ่นค้ำประกันหนี้จำนวนนี้ ก่อนหน้านั้นรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้เงินกู้จำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันแก่รัสเซีย

ในปี 2535 มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการขายข้าวรัสเซียในรูปรัฐบาลกับรัฐบาล 2 ระลอก กล่าวคือ

ระลอกแรก ได้แก่ สัญญาซื้อข้าวชนิด 15% ปริมาณ 450,000 ตัน (บางกระแสข่าวรายงานว่า 500,000 ตัน) ราคาขายตันละ 280.25 เหรียญอเมริกัน (ราคา f.o.b.) สัญญาลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 ธนาคารกรุงไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่ผู้ส่งออกมูลค่า 200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้ธนาคารกรุงไทยกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย 2,500 ล้านบาท และเป็นเงินกู้ของธนาคารกรุงไทยเอง 2,500 ล้านบาท ระยะเวลาการชำระหนี้ 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 7.75% ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของ packing credit ซึ่งปกติคิด 10% กระทรวงพาณิชย์ได้จัดสรรโควตาข้าวรัสเซียให้แก่พ่อค้าส่งออกเมื่อวันที่ 3-4 มีนาคม 2535 ส่วนหนึ่งจัดสรรตามสัดส่วนสต็อกข้าวของผู้ส่งออกแต่ละราย (1.75 แสนตัน) อีกส่วนหนึ่งจัดสรรตามความร่วมมือที่ผู้ส่งออกแต่ละรายให้แก่กระทรวงพาณิชย์ในการพยุงราคาข้าวปี 2534 (1.75 แสนตัน) ผลการจัดสรรโควตา ซึ่งปรากฏว่า กลุ่มแสงทองค้าข้าวและกลุ่มแหลมทองค้าข้าวได้โควตา มากกว่าผู้ส่งออกกลุ่มอื่นๆ ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีการคำนวณ

กันว่า การขายข้าวรัสเซียจะจะมีกำไรสูงถึงตันละ 23 เหรียญอเมริกัน อย่างไรก็ตาม สมาคมผู้ส่งออกต่างประเทศ ซึ่งทำท่าจะประท้วงในขั้นแรก ท่าทีสุดท้ายก็ไม่กล้าประท้วง นอกจากนี้ กำไรที่คาดว่าจะมีมากในขั้นต้น กลับไม่มากเท่าที่คาด เพราะต่อมาในเดือนตุลาคม 2535 รัฐบาลรัสเซียขอให้ลดราคาข้าวที่ขายลงเหลือตันละ 275.25 เหรียญอเมริกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2535

ระลอกที่สอง ได้แก่ การขอซื้อข้าว 700,000 ตันในเดือนพฤศจิกายน 2535 แต่ได้รับการหักท้วงจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังว่า รัสเซียไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ ประกอบกับหนี้ข้าวรัสเซียปี 2533 ยังมีได้ชำระ ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับข้าวรัสเซียระลอกที่สองนี้จึงหยุดชะงักลง

เมื่อเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า รัสเซียมีปัญหาในการชำระหนี้ข้าวที่ซื้อตั้งแต่ปี 2533 ผู้นำในคณะรัฐบาลเริ่มผลักดันให้รัสเซียชำระหนี้ข้าวเป็นสินค้า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยต้องการแลกข้าวกับน้ำมัน ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายสุภชัย พานิชภักดิ์ และคณะกรรมการ นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่นายอำนาจ วิวิธร และ พ.อ.วินัย สมพงษ์ ต้องการแลกข้าวกับเหล็ก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตเหล็กกล้าภายในประเทศ ดังเช่นกลุ่มสหวิริยา และเป็นประโยชน์ต่อการรถไฟแห่งประเทศไทยในการประกอบรถไฟ

เรื่องข้าวรัสเซียคงจะยังไม่จบง่ายๆ เพราะข้าวที่ซื้อในปี 2533 ยังชำระหนี้ไม่หมด ส่วนข้าวที่ซื้อในปี 2535 จะถึงกำหนดชำระหนี้ในปี 2537 แม้เพียงการชำระหนี้งวดแรกของข้าวปี 2533 ประชาชนคนไทยต้องแบกภาระหนี้ข้าวรัสเซียไปแล้ว 300.61 ล้านบาท หากท้ายที่สุด รัสเซียไม่สามารถชำระหนี้ข้าวได้ คนไทยจะต้องแบกภาระหนี้ข้าวรัสเซียมากกว่า 1,373 ล้านบาท (เฉพาะข้าวปี 2533)

ชาวรัสเซียได้ประโยชน์จากการบริโภคข้าวที่ซื้อจากไทย แม้จะมีการปล่อยข่าวว่า ไทยขายข้าวรัสเซียได้ราคาดี แต่รัสเซียก็ใช้ยุทธวิธีการเจรจาขอลดราคาข้าวในภายหลัง ข้างฝ่ายไทยด้วยเหตุที่เกรงว่ารัสเซียจะเบียดหนี้ก็จ่ายอมนลดราคาตามคำขอ รัสเซียมิได้ซื้อข้าวด้วยเงินสด หากแต่ซื้อข้าวเงินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บก็ต่ำกว่าอัตราตลาดมาก คือ 4% สำหรับข้าวปี 2533 และ 7.75% สำหรับข้าวปี 2535 ข้าวรัสเซียจึงมิได้มีราคาดีตามที่ปรากฏ

แล้วสังคมไทยได้อะไรจากการขายข้าวรัสเซีย ?

ในกรณีข้าวรัสเซียปี 2533 ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระการขายข้าวขาดทุนและภาระหนี้ที่รัสเซียไม่สามารถชำระหรือชำระช้ากว่ากำหนด ในกรณีข้าวรัสเซียปี 2535 ผู้ส่งออกที่ได้รับโควตาข้าวรัสเซียได้กำไรจากการส่งออก แม้กำไรจะมีไม่มากเท่าประมาณการเบื้องต้นก็ตาม แต่รัฐบาลไทยเป็นผู้รับภาระทางการเงินในกรณีที่รัสเซียไม่สามารถชำระหนี้หรือชำระหนี้ช้ากว่ากำหนด ซึ่งภาระดังกล่าวนี้ในที่สุดตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ชาวนาไทยได้ประโยชน์จากการขายข้าวรัสเซียหรือไม่และเพียงใด เพราะไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การขายข้าวรัสเซียช่วยให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่ที่แน่ๆก็คือ หากนำเงินที่รัฐบาลไทยสูญเสียไปกับการขายข้าวรัสเซียมาแจกให้แก่ชาวนาไทย ชาวนาไทยจะได้ประโยชน์มากกว่าที่ได้จากการขายข้าวรัสเซีย

ข้าวฟิลิปปินส์

อาการลู่กลืนในการขายข้าวให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อแลกกับปุ๋ยกำลังสร้างภาระทางการคลังให้แก่ประชาชนคนไทย และสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และนายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยเฉพาะ

เมื่อนายอุทัย พิมพ์ใจชน ลงนามในข้อตกลงแลกข้าวกับปุ๋ย กับนายโรเบอर्टอซีบาสเตียน (Roberto Sebastian) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแห่งประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2536 นั้น ราคาข้าวภายในประเทศไทยกำลังตกต่ำ และพรรคการเมืองฝ่ายค้านกำลังเตรียมการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นเป้าสำคัญอยู่ด้วย แรงกดดันเหล่านี้มีส่วนทำให้กระทรวงพาณิชย์ต้องเร่งระบายนข้าวออกนอกประเทศ โดยหวังว่าจะช่วยให้ราคาข้าวภายในประเทศกระเตื้องขึ้น โครงการแลกข้าวกับปุ๋ยของฟิลิปปินส์ถูกคิดค้นขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าวนี้ แต่อาการลู่กลืนโดยมุ่งแต่จะระบายข้าวออกนอกประเทศเพียงอย่างเดียว ทำให้การเจรจาระหว่างประเทศเป็นไปอย่างหละหลวม

