

จาก Thaksinomics
สู่ทักษิณาธิปไตย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

สารบัญ

ภาคที่หนึ่ง การเมืองระบอบทักษิณ	1
1.1 พรรคไทยรักไทย	2
ไทยรักไทยในฐานะอภิมาหาพรรค	3
รัฐบาลทักษิณ พรรคไทยรักไทย และกระบวนการยึดานวุฒร	7
การเมืองไทยบนเส้นทางสู่ระบบทวิพรรค	12
หมายเหตุว่าด้วยการย้ายพรรค	16
นักการเมืองในฐานะสินค้า	19
การเลือกตั้งเมืองนนท์	23
1.2 รัฐบาลพรรคไทยรักไทย	27
รัฐบาลทักษิณ	28
รัฐบาลทักษิณกับความรับผิดชอบประชาชน	35
อภิมาหานายกรัฐมนตรี	40
การปรับคณะรัฐมนตรี	43
ปรับ ครม. เพื่ออะไร	47
1.3 ทักษิณาธิปไตย	53
อำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง	54
พรรคไทยรักไทยกับอำนาจผูกขาดทางการเมือง	60
พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับอำนาจผูกขาดทางการเมือง	64
ยี่ห้อทางการเมือง	69
จากองค์กรรักษาพิทักษ์นาย ถึง Cyber Soldiers	73
เนวิน ยอดขุนพลไทยรักไทย	76
มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี	80
ข้าราชการต้องสังกัดพรรค	84
อัมมาร สยามวาลา vs ทักษิณ ชินวัตร	88
ชัยชนะอภิรักษ์ ชัยชนะทักษิณ	92
เหตุใดประชาชนจึงไม่ควรเชื่อนายกรัฐมนตรี ?	95
ทักษิณย้ายพรรค	98

ภาคที่สอง	การบริหารราชการแผ่นดิน	103
	รัฐบาลเก่าแก่	104
	Technocrats หายไปไหน	108
ภาคที่สาม	เศรษฐกิจระบอบทักษิณ	111
3.1	Thaksinomics	112
	ทักษิณอมิกส์ (Thaksinomics)	113
3.2	ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ	122
	องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทย (อชท.)	123
	ลาก่อน IMF?	127
3.3	จาก WTO ถึง FTAs	132
	รัฐบาลไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา	133
	ระบบเศรษฐกิจไทยบนเส้นทางการค้าทวีภาคี	136
	การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีภายใต้ Thaksinomics	140
	ธรรมชาติของกระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศภายใต้	147
	Thaksinomics	
	Spaghetti Regionalism	152
3.4	การเงิน การคลัง และเศรษฐกิจมหภาค	158
	3.4.1 เศรษฐกิจมหภาค	159
	Consumption-Led Growth	160
	การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค	164
	3.4.2 การเงิน	168
	ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุลกับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย	169
	เหตุใด ธปท. และ ก.ล.ต. จึงควรมีอิสระ?	174
	นายกรัฐมนตรี ธนาคารแห่งประเทศไทย และค่าเงินบาท	179
	สถาบันการเงินล้มมิได้	182
	ตลาดหลักทรัพย์ในฐานะตลาดการเมือง	186
	3.4.3 การคลัง	189
	การผันงบประมาณแผ่นดิน เรื่องของหมากินขี้	190

3.4.4 รัฐวิสาหกิจ	194
Privatization ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย	195
รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	200
การเล่นเกมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ	204
การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติ	209
อับลักษณะของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	212
3.5 การตรึงราคาน้ำมัน	216
วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหม่	217
การตรึงราคาน้ำมัน	220
ถอยดีกว่า ไม่เอาดีกว่า นโยบายการตรึงราคาน้ำมัน	226
3.6 ความยากจน	231
ความยากจนในฐานะสินค้า	232
เรียงความในฐานะดัชนีบ่งชี้ความยากจน	236
TDR1 กับยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน	241
3.7 จาก SARS ถึงไข้หวัดนก	245
SARS กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ	246
สงครามสารสนเทศ บทเรียนจากกรณีโรคระบาดไข้หวัดนก	253
3.8 ทักษิณกับพรีเมียร์ลีก	257
Fulham FC ภายใต้ Thaksinomics	258
ละขาน้ำมาเล่นหอย ลิเวอ์พูลนำไทยรุ่งโรจน์	262
แบบจำลองบริษัท กกท.กับการซื้อหุ้นลิเวอ์พูล	268

ภาคที่หนึ่ง

การเมืองระบอบทักษิณ

1.1 พรรคไทยรักไทย

ไทยรักไทยในฐานะอภิมาพรรค

พรรคไทยรักไทยถือตัวขึ้นมาเป็นอภิมาพรรคในสังคมการเมืองไทยภายหลังการเลือกตั้งครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ปราบกฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นประเด็นนำศึกษาอย่างยิ่ง

วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ศึกษาพรรคการเมืองคู่เกี่ยวกับการศึกษาหน่วยผลิต ในขณะที่หน่วยผลิตทำหน้าที่ผลิตสินค้าและบริการสนองความต้องการของตลาด พรรคการเมืองทำหน้าที่ผลิตบริการทางการเมืองสนองความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผลผลิตของพรรคการเมือง ก็คือ นโยบาย ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม พรรคการเมืองเสนอขายนโยบายในตลาดการเมืองเพื่อแลกกับคะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ทั้งนี้ก็จะต้องสำเหนียกว่าพรรคการเมืองทั้งปวงย่อมต้องการอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น นโยบายที่เสนอขายในตลาดการเมืองจึงต้องนำมาซึ่งคะแนนนิยมทางการเมืองมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (Vote Gains Maximization) การนำเสนอชุดของนโยบาย (Policy Platform) ที่ต้องใจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นยุทธวิธีที่สำคัญ ความข้อนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในงานวิชาการชิ้นสำคัญของแอนโทนี ดาวล์ (Anthony Downs) เรื่อง *An Economic Theory of Democracy* (1957)

หน่วยผลิตมีมรรควิธีแห่งการเติบโตอย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางแรก ได้แก่ การเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพทั้งด้านการผลิต การบริหาร และการตลาด และค่อยๆขยายธุรกิจจากฐานดั้งเดิม แนวทางที่สอง ได้แก่ การเติบโตจากภายนอก (External Growth) ทั้งนี้โดยการขยายกิจการด้วยวิธีการที่วงการธุรกิจเรียกว่า M&A อันได้แก่ การเจรจาควบรวมกิจการกับบริษัทอื่น (Mergers) และการซื้อกิจการของบริษัทอื่น (Acquisition) หรือการครอบงำกิจการ (Take-over) ของบริษัทอื่นทั้งบริษัท หรือบางแผนก

พรรคไทยรักไทยเลือกเติบโตทั้งจากภายในและจากภายนอกควบคู่กัน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ ชินวัตรจัดตั้งพรรคไทยรักไทยในปี 2541 นั้น ฐานกำลังทางการเมืองของ พ.ศ. ๒๕๓๖ เป็นฐานดั้งเดิมในพรรคพลังธรรม ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชนรุ่นหนุ่มสาวผู้มีบทบาทขับเคลื่อนขบวนการสิทธิและเสรีภาพยุคตุลาคม 2516 คนเหล่านี้เข้าร่วมกับพลตรีจำลอง ศรีเมืองในการขับเคลื่อนพรรคพลังธรรม ซึ่งได้รับคะแนนประชานิยมเพิ่มขึ้นตามลำดับ แต่พลตรีจำลองเปลี่ยงปล้ำต่อเสียงขัษขาน 'พาประชาชนไปตาย' ของพรรคประชาธิปัตย์ในเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 อันนำมาซึ่งจุดจบแห่งชีวิตการเมืองของพลตรีจำลองในเวลาต่อมา พ.ศ. ๒๕๓๖ ชินวัตรสืบทอดตำแหน่งหัวหน้าพรรคพลังธรรมต่อจากพลตรีจำลอง แต่ศรัทธาของชนชาวไทยที่มีต่อพรรคพลังธรรมเสื่อมทรุดอย่างรวดเร็ว ยังมี

ความขัดแย้งในการแย่งชิงการนำภายในพรรคพลังธรรมด้วยแล้ว พ.ต.อ.ทักษิณจำเป็นต้อง *'คิดใหม่ ทำใหม่'* ด้วยการสละเรือ *'พลังธรรม'* โดยสร้างเรือ *'ไทยรักไทย'* ขึ้นใหม่

ผู้ที่ตาม พ.ต.อ. ทักษิณออกจากพรรคพลังธรรมมาอยู่พรรคไทยรักไทย แม้จะมีใช้พลังทางการเมืองอันบริสุทธิ์ แต่ก็ต้องยอมรับว่ามีอุดมการณ์ในระดับหนึ่ง คนเหล่านี้ยังมีได้แปดเปื้อนจากกระบวนการยี่ยานวัตกรรมมากนัก ในช่วงเวลาสองปีเศษที่ผ่านมา สถานการณ์พื้นฐานของพรรคไทยรักไทยขยายตัวไปมาก หากพรรคไทยรักไทยจะต้องมีอันเป็นไปในอนาคต สถานการณ์พื้นฐานดังกล่าวนี้ยังเป็นฐานที่แท้จริงของพรรคไทยรักไทย แม้จะมีใช้ทั้งหมดก็ตาม

แต่พรรคไทยรักไทยมิได้เติบโตด้วยการขยายฐานการเมืองพื้นฐานของตนเท่านั้น หากยังเลือกมรรควิธีในการเติบโตภายนอกอีกด้วย พรรคไทยรักไทยเข้าไปครอบมุงการเมืองในพรรคต่างๆ ดังเช่นมุง *'เทียนทอง'* จากพรรคความหวังใหม่ และมุง *'คุณกิตติ'* จากพรรคกิจสังคม รวมทั้งการครอบพรรคเสรีธรรม นักเลือกตั้งจำนวนมากผลจากพรรคต้นสังกัดเดิม และพากันตบเท้าเข้าสู่พรรคไทยรักไทย บางคนด้วยปัญหาความขัดแย้งภายในพรรคต้นสังกัดเดิม แต่ส่วนใหญ่ด้วยแรงดูดดึงแห่งธรรมาภาพของพรรคไทยรักไทย เสียเงาะขานว่า พรรคไทยรักไทยทุ่มเงินซื้อนักเลือกตั้งดังกระหึ่ม และดังกระหึ่มมากยิ่งขึ้น เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปไตยพากันป่าวร้องฟ้องประชาชน เสียเงาะขานว่าดังกล่าวนี้น่าจะมีมูลแห่งความเป็นจริง เพราะบรรดาผู้คนที่ย้ายพรรคไปอยู่พรรคไทยรักไทย ล้วนหน้าตาอึมเิบ

นักการเมืองที่ตบเท้าเข้าพรรคไทยรักไทยที่เป็นคนดีและนักการเมืองที่ดีก็มีอยู่บ้าง แต่จำนวนมีน้อยนัก ส่วนใหญ่ล้วนเป็นยี่ และจำนวนไม่น้อยเป็นพ่อพันธุ์แม่พันธุ์ยี่ จนสาธารณชนอดตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับปรัชญา *'คิดใหม่ ทำใหม่'* ของพรรคไทยรักไทยมิได้ การเลือกเติบโตด้วยการซื้อนักเลือกตั้งและซื้อมุงการเมืองจากพรรคต่างๆ ยังผลให้พรรคไทยรักไทยถูกดูดดึงสู่กระบวนการยี่ยานวัตกรรม ชนิดที่ยากจะสลัดหลุดออกมาได้ ในไม่ช้า พรรคไทยรักไทยจะอยู่ในสภาพที่ไม่แตกต่างจากพรรคการเมืองทั้งหลายที่เคยยึดกุมศูนย์อำนาจของสังคมการเมืองไทย นั่นก็คือ การเป็นกลไกขับเคลื่อนระบอบยี่ยาธิปไตย

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย อภิมหาพรรคมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ นักศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยอดตั้งคำถามมิได้ว่า พรรคไทยรักไทยแตกต่างจากอภิมหาพรรคในอดีตหรือไม่ หากมีความแตกต่าง อะไรคือความแตกต่างดังกล่าวนี้

อภิมหาพรรคมักจะถือกำเนิดในช่วงข้อต่อระหว่างระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยกับระบอบการเมืองที่เล่นเกมการเลือกตั้ง ดังเช่นพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงครามและพลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ พรรคชาติสังคมและพรรคสหภูมิของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ในช่วงปลายทศวรรษ 2490 ต่อเนื่องกับต้นทศวรรษ 2500 พรรคสหประชาไทยของกลุ่มถนอม-ประภาส ในช่วงต้นทศวรรษ 2510 และพรรคสามัคคีธรรมของคณะรัฐประหาร รสช. ในช่วงปี 2534-2535

การก่อตั้งอภิมาพรรคเหล่านี้เกิดจากความต้องการอำนาจทางการเมืองที่ยึดกุมไว้อยู่เดิม ประดุจว่า อำนาจเป็นสิ่งที่ยั่งยืนสถาพร เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงกติกากการเมือง โดยมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากมีแรงต่อต้านระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตย ผู้นำเหล่าขุนศึกจำเป็นต้องเล่นเกมการเมืองด้วยการจัดตั้งอภิมาพรรค นักเลือกตั้งพากันตบเท้าเข้าสังกัดอภิมาพรรคซึ่งจัดตั้งโดยผู้นำฝ่ายทหาร โดยหวังเสฟสุขจากตำแหน่งทางการเมืองและการยึดกุมอำนาจรัฐ พลานุภาพแห่งอำนาจ ศักดานุภาพ และธรรมานุภาพ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ดูตึงเหล่านักเลือกตั้ง

อภิมาพรรคเหล่านี้สิ้นชีพด้วยสาเหตุที่แตกต่างกัน พรรคเสรีมนั่งคศิลาจบชีวิตลงด้วยเหตุที่กลุ่มชอวยราชครูและจอมพล ป. พิบูลสงครามสิ้นอำนาจ พรรคชาติสังคมนิยมและพรรคสหภูมิปิดฉากด้วยเหตุที่จอมพลสฤษดิ์มอมไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการเมืองอีกต่อไป ในทำนองเดียวกับการสิ้นชีพของพรรคสหประชาไทย เมื่อกลุ่มถนอม-ประภาสทำรัฐประหารล้มรัฐบาลของตนเอง ด้วยเหตุที่มีอาจควบคุมเหล่านักเลือกตั้งในสังกัดพรรคสหประชาไทยของตนเองได้ ส่วนพรรคสามัคคีธรรมก็พบจุดจบดุจเดียวกับพรรคเสรีมนั่งคศิลา เมื่อคณะ รสช. ผู้ก่อตั้งพรรคสิ้นอำนาจทางการเมือง

ในขณะที่พรรคเสรีมนั่งคศิลา พรรคชาติสังคมนิยม พรรคสหภูมิจบชีวิตลงแล้ว และพรรคสามัคคีธรรม ก่อเกิดจากขุนศึกเผด็จการที่ต้องการอำนาจทางการเมืองสืบต่อไป พรรคปวงชนชาวไทยและพรรคความหวังใหม่ถือกำเนิดภายใต้ระบบการเมืองที่มีความเป็นประชาธิปไตยมากกว่า พลเอกอาทิตย์ กำลังเอกต้องการผลักดันพรรคปวงชนชาวไทยให้เป็นอภิมาพรรค แต่เมื่อสิ้นธรรมานุภาพ พรรคปวงชนชาวไทยก็เสื่อมถอยและถึงกาลดับสูญ ในขณะที่พลเอกอาทิตย์มีอาจยึดครองเก้าอี้ นายกรัฐมนตรีได้ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธประสบความสำเร็จในการป็นปายสู้อยอดพีระมิตแห่งอำนาจ ด้วยการสร้างภพนายกรัฐมนตรีของคนอีสาน พรรคความหวังใหม่เติบโตใหญ่เป็นอภิมาพรรค แต่เมื่อสิ้นธรรมานุภาพ ประกอบกับความผิดพลาดในการบริหารราชการแผ่นดิน จนก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ความเสื่อมถอยก็มาเยือน ภายหลังจากเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พรรคความหวังใหม่ก็แปรสภาพเป็นพรรคขนาดกลาง

พรรคไทยรักไทยมิได้แตกต่างจากอภิมาพรรคในอดีตในข้อที่เลือกเส้นทางการเติบโตด้วยการครอบมั่งการเมืองจากพรรคต่างๆ รวมทั้งการซื้อเหล่านักเลือกตั้ง แต่พรรคไทยรักไทยก็แตกต่างจากอภิมาพรรคในอดีตในข้อที่มีฐานการเมืองพื้นฐานของตนเอง โดยที่ฐานการเมืองดังกล่าวนี้มีขนาดใหญ่พอสมควร หากเหล่านักเลือกตั้งพเนจรซึ่งเป็น 'มือปืนรับจ้าง' ทางการเมืองพากันตีจากพรรคไทยรักไทยในอนาคต พรรคไทยรักไทยก็จะลดขนาดจากอภิมาพรรคมาเป็นพรรคขนาดกลางเท่านั้น

ธรรมาภาพของ พ.ต.อ.ทักษิณ ชินวัตร นับเป็น 'กาวการเมือง' ที่ยึดโยงกลุ่มการเมืองต่างๆ อันผนึกพรรคไทยรักไทยให้เป็นอภิมหาพรรค หาก พ.ต.อ.ทักษิณลี้ธรรมาภาพ หรือวิบากกรรมในอดีตนำมาซึ่งจุดจบแห่งชีวิตการเมืองของ พ.ต.อ. ทักษิณ พรรคไทยรักไทยย่อมมีโอกาสจากรัฐธรรมนูญอภิมหาพรรคต่อไปได้

พรรคไทยรักไทยมีลักษณะเป็นพรรค 'วีรเอกชน' เพราะเป็นพรรคที่มีขุนคลังหรือนายทุนพรรคเพียงคนเดียว หากอุปมาอุปไมยกับวิสาหกิจเอกชน พรรคไทยรักไทยก็เป็นวิสาหกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว (Single Proprietorship) มิใช่แม้แต่ห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลหรือบริษัทจำกัด สายป่านของพรรคย่อมขึ้นอยู่กับสายป่านของขุนคลังหรือนายทุนพรรค ตราบใดก็ตามที่ขุนคลังหรือนายทุนพรรคยังมีฐานะเศรษฐกิจดีและมั่นคง พรรคก็จะดำรงอยู่และเติบโตต่อไปได้ แต่เมื่อไรก็ตามที่ขุนคลังหรือนายทุนพรรคมีฐานะตกต่ำลง พรรคก็จะตกต่ำตามนายทุนด้วย

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย พรรคการเมืองครองชีพอยู่ได้ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย ทั้งโดยชอบและมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งบนโต๊ะและใต้โต๊ะ ทั้งในที่ลับและที่แจ้ง แต่ พ.ต.อ.ทักษิณให้สัญญาประชาชนว่า รัฐบาลที่พรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำจะละทิ้งการ 'หากิน' กับการเมือง และหยุดยั้งการปล้นชาติปล้นแผ่นดิน ดังที่ปรากฏในรัฐบาลทุกยุคสมัยในอดีตเสมอมา หาก พ.ต.อ.ทักษิณรักษาสัญญาประชาคม ชีวิตของพรรคไทยรักไทยย่อมขึ้นอยู่กับกระเป๋าสตางค์และชีวิตทางการเมืองของ พ.ต.อ.ทักษิณแต่เพียงผู้เดียว เมื่อไรก็ตามที่กระเป๋าสตางค์ของ พ.ต.อ.ทักษิณแฟบ (ซึ่งมีโอกาสเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะ พ.ต.อ.ทักษิณจะร่ำรวยปานใด) หรือ พ.ต.อ. ทักษิณลี้ชีวิตทางการเมือง อวสานของพรรคไทยรักไทยก็เป็นเรื่องที่ไม่คาดการณืได้ ในแง่นี้ พรรคไทยรักไทยมิได้แตกต่างจากพรรคเสรีนิยมคิลา พรรคปวงชนชาวไทย พรรคสามัคคีธรรม หรือแม้แต่พรรคความหวังใหม่

ในประวัติศาสตร์การเมืองประชาธิปไตย พรรค 'วีรชนเอกชน' หรือพรรคที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวยากที่จะมีอายุยืนยาว อายุหรือความคงทนของพรรคขึ้นอยู่กับความเสถียรของพรรค กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ หากไม่สามารถแปรเปลี่ยนจากพรรคที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวมาเป็นพรรคมวลชน พรรคไทยรักไทยย่อมยากที่จะมีอายุยืนได้

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544

รัฐบาลทักษิณ พรรคไทยรักไทย และกระบวนการยียานูวัตร

หนังสือพิมพ์หลายฉบับ คอลัมน์นิสต์หลายคน และสำนักสำรวจความเห็นประชาชนหลายสำนัก เริ่มส่งสัญญาณว่า ระยะ 'น้ำผึ้งพระจันทร์' ระหว่างรัฐบาลทักษิณกับประชาชนกำลังสิ้นสุดลง

ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญชี้ขาดเมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2544 ว่า พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรไม่มีความผิดในฐานจงใจปกปิดบัญชีแสดงทรัพย์สิน แทนที่คะแนนนิยมในตัวนายกรัฐมนตรีจะพุ่งสูงขึ้น กลับมีแนวโน้มตกต่ำลง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความ 'ไม่สง่างาม' ของคำวินิจฉัยของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมาก ประกอบกับความไม่รัดกุมของกระบวนการพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญเอง อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะ 'อหังการแห่งอำนาจ' ของ พ.ต.ท. ทักษิณ ซึ่งมักจะอ้างอิงคะแนนเสียง 11 ล้านคนที่ได้รับจากการเลือกตั้ง ประดุจว่า พ.ต.ท. ทักษิณสามารถกระทำการใดๆ หรือไม่กระทำการใดๆก็ได้ในนามของคะแนนเสียง 11 ล้านเสียง ในไม่ช้า พ.ต.ท. ทักษิณอาจรุกคืบไปเปล่งมธุรสวาจาว่า 'ข้าคือรัฐ' และ 'รัฐคือข้า' ทั้งๆที่ยุคสมัยแห่งพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ผ่านพ้นมานานนับศตวรรษแล้ว

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และพรรคไทยรักไทยถึบตัวขึ้นมาจัดตั้งรัฐบาล ด้วยการนำเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่มีพลัดตลาดสูงยิ่ง เมนูดังกล่าวแม้จะมีนวัตกรรมด้านนโยบายอยู่บ้าง แต่ไม่ทันอกทันใจประชาชนบางภาคส่วน คนไทยคุ้นเคยกับการบริโภคอาหารประเภท 'แดกด่วน ยัดเร็ว' จึงเริ่มรู้สึกอึดอัดใจเมื่อเวลาผ่านไป 6 เดือนเศษ รัฐบาลทักษิณยังเตรียมการปรุงอาหารไม่แล้วเสร็จ แม้นโยบายบางนโยบายจะเริ่มเดินเครื่องตามเมนูที่เสนอขาย ไม่ว่าจะเป็นการพักหนี้เกษตรกร 30 บาทรักษาทุกโรค ธนาคารประชาชน และ TAMC โดยที่การปฏิรูประบบราชการกำลังเติมน้ำมันเพื่อติดเครื่อง แต่การปฏิรูปการศึกษายังคงล่าช้าไม่พบ เวลา 6 เดือนอาจรวดเร็วเกินกว่าที่จะประเมินผลงานของรัฐบาล แต่อาการมะงุมมะงาหราของรัฐมนตรีหลายต่อหลายคน ประกอบกับความขัดแย้งภายในรัฐบาลและภายในพรรคไทยรักไทย ทำให้ประชาสังคมไทยเริ่มตั้งคำถามซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า เมื่อไรเศรษฐกิจไทยจึงจะฟื้นตัว ถ้าจะต้องรอคอยความกรุณาของพระสยามเทวาธิราช หากเศรษฐกิจไทยแขวนอยู่กับพระสยามเทวาธิราชแล้วไซ้ แล้วเราจะมีรัฐบาลไปทำไมกัน มิสมควรที่จะอัญเชิญพระสยามเทวาธิราชมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือ

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา และกำลังเกิดขึ้นในยุโรปตะวันตก โดยที่สถานการณ์ในญี่ปุ่นยังไม่กระเดื่องขึ้น มีผลในการจุดให้ระบบเศรษฐกิจไทยถดถอยตามไปด้วย เศรษฐกิจไทยในช่วงปี 2544-2545 จะไม่แตกต่างจากปี 2541 มากนัก การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจไทยขึ้นอยู่กับ การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลกเป็นสำคัญ แต่รัฐบาลทักษิณยังคงเล่นเกมเก่าภายใต้กรอบความคิดเก่า ด้วยการเสนอคำพยากรณ์ภาพเศรษฐกิจที่สดใสเกินกว่าความเป็นจริง โดยที่มิได้เรียนรู้บทเรียนจากรัฐบาลในอดีตว่า การเล่นเกมเช่นนี้มีผลในการทำลายความน่าเชื่อถือในระยะยาวของรัฐบาลเอง

ความล้มเหลวในการกอบกู้เศรษฐกิจไทยจะเป็นปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนคะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อรัฐบาลทักษิณและพรรคไทยรักไทย แม้ว่าความล้มเหลวบางส่วนมิใช่ความผิดของรัฐบาลก็ตาม แต่การที่รัฐบาลให้คำพยากรณ์เศรษฐกิจที่สดใสเกินจริง โดยที่สภาพการณ์ที่เป็นจริงเลวร้ายกว่าคำพยากรณ์มาก มีผลเท่ากับว่า รัฐบาลได้รับเหมาเอาความล้มเหลวทั้งหมดมาเป็นของตน

ในช่วงเวลา 6 เดือนที่ผ่านมา ผลงานของรัฐมนตรีในสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งพรรคความหวังใหม่และพรรคชาติไทย ไม่อยู่ในระดับน่าพอใจ รัฐมนตรีในสังกัดพรรคไทยรักไทย ส่วนที่มีผลงานอันพอยอมรับได้ล้วนสังกัดกลุ่มการเมืองพื้นฐานของ พ.ต.ท. ทักษิณเอง ส่วนที่สังกัดกลุ่มวังน้ำเย็นและกลุ่มนายทุนพรรคยังไม่มีความเป็นขึ้นเป็นอันที่จะอดอ้างได้ (ดูตารางที่ 1) ในช่วงเวลา 6 เดือนต่อไป หากรัฐบาลทักษิณยังมีอาจผลิตผลงานตามความคาดหวังของประชาชน คะแนนนิยมที่ประชาชนมีต่อ พ.ต.ท. ทักษิณและพรรคไทยรักไทยจะยิ่งเสื่อมทรุดลงไปอีก มิใช่ต้องกล่าวว่าการประชานิยมที่เสื่อมทรามลงเป็นผลอันเกิดจากการกระทำของรัฐบาลเอง ในเมื่อนายกรัฐมนตรีมีทักษะในการสร้างความคาดหวังแก่ประชาชนเกินกว่าศักยภาพที่ทำได้จริง

ความไร้เอกภาพและความไร้สมานฉันท์อันเป็นอับลักษณะของรัฐบาลผสม ซึ่งซ่อนเร้นอยู่ในรัฐบาลทักษิณ เริ่มปรากฏให้เห็นเมื่ออายุรัฐบาลครบ 6 เดือน ความขัดแย้งภายในรัฐบาลมิใช่ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หากแต่เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆภายในพรรคไทยรักไทยนั่นเอง เสียงเรียกร้องให้มีการประเมินผลงานรัฐมนตรีดังกระหึ่ม มิใช่เพื่ออะไรอื่น หากแต่เพื่อเล่นเก้าอี้ดนตรีเวียนกันนั่งเก้าอี้รัฐมนตรี เสียงโอดครวญจาก ส.ส. ระบบแบ่งเขตที่ต้องทำงาน 'หนัก' เพื่อให้ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อเสฟสุขบนเก้าอี้รัฐมนตรี ก็มีเสียงอะไรอื่น หากแต่เป็นเสียงเรียกร้องขอแบ่งปันส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ดูดซับจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย

พรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่เป็นอภิมหาพรรค ด้วยการเติบโตจากภายนอก (External Growth) ทั้งโดยการควบและครอบพรรคและมุ่งการเมืองต่างๆ (Merger and Acquisition) อันเป็นการสนองต่อสิ่งที่จิตใจที่แฝงเร้นอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พรรคยักษ์

ใหญ่ที่ประกอบด้วยมุงการเมืองอันหลากหลายเช่นนี้ จะคาดหวังให้มีเอกภาพ สมานฉันท์ และ
อุดมการณ์ย่อมมิได้

พรรคไทยรักไทยมีขนาดใหญ่พอที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว แต่ พ.ต.ท. ทักษิณชาญ
ฉลาดพอที่จะไม่ทำเช่นนั้น เพราะตระหนักดีว่า ฐานการเมืองที่แท้จริงของตนยึดพื้นที่ไม่ถึงครึ่งหนึ่ง
ในสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ตนเองมีอาจสั่งการและควบคุมบางภาคส่วนของพรรคไทยรักไทยได้
การขาดสมานฉันท์และเอกภาพภายในพรรคไทยรักไทยมีผลกระทบต่อรัฐบาลทักษิณโดยมีอาจ
หลีกเลี่ยงได้

ทั้งๆที่ฐานการเมืองที่แท้จริงของ พ.ต.ท. ทักษิณ อยู่ที่กลุ่มการเมืองที่มีภูมิหลังมาจาก
พรรคพลังธรรมในอดีต แต่น่าประหลาดนักที่ พ.ต.ท. ทักษิณมิได้ถนอมรักและรักษาพลังของกลุ่ม
ตนไว้ พ.ต.ท.ทักษิณยอมปล่อยให้ นายแพทย์เกษม วัฒนชัยหลุดลอยไปโดยเกือบปราศจากเยื่อใย
อันมีผลกระทบต่อกระบวนการปฏิรูปการศึกษา พ.ต.ท. ทักษิณเลือกยืนอยู่ข้างกลุ่มวังน้ำเย็นเมื่อ
เกิดวิวาทะว่าด้วยนโยบายการจัดระเบียบสังคม นายกรัฐมนตรีไม่เพียงแต่ทำลายน้ำใจ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นแกนแกนของกลุ่มการเมืองของตนเท่านั้น หากยังมี
รายงานข่าวว่า อาจต้อง “ลอยแพ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นแกนแกน
สำคัญอีกคนหนึ่งด้วย ประชาสังคมไทยเริ่มตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับสถานะความเป็นผู้นำของ พ.ต.ท.
ทักษิณ

ในเมื่อสังคมการเมืองไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ถูก
ครอบงำโดยกลุ่มพลังยึดชาติไทย และพรรคไทยรักไทยเลือกเติบโตด้วยการควบคุมและครอบพรรคและ
มุงการเมืองต่างๆ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่พรรคไทยรักไทยถูกดูตึงเข้าสู่กระบวนการยึด
นู่วตรด้วย แม้กลุ่มยึดชาติไทยจะถูกกีดกันมิให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อรักษาภาพลักษณ์ของ
รัฐบาลทักษิณ และต้องเล่นเกม ‘ซุ่มซ่อนยาวนาน’ ในเบื้องต้น แต่แล้วกลุ่มยึดชาติไทยกลับประสบ
ความสำเร็จในการรุกคืบไปยึดพื้นที่แห่งอำนาจที่ละเล็กที่ละน้อย และสามารถดูดซับส่วนเกิน
ทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง ภาพลักษณ์ที่รัฐบาลทักษิณพยายามสร้างกำลังเลือนหาย ลักษณะ
‘ยึดชาติไทย’ ของรัฐบาลทักษิณเริ่มปรากฏให้เห็นมากขึ้น ในไม่ช้า ผู้คนในสังคมไทยจะรับรู้มาก
ขึ้นเรื่อยๆว่า รัฐบาลทักษิณมิได้แตกต่างจากรัฐบาลอื่นในระบบยึดชาติไทย อันเป็นระบบการ
ปกครองของกลุ่มยึด โดยกลุ่มยึด และเพื่อกลุ่มยึด

หาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรต้องการ ‘คิดใหม่ ทำใหม่’ ดังโฆษณา พ.ต.ท. ทักษิณ
จำเป็นต้องขจัดลักษณะ ‘ยึดชาติไทย’ ออกจากพรรคไทยรักไทย ฉกฉวยจังหวะที่ยังมีคะแนน
นิยมจากประชาชนในระดับสูงปฏิรูปพรรคการเมืองของตนเอง ก่อนที่จะทำหน้าที่ปฏิรูปภาคส่วน
อื่นๆของสังคมไทย เพียงปฏิบัติการเท่านั้น พ.ต.ท. ทักษิณก็จะได้คะแนนนิยมเพิ่มขึ้นอีกอีก