เมื่อคณะผู้แทนไทยเดินทางไปเจรจากับฟิลิปปินส์นั้น กระทรวงพาณิชย์จำต้องหิวเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปด้วย เพราะกระทรวงเกษตรจะเป็นผู้นำปุ๋ยไปจำหน่ายให้แก่เกษตรกร เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรเปิดเผยต่อหนังสือพิมพ์ในเวลาต่อมาว่า การประชุมเป็นไปอย่างฉุกฉลุกรุก โดยที่ทางฝ่ายฟิลิปปินส์มิได้เตรียมการลงนามในสัญญาการซื้อขายข้าวแต่กระทรวงพาณิชย์ไทยเร่งให้ลงนามในสัญญา โดยที่ยังมิได้ตกลงราคาปุ๋ยที่ฝ่ายไทยจะซื้อ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2536)

สัญญาการซื้อขายข้าวฟิลิปปินส์ตกลงว่า รัฐบาลไทยจะขายข้าวขาวชนิด 35% ปริมาณ 155,000 ตัน ให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ในราคาตันละ 185 เหรียญอเมริกัน โดยฝ่ายฟิลิปปินส์ชำระราคาข้าวเป็นปุ๋ย ทั้งนี้จะมีการตกลงราคาปุ๋ยในภายหลัง ฟิลิปปินส์กำหนดให้ไทยส่งมอบข้าวภายในวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 โดยฟิลิปปินส์จะส่งมอบปุ๋ยระหว่างเดือนกันยายน 2536 ถึงเดือนมีนาคม 2537

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 สิงหาคม 2536

ข้าวจำนวน 155,000 ตันที่ขายให้แก่ฟิลิปปินส์นี้ ระดมจากหน่วยงานของรัฐ 3 หน่วย คือ

(1) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) 80,000 ตัน โดยที่ อตก.นำข้าวจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ที่รับจำหน่ายจากชาวนาตามโครงการพยุหราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล

(2) องค์การคลังสินค้า 40,000 ตัน

(3) กรมการค้าต่างประเทศ ประมาณ 30,000 ตัน

ด้วยเหตุที่สัญญาการขายข้าวฟิลิปปินส์เป็นสัญญาที่ต้องส่งมอบข้าวในช่วงเวลาอันสั้น ฝ่ายไทยจึงประสบปัญหาในการส่งมอบข้าวตั้งแต่ต้น และมีที่ทำว่าจะไม่สามารถส่งมอบข้าวตามกำหนดเวลา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีเรือเดินทะเลเพื่อขนส่งข้าวไปฟิลิปปินส์ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะองค์การของรัฐที่มีหน้าที่ส่งมอบข้าว มิได้มีข้าวในมือจำนวนมากพอที่จะส่งได้โดยทันที การณ์จึงปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐบาลหน่วยดังเช่น อตก. ต้องขอยืมข้าวจากพ่อค้าเอกชนเพื่อส่งมอบให้แก่ฟิลิปปินส์ ดังมีรายงานข่าวว่า อตก. ต้องยืมข้าวจากกลุ่มผู้เลี้ยง 6,500 ตัน กลุ่มข้าวกรุงสยาม 6,500 ตัน กลุ่มเกษตรไพศาล 2,000 ตัน และกลุ่มกิจจาพรไม่ทราบจำนวน (*The Nation*, June 25, 1993)

ในที่สุด รัฐบาลไทยก็ไม่สามารถส่งมอบข้าวให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ครบถ้วนตามสัญญา เพราะเมื่อสิ้นกำหนดการส่งมอบข้าว รัฐบาลไทยส่งมอบข้าวได้เพียง 85,350 ตัน ในจำนวนนี้เป็นข้าวของ อตก. 34,875 ตัน ธกส. 33,774 ตัน และกรมการค้าต่างประเทศ 16,701 ตัน (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2536) ส่วนที่เหลืออีก 65,200 ตัน รัฐบาลฟิลิปปินส์ขอให้ระงับการส่ง ทั้งนี้ตามโทรสารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ถึงกรมการค้าต่างประเทศ ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2536

การที่กระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ขอให้ระงับการส่งข้าวฟิลิปปินส์ มิได้มีสาเหตุมาจากกรณีที่ไทยไม่สามารถส่งมอบข้าวตามกำหนดเวลา หากแต่เป็นเพราะแรงกดดันทางการเมืองในฟิลิปปินส์เอง ในทันทีที่มีข่าวว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์ตกลงใจที่จะซื้อข้าวไทยโดยแลกกับปุ๋ยฟิลิปปินส์นั่นเอง ชาวนาฟิลิปปินส์ก็รวมกลุ่มประท้วง จนท้ายที่สุด คณะกรรมาธิการเกษตรแห่งวุฒิสภาฟิลิปปินส์ ต้องยื่นมือเข้ามาไต่สวน

ฟิลิปปินส์เคยเป็นตลาดข้าวสำคัญของไทยมาก่อน แต่ภายหลังการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ฟิลิปปินส์ก็สามารถพึ่งพิงตนเองในเรื่องธัญญาหารได้ ทั้งนี้ด้วยการทุ่มลงทุนในการจัดระบบการชลประทานเพื่อให้ได้ประโยชน์จากพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง (HYVs) รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวในหน่วยงานคล้ายคลึงกับรัฐบาลญี่ปุ่นและเกาหลีใต้ ทั้งนี้โดยมีนโยบายห้ามนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ เว้นแต่การผลิตภายในประเทศ

มีไม่เพียงพอแก่การบริโภค จึงจะนำเข้าได้ หลักการดังกล่าวนี้ปรากฏใน Magna Carta of Small Farmers Republic Act

คณะกรรมการเกษตรแห่งวุฒิสภาฟิลิปปินส์มีมติในช่วงต้นเดือนกรกฎาคม 2536 ว่า การนำเข้าข้าวไทยขัดต่อบทบัญญัติของ Magna Carta of Small Farmers Republic Act พร้อมทั้งเสนอรายงานยาว 8 หน้า เรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์หาทางบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ด้วยการลดปริมาณการนำเข้าจากไทย แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์ยืนยันว่า ฟิลิปปินส์กำลังมีปัญหาราคาขาดแคลนข้าว เนื่องจากปัญหาฝนแล้งทำให้ข้าวออกต่ำกว่าฤดูกาลปกติ ดังนั้น การนำเข้าข้าวจากไทยจึงมิได้ละเมิดกฎหมาย คณะกรรมการเกษตรได้แย้งว่า ข้อมูลสถิติของรัฐบาลฟิลิปปินส์มีอาจเชื่อถือได้ แม้ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2536 ประธานาธิบดีรามอสยังคงยืนยันการนำเข้าข้าวไทยต่อไป (*The Nation*, July 15, 1993) อีกเพียงสองวันต่อมา โทรสารจากกระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ก็มีถึงกระทรวงพาณิชย์ไทย สั่งระงับการซื้อข้าวไทยส่วนที่เหลือ

อาการลู่ลี้ลุลอนในการทำสัญญาขายข้าวฟิลิปปินส์ของกระทรวงพาณิชย์ครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศขาดสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบายข้าวของรัฐบาลฟิลิปปินส์ มิฉะนั้นก็คงไม่ลู่ลี้ลุลอนทำสัญญาขายข้าวให้แก่ประเทศที่มีกฎหมายห้ามการนำเข้าข้าว หากกระทรวงพาณิชย์มีสารสนเทศในเรื่องนี้ ก็ควรจะหยิบยกขึ้นมาเป็นหัวข้อในการเจรจาทำสัญญาขายข้าวตั้งแต่ต้น ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ทั่วทั้งที่มีสถานเอกอัครราชทูตไทยและทูตพาณิชย์ประจำประเทศฟิลิปปินส์ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า กระทรวงพาณิชย์ได้ใช้ประโยชน์จากองค์กรและบุคคลดังกล่าวนี้ แม้ว่าการระงับการซื้อข้าวไทยโดยพื้นฐานจะเป็นความผิดของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ไม่สามารถรักษาสัญญาและสั่งจะวาจาได้ แต่กระทรวงพาณิชย์ไทยก็มีข้อบกพร่องที่มีได้ตรวจสอบ นโยบายและกฎหมายข้าวฟิลิปปินส์ก่อนการเจรจาอย่างถี่ถ้วน

การที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ขอระงับการซื้อข้าวจากไทยนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ไทยอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง อดก.ต้องเสียหาย เพราะข้าวที่ อดก.ส่งมอบให้ฟิลิปปินส์นั้น อดก.ต้องขอยืมจากพ่อค้าเอกชน ทั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า อดก.ได้ทำข้อตกลงในการยืมข้าวจากพ่อค้าเอกชนอย่างไร และข้าวที่ยืมมาใช้นั้นยังคงค้างอยู่ในสต็อกมากน้อยเพียงใด ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลไทยอาจมิได้รับชำระค่าข้าวอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า สัญญาการขายข้าวฟิลิปปินส์ครั้งนี้เป็นสัญญาแลกข้าวกับปุ๋ย แม้ในวันที่ไทยส่งมอบข้าวไปแล้ว 85,350 ตัน และรัฐบาลฟิลิปปินส์สั่งระงับการซื้อข้าวไปแล้ว แต่ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงราคาปุ๋ยที่จะซื้อได้ กระทรวงเกษตรไทยหวังดึงว่าราคาปุ๋ย 15-15-15 และปุ๋ย 16-16-8 แพงกว่าที่เอกชนนำเข้า จึงขอต่อรองราคา และปรับจากราคา f.o.b. มาเป็นราคา c.i.f. (ดูตารางที่ 1) แต่การเจรจาเรื่องราคาปุ๋ยยังคงค้างเติ่งอยู่ เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรร้องเรียนต่อสื่อมวลชนว่า กระทรวงเกษตรมีปัญหาในการขอคู่สัญญาการขายข้าว

จากกระทรวงพาณิชย์ ครั้นเมื่อได้เห็นสัญญาแล้ว ปรากฏว่า สัญญาการขายข้าวมิได้ระบุว่า จะแลกกับปุ๋ย (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 20 และ 21 กรกฎาคม 2536)

ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยได้ส่งมอบข้าวให้ฟิลิปปินส์ไปแล้ว 85,350 ตัน แต่ฟิลิปปินส์ ยังมิได้ส่งมอบปุ๋ยให้แก่ไทย มีหน้าข้าวยังมิได้ตกลงราคาที่จะส่งมอบด้วย ดังนั้น อำนาจต่อรองของ กระทรวงเกษตรไทยที่จะขอลดราคาปุ๋ยฟิลิปปินส์จึงมีน้อย ทางฝ่ายไทยกำหนดเป้าหมาย อย่างคร่าวๆว่า ข้าวปริมาณ 155,000 ตัน ควรจะแลกกับปุ๋ยได้ 250,000 ตัน โดยประมาณ แต่ปัญหาในเรื่องนี้ก็ถูกซ้ำเติมด้วยความเป็นไปได้ที่ฟิลิปปินส์จะไม่สามารถส่งมอบปุ๋ยได้ตาม กำหนด ทั้งนี้มีรายงานข่าวว่า บริษัท The Philippine Phosphate Fertilizer ผลิตปุ๋ยได้เพียงปีละ 800,000 ตัน ส่วนใหญ่ใช้ในประเทศ ส่วนที่เหลือจึงส่งออก โดยที่ในขณะนี้ มีพันธะผูกพันในการ ส่งออกอยู่ก่อนแล้ว จึงเป็นเหตุให้มีโอกาสส่งมอบปุ๋ยให้ไทยในเดือนกันยายน 2536 นี้ได้

อาการลู่กลืนในการขายข้าวฟิลิปปินส์ของกระทรวงพาณิชย์ยังผลให้สัญญา การแลกข้าวกับปุ๋ยเป็นไปด้วยความหละหลวม และสามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่าเป็นการกระทำที่ไม่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน คงจะไม่มีผู้ที่มีสติสัมปชัญญะและความรู้สึกผิดชอบชั่วดีคนใด ที่จะทำสัญญาแลกข้าวกับปุ๋ย โดยที่มีการกำหนดราคาข้าว แต่ไม่มีการกำหนด ราคาปุ๋ย และโดยที่มีการส่งมอบข้าวในขณะที่ยังไม่มีข้อตกลงในเรื่องราคาปุ๋ย

กรณีข้าวฟิลิปปินส์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ที่ชี้ให้เห็นว่า การปล่อยให้ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยปราศจากการถ่วงดุลจาก ฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถก่อความเสียหายแก่แผ่นดินได้ บัดนี้ น่าจะถึงเวลาที่จะต้องทบทวน ประเด็นดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง

ตารางที่ 1

ราคาปุ๋ยฟิลิปปินส์ ตามข้อเสนอของฟิลิปปินส์และไทย
(เหรียญอเมริกันต่อตัน)

ประเภทของปุ๋ย	ข้อเสนอของฟิลิปปินส์ (ราคา f.o.b.)	ข้อเสนอของไทย (ราคา c.i.f.)
1. ปุ๋ย 16-20-0	121	133
2. ปุ๋ย 16-16-8	128	120
3. ปุ๋ย 15-15-15	189	170

- หมายเหตุ
1. ปุ๋ย 16-20-0 และปุ๋ย 16-16-8 เป็นราคาเทกอง
 2. ปุ๋ย 15-15-15 เป็นราคาบรรจุกระสอบ

กรณีอุปสรรคจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536

ตอนที่หนึ่ง

แม้ว่าชาวนาจะได้รับยกย่องว่าเป็น "กระดูกสันหลัง" ของชาติ แต่ชาวนาก็เป็นชนชั้นต่ำในสังคมที่ต้องทำงานชนิด "หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน" เสมอมา มีหน้าซำยังถูกเหยียบย่ำปีศาด้วยยุทธศาสตร์การพัฒาที่ไม่สมดุลตลอดช่วงเวลาหลังสงครามโลกที่สอง ด้วยฐานะทางเศรษฐกิจอันต่ำต้อย ชาวนาจึงกลายเป็น "สินค้าทางการเมือง" ที่ถูกรุมกินโต๊ะ ไม่เพียงแต่พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี และพ่อค้าส่งออกที่หากินจากชาวนาเท่านั้น นักการเมืองและข้าราชการก็หากินจากชาวนาด้วย

นับเป็นเวลาช้านานแล้วที่นโยบายข้าวถูกเสกสรรคืบแตงขึ้นมาจากพรางว่ามีขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวนา ทั้งๆที่เนื้อแท้ให้ประโยชน์แก่พ่อค้าส่งออกและเจ้าของโรงสี โดยที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายข้าวจำนวนไม่น้อยตกแก่ข้าราชการและผู้ทรงอำนาจทางการเมือง นโยบายข้าวฤดูการผลิตปี 2535/2536 มิใช่ข้อยกเว้นของความที่กล่าวข้างต้นนี้

การทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินนโยบายข้าวมีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เพียงแต่สาธารณชนจะมีโอกาสรับรู้หรือไม่เท่านั้น แต่สำหรับในฤดูการผลิตปี 2535/2536 ในยุคสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายอุทัย พิมพ์ใจชน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ปรากฏว่ามีกรณีอุปสรรคจากการดำเนินนโยบายข้าวหลายต่อหลายกรณี

กรณีข้อหากรณีหนึ่ง ได้แก่ การรับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกและโรงสีโดยกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มาตรการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันราคาข้าวเปลือกภายในประเทศให้สูงขึ้น โดยหวังว่า เมื่อกระทรวงพาณิชย์รับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกและโรงสีแล้ว พ่อค้าส่งออกและโรงสีจะกว้านซื้อข้าวในประเทศอีกทอดหนึ่ง หากข้าวที่กระทรวงพาณิชย์รับซื้อไว้ไม่ถูกปล่อยกลับไปหมุนเวียนในตลาด หรือมิได้ถูกส่งไปขายต่างประเทศชนิดที่ไปแย่งชิงตลาดของพ่อค้าส่งออกเอกชนแล้วไซ้ ราคาค้าวในประเทศน่าจะถีบตัวสูงขึ้น เนื่องจากมีข้าวจำนวนหนึ่งหลุดออกจากการหมุนเวียนในตลาด