สังคมการเมืองไทยจะมีโอกาสเบี่ยงเบนจากระบอบยึดชาติไปไทยไปได้ และชื่อของ พ.ต.ท. ทักษิณจะเลื่อนหายไปจากประวัติศาสตร์การเมืองไทย ไม่ต่างจากนายกรัฐมนตรีท่านอื่น หาก พ.ต.ท. ทักษิณเลือกที่จะตกอยู่ในวังวนแห่งอำนาจของกลุ่มพลังยึดชาติไปไทย

หมายเหตุ

1. บทวิเคราะห์พรรคไทยรักไทย ดู รังสรรค์ ธาระพรพันธ์ “ไทยรักไทยในฐานะอภิมาทพรรค” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544
2. บทวิเคราะห์โครงสร้างรัฐบาลทักษิณ ดู รังสรรค์ ธาระพรพันธ์ “รัฐบาลทักษิณ” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544
3. บทวิเคราะห์ระบอบยึดชาติไปไทย ดู รังสรรค์ ธาระพรพันธ์ “จากอำมาตยาธิปไตยถึงยึดชาติไปไทย” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กุมภาพันธ์ 2544

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544

ตารางที่ 1

รัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณสังกัดพรรคไทยรักไทย

จำแนกตามกลุ่มการเมือง

17 กุมภาพันธ์ 2544

กลุ่มหรือมุ้งการเมือง	รัฐมนตรีว่าการ	รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กลุ่มนายทุนพรรค	อดิศักดิ์ โปธารามิก (พาณิชย์) สุริยะ จีรุงเรืองกิจ (อุตสาหกรรม)	ประชา มาลีนนท์ (คมนาคม)
กลุ่มชินวัตร	ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (มหาดไทย) เกษม วัฒนชัย (ศึกษาธิการ) สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (คลัง) พงศ์เทพ เทพกาญจนา (ยุติธรรม) สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (ต่างประเทศ) สุदारัตน์ เกยุราพันธุ์ (สาธารณสุข) สุธรรม แสงประทุม (มหาวิทยาลัย) จาตุรนต์ ฉายแสง (สำนักนายกรัฐมนตรี) พล.อ. ธรรมรักษ์ อิศรางกูร (สำนักนายกรัฐมนตรี)	พล.อ.ยุทธศักดิ์ ศศิประภา (กลาโหม) จำลอง ครุฑขุนทด (ศึกษา) สุชาติ เชาววิเศษ (คลัง) ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ (เกษตร) สุวรรณ วลัยเสถียร (พาณิชย์) ลดาวัลลี วงศ์ศรีวงศ์ (แรงงาน) สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี (สาธารณสุข)
กลุ่มวังน้ำเย็น	พิทักษ์ อินทรวินัยนันท์ (รองนายกรัฐมนตรี) ชูชีพ หาญสวัสดิ์ (เกษตร)	สรอรรถ กลิ่นประทุม (มหาดไทย)
กลุ่มกำแพงเพชร	-	วราเทพ รัตนากร (คลัง)
กลุ่มอดิเรกสาร	ปองพล อดิเรกสาร (รองนายกรัฐมนตรี)	
กลุ่มคุณกิตติ	สุวิทย์ คุณกิตติ (รองนายกรัฐมนตรี)	
กลุ่มเทพสุทิน	สมศักดิ์ เทพสุทิน (สำนักนายกรัฐมนตรี)	
กลุ่มเสรีธรรม		สมบัติ อุทัยสาาง (มหาดไทย)
กลุ่มนครปฐม (สะสมทรัพย์)	-	-

หมายเหตุ

รวบรวมจากรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ

การเมืองไทย บนเส้นทางสู่ระบบทวิพรรค

หากไม่มีอุปสรรคอันมิได้คาดหมาย พรรคความหวังใหม่จะผนวกเข้ากับพรรคไทยรักไทยภายในปี 2544 นี้

ผมไม่แน่ใจว่า จะขนานนามกิจกรรมการเมืองครั้งนี้อย่างไร เพราะพิจารณาแต่เพียงผิวเผิน ดูเหมือนว่าจะเป็นการควบรวมกิจการหรือที่ภาษารัฐกิจเรียกว่า Merger อันเป็นการผนวกกิจการตั้งแต่ 2 กิจการขึ้นไปเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่ทั้งสองฝ่ายหรือทุกฝ่ายต่างมีศักดิ์ศรีเสมอเหมือนกัน มีการตีราคาทรัพย์สินของแต่ละฝ่าย และมีการตกลงกันว่า ภายหลังจากการผนวกกิจการ จะมีการแบ่งปันอำนาจและตำแหน่งการบริหารอย่างไร การผนวกพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยที่กำลังจะตกลงกันนี้ ดูเหมือนจะเป็นเช่นนั้น เพราะมีการตกลงกันล่วงหน้าแล้วว่า เสนาธิการพรรคความหวังใหม่จะมาดำรงตำแหน่งเลขาธิการพรรคไทยรักไทย

แต่การที่ไม่มีข้อตกลงในการเปลี่ยนชื่อพรรคภายหลังการผนวกพรรค ดังเช่นการตั้งชื่อพรรคใหม่ว่า “ไทยรักไทย-ความหวังใหม่” ดูเดียวกับบริษัท AOL-Time Warner ภายหลังควบบริษัท American Online เข้ากับบริษัท Time Warner สะท้อนให้เห็นฐานะอันไม่เสมอกันระหว่างพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทย โดยที่พรรคไทยรักไทยยังคงอ้างชื่อพรรคของตนต่อไป ส่วนพรรคความหวังใหม่กลายเป็น ‘สิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์’ ซึ่งแปรเป็นฐิติแห่งสังเวียนการเมืองไทยในไม่ช้า

ข้อเท็จจริงข้างต้นนี้ทำให้ผมค่อนข้างแน่ใจว่า การผนวกพรรคความหวังใหม่เข้ากับพรรคไทยรักไทยมิใช่การควบกิจการหรือ Merger หากแต่เป็นการครอบกิจการหรือ Take-over ซึ่งวงการธุรกิจมีคำที่ใช้อีกคำหนึ่งว่า Acquisition

ผู้ชำนาญการการเมืองต่างปักใจเชื่อว่า พรรคไทยรักไทยครอบพรรคความหวังใหม่ กล่าวอย่างเฉพาะเจาะจงก็คือ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ‘ซื้อ’ พรรคความหวังใหม่ ราคาที่ ‘ซื้อ’ จ่ายเป็นตำแหน่งทางการเมือง และเงินอุดหนุนการรณรงค์ทางการเมืองในการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 ดังที่หัวหน้าพรรคประชาธิปไตยมักกล่าวกระแนะกระเหน้อยๆว่า ทั้งสองพรรคใช้เงินกระเป๋าเดียวกัน

มูลค่าทางการเมืองของพรรคความหวังใหม่ตกต่ำลงไปมากภายหลังวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไร้ประสิทธิภาพและความผิดพลาดในการบริหารของรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธมีส่วนนำมาซึ่งวิกฤติการณ์ดังกล่าวอย่างมิอาจปฏิเสธได้อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะ ‘กระสุน’ ของผู้นำพรรคคร่อยหรอ ในแง่นี้ พรรคความหวังใหม่มิได้แตกต่าง

จากพรรคปวงชนชาวไทย และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธมิได้แตกต่างจากพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก พลันที่ 'กระสุน' ที่สะสมในยามเรื่องอำนาจถูกใช้ไปในการประกอบกิจกรรมทางการเมืองจนเกือบหมดสิ้น พรรคการเมืองที่ตั้งมากับมือก็ต้องกลายเป็นเศษธุลี หากมิใช่เป็นเพราะเหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ 2535 พรรคสามัคคีธรรมก็จะอยู่ในมรรควิถีเดียวกับพรรคปวงชนชาวไทยและพรรคความหวังใหม่

แม้พรรคความหวังใหม่มิได้มี 'ราคา' แพง อย่างน้อยในสายตา พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร แต่การซื้อและขายพรรคมิอาจกระทำได้ง่าย ภายในพรรคความหวังใหม่เองมีแรงต่อต้านการ 'ขาย' พรรค แม้การต่อต้านจะอ่อนพลังเมื่อกลุ่มนายสุชาติ ตันเจริญและกลุ่ม ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง เอลอออกห่อหมกด้วย คงเหลือแรงต่อต้านจากกลุ่มนายชิงชัย มงคลธรรม และนายแพทย์เปรมศักดิ์ เพียยุระ ภายในพรรคไทยรักไทย กลุ่มวังน้ำเย็นอันมีนายเสนาะ เทียนทองเป็นผู้นำ ก็ต่อต้านการ 'ซื้อ' พรรคความหวังใหม่ ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า กลุ่มวังน้ำเย็นกลายเป็น 'ขุนพลพเนจร' และต้องโคจรจากพรรคความหวังใหม่ เนื่องจากความขัดแย้งและความเป็นปรปักษ์ในพรรคนั้น

พรรคไทยรักไทยเติบโตเป็นอภิมหาพรรค ด้วยการยึดกุมยุทธศาสตร์การเติบโตภายนอก (External Growth) และใช้ยุทธวิธี M&A (Merger and Acquisition) แม้ในขั้นต้น กลุ่มก่อตั้งพรรค จะก่อปรด้วยสมาชิกเก่าของพรรคพลังธรรม ซึ่งแม้จะมีชีพลังการเมืองอันบริสุทธิ์ แต่ก็มีอุดมการณ์ในระดับหนึ่ง ในเวลาต่อมา พ.ต.ท. ทักษิณ ก็กวาดกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆเข้ามาร่วมพรรค จนไทยรักไทยกลายเป็นพรรค 'ร้อยพ่อพันแม่' ภายหลังจากเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 และการจัดตั้งรัฐบาลในเดือนต่อมา ไม่กวาด 'ชินวัตร' ก็กวาดพรรคเสรีธรรมเข้าพรรคไทยรักไทยด้วย

หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานตรงกันว่า ภายหลังจากการครอบพรรคความหวังใหม่ แล้ว พรรคชาติพัฒนาเป็นเป้าหมายต่อไปของไม่กวาดยี่ห้อ 'ชินวัตร' โดยที่พรรคชาติไทยยืนกรานที่จะไม่ให้พรรคไทยรักไทยเข้าครอบ พ.ต.ท. ทักษิณฝันที่จะได้เห็นการเมืองไทย 'พัฒนา' ไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-party System) อันเป็นความฝันเดียวกับสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

นักวิจารณ์การเมืองมักวิพากษ์ พ.ต.ท. ทักษิณในฐานะที่เป็น 'เจ้าบุญทุ่ม' ผู้ใช้เงินในการกวาดกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆเข้าพรรคไทยรักไทย พ.ต.ท. ทักษิณชอบหิวจิตวิญญาณแห่ง M&A จากวงการธุรกิจมาสู่สังเวียนการเมือง แต่น้อยคนนักที่จะหันไปวิเคราะห์กฎกติกาและโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญ ผมได้เสนอการวิเคราะห์เป็นลายลักษณ์อักษรและอภิปรายในที่สาธารณะหลายต่อหลายครั้งว่า รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีอคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง โดยมีฐานคิดว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก ดังนั้น จึงมีบทบัญญัติที่เกื้อกูลพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พร้อมๆกับการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เสริมสร้างอคติดังกล่าวนี้มากยิ่งขึ้นไปอีก ด้วยการออกแบบระบบการเลือกตั้งให้มีการเลือกตั้งระบบ

บัญชีรายชื่อพรรค (Party List) โดยที่พรรคที่ได้คะแนนเสียงเลือกตั้งน้อยกว่า 5% ของจำนวนคะแนนเสียงรวมทั้งประเทศ จะไม่มีผู้แทนในสภาผู้แทนราษฎรตามระบบบัญชีรายชื่อพรรค (มาตรา 100)

การซื้อนักการเมืองที่มีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้ง เพื่อขยายขนาดของพรรคมีมาก่อนการก่อตั้งพรรคไทยรักไทยแล้ว การซื้อนักการเมืองทั้งมุ้งก็มีมาก่อนแล้วเช่นกัน คาดว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง ซึ่งแฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญ มีสิ่งจูงใจที่จะผลักดันให้พรรคการเมืองเติบโตด้วยการควบและครอบกลุ่มหรือพรรคการเมือง (M&A) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการ 'ผลิต' นักการเมืองของตนเอง พ.ต.ท. ทักษิณในฐานะอภิมาเหศวรผู้ตอบสนองต่อสิ่งจูงใจที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญรุนแรงยิ่งกว่าผู้นำพรรคการเมืองใดๆ การเติบโตด้วยยุทธวิธี M&A ยิ่งทำให้พรรคไทยรักไทยขยายใหญ่ยิ่งขึ้นไปอีก เพราะได้ประโยชน์จากการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค ซึ่งเกื้อกูลให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีตัวแทนในสภาผู้แทนราษฎรมากกว่าสัดส่วนอันสมควร (Overrepresentation)

ด้วยยุทธวิธี M&A ของพรรคไทยรักไทย ในไม่ช้า การเมืองไทยก็ 'พัฒนา' สู่อะบบทวิพรรค สมดังเจตนารมณ์ของ สสร. และ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ระบบทวิพรรค (Bi-party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-party System) อย่างไร

ภายใต้ระบบทวิพรรค เสรีภาพในการเลือก (Freedom of Choice) ของประชาชนมีน้อยลง นวัตกรรมด้านนโยบาย (Policy Innovation) อาจมีน้อยลงด้วย เนื่องจากขาดพลังการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง บรรดาประเทศที่มีระบบทวิพรรค ล้วนมีแรงกดดันให้ปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบพหุพรรค เพราะประชาชนต้องการทางเลือกมากกว่าที่เสนอโดยพรรคขนาดใหญ่เพียง 2 พรรค ด้วยเหตุนี้ พรรคปฏิรูป (Reform Party) และพรรคสิ่งแวดล้อม (Green Party) จึงก่อเกิดเป็นทางเลือกของประชาชนในประเทศเหล่านั้น

เสถียรภาพทางการเมืองภายใต้ระบบทวิพรรคมิได้ดีไปกว่าระบบพหุพรรค แม้การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว (Single-Party Government) ภายใต้ระบบทวิพรรคมีโอกาสเป็นไปได้มากกว่าภายใต้ระบบพหุพรรค แต่พรรคที่เติบโตใหญ่ด้วยยุทธวิธี M&A ย่อมต้องมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมืองต่างๆภายในพรรคเดียวกัน ความขัดแย้งภายในพรรคจะเป็นปัจจัยที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล รัฐบาลผสม (Coalition Government) ภายใต้ระบบพหุพรรคเผชิญปัญหาเสถียรภาพเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล การเติบโตใหญ่ของพรรคด้วยวิธี M&A ช่วยแปรความขัดแย้งระหว่างพรรคไปเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มภายในพรรคเดียวกัน

ผมไม่แน่ใจว่า สังคมการเมืองไทยจะมี 'สุขภาพ' ดีได้อย่างไร หากการเติบโตใหญ่ของพรรคการเมืองเกิดจากอำนาจซื้อ มิได้เกิดจากฐานอุดมการณ์

ในสังคมการเมืองที่มีนายทุนใหญ่ทางการเมืองหลายคน การเติบโตใหญ่ของพรรคการเมืองต่างๆ ย่อมขึ้นอยู่กับดุลแห่งอำนาจซื้อ ระหว่างนายทุนการเมืองเหล่านั้น พรรคการเมืองใดที่นายทุนมีอำนาจซื้อถดถอย พรรคการเมืองนั้นย่อมต้องหดตัวลง ส่วนพรรคการเมืองที่มีขนาดใหญ่ขึ้นได้ นายทุนของพรรคนั้นก็ต้องมีอำนาจซื้อสัมพันธ์มากกว่านายทุนพรรคอื่นๆ

ในสังคมการเมืองที่มีนายทุนใหญ่ทางการเมืองเพียงคนเดียว ขนาดสัมพันธ์ของพรรคการเมืองที่มีนายทุนใหญ่หนุนหลังย่อมขยายใหญ่ขึ้น โดยที่พรรคการเมืองอื่นรอวันดับเฉา หากไม่มีเหตุปัจจัยที่จะทำให้ลายอำนาจซื้อของนายทุนใหญ่งดงกล่าว สังคมการเมืองนั้นย่อม 'พัฒนา' ไปสู่ระบบเอกพรรค (One-Party System)

ปรากฏการณ์ที่ไม่ว่าด้วยชื่อ 'ชินวัตร' จะกวาดบางภาคส่วนของพรรคประชาธิปไตยเข้าพรรคไทยรักไทยเป็นเรื่องไม่นานเกินรอ อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งยึดฐานคติ 'พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก'

หมายเหตุ

1. การเติบโตเป็นอภิมหาพรรคของพรรคไทยรักไทย โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "ไทยรักไทยในฐานะอภิมหาพรรค" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544
2. อคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "อคติว่าด้วยขนาดของพรรคการเมือง" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544
3. เหตุใดการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคจึงเอื้อกูลให้พรรคขนาดใหญ่มีตัวแทนเกินกว่าที่สมควร (Overrepresentation) และพรรคการเมืองขนาดเล็กมีตัวแทนน้อยกว่าที่สมควร (Underrepresentation) โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ "Party List" ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 เมษายน 2544

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 กรกฎาคม 2544

หมายเหตุว่าด้วยการย้ายพรรค

เมื่อนายกร ทัฬหะรังสี อดีตหัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ซึ่งต่อมาดำรงตำแหน่งประธานที่ปรึกษาพรรคชาติพัฒนา ลาออกจากการเป็นสมาชิกพรรค เมื่อต้นเดือนพฤศจิกายน 2546 เพื่อเตรียมย้ายเข้าพรรคไทยรักไทย เสียงชยันโตจากประชาสังคมไทยก็ดังขจร โดยที่ในขณะเดียวกันความเห็นอกเห็นใจนายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ หัวหน้าพรรคชาติพัฒนา ซึ่งเพิ่งถูกคูดลออกจากรัฐบาลพรรคไทยรักไทย เพิ่มขึ้นอีกอึกไข

บัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า นายกร ทัฬหะรังสี ต้องการย้ายพรรค

เหตุใดนักการเมืองจึงต้องการย้ายพรรค?

การย้ายพรรคกับการซื้อนักการเมืองเป็นประพฤติกรรมคนละด้านของเหรียญเดียวกัน คำถามที่ว่า เหตุใดนักการเมืองจึงต้องการย้ายพรรค จึงคาบเกี่ยวกับคำถามที่ว่า เหตุใดพรรคการเมืองจึงซื้อนักการเมือง

ตลาดนักการเมืองมีสถานะไม่แตกต่างจากตลาดแรงงาน พรรคการเมืองมีสภาพเสมือนหนึ่งหน่วยผลิตที่ทำหน้าที่ผลิตบริการทางการเมืองเสนอขายแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในการผลิตบริการทางการเมือง พรรคการเมืองย่อมต้องการปัจจัยการผลิตทั้งปวง หากปราศจากปัจจัยการผลิต พรรคการเมืองย่อมมีอาภผลผลิตบริการทางการเมืองได้ คุณภาพของปัจจัยการผลิตย่อมส่งผลต่อคุณภาพของผลิตภัณฑ์ที่ผลิตได้ นอกจากนี้ พรรคการเมืองยังต้องมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บริการทางการเมืองที่ผลิตได้มีคุณภาพและเสียต้นทุนต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ก่อนที่จะก้าวไปผลิตบริการทางการเมือง พรรคการเมืองจำต้องยึดรัฐสภาให้ได้เสียก่อน เพื่อให้มีความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน พรรคการเมืองมีทางเลือกในการเติบโตอย่างน้อย 2 แนวทาง แนวทางแรก ได้แก่ การเติบโตจากภายใน (Internal Growth) แนวทางที่สอง ได้แก่ การเติบโตสู่ภายนอก (External Growth)

พรรคไทยรักไทยเติบโตเป็นอภิมหาพรรค ด้วยการยึดแนวทางการเติบโตทั้งสองผสมผสานกัน โดยในขั้นก่อตั้งพรรคอาศัยการเติบโตจากภายในที่มีฐานดั้งเดิมในพรรคพลังธรรม ต่อเมื่อต้องการยึดอำนาจรัฐ จึงอาศัยการเติบโตสู่ภายนอก ด้วยการควบและครอบพรรคและกลุ่มการเมืองต่างๆ (Mergers and Acquisition) การรับกลุ่มวังน้ำเย็น อันมีนายเสนาะ เทียนทอง เป็นหัวหน้ากลุ่ม เข้าร่วมพรรคไทยรักไทย นับเป็นจุดเปลี่ยนผันสำคัญ เพราะหลังจากนั้นพรรคไทยรักไทยก็เดินเครื่อง M&A เพื่อขยายพรรคอย่างเต็มที่ นับตั้งแต่การครอบส่วนสำคัญของพรรคกิจ

สังคม การครอบพรอคความหวังใหม่และพรรคเสรีธรรม โดยที่เดินเครื่องในการครอบพรอค
ชาติพัฒนาด้วย

พรรคไทยรักไทยต้องการ 'ซื้อ' นักการเมืองและกลุ่มการเมืองเพื่อขยายฐานทาง
การเมือง หากฐานการเมืองมั่นคงและแข็งแกร่ง พรรคไทยรักไทยจะสามารถอ้างอำนาจทาง
การเมืองได้ยืนยาว ในการตัดสินใจซื้อนักการเมืองและกลุ่มการเมืองใดๆ พรรคการเมืองย่อมต้อง
เลือกซื้อนักการเมืองและกลุ่มการเมืองที่ช่วยเพิ่มพูนมูลค่าเพิ่มทางการเมือง (Political Value-
Added) พรรคการเมืองย่อมไม่ต้องการซื้อนักการเมืองและกลุ่มการเมืองที่บั่นทอนมูลค่าทาง
การเมืองของตน

แต่การซื้อนักการเมืองหรือกลุ่มการเมืองมีราคาที่ต้องจ่าย ไม่มีพรรคการเมืองที่มีเหตุมี
ผลใดๆที่ทุ่มเงินซื้ออย่างไม่อั้น เพราะต้องเปรียบเทียบมูลค่าเพิ่มทางการเมืองที่ได้กับราคา
ที่จ่ายไป พรรคการเมืองที่ต้องการยึดกุมอำนาจรัฐจะจ่ายเงินซื้อนักการเมืองและกลุ่มการเมือง
จนถึงระดับที่มูลค่าเพิ่มทางการเมืองที่ได้เท่ากับราคาที่จ่าย พรรคการเมืองมิได้แตกต่างจากหน่วย
ผลิตที่จ่ายเงินจ้างพนักงานจนถึงระดับที่รายได้ส่วนเพิ่มจากการจ้างพนักงาน (Marginal Staff
Revenue) เท่ากับรายจ่ายส่วนเพิ่มในการจ้างพนักงาน (Marginal Staff Expenditure)

ในการซื้อนักการเมือง พรรคการเมืองอาจเลือกจ่ายราคาในรูปแบบตัวเงิน ดังเช่นเงินโอน
เป็นก้อน ค่าใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองและเงินเดือนประจำ หรือจ่ายราคาในรูปแบบตำแหน่งทาง
การเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองระหว่างพรรคการเมืองผู้เสนอซื้อกับนักการเมืองที่ต้องการ
ย้ายพรรค

แรงงานย่อมเคลื่อนย้ายจากโรงงานที่ให้ค่าจ้างต่ำไปสู่โรงงานที่ให้ค่าจ้างสูงฉันใด
นักการเมืองย่อมต้องออกจากพรรคที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูงฉันนั้น ทั้งนี้
ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มิได้จำกัดเฉพาะผลตอบแทนทางการเมือง หากยังคลุมผลตอบแทนที่มีใช้ตัว
เงินด้วย

ในทัศนะของระบบทุนนิยม พรรคการเมืองมีสถานะเสมือนหนึ่งหน่วยผลิต การย้าย
พรรคมีสภาพไม่แตกต่างจากการเปลี่ยนที่ทำงาน จึงมิใช่เรื่องน่าเสียหาย หากแรงงานสามารถ
เคลื่อนย้ายจากอุตสาหกรรมที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่อุตสาหกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงได้ เหตุไฉน
นักการเมืองจึงย้ายพรรคมิได้ด้วยเล่า

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้ห้ามนักการเมืองย้ายพรรค แต่
ไม่ต้องการส่งเสริมการย้ายพรรค จึงกำหนดเงื่อนไขขั้นต่ำในการเป็นสมาชิกพรรคก่อนที่จะมี
คุณสมบัติผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ จะต้องเป็นสมาชิกพรรค
การเมืองไม่ต่ำกว่า 90 วัน

การย้ายพรรคของนักการเมืองในฐานะปัจเจกชนไม่ยุ่งยากและเสียต้นทุนการตัดสินใจ (Decision-Marking Cost) ต่ำ แต่การย้ายพรรคเป็นกลุ่มก็ดี หรือการให้พรรคการเมืองอื่นเข้ามาครอบพรรคการเมืองของตนก็ดี หรือการควบเข้ากับพรรคการเมืองอื่นก็ดี ล้วนต้องเสียต้นทุนการตัดสินใจสูงทั้งสิ้น เนื่องจากมีลักษณะเป็นปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action) ซึ่งครอบคลุมนักการเมืองจำนวนมาก

ทั้งๆที่พรรคไทยรักไทยส่งเทียบเชิญนานหลายเดือน แต่พรรคชาติพัฒนาก็ยังตัดสินใจไม่ได้ว่า จะให้พรรคไทยรักไทยเข้ายึดพรรคหรือไม่ ส่วนหนึ่งอาจเกิดจากความลังเลใจของหัวหน้าพรรคนั่นเอง ในขณะที่ถูกพรรค ดังเช่น นายกร สามารถตัดสินใจโดยฉับพลันในการศิโรราบต่อพรรคไทยรักไทย ทั้งๆที่นายกรเคยแสดงอาการเทียบชั้นกับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการแย่งชิงเก้าอี้ นายกรัฐมนตรี

การถืบตัวขึ้นมาเป็นอภิมหาพรรค ทำให้พรรคไทยรักไทยกลายเป็น "หลุมดำ" ในสังคมการเมืองไทยที่มีพลังดูดนักการเมืองและกลุ่มการเมืองต่างๆ ในขณะที่พรรคไทยรักไทยขับเคลื่อนขยายฐานการเมืองต่อไปเรื่อยๆ สภาวะความไม่แน่นอนของนักการเมืองนอกพรรคไทยรักไทยเพิ่มพูนเป็นเงาตามตัว คนเหล่านี้จำนวนไม่น้อยมองไม่เห็นอนาคตทางการเมืองของตน ไม่แน่ใจว่าจะมีพื้นที่ทางการเมืองเหลือให้ยืน มรรควิธีสำคัญในการลดทอนสภาวะความไม่แน่นอนดังกล่าวนี้ ก็แต่โดยการย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยเสียเลย นายกร ทัพพะรังสี มีระบบความคิดดังที่กล่าวนี้ แต่ระบบความคิดเช่นนี้เองเป็นกลไกในการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองไทยไปสู่ระบอบ 'ทักษิณภิปไตย' ในที่สุด

ตลาดนักการเมืองกำลังแปรเปลี่ยนเป็นตลาดของผู้ซื้อ (Buyer' Market) โดยทำยที่สุดอาจมีผู้ซื้อแต่เพียงรายเดียว (Monopsony) พรรคไทยรักไทยเป็นผู้ซื้อรายเดียวดังกล่าวนี พรรคการเมืองอื่นๆ ล้วนขาดอำนาจซื้อ เพราะมีอาจูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างเป็นกอบเป็นกำ หากแม้พรรคการเมืองเหล่านี้จะเสนอซื้อนักการเมือง ก็คงหานักการเมืองย้ายเข้าพรรคได้ยาก เพราะล้วนเป็นพรรคที่กำลังเผชิญความร่วงโรย ในขณะที่พรรคไทยรักไทยอยู่ในภาวะรุ่งโรจน์

ในภาวะที่ตลาดนักการเมืองเป็นตลาดของผู้ซื้อ พรรคไทยรักไทยในฐานะผู้ซื้อย่อมมีอำนาจต่อรองสูง นักการเมืองที่ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยเกือบจะไม่มีราคาเลย บางทีอาจต้องจ่าย 'ราคา' เพื่อขอเข้าพรรค โดยหวังว่า จะเก็บเกี่ยวผลตอบแทนคืนในภายหลัง

นักการเมืองในฐานะสินค้า

นักการเมืองกลายเป็นสินค้าในตลาดการเมืองไทยนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2490 เมื่อกลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยจำเป็นต้องเล่นเกมเลือกตั้ง และพรรคเสรีนิยมนักศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม ดูนักการเมืองไปทำงาน

ภายใต้ระบอบอำนาจยาธิปไตย เมื่อขุนศึกไทยจำเป็นต้องเล่นเกมการเลือกตั้ง การกว้านซื้อนักการเมืองเข้าคอกก่อเกิดเป็นระลอก ดังจะเห็นได้จากกรณีพรรคชาติสังคมและพรรคสหภูมิของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เมื่อต้นทศวรรษ 2500 พรรคสหประชาไทยของกลุ่มถนอม-ประภาส เมื่อต้นทศวรรษ 2510 และพรรคสามัคคีธรรมของคณะ รสช. เมื่อกลางทศวรรษ 2530

การที่นักการเมืองย้ายเข้าคอกของกลุ่มขุนศึกที่ทรงอำนาจทางการเมืองแสดงให้เห็นว่าอำนาจทางการเมืองเป็นแรงดึงดูดนักการเมืองที่ทรงพลัง เพราะอำนาจทางการเมืองเป็นที่มาของทรัพย์สินศฤงคาร

ภายใต้ระบอบยาธิปไตย นักการเมืองยังคงย้ายเข้าคอกของพรรคการเมืองที่ทรงพลังทางการเมือง พรรคการเมืองขนาดใหญ่ในอดีตล้วนมีประสบการณ์ในการดุดนักการเมือง แต่การดุดนักการเมืองมิได้กระทำอย่างโจ่งแจ้ง เพราะตระหนักดีว่า ประชาสังคมไทยต่อต้านนักการเมืองขายตัว ในยามที่พรรคประชาธิปัตย์ 'ดุด' นักการเมือง พรรคประชาธิปัตย์กระทำด้วยอาการกระมิดกระเมี้ยน ตรงกันข้ามกับพรรคไทยรักไทยที่ 'ดุด' อย่างเปิดเผย แม้จะไม่โปร่งใส เพราะมิได้แจ้งราคาที่จ่าย

พรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่เป็นอภิมหาพรรค ด้วยวิธีการที่วงการธุรกิจเรียกว่า M&A (Merger and Acquisition) เมื่อพรรคไทยรักไทยตั้งเป้าที่จะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 400 คน ในการเลือกตั้งปี 2547 พรรคไทยรักไทยกระทำการ 'ดุด' และกว้านซื้อนักการเมืองเข้าคอกขนานใหญ่

เมื่อนักการเมืองในสังกัดพรรคต่างๆย้ายไปสังกัดพรรคไทยรักไทย ผู้นำพรรคต้นสังกัดล้วนไม่พอใจ และมักจะเก็บอาการความไม่พอใจไม่อยู่ เมื่อ ส.ส.ในสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยจำนวนมาก ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ต่างดาหน้าออกมาทักประณามพรรคไทยรักไทยว่าเป็น 'ไส้ตัวดุด' หลงลืมิวีรกรรมของตนเองในอดีตอันรุ่งเรืองที่ 'ดุด' ส.ส.จากพรรคอื่นแจกเช่นเดียวกัน

ผู้นำสังคมและคอรัปชั่นนิสต์จำนวนมาก ประณาม ส.ส. ที่ย้ายพรรคว่าขายตัว แท้ที่จริงแล้ว การย้ายพรรคเป็นพฤติกรรมของสัตว์เศรษฐกิจไม่ต่างจากการตัดสินใจย้ายบริษัทของพนักงาน