ในฤดูการผลิต 2535/2536 กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศ ได้ดำเนินการรับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกและโรงสีรวม 7 ครั้ง ปริมาณ 796,384 ตัน โดยใช้เงิน ประมาณ 1,500 ล้านบาท เริ่มรับซื้อตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2535 จนถึงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2536 ข้าวที่รับซื้อได้แก่ ข้าวขาวชนิด 100% ชั้น 2 ข้าวขาว 15% ข้าวขาว 25% เลิศ ปลายข้าวขาวชนิด A-1 เลิศ และข้าวหนึ่งชนิด 100%

นอกเหนือจากกรมการค้าต่างประเทศแล้ว ยังมีหน่วยราชการอื่นๆ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ออกไปรับซื้อข้าว ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม รวมข้าวที่รับซื้อ 1,787,354 ตัน นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ยังรับจำหน่ายข้าวเปลือกอีกมากกว่า 3 ล้านตัน กระนั้นก็ตาม ราคาข้าวภายในประเทศมิได้กระเตื้องขึ้น จนสร้างความอับอายขายหน้าแก่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่มีอาจผลักดันราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้นได้

ในเดือนมีนาคม 2536 รัฐบาลได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโดยรับซื้อเข้าเก็บและเพื่อการส่งออกฤดูการผลิตปี 2535/2536" หรือที่เรียกกันย่อๆ ว่า กตข. โดยมีนายลิขิต เทอดสถิรศักดิ์ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ กตข. มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อข้าวตามนโยบายของรัฐบาลโดยถูกต้องหรือไม่

ผลการตรวจสอบพบว่า มีการส่งมอบข้าวเกรดสูงกว่าสัญญา 143,853 ตัน และส่งมอบข้าวเกรดต่ำกว่าสัญญา 211,391 ตัน รวมทั้งสิ้นมีการส่งมอบข้าวผิดสัญญา 355,244 ตัน คิดเป็นร้อยละ 44.6 ของปริมาณข้าวที่กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อทั้งหมด (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 16 กรกฎาคม 2536) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า บริษัทที่ส่งมอบข้าวไม่ตรงสัญญามีจำนวน 74 บริษัท ปริมาณ 379,301 ตัน (47.6%) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการเร่งรับซื้อข้าวเข้าเก็บและระบายออกต่างประเทศ (คณะกรรมการ 8 คน) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการรับซื้อข้าว ยินยอมให้มีการส่งมอบข้าวเกรดสูงกว่า 1 เกรดได้ แต่ไม่ยินยอมให้มีการส่งมอบข้าวเกรดต่ำกว่า ดังนั้น จึงมีบริษัทที่ละเมิดสัญญา 61 บริษัท และมีการส่งมอบข้าวผิดสัญญา 257,230 ตัน คิดเป็นร้อยละ 32.3 ของปริมาณข้าวที่กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อทั้งหมด (วัฏจักร ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม 2536)

หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันที่ 5 สิงหาคม 2536 รายงานว่า บริษัทที่ส่งมอบข้าวผิดสัญญาจำนวนไม่น้อยเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ในธุรกิจการส่งออกข้าว เช่น สุนัขอ้วน เสี่ยง ไชยพรค้าข้าวแสงทองค้าข้าว และนครหลวงค้าข้าว กลุ่มพ่อค้าข้าวเหล่านี้กุมส่วนแบ่งตลาดข้าวส่งออกถึง 70-80% หากถูกทางราชการลงโทษย่อมมีผลกระทบต่อส่งออกและราคาข้าวภายในประเทศอย่างสำคัญ

การส่งมอบข้าวไม่ตรงตามสัญญาปริมาณมากเช่นนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากความร่วมมือและการรู้เห็นเป็นใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้นายจเร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในขณะนั้นจะพยายามแก้ตัวอย่างไร ข้อแก้ตัวเหล่านั้นก็ยากที่จะ ฟังขึ้นเกือบทั้งสิ้น

กระทรวงพาณิชย์มีความเชื่อว่า การแทรกแซงตลาดด้วยการรับซื้อข้าวจะมีผล ในการดึงราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้น ความเชื่อเช่นนี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อข้าวที่รัฐบาลรับซื้อไว้ ถูกนำไปทิ้งทะเล หรือขนไปทิ้งทั่วโลกได้ การรับซื้อข้าวของรัฐบาลเพื่อระบายออกขายต่างประเทศ จะไม่มีผลในการผลักดันราคาภายในประเทศให้สูงขึ้น เพราะการค้าข้าวของรัฐบาลมักจะเป็นการ แยกชิงตลาดของพ่อค้าเอกชน ไม่มีตลาดข้าวตลาดใดที่รัฐบาลเข้าถึง โดยที่พ่อค้าเอกชนเข้าไม่ถึง

ด้วยเหตุที่กรมการค้าต่างประเทศไม่มียุ่งฉางในการเก็บรักษาข้าวที่รับซื้อไว้ จึงต้องฝากข้าวไว้กับบริษัทผู้ขาย กรมการค้าต่างประเทศมักอ้างข้อดีในการปฏิบัติเช่นนี้ว่า ยุ่งฉาง ของเอกชนอยู่ในฐานะที่จะปรับปรุงคุณภาพข้าวให้คงสภาพอยู่เสมอได้ดีกว่าการที่รัฐบาล จะเก็บรักษาข้าวเอง แต่การรับซื้อข้าวโดยที่ให้ผู้ขายเก็บรักษาข้าวแทนรัฐบาล ถึงจะมีการส่งมอบ ข้าว ก็เหมือนกับไม่มีการส่งมอบข้าว การรับซื้อข้าวของกรมการค้าต่างประเทศจึงมีสภาพเสมือน หนึ่งการรับซื้อ "กระดาษ" เพราะบริษัทเอกชนที่ขายข้าวในแก่กรมการค้าต่างประเทศสามารถ นำข้าวที่ "ขาย" ให้แก่รัฐบาลแล้วนั้นไปหมุนเวียนขายในตลาดหรือส่งออกก่อนได้ เพราะทราบแก่ ใจดีว่า กรมการค้าต่างประเทศไม่สามารถตรวจสอบสต็อกข้าวชนิดที่ขี้บได้ ยิ่งหากเจ้าหน้าที่ กระทรวงพาณิชย์รู้เห็นเป็นใจด้วยแล้ว ไม่ว่าจะมีการให้สินบาทคาดสินบนหรือไม่ก็ตาม การนำ ข้าวของรัฐบาลไปหมุนเวียนในตลาดก็ยิ่งเป็นเรื่องง่ายกว่าการปกกกล้วยเข้าปาก พ่อค้าข้าวเอกชน ต่างรู้ดีว่า กว่าที่รัฐบาลจะตรวจสอบสต็อกข้าวอย่างจริงจัง ก็ต่อเมื่อกระบวนการรับซื้อข้าวของ กระทรวงพาณิชย์สิ้นสุดลงแล้ว นั้นย่อมหมายความว่า บริษัทที่ขายข้าวให้รัฐบาลแล้ว สามารถ นำข้าวของรัฐบาลไปหมุนเวียนได้อย่างน้อย 1-3 เดือน

แม้ในกรณีที่กระทรวงพาณิชย์รับซื้อข้าวและเก็บรักษาไว้ในยุ่งฉางของตนเอง อย่างแน่นอน โดยที่มิได้ทำลายหรือขจัดข้าวนั้นเสียเพื่อให้ปริมาณข้าวภายในประเทศหดหายไป ก็ยังยากที่จะลดราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้นได้ เพราะการดำรงอยู่ของข้าวรัฐบาลย่อมก่อ ให้เกิดการคาดการณ์ได้ว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต เมื่อรัฐบาลปล่อยข้าวที่ซื้อไว้นั้นออกสู่ ตลาด ตราบเท่าที่รัฐบาลยังมีได้ทำลายข้าวที่ซื้อไว้นั้น การคาดการณ์เช่นนี้จะยังคงมีอยู่เสมอ เมื่อผู้คนคาดการณ์ว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต การคาดการณ์นี้ย่อมมีผลต่อการเสนอซื้อ และราคาข้าวในปัจจุบัน กล่าวคือ การเสนอซื้อในปัจจุบันจะมีน้อย และราคาจะตกต่ำลงกว่ากรณี ที่ไม่มีการคาดการณ์เช่นนี้