หรือการตัดสินใจเปลี่ยนอาชีพของผู้ที่อยู่ในวัยทำงาน การตัดสินใจย้ายงานหรือเปลี่ยนอาชีพจะเกิดขึ้นเมื่องานใหม่หรืออาชีพใหม่ให้ผลตอบแทนดีกว่างานเดิมหรืออาชีพเดิม ผลตอบแทนดังกล่าวนี้ครอบคลุมทั้งผลตอบแทนในรูปตัวเงิน (Pecuniary Returns) และผลตอบแทนที่ไม่มีใช้ตัวเงิน (Non-Pecuniary Returns)

ในการทำงานเดียวกับผู้ประกอบการอาชีพอื่นๆ นักการเมืองย่อมต้องการย้ายจากพรรค ที่ให้ผลตอบแทนต่ำไปสู่พรรคที่ให้ผลตอบแทนสูง ผลตอบแทนดังกล่าวนี้มีองค์ประกอบอย่างน้อย 5 ส่วน

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ ค่าตัวที่ได้รับจากการย้ายพรรค เงินค่าตัวนี้มักจะจ่ายเป็นก้อน มีสภาพเสมือนหนึ่งรายจ่ายสำหรับ Goodwill หรือ 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Name Capital) ของนักการเมือง 'ทุนยี่ห้อ' ต้องใช้เวลาสั่งสม นักการเมืองแต่ละคนมี 'ทุนยี่ห้อ' แตกต่างกัน นักการเมืองคนใดสามารถอำนวยความสะดวกให้ประชาชนภักดีต่อ 'ทุนยี่ห้อ' (Brand Loyalty) นักการเมืองคนนั้นย่อมมีโอกาสชนะการเลือกตั้งสูง ค่าตัวของนักการเมืองจะสูงต่ำมาน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับฐาน 'ทุนยี่ห้อ' และความภักดีของประชาชนในเขตการเลือกตั้ง

ส่วนที่สอง ได้แก่ เงินช่วยเหลือการใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง เหตุปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้นักการเมืองย้ายพรรค ก็คือ พรรคต้นสังกัดเดิมกระสุนหมด ดังนั้น จึงต้องแสวงหาพรรคการเมืองที่สามารถฝากอนาคตได้

ส่วนที่สาม ได้แก่ เงินช่วยเหลือค่าใช้จ่ายประจำเดือน การจ่าย 'เงินเดือน' ให้ ส.ส. มิได้กระทำกันทุกพรรค โดยทั่วไปมีเฉพาะพรรคที่มีฐานะดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรครัฐบาลที่สามารถดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ส่วนที่สี่ ได้แก่ ตำแหน่งทางการเมือง นับตั้งแต่รัฐมนตรีไปจนถึงเลขานุการรัฐมนตรี นักการเมืองย่อมหวังตำแหน่งทางการเมือง เพราะนอกจากจะเป็นเกียรติประวัติแก่วงศ์ตระกูลและได้รับเงินประจำตำแหน่งแล้ว หากตำแหน่งนั้นมีอำนาจที่ให้คุณให้โทษได้ ย่อมมีโอกาสดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจได้

ส่วนที่ห้า ได้แก่ คะแนนนิยมทางการเมืองที่จะได้รับเพิ่มขึ้นจาก Goodwill หรือทุนยี่ห้อของพรรคที่ต้องการย้ายเข้า พรรคดังกล่าวอาจประสบความสำเร็จในการผลิตนโยบายสนองความต้องการของประชาชน และสามารถสะสมทุนยี่ห้อจนมั่นคง โดยที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความภักดีต่อยี่ห้อพรรคเพิ่มขึ้นตามลำดับ การย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยขนานใหญ่ในปี 2547 นับเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้

แต่การย้ายพรรคมิได้มีแต่ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้เท่านั้น ยังมีต้นทุนที่ต้องสูญเสียอีกด้วย ต้นทุนที่ประจักษ์แจ้งก็คือ บรรดาผลตอบแทนที่ได้รับจากพรรคเดิม ย่อมต้องอันตรธานไปเมื่อมีการย้ายพรรค ไม่ว่าจะเป็นผลตอบแทนที่เป็นตัวเงินและมีใช้ตัวเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

จะไม่สามารถได้ประโยชน์จากฐานเสียงและเครือข่ายทางการเมืองของพรรคเดิมอีกต่อไป ต้นทุนที่สำคัญอีกประเภทหนึ่ง ได้แก่ การต้องทนรับการประณามว่าเป็นนักการเมืองขายตัว หรือไร้อุดมการณ์ การย้ายพรรคเป็น 'อาชญากรรม' ทางการเมืองหรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ แต่นักการเมืองที่ย้ายพรรคย่อมทำลายความน่าเชื่อถือของตนเองในสังคมการเมือง เพราะแสดงให้เห็นถึงการขาดความภักดีต่อพรรคและการขาดความสำนึกในการร่วมเป็นร่วมตายกับพวกพ้อง ผู้นำพรรคใหม่ที่เข้าสังกัดก็ต้องระแวงระวังว่า หากพรรคอยู่ในภาวะตกต่ำ คนเหล่านี้เป็นกลุ่มเสียงที่จะย้ายออกจากพรรคในอนาคต เพราะมีประวัติปรากฏมาแล้วว่า ไม่มีความภักดีต่อพรรค หากแต่ย้ายพรรคตามสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ และสิ่งจูงใจทางการเมือง

ในขณะที่ต้นทุนที่ต้องแบกรับจากการย้ายพรรคปรากฏอย่างชัดเจน ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้มีสถานะความไม่แน่นอนอย่างสูง ผลตอบแทนที่ได้รับทันที ก็คือ การใช้ชื่อของพรรคใหม่ในการหาเสียง หากพรรคใหม่เป็นพรรคประชานิยม ผู้ย้ายพรรคย่อมได้รับประโยชน์จากกระแสประชานิยมของพรรคด้วย ผลตอบแทนอีกประเภทหนึ่งที่อาจได้รับทันที ก็คือ ค่าตัวในการย้ายพรรค แต่ผลตอบแทนประเภทนี้จะได้รับก็ต่อเมื่อมีการยื่นหมยืมแนว ส่วนผลตอบแทนอื่นๆไม่ว่าจะเป็นเงินอุดหนุนการใช้จ่ายในการหาเสียง เงินอุดหนุนประจำเดือน และตำแหน่งทางการเมือง เป็นผลตอบแทนที่มีความไม่แน่นอนอย่างสูง พรรคใหม่ที่ย้ายเข้าไปสังกัดอาจรักษาสัญญาบางเรื่อง แต่อาจมิได้ปฏิบัติตามพันธสัญญาเต็มตามข้อตกลง ซึ่งปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆ

นักการเมืองที่มีเหตุมีผล ย่อมต้องประเมินประโยชน์และต้นทุนอันเกิดจากการย้ายพรรค ดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การย้ายพรรคจะเกิดขึ้น หากผลการประเมินปรากฏว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการย้ายพรรคมีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไป ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงความเป็นไปได้ที่พรรคที่ต้องการย้ายเข้า 'เบี้ยว' สัญญาด้วย

การซื้อนักการเมืองของพรรคการเมืองไทย แม้ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผลบังคับใช้ สะท้อนความเป็นจริงที่ว่า ยี่ห้อและนโยบายพรรคการเมืองไม่เพียงพอแก่การยึดเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จำเป็นต้องอาศัยยี่ห้อและฐานการเมืองของนักการเมืองด้วย

พรรคการเมืองที่ต้องการซื้อนักการเมืองต้องทำแบบฝึกหัด Cost-Benefit Analysis ไม่แตกต่างจากนักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรค

พรรคการเมืองย่อมต้องการนักการเมืองที่มีทุนยี่ห้ออันมั่นคง นักการเมืองแต่ละคนย่อมมีทุนยี่ห้อแตกต่างกัน

ทุนยี่ห้อทางการเมืองมีอาจก่อเกิดโดยฉับพลัน หากแต่ต้องมีการสะสมระยะยาว เพราะต้องอาศัยการสร้างเครือข่ายทางการเมืองในเขตการเลือกตั้ง รวมทั้งการกระชับสายสัมพันธ์เชิง

อุปถัมภ์ นักการเมืองผู้เป็นที่ต้องการของพรรคการเมืองมักเป็นผู้ที่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งมีความภักดีต่อเหยื่อ นักการเมืองจะประสบความสำเร็จในการสร้างความภักดีของประชาชนในเขตการเลือกตั้งที่มีต่อเหยื่อของตน ก็ต่อเมื่อพิสูจน์แล้วแล้วว่า สามารถส่งมอบ 'บริการความสุข' แก่ประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตน นักการเมืองประเภทนี้ที่อภิมาพรรคอย่างไทยรักไทย ต้องการซื้อ เพราะเหยื่อของพรรค เครดิตของพรรค และนโยบายของพรรค ไม่เพียงพอแก่การเจาะเขตการเลือกตั้งเหล่านี้ได้

พรรคการเมืองจะตัดสินใจซื้อนักการเมืองก็ต่อเมื่อผลการประเมินปรากฏว่า นักการเมืองที่ทำการซื้อช่วยเพิ่มมูลค่าเพิ่มทางการเมือง (Political Value-Added) ของพรรค และช่วยให้พรรคยึดพื้นที่ในรัฐสภาได้มากขึ้น

ราคานักการเมืองที่พรรคการเมืองต้องจ่ายขึ้นอยู่กับอำนาจการต่อรองระหว่างพรรคการเมืองที่ทำการซื้อ กับนักการเมืองที่ต้องการย้ายพรรค

นักการเมืองที่ไม่มีทุนเหยื่อหรือมีทุนเหยื่อน้อย ย่อมหวาดหวั่นต่อกระแสประชานิยมของพรรคไทยรักไทย หากมิได้เหยื่อไทยรักไทยช่วยเสริม อาจต้องพ่ายแพ้การเลือกตั้ง นักการเมืองกลุ่มนี้ย่อมต้องตะกายเข้าพรรคไทยรักไทย

นักการเมืองที่ประสบความสำเร็จในการสร้างทุนเหยื่อ และประชาชนในเขตการเลือกตั้งมีความภักดีต่อเหยื่อของตนอย่างมั่นคง อาจไม่มีความจำเป็นในการย้ายพรรค นักการเมืองกลุ่มนี้ที่ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยก็ด้วยเหตุผลของสัตว์เศรษฐกิจโดยแท้ เพราะไม่ต้องการเหนื่อยยากในการรณรงค์สู้กับพรรคไทยรักไทย มิหนำซ้ำยังสามารถแปลงทุนเหยื่อให้เป็นเงินสดในราคาสูงอีกด้วย

กระบวนการแปลงนักการเมืองให้เป็นสินค้า ซึ่งเริ่มต้นในปลายทศวรรษ 2490 บัดนี้มีพลวัตอันสูงยิ่ง

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจพรรคเจ้าพระยา”

นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนกันยายน 2547

การเลือกตั้งเมืองนนท์

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 3 จังหวัดนนทบุรี เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม 2546 ปรากฏผลว่า ผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้ง

หัวหน้าพรรคไทยรักไทยตีความชัยชนะครั้งนี้ว่า เป็นเพราะประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งพอใจผลงานของรัฐบาล ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจะทุ่มเทการทำงานต่อไปเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน

แม้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งยังมิได้รับรองผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏแล้วว่า ผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเหนือกว่าคู่แข่งทั้งที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้าน และที่สังกัดพรรคชาติพัฒนาซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ชัยชนะของพรรคไทยรักไทยครั้งนี้เป็นชัยชนะที่ท่วมท้นหรือไม่ ?

หากพิจารณาคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับอาจตีความว่าเป็นชัยชนะที่ท่วมท้นได้ในเมื่อผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งเกือบ 1.92 เท่าของผู้สมัครสังกัดพรรคชาติพัฒนา (36,996 คะแนน เทียบกับ 19,274 คะแนน) และเกือบ 4.52 เท่าของผู้สมัครสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ (36,996 คะแนน เทียบกับ 8,200 คะแนน)

แต่เมื่อวิเคราะห์ผลการเลือกตั้งต่อไปจะพบว่า ผู้สมัครสังกัดพรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนเสียงเพียง 53.6% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั้งหมด (ดูตารางที่ 1) หากผู้นำพรรคไทยรักไทยพากันตีปีก เนื่องจากคะแนนเสียงเลือกตั้งที่ได้รับอย่างท่วมท้นก็ต้องการเวลาสยายปีกเพื่อให้ปีกการเมืองแข็งแรง เพราะเพียงด้วยคะแนนเสียงระดับ 50% ต้นๆมิอาจวางใจได้ว่า จะสามารถจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปครั้งต่อไป

กรรมการการเลือกตั้งแถลงข่าวต่อสื่อมวลชนว่า ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาใช้สิทธิประมาณ 51.1% แม้จะพอใจอัตราการใช้สิทธิระดับดังกล่าวนี้ แต่มิได้เป็นไปตามความคาดหวังของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ชนชาวไทยมีหน้าที่ในการใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควร ย่อมต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68)

ในด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอย่างกว้างขวาง (หมวด 3 มาตรา 26-65) โดยที่สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองเป็นสิทธิ

และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐธรรมนูญฉบับนี้กลับลดทอนเสรีภาพในการเลือกของประชาชน ด้วยการกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ประชญาพื้นฐานของหลักการทั้งสองนี้ไม่เพียงแต่จะไม่สอดคล้องต้องกัน หากยังขัดกันด้วย เพราะการบังคับโดยนัยให้ประชาชนมีหน้าที่ต้องใช้สิทธิเลือกตั้งมีผลในการลดทอนเสรีภาพทางการเมืองของประชาชน

เหตุใดสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 จึงกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของชนชาวไทย ?

สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 มีความเห็นว่า การถอนหลักทัບสิทธิก่อให้เกิดผลกระทบอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การถอนหลักทัບสิทธิ ซึ่งทำให้มีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อยกว่าที่ควร ก่อให้เกิดการซื้อเสียง เมื่อมีจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งน้อย การซื้อเสียงจำนวนไม่มากสามารถช่วยให้ชนะการเลือกตั้งได้โดยไม่ยากลำบาก แต่ถ้ามีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งจำนวนมาก การซื้อเสียงเพื่อชนะการเลือกตั้งต้องใช้เงินจำนวนมาก

ประการที่สอง การถอนหลักทัບสิทธิเปิดช่องให้ผู้ทุจริตการเลือกตั้งเข้าไปสวมใช้สิทธิเลือกตั้ง อันเป็นเหตุให้การเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์และไม่ยุติธรรม หากมีผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งในสัดส่วนสูงช่องทางในการทุจริตการเลือกตั้งจะมีน้อยลง

การถอนหลักทัບสิทธิทำให้การซื้อขายเสียงมีมากขึ้นหรือไม่ และทำให้การทุจริตการเลือกตั้งมีมากขึ้นหรือไม่ เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องไต่สวน มิอาจกล่าวสรุปด้วยการใช้ลำดับแห่งเหตุผลได้ หากเห็นว่าการซื้อขายเสียงเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ก็ต้องลงโทษผู้ซื้อและผู้ขายเสียงในทำนองเดียวกัน หากเห็นว่าการทุจริตการเลือกตั้งเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง ก็ต้องลงโทษผู้ประกอบทุจริตกรรมดังกล่าวอย่างเข้มงวด เหตุใดจึงมาลงโทษประชาชนผู้ถอนหลักทัບสิทธิ ซึ่งมีได้ขายเสียงและมีได้ทุจริตการเลือกตั้ง ประชาชนที่ขายเสียงต่างหากที่ต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากรับเงินจากผู้ซื้อเสียง แล้วไม่ไปเลือกตั้ง ย่อมต้องถูกผู้ซื้อเสียงเล่นงาน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้กำหนดบทลงโทษประชาชนที่ถอนหลักทัບสิทธิอย่างชัดเจน เพียงแต่กำหนดอย่างเลื่อนลอยว่า เสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องจากตกลงกันไม่ได้ในหมู่ สสร. จึงทิ้งให้เป็นภาระแก่ผู้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติว่า ผู้ถอนหลักทัບสิทธิโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรที่ทำให้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งได้ 'ต้อง' เสียสิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่

คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 23) อันเป็นการโยนภาระไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้ดุลพินิจในการกำหนดค่านิยามว่า 'สิทธิการได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ' นั้นคืออะไร

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายการเลือกตั้งในปี 2542 พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเสียสิทธิของผู้นอนหลับทับสิทธิรวม 8 ประการ (มาตรา 23) อันได้แก่

(1) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(2) สิทธิร้องคัดค้านการเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

(3) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

(4) สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องถิ่น

(5) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

(6) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

(7) สิทธิเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคลตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(8) สิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การเสียสิทธิทั้ง 8 ประการดังกล่าวข้างต้นนี้ มีกำหนดเวลาดังตั้งแต่วันเลือกตั้งครั้งที่นอนหลับทับสิทธิ จนถึงวันเลือกตั้งครั้งต่อไปใช้สิทธิ อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า บทลงโทษดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานแล้วเป็นการเพิกถอนสิทธิทางการเมือง ต่างกับกฎหมายการเลือกตั้งฉบับปี 2541 ที่ต้องการเพิกถอนสิทธิการรับความช่วยเหลือจากรัฐ บทลงโทษใหม่นี้จึงกระทบต่อผู้ที่อยู่หรือผู้ที่ต้องการขึ้นสังเวียนการเมือง แต่หาได้มีผลกระทบอย่างสำคัญต่อประชาชนโดยทั่วไปไม่ ดังนั้น จึงไม่มีผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการพื้นฐานของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ต้องการเล่นการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ผลปรากฏว่า อัตราการใช้สิทธิทั่วประเทศ (Average Turn-out Rate) สูงกว่า 70% ส่วนหนึ่งเป็นเพราะความตื่นตัวในการปฏิรูปการเมือง

ยังดำรงอยู่ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะความไม่สมบูรณ์ของข่าวสารข้อมูลเกี่ยวกับบทลงโทษการนอนหลับทับสิทธิ ผู้คนจำนวนไม่น้อยเข้าใจกันว่า การนอนหลับทับสิทธิมีโทษทางอาญา แม้การใช้สิทธิเลือกตั้งอยู่ในอัตราสูงเช่นนี้ แต่การชื้อขายเสียงและการทุจริตการเลือกตั้งปรากฏอย่างแพร่หลาย ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อคาดการณ์ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2544 อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสูงถึง 69.94% แต่ในการเลือกตั้งซ้ำเมื่อวันที่ 29 มกราคม และ 1 กุมภาพันธ์ 2544 ปรากฏว่า อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งเหลือเพียง 56.06%

การที่รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 บังคับโดยนัยให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติมนุษย์ เพราะมนุษย์ต้องการเสรีภาพในการเลือก การใช้สิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย (Voting Cost) การนอนหลับทับสิทธิจะเกิดขึ้นเสมอ หากผู้มีสิทธิเลือกตั้งประเมินแล้วพบว่าประโยชน์ที่ได้จากการใช้สิทธิเลือกตั้ง (Voting Benefit) ไม่คุ้มกับต้นทุนที่ต้องเสียไป

การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขต 3 จังหวัดนนทบุรี พากันนอนหลับทับสิทธิถึง 48.9% จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ

ตารางที่ 1

ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เขต 3 จังหวัดนนทบุรี

วันอาทิตย์ที่ 12 ตุลาคม 2546

ผู้สมัคร	พรรค	คะแนนเสียงเลือกตั้ง	%
1. นางพิมพ์ภา จันทระประสงค์	ไทยรักไทย	36,996	53.6
2. นายฉลอง เรี่ยวแรง	ชาติพัฒนา	19,274	27.9
3. พล ร.ท. นาวิ เปล่งวิชา	ประชาธิปัตย์	8,200	11.9
จำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง		68,971	-

ที่มา รายงานข่าวหนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันอังคารที่ 14 ตุลาคม 2546

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับพฤหัสบดีที่ 16 ตุลาคม 2546

1.2 รัฐบาลพรรคไทยรักไทย

รัฐบาลทักษิณ

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 ต่อมาได้รับพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ศกเดียวกัน

รัฐบาลทักษิณยังคงเป็นรัฐบาลผสม ด้วยเหตุที่เป็นรูปแบบรัฐบาลที่ลงตัวในสังคมการเมืองไทย ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทวณิชเคยกล่าวถึงระบบรัฐบาลผสมว่า The system is here to stay. แม้พรรคไทยรักไทยจะเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่ แต่ขนาดของพรรคเป็นผลจากการควบรวมการเมืองจากพรรคอื่น (Merger) และการครอบพรรคการเมืองขนาดเล็ก (Take-over) ความเป็นเอกภาพของพรรคจึงมีไม่มากเท่าที่ควร ในประการสำคัญ ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มหรือการเมืองต่างๆภายในพรรคเดียวกันอาจเป็นเหตุให้มีการย้ายพรรคในอนาคต ด้วยเหตุดังนี้ แม้พรรคไทยรักไทยจะอยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่การขาดเอกภาพภายในพรรคร่วมมีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล トラบเท่าที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่เลือกเส้นทางการเติบโตภายนอก (External Growth) แทนที่จะเลือกเส้นทางการเติบโตภายใน (Internal Growth) การจัดตั้งรัฐบาลพรรคร่วมต้องเผชิญกับสภาวะความไม่แน่นอนอย่างสูง หากกล่าวอย่างเฉพาะเจาะจง แม้พรรคไทยรักไทยจะยึดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่นั่งอันพึงมี พ.ต.ท.ทักษิณก็คงไม่เสี่ยงในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว จนกว่ากลุ่มของ พ.ต.ท.ทักษิณภายในพรรคไทยรักไทยมี ส.ส.เกินกว่า 250 คน

ด้วยเหตุที่พรรคไทยรักไทยกวาดที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรเป็นประวัติการณ์ พรรคไทยรักไทยจึงมีอำนาจต่อรองสูงในการผสมรัฐบาล พลันที่พรรคไทยรักไทยจับมือกับพรรคความหวังใหม่ในการจัดตั้งรัฐบาล พันธมิตร 6 พรรค อันมีพรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำก็สิ้นแรงยึดเหนี่ยว พรรคที่เคยแสดงความชิงชังในการผนึกพันธมิตร 6 พรรค ดังเช่นเสรีธรรมก็ 'คลาน' ไปให้พรรคไทยรักไทย เขมือบ ส่วนพรรคชาติพัฒนาแม้ได้คัดค้านการดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณเท่านั้น หากยังรอคอยที่จะเข้าผสมรัฐบาลในวาระอันเหมาะสมในอนาคตอีกด้วย 'ไม่มีมิตรแท้ ไม่มีศัตรูถาวร' จะยังคงเป็นอมตพจน์ในสังคมการเมืองไทยตราบนานเท่านาน

ด้วยการประโคนปรัชญา 'คิดใหม่ ทำใหม่' พรรคไทยรักไทยไทยสร้างความคาดหวังในหมู่ชนชาวไทยอย่างสูง ประชาชนคาดหวังว่า การปฏิรูปการเมืองได้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะผลักดันให้สังคมการเมืองไทยหลุดพ้นจากกระบวนการยียานุนั้ตร อันเป็นกระแสการเมืองที่กำหนดโดยนักเลือกตั้งเผ่า 'ยี่' และผลักดันให้ระบอบยี่ยาธิปไตย (อันเป็นระบอบการ

ปกครองของยี่ โดยยี่ และเพื่อยี่) แปรเปลี่ยนเป็นระบอบประชาธิปไตย (อันเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน) แรกก่อกำเนิดจากความคาดหวังของประชาชนดังกล่าวนี้ ทำให้ พ.ต.ท.ทักษิณจำต้องสละตำแหน่งผู้นำพรรคเพื่อประชาชน แต่ความพยายามในการยับยั้งกระแสยี่ยานุวัตรไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ในเมื่อพรรคไทยรักไทยตกอยู่ใต้อิทธิพลของกระแสยี่ยานุวัตรด้วย กระนั้นก็ตาม พ.ต.ท.ทักษิณประสบความสำเร็จในการสกัดพ็อนท์แม่พ็อนท์ยี่ทั้งในพรรคไทยรักไทย พรรคความหวังใหม่ และพรรคชาติไทย มิให้เข้าร่วมรัฐบาล แต่มีโอกาสสกัดพ็อนท์ยี่ได้ หาก พ.ต.ท.ทักษิณมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ในการนำสังคมการเมืองไทยออกไปจากกระแสยี่ยานุวัตร ภาวะปฐมฐานจึงต้องอยู่ที่การปฏิรูปพรรคไทยรักไทยเพื่อขจัดนักเลือกตั้งยี่ออกไปจากพรรค

การจัดตั้งรัฐบาลทักษิณยังคงมีการยื้อแย่งตำแหน่งที่ทรงอำนาจและอุดมด้วยผลประโยชน์ แม้ว่ากรรณการยื้อแย่งตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลจะมีปัญหาน้อย (ดูตารางที่ 1) เนื่องจากพรรคไทยรักไทยมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรค แต่การแย่งชิงตำแหน่งภายในพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคเป็นไปอย่างเข้มข้น สังคมการเมืองไทยจะยังคงถูกรบงำโดย Faction Politics ไปอีกนานเท่าไร

พรรคชาติไทยอาจล้มหลักการของ พ.ต.ท.ทักษิณที่กำหนดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีจักต้องมีชื่อ ส.ส. ในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และแม้จะได้รับจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีน้อยกว่าที่สมควร ก็จำเป็นต้องเข้าร่วมรัฐบาล เพื่อให้มีให้สายธารแห่งอำนาจถูกตัดขาด ทำยี่ที่สุด เมื่อมีโอกาสผลักดันให้นายเนวิน ชิดชอบดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี พรรคชาติไทยเลือกที่จะส่งตัวแทนกลุ่มเข้ารับตำแหน่ง อันประกอบด้วยกลุ่มนายทุนพรรค (นายเดช บุญ-หลง) กลุ่มสุพรรณบุรี (นายพงศกร เลหาวิเชียร) กลุ่มชลบุรี (นายสนธยา คุณปลื้ม) และกลุ่มบุรีรัมย์ (นายนที ขลิบทอง)

การเมืองระหว่างกลุ่มภายในพรรคความหวังใหม่ ทำให้พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีอาจส่งนายสุวิทย์ รังสิตพลขึ้นสู่อุดพิระมิตแห่งอำนาจ ในเมื่อมีอาจทนแรงกดดันจากกลุ่ม ส.ส. อิสานภายใต้การนำของนายสุชาติ ตันเจริญ ตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจึงตกแก่ นายแพทย์กระแสร ชนะวงศ์ อันเป็นข้อยุติที่มีลักษณะระอมระอม

พรรคไทยรักไทยถึงจะพยายาม 'คิดใหม่ ทำใหม่' แต่เนื่องจากคิดไม่ออก จึงมีอาจหลุดพ้นจากบ่วงกรรมแห่ง Faction Politics ไปได้ พลังของกลุ่มหรือมุ้งการเมืองภายในพรรคยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งการเมืองอื่นๆ กลุ่มที่ไร้พลัง ดังเช่นกลุ่มนครปฐม (สะสมทรัพย์) มิได้รับจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีเลย ในขณะที่กลุ่มอดิเรกสารและกลุ่มคุณกิตติได้เพียงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี อันเป็นตำแหน่งลอยที่ไร้อำนาจและผลประโยชน์ กลุ่มที่สามารถรวบรวมอำนาจอย่างเป็นกอบเป็นกำได้ คือ กลุ่มชินวัตร (16 ตำแหน่ง) และกลุ่มนายทุนพรรค

(3 ตำแหน่ง) อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก พ.ต.ท.ทักษิณพืงกลุ่มวังน้ำเย็นเป็นฐานการเมืองค่อนข้างมาก การกีดกันมิให้กลุ่มวังน้ำเย็นมีที่นั่งในคณะรัฐมนตรีจึงเป็นเรื่องยาก ถึงกลุ่มวังน้ำเย็นจะมีภาพลักษณ์ของการเมืองระบบเก่าและสมาชิกหลายคนมีกลิ่นไม่สะอาดก็ตาม ด้วยเหตุดังนี้ แม้นายเสนาะ เทียนทอง หัวหน้ากลุ่มวังน้ำเย็นจะขอเว้นวรรคการเมือง แต่กลุ่มวังน้ำเย็นก็มีตัวแทนในคณะรัฐมนตรี ทั้งรองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย (ดูตารางที่ 2 และ 3)

รัฐบาลทักษิณมิได้มีลักษณะเพียงรัฐบาลของตัวแทนกลุ่มการเมืองเท่านั้น หากยังมีลักษณะเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุนอีกด้วย ในขณะที่หัวหน้าขบวนการ (พ.ต.ท.ทักษิณ) เป็นนายทุนโทรคมนาคม ผู้ร่วมขบวนการมีทั้งนายทุนอุตสาหกรรม (นายพิทักษ์ อินทวิทย์นันท์ นายเดช บุญหลง นายสุวิทย์ คุณกิตติ นายปองพล อดิเรกสาร นายสรรอรรถ กลิ่นประทุม นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ นายสุริยะ จรุงเรืองกิจ ฯลฯ) นายทุนโทรคมนาคม (นายอดิศักดิ์ โพธารามิก) และนายทุนสื่อสาร (นายประชา มาลีนนท์)

ปรากฏการณ์ที่กลุ่มทุนรุกเข้าไปยึดพื้นที่ในคณะรัฐมนตรีมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่เริ่มปรากฏอย่างชัดเจนตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณเป็นต้นมา ในเมื่อกลุ่มทุนต้องการเข้าไปมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อให้เกื้อกูลผลประโยชน์ของตน สังคมทุนนิยมที่เดินบนเส้นทางประชาธิปไตยยากที่จะสกัดอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการทางการเมืองได้ พัฒนาการของสังคมประชาธิปไตยตะวันตกบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า ระบบประชาธิปไตยมิใช่ระบบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นระบบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์

การที่กลุ่มทุนยึดพื้นที่ในคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นได้นั้น มิได้เกิดจากการแทรกตัวของกลุ่มทุนเข้าสู่ปริมาตรทางการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นเพราะเหล่านักเลือกตั้งแปรสภาพเป็นนักลงทุนการเมืองหรือนักธุรกิจการเมืองอีกด้วย ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจึงแตกต่างจากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ไม่มาก เพราะทั้งสองรัฐบาลต่างดำเนินอยู่บนเส้นทางเดียวกัน อันเป็นเส้นทางที่นำไปสู่ระบอบ 'ทุนนิยมประชาธิปไตย' ตัวแทนกลุ่มทุนที่อยู่ในรัฐบาลทั้งสองมีจำนวนแตกต่างกันไม่มากนัก ในขณะที่นักเลือกตั้งรุ่นลายครามของพรรคประชาธิปัตย์จำนวนมาก เข้าไปประกอบธุรกิจหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับธุรกิจ นักเลือกตั้งในสังกัดพรรคไทยรักไทยจำนวนมากก็เสียความบริสุทธิ์ให้แก่ระบบทุนนิยมเช่นเดียวกัน จะมีก็แต่รัฐมนตรีในสังกัดกลุ่มชินวัตรที่จำนวนไม่น้อยยังมิได้แปดเปื้อน มีมลทิน หรือมีราคาซื้อจากผลประโยชน์ภายใต้ระบบธนาภิการเมือง เนื่องจากเป็น 'ละอ่อน' ทางการเมืองนั่นเอง (ดูตารางที่ 2)

แต่ความแตกต่างระหว่างหัวขบวนอาจเป็นปัจจัยสำคัญที่ขับเคลื่อนรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ให้เปลี่ยนสังคมนิยมเมืองไทยเป็นสังคม 'ทุนนิยมการเมือง' รวดเร็วกว่ารัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ในเมื่อหัวขบวนพรรคไทยรักไทยมีพลังขับเคลื่อนแห่งทุนนิยมมากกว่าหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่สังคมไทยหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับ การตรวจสอบของ ประชาชน

ระบบยึดถือปฏิบัติอันเป็นมรดกที่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรรับต่อจากรัฐบาลนาย ชวน หลีกภัย จะยังคงมีชีวิตยืนยาวต่อไป ในเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณมีอาจนำสยามรัฐนาวาเบี่ยงเบน จากกระแสยิวนวัตกรรมได้ ด้วยเหตุที่ พ.ต.ท.ทักษิณสร้างความหวังแก่ประชาชนอย่างมาก รายชื่อ คณะรัฐมนตรีที่ประกาศจึงสร้างความผิดหวังแก่ประชาชนบางหมู่เหล่า ในเมื่อนักเลือกตั้งเผ่านี้ ยังคงสามารถยึดพื้นที่ในคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม หากเพ่งพิเคราะห์คณะรัฐมนตรีใน รายละเอียด รัฐมนตรีในสังกัดกลุ่มชินวัตรมีภาพลักษณ์ค่อนข้างดี เพราะประกอบด้วยอดีตนาง นักวิชาการ นักเคลื่อนไหวทางสังคม และนักการเมืองอาชีพ ซึ่งยังมีได้มีมรดกแห่งชีวิต

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเสนอขายปรัชญา 'คิดใหม่ ทำใหม่' บัดนี้ ประชาสังคมไทยได้ให้ โอกาส พ.ต.ท.ทักษิณในการพิสูจน์ตนเอง อย่างน้อยที่สุด สังคมไทยต้องการเห็น พ.ต.ท.ทักษิณใน ฐานะนายกรัฐมนตรีแตกต่างจาก พ.ต.ท.ทักษิณในฐานะนายทุนโทรคมนาคม พ.ต.ท.ทักษิณต้อง พิสูจน์ตนเองให้ได้ว่า มิใช่แค่เลือกตั้งเผ่านี้ที่ไขว่คว้าอำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ส่วนบุคคล และมีโช่นายกรัฐมนตรีที่ไม่โกงกิน แต่ปล่อยให้สมุนบริวารและรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลปล้น ชาติและสูบเลือดแผ่นดิน

ตารางที่ 1

จำนวนรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ

จำแนกตามพรรคที่สังกัด

17 กุมภาพันธ์ 2544

พรรคการเมือง	รองนายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรี	รัฐมนตรีช่วย	รวม
ไทยรักไทย	3	14	10	27
ความหวังใหม่	1	3	1	5
ชาติไทย	1	2	1	4
เสรีธรรม	-	-	1	1
รวม	5	19	13	37

หมายเหตุ ผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีควบตำแหน่งรัฐมนตรีจำนวน 2 นาย ได้แก่ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ (กล้าใหม่) และนายเดช บุญ-หลง (แรงงาน)

ตารางที่ 2

รัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ สังกัดพรรคไทยรักไทย

จำแนกตามกลุ่มการเมือง

17 กุมภาพันธ์ 2544

กลุ่มหรือมุ่งการเมือง	รัฐมนตรีว่าการ	รัฐมนตรีช่วยว่าการ
กลุ่มนายทุนพรรค	อดิศักดิ์ โปธาภิรมย์ (พาณิชย์) สุริยະ จิ่งรุ่งเรืองกิจ (อุตสาหกรรม)	ประชา มาลีนนท์ (คมนาคม)
กลุ่มชินวัตร	ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (มหาดไทย) เกษม วัฒนชัย (ศึกษาธิการ) สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (คลัง) พงศ์เทพ เทพกาญจนา (ยุติธรรม) สุรเกียรติ์ เสถียรไทย (ต่างประเทศ) สุดารัตน์ เกยุราพันธุ์ (สาธารณสุข) สุธรรม แสงประทุม (มหาวิทยาลัย) จาตุรนต์ ฉายแสง (สำนักนายกรัฐมนตรี) พล.อ. ธรรมรักษ์ อิศรางกูร (สำนักนายกรัฐมนตรี)	พล.อ. ยุทธศักดิ์ ศศิประภา (กลาโหม) จำลอง ครุฑขุนทด (ศึกษา) สุชาติ เขาวัววิเศษ (คลัง) ประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ (เกษตร) สุวรรณ วลัยเสถียร (พาณิชย์) ลดาวัลลี วงศ์ศรีวงศ์ (แรงงาน) สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี (สาธารณสุข)
กลุ่มวังน้ำเย็น	พิทักษ์ อินทรวินัย (รองนายกรัฐมนตรี) ชูชีพหาญสวัสดิ์ (เกษตร)	สรอรรถ กลิ่นประทุม (มหาดไทย)
กลุ่มกำแพงเพชร	-	วราเทพ รัตนากร (คลัง)
กลุ่มอดีเรกสาร์	ปองพล อดิเรกสาร์ (รองนายกรัฐมนตรี)	
กลุ่มคุณกิตติ	สุวิทย์ คุณกิตติ (รองนายกรัฐมนตรี)	
กลุ่มเทพสุทิน	สมศักดิ์ เทพสุทิน (สำนักนายกรัฐมนตรี)	
กลุ่มเสรีธรรม		สมบัติ อุทัยสง (มหาดไทย)
กลุ่มนครปฐม (สะสมทรัพย์)	-	-

หมายเหตุ

รวบรวมจากรายงานข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์ฉบับต่างๆ

ตารางที่ 3

จำนวนรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ

สังกัดพรรคไทยรักไทย จำแนกตามกลุ่ม

17 กุมภาพันธ์ 2544

กลุ่มหรือมุ้งการเมือง	รองนายกรัฐมนตรี	รัฐมนตรี	รัฐมนตรีช่วย	รวม
กลุ่มนายทุนพรรค	-	2	1	3
กลุ่มชินวัตร		9	7	16
กลุ่มวังน้ำเย็น	1	1	1	3
กลุ่มกำแพงเพชร	-	-	1	1
กลุ่มอดีเรกสว	1	-	-	1
กลุ่มคุณกิตติ	1	-	-	1
กลุ่มเทพสุทิน	-	1	-	1
กลุ่มเสรีธรรม	-	-	1	1
กลุ่มนครปฐม	-	-	-	-
รวม	3	13	11	27

ที่มา จากตารางที่ 2

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544

รัฐบาลทักซิณกับความรับผิดชอบต่อประชาชน

เพียงชั่วระยะเวลา 4 เดือนเศษ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรสามารถผลักดันนโยบายตามที่เสนอ 'ขาย' แก่ประชาชนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงได้เกือบครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นโครงการรักษาพยาบาล 30 โครงการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) โครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการธนาคารประชาชน และโครงการกองทุนหมู่บ้าน แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบที่รัฐบาลนี้มีต่อประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สร้างกลไกที่บังคับให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability Mechanism) ด้วยเหตุตั่งนั้น พรรคการเมืองจะโฆษณานโยบายที่เลิศหรูอย่างไรก็ได้ เพียงเพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้นเมื่อยึดกุมอำนาจรัฐได้ อาจไม่นำพาที่จะดำเนินนโยบายที่หาเสียงไว้แม้แต่น้อย อันเป็นการละเมิดพันธสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

ตลาดการเมืองเป็นตลาดบิรวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) อันเป็นที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน 'บริการการเมือง' (Political Services) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ต้องการยึดกุมอำนาจเป็นผู้เสนอขาย 'บริการการเมือง' เป็นบริการที่ผลิตความสุขให้แก่ประชาชน หากกล่าวให้ถึงที่สุด บริการผลิตความสุขย่อมมาจากนโยบาย ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดนโยบาย (Policy Market) ณ ที่ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ผลิตนโยบายเสนอขายนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงของราษฎร

แต่ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไป ในตลาดสินค้าและบริการ เมื่อผู้บริโภคชำระเงิน ผู้บริโภคมีหลักประกันระดับหนึ่งที่จะได้รับมอบสินค้าหรือบริการที่เสนอซื้อ อย่างน้อยที่สุดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดความรับผิดชอบทั้งฝ่ายผู้ซื้อและฝ่ายผู้ขายโดยชัดเจน แต่ในตลาดการเมือง เมื่อประชาชนชำระค่าบริการความสุขด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ประชาชนหาหลักประกันว่าจะได้รับบริการความสุขเป็นผลต่างตอบแทน ทั้งนี้เนื่องจากมีสภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือกอาจพ่ายแพ้การเลือกตั้ง หรือหากชนะการเลือกตั้ง อาจมิได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล หรือหากได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล อาจมิได้ดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงไว้

ตลาดการเมืองเป็นตลาดบิรวรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายบริการการเมือง (บริการความสุข) ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit

Contract) ในประการสำคัญ มิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้งแล้ว ยังเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิได้กำหนดสิทธิของผู้ซื้อ สิทธิของผู้ขาย และบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา

ด้วยเหตุดังนี้ นักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถโฆษณาโนบายเพื่อหาเสียงอย่างไม่มีความรับผิดชอบได้ หากรัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบที่ทรงประสิทธิภาพ (Effective Accountability Mechanism) เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารแล้ว อาจละเลยนโยบายที่ใช้หาเสียงโดยมิต้องถูกลงโทษในฐานะที่ 'เบี่ยง' สัญญา

ประชาราษฎร์ไทยยังจดจำประพุดิกรรมของพรรคประชาธิปัตย์ในการ 'เบี่ยง' สัญญาได้ดี ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์โฆษณาโนบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะ ' _ _ จังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี) _ _ ' ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว กลับละทิ้งนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2535 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ พรรคร่วมรัฐบาล ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่ ล้วนชูนโยบายดังกล่าวนี้ในการหาเสียง ในขณะที่ผู้นำพรรคเอกภาพก็กล่าวต่อสาธารณชนหลายกรรมหลายวาระสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีแต่พรรคกิจสังคมที่มีได้มีจุดยืนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน

การตรึงมัดมัดของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในปี 2535 สร้างความไม่สบายใจแก่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่มีมโนธรรมสำนึกจำนวนมาก เพราะแสดงให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน การ 'เบี่ยง' สัญญาของพรรคการเมืองในอดีต ก่อให้เกิดการคาดการณ์ว่า พรรคไทยรักไทย ซึ่งโฆษณาหาเสียงในการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 ด้วยนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม (Populism) อาจเตรียมการตรึงมัดมัดดังเช่นพรรคการเมืองในอดีต แต่แล้วการณ์กลับปรากฏว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยสามารถรักษาพันธสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในระดับหนึ่งได้

ข้อวิพากษ์สำคัญที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลทักษิณมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รายละเอียดของการดำเนินนโยบายต่างๆแตกต่างจากแนวนโยบายที่ใช้โฆษณาหาเสียง ข้อวิพากษ์นี้แม้จะสมเหตุสมผล แต่มิได้เห็นใจรัฐบาลในข้อที่มีข้อจำกัดเชิงสถาบัน (Institutional Constraints) องค์การที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนแต่ละนโยบายย่อมมีข้อจำกัดเชิงสถาบัน เมื่อนำนโยบายมาดำเนินการ ย่อมต้องมีการปรับนโยบายเพื่อให้เป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆเหล่านั้น

ประการที่สอง แนวนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยสร้างภาระทางการคลังสร้างภาระทางการคลังอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลจะกลายเป็น 'จำบุญพุ่ม' ที่ยึดโยงนโยบายงบประมาณ

ขาดดุล และนำสยามรัฐนาว่าไปสู่รัฐสวัสดิการ (Welfare State) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลทักษิณจะขยายฐานรายได้อย่างไรภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่มีแต่ทรงกับทรุด

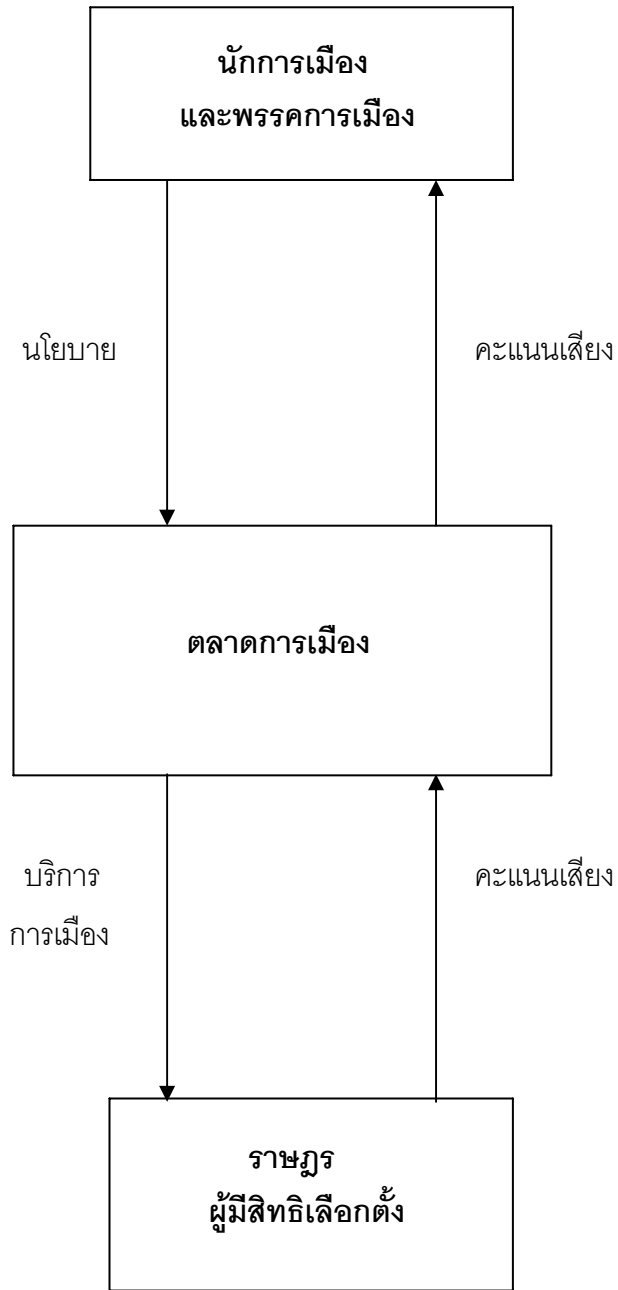
ประการที่สาม การดำเนินนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นการดำเนินน้ำพริกละลายแม่น้ำ รัฐอาจต้องสูญเสียทรัพยากรทางการเงิน โดยมีได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ไม่ว่าจะในกรณีโครงการพักหนี้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน และธนาคารประชาชน

การเสนอขายนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมของพรรคไทยรักไทยมิใช่เรื่องใหม่ พรรคกิจสังคมนำร่องมาก่อนแล้วด้วยนโยบายผันเงินสู่ชนบทในปี 2518 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นายปรีดา พัฒนถาบุตร ซึ่งมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายเงินผันของพรรคกิจสังคมในปี 2518 เป็นผู้ที่มีอิทธิพลในฐานะที่ปรึกษาการเมืองของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร การดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับอรรถาธิบายของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยประชาธิปไตย ในหนังสือชื่อ *An Economic Theory of Democracy* (1957) ศาสตราจารย์แอนโทนี ดาวส์ (Anthony Downs) เสนอ อรรถาธิบายว่า พรรคการเมืองและรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุดจากการเลือกตั้ง (Vote Gains Maximization) โดยที่นโยบายดังกล่าวอาจมีได้ ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization)

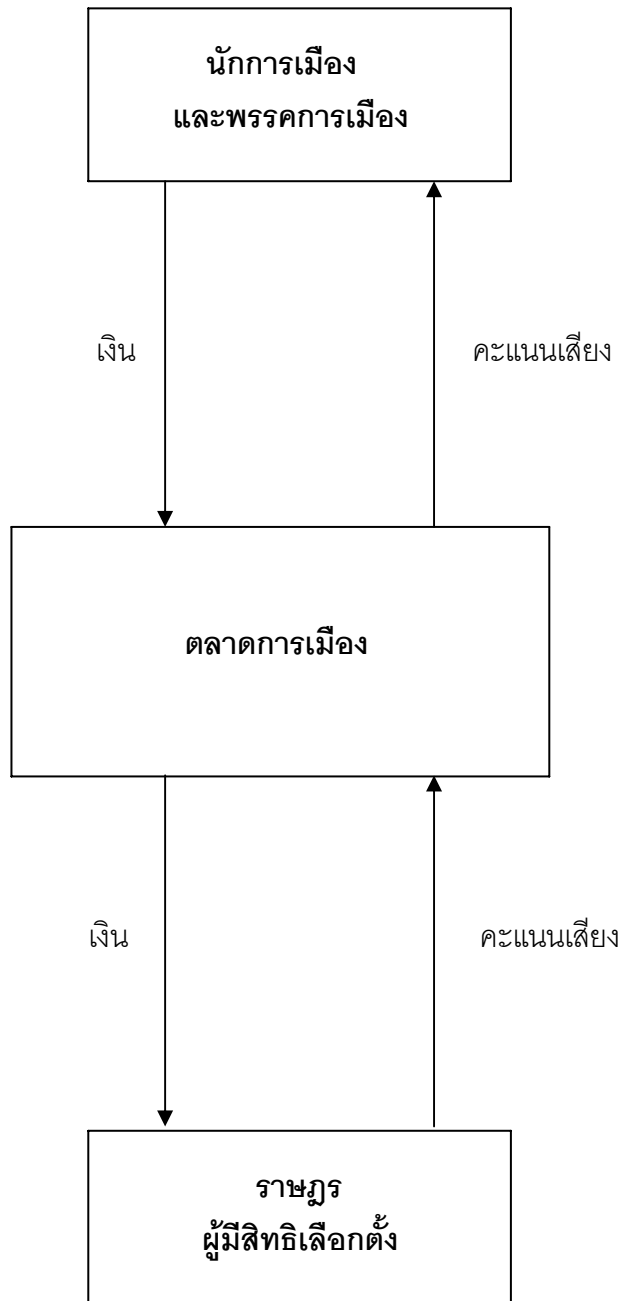
ด้วยการเสนอขายนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม พรรคไทยรักไทยก่อให้เกิดนวัตกรรมด้านนโยบายหาน้อยไม่ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคการเมืองที่ยั่งยืนหยุดบนเวทีการเมืองโดยมิได้ถูกพรรคไทยรักไทยดูดกลืนไปเสียก่อน จำเป็นต้องค้นคิดนวัตกรรมด้านนโยบายเพื่อแย่งชิงคะแนนเสียงจากประชาชน การแข่งขันกันสร้างนวัตกรรมด้านนโยบายเป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดการเมือง แต่การแข่งขันดังกล่าวนี้อาจบรรเทาเบาบางลง หากกระบวนการควบและครอบพรรค (Merger and Acquisition) สร้างอำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง

รัฐบาลทักษิณแสดงประพฤติกรรมให้เป็นแบบอย่างแก่พรรคการเมืองอื่นๆ ด้วยการรักษาพันธสัญญาในการดำเนินนโยบายที่ใช้หาเสียง ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ก็ถือฤในการแปรเปลี่ยนตลาดการเมืองไปสู่ตลาดในอุดมคติ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย (ดูแผนภาพที่ 1) ในอดีตที่เป็นมา เมื่อประชาชนมิได้รับบริการการเมือง (บริการความสุข) ตามสัญญาของนักการเมืองและพรรคการเมือง ประชาชนหันไปแลกคะแนนเสียงกับเงิน (ดูแผนภาพที่ 2) เพราะเงินเป็นพาหะที่นำมาซึ่งความสุขได้ ต่างจากคำสัญญาในการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีลักษณะลมๆแล้งๆ

แผนภาพที่ 1
ตลาดปริวรรตสาธารณะในอุดมคติ



แผนภาพที่ 2
ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง



หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 28 มิถุนายน 2544

อภิธานายกรัฐมนตรี

เมื่อนายเสนาะ เทียนทอง ออกมาถล่มรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะที่ระบายยางพาราในสต็อกจำนวน 130,000 ตันออกขาย โดยที่มิได้ 'เรียนปรึกษา' นายเสนาะในฐานะประธานที่ปรึกษาพรรคไทยรักไทย ไม่เพียงแต่นายเสนาะจะประกาศศักดิ์ดาของกลุ่มวังน้ำเย็นเท่านั้น หากยังแสดงตัวเป็นอภิธานายกรัฐมนตรีอีกด้วย

นายเสนาะต้องการเป็นอภิธานายกรัฐมนตรีหรือไม่ ไม่มีใครรู้ดีกว่าตัวนายเสนาะเอง แต่ประพฤติกรรมของนายเสนาะในช่วงกว่าขวบปีที่ผ่านมา ทำให้สังคมไทยเรียนรู้ว่า นายเสนาะมีฐานะ 'เหนือ' กว่ารัฐมนตรีในสังกัดพรรคไทยรักไทยทั้งปวง และบางครั้งนายเสนาะก็แสดงตัว 'เหนือ' กว่านายกรัฐมนตรี ดังเช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ทั้งที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรฯได้เรียนปรึกษาและได้รับความเห็นชอบจากนายกรัฐมนตรีในการระบายยางพาราในสต็อกออกขายแล้ว แต่นายเสนาะยังออกมาฟาดวงฟาดงา จนนายกรัฐมนตรีรู้สึกมีนง ดังบทสัมภาษณ์ในหนังสือพิมพ์มติชน (ฉบับวันอังคารที่ 23 กรกฎาคม 2545)

นายเสนาะให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนอยู่เนืองๆว่า ตน 'ป็น' นายกรัฐมนตรีมาแล้ว 3 คน นับแต่นายบรรหาร ศิลปอาชา พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ จนถึง พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร หากนายเสนาะจะมีความรู้สึกว่าเป็นอภิธานายกรัฐมนตรีก็เป็นเรื่องชอบธรรมที่จะมีความรู้สึกเช่นนั้น ในเมื่อบรรดาผู้คนที่ต้องการเป็นนายกรัฐมนตรีทั้งสาม ล้วนแล้วต้องพึ่งฐานเสียงของนายเสนาะและอาศัย 'เหยียบ' นายเสนาะขึ้นสู่เก้าอี้นายกรัฐมนตรี

แต่ตำแหน่งอภิธานายกรัฐมนตรีนั้นไม่มีฐานะทางกฎหมายและไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ หากจะมีการรณรงค์แก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีตำแหน่งอภิธานายกรัฐมนตรี ประชาสังคมไทยคงมีอาเจยมรับได้ เพราะนานาอารยประเทศหาได้มีตำแหน่งอภิธานายกรัฐมนตรีควบคู่กับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไม่ ดังนั้น หากนายเสนาะภูมิใจในความสำเร็จในการ 'ป็น' นายกรัฐมนตรี จำเป็นต้องเก็บความภูมิใจไว้ในใจ หากควรแสดงความภูมิใจให้ปรากฏ จนสาธารณชนหลงเข้าใจว่า นายเสนาะเป็นอภิธานายกรัฐมนตรีไม่ เพราะทุกครั้งที่นายเสนาะมีประพฤติกรรมเช่นนี้ เสียง 'สรรเสริญ' นายเสนาะในทางลบมักจะดังขรม

พรรคไทยรักไทยถีบตัวขึ้นมาเป็นอภิธานายพรรค และ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ถีบตัวขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยฐานเสียงของกลุ่มวังน้ำเย็น อันมีนายเสนาะ เทียนทองเป็นผู้นำ อย่างปราศจากข้อกังขา แม้พรรคไทยรักไทยจะทำท่าดีในตอนต้น ในชื่อที่เป็นพรรคที่มีอุดมการณ์อันชัดเจน แต่ปรากฏที่เหลวในเวลาต่อมา เมื่อพรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่ด้วยการกว้านซื้อนักการเมือง

และกลุ่มการเมือง ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นกลุ่มพลัง 'ยึดถือปฏิบัติ' เพียงเพราะ พ.ต.ท.ทักษิณต้องการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เกื้อกูลการเติบโตใหญ่จากภายนอก (External Growth) ของพรรคการเมือง เสริมส่งการควบและครอบพรรคและกลุ่มการเมือง (Merger and Acquisition) เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยึดฐานคติว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก อันเป็นฐานคติที่สืบเนื่องจากฐานคติอีกชุดหนึ่งที่ว่า ระบบทวิพรรค (Bi-party System) ดีกว่าระบบพหุพรรค (Multi-party System) เพราะต้องการให้สังคมการเมืองไทยมีพรรคการเมืองขนาดใหญ่เหลือเพียง 2-3 พรรค การเติบโตใหญ่ของพรรคไทยรักไทยด้วยการควบและครอบพรรคและกลุ่มการเมืองต่างๆจึงเป็นการสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งสูงใจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

หากพรรคไทยรักไทยยังสามารถเติบโตใหญ่ต่อไปด้วยการกว้านซื้อกลุ่มหรือพรรคการเมือง โดยที่พรรคชาติพัฒนาเป็นเป้าหมายต่อไป และพรรคไทยรักไทยยังคงชนะการเลือกตั้ง ในไม่ช้าไม่นาน พรรคไทยรักไทยจะอยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้เอง โดยไม่ต้องผสมกับพรรคการเมืองใดๆ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลที่มีพรรคไทยรักไทยเพียงพรรคเดียวมีเสถียรภาพดีกว่ารัฐบาลผสมในอดีตและปัจจุบันหรือไม่ นายเสนาะและกลุ่มวังน้ำเย็นได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มิได้เป็นเช่นนั้น ในอดีตกาล ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล ในปัจจุบัน ความขัดแย้งระหว่างมุ้งหรือกลุ่มการเมืองต่างๆภายในพรรคไทยรักไทยนั่นเองที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทักษิณ

พรรคการเมืองที่เลือกเส้นทางการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) ด้วยการผลิตและพัฒนาบุคลากรทางการเมืองของตนเองและขยายกิ่งก้านสาขาด้วยตนเอง ย่อมมีโอกาสผนึกตัวเป็นเนื้อเดียวกันได้ โดยอาศัยอุดมการณ์ที่มีร่วมกันถักทอสายใยแห่งความสัมพันธ

แต่พรรคการเมืองที่เติบโตด้วยการกว้านซื้อนักการเมือง กลุ่มการเมือง และพรรคการเมือง นอกจากจะไม่มีอุดมการณ์แล้ว ยังมีอาจผนึกเป็นเนื้อเดียวกันได้ด้วย พรรคไทยรักไทย นับเป็นตัวอย่างของความซื่อนี้ トラบเท่าที่กลุ่มหรือมุ้งการเมืองที่ถูกกว้านซื้อเข้าพรรคไทยรักไทย ยังคงผนึกตัวเป็นกลุ่มเพื่อสร้างอำนาจต่อรองภายในพรรค กลุ่มเหล่านี้ยากที่จะมีความรู้สึกถึงความ เป็น 'ไทยรักไทย' พรรคไทยรักไทยจึงประกอบด้วยอนุพรรคจำนวนมาก นับตั้งแต่อนุพรรควังน้ำเย็น อนุพรรคเสรีธรรม อนุพรรคความหวังใหม่ จนถึงอนุพรรคชาติพัฒนาในอนาคต เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของสมาชิกกลุ่มการเมืองต่างๆเหล่านี้ ความรู้สึกถึงความเป็นอนุพรรคเข้มข้นมากกว่าความเป็น 'ไทยรักไทย'

ในสภาพการณ์ที่พรรคไทยรักไทยประกอบด้วยอนุพรรคจำนวนมาก ความขัดแย้งระหว่างอนุพรรคจึงสร้างปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองแก่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวนี้อาจบรรเทาเบาบางลงด้วยการจัดสรรผลประโยชน์ ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ

อย่างลงตัว จนเป็นที่พอใจของกลุ่มต่างๆ แต่มีอาจขจัดให้หมดไปได้ เพราะการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) ของพรรคไทยรักไทยซึ่งเติบโตด้วยการกว้านซื้อนักการเมือง กลุ่มการเมือง และพรรคการเมือง ทำให้ไม่สามารถผนึกสมาชิกร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และต้องมีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มอยู่เสมอ

ปรากฏการณ์ที่กลุ่มวังน้ำเย็น และนายเสนาะ เทียนทองแสดงศักยภาพว่า เป็นใหญ่ในพรรคไทยรักไทยนั้น เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เพราะเป็นธรรมชาติของอนุพรรคที่จะต้องแสดงพละานุภาพให้อนุพรรคอื่นๆ ในพรรคเดียวกันได้เห็น กลุ่มวังน้ำเย็นผิดหวังจากการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลพรรคไทยรักไทย และรู้ตัวดีว่า อำนาจต่อรองของกลุ่มลดน้อยถอยลงเมื่อพรรคไทยรักไทยกว้านซื้อพรรคความหวังใหม่

หัวหน้าพรรคพรรคไทยรักไทยอาจจ่ายอ้อมให้หัวหน้าอนุพรรควังน้ำเย็นทำตัวเป็น 'อภิมนตรี' ในขณะที่กลุ่มวังน้ำเย็นมีอำนาจต่อรองสูง แต่หัวหน้าพรรคไทยรักไทยสามารถลดทอนอำนาจต่อรองของกลุ่มวังน้ำเย็นได้ ด้วยการกว้านซื้อกลุ่มและพรรคการเมืองต่อไป หากพรรคไทยรักไทยสามารถครอบพรรคชาติพัฒนาได้สำเร็จ อำนาจต่อรองของกลุ่มวังน้ำเย็นย่อมลดลงไปมาก ถึงเวลานั้น คงไม่มีหัวหน้าอนุพรรคใดในพรรคไทยรักไทยที่จะสามารถแสดงบทบาทเป็น 'อภิมนตรี' ได้

ในสถานการณ์ที่พรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่ด้วยการกว้านซื้อกลุ่มและพรรคการเมือง จนท้ายที่สุด อาจคงเหลือพรรคไทยรักไทย พรรคประชาธิปัตย์ และพรรคชาติไทย กลุ่มวังน้ำเย็นมีทางเลือกไม่มากนัก หากความขัดแย้งถึงขั้นแตกหัก นายเสนาะอาจต้องนำกลุ่มวังน้ำเย็นไป 'ปั้น' นายกรัฐมนตรีคนที่สี่ในพรรคชาติไทย หรือพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งหัวหน้าพรรคทั้งสองคงไม่ต้องการกลุ่มวังน้ำเย็นอาจต้องเลือกตายในวัง ด้วยการอ้างฐานะอนุพรรคในพรรคไทยรักไทยต่อไป แต่จะไม่มีตำแหน่ง 'อภิมนตรี' ประจำกลุ่มอีกแล้ว

สังคมการเมืองไทยกำลังอยู่บนทางแพร่งที่จะแปรเปลี่ยนจากระบบพหุพรรคไปสู่ระบบทวิพรรค ใครจะยืนยันได้ว่า ประชาสังคมไทยได้ประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 กรกฎาคม 2545

การปรับคณะรัฐมนตรี

การปรับคณะรัฐมนตรีเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมการเมือง ความข้อนี้แม้จะเป็นจริงแท้แน่นอน แต่เหตุใดเมืองไทยจึงมีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่ค่อนข้างสูง

ความถี่ในการปรับคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับประเภทของระบอบการเมืองการปกครอง รัฐบาลในระบอบเผด็จการ/คณาธิปไตยมีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่น้อยกว่ารัฐบาลในระบบนักเลือกตั้ง ความข้อนี้เห็นได้จากรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2502-2506) และรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร (2506-2512) แต่รัฐบาลเผด็จการ/คณาธิปไตยเชื่อว่าจะมีเสถียรภาพอันมั่นคงเสมอไป ความไม่มั่นคงของรัฐบาลย่อมเป็นเหตุให้มีการปรับคณะรัฐมนตรีบ่อยครั้ง ดังจะเห็นได้จาก รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม (2491-2500) ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง 6 ชุด

ในยุค 'เผด็จการครึ่งใบ' รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีถึง 5 ชุด

ในยุครัฐบาลนักเลือกตั้งตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา มีการปรับคณะรัฐมนตรีเกือบทุกปี คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลนักเลือกตั้งจึงมีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่ค่อนข้างสูง?