ดังนั้น ถ้าพึ่งแต่การซื้อข้าวมาเก็บไว้ยังยากที่จะมีผลในการผลักดันราคาให้สูงขึ้นได้ การปล่อยให้ผู้ที่ขายข้าวให้กระทรวงพาณิชย์สามารถนำข้าวของรัฐบาลไปหมุนขายในตลาดได้ ยิ่งทำให้มาตรการการรับซื้อข้าวไว้พลังในการผลักดันราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้นได้

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของนโยบายข้าวฤดูการผลิตปี 2535/2536 ก็คือ ความพยายามในการพยุงราคาข้าวเกรดต่ำ ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า ข้าวเกรดสูงนั้นราคาดีอยู่แล้ว ส่วนข้าวเกรดต่ำนั้นราคาตกต่ำเหลือหลาย จำต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การบริหารนโยบายข้าวหาได้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวนี้ไม่ แม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะทุ่มซื้อข้าวเกรดต่ำเป็นส่วนใหญ่ แต่ในบางงวดก็ยังมี การซื้อข้าวขาวชนิด 100% ชั้นสอง มีหน้าข้าคณะกรรมการรับซื้อข้าวยังยินยอมให้มีการส่งมอบข้าวเกรดสูงกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ แต่ไม่ยอมรับมอบข้าวเกรดต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา

ความพยายามในการพยุงราคาข้าวเกรดต่ำเป็นความพยายามที่ไร้ผลตั้งแต่ต้น เพราะการส่งมอบข้าวขึ้นอยู่กับว่า พ่อค้ามีข้าวเกรดใดอยู่ในมือ และด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งมอบข้าวจึงไม่เป็นไปตามสัญญามากกว่า 40% ในฤดูการผลิตปี 2535/2536 มีหน้าข้ายังมีการส่งมอบข้าวเกินปริมาณมากอีกด้วย

แม้ในกรณีที่ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ไม่ใช้อำนาจรั้งหลวงหรือประพฤติมิชอบ โดยดูแลให้มีการส่งมอบข้าวตามสัญญาอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ต้น แต่ด้วยเหตุที่ผู้ขายข้าวให้กระทรวงพาณิชย์สามารถนำข้าวไปหมุนขายในตลาดได้นี้เอง เมื่อถึงวันตรวจสอบสต็อกการณีย่อมเป็นไปได้เสมอว่า ข้าวที่ส่งมอบให้รัฐบาลไม่เป็นไปตามสัญญา

ความไม่ชอบมาพากลในการรับซื้อข้าวของกรมการค้าต่างประเทศในฤดูการผลิต 2535/2536 ไม่เพียงแต่เป็นประจักษ์พยานอย่างดีว่า มาตรการรับซื้อข้าวของรัฐบาลไม่มีประสิทธิผล ในการพยุงราคาข้าวเท่านั้น หากทว่ายังเป็นประจักษ์พยานอีกด้วยว่า ใครได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้

กรณีอุปสรรคจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536

ตอนที่สอง

การรับซื้อข้าวสารคุณภาพต่ำขององค์การคลังสินค้า ในสังกัดกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ นับเป็นกรณีอุปสรรคอีกกรณีหนึ่งของการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กำหนดให้องค์การคลังสินค้า (อคลัง) รับซื้อข้าวสารชนิด 15% และ 25% จากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย (ชสท.) โดยมีวงเงิน 600 ล้านบาท ทั้งนี้ร้อยละ 20 ของมูลค่ารับซื้อใช้เงินจากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร อีกร้อยละ 80 อาศัยสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) จากธนาคารแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ยังให้ใช้เงินของโครงการแทรกแซงตลาดโดยรับซื้อข้าวสารเข้าเก็บในโกดัง (ของกรมการค้าต่างประเทศ) ซึ่งได้อนุมัติงบประมาณแล้ว 1,700 ล้านบาท

รัฐบาลกำหนดให้องค์การคลังสินค้ารับซื้อข้าวจากชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนมิถุนายน 2536 และกำหนดให้ระบายข้าวให้เสร็จสิ้นก่อนเดือนธันวาคม 2536 ทั้งนี้ให้ อคลัง. หักค่าใช้จ่ายการดำเนินการ ค่าชดเชยดอกเบี้ย ค่าเช่าโกดัง ค่าปรับปรุงคุณภาพข้าว ค่าดำเนินการส่งออก และค่าชดเชยการขาดทุนตามที่เกิดขึ้นจริงได้ แต่ต้องไม่เกินวงเงิน 600 ล้านบาท

อคลัง.รับซื้อข้าวจาก ชสท. โดยกำหนดเงื่อนไขว่า จะต้องเป็นข้าวสารที่แปรรูปจากข้าวเปลือกที่รับซื้อจากสหกรณ์การเกษตร หรือที่สหกรณ์การเกษตรรับซื้อจากสมาชิกเท่านั้น คณะกรรมการรับซื้อข้าวเข้าเก็บและเร่งระบายข้าวส่งออกในการประชุมเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2536 มีมติให้ อคลัง.รับซื้อข้าวขาว 25% เลิศในราคากระสอบละ 590.36 บาท ต่อมา ชสท.เสนอขายข้าวดังกล่าวแก่ อคลัง. ปริมาณ 800,000 กระสอบ โดย ชสท.เป็นผู้ขายเอง ร่วมกับสหกรณ์การเกษตรอีก 33 แห่ง ทั้งนี้ อคลัง. และ ชสท. ได้ร่วมลงนามในสัญญาการซื้อขายเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2536

เมื่อ ชสท. ทำสัญญาขายข้าวแก่ อคส. แล้ว ชสท. ได้จัดสรรโควตาการส่งมอบข้าวแก่ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดต่างๆ (ชสก.) ปริมาณมากน้อยแตกต่างกัน สำหรับ ชสท.เองได้รับโควตา 105,585 กระสอบ แต่ ชสท.ไม่มีข้าวจำนวนนี้ และสหกรณ์การเกษตรจังหวัดกรุงเทพฯ รับรองที่จะส่งมอบข้าวเพียง 10,000 กระสอบเท่านั้น ความไม่ชอบมาพากลของโครงการนี้เริ่มปรากฏสู่สาธารณชน เมื่อมีรายงานข่าวว่า ข้าวที่ ชสท.ส่งมอบให้ อคส.มิใช่ข้าวที่ซื้อจากเกษตรกร หากแต่เป็นข้าวที่ซื้อจากพ่อค้าคนกลาง เพราะชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดต่างๆ ทั้งในภาคกลาง ภาคเหนือ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือไม่มีข้าวชนิด 25% อยู่ในมือ แต่กลับมีการทำหลักฐานเท็จว่า ชสก.ส่งมอบข้าวแก่ อคส. อาทิเช่น ในขณะที่มีรายงานข่าว ชุมชนสหกรณ์การเกษตรอุดรดิตรดิต์ส่งมอบข้าวจำนวน 16,000 กระสอบแก่ อคส. แต่ทาง ชสก. อุดรดิตรดิต์กลับแถลงว่าไม่เคยจัดส่งข้าวให้แก่ อคส. เลย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2536)

เมื่อเกิดกรณีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับ ชสท. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการรับซื้อข้าวของ ชสท. โดยมีนายอนันต์ ชำนาญภูกิจ รองปลัดกระทรวงเกษตรฯเป็นประธาน ผลการตรวจสอบพบว่า ชุมชนสหกรณ์การเกษตรหลายต่อหลายจังหวัดไม่มีหลักฐานอันชัดแจ้งว่ารับซื้อข้าวจากเกษตรกร ชสก.บางจังหวัดใช้วิธีซื้อข้าวจากโรงสีและพ่อค้าส่งออก แล้วส่งมอบให้ อคส. (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 5 มิถุนายน 2536) บางแห่งดังเช่น ชสก. อุดรธานี ไม่มีข้าวส่งมอบให้ อคส. แต่โอนโควตาให้พ่อค้าคนกลางเป็นผู้ส่งมอบโดยมีข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ นอกจากนี้ แม้ว่า ชสก. หลายต่อหลายจังหวัดไม่สามารถส่งมอบข้าวเต็มตามโควตา แต่การณ์กลับปรากฏว่า ชสท.สามารถจัดส่งข้าวให้ อคส.จนครบจำนวน (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 9 สิงหาคม 2536)