รัฐบาลหลังเดือนสิงหาคม 2531 ล้วนแล้วแต่เป็นรัฐบาลผสม ยกเว้นรัฐบาลภายใต้การกำกับของคณะ รสช. ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลผสมเป็นรัฐบาลที่มีปัญหาเสถียรภาพในขั้นรากฐาน เพราะอายุและความคงทนของรัฐบาลขึ้นอยู่กับความสมานฉันท์ของพรรคร่วมรัฐบาล โดยที่สมานฉันท์มิได้มาจากอุดมการณ์ที่มีร่วมกัน หากแต่ขึ้นอยู่กับความลงตัวของการบินส่วนผลประโยชน์ เมื่อไรก็ตามที่ผลประโยชน์มิได้ปันส่วนอย่างน่าพอใจในหมู่พรรคร่วมรัฐบาล ความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลย่อมเกิดขึ้น และพรรคที่เป็นแกนหลักในการจัดตั้งรัฐบาลผสมก็ต้องคิดถึงการปรับคณะรัฐมนตรี ด้วยการผสมรัฐบาลใหม่เพื่อยืดอายุรัฐบาล การผสมรัฐบาลใหม่มักดำเนินการด้วยการดึงพรรคการเมืองนอกรัฐบาลให้มาเข้าร่วมรัฐบาล เพื่อลดทอนอำนาจต่อรองของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลอยู่แล้ว หรือเพื่อเข้ามาแทนที่พรรคร่วมรัฐบาลที่สิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล

ระบบ 'เก้าอี้ดนตรี' ภายในพรรคการเมืองต่างๆ สร้างแรงกดดันในการปรับคณะรัฐมนตรีอย่างสำคัญ เพราะตำแหน่งรัฐมนตรีนอกจากเป็น 'สมบัติ' ผลัดกันชมแล้ว ยังเป็นตำแหน่งที่ให้พลังดูดส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการบริหารราชการแผ่นดินอีกด้วย ด้วยเหตุดังนี้ พรรคการเมืองต่างๆ จึงจัดระบบให้ผู้นำ ส.ส. เวียนกันนั่งเก้าอี้รัฐมนตรี โดยมีอายุการดำรงตำแหน่งประมาณ 1 ปี

ช่วงเวลาหนึ่งปีนั้นจึงเป็นช่วงที่ต้องใช้พลังดูดีให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ภาพการใช้พลังดูดีด้วยอาการมูมมามจึงปรากฏให้เห็นอยู่เนืองๆ

การปรับคณะรัฐมนตรีเกิดจากเหตุปัจจัยหลักอย่างน้อย 2 ประการ ประการหนึ่ง พรรคแกนหลักต้องการเปลี่ยนแปลงสูตรผสมรัฐบาล เพื่อยืดอายุรัฐบาล อีกประการหนึ่ง สมาชิกสังกัดพรรคร่วมรัฐบาลต้องเล่นเกม 'เก้าอี้ดนตรี' ทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของรัฐบาลและบุคคลในคณะรัฐบาล ไม่มีใครสนใจตอบคำถามที่ว่า การปรับคณะรัฐมนตรีให้ประโยชน์แก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไร

การปรับคณะรัฐมนตรีต้องมีกระบวนการ กระบวนการปรับคณะรัฐมนตรีมักจะเริ่มต้นด้วยการสร้างแรงกดดันให้เกิดกระบวนการดังกล่าว บรรดานักการเมืองที่หมายปองเก้าอี้รัฐมนตรีตัวโต ก็ต้องออกข่าวป่าวประกาศความไร้ประสิทธิภาพและการไร้ผลงานของผู้นั่งเก้าอี้รัฐมนตรีตัวนั้น ผู้ที่ครองเก้าอี้รัฐมนตรีอยู่แล้วก็ต้องพยายามประชาสัมพันธ์ผลงานของตน ทั้งหมดนี้ต้องอาศัยสื่อมวลชนเป็นสำคัญ จุดนี้เองที่ทำให้สื่อมวลชนมีอำนาจต่อรองทางการเมือง

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำหนดที่จะปรับคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่กฎหมายปฏิรูประบบราชการมีผลบังคับใช้ นับเป็นการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งที่สองในช่วงเวลาไม่ถึง 2 ปีของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย พลันที่มีกำหนดการปรับคณะรัฐมนตรี บรรดานักการเมืองที่อยู่ในลู่วิ่งสู่อำนาจเก้าอี้รัฐมนตรี ด้านหนึ่งประคองข่าวความเลิกละของตนเอง อีกด้านหนึ่งโจมตีผู้ครองเก้าอี้รัฐมนตรีที่ตนหมายปอง ส่วนบรรดารัฐมนตรีที่รู้ตัวว่าจะถูกปลดจากตำแหน่ง ก็ดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อรักษาเก้าอี้ไว้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ต้องการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อใคร ระหว่างการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อประชาชน กับการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อผลประโยชน์ของตนเอง

หาก พ.ต.ท.ทักษิณ ต้องการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อประชาชน หลักการสำคัญที่พึงยึดก็คือ จะต้องขจัดรัฐมนตรีที่ไร้ผลงานและรัฐมนตรีที่มีกลิ่นไม่สะอาดออกไปจากคณะรัฐบาล

แต่รัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังยึดยาธิปไตย เพราะพรรคร่วมรัฐบาลรวมทั้งพรรคไทยรักไทย ล้วนเป็นพรรคของกลุ่มพลังยึดยาธิปไตย โอกาสที่ พ.ต.ท.ทักษิณ จะปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อประชาชนต้องเรียกว่าไม่มี เพราะระบอบยึดยาธิปไตยเป็นระบอบการเมืองการปกครองของยี่ โดยยี่ และเพื่อยี่ มิใช่ระบอบการเมืองการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

ในการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้ พ.ต.ท.ทักษิณมีต้องเผชิญแรงกดดันจากพรรคร่วมรัฐบาลมากนัก เพราะขนาดอับนหีมาของพรรคไทยรักไทยทำให้พรรคร่วมรัฐบาลมีอำนาจต่อรองน้อย แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ กลับต้องเผชิญแรงกดดันจากภายในพรรคไทยรักไทยนี้เอง

พรรคไทยรักไทยเติบโตขึ้นมาด้วยการกว้านซื้อกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ สมาชิกพรรคคนนอกจากไม่มีเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันแล้ว ยังขาดอุดมการณ์ร่วมกันอีกด้วย เพราะสิ่งจูงใจในการผนึกเป็นพรรคการเมืองขนาดใหญ่มิได้มีพื้นฐานจากอุดมการณ์ทางการเมือง หากแต่มาจากความต้องการยึดกุมอำนาจรัฐเป็นด้านหลัก

การจัดตั้งรัฐบาลทักษิณเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 สร้างความผิดหวังแก่ประชาชนในระดับหนึ่ง ในเมื่อนักเลือกตั้งเผ่ายี่จำนวนมากสามารถยึดพื้นที่ในคณะรัฐมนตรีได้ในปัจจุบัน พรรคไทยรักไทยประกอบด้วยกลุ่มการเมืองสำคัญ 3 กลุ่ม อันได้แก่ กลุ่มวังน้ำเย็น กลุ่มวังบัวบาน และกลุ่มนายทุนพรรค ในการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งใหม่เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ทั้งสามกลุ่มยังคงยึดพื้นที่ในคณะรัฐมนตรีไว้ได้อย่างเหนียวแน่น

หากเข้าใจธรรมชาติของพรรคไทยรักไทย ย่อมเข้าใจได้โดยง่ายว่า เหตุใดรัฐบาลทักษิณจึงเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังยึดชาติไทย การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้มีโอกาสอย่างสูงที่จะเป็นการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อกลุ่มยึดชาติไทย มิใช่การปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อประชาชน เว้นเสียแต่ว่า พ.ต.ท.ทักษิณจะฉายแววแห่งรัฐบุรุษ อดทวยจังหวะเวลาที่ยังมีคะแนนนิยมจากประชาชน ปรับตัวแทนกลุ่มพลังยึดชาติไทยออกไปจากคณะรัฐมนตรี

หาก พ.ต.ท.ทักษิณ ยังคงตกอยู่ในวังวนแห่งกระแสยึดชาติไทย สังคมการเมืองไทยจะไม่สามารถเบี่ยงเบนจากระบอบยึดชาติไทยไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ และชื่อของ พ.ต.ท. ทักษิณชินวัตร จะเลื่อนหายไปจากประวัติศาสตร์การเมืองไทย

พ.ต.ท.ทักษิณต้องตอบคำถามให้ได้ว่า จะปรับคณะรัฐมนตรีไปทำไม และจะปรับเพื่อใคร?

หมายเหตุ

1. บทวิเคราะห์พรรคไทยรักไทย โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ “ไทยรักไทยในฐานะ อภิมหาพรรค” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544 พิมพ์ซ้ำใน คู่มือการเมือง ไทย (โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2544)
2. บทวิเคราะห์โครงสร้างรัฐบาลทักษิณ โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ “รัฐบาลทักษิณ” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กุมภาพันธ์ 2544
3. บทวิเคราะห์รัฐบาลทักษิณกับกลุ่มพลังยึดชาติไทย โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ณะพรพันธุ์ “รัฐบาลทักษิณ พรรคไทยรักไทย และกระบวนการยึดชาติไทย” ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 กันยายน 2544

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 ตุลาคม 2545

ปรับ ครม. เพื่ออะไร

เมื่อผมยังเป็นละอ่อน ผมหลงผิดคิดว่า รัฐบาลปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นด้านหลัก ในเวลานั้น ผมเชื่อว่า เป้าหมายสูงสุดของรัฐบาลอยู่ที่การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้รับสวัสดิการสูงสุด (Social Welfare Maximization)

เมื่อผมยังเป็นละอ่อน ผมหลงผิดคิดว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันเป็นรัฐบาล นับตั้งแต่ นายกรัฐมนตรีจนถึงรัฐมนตรีช่วยว่าการและผู้ช่วยรัฐมนตรีเป็นผู้สละผลประโยชน์ส่วนตัวเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งรักชาติอย่างหาที่เปรียบมิได้ กล่าวคือ รักชาติทั้งยามตื่นและยามหลับ เรียกได้ว่า รักชาติปานจะกลืนจะกิน

เมื่อผมย่างสู่วัยที่ต้องเสียพรหมจรรย์ ผมเห็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีหลายคนกลืนชาติ คนเหล่านี้มีฐานะดีขึ้นชนิดทันตาเห็น ทั้งนี้ด้วยการยึดคติที่ว่า สละผลประโยชน์ของชาติเพื่อผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล นายกรัฐมนตรีบางคนถึงกับออกอาการ 'ข้าคือชาติ' หาก 'ข้า' ไม่เสพสุข ชาติจะเสพสุขได้อย่างไร

เมื่อผมเสียพรหมจรรย์แล้ว ผมเพิ่งประจักษ์แก่ใจว่า ไม่มีรัฐบาลใดในประวัติศาสตร์การเมืองไทยที่ปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อชาติ มีแต่การปรับ ครม. เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาล โดยที่เสถียรภาพของรัฐบาลมีความหมายแตกต่างจากเสถียรภาพของระบอบการเมืองการปกครอง

ผู้นำรัฐบาลล้วนต้องการอำนาจ ไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดไม่ต้องการอำนาจ อำนาจไม่เพียงแต่ช่วยเสริมส่งสถานะในสังคมเท่านั้น หากยังช่วยดูดซับทรัพย์สินศฤงคารและส่วนเกินทางเศรษฐกิจทั้งปวงอีกด้วย การปรับ ครม. ล้วนเป็นไปเพื่อเขม็งเกลียวบังเหียนแห่งอำนาจทั้งสิ้น

พรรคไทยรักไทยจัดตั้งรัฐบาลครั้งแรกเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2544 และมีการปรับ ครม. ครั้งที่ 9 เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547 ในช่วงเวลากว่า 3 ปี 3 เดือนของรัฐบาลทักษิณ 8 ชุดแรก อายุรัฐบาลทักษิณถวัลย์ชุลละ 5 เดือน นับเป็นรัฐบาลอายุสั้นอย่างยิ่ง (ดูตารางที่ 2)

วงวิชาการสังคมศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐศาสตร์ สนใจศึกษาปัจจัยที่มีผลในการกำหนดอายุขัยของรัฐบาล หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Government Durability กล่าวโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลผสมมักจะมีอายุสั้นมากกว่ารัฐบาลพรรคเดียว เพราะความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล มีผลในการชี้เป็นชี้ตายชะตาชีวิตของรัฐบาล ความขัดแย้งดังกล่าวนี้มีทั้งความขัดแย้งด้านนโยบาย และความขัดแย้งส่วนบุคคล

การที่รัฐบาลมีอายุอันสั้น ย่อมมีผลต่อการดำเนินนโยบาย ด้วยเหตุที่มีติด้านเวลาสั้น การดำเนินนโยบายการปฏิรูป ทั้งเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ทำได้ยาก เพราะมีพื้นที่นโยบายการปฏิรูปจะก่อตัว รัฐบาลก็สิ้นเวลาเสียแล้ว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการยืดอายุขัยของรัฐบาล คำปรารภในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้แถลงเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า ต้องการ "...ปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น..."

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ปฏิรูปการเมืองด้วยการเปลี่ยนสังคมนิยมไทยให้เป็นระบบทวิพรรค (Bi-Party System) และเสริมส่งให้มี Strong Executive และ Strong Prime Minister

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็น Strong Prime Minister คนแรกภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แม้เมื่อชนะการเลือกตั้งในเดือนมกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยมีอาจจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ แต่ด้วยการควบและครอบ (M&A) รวมทั้งการกว้านซื้อพรรคและกลุ่มการเมืองต่างๆ พรรคไทยรักไทยในเวลาต่อมาอยู่ในฐานะที่จะจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวได้ กระนั้นก็ตาม พรรคไทยรักไทยเลือกที่จะเดินแนวทางรัฐบาลผสม

ฐานการเมืองอันแน่นหนาน่าจะช่วยยืดอายุขัยของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยได้ แต่อายุขัยอันสั้นของรัฐบาลทักษิณชุดต่างๆ เป็นผลจากการเลือกของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เอง

นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเด็ดขาดในการปรับคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 217 มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า

"พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ"

แม้นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจเด็ดขาดในการปรับคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่นายกรัฐมนตรีอาจไม่กล้าใช้อำนาจนี้ หากมิได้มีฐานการเมืองอันมั่นคง

นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2544 เป็นต้นมา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้อำนาจในการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงยิ่ง ทั้งนี้เนื่องจากมั่นใจในฐานการเมืองอันแน่นหนาของตนเอง ปฏิบัติการดังกล่าวนี้ทำให้อายุเฉลี่ยของรัฐบาลทักษิณ 1-8 สั้นเพียง 5 เดือนเศษเท่านั้น (ดูตารางที่ 2)

เหตุใด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงปรับ ครม.บ่อยถึงปานนี้?

เหตุผลหลักอยู่ที่การเชื่อมโยงวาระงานแห่งอำนาจ ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากการ
ชักเข้าชักออกของพรรคชาติพัฒนา (ดูตารางที่ 1)

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ปรับ ครม.เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน
หรือไม่?

คำตอบมีน่าจะใช่ เพราะการปรับ ครม.ด้วยความถี่สูงเช่นนี้ การบริหารราชการแผ่นดิน
ในกระทรวงต่างๆย่อมไม่ต่อเนื่อง และต้องสะดุดด้วยความถี่สูงตามไปด้วย ผู้ที่ดำรงตำแหน่งอย่าง
ต่อเนื่องมีจำนวนน้อย และคนที่เป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินมีแต่นายกรัฐมนตรีเท่านั้น
แต่ พ.ต.ท.ทักษิณก็มีโอกาสกุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ทุกกระทรวง ความล้มเหลวในการดำรง
ตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการของ พ.ต.ท.ทักษิณ นับเป็นประจักษ์พยานของความข้อนี้

พ.ต.ท.ทักษิณ มิได้ปรับ ครม.เยี่ยง CEO ปรับตำแหน่งผู้บริหารในบริษัท หากแต่ใช้
ลีลาเก่าแก่ในการปรับ ครม. พ.ต.ท.ทักษิณ มิได้ต้องการ CEO และมีโอกาส CEO ในพรรค
ไทยรักไทยได้ เนื่องจากไม่มี CEO ในพรรคนั้น พ.ต.ท.ทักษิณต้องการลงมือผู้รับคำสั่งเก่าแก่ไป
ปฏิบัติ ด้วยเหตุดังนี้ ประชาชนจึงได้เห็นรัฐมนตรีฝึกงานจำนวนมากในรัฐบาลทักษิณ 1-9 ลงมือ
ที่รับคำสั่งเก่าแก่ไปปฏิบัติงานชนิดเข้าตา จะสามารถยึดเก้าอี้รัฐมนตรีได้นาน หากไม่เข้าตา ก็ต้อง
พ้นตำแหน่งในเร็ววัน มิพักต้องกล่าวว่าการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีหลายต่อหลายกรณีเป็นการ
ตอบแทนทางการเมือง บางกรณีเนื่องเพราะเป็นนายทุนพรรค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดขนาดคณะรัฐมนตรีมิให้เกิน 36
คน (รวมนายกรัฐมนตรี) ดังความปรากฏในมาตรา 201 รัฐบาลทักษิณ 1-9 มีจำนวนเก้าอี้รัฐมนตรี
315 ตำแหน่ง (35x9) แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ จงใจเลือกขาประจำเพียง 20 คน ตำแหน่งนอกนั้นเป็น
ชาจร ในบรรดารัฐมนตรีขาประจำอาจจำแนกเป็น 2 ระดับ กล่าวคือ

รัฐมนตรีขาประจำชั้นหนึ่งมีเพียง 4 คน ได้แก่ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ (รองนายกรัฐมนตรี)
นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย (รมว.ต่างประเทศ) นางสุดาวรัตน์ เกษราพันธ์ (รมว.
สาธารณสุข) และนายวราเทพ รัตนากร (รมช.การคลัง) ทั้งสี่คนสามารถยึดเก้าอี้เดิมนับตั้งแต่เดือน
กุมภาพันธ์ 2544 เป็นต้นมา

รัฐมนตรีขาประจำชั้นสองมี 16 คน กลุ่มนี้ร่วมรัฐบาลทักษิณมาตั้งแต่ต้น เพียงแต่มีได้
อยู่ประจำที่ หากแต่ถูกโยกย้ายไปประจำกระทรวงต่างๆ ตามที่เก่าแก่เห็นสมควร

การใช้อำนาจเด็ดขาดในการปรับคณะรัฐมนตรี มีผลต่อประเพณีกรรมของรัฐมนตรีร่วม
รัฐบาล ลงมือต้องประจบเก่าแก่ เพราะถ้าเก่าแก่ไม่พอใจ จนถึงกับปรับออกจากตำแหน่ง ลงมือยอม
ต้องตงงาน มีโอกาสกลับไปดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ด้วยเหตุดังนี้ ลงมือนอกจาก
จะต้องทำงานให้เข้าตาเก่าแก่แล้ว ยังต้องรู้จักสงบปากสงบคำอีกด้วย ภายใต้กฎกติกาเช่นนี้ การ

แลกเปลี่ยนความคิดเห็นภายในคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายต่างๆจึงมีโอกาสเป็นไปได้อย่างเต็มที่ การขัดคอและตัดทอนนายกรัฐมนตรียากที่จะเป็นไปได้ ทั้งหมดนี้มีผลในการเสริมอึดตายของนายกรัฐมนตรีเอง

การปรับคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2547 อาจเป็นการปรับคณะรัฐมนตรีครั้งสุดท้ายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย แต่อันิจลักษณะของการเมืองไทยอาจช่วยให้ พ.ต.ท.ทักษิณหาความสุขจากการปรับ ครม.ได้อีกครั้ง

สำหรับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นับตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2544 เป็นต้นมา ความสุขอื่นที่เหนือกว่าความสุขจากการปรับคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มี

ตารางที่ 1

การปรับคณะรัฐมนตรี
รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

วันเดือนปี		เหตุผล
1	14 มิถุนายน 2544	นายแพทย์เกษม วัฒนชัย ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ดำรงตำแหน่งแทน
2	9 ตุลาคม 2544	พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีศึกษาธิการ สุวิทย์ คุณกิตติ ดำรงตำแหน่งแทน
3	5 มีนาคม 2545	ปรับคณะรัฐมนตรีเนื่องจากพรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาล และนายเนวิน ชิตชอบ ยึดเก้าอี้รัฐมนตรีช่วยว่าการ
4	3 ตุลาคม 2545	ปรับคณะรัฐมนตรีเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ
5	8 กุมภาพันธ์ 2546	ปรับคณะรัฐมนตรีเนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งมี ร.ต.อ.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี
6	8 พฤศจิกายน 2546	ปรับคณะรัฐมนตรีเนื่องจากขับพรรคชาติพัฒนาออกจากการร่วมรัฐบาล
7	10 มีนาคม 2547	ปรับคณะรัฐมนตรีเนื่องจากมีปัญหาวิกฤติการณ์ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้
8	30 มิถุนายน 2547	ปรับคณะรัฐมนตรีเนื่องจากนำพรรคชาติพัฒนากลับเข้าร่วมรัฐบาล

ที่มา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

www.cabinet.thaigov.go.th

ตารางที่ 2

อายุขัยของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

2544 - 2547

	วันดำรงตำแหน่ง	วันสิ้นสุดตำแหน่ง	อายุขัย
1	17 กุมภาพันธ์ 2544	14 มิถุนายน 2544	3 เดือน 26 วัน
2	14 มิถุนายน 2544	9 ตุลาคม 2544	3 เดือน 26 วัน
3	9 ตุลาคม 2544	5 มีนาคม 2545	4 เดือน 27 วัน
4	5 มีนาคม 2545	3 ตุลาคม 2545	6 เดือน 29 วัน
5	3 ตุลาคม 2545	8 กุมภาพันธ์ 2546	4 เดือน 6 วัน
6	8 กุมภาพันธ์ 2546	8 พฤศจิกายน 2546	9 เดือน
7	8 พฤศจิกายน 2546	10 มีนาคม 2547	4 เดือน 2 วัน
8	10 มีนาคม 2547	30 มิถุนายน 2547	3 เดือน 20 วัน
9	30 มิถุนายน 2547	ยังไม่สิ้นอายุ	-
รัฐบาลทักษิณ 1-8 อายุถัวเฉลี่ยต่อรัฐบาล			5 เดือน 3 วัน

ที่มา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

www.cabinet.thaigov.go.th

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 กรกฎาคม 2547

1.3 ทักษิณาธิปไตย

อำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง

การสังวาสระหว่างพรรคความหวังใหม่กับพรรคไทยรักไทยก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในตลาดการเมืองอย่างใหญ่หลวง เมื่อพรรคไทยรักไทยในการประชุมพรรคเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2545 ตกลงเข้าครอบพรรคความหวังใหม่ ทั้งสองพรรคเพียงแต่ประกาศการสังวาสอย่างเป็นทางการเท่านั้น โดยที่การสังวาสมีมาแต่การเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 แล้ว เมื่อพรรคพรรคความหวังใหม่ต้องพึ่งเงินของผู้นำพรรคไทยรักไทย ดังที่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์กล่าวถากถางอยู่เนืองๆว่า พรรคความหวังใหม่เป็นเพียงสาขาของพรรคไทยรักไทย การที่พรรคไทยรักไทยเข้าครอบพรรคความหวังใหม่จึงช่วยให้ภาพของพรรคการเมืองมีความโปร่งใสชัดเจนขึ้น

สำหรับนักศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทย ชะตากรรมของพรรคความหวังใหม่มีใช้เรื่องน่าประหลาดใจแต่ประการใด เพราะพรรคความหวังใหม่เป็นพรรคการเมืองของขุนศึกซึ่งมีเส้นทางดุจเดียวกับพรรคเสรีมนังคศิลาของจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยของกลุ่มถนอม-ประภาส พรรคปวงชนชาวไทยของพลเอกอาทิตย์ กำลังเอก และตามมาด้วยพรรคสามัคคีธรรมของกลุ่ม จปร. 5 พรรคการเมืองของขุนศึกเหล่านี้อาศัยฐานะภาพในการกว้านซื้อเหล่านักเลือกตั้งเพื่อยึดกุมอำนาจรัฐ โดยที่การเงินของพรรคปราศจากความโปร่งใสมากจากแห่งหนใด บางพรรคถึงแก่มรณกรรมเมื่อผู้นำสิ้นอำนาจ ดังเช่นพรรคเสรีมนังคศิลา พรรคสหภูมิ พรรคชาติสังคม พรรคสหประชาไทย และพรรคสามัคคีธรรม แต่บางพรรคสิ้นชีพเนื่องเพราะสิ้นสายป่านทางการเงิน พรรคความหวังใหม่เจริญรอยตามพรรคปวงชนชาวไทยบนเส้นทางนี้

ภายหลังการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 พรรคไทยรักไทยมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรวมทั้งสิ้น 248 คน คิดเป็นร้อยละ 49.6 ของจำนวน ส.ส. รวม จำนวน ส.ส.ของพรรคไทยรักไทยมีมากเกือบเป็นสองเท่าของพรรคประชาธิปัตย์ (ดูตารางที่ 1) พรรคไทยรักไทยอาศัยยุทธวิธีการครอบพรรคและกลุ่มการเมือง (Take-over) เริ่มต้นด้วยพรรคเสรีธรรม (จำนวน ส.ส. 14 คน) เมื่อพรรคถิ่นไทยถูกยุบพรรค ส.ส. สังกัดพรรคถิ่นไทย (จำนวน 1 คน) ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทย การครอบพรรคความหวังใหม่นับเป็นการครอบพรรคที่มีขนาดใหญ่กว่าการครอบพรรคก่อนหน้านี้

ภายหลังการครอบพรรคความหวังใหม่ พรรคไทยรักไทยจะมี ส.ส. รวมทั้งสิ้น 291 คน คิดเป็นร้อยละ 58.2 ของจำนวน ส.ส. รวม (ดูตารางที่ 2) จำนวน ส.ส. 291 คนนี้คำนวณจากข้อสมมติที่ว่า มี ส.ส. พรรคความหวังใหม่ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยเพียง 33 คน (จากจำนวนรวม 36

คน) ด้วยยุทธวิธี Merger and Acquisition (M&A) พรรคไทยรักไทยคือบุคลากรเข้าไปยึดพื้นที่ในสภาผู้แทนราษฎรได้มากขึ้นเรื่อยๆ

พรรคไทยรักไทยมิได้เพิ่งเลือกใช้ยุทธวิธี M&A ภายหลังจากเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 หากแต่ใช้ยุทธวิธีนี้มาตั้งแต่ก่อนการเลือกตั้งดังกล่าวนี้ กำลังพลของพรรคไทยรักไทยมีที่มาอยู่ 2 ส่วน กำลังพลพื้นฐานมาจากฐานการเมืองในพรรคพลังธรรม ส่วนใหญ่เป็นคนหนุ่มสาวผู้มีบทบาทขับเคลื่อนขบวนการสิทธิเสรีภาพยุคตุลาคม 2516 กำลังพลอีกส่วนหนึ่งมาจากการกว้านซื้อขบวนการเมืองต่างๆ โดยหวังชัยชนะในการเลือกตั้งเป็นด้านหลัก ในแง่นี้ พรรคไทยรักไทยมิได้แตกต่างจากอภิมหาพรรคในอดีต กระบวนการกว้านซื้อนักการเมืองและกลุ่มการเมืองโดยวางเข็มมุ่งสู่ชัยชนะในการเลือกตั้ง ทำให้พรรคไทยรักไทยมีอาจ *'คิดใหม่ ทำใหม่'* ได้ ในเมื่อเหล่านักเลือกตั้งเผ่ายี้พากันตบเท้าเข้าพรรคไทยรักไทยจำนวนมาก

การครอบพรรคเสรีธรรมและพรรคความหวังใหม่ยิ่งทำให้พรรคไทยรักไทยมีภาพลักษณ์แห่งความเป็นยักษ์มากขึ้น จนท้ายที่สุด พรรคไทยรักไทยเป็นฐานที่มั่นของกลุ่มยึดชาติไทย การครอบพรรคการเมืองทั้งสองมีผลต่อโครงสร้างอำนาจภายในพรรคไทยรักไทยเอง เนื่องจากจำนวน 'มุ้ง' การเมืองเพิ่มขึ้น ไม่เพียงแต่อำนาจสัมพัทธ์ของกลุ่มวังน้ำเย็นจะถูกลดทอนลงเท่านั้น หากแต่ฐานกำลังพื้นฐานอันมิใช่กลุ่มยึดชาติไทยมีอาจรอดพ้นกระบวนการทอนกำลังอีกด้วย การเปลี่ยนแปลงคุณภาพภายในพรรคไทยรักไทยดังกล่าวนี้อาจทำให้มีการจับขั้วภายในพรรคใหม่ กว่าที่จะเห็นภาพชัดเจนขึ้นคงกินเวลานานนับปี ไม่ว่าการณ์จะเป็นประการใดก็ตาม การแย่งชิงผลประโยชน์ภายในพรรคจะทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ

การเติบโตใหญ่ของพรรคไทยรักไทยด้วยยุทธวิธีควบและครอบพรรค (M&A) เป็นผลจากโครงสร้างสิ่งจูงใจที่แฝงอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีอคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับใดๆ โดยยึดฐานคติว่า พรรคใหญ่ดีกว่าพรรคเล็ก ซึ่งสืบเนื่องจากฐานคติอีกชุดหนึ่งว่า *ระบบทวิพรรค (Bi-Party System)* ดีกว่า *ระบบพหุพรรค (Multi-Party System)*

ภายหลังจากการครอบพรรคความหวังใหม่ หัวหน้าพรรคไทยรักไทยกล่าวอย่างลึงโลดว่า บัดนี้การเมืองไทยเปลี่ยนเป็นสองขั้วแล้ว กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การเมืองไทยกำลังแปรสู่ระบบทวิพรรค อันประกอบด้วยพรรคไทยรักไทยกับพรรคการเมืองอื่นที่มีใช้พรรคไทยรักไทย แต่คำถามพื้นฐานมีอยู่ ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคอย่างไร

ระบบทวิพรรคเกื้อกูลการบริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพมากกว่าระบบพหุพรรคได้อย่างไร ภายใต้ระบบทวิพรรค คนจนจะหายจนได้หรือไม่ การกระจายรายได้จะมีความเป็นธรรมมากขึ้นหรือไม่ ระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจรวดเร็วขึ้น

หรือไม่ และสามารถเติบโตอย่างยั่งยืนสถาพรได้หรือไม่ ไม่มีงานวิชาการใดๆที่จะยืนยันด้วย
ประจักษ์พยานข้อเท็จจริงว่า ระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคในประเด็นต่างๆ เหล่านี้

ข้อที่มีการกล่าวอ้างกันอยู่เสมอก็คือ การเมืองภายใต้ระบบทวิพรรคจะมีเสถียรภาพ
มากกว่าระบบพหุพรรค เมื่อสังเกตการเมืองไทยคงเหลือพรรคการเมืองขนาดใหญ่เพียง 2-3 พรรค
โอกาสในการจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียวย่อมมีมากขึ้น และถึงจะต้องจัดตั้งรัฐบาลผสม จำนวนพรรค
การเมืองที่จะร่วมผสมรัฐบาลย่อมมีน้อยลง และนี่เองที่ทำให้นักวิชาการจำนวนไม่น้อยเชื่อว่
การเมืองภายใต้ระบบทวิพรรคจะมีเสถียรภาพมากกว่าระบบพหุพรรค

แต่มาyardติของความเชื่อข้างต้นนี้เป็นผลจากการมองข้ามข้อเท็จจริงที่ว่า แม้ว่าจำนวน
พรรคการเมืองจะลดน้อยลง แต่จำนวนมั่งการเมืองภายในพรรคไทยรักไทยกลับเพิ่มพูนขึ้น กล่าวอีก
นัยหนึ่งก็คือ แม้ว่าจำนวนพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรจะลดลง เนื่องจาก
พรรคไทยรักไทยควพรรคความหวังใหม่ และโอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล
จะลดทอนลง เนื่องจากจำนวนพรรคร่วมรัฐบาลลดลง แต่โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง
ภายในพรรคไทยรักไทยกลับเพิ่มพูนขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวน ‘มั่ง’ การเมืองภายในพรรค
ไทยรักไทยนั่นเอง

หากความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่สั่นคลอนเสถียรภาพของ
รัฐบาลผสมในระบบพหุพรรค ความขัดแย้งระหว่าง ‘มั่ง’ การเมืองภายในพรรคไทยรักไทยจะ
กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทักษิณ

พรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่ด้วยยุทธวิธีควบและครอบพรรค ความเป็นอภิมหาพรรคของ
ไทยรักไทยเพิ่มพูนขึ้นอีกมากภายหลังการครอบพรรคความหวังใหม่ สัดส่วนจำนวนที่นั่งในสภา
ผู้แทนราษฎรเพิ่มจาก 49.6% (คูตารางที่ 1) เป็น 58.2% (คูตารางที่ 2) พรรคไทยรักไทยมีอำนาจ
ผูกขาดในตลาดการเมืองมากขึ้น

ในตลาดนักการเมือง พรรคไทยรักไทยกลายเป็นผู้ซื้อนักการเมืองรายใหญ่ อำนาจ
ผูกขาดที่มีมากขึ้นของพรรคไทยรักไทยทำให้สามารถกด ‘ราคา’ นักการเมืองให้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นได้
ในเมื่อไม่มีกฎหมายป้องกันการผูกขาดในตลาดการเมือง (Political Anti-Trust Law) ดุจ
เดียวกับ พ.ร.บ. ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. การแข่งขันทางการค้า พ.ศ.
2542 ซึ่งบังคับใช้กับตลาดสินค้าและบริการ พรรคไทยรักไทยย่อมไม่ถูกกล่าวหาว่า ค้ากำไรเกินควร
ในตลาดนักการเมือง

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของประชาชน ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ประชาชนจะได้ประโยชน์
อะไรบ้างจากการเติบโตใหญ่ของพรรคไทยรักไทย และจากการแปรเปลี่ยนของสังคมการเมืองไปสู่

ระบบทวิพรรค แต่สิ่งที่ประชาชนต้องสูญเสียไปอย่างแน่นอนก็คือ การสูญเสียเสรีภาพในการเลือก (Freedom of Choice) ไม่เพียงแต่จำนวนพรรคการเมืองที่มีให้เลือกจะมีน้อยลงเท่านั้น หากทว่า เสนอโบาย (Policy Menu) ที่พรรคการเมืองเสนอให้เลือกจะมีน้อยลงด้วย

ด้วยการใช้ยุทธวิธีควบและครอบพรรค พรรคไทยรักไทยมิได้อำพรางลักษณะความเป็นขี้ของพรรคอีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้สนใจว่า เหล่านักเลือกตั้งที่พรรคไทยรักไทยอาศัยธนาคุณภาพในการดูดเข้าพรรคมีความสะอาดมากเพียงใด ระบบการเมืองการปกครองภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมีอาจปฏิรูปไปสู่ระบอบประชาธิปไตยได้ ในเมื่อเหล่านักเลือกตั้งในสัดส่วนสำคัญในพรรคไทยรักไทยต้องการธำรงระบอบธิปไตย อันเป็นระบอบการเมืองการปกครองของขี้ โดยขี้ และเพื่อขี้

หมายเหตุ

1. บทวิเคราะห์พรรคไทยรักไทย โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ไทยรักไทยในฐานะอภิมหาพรรค” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2544
2. คาดคิดว่าด้วยขนาดของพรรคในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “คิดว่าด้วยพรรคการเมือง” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2544
3. ระบบการเลือกตั้งแบบ Party List เกือบประโยชน์พรรคการเมืองขนาดใหญ่และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างไร โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “Party List” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 19 เมษายน 2544
4. บทความทั้งสามเรื่องนี้อ้างอิงข้างต้นรวมพิมพ์ไว้ในหนังสือของ รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ *คู่มือการเมืองไทย* (โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2544)

ตารางที่ 1

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
การเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 และ 29 มกราคม 2544
จำแนกตามพรรคและระบบการเลือกตั้ง

พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบ บัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ระบบ แบ่งเขตเลือกตั้ง	รวม	
			จำนวน	%
1. ไทยรักไทย	48	200	248	49.6
2. ประชาธิปัตย์	31	97	128	25.6
3.ชาติไทย	6	35	41	8.2
4. ความหวังใหม่	8	28	36	7.2
5.ชาติพัฒนา	7	22	29	5.8
6. เสรีธรรม	-	14	14	2.8
7. กิจสังคม	-	1	1	0.2
8. ราษฎร	-	2	2	0.4
9. ถิ่นไทย	-	1	1	0.2
รวม	100	400	500	100.0

ที่มา คณะกรรมการการเลือกตั้ง

ตารางที่ 2

จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
พรรคไทยรักไทยและพรรคประชาธิปัตย์
ณ วันที่ 23 เมษายน 2545

พรรค	จำนวน ส.ส. ระบบ บัญชีรายชื่อ	จำนวน ส.ส. ระบบ แบ่งเขตเลือกตั้ง	รวม	
			จำนวน	%
ไทยรักไทย	53	238	291	58.2
ประชาธิปัตย์	31	98	129	25.8
รวม 2 พรรค	84	336	420	84.0
พรรคอื่นๆ	13 (16)	64	8	16.0
รวมทั้งสิ้น	100	400	500	100.0

ที่มา สอดถามจากเจ้าหน้าที่พรรคทางโทรศัพท์เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2545

พรรคไทยรักไทย โทร 02 – 668 – 2000

พรรคประชาธิปัตย์ โทร 02 – 278 - 4042

หมายเหตุ 1. ก่อนการครบพรรคความหวังใหม่ พรรคไทยรักไทยมี ส.ส. จำนวนรวมทั้งสิ้น 258 คน ในจำนวนนี้เป็น ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ 48 คน

2. ข้อมูลพรรคไทยรักไทยคำนวณจากข้อสมมติที่ว่า มี ส.ส. พรรคความหวังใหม่ย้ายเข้าพรรคไทยรักไทยเพียง 33 คน อันประกอบด้วย ส.ส. ระบบแบ่งเขต 28 คน และ ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อ 5 คน (อีก 3 คนมิได้ย้ายพรรค)

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 เมษายน 2545

พรรคไทยรักไทยกับอำนาจผูกขาดทางการเมือง

พรรคไทยรักไทย เติบโตใหญ่ทางการเมืองด้วยการถือฤกษ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และความเอื้อเฟื้อของพรรคประชาธิปัตย์

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ต้องการสถาปนา Strong Government เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ด้วยเหตุตั้งนั้น จึงพยายามเปลี่ยนสังคมนิยมการเมืองไทยจากระบบพหุพรรค (Multi-party System) ไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-party System) ทั้งนี้เพื่อให้การจัดตั้งรัฐบาลพรรคเดียว (Single-party Government) เป็นไปได้ สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 มองเห็นความไร้เสถียรภาพของรัฐบาลผสม และเชื่อว่า ความไร้เสถียรภาพดังกล่าวเป็นต้นตอของความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการเปลี่ยนแปลงสังคมนิยมการเมืองไทยจากระบบพหุพรรคไปสู่ระบบทวิพรรค รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติกีดกันพรรคการเมืองขนาดใหญ่ และลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก โครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้มีข้อเสียที่น่าประหลาดใจ เพราะฐานความเชื่อที่ว่าระบบทวิพรรคดีกว่าระบบพหุพรรคนี้ย่อมมาจากฐานความเชื่อที่ว่า พรรคการเมืองขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก

อคติว่าด้วยขนาดของพรรค (Size Bias) ดังกล่าวข้างต้นนี้ ผิงตัวอยู่ในกลุ่มพลังอำนาจอำมาตยาธิปไตย และปรากฏอย่างชัดเจนครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 และรัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มา หลังจากนั้น แต่ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับใดที่แสดงอคติว่าด้วยขนาดของพรรครุนแรงมากไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

สภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 เลือกใช้ระบบการเลือกตั้งเป็นกลไกในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก ทั้งนี้ด้วยการออกแบบให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเขตเดียว คนเดียว และการเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรค (Party List) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเลือกตั้งคนละ 2 คะแนน คะแนนหนึ่งใช้ในการเลือกตั้ง ส.ส. ระบบแบ่งเขต อีกคะแนนใช้เลือก ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค ระบบการเลือกตั้งดังกล่าวนี้นำเข้าจากเยอรมนี

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้พรรคการเมืองที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งระบบบัญชีรายชื่อพรรคต่ำกว่า 5% ของจำนวนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ ไม่มี ส.ส. ระบบบัญชีรายชื่อพรรค บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีผลในการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างรุนแรง โดยทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กมีตัวแทนในรัฐสภาต่ำกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (Underrepresentation) และทำให้พรรคการเมืองขนาดใหญ่มีตัวแทนในรัฐสภามากกว่าสัดส่วนอันพึงได้ (Overrepresentation) ใน

ฐานะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคไทยรักไทยได้รับการแก้ไขจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มากกว่าพรรคการเมืองอื่นๆ

ฐานความเชื่อที่ว่า 'พรรคขนาดใหญ่ดีกว่าพรรคขนาดเล็ก' ยังมีโครงสร้างสิ่งจูงใจในการส่งเสริมพรรคการเมืองให้เติบโตจากภายนอก (External Growth) มากกว่าการเติบโตจากภายใน (Internal Growth) พรรคไทยรักไทยสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้อย่างเต็มที่ ด้วยการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ (Merger and Acquisition) พรรคไทยรักไทยสามารถเติบโตด้วยยุทธวิธีที่ M&A มิใช่เป็นเพราะว่า นายทุนพรรคไทยรักไทยมีอำนาจซื้อเหนือกว่า นายทุนพรรคอื่นๆเท่านั้น หากยังเป็นเพราะว่าพรรคไทยรักไทยมีฐานะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลอีกด้วย บรรดากลุ่มและพรรคการเมืองที่ต้องการเข้าร่วมรัฐบาล จำต้องยินยอมให้พรรคไทยรักไทยเขมือบ บางพรรคดังเช่นพรรคความหวังใหม่ยินยอมให้พรรคไทยรักไทยเข้าครอบพรรค เพราะสิ้นสายป่านทางการเงิน

ความต้องการลงโทษพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเกื้อหนุนพรรคการเมืองขนาดใหญ่ ซึ่งปรากฏชัดอย่างรุนแรงในรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จึงทำให้อำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมืองมีมากขึ้น จำนวนพรรคการเมืองที่มีชีวิตเยี่ยงพรรคการเมืองที่แท้จริงมีน้อยลง การเติบโตใหญ่ของพรรคไทยรักไทยด้วยยุทธวิธีควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้พรรคไทยรักไทยสามารถรวบอำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมือง ด้วยกระบวนการเติบโตใหญ่เช่นนี้ ย่อมไม่มีพรรคการเมืองใดสามารถต่อกรกับพรรคไทยรักไทยได้ในอนาคต แม้แต่พรรคประชาธิปไตยและมิใช่เรื่องยากแก่การทำนายว่า บางภาคส่วนของพรรคประชาธิปไตยจะถูกควบเข้าสู่พรรคไทยรักไทยด้วย

พรรคไทยรักไทยมิได้อำนาจผูกขาดแต่เพียงในตลาดพรรคการเมืองเท่านั้น หากยังมีอำนาจผูกขาดในตลาดนักการเมืองด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรค ในเมื่อพรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดในตลาดพรรคการเมือง พรรคไทยรักไทยย่อมมีอำนาจผูกขาดในระดับสำคัญในการคัดสรรนักการเมือง ทั้งหน้าเก่าและหน้าใหม่ บรรดานักการเมืองที่ต้องการอำนาจทางการเมืองย่อมต้องเข้าแถวตบเท้าเข้าพรรคไทยรักไทย เพราะเป็นทางลัดในการไต่เต้าสู่ยอดพีระมิดแห่งอำนาจ ถนนการเมืองมีพื้นที่สำหรับนักการเมืองที่มีอุดมการณ์น้อยลง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า จะไม่มีพรรคการเมืองหน้าใหม่หรือการควมรวมพรรคการเมืองเก่า เพื่อต่อกรกับพรรคไทยรักไทยหรือ?

การควมรวมพรรคเก่าเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ เพราะพรรคชาติพัฒนากลายเป็นอาณานิคมของพรรคไทยรักไทยอย่างชัดเจน ในขณะที่กลุ่มชลบุรีกำลังละทิ้งพรรคชาติไทยเพื่อ

สมทบพรรคไทยรักไทยในการเลือกตั้งสมัยหน้า ความข้อนี้ครอบคลุมถึงบางภาคส่วนของพรรคประชาธิปัตย์ด้วย ถึงจะมีการควมรวมพรรคเก่า ก็ไม่ทำให้มีความเข้มแข็งพอที่จะต่อกรกับพรรคไทยรักไทยได้

ส่วนการก่อตั้งพรรคการเมืองใหม่ยากที่จะเป็นไปได้เช่นกัน ทั้งนี้ด้วยฝีมือของพรรคประชาธิปัตย์นั่นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีเจตนารมณ์ที่จะให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยง่ายเพียงด้วยบุคคลตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ทั้งนี้เพื่อให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง และเพื่อให้ผู้มีอุดมการณ์ทางการเมืองต่างๆ สามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้โดยง่าย

แต่ในการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ภายใต้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย พรรคประชาธิปัตย์อาศัยเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรในการร่างกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้การจัดตั้งพรรคการเมืองเป็นไปได้โดยยาก ด้วยเหตุดังนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขว่า ภายใน 180 วันนับตั้งแต่มีการจัดตั้งพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองนั้นต้องดำเนินการให้มีสมาชิกตั้งแต่ 5,000 คนขึ้นไป ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสมาชิก ซึ่งมีที่อยู่ในแต่ละภาคตามบัญชีรายชื่อภาค และจังหวัดที่นายทะเบียนพรรคการเมืองประกาศกำหนด และมีสาขาพรรคการเมืองอย่างน้อยภาคละ 1 สาขา (มาตรา 29) มิฉะนั้นจะต้องถูกสั่งยุบพรรค (มาตรา 65)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ไม่เป็นมิตรกับพรรคการเมืองขนาดเล็กอย่างปราศจากข้อกังขา และสอดคล้องกับลักษณะของพรรคประชาธิปัตย์อย่างปราศจากข้อสงสัย ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เข้าใจเอาเองว่า การออกแบบกฎหมายพรรคการเมืองในลักษณะเช่นนี้จะก่อประโยชน์พรรคประชาธิปัตย์โดยตรง ในฐานะพรรคการเมืองขนาดใหญ่ พรรคประชาธิปัตย์ย่อมมีอำนาจผูกขาดระดับหนึ่งในตลาดพรรคการเมือง และมีความได้เปรียบพรรคการเมืองอื่นๆ

พรรคไทยรักไทยก่อตั้งภายหลังจากที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 มีผลบังคับใช้ และสามารถเติบโตใหญ่แข่งหน้าพรรคประชาธิปัตย์ในการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 อำนาจผูกขาดในตลาดการเมืองที่พรรคประชาธิปัตย์เคยมีกำลังถูกสลายตัวทีละเล็กทีละน้อย และลดน้อยถอยลงอย่างรวดเร็ว เมื่อพรรคไทยรักไทยเลือกใช้ยุทธวิธี Merger and Acquisition

เจตนารมณ์ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ในการสร้างทำนบกีดขวางการก่อเกิดของพรรคการเมืองหน้าใหม่ เพื่อมิให้เข้ามาแข่งขันกับพรรคประชาธิปัตย์ กลายเป็นเกราะกำบังคุ้มกันพรรคไทยรักไทยในปัจจุบัน บัดนี้ ไม่เพียงแต่พรรคการเมืองที่มีอยู่จะไม่สามารถต่อกรกับพรรคไทยรักไทย

เท่านั้น หากทว่ายังมีพรรคการเมืองหน้าใหม่ที่ก่อเกิดเพื่อแข่งขันกับพรรคไทยรักไทยอีกด้วย ทั้งนี้ด้วยความเอื้อเฟื้อของพรรคประชาธิปัตย์นั่นเอง

หากต้องการให้มีการแข่งขันระหว่างพรรคการเมือง ก็ต้องร่างกฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้เป็นมิตรกับพรรคการเมืองขนาดเล็ก และเอื้ออำนวยให้การจัดตั้งพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เป็นไปได้ ในกรณีนี้ จะต้องยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2541 ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 หรือไม่ แต่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายพรรคการเมืองไม่พอเพียงที่จะเสริมส่งการแข่งขันในตลาดการเมือง จำเป็นต้องขจัดอคติว่าด้วยขนาดของพรรคทั้งปวง และทำลายทำนบกีดขวางการเข้าสู่ตลาดการเมืองที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

ข้อจำกัดในการแข่งขันของพรรคการเมืองต่างๆ ทำให้การยื้อแย่งอำนาจรัฐจากพรรคไทยรักไทยเป็นเรื่องยากยิ่ง พรรคไทยรักไทยจะยังสามารถเสฟสุขจากการใช้อำนาจรัฐต่อไป ตราบเท่าที่พรรคยังไม่แตกอันเป็นผลจากความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในพรรคนั่นเอง ด้วยอำนาจผูกขาดทางการเมืองที่มีอยู่ พรรคไทยรักไทยสามารถรุกคืบเข้าไปครอบงำตลาดข้าราชการได้ ผู้นำพรรคไทยรักไทยไม่ลังเลที่จะใช้อำนาจรัฐในการโยกย้ายข้าราชการ จนได้คุณภาพตามที่ตนต้องการ

ภายใต้กติกาที่สถาปนาโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สังคมการเมืองไทยกำลังแปรเปลี่ยนไปสู่สังคมที่มีการผูกขาดอำนาจทางการเมืองมากขึ้น ความอ่อนแอของฝ่ายค้านในการคานอำนาจรัฐบาล ย่อมยังประโยชน์แก่รัฐบาล ซึ่งเป็น Strong Government ในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อผลประโยชน์ของกลุ่มนายทุนพรรครัฐบาล

สังคมการเมืองที่มีลักษณะเช่นนี้เป็นอุดมรัฐของสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ใช่หรือไม่?

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 กุมภาพันธ์ 2546

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับอำนาจผูกขาดทางการเมือง

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็น Strong Prime Minister อย่างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับนายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ความเป็น Strong Prime Minister เป็นผลจากการที่พรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดทั้งในตลาดพรรคการเมืองและตลาดนักการเมือง อันเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยจากระบบพหุพรรค (Multi-party System) ไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-party System) พรรคไทยรักไทยสนองตอบต่อโครงสร้างสังคมที่กำหนดยุทธศาสตร์โดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างเต็มที่

ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกฎกติกาควบคุม กำกับและตรวจสอบสังคมการเมืองไทย เพื่อให้ได้มาซึ่ง Strong Government รัฐบาลพรรคไทยรักไทย จึงเป็น Strong Government สอดคล้องเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ Strong Government มีจำต้องมี Strong Prime Minister แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการเป็น Strong Prime Minister ในขณะที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็น Strong Government

พ.ต.ท.ทักษิณ เสพสุขจากการใช้อำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง อันเป็นผลจากการที่พรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดทั้งในตลาดพรรคการเมืองและตลาดนักการเมือง พ.ต.ท.ทักษิณ ในฐานะหัวหน้าพรรค ย่อมได้รับอานิสงส์จากอำนาจผูกขาดดังกล่าวนี้ ด้วยยุทธวิธีการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ (Mergers and Acquisitions) รวมทั้งการยึดพรรคการเมืองบางพรรคมาเป็น "อาณานิคม" พรรคไทยรักไทยสามารถมีอำนาจผูกขาดในสภาผู้แทนราษฎร และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองและธรรมาภิบาลที่มีอยู่ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับสมาชิกวุฒิสภาบางภาคส่วนได้ ด้วยเหตุนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยจึงมีต้องเกรงการสูญเสียอำนาจรัฐด้วยวิถีและกระบวนการในรัฐสภา ในเมื่อรัฐสภาอยู่ในอุ้งมือ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยนั่นเอง

พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่เพียงแต่มีอำนาจทางการเมืองในการกำกับประพฤติกรรมของสมาชิกรัฐสภาในสัดส่วนสำคัญเท่านั้น หากว่าชะตากรรมของรัฐมนตรียังคงอยู่ในอุ้งมือ พ.ต.ท. ทักษิณ อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการปรับคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ดังบทบัญญัติในมาตรา 217 ที่ว่า

"**มาตรา 217** พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ"

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐมนตรีต้อง "หงอ" นายกรัฐมนตรี นอกจากจะต้องไม่ "ซัดคอค" นายกรัฐมนตรี และไม่ยืนอยู่คนละข้างกับนายกรัฐมนตรีในประเด็นนโยบายและประเด็นอื่นๆแล้ว ยังต้องหมั่นให้สัมภาษณ์ปกป้องและเฝ้าถนอมนายกรัฐมนตรี มิฉะนั้นอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย หากต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ต้องกลายเป็น "คนจรจัด" ในสังคมการเมืองไทย หากเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีอาจกลับไปยึดตำแหน่งเก่าได้ เพราะเมื่อจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 204) บังคับให้ต้องลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อออกจากตำแหน่งดังกล่าวนี้แล้ว ก็มีคนคนอื่นเข้าไปสวมตำแหน่งแทน ทั้งนี้ด้วยการเลื่อนบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งซ่อมแล้วแต่กรณี

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ออกแบบเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเป็น First Among Equals ในคณะรัฐมนตรี หากแต่ออกแบบให้เป็น Supreme Commander ของคณะรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีแนวโน้มที่จะเป็น Strong Prime Minister

ในสังคมการเมืองที่มี Strong Prime Minister รัฐมนตรีจะเป็น Strong Minister มิได้ ไม่มี Strong Prime Minister คนใดที่ยินดีให้รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนตีเสมอ หากมีรัฐมนตรีคนใดทำตัวเด่นหรือมีคะแนนนิยมทางการเมืองเสมอด้วยหรือเกินหน้านายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีที่เป็น Strong Prime Minister ย่อมต้องดำเนินการ "ดับแสง" รัฐมนตรีดังกล่าว วิธีการ "ดับแสง" ที่ง่ายที่สุด ก็คือ การเชิญออกจากคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้อำนาจเพื่อการนี้โดยพร้อมมูล

นายกรัฐมนตรีที่เป็น Strong Prime Minister ย่อมต้องการเห็นนโยบายของรัฐบาลมีชื่อของนายกรัฐมนตรีเป็น Brand Name นายกรัฐมนตรีจะรู้สึกไม่สบายใจ หากประชาชนเริ่มเข้าใจว่านโยบายหนึ่งนโยบายใดเป็นนโยบายของรัฐมนตรีบางคน โดยไม่มีชื่อนายกรัฐมนตรีเป็น Brand Name เพราะการลดความสำคัญของ Brand Name นายกรัฐมนตรี ย่อมมีผลในการลดฐานะ Strong Prime Minister แม้ว่าความเข้าใจของประชาชนตรงต่อข้อเท็จจริงก็ตาม

เหตุใดนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี และ ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ จึงถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามลำดับในการปรับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2545 หากมิใช่เป็นเพราะสาธารณชนรับรู้โดยทั่วกันว่า

นายแพทย์สุรพงษ์เป็น "วิศวกร" นโยบาย "30 บาทรักษาทุกโรค" และ ร.ต.อ.ปุระชัย เป็น "วิศวกร" นโยบายการจัดระเบียบสังคม

ไม่มีใครทราบคำตอบที่ไปกว่าตัว พ.ต.ท.ทักษิณ เอง

รัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะต้องไม่ทำตัวเด่นและดังไปกว่า นายกรัฐมนตรี นอกจากนี้จะต้องทำหน้าที่องค์กรพิทักษ์นายกรัฐมนตรีในยามที่นายกรัฐมนตรี ถูกโจมตี สรรเสริญและยกยอนายกรัฐมนตรีในกาลอันเหมาะสม ไม่คัดค้านหรือหักท้วงนโยบาย ที่นำเสนอโดยนายกรัฐมนตรี แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะบ่อนทำลายในใดก็ตาม เมื่อนโยบายของ รัฐมนตรีเป็นที่ชื่นชอบของประชาชน รัฐมนตรีที่ชาญฉลาดจะต้องไม่ลังเลใจในการประท้วง Brand Name นายกรัฐมนตรี และป่าวร้องว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายของนายกรัฐมนตรี ในยามที่จะ ผลักดันนโยบายที่มีนวัตกรรม รัฐมนตรีที่ชาญฉลาดจะต้องเรียนปรึกษานายกรัฐมนตรี หากได้รับ "ไฟเขียว" จึงเดินนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา อย่าได้เสนอนโยบายเข้าสู่ที่ประชุม คณะรัฐมนตรีโดยที่นายกรัฐมนตรีมิได้รับรู้ เพราะนอกจากจะทำให้นายกรัฐมนตรีรู้สึกเสียหน้าแล้ว โอกาสที่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรียังมีน้อยอีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้รัฐมนตรีต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับก่อนๆ รัฐมนตรีสามารถเป็น Strong Minister ได้ หากถูกปรับออกจากตำแหน่ง ก็ยังมีเก้าอี้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐมนตรีมีโอกาสเป็น Strong Minister ได้ หากถูกปรับออกจากตำแหน่ง ก็ต้อง "ตกงาน" ทางการเมือง รัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ไม่สามารถมีความเป็นตัวของตัวเองอย่างเต็มที่ และต้องปฏิบัติตามคำสั่งการของนายกรัฐมนตรี อย่างน้อยระดับหนึ่ง

หากบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ถูกต้อง ย่อมไม่ยากที่จะพยากรณ์ว่า ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ จะไม่สามารถมีชีวิตทางการเมืองอันยืนยาวภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย

พ.ต.ท.ทักษิณ แสดงความเป็น Strong Prime Minister ด้วยการใช้อำนาจแต่งตั้งและ ถอดถอนรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ เพียงชั่วระยะเวลาเพียง 2 ปีเศษ ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ มีคณะรัฐมนตรีถึง 6 คณะ การปรับคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ปัญหา ความขัดแย้งภายในพรรคไทยรักไทยนั่นเอง โดยที่ฝ่ายค้านและสังคมการเมืองไทยโดยส่วนรวม มิได้คัดค้านให้นายกรัฐมนตรีต้องปรับคณะรัฐมนตรี

พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้วิธีการ "ลองผิด ลองถูก" ในการปรับคณะรัฐมนตรี โดยหวังว่า การ "ลองผิด ลองถูก" จะช่วยให้คณะรัฐมนตรีของพรรคไทยรักไทยเข้าสู่ดุลยภาพที่น่าพอใจได้ แต่

บ่อยครั้งที่การปรับคณะรัฐมนตรีเป็นการ "ลองผิด" มากกว่า "ลองถูก" ซึ่งสร้างความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ตัวอย่างของความข้อนี้เห็นได้จากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ กระโดดเข้าดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อนายแพทย์เกษม วัฒนชัย ลาออกจากตำแหน่ง (การปรับ ครม. 14 มิถุนายน 2544) แต่แล้วก็พบว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่และยากเกินกว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะจัดการได้ พ.ต.ท.ทักษิณ ทำผิดซ้ำสองเมื่อแต่งตั้งนายสุวิทย์ คุณกิตติ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (การปรับ ครม. 9 ตุลาคม 2544) โดยที่นายสุวิทย์มิได้มีความคิดพื้นฐานว่า จะปฏิรูปการศึกษาอย่างไร แต่การให้นายสุวิทย์นั่งควบตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี มีผลในการทำลายผลวัตของงานปฏิรูปการศึกษา เพราะการบริหารกองทุนหมู่บ้านมีสิ่งจูงใจทางการเมืองสูงกว่า เนื่องจากใช้เป็นกลไกในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองได้ เพียงช่วงเวลา 2 ปี รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 4 คน โดยที่ยังไม่แน่ชัดว่าเข้าสู่ดุลยภาพแล้วหรือไม่

การย้ายนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา จากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไปสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (การปรับ ครม. 5 มีนาคม 2545) แต่แล้วกลับปรับสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (การปรับ ครม. 8 กุมภาพันธ์ 2546) นับเป็นการ "ลองผิดลองถูก" โดยแท้ ทั้งที่นายพงศ์เทพมีความสันทัดในงานบริหารกระบวนการยุติธรรม หาได้มีความสันทัดในงานบริหารเศรษฐกิจไม่

แม้ว่าสังคมการเมืองไทยจะแปรเปลี่ยนสู่ระบบทวิพรรค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ มีคณะรัฐมนตรีถึง 6 คณะในช่วงเวลาเพียง 2 ปี แสดงให้เห็นว่า ระบบทวิพรรคมิได้เกิดผลให้สังคมการเมืองไทยมีเสถียรภาพดีไปกว่าระบบพหุพรรคชนิดสิ้นข้อสงสัย ในระบบพหุพรรค ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นตัวแปรสำคัญที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล แต่ความขัดแย้งภายในพรรคไทยรักไทยเป็นตัวแปรที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทักษิณ บัดนี้ ประชาสังคมไทยได้รับทราบจากปาก ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ว่า พ.ต.ท.ทักษิณปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อเครือญาติ

พ.ต.ท. ทักษิณ พยายามแสดงตนเป็น Strong Prime Minister มิใช่เพียงด้วยการใช้อำนาจในการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงยิ่ง หากยังใช้อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนข้าราชการอีกด้วย บรรดาผู้นำข้าราชการที่ไม่ "เข้าตา" นายกรัฐมนตรี อาจถูกถอดถอนและโยกย้ายจากตำแหน่งได้โดยง่าย ทั้งนี้ด้วยข้อหาไม่สนองนโยบายรัฐบาลภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ตลาดข้าราชการเป็นตลาดของผู้ซื้อ หากผู้ขาย (ข้าราชการ) ไม่สนองตอบความต้องการของ

ผู้ซื้อ (รัฐบาล) ผู้ขายอาจไม่มีที่อื่นในระบบราชการ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแสดงให้เห็นโดยชัดเจน
ว่า ข้าราชการที่ได้ดิบได้ดีเป็นพิเศษ ล้วนปฏิบัติราชการสนองนโยบายรัฐบาลทั้งสิ้น

Strong Government ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้ผู้นำข้าราชการ
สิ้นฐานะการเป็น "ผู้ประกอบการนโยบาย" (Policy Entrepreneurs) หรือผู้ผลิตนโยบาย รัฐบาล
ทำหน้าที่ผลิตนโยบายเอง ข้าราชการมีฐานะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติ รัฐบาลทักษิณรุกคืบเข้าไปกำหนด
ยุทธศาสตร์การพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเดิมอยู่ในบริมณฑลแห่งอำนาจของกลุ่มขุน
นางนักวิชาการ (Technocrats)

คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็น Strong Prime Minister ที่ดี
เพียงใด

ยี่ห้อทางการเมือง

ยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าเป็นสิ่งควบคุมโลกธุรกิจ ธุรกิจเอกชนเมื่อผลิตสินค้าหรือบริการใด นิยมติดยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้า เพื่อให้ผู้บริโภครับรู้

เหตุใดจึงต้องมียี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้า?