เมื่อสิ้นกำหนดการส่งมอบข้าวเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2536 ชสท.รายงานกรมส่งเสริม สหกรณ์ว่า ชสท.ได้ส่งมอบข้าวแก่ อคส.รวมทั้งสิ้น 800,084 กระสอบ โดย ชสท.ส่งมอบเอง 403,932 กระสอบ และ ชสก. จังหวัดต่างๆ เป็นผู้ส่งมอบ 396,152 กระสอบ อย่างไรก็ตาม หลักฐานการรับมอบข้าวของ อคส.กลับมีเพียง 396,152 กระสอบ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 13 สิงหาคม 2536) คำถามมีอยู่ว่า ข้าวจำนวนประมาณ 400,000 กระสอบนี้หายไปไหน

รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันในช่วงเดือนมิถุนายนถึงสิงหาคม 2536 ช่วยให้เห็นว่า แทนที่ ชสท.จะต้องส่งมอบข้าว 400,000 กระสอบแก่ อคส.ตามสัญญา อคส.ได้ทำสัญญาว่าจ้าง ชสท.เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2536 ให้ปรับปรุงข้าวชนิด 25% เป็นชนิด 35% เพื่อส่งมอบให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ตามสัญญาที่กระทรวงพาณิชย์ทำไว้กับกระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ โดยจ่ายค่าจ้างในการปรับปรุงข้าวตันละ 210 บาท หรือกระสอบละ 21 บาท แต่ ชสท.มิได้ปรับปรุงข้าวเอง หากแต่ว่าจ้างบริษัทเอกชน 3 บริษัทเป็นผู้ดำเนินการ ได้แก่ บริษัท

ข้าวกรุงสยาม จำกัด บริษัท แผลมทองคำข้าว จำกัด และบริษัท เซ็นทรัลไรซ์ จำกัด แต่ อคส. ส่งมอบข้าวให้ฟิลิปปินส์ได้เพียง 200,000 กระสอบ การส่งมอบก็ต้องหยุดชะงักลง

ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่ปรากฏหลักฐานว่า ชสท.ส่งมอบข้าวให้ อคส. เพราะข้าวที่ ชสท.ต้องส่งมอบให้ อคส. นั้นได้ส่งลงเรือไปฟิลิปปินส์แล้ว แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ชสท.ไม่มีข้าวขาวชนิด 25% อยู่ในมือ และชุมนุมสหกรณ์การเกษตรจังหวัดต่างๆ ก็ไม่มีข้าวชนิดนี้ที่จะส่งมอบให้ อคส. ได้ครบตามสัญญา แต่เหตุไฉน ชสท.จึงมีข้าวชนิด 25% ซึ่งนำมาปรับปรุงเป็นข้าวชนิด 35% ได้ถึง 200,000 กระสอบ หลักฐานข้อเท็จจริงต่างๆ เหล่านี้ชวนให้เชื่อว่า ชสท.มิได้รับซื้อข้าวจากเกษตรกรมาปรับปรุงเพื่อส่งมอบให้ฟิลิปปินส์ หากแต่ ชสท.มอบให้พ่อค้าเอกชนเป็นผู้ส่งออกโดยตรง เพียงแต่พ่อค้าเอกชนกระทำในนาม ชสท. มีหน้าซำยังได้ค่าจ้างในการปรับปรุงข้าว ทั่วๆไป อาจไม่มีการปรับปรุงใดๆเลย หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว รูปการณ์อาจเป็นว่า ผู้บริหาร ชสท.ร่วมมือกับร้านหยงในแถบถนนทรงวาดส่งมอบข้าวให้ อคส. โดยมีการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างกัน ทั้งนี้ อคส.อาจรับรู้การดำเนินการทั้งหมดนี้ด้วยก็ได้

ความไม่ชอบมาพากลในการซื้อขายข้าวระหว่าง อคส. กับ ชสท. ในฤดูกาลผลิตปี 2535/2536 เป็นเรื่องที่ทางราชการกำลังไต่สวน แต่จะเป็นมวดยลัมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับความจริงใจของรัฐบาลเอง บทเรียนสำคัญจากกรณีนี้ก็คือ แม้ว่าโครงการรับซื้อข้าวจาก ชสท. จะมีเจตนาดีที่จะเปิดโอกาสให้ชาวนาขายข้าวได้ราคาดี แต่พฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบ ซึ่งปรากฏอย่างแพร่หลายในองค์กรเกษตรกรที่จัดตั้งโดยรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์การเกษตรและชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย รวมตลอดทั้งรัฐวิสาหกิจดังเช่นองค์การคลังสินค้า มีส่วนบิดเบือนเจตนารมณ์ของโครงการไปอย่างสำคัญ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้เป็นกรณีตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่บ่งชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้บริหารองค์กรเกษตรกร และพ่อค้านายทุนร่วมกันดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายข้าวอย่างไร

กรณีอุปสรรคจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536

ตอนที่สาม

การขายข้าวราคาถูกให้แก่บริษัทนายหน้าค้าข้าวระหว่างประเทศนับเป็นมาตรการทางนโยบายอีกมาตรการหนึ่งซึ่งสร้างกรณีอุปสรรคขึ้นในการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536

รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์ทำสัญญาขายข้าวขาวชนิด 15% ปริมาณ 280,000 ตัน ราคาตันละ 185 เหรียญอเมริกัน (f.o.b.) แก่ Peterson Agencies BV เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2536 ทั้งนี้ Peterson Agencies BV เป็นเพียงนายหน้าของ Euro Agri Inc. ราคาที่กระทรวงพาณิชย์ขายให้ครั้งนี้ต่ำกว่าราคาตลาดประมาณตันละ 15-40 เหรียญอเมริกัน

เมื่อมีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ระหว่างวันที่ 9-10 มิถุนายน 2536 ส.ส.พรรคฝ่ายค้านได้อภิปรายโจมตีกรณีการขายข้าวแก่ Euro Agri Inc. ว่ามีความไม่ชอบมาพากล และกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการขายข้าวดังกล่าวนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง หัวหน้าพรรคมวลชน ถึงกับกล่าวอภิปรายว่า Euro Agri Inc. มิใช่บริษัทสวิส หากแต่เป็นบริษัทที่กลุ่มไชยพรค้าข้าวจัดตั้งขึ้น เพื่อซื้อข้าวราคาถูกจากรัฐบาลไทยนำไปส่งมอบให้รัฐบาลอิรักอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นที่มาของชื่อ "กรณีอิรักเกต"(Iraq gate)

ความไม่ชอบมาพากลของกรณีอิรักเกตโดยพื้นฐานเกิดจากความไม่โปร่งใสของกระบวนการตัดสินใจและการทำสัญญาขายข้าว ความไม่ชอบมาพากลนี้มีอยู่อย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในระยะเวลาไล่เลี่ยกับที่ Peterson Agencies BV เจรจาขอซื้อข้าวจากรัฐบาลไทยนั่นเอง รัฐบาลอินเดียก็เจรจาขอซื้อข้าวขาวชนิด 15% ในราคาใกล้เคียงกันด้วย แต่รัฐบาลไทยกลับตัดสินใจขายข้าวให้แก่ Peterson Agencies BV โดยขอให้รัฐบาลอินเดียซื้อข้าวขาวชนิด 25% ในราคาตันละ 190 เหรียญอเมริกัน (f.o.b.) แทน การตอบปฏิเสธของรัฐบาล

ไทยทำให้รัฐบาลอินเดียล้มเหลวจากการเจรจาซื้อข้าวไทย และอาจมีผลต่อความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างประเทศทั้งสอง *The Nation* เป็นหนังสือพิมพ์ฉบับเดียวที่ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับเรื่องนี้ (ดูอาทิเช่น ฉบับวันที่ 12 มิถุนายน 2536) รัฐบาลไทยตัดสินใจขายข้าวแก่ Peterson Agencies BV ทั้งๆ ที่อินเดียอยู่ในฐานะที่จะเป็นลูกค้าถาวรได้ ในขณะที่ Peterson Agencies BV เป็นเพียงลูกค้าจร นอกจากนี้ ราคาที่ขายให้แก่ Peterson Agencies BV ยังทำให้รัฐบาลไทยต้องขาดทุนมากกว่าราคาที่ขายให้อินเดียอีกด้วย

ประการที่สอง ฐานะของ Euro Agri Inc. ก่อนขังคลุมเครือ ในขั้นต้น เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์อ้างว่า Euro Agri Inc. เป็นบริษัทสวิส แต่จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวันและเครือข่ายพบว่า Euro Agri Inc. มีสำนักงานอยู่ที่นครปานามา ประเทศปานามา จดทะเบียนเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2536 ด้วยทุนจดทะเบียนเพียง 10,000 เหรียญอเมริกัน ทั้งนี้มีข้อสงสัยว่า บริษัทนี้ก่อตั้งขึ้นก่อนวันทำสัญญาซื้อข้าวจากรัฐบาลไทยเพียงประมาณเดือนเศษเท่านั้น มีหน้าซ้ำทุนจดทะเบียนก็มีมูลค่าน้อยนิดเมื่อเทียบกับมูลค่าข้าว 51.80 ล้านเหรียญอเมริกันที่ซื้อจากรัฐบาลไทยอีกด้วย เหตุใดรัฐบาลไทยจึงตัดสินใจขายข้าวให้แก่บริษัทที่มีได้มีฐานะการเงินอันมั่นคงเช่นนี้ *ผู้จัดการรายวัน* กล่าวสรุปในรายงานข่าวช่วงเดือนมิถุนายน-กรกฎาคม 2536 ว่า Euro Agri Inc. เป็นเพียงบริษัทกระดาษ (Paper Company) ที่ทำหน้าที่ผ่านเงินให้กับบริษัทผู้ซื้อตัวจริง ซึ่งทำตัวเป็น 'ไถ่ไม่มึง' อยู่เบื้องหลัง

วิวาทะระหว่างทีมงาน*ผู้จัดการรายวัน*กับนายอำนาจ วีรวรรณ ในฐานะประธานคณะกรรมการรับซื้อข้าวเข้าเก็บและเร่งรัดระบายข้าวส่งออก (คณะกรรมการ 8 คน) และเจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2536 ยิ่งก่อให้เกิดข้อกังขาในใจผู้ติดตามข่าวเรื่องนี้ในประการแรกทีเดียว ทั้งๆ ที่เอกสารกระทรวงพาณิชย์อ้างว่า Euro Agri Inc. เป็นบริษัทสวิส แต่นายจร จุฬารัตนกุล อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในขณะนั้นเปิดเผยว่าได้รับทราบตั้งแต่ต้นว่า Euro Agri Inc. มีสำนักงานอยู่ในปานามา ในขณะที่นายอำนาจ วีรวรรณ ไม่ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ในประการต่อมา เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์ไม่สนใจที่จะตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับ Euro Agri Inc. ว่ามีฐานะการเงินมั่นคงเพียงใด และมีสถานะเป็นบริษัทกระดาษหรือไม่ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศสนใจแต่เพียงว่า บริษัทนี้มีอยู่จริง สามารถเปิด L/C และวางเงินค้ำประกัน 5% ของมูลค่าข้าวที่ซื้อได้เท่านั้น

ประการที่สาม จุดหมายปลายทางของข้าวที่ขายให้แก่ Euro Agri Inc. ไม่ปรากฏชัด มีหน้าซ้ำยังมีความสนใจที่จะอำพรางจุดหมายปลายทางดังกล่าวนี้ ในเดือนพฤษภาคม 2536 กระทรวงพาณิชย์ได้เผยแพร่ข้อมูลการขายข้าวของรัฐบาลในฤดูการผลิตปี 2535/2536 สัญญาการขายข้าวทุกสัญญาระบุจุดหมายปลายทางไว้อย่างชัดเจน มีแต่สัญญาการขายข้าวแก่ Euro Agri Inc. เท่านั้นที่ไม่ปรากฏข้อมูลดังกล่าวนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของกรมการค้าต่างประเทศกล่าว

ในเวลาต่อมาว่า กรมการค้าต่างประเทศไม่สนใจว่า Euro Agri Inc. จะส่งมอบข้าวไปยังประเทศใด ขอเพียงแต่ระบายข้าวออกนอกประเทศได้เท่านั้น (*The Nation*, June 29, 1993) แต่สำหรับผู้ติดตามข่าวเรื่องนี้มาโดยตลอดย่อมทราบดีว่า ในขั้นแรก ผู้ซื้อข้าวตัวจริงมีความพยายามที่จะอำพรางจุดหมายปลายทางของข้าว เพื่อให้เข้าใจว่าข้าวจำนวนนี้จะส่งไปยังประเทศบัลกาเรีย (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 28 มิถุนายน 2536 และ *Bangkok Post*, June 11, 1993) ทั้งๆ ที่บัลกาเรียเคยซื้อข้าวไทยไม่เกินปีละ 1,000 ตัน และประชาชนบริโภคข้าวสาาลีเป็นหลัก ความคลี่คลายของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาช่วยให้ทราบว่า ข้าวที่ซื้อในนาม Euro Agri Inc. ถูกส่งไปขายให้แก่รัฐบาลอิรัก และบางส่วนส่งไปยังประเทศซูดาน การอำพราง จุดหมายปลายทางดังกล่าวนี้ก็เพียงเพื่อปิดบังผู้ซื้อตัวจริงที่อยู่เบื้องหลัง Euro Agri Inc. ชื่อที่อดกังขามีได้ก็คือ เจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศมีส่วนร่วมมือในการปิดบังผู้ซื้อตัวจริงนี้หรือไม่

ประการที่สี่ แม้ว่า Euro Agri Inc. จะทำสัญญาซื้อข้าวชาวนิด 15% จากกรมการค้าต่างประเทศและเป็นการซื้อตามราคา f.o.b. แต่ข้าวที่ส่งลงเรือกลับเป็นข้าวชาวนิด 10% โดยที่เจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศรับรู้ตั้งแต่ต้น ข้อมูลอย่างเป็นทางการก็คือ บริษัท มาริตา มารีน จำกัด ซึ่งเป็นผู้ขนข้าวได้ขอให้ปรับปรุงคุณภาพข้าวชาวนิด 15% เป็นชาวนิด 10% โดยจ่ายค่าปรับปรุงข้าวตันละ 5 เหรียญอเมริกัน แม้ว่าเจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศจะรับรู้เรื่องนี้ แต่ก็หาได้ทักท้วงไม่ เพราะถือเป็นเรื่องที่เอกชนตกลงกันเอง การวางเฉยเช่นนี้ย่อมทำลายวัตถุประสงค์ของนโยบายข้าวที่ต้องการระบายข้าวเกรดต่ำออกนอกประเทศ

ประการที่ห้า ความคลี่คลายของเหตุการณ์ในเวลาต่อมาบ่งชี้ว่า การขายข้าวราคาถูกให้แก่ Euro Agri Inc. มิได้เป็นไปอย่างตรงไปตรงมา หากแต่เป็นการดำเนินการอย่างซีกแซก โดยที่ผู้ซื้อที่แท้จริงคือ บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด ทั้งนี้ด้วยการร่วมดำเนินการของกลุ่มนครหลวงค้าข้าว เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทั้ง Peterson Agencies BV ซึ่งเป็นนายหน้าเจรจาซื้อข้าวจากกระทรวงพาณิชย์ และบริษัท มาริตา มารีน จำกัด ซึ่งเป็นผู้ขนข้าว ล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับกลุ่มนครหลวงค้าข้าว ตลอดระยะเวลาที่หนังสือพิมพ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง *ผู้จัดการรายวัน* เปิดโปงเรื่องนี้ ทั้งกลุ่มนครหลวงค้าข้าวและกลุ่มข้าวไชยพรไม่เคยออกมาปฏิเสธข่าว แลลงการณ์ของคณะกรรมการพิจารณารับซื้อข้าวเข้าเก็บและเร่งระบายข้าวส่งออกเมื่อกลางเดือนมิถุนายน 2536 ยอมรับอย่างเป็นทางการว่า บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด เป็นผู้ซื้อข้าวที่อยู่เบื้องหลัง Euro Agri Inc. ทั้งนี้ปรากฏว่า บริษัทนี้ได้ทำสัญญาขายข้าวชาวนิด 10% ให้แก่รัฐบาลอิรักปริมาณ 400,000 ตัน โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ 661 แห่งสหประชาชาติ