ในโลกที่ไม่มียี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้า ผู้บริโภคจะได้ข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพของสินค้าและบริการ ก็แต่โดยการสอบถามผู้ที่มีประสบการณ์ในการบริโภคมาก่อนแล้ว หรือมีฉะนั้นก็ต้องแสวงหาประสบการณ์ในการบริโภคด้วยตนเอง หากตัดสินใจสินค้าหรือบริการที่เคยบริโภคก็ต้องกลับไปหาผู้ขายคนเดิม ณ จุดขายที่เคยซื้อ หากซื้อจากผู้ขายรายใหม่หรือซื้อจากจุดขายใหม่ ก็ต้องเริ่มต้นกระบวนการแสวงหาสารสนเทศใหม่ หรือกระบวนการแสวงหาประสบการณ์ในการบริโภคใหม่ จนกว่าจะพบบรรยากาศหรือบริการที่มีคุณภาพดังที่ต้องการ กระบวนการเหล่านี้ล้วนทำให้เสียเวลาและเสียทรัพยากรทั้งสิ้น

ในโลกที่มียี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้า หากผู้บริโภคตัดสินใจสินค้าหรือบริการยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าใด ย่อมสามารถกลับไปซื้อสินค้าหรือบริการที่มียี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้านี้ได้โดยไม่ยาก ยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าจึงช่วยประหยัดต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ของผู้บริโภค ในประการสำคัญ ผู้บริโภคมีจำต้องกลับไปหาผู้ขายคนเดิม ณ จุดขายเดิม แต่สามารถซื้อจากผู้ขายคนใดก็ได้ ณ จุดขายใดก็ได้ หากสินค้าหรือบริการมีการวางตลาดอย่างแพร่หลาย ยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าจึงไม่เพียงแต่ช่วยประหยัดต้นทุนสารสนเทศเท่านั้น หากยังช่วยประหยัดต้นทุนธุรกรรม (Transaction Cost) ของผู้บริโภคอีกด้วย

การสร้างยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าต้องอาศัยเงินลงทุน นอกจากจะมีรายจ่ายด้านนิติกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจดทะเบียนยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าแล้ว ยังมีรายจ่ายในการพิมพ์และติดสลากยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าอีกด้วย แต่ต้นทุนที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ รายจ่ายในการโฆษณา เพื่อให้ผู้บริโภคติดยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้า

ด้วยเหตุที่การสร้างยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้ามีต้นทุนที่ต้องเสีย สินค้าหรือบริการบางชนิดอาจไม่มียี่ห้อ ไม่มีเครื่องหมายการค้า หากประเมินแล้วว่า รายได้จากการสร้างยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าไม่คุ้มกับรายจ่ายที่ต้องเสีย

ยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้าจะมีอายุยืนยาวมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับการชี้ชะตาของผู้บริโภค บริษัทธุรกิจจึงต้องสร้างความภักดีของผู้บริโภคที่มีต่อยี่ห้อสินค้าของตน

(Brand Loyalty) หนทางที่จะได้มาซึ่งความภักดีของผู้บริโภค ก็แต่โดยการควบคุมคุณภาพของสินค้าและบริการให้เป็นที่พึงใจของผู้บริโภค ถ้าพึ่งแต่การทุ่มทุนการโฆษณาหรือการใช้มาตรการนานัปการในการส่งเสริมการขายไม่เป็นการเพียงพอ

นักการเมืองมีiehหรือเครื่องหมายการค้าไม่ต่างไปจากสินค้าและบริการ บริษัทธุรกิจต้องการให้ผู้บริโภคภักดีต่อiehหรือเครื่องหมายการค้าของตนฉันใด นักการเมืองก็ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งภักดีต่อiehหรือเครื่องหมายการค้าของตนฉันนั้น

ในขณะที่บริษัทธุรกิจต้องตัดสินใจในการลงทุนสร้างieh เพราะต้องประเมินว่า รายได้จากการสร้างiehใหม่คุ้มกับรายจ่ายหรือไม่ บางบริษัทอาจตัดสินใจซื้อiehเก่าที่มีอยู่ในตลาดมาเป็นของตนเอง แทนที่จะเริ่มต้นนับหนึ่งใหม่ แต่การสร้างiehให้นักการเมืองก็ต้องมีการตัดสินใจอันสลับซับซ้อน เนื่องจากนักการเมืองมิได้ใช้เงินของตนเองในการสร้างieh

สำหรับนักการเมืองหน้าใหม่ วาระการสร้างiehทางการเมืองเริ่มต้นในฤดูการเลือกตั้งการใช้จ่ายในการรณรงค์เพื่อการเลือกตั้ง นับเป็นรายจ่ายการสร้างiehที่สำคัญ นักการเมืองหน้าใหม่มักจะได้เงินส่วนนี้จากพรรค หรือจากหัวหน้ามุ้ง ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์ หรือจากผู้มีอิทธิพลในเขตการเลือกตั้ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับโครงสร้างเครือข่ายทางการเมือง

เมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภาแล้ว การใช้จ่ายในการสร้างiehทางการเมืองล้วนอาศัยทรัพยากรของแผ่นดินเป็นด้านหลัก อาทิเช่น การผันงบประมาณและงบประมาณพิเศษลงสู่เขตการเลือกตั้ง เป็นต้น นักการเมืองที่มี 'ฝีมือ' จักต้องพัฒนาทักษะในการผันงบประมาณเพื่อสร้างถาวรสถาน โดยมีการจารึกชื่อของตนให้เป็นที่ประจักษ์ ดังเช่น บรรหาร-แจ่มใส สุเทพ เพื่อกสุบรรณ เป็นต้น

ด้วยเหตุที่การสร้างiehให้นักการเมืองอาศัยทรัพยากรแผ่นดินและทรัพยากรของผู้อื่นเป็นด้านหลัก การสร้างiehให้นักการเมืองจึงคุ้มค่าเสมอ เพราะนักการเมืองเจ้าของiehไม่มีรายจ่ายส่วนบุคคล แต่ได้คะแนนนิยมเป็นผลต่างตอบแทน ต่างกับธุรกิจเอกชนที่การสร้างiehอาจให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่า ในกรณีเช่นนี้ การสร้างiehอาจไม่เกิดขึ้น

ธุรกิจเอกชนต้องการความภักดีของผู้บริโภคฉันใด นักการเมืองย่อมต้องการความภักดีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งฉันนั้น ความภักดีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้หลักประกันชัยชนะในการเลือกตั้งระดับหนึ่ง และช่วยให้อายุการดำรงตำแหน่งสมาชิกรัฐสภายืนยาว

ในการได้มาซึ่งความภักดีของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง นักการเมืองต้องให้บริการทางการเมืองที่มีคุณภาพแก่ประชาชน และต้องแสดงออกซึ่งความเอาใจใส่ทุกข์สุขของประชาชน การผันงบประมาณและงบประมาณพิเศษในสายตาของประชาชนในชนบท ถือเป็นกรให้บริการความสุขของนักการเมือง บางครั้งนักการเมืองอาจต้องทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์ประชาชนผู้ยากไร้ และสร้างเครือข่าย

ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนเหล่านั้น การไปร่วมงานศพ งานบวช งานสมรส และงานประเพณีต่างๆ ล้วนเป็นยุทธวิธีในการสร้างความภักดีของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

นักการเมืองที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีความภักดีต่อยี่ห้อ นอกจากจะมีหลักประกันในการชนะการเลือกตั้งในระดับหนึ่งแล้ว ยังทำให้ราคาของตนในตลาดนักการเมืองเพิ่มพูนขึ้นอีกด้วย เพราะเป็นที่ต้องการของพรรคการเมืองต่างๆ เนื่องจากมีศักยภาพในการชนะการเลือกตั้งสูงนั่นเอง

รายจ่ายในการสร้างยี่ห้อหรือเครื่องหมายการค้า นั้น เป็นต้นทุนจม (Sunk Cost) เพราะจ่ายไปแล้ว เรียกกลับคืนมิได้ แต่ยี่ห้อสินค้าและบริการแตกต่างจากยี่ห้อทางการเมือง เพราะยี่ห้อสินค้าและบริการเป็นสินทรัพย์ที่ซื้อขายได้ บริษัทเจ้าของยี่ห้ออาจนำยี่ห้อออกขายในตลาดได้ มูลค่าของยี่ห้อในตลาด กำหนดโดยชื่อเสียงเกียรติคุณของบริษัท คุณภาพของสินค้า และความภักดีของผู้บริโภค บางบริษัทอาจขอซื้อยี่ห้อสินค้าของคู่แข่งไปเก็บไว้เฉยๆ เพื่อให้สินค้าของตนปราศจากคู่แข่ง ดังกรณี Lever-Brothers ซื้อยี่ห้อไอศกรีม Foremost ไปเก็บไว้ เพื่อให้ไอศกรีม Walls ปราศจากคู่แข่งรายสำคัญ

ยี่ห้อทางการเมืองเป็นสินทรัพย์ที่ซื้อขายมิได้ ไม่มีใครสามารถซื้อยี่ห้อ 'ชินวัตร' ไปปะติดกับตัวนักการเมือง ดูจะเกี่ยวกับการปะสลากยี่ห้อสินค้าและบริการ แต่ยี่ห้อทางการเมืองสืบทอดทางสายโลหิตได้ ด้วยเหตุดังนี้ จึงก่อเกิดตรรกะของนักการเมืองเพื่อหาประโยชน์จากต้นทุนจมที่ใช้ไปในการสร้างยี่ห้อทางการเมือง เพราะการที่ผู้คนในตระกูลเดียวกันพากันเล่นการเมืองช่วยให้เกิดการประหยัดอันเกิดจากการขยายการประกอบการทางการเมือง (Economies of Scale)

แม้ว่าตระกูลนักการเมืองจะปรากฏมาช้านานแล้ว แต่การเติบโตของตระกูลนักการเมืองในอัตราเร่งเพิ่งปรากฏในยุคแห่งการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เนื่องจากมีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา และต่อมาสมาชิกองค์กรปกครองท้องถิ่นนักการเมืองบางตระกูลยึดพื้นที่ได้ทั้งในสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และองค์กรปกครองท้องถิ่น

ยี่ห้อทางการเมืองมิได้มีแต่นักการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นยี่ห้อพรรคการเมืองอีกด้วย แต่การสร้างยี่ห้อพรรคการเมืองมิได้มีมากเท่าการสร้างยี่ห้อนักการเมือง นักการเมืองแม้มีตำแหน่งผู้นำพรรค มิได้มุ่งเน้นการสร้างยี่ห้อพรรคการเมือง นักการเมืองที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจที่แสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximizer) ย่อมเห็นแก่ตัวมากกว่าเห็นแก่พรรค ต้องการให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งภักดีต่อตนมากกว่าภักดีต่อพรรค ในสายตาของปัจเจกบุคคล ความภักดีต่อนักการเมืองสำคัญกว่าความภักดีต่อพรรคการเมือง ด้วยเหตุนี้ จึงไม่มีผู้นำพรรคที่ใส่ใจต่อการสร้างความภักดีต่อพรรค เพราะมีความเข้าใจอย่างผิดๆ ว่า ความภักดีต่อสมาชิกพรรคมีผลเท่ากับความภักดีต่อพรรค โดยมีได้ตระหนักว่า สมาชิกพรรคอาจนำความภักดีของผู้มีสิทธิเลือกตั้งย้ายพรรคได้

พรรคการเมืองบางพรรคพยายามสร้างยี่ห้อของตนเอง ดังที่พรรคประชาธิปัตย์พยายามสร้างภาพลักษณ์ในฐานะพรรคที่ต่อสู้กับระบอบเผด็จการทหาร แต่เมื่อพรรคประชาธิปัตย์มีส่วนร่วมขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปการเมืองระหว่างปี 2535-2540 พรรคประชาธิปัตย์ก็สิ้นฐานะพรรคที่มีจิตวิญญาณประชาธิปไตย

ไม่มีพรรคการเมืองใดที่ยี่ห้อสื่อสารว่าด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และไม่มีพรรคการเมืองใดที่ยี่ห้อสื่อสารว่าเป็นพรรคของคนยากคนจน

ยี่ห้อพรรคการเมืองมีความสำคัญในการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในเดือนมีนาคม 2547 บรรดานักการเมืองที่แย่งชิงพื้นที่ในองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ นอกจากจะมียี่ห้อของตนเองแล้ว ยังต้องการยี่ห้อพรรคการเมืองอีกด้วย โดยที่ยี่ห้อพรรคการเมืองที่มีความต้องการในตลาดมากที่สุด ได้แก่ ยี่ห้อพรรคไทยรักไทย สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า นโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประสบความสำเร็จในการสังคมนิยมทางการเมือง

พรรคไทยรักไทยเปิดโอกาสให้นักการเมืองท้องถิ่นใช้ยี่ห้อพรรคได้โดยเสรี ในบางเขตเลือกตั้ง จึงปรากฏว่ามีทีมไทยรักไทยมากกว่าหนึ่งทีม ทีมที่ชนะการเลือกตั้งจะได้รับการพิจารณาเป็นทีมไทยรักไทยในอนาคตมากกว่าทีมอื่นใด ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก พรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่เป็นอภิมหาพรรค ด้วยการควบและครอบ (Merger and Acquisition) กลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ ความไม่เป็นเนื้อเดียวกันก่อให้เกิดการเสียดทานและความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่างๆภายในพรรค ซึ่งรอวันระเบิดที่จะมีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลในอนาคต ความไม่สามารถคัดสรรตัวแทนในการเลือกตั้งผู้บริหารองค์รปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผลจากความขัดแย้งดังกล่าวนี้

ประการที่สอง การรับผู้ชนะการเลือกตั้งเป็นตัวแทนพรรค แสดงให้เห็นว่า พรรคไทยรักไทยให้ความสำคัญแก่คะแนนนิยมทางการเมืองมากกว่านโยบายและความซื่อสัตย์สุจริตของทีมผู้สมัคร

พรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จในการสร้างยี่ห้อพรรค จนเป็นที่ต้องการในตลาดการเมือง กระบวนการสร้างยี่ห้อไทยรักไทยมิได้แตกต่างจากการสร้างยี่ห้อทางการเมืองอื่นๆ นั่นก็คือ การใช้ทรัพยากรแผ่นดินในการดำเนินนโยบายประชานิยม เพื่อให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งภักดีต่อยี่ห้อไทยรักไทย

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 19 กุมภาพันธ์ 2547

จากองครักษ์พิทักษ์นาย ถึง Cyber Soldiers

องครักษ์พิทักษ์นาย ซึ่งปรากฏโฉมตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 บัดนี้กลายเป็นสถาบันหนึ่งของสังคมการเมืองไทย และมีพัฒนาการคู่เคียงกับสถาบันการเมืองทั้งปวง ในประการสำคัญ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีมีผลอย่างสำคัญต่อพัฒนาการของสถาบันการเมืองดังกล่าวนี้

ในขณะที่นายทหารชั้นผู้ใหญ่มักจะมีนายทหารคนสนิทหรือที่เรียกย่อๆกันว่า "ทส." องครักษ์พิทักษ์นายมีสถานะเป็น 'ทส.การเมือง' ของผู้นำนักการเมือง ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล โดยมีหน้าที่เป็นโล่กำบังผู้เป็นนายมิได้รับความระคายเคืองจากวาทกรรมของปรปักษ์ทางการเมือง และตอบโต้ปรปักษ์ทางการเมืองโดยใช้วาจาเป็นอาวุธ

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ระบบองครักษ์พิทักษ์นายก่อเกิดในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายไตรรงค์ สุวรรณคีรี ในฐานะโฆษกรัฐบาล ทำหน้าที่องครักษ์พิทักษ์พลเอกเปรมด้วย และสามารถสร้าง "ชื่อเสียง" จากการทำหน้าที่ดังกล่าว ในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (2531-2534) ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ทำหน้าที่องครักษ์พิทักษ์พลเอกชาติชาย และประสบความสำเร็จในการสร้างความระคายเคือง มิจำเพาะแต่ปรปักษ์ทางการเมืองเท่านั้น หากยังรวมถึงผู้นำฝ่ายทหารด้วย เมื่อเกิดการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 ร.ต.อ.เฉลิม เป็นเป้าที่ผู้นำ รสช. มุ่งเล่นงานจนต้องลี้ภัยไปต่างประเทศ

ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 ระบบองครักษ์พิทักษ์นายมีการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ระบบองครักษ์ทางการเมืองมิได้จำกัดเฉพาะการพิทักษ์นายเท่านั้น หากยังขยายบริมณฑลไปสู่การพิทักษ์พรรคด้วย ในอีกด้านหนึ่ง ระบบองครักษ์ทางการเมืองถูกใช้เป็นกลไกในการทอนกำลังทางการเมืองอย่างสำคัญ

พรรคการเมืองตั้งแต่ขนาดกลางขึ้นไป ล้วนสถาปนาระบบองครักษ์ทางการเมืองด้วยกันทั้งสิ้น แสดงให้เห็นว่า ระบบองครักษ์ทางการเมืองให้ประโยชน์ทางการเมืองแก่ผู้นำทางการเมือง ทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาล มิฉะนั้นระบบนี้จะไม่เติบโตมาถึงเพียงนี้ พรรคประชาธิปไตยเป็นผู้นำในการ 'พัฒนา' ระบบองครักษ์ทางการเมือง และขยายบริมณฑลจากองครักษ์พิทักษ์นายไปสู่องครักษ์พิทักษ์พรรค เมื่อพรรคประชาธิปไตยสถาปนาระบบองครักษ์ทางการเมืองพรรคอื่นๆ ก็ต้องเดินตาม มิฉะนั้นจะขาดกลไกและองค์กรในการต่อกรกับปรปักษ์ทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำสงครามวาทกรรม

องครักษ์ทางการเมืองมิได้มีเฉพาะแต่โฆษกพรรค และโฆษกรัฐบาล หรือ ทส.ผู้นำพรรคเท่านั้น หากยังมีการจัดตั้งสมาชิกพรรคคนอื่นๆ ให้ทำหน้าที่องครักษ์ทางการเมืองอีกด้วย

คุณสมบัติสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือ ต้องมีทักษะและความชำนาญในการใช้วาจาเป็นอาวุธ มีความรอบรู้ระดับหนึ่ง และต้องรู้จักผู้นำพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าพรรค

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ทั้งในและนอกรัฐสภา ในรัฐสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอภิปรายตอบโต้พรรคการเมืองในยามที่มีการอภิปรายพาดพิงพรรคและผู้นำพรรค แต่หน้าที่ที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ การขัดจังหวะการอภิปรายของพรรคการเมืองเพื่อทอนประสิทธิภาพในการอภิปราย ทั้งนี้โดยการใช้ระเบียบการประชุมรัฐสภาให้เป็นประโยชน์ นอกรัฐสภา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำหน้าที่ตอบผู้ที่วิจารณ์พรรคและผู้นำพรรค มิจำกัดเฉพาะนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม หากครอบคลุมผู้นำขบวนการประชาชน ปัญญาชน และประชาชนโดยทั่วไปด้วย

พรรคไทยรักไทยจัดตั้งระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่เดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ เมื่อพรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาลต้นปี 2544 ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพรรคไทยรักไทยใหญ่โตกว่าพรรคประชาธิปัตย์มาก ทั้งนี้เป็นผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ สมาชิกพรรคไทยรักไทยที่ต้องการตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะระดับใด จักต้องทำงานให้เข้าตานายกรัฐมนตรี การแสดงตนเป็นองค์กรพิทักษ์พรรค และองค์กรพิทักษ์นายกรัฐมนตรีเป็นหนทางหนึ่งในการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวนี้

ประการที่สอง พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ทำหน้าที่เป็นองค์กรพิทักษ์ตนเอง พร้อมกับความเป็นองค์กรพิทักษ์พรรคไทยรักไทยด้วย การณ์ปรากฏว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเหนือกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของพรรคไทยรักไทยทุกคน นายกรัฐมนตรีในอดีตแม้จะมีการตอบโต้เสียงวิพากษ์วิจารณ์อยู่บ้าง แต่ไม่มีนายกรัฐมนตรีท่านใดที่ตอบโต้เสียงวิพากษ์วิจารณ์ด้วยความอันเผ็ดร้อน และอารมณ์อันฉุนเฉียวเท่า พ.ต.ท.ทักษิณ ไม่ว่าเสียงวิพากษ์วิจารณ์นั้นมาจากพรรคการเมืองหรือไม่ก็ตาม บางครั้ง พ.ต.ท.ทักษิณ ถึงกับใช้รายการวิทยุเข้าวันเสาร์ในการตอบโต้ผู้ที่วิจารณ์ตนหรือพรรคของตน

ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศมีผลแปรเปลี่ยนระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสำคัญ เพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีดังกล่าว ทำให้ Cyberspace กลายเป็นสนามรบทางการเมืองที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ ผลก็คือนักการเมืองและพรรคการเมืองในยุคสังคมสารสนเทศมีโอกาสจะเลย Cyber Politics ได้

ความก้าวหน้าและการขยายตัวของ Cyber Politics ทำให้ระบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกยกขึ้นไปไว้ใน Cyber Space การต่อสู้ทางการเมืองบน Cyber Space แม้จะมีความเข้มข้นและ

ความสำคัญไม่เท่าการต่อสู้ทางการเมืองในมนุษย์พิภพ แต่เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ความเข้มข้นและความสำคัญจะเพิ่มพูนตามกาลเวลา

องค์กรทางการเมืองใน Cyber Space ปรากฏใหม่ในรูป Cyber Soldiers ซึ่งมี Cyber Bullets เป็นอาวุธ ในขณะที่องค์กรทางการเมืองในมนุษย์พิภพปรากฏตัวตนที่จับต้องได้ และเป็นเป้าแห่งการโจมตีได้ Cyber Soldiers ไม่มีตัวตนที่จับต้องได้ หากแต่อำพรางตนประดุจ "อีแอบ"

Cyber Soldiers มีทั้งที่เป็นองค์กรทางการเมืองโดยพฤตินัย และโดยนิตินัย ประชาชนใน Cyber Space บางคนอาจมีความชื่นชมผู้นำการเมืองคนหนึ่งคนใด และพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใด หากมีการวิพากษ์ผู้นำทางการเมืองและพรรคการเมืองที่ตนชื่นชอบ ก็อาจแปลงเป็น Cyber Soldier ยิงกราด Cyber Bullets ใส่ผู้ที่บังอาจวิจารณ์ผู้นำทางการเมืองหรือพรรคการเมืองของตน คนเหล่านี้ทำหน้าที่เป็นองค์กรทางการเมืองโดยพฤตินัย

องค์กรทางการเมืองโดยนิตินัยเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากพรรคหรือผู้นำพรรค ให้ทำหน้าที่เป็น Cyber Soldiers คนเหล่านี้เป็น 'ทหารอาชีพ' ใน Cyber Space มีหน้าที่ทำสงครามกับปรปักษ์ทางการเมืองใน Cyber Space ภารกิจหลักก็คือ การเข้าไปตรวจ Web Sites ต่างๆ ที่มีการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หากปรากฏว่ามีความเห็นต่อต้านพรรคและผู้นำพรรคของตน ก็ต้องกราด Cyber Bullets ใส่คนเหล่านั้น

สังคมการเมืองในมนุษย์พิภพมีอารยลักษณะมากกว่าสังคมการเมืองใน Cyber Space โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นกฎกติกาที่กำกับสังคมการเมือง มนุษย์พิภพถูกกำกับโดยรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายมหาชนนานาฉบับ ในรัฐสภา ยังมีระเบียบการประชุมที่กำกับการทำสงครามวชิกรรม Cyber Space น่าจะถูกกำกับโดยกฎกติกาเหล่านี้ด้วย แต่โดยเหตุที่ขาดกฎกติกาเฉพาะในการกำกับ ตรวจสอบและควบคุม Cyber Space และการบังคับใช้กฎหมายต้องเสียต้นทุนสูงกว่าปกติ สงครามการเมืองใน Cyber Space จึงเป็นสงครามของคนเถื่อน เว้นแต่ Web Master จะทำหน้าที่เป็น 'ผู้คุ้มกฎ' เพื่อเพิ่มอารยลักษณะของ Cyber Politics

การเติบโตของ Cyber Politics มิได้เป็นผลจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หากแต่เป็นผลจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ พรรคการเมืองที่จะอยู่รอดในสังคมการเมืองไทย นอกจากจะต้องมีความสามารถในการนำเสนอเมนูนโยบาย (Policy Menu) ที่ถูกใจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งแล้ว ยังต้องมีความสามารถในการหาประโยชน์จาก Cyber Politics อีกด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 พฤศจิกายน 2547

เนวิน ยอดขุนพลไทยรักไทย

"นายกฯ เอ็นดูเนวิน ปลอดภัยไม่เขี่ยพัน กรม."

พาดหัวข่าวหนังสือพิมพ์ ไทยโพสต์ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 26 กันยายน 2547 ตรงตามการคาดการณ์ของผม แม้จะมีแรงกดดันภายในพรรคไทยรักไทยให้ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เชิญนายเนวิน ชิดชอบ พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะทำลายคะแนนนิยมของประชาชนที่มีต่อพรรคไทยรักไทย จากปฏิบัติการเล่นงาน พล.ต.จำลอง ศรีเมือง แต่ท้ายที่สุด คุณทักษิณยังคงเก็บคุณเนวินไว้

ผมได้แต่รำพึงในใจว่า จะเชิญคุณเนวินออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีได้อย่างไร ในเมื่อคุณเนวินเป็นยอดขุนพลไทยรักไทย กว่าจะได้ยอดขุนพลที่มีฝีมือเช่นนี้ คุณทักษิณต้องเหนื่อยยากเพียงใด ไม่มีใครทราบดีไปกว่าตัวคุณทักษิณเอง ผู้นำภายในพรรคระดับรองจากคุณทักษิณมีแต่พวกหน่อมแน้ม หน่อมแน้ม และหน่อมแน้ม หากจะยึดกุมอำนาจรัฐให้ครบ 20 ปี ดังที่คุณทักษิณเคยเผยความในใจ พรรคไทยรักไทยต้องมียอดขุนพลอย่างน้อย 400 คน

ใครๆ ก็รู้ว่า คุณทักษิณเป็นนักแสวงหา และใช้เวลาเดินทางในเส้นทางอันยาวไกลยิ่งกว่า พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ และแล้วคุณทักษิณก็ปะหน้าคุณเนวินภายในพรรคชาติไทยนั่นเอง ไม่มีหนังสือพิมพ์ฉบับใดรายงานว่า คุณทักษิณเปล่งมธุรสวาจา Eureka, Eureka ผมเองไม่เคยได้ยินเช่นนั้น หาก Human Cloning ไม่ผิดกฎหมายและจริยธรรม คุณเนวินเหมาะที่จะเป็นแบบจำลองสำหรับผลิตยอดขุนพลไทยรักไทย หากพรรคไทยรักไทยกลายเป็นพรรค 400 เนวิน ไม่เพียงแต่คุณบัญญัติ บรรทัดฐาน จะหนาว แม้แต่คุณชวน หลีกภัย อาจต้องนอนตายตาไม่หลับ เพราะถึงจุดสูญพันธุ์ของพรรคประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ชินแสหัวล้านหลังบางคนเตือนว่า พรรคไทยรักไทยมีควรมี 'เนวิน' มากเกินไป เพราะอาจสร้างความโกลาหลภายในพรรคจนล่มสลาย แต่ควรยึดหลักมัชฌิมาปฏิปทาแห่งพุทธศาสนา หรือหลัก Optimality ของพาเรโต คุณทักษิณกำหนดเป้าหมาย ส.ส. 400 คน ในการเลือกตั้งปี 2548 นับเป็นตัวเลขที่เหมาะสม หากสามารถผลิตยอดขุนพลคู่เดียวกับคุณเนวินจำนวน 400 คน ก็จะได้ Optimal Newin Output ถึงตอนนั้น พรรคไทยรักไทยจะอยู่คู่ฟ้าสังคมการเมืองไทย ชินแสหัวล้านหลังอีกบางคนเตือนว่า คุณทักษิณไม่ควรตั้งเป้า 500 คน เพราะหากพรรคไทยรักไทยชนะการเลือกตั้งชนิดถล่มทลาย จนได้ ส.ส. 500 คน พรรคไทยรักไทยก็จะกลายเป็นพรรค 500 อันเป็นตัวเลขอัปมงคล

ผมเข้าใจเอาเองว่า ควรเชิญคุณเนวินออกจากคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่คุณเนวิน ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลเรื่องการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ให้เป็นไปตามกฎหมาย ในสายตาของคุณทักษิณ เป็นเรื่องไร้เหตุผล ในเมื่อคุณทักษิณมิได้ปลดคุณเนวินออกจากตำแหน่ง ในฐานะที่ดูแลการระบาคของใช้หวัดนกงจนคนตาย เหตุไฉนคุณทักษิณจะปลดคุณเนวินด้วยเรื่อง ส.ป.ก. 4-01 ด้วยเล่า

คุณเนวินเป็นคนมีเสน่ห์ทางการเมือง ในบรรดาพรรคการเมืองที่มีชีวิตเกือบครึ่งหนึ่งในปัจจุบัน คุณเนวินมีโอกาสโปรยเสน่ห์ทางการเมืองมาแล้ว บรรดาหัวหน้ารัฐบาลที่คุณเนวินร่วมด้วย ล้วนหลงเสน่ห์คุณเนวินทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นคุณบรรหาร ศิลปอาชา หรือคุณชวน หลีกภัย หรือแม้แต่คุณทักษิณเอง

เสน่ห์ของคุณเนวินมิได้อยู่ที่คุณสมบัติด้านกายภาพ หากแต่อยู่ที่การเป็นคนเอาการเอางาน หนักเอาเบาสู้อ่านใจ ‘นาย’ แม่นราวกับจับวาง เมื่อทำงานรับใช้ใคร ก็ทำงานอย่างเต็มสติปัญญาและกำลังความสามารถ เรียกได้ว่าเป็นการทำงานชนิดถวายหัว นักการเมืองที่มีคุณสมบัติเช่นนี้เอง ที่เหมาะเป็นขุนพลข้างกายคุณทักษิณ ในฐานะะเจ้าแก่ คุณทักษิณย่อมต้องการหลงจู้ที่รู้ใจนาย บางครั้งคุณทักษิณยังมีทันเอ่ยปาก คุณเนวินก็สามารถสนองความต้องการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุที่อ่านใจ ‘นาย’ แม่นราวกับจับวางนั่นเอง กล่าวด้วยภาษาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีใช้ภาษาคน บุคคลทั้งสองมี Utility Function สอดคล้องต้องกัน ด้วยเหตุดังนี้ คุณทักษิณมิเพียงแต่ปกป้องคุ้มครองคุณเนวินเท่านั้น หากทว่ายังเสริมส่งให้ได้ดีทางการเมืองด้วยการมอบงานสำคัญๆให้ทำอีกด้วย หากคุณเนวินจะเฉลยวิสัยที่ประชุมใดๆว่า ท่านนายกขต้องการอย่างนั้น ท่านนายกขต้องการอย่างนี้ ก็มีใช้เรื่องเกินเลยจากความเป็นจริง เพราะหัวใจของคุณทักษิณเข้าไปครอบหัวใจคุณเนวินเสียแล้ว

คุณเนวินคล้ายกับคุณทักษิณนานัปการ เท่าที่ผมสังเคราะห์ได้ด้วยสมองอันน้อยนิด มีอยู่ 4 ประการ

ประการแรก คุณทักษิณเป็นคนรักชาติ เมื่อรัฐบาลคุณทักษิณคืนเงินกู้กองทุนการเงินระหว่างประเทศได้หมดในเดือนกรกฎาคม 2546 คุณทักษิณประกาศชูธงไทยเพื่อชาติ พร้อมทั้งปลุกกระแสชาตินิยม รวมทั้งลำทับว่า ไม่มีวันอีกแล้วที่รัฐบาลไทยจะคลานไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศ รัฐบาลคุณทักษิณประกาศสลัดแอกจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ แต่มีอาจสลัดแอกทางปัญญาได้ เพราะคุณทักษิณยังคงเดินตาม IMF Conditionality ในประเด็นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ทั้ๆ ที่ IMF มิใช่ ‘พ่อ’ คุณทักษิณ ดังที่คุณทักษิณประกาศอยู่เนืองๆ

คุณเนวินรักชาติไม่ยิ่งหย่อนกว่าคุณทักษิณ ดังเห็นได้จากวลี ‘คุณเป็นคนไทยหรือเปล่า?’ ในคราวใช้หวัดนกระบาค แม้คุณเนวินจะมีชื่อเหมือนนายพลพม่า และคุณเนวินพูดภาษาเขมรได้ แต่นั่นมิได้เป็นเหตุมิให้คุณเนวินไม่รักชาติไทย ในทัศนะของคุณเนวิน การพูดถึงใช้หวัดนก็มี

ผลกระทบต่อการส่งออกเนื้อไก่ อันเป็นสินค้าออกสำคัญของไทย ใครก็ตามที่เอื้อนเอ่ยถึงใช้หัวदनก
ใครคนนั้นย่อมไม่รักชาติไทย คุณเนวินมิได้เอื้อนเอ่ยถึงใช้หัวदनกอีกเลย เพราะคุณเนวินรักชาติ
ไทยปานจะกลืน

ประการที่สอง คุณทักษิณเป็นคนเคร่งครัดในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอหน้า
ตัวคุณทักษิณเองไม่เคยทำผิดกฎหมายใดๆ แม้จะมีการกล่าวหาว่า คุณทักษิณชุกหุ้น แต่ศาล
รัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเป็นที่ยุติแล้วว่า คุณทักษิณมิได้มีเจตนาในการชุกหุ้น จึงไม่มีความผิดใดๆ
หากแต่เป็นความ 'บกพร่องโดยสุจริต' ตามถ้อยคำของคุณทักษิณเอง

คุณเนวินเป็นคนเคร่งครัดในการบังคับใช้กฎหมายไม่แพ้คุณทักษิณ การที่คุณ
เนวินเอาเป็นเอาตายกับคดี ส.ป.ก. 4-01 เป็นผลจากอุปนิสัยดังกล่าวนี้ ถ้าทำผิดกฎหมายแล้ว เชื้อ
ขนมกินได้ว่า คุณเนวินกัดไม่ปล่อย ผู้เชี่ยวชาญการเมืองไทยบางคนตั้งข้อสังเกตว่า หากคุณ
เนวินมีหน้าที่ดูแลใช้หัวदनกตั้งแต่ต้นจนจบแล้ว คุณเนวินย่อมกัดนกไม่ปล่อยเป็นแน่นอน ในฐานะที่
นกละเมิดกฎหมายเมืองไทยว่าด้วยโรคระบาด

ประการที่สาม คุณเนวินเป็นนักการเมืองรุ่นใหม่เหมือนคุณทักษิณ นักการเมืองรุ่นใหม่
ต้องมีใจปฏิรูป และยึดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2546 เป็นสรณะ คุณเนวิน หายใจ
เข้าออกเป็นรัฐธรรมนูญ 2540 แม้แพทย์บางคนจะเตือนว่า การหายใจเข้าโดยมิได้รับออกซิเจนอาจ
เป็นเหตุให้ถึงแก่ชีวิตได้ แต่คุณเนวินยังคงยึดรัฐธรรมนูญ 2540 เป็นชีวิตจิตใจ เมื่อรัฐธรรมนูญ
2540 ห้ามซื้อเสียง คุณเนวินก็ต้องปรับพฤติกรรมใดๆ เพราะตลอดชีวิตทางการเมืองของคุณเนวิน
คุณเนวินไม่เคยจ่ายเงินซื้อเสียงแม้แต่สตางค์แดงเดียว แม้บุคคลที่ถูกกล่าวอ้างว่าใกล้ชิดกับคุณ
เนวิน จะต้องคำพิพากษาในเรื่องที่พัวพันกับการซื้อเสียง ก็เป็นเรื่องของบุคคลเหล่านั้น คุณเนวิน
หาได้เกี่ยวข้องไม่

คุณเนวินเป็นตัวอย่างของนักการเมืองที่เดินเข้าพรรค โดยที่พรรคไทยรักไทยมิได้จ่ายเงิน
ซื้อ พรรคไทยรักไทยไม่เคย 'ซื้อ' นักการเมืองคนใด 'ไม่ว่าจะจ่ายค่าตัวในรูปแบบใด เหมือนกับ
ที่คุณเนวินไม่เคยซื้อเสียง คุณทักษิณมักกล่าวเสมอว่า พรรคไทยรักไทยไม่เคยซื้อนักการเมือง มีแต่
นักการเมืองเดินตบเท้าเข้าพรรคเอง คุณเนวินเป็นตัวอย่างที่คุณทักษิณเอ่ยอ้างได้ แต่คุณทักษิณ
ไม่เคยฉวยโอกาสเอ่ยอ้าง ในยุคสมัย 'เชื้อผู้นำ ได้โทรศัพท์มือถือ' ประชาชนคนไทยควรจะเชื่อท่าน
ผู้นำของเรา

ประการที่สี่ ในขณะที่คุณทักษิณนำเสนอ Thaksinomics คุณเนวินนำเสนอ
Newinology (แปลว่า เนวินวิทยา) Thaksinomics เป็นแผนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
ในขณะที่เนวินวิทยาเป็นศาสตร์ว่าด้วยการยึดกุมเก้าอี้ทางการเมือง เนวินวิทยาย่อมต่างจาก
Thaksinomics ในสาระสำคัญ แต่ศาสตร์ทั้งสอง นอกจากไม่ขัดกันแล้ว ยังเสริมซึ่งกันและกัน หาก
พรรคไทยรักไทยไม่สามารถยึดกุมอำนาจรัฐ Thaksinomics ย่อมไร้ความหมาย เพราะมีอำนาจนำไป

ดำเนินนโยบายในทางปฏิบัติได้ Thaksinomics จะมีความหมาย ก็ต่อเมื่อพรรคไทยรักไทยยึดกุม
อำนาจรัฐได้ เนวินวิทยาช่วยพรรคไทยรักไทยในเรื่องนี้ได้ พลังขับเคลื่อนอันเกิดจากการประสานงาน
ระหว่าง Thaksinomics กับเนวินวิทยา จึงเป็นเรื่องน่ากลัวสำหรับปรีภักษ์ของพรรคไทยรักไทย

คุณเนวินมิใช่ยอดขุนพลแห่งเมืองตองอู หรือยอดขุนศึกแห่งกรุงย่างกุ้ง หากแต่เป็นยอด
ขุนพลไทยรักไทย

โชคดีของพรรคไทยรักไทยที่ได้คุณเนวินเป็นขุนพล

โชคดีของสังคมการเมืองไทยที่ได้คุณเนวินเป็นเสนาบดี

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 30 กันยายน 2547

มติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี

การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรระหว่างวันที่ 22-25 พฤษภาคม 2545 จบลงด้วย ‘ชัยชนะ’ ของรัฐบาลตามความคาดหมาย เมื่อสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม ศกเดียวกัน ลงมติไว้วางใจรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายทั้งหมด

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ‘ชัยชนะ’ โดยนิตินัยของรัฐบาลนับเป็น ‘ชัยชนะ’ โดยพฤตินัยด้วยหรือไม่ ?