ความคลี่คลายของเหตุการณ์และข้อเท็จจริงช่วยตอกย้ำว่า Euro Agri Inc. เป็นเพียงบริษัทกระดาดของกลุ่มนครหลวงค้าข้าวและกลุ่มข้าวไชยพร ด้วยเหตุที่ผู้ซื้อข้าวราคาถูกจาก

กระทรวงพาณิชย์เป็นพ่อค้าส่งออกไทย จึงจำเป็นต้องอำพรางผู้ซื้อตัวจริงและอำพรางจุดหมายปลายทางของข้าว นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด ทำสัญญาขายข้าวชนิด 10% ให้แก่รัฐบริรักษ์ ข้าวที่ลงเรือส่งให้ Euro Agri Inc. จึงกลายเป็นข้าวชนิด 10% มิใช่ข้าวชนิด 15% ตามสัญญา ทั้งนี้โดยมิได้คำนึงว่า เจตนารมณ์พื้นฐานของนโยบายข้าวก็คือ การระบายข้าวเกรดต่ำออกนอกประเทศ

การขายข้าวราคาถูกแก่ Euro Agri Inc. ซึ่งในที่สุดตกแก่กลุ่มนครหลวงค้าข้าว และกลุ่มข้าวไชยพรครั้งนี้ หนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันศุกร์ที่ 2 กรกฎาคม 2536) ประมาณการว่า รัฐบาลไทยต้องขาดทุนอย่างน้อย 638 ล้านบาท ประมาณการดังกล่าวนี้คำนึงถึงราคาข้าวที่กระทรวงพาณิชย์ซื้อมาและต้นทุนในการเก็บรักษาข้าวด้วย ส่วนขาดทุนของรัฐบาลไทยดังกล่าวนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งเงินอุดหนุนที่รัฐบาลไทยโอนให้แก่กลุ่มนครหลวงค้าข้าวและกลุ่มข้าวไชยพรอย่างมิอาจปฏิเสธได้

อนึ่ง กระทรวงพาณิชย์สืบทราบมาว่า ในขณะที่ Euro Agri Inc. ซื้อข้าวชนิด 15% จากรัฐบาลไทยในราคาตันละ 185 เหรียญอเมริกัน (f.o.b.) แต่ต่อมาขายข้าวชนิด 10% แก่บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด ในราคา C&F บริรักษ์ตันละ 255.70 เหรียญอเมริกัน เมื่อหักค่าขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงคุณภาพข้าว และดอกเบี้ยแล้ว คาดว่าจะมีกำไรอย่างน้อยตันละ 15 เหรียญอเมริกัน (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 18 มิถุนายน 2536) อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า บริษัท ข้าวไชยพร จำกัด ขายข้าวแก่บริรักษ์ในราคาเท่าใด

มาตรการการขายข้าวราคาถูกของรัฐบาลไทยมีผลเสมือนหนึ่งการโอนส่วนเกินทางเศรษฐกิจไปให้แก่ผู้ซื้อ ด้วยเหตุดังนั้น กระทรวงพาณิชย์จึงมิได้ขายข้าวราคาถูกแก่พ่อค้าไทย เพราะไม่สามารถแจกจ่ายได้อย่างทั่วถึง ครั้นจะเลือกปฏิบัติ ก็เกรงต่อข้อครหา กระทรวงพาณิชย์เลือกขายข้าวราคาถูกแก่บริษัทนายหน้าค้าข้าวระหว่างประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงข้อครหา แต่พ่อค้าไทยซึ่งรู้ช่องทางซีกแซก มักจะใช้วิธีจัดตั้งบริษัทกระดาดขึ้นมาเพื่อขอซื้อข้าวจากรัฐบาลไทย การได้มาซึ่งข้าวราคาถูกย่อมเป็นหลักประกันเบื้องต้นของการได้มาซึ่งกำไร กรณีทำนองเดียวกับกรณีบริรักษ์ครั้งนี้ได้มีมาก่อนแล้วตั้งแต่ปี 2530 เมื่อเกิดกรณีอิหร่านเกิด

สำหรับผู้ที่ติดตามการดำเนินนโยบายข้าวของรัฐบาล ข้อที่อดกังขามิได้ก็คือ เจ้าพนักงานของรัฐมีส่วนรับรู้การขายข้าวราคาถูกซีกแซกไปให้แก่พ่อค้าไทยบางรายหรือไม่ ในกรณีบริรักษ์ครั้งนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบอกแก่สาธารณชนว่า ข้อเท็จจริงที่ว่า Euro Agri Inc. ตั้งอยู่ในปานามาเป็นเรื่องที่รับทราบมาตั้งแต่ต้น ในขณะที่เอกสารกระทรวงพาณิชย์อำพรางว่าเป็นบริษัทสวิส เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐไม่สนใจว่า Euro Agri Inc. มีฐานะการเงินมั่นคงหรือไม่ และไม่สนใจว่าบริษัทนี้เพิ่งก่อตั้งขึ้นในช่วงที่มีการเจรจาซื้อข้าวราคาถูกจากรัฐบาลไทยนั่นเอง

นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐยังปล่อยให้ผู้ที่เปลี่ยนแปลงชนิดของข้าวที่ซื้อโดยไม่หักหัว
 ทุ่งๆที่ไม่เป็นไปตามสัญญาและไม่สอดคล้องกับนโยบายข้าวของรัฐบาล ในประการสำคัญ
 เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐไม่สนใจว่า Euro Agri Inc. นำข้าวที่ซื้อไปขายให้ใคร นายอุทัย พิมพีใจ
 ชน ถึงกับกล่าวว่า การขายข้าวราคาถูกให้แก่พ่อค้าไทยมิใช่เรื่องเสียหายแต่ประการใด

ข้อเท็จจริงต่างๆประกอบกับความคลี่คลายของเหตุการณ์ในเวลาต่อมา ทำให้เกิด
 ข้อกังขาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมีส่วนรับรู้กระบวนการซื้อข้าวราคาถูกของบริษัทข้าวไชยพร จำกัด
 โดยผ่าน Euro Agri Inc. ไม่มากก็น้อย การรู้เห็นเป็นใจโดยปราศจากการทวงติงและตัดทาน
 แม้จะมีได้รับเงินสินบาทคาดสินบน น่าจะเป็นความประทุติอันมิชอบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 พาณิชยจะตอบคำถามได้อย่างไรว่า เหตุใดกระทรวงพาณิชย์จึงเลือกขายข้าวราคาถูกให้แก่บริษัท
 ข้าวไชยพร จำกัดโดยเฉพาะ ทำไมจึงไม่ขายข้าวราคาถูกแก่พ่อค้าส่งออกทุกรายโดยเสมอภาค

หากรัฐบาลยังคงมีนโยบายการขายข้าวราคาถูกแก่บริษัทนายหน้าค้าข้าวระหว่าง
 ประเทศต่อไป มาตรการทางนโยบายดังกล่าวนี้ย่อมเปิดช่องให้เจ้าพนักงานของรัฐใช้อำนาจในการ
 แสวงผลประโยชน์จากการกำหนดนโยบายได้

รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์หวังว่า การขายข้าวราคาถูกแก่บริษัทนายหน้าค้า
 ข้าวระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกรระบายข้าวออกนอกประเทศ จะช่วยทำให้ราคาข้าวภายในประเทศ
 สูงขึ้นได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มาตรการดังกล่าวนี้ล้มเหลวในการผลักดันราคาข้าวภายใน
 ประเทศโดยสิ้นเชิง เพราะบริษัทนายหน้าค้าข้าวระหว่างประเทศที่ทำสัญญาซื้อข้าวจากรัฐบาล
 ไทยเท่าที่ผ่านมามีหน้าที่เป็นเพียงคนกลางที่ซ่อนเร้นให้แก่ผู้ส่งออกไทย ซึ่งทำสัญญาขายข้าว
 ล่วงหน้าไว้แล้ว จึงหาได้มีผลในการเพิ่มปริมาณการส่งออกแต่ประการใดไม่