ผู้ที่ติดตามการอภิปรายไม่ไว้วางใจครั้งนี้ รวมทั้งรายงานข่าวของสื่อมวลชนทุกแขนง ล้วนแล้วแต่ตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความสะอาดและบริสุทธิ์ของรัฐมนตรีบางคน ข้อกังขาเช่นนี้มีใช้เรื่องน่าประหลาดใจในเมื่อรัฐบาลทักษิณเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังยึดชาติไทย และสังคมการเมืองไทย ขับเคลื่อนสู่ระบอบประชาธิปไตย อันเป็นระบอบการปกครองของยี่ เพื่อยี่ และโดยยี่

หากข้อกล่าวหาของฝ่ายค้านตรงต่อข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) กำลังตรวจสอบ แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ซึ่งชูคำขวัญ ‘คิดใหม่ ทำใหม่’ หาได้มีนวัตกรรมใหม่ในการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤตินิยมชอบแต่ประการใดไม่ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลและการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจทางการเมืองยังคงใช้วิธีการดั้งเดิมนับแต่นักเล่อกตั้งเผ่ายี่เป็นต้นมา วิธีการเหล่านี้ประกอบด้วย การหาประโยชน์จากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อ การใช้อำนาจทางการเมืองในการดูดซับทรัพยากรของแผ่นดินมาเป็นของตนเอง ทั้งทรัพยากรทางกายภาพและทรัพยากรทางการเงิน การหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการออกใบอนุญาตและสัมปทาน การขายทรัพย์สินของแผ่นดินให้แก่ญาติมิตรและพวกพ้องในราคาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น การผันงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรครัฐบาล และการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในทางที่เกื้อประโยชน์ธุรกิจของตนเอง พวกพ้อง และกลุ่มธุรกิจที่เป็นฐานทางการเมืองของรัฐบาล ตราบเท่าที่การใช้อำนาจในทางฉ้อฉล การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล และการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการใช้อำนาจทางการเมืองยังคงดำรงอยู่ การปฏิรูปการเมืองจะถือว่าบรรลุผลหาได้ไม่

นายกรัฐมนตรียืนยันว่าจะไม่มีการปรับคณะรัฐมนตรีอันเป็นผลจากการอภิปรายไม่ไว้วางใจของฝ่ายค้านครั้งนี้ แม้ว่าประชาชนจะมีข้อกังขาเกี่ยวกับความสุจริตของรัฐมนตรีบางคนก็ตาม พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะนายกรัฐมนตรีแตกต่างจาก พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ก่อนการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 เพราะในครั้งกระนั้น พ.ต.ท. ทักษิณให้สัญญาประชาคมว่า

หากรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลทุจริตหรือประพฤติมิชอบ แม้เพียงมี 'กลิ่น' หรือมีข้อสงสัย ก็จะถูกปลดออก ทั้งๆที่ยังไม่มี 'ใบเสร็จ' ก็ตาม มาตราฐานทางจริยธรรมของ พ.ต.ท. ทักษิณ เสื่อมทรามตามกาลเวลาหรือไม่ แม้จะเป็นเรื่องที่ต้องพิสูจน์ แต่สาธารณชนสำเนียงถึงความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุที่นายกรัฐมนตรีปกป้องรัฐมนตรีของตนอย่างหน้ามิดตามัว โดยมีรอยยิ้มคำวินิจฉัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างกลไกใหม่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยกำหนดให้การอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นไปได้อย่างกว่าการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี (มาตรา 185 เทียบกับมาตรา 186) ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจ หากมีข้อกล่าวหาว่าด้วยพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ราชการ หรือจงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะต้องยื่นคำร้องขอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 304 ก่อนการอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อให้ ปปช. ใต้ส่วนและวินิจฉัย หาก ปปช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ

ในทันทีที่ ปปช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูล ประธาน ปปช. จะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาฝ่ายหนึ่ง และอัยการสูงสุดอีกฝ่ายหนึ่ง ประธานวุฒิสภาจะต้องจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่ง อัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สภาการอื่นอันเป็นไปได้อีกอยู่อย่างน้อย 4 กรณี กล่าวคือ

กรณีที่แรก วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้ยกฟ้อง (กรณี D ในตารางที่ 1)

กรณีที่สอง วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา (กรณี A ในตารางที่ 1)

กรณีที่สาม วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา แต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษายกฟ้อง (กรณี C ในตารางที่ 1)

กรณีที่สี่ วุฒิสภามีมติไม่ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา แต่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา (กรณี B ในตารางที่ 1)

การประกาศของนายกรัฐมนตรีในการปกป้องรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาจะมีความชอบธรรม ก็ต่อเมื่อสภาวการณ์เป็นไปตามกรณีแรก กล่าวคือ ทั้งวุฒิสภาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างวินิจฉัยว่า รัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด (กรณี D ในตารางที่ 1) สภาวการณ์อีกสามกรณีที่เหลือ (กรณี A, B และ C ในตารางที่ 1) ล้วนแล้วแต่ทำให้นายกรัฐมนตรี 'หน้าแตก' เพราะวุฒิสภาและ/หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพบว่า รัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ามีความผิดตามข้อกล่าวหา ในกรณีทั้งสามนี้ นายกรัฐมนตรีจะสูญเสียความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะนอกจากจะละเมิดสัญญาประชาคมที่ให้ไว้กับประชาชนในข้อที่จะถอดถอนรัฐมนตรีที่ 'กลืน' ไม่สะอาดแล้ว ยังทำให้รัฐบาลมีมลทินทางการเมืองอันมิอาจชะล้างได้อีกด้วย หากจำนวนรัฐมนตรีที่ถูกวินิจฉัยว่ามีความผิดมีหลายคนด้วยแล้ว ไม่ว่าจะป็นคำวินิจฉัยโดยวุฒิสภาและ/หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม สาธารณชนก็คงประทับใจตราว่า รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นรัฐบาลขี้ขี้จนถึงเวลานั้น พ.ต.ท. ทักษิณคงไม่มีทางเลือกอื่น นอกจากการกราบบังคมทูลลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เว้นแต่จะหน้าด้านอย่างถึงที่สุดเท่านั้น

แท้ที่จริงแล้ว เสถียรภาพของรัฐบาลเริ่มถูกสั่นคลอนในทันทีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า ข้อกล่าวหาว่ารัฐมนตรีบางคนมีมูล เพราะทำให้รัฐมนตรีดังกล่าวมีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ต่อไปโดยทันที เพียงคำวินิจฉัยเบื้องต้นเท่านั้นก็สามารถกัดกร่อนความชอบธรรมของรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดินได้แล้ว มิใช่ต้องกล่าวว่า การพ้นจากหน้าที่ของรัฐมนตรีก่อให้เกิด 'สงคราม' แย่งชิงเก้าอี้ภายในพรรครัฐบาลนั่นเอง

'ชัยชนะ' ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรในการทำสงครามการอภิปรายไม่ไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎร มิใช่ 'ชัยชนะ' ที่ยั่งยืนสถาพร หากรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาปราศจากสุจริตธรรมโดยเนื้อแท้

ตารางที่ 1

สภาวะการณ์คำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สถาบัน		วุฒิสภา	
		ผิด	ไม่ผิด
ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	ผิด	A	B
	ไม่ผิด	C	D

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 พฤษภาคม 2545

ข้าราชการต้องสังกัดพรรค

รัฐมนตรีในรัฐบาลทักษิณ (ใหม่) พวกกันแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการในกระทรวงที่ตนกำกับดูแล โดยเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นการปรับกลไกรัฐเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ในอดีตกาล เมื่อนักการเมืองใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการประจำ มักจะมีเสียงกันประณามว่า *นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ* แต่เสียงกันประณามเช่นนี้บางเบาตามกาลเวลา ประชาสังคมไทยตกอยู่ใต้อิทธิพลและการครอบงำของระบอบอำมาตยาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านาน ภายใต้ระบอบดังกล่าว ไม่มี 'นักการเมือง' นอกกระบวนการที่สามารถแทรกตัวเข้าไปใช้อำนาจ แต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการประจำได้ หากจะมีการ 'รังแก' ข้าราชการประจำ ก็เป็นปรากฏการณ์ที่ข้าราชการประจำที่มีอำนาจการเมือง 'รังแก' ข้าราชการประจำที่ไม่มีอำนาจการเมืองหรือไม่มีผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจการเมือง เสียงกันประณามการ 'รังแก' ในกรณีเช่นนี้ไม่สู้ปรากฏนัก เพราะเป็น 'กติกาการเล่นเกม' (Rule of the Game) อันเป็นที่ยอมรับกันในระบบราชการ

ภายใต้ระบอบอำมาตยาธิปไตย ข้าราชการที่ต้องการเติบโตใหญ่ในหน้าที่การงานชนิดก้าวกระโดด จำเป็นต้องแสวงหาผู้อุปถัมภ์ภายในระบบราชการนั่นเอง และต้องปฏิบัติตนต่อผู้อุปถัมภ์ดุจเดียวกับไพร่ปฏิบัติต่อมูลนาย ในการเรียกร้องความสนใจจากมูลนาย อาจต้องอาศัยวิธีการ 'ลิ้นเลีย เบี้ยมาก ปากสอพลอ ล่อไข่แดง แกร่งวิชา' หรือต้องส่ง 'ส่วย' ให้มูลนาย ดังเช่น 'พระบวชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แถมตุ๊กกอล์ฟ' เป็นต้น บางกรณีถึงกับยกเมียให้เป็นเมียนายจนมีผู้นำไปเขียนนวนิยาย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 โครงสร้างอำนาจทางการเมืองแปรเปลี่ยนไปในทางที่ 'มนุษย์ต่างดาว' นอกกระบวนการสามารถไต่เต้าขึ้นมาเป็นชนชั้นปกครองได้มากขึ้น กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมีอาจผูกขาดอำนาจการเมืองได้ต่อไป การปรากฏตัวของเหล่านักเลือกตั้งในผังการเมืองไทย ก่อผลกระทบกระเทือนมากพอสมควร เพราะเหล่านักเลือกตั้งต้องการมือตีนในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย ข้าราชการไทยคุ้นเคยกับการทำงานรับใช้ผู้อุปถัมภ์ที่อยู่ในระบบราชการด้วยกัน แต่ไม่เคยต้องทำงานรับใช้ 'มนุษย์ต่างดาว' นอกกระบวนการ มีหน้าซ้ำอาการกักขฬะและมูมมามในการบริโภคของเหล่านักเลือกตั้ง ทำให้เป็นที่ดูแคลนของเหล่าผู้นำข้าราชการ การแข่งขันไม่ยอมทำงานรับใช้ชนชั้นปกครองใหม่ นอกกระบวนการจึงปรากฏในเบื้องต้น จนเหล่านักเลือกตั้งต้องแสดงพลังในการโยกย้ายและแต่งตั้งข้าราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งมือตีนในการรับใช้ตน

ด้วยข้ออ้างการไม่ทำงานสนองนโยบายรัฐบาล เหล่านี้ถ้อยคำที่กล่าวถึงสามารถโยกย้ายข้าราชการจนได้ข้าราชการที่ถูกต้องใจ ในอีกด้านหนึ่ง ข้าราชการต้องปรับตัวและปรับพฤติกรรมสนองตอบต่อวัฒนธรรมใหม่และกฎกติกาใหม่ เพราะสังคมการเมืองไทยพ้นไปจากระบบอำมาตยาธิปไตยแล้ว และกำลัง ‘พัฒนา’ ไปสู่ระบบ ‘ยึดอาธิปไตย’ ความรักดีที่มีต่อกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยมีอาจเกิดอุปสรรคต่อการทำงานใหญ่ในหน้าที่การงานของตนได้ เพราะกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยสิ้นอำนาจแล้ว มีแต่ความรักดีต่อกลุ่มพลังยึดอาธิปไตยเท่านั้น ที่จะให้ประโยชน์ต่ออาชีพการงานในระบบราชการ ข้าราชการที่ปรับพฤติกรรมก่อนผู้อื่น เนื่องจากตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงความเป็นจริงของสังคมการเมืองไทยก่อนผู้อื่น ได้ประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนความรักดีก่อนผู้อื่นด้วย

แม้ว่าเสียงก่นประณาม ‘นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ’ จะดังขรมในช่วงแรก แต่แล้วก็แผ่วลงตามกาลเวลา ในเมื่อระบบ ‘ยึดอาธิปไตย’ ลงรากปักหลักในสังคมการเมืองไทย และข้าราชการเริ่มยอมรับนิยามลักษณะของการเมืองไทย หากต้องการไต่เต้าในระบบราชการชนิดก้าวกระโดด ก็ต้องแสวงหามูลนายในกลุ่มพลังยึดอาธิปไตย เพราะการแสวงหามูลนายในกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยหาประโยชน์อันใดมิได้แล้ว

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ พรรคชาติไทย และพรรคความหวังใหม่ ล้วนมีผู้นำข้าราชการที่ทำงานรับใช้ จนสามารถจำแนกกลุ่มข้าราชการตามพรรคได้ในระดับหนึ่ง กระบวนการแบ่งขั้วข้าราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตระหนักถึงการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองในหมู่ข้าราชการเป็นไปอย่างเชื่องช้า อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะการปรากฏโฉมผู้นำกลุ่มพลังยึดอาธิปไตยนั้นกินเวลา ในประการสำคัญ กระบวนการแบ่งขั้วปรากฏเฉพาะในหมู่ข้าราชการระดับผู้นำเท่านั้น ยังมิได้ขยายตัวไปสู่ข้าราชการระดับล่าง เพราะการแย่งชิงตำแหน่งระดับอธิบดีและปลัดกระทรวงเป็นไปอย่างเข้มข้นมากกว่าระดับอื่น

กระบวนการแบ่งขั้วข้าราชการในระบบยึดอาธิปไตยมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ ในระบบอำมาตยาธิปไตยก็มีปรากฏการณ์เช่นนี้มาก่อนแล้ว เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า ข้าราชการคนใดเป็นคนของจอมพลประภาส จารุเสถียร ใครเป็นคนของพลตำรวจเอกประเสริฐ รุจิรวงศ์ ฯลฯ

ความต้องการของผู้นำกลุ่มพลังยึดอาธิปไตยในการเขมือบส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย ทำให้ข้าราชการระดับนำบางคนแสดงความรักดีด้วยการตั้งแค้นอำนาจความสะดวกในการสวาปาม ดังกรณีที่เกิดขึ้นในกระทรวงสาธารณสุข การแสดงความรักดีทางการเมืองนั้นมีขอบเขตตามกฎหมาย หากระดับความรักดีล่วงละเมิดกฎหมาย ก็ต้องรับผิดชอบกันเอง

เมื่อพิจารณาจากแง่มุมของข้าราชการที่ต้องการเติบโตในระบบราชการชนิดก้าวกระโดด คำถามพื้นฐานที่ต้องหาคำตอบมีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ

คำถามพื้นฐานข้อที่หนึ่ง ก็คือ จะยึดใครเป็นมุลนาย

คำถามพื้นฐานข้อที่สอง ก็คือ จะต้องแสดงความภักดีต่อมุลนายมากน้อยเพียงใด จึงจะได้รับการเกื้อหนุนจากมุลนายอย่างเต็มที่

การแสวงหามุลนายมิใช่เรื่องง่าย แม้จะมีรายชื่อผู้นำกลุ่มพลังยึดชาติให้เลือก แต่อนิญลักษณะของสังคมการเมืองไทย ทำให้กระบวนการแสวงหามุลนายเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะรัฐบาลในระบบบียาธิปไตยมีอายุไม่ยืนยาว หากผู้ที่ตนยึดเป็นมุลนายสิ้นอำนาจการเมือง ย่อมทำให้โอกาสในการเติบโตใหญ่ในระบบราชการโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองพลอยสิ้นสูญไปด้วย

การปรากฏตัวของพรรคไทยรักไทย และการยึดอำนาจรัฐของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มิได้ช่วยลดปัญหาการแสวงหามุลนายของข้าราชการ แม้ว่าพรรคไทยรักไทยและ พ.ต.ท.ทักษิณ จะสามารถยึดอำนาจการเมืองต่อไปได้อีกหลายปี แต่เป็นเพราะพรรคไทยรักไทยเติบโตใหญ่ ด้วยการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมือง (Merger and Acquisition) พรรคไทยรักไทยจึงประกอบด้วยผู้นำก๊วนอันหลากหลาย การแสวงหาผู้นำก๊วนในพรรคไทยรักไทยเป็นมุลนายมิได้ให้หลักประกันการเติบโตใหญ่ในระบบราชการด้วยวิถีทางการเมือง เพราะความขัดแย้งระหว่างก๊วนภายในพรรคไทยรักไทยนั่นเอง อาจกลายเป็นอุปสรรคสำคัญในการนี้

ก่อนปี 2544 ข้าราชการที่ต้องการเติบโตใหญ่ในระบบราชการ โดยอาศัยวิถีทางการเมืองมี ปัญหาในการเลือกพรรคที่จะสังกัด (ประชาธิปไตย ชาติไทย หรือความหวังใหม่) นับตั้งแต่ปี 2544 เป็นต้นมา ปัญหานี้หมดไป เพราะคงไว้แต่พรรคไทยรักไทยที่มีศักยภาพในการอ้างอำนาจการเมือง กระนั้นก็ตาม ยังมีปัญหาในการเลือกก๊วนการเมืองในพรรคไทยรักไทยเป็นต้นสังกัด

ข้าราชการที่ต้องการเติบโตใหญ่ในระบบราชการโดยอาศัยวิถีทางการเมืองจำต้องกำหนด ยุทธศาสตร์การแสดงความภักดีทางการเมือง และต้องตอบคำถามให้ได้ว่า ความภักดีระดับ อุดมภาพ (Optimal Loyalty) อยู่ ณ ระดับใด จะยินยอมทำผิดกฎหมายเพื่อการไต่เต้าในระบบ ราชการหรือไม่

การตกผลึกของระบบบียาธิปไตยทำให้ข้าราชการต้องหันไปแสวงหาผู้นำกลุ่มพลัง ยึดชาติเป็นมุลนายมากขึ้น และต้องทำงานรับใช้กลุ่มพลังยึดชาติในการดูคับส่วนเกินทาง เศรษฐกิจมากขึ้น ข้าราชการที่ทำงานรับใช้แผ่นดินจะมีน้อยลงตามลำดับ และอาจต้องสูญพันธุ์ในที่สุด

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่มีบทบัญญัติบังคับให้ข้าราชการต้องสังกัดพรรค แต่ความเป็นจริงในระบบบิยาริปไตยทำให้ข้าราชการที่ต้องการเติบโตใหญ่ในระบบราชการชนิดก้าวกระโดดต้องสังกัดพรรค นี่เป็นกติกาการเล่นเกมที่ใหม่ในสังคมการเมืองไทยที่ก่อตัวอย่างชัดเจน ณ บัดนี้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 17 ตุลาคม 2545

อัมมาร สยามวาลา vs ทักษิณ ชินวัตร

คำพยากรณ์สภาวะการณ์เศรษฐกิจไทยของอาจารย์อัมมาร สยามวาลาถูกแปรเปลี่ยนเป็นประเด็นการเมืองโดยนายกรัฐมนตรีชินวาทินได้ และเป็นธรรมชาติของคำพยากรณ์ที่ให้ภาพเชิงลบที่จำเป็นต้องถูกตอบโต้จากฝ่ายรัฐบาล ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลใด หรือยุคสมัยใด

ภายหลังอุบัติเหตุการณ์เดือนกันยายน 2544 อาจารย์อัมมารยืนอยู่ฝ่ายทศวรรษ (Pessimists) ที่มองเห็นความยืดเยื้อของภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ก่อนเดือนกันยายน 2544 วงวิชาการเศรษฐศาสตร์ถกเถียงกันว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกันเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจแล้วหรือยัง แต่เมื่อ World Trade Center ถูกถล่ม นักเศรษฐศาสตร์พากันมีสมานฉันท์ในการให้คำทำนายในทิศทางเดียวกันว่า ระบบเศรษฐกิจอเมริกัน รวมทั้งระบบเศรษฐกิจโลก มีอาจหลีกเลี่ยงภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้อย่างแน่นอน วิวาทะประเด็นเดียวที่มีอยู่ก็คือ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้ยืดเยื้อยาวนานเพียงใด

กลุ่มสุขทศวรรษ (Optimists) เชื่อว่า การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างรวดเร็วอย่างช้าที่สุดในช่วงปลายปี 2545 ระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะสามารถฟื้นตัวได้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลอเมริกันดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแบบขยายตัว (Expansionary Macroeconomic Policy) ทั้งนโยบายการคลัง (ด้วยการอัดฉีดรายจ่ายรัฐบาลและการลดภาษีอากร) และนโยบายการเงิน (ด้วยการลดอัตราดอกเบี้ย) กล่าวโดยสรุปก็คือ การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจอเมริกันจะเป็นไปดุจอักษร V และช่วยจุดระบบเศรษฐกิจโลกให้พ้นจากภาวะถดถอยด้วย

กลุ่มทศวรรษเชื่อว่ ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นครั้งนี้จะยืดเยื้อ เนื่องจากอุตสาหกรรมสำคัญของโลกล้วนมีกำลังการผลิตล้นเกิน (Excess Capacity) ภาวะถดถอยทำให้รายจ่ายในการบริโภคของประชาชนลดลง ยิ่งทำให้ผู้ผลิตต้องลดการผลิตลงไปอีก ในขณะที่สงครามการปราบปรามการก่อการร้ายไม่แน่ว่าจะยืดเยื้อยาวนานเพียงใด ประกอบกับสภาวะความไม่แน่นอนที่อาจมีการก่อการร้ายอีก ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองเหล่านี้สร้างปัญหาความยุ่งยากในการแก้ปัญหาภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นทวีตริคูณ มิใช่ต้องกล่าวว่า การก่อการร้ายมีผลกระทบโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจโลก และกระทบต่อการค้าระหว่างประเทศ ในประการสำคัญ ศูนย์อำนาจของระบบทุนนิยมโลก อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปและญี่ปุ่น ล้วนเผชิญกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น กล่าวโดยสรุปก็คือ การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะเป็นไปดุจอักษร U ที่มีท้องแบนและยาว

อาจารย์อัมมารอยู่ในค่ายทุกขทรรศน์ที่มองไม่เห็นภาพอันสดใสของเศรษฐกิจไทย เพราะภาวะถดถอยในระบบเศรษฐกิจโลกทำให้การส่งออกของไทยหดตัว ซึ่งพลอยทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะถดถอยตามไปด้วย ในทรรศนะของอาจารย์อัมมาร การลงทุนเอกชนจะเป็นหัวใจสำคัญในการฟื้นระบบเศรษฐกิจ แต่การลงทุนเอกชนยังอยู่ในระดับต่ำ ประกอบกับธนาคารพาณิชย์ยังขยายดในการปล่อยเงินกู้ เนื่องจากเกรงกลัวการทับถมของปัญหาหนี้ก้อนไม่ก่อรายได้ (NPLs) ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอาจสร้างปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงินแก่ธุรกิจเอกชน และอาจนำมาซึ่งวิกฤติการณ์สถาบันการเงินระลอกใหม่ได้อีก

แม้วิกฤติการณ์สถาบันการเงินระลอกใหม่จะเป็นปัญหามากแล้ว แต่ก็ไม่น่ากลัวเท่ากับวิกฤติการณ์การเงินตลอดกาล ดุจดั่งที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นในปัจจุบัน ซึ่งทำท่าว่าจะฟื้นในบางปี แต่แล้วกลับฟูบลงไปอีก จนเป็นวัฏจักรแห่งวิกฤติการณ์

อาจารย์อัมมารวิพากษ์การดำเนินนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในประเด็นการระดมทรัพยากรนอกงบประมาณมาใช้จ่าย เมื่อเผชิญกับข้อจำกัดทางการคลัง การระดมเงินจากสถาบันการเงินของรัฐ ดังเช่นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารออมสิน และธนาคารกรุงไทย รวมตลอดจนเงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายต่างๆที่ใช้ในการหาเสียงเลือกตั้ง ในด้านหนึ่งทำให้มีอภิวเคราะห์ภาระจ่ายของแต่ละโครงการได้อย่างโปร่งใส ในอีกด้านหนึ่งอาจกัดกร่อนความมั่นคงของสถาบันการเงินของรัฐเหล่านั้น อันเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่น่ามาซึ่งวิกฤติการณ์ใหม่ได้

อาจารย์อัมมารแสดงความไม่ชอบใจลัทธิประชานิยม (Populism) ที่มาที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทย โดยหลงลืมว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งล้วนต้องเสนอ 'ขาย' นโยบายที่มีลักษณะประชานิยมด้วยกันทั้งสิ้น เพราะการได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization) เป็นเป้าหมายการดำเนินนโยบายของรัฐบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตย หากจะวิพากษ์รัฐบาลพรรคไทยรักไทย มิควรวิพากษ์ลักษณะประชานิยมของนโยบาย หากเราเคารพเสรีภาพในการเลือกของประชาชน เราก็ต้องยอมรับว่า นโยบายเหล่านี้เป็นนโยบายที่ประชาชนได้ใช้วิจารณญาณในการตัดสินใจเลือกแล้ว แต่การวิพากษ์ควรมุ่งประเด็นที่ว่า ในการดำเนินนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมเหล่านี้ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมิได้สนใจการออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) เพื่อให้โครงการเหล่านี้ก่อผลประโยชน์อันยั่งยืนสถาพร โดยเสียต้นทุนต่ำสุด

อาจารย์อัมมารแสดงความไม่สบายใจต่อนโยบาย TAMC ถึงกับเสียเวลาผลิตงานวิชาการวิเคราะห์นโยบายนี้ อันเป็นงานที่ผู้นำพรรคไทยรักไทยตั้งแต่หัวแถวถึงปลายแถวมิได้สนใจอ่าน นอกจากตั้งข้อกังขาในประสิทธิผลของนโยบายนี้ในการแก้ไขวิกฤติการณ์ระบบสถาบันการเงิน

แล้ว อาจารย์อัมมารยังตั้งข้อสังเกตด้วยว่า การให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจในทางฉ้อฉลได้ โดยที่องค์กรดังกล่าวอาจกลับกลายมาเป็นตัวปัญหาเสียเอง

ภายหลังจากที่หนังสือพิมพ์นำเสนอคำพยากรณ์ของอาจารย์อัมมารที่ให้ภาพเชิงลบของระบบเศรษฐกิจ นายกรัฐมนตรีถึงกับ 'ลดตัว' ลงมาตอบโต้อาจารย์อัมมารอย่างดุเดือดยิ่งกว่าการตอบโต้ท่านผู้นำฝ่ายค้านแห่งสภาผู้แทนราษฎร ถึงนายกรัฐมนตรีจะมีได้เอ่ยชื่อ แต่ผู้สื่อข่าวก็สามารถจับประเด็นได้ หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันอาทิตย์ที่ 18 พฤศจิกายน 2544 พาดหัวข่าวว่า "กรี๊ด! ท่านผู้นำกัดม้ว อารมณ์ค้างใส่ ดร. อัมมาร"

นายกรัฐมนตรีตอบโต้อาจารย์อัมมารอย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก ผู้ที่ให้คำทำนายว่า เศรษฐกิจไทยจะถึงหัวลงนั้นเป็นผู้รู้ไม่จริง ได้แก่เดา และไม่ได้ให้คำทำนายจากการทำวิจัย แต่นายกรัฐมนตรีนั้นรู้จริง เพราะเคยสอนวิชาการวิจัยมาก่อน

ประการที่สอง นายกรัฐมนตรีมิได้ต้องการให้นักวิชาการยกยอรัฐบาล แต่การให้คำทำนายอันเลวร้ายจากความรู้ไม่จริงจะมีผลทำลายกำลังใจของประชาชน ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของสังคมไทย

ประการที่สาม พรรคไทยรักไทยรู้วิธีการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะนายกรัฐมนตรีทุ่มเทศึกษาเรื่องนี้มาเป็นเวลากว่าสองปีครึ่ง ก่อนที่จะขึ้น আসมาบริหารราชการแผ่นดิน

ปฏิภริยาที่สังคมไทยมีต่อคำตอบโต้ของนายกรัฐมนตรีมีอยู่ต่าง ๆ กัน ขึ้นอยู่กับว่าจะเลือกยืนอยู่ฝ่ายใด ระหว่างอัมมาร สยามวาลากับทักษิณ ชินวัตร แต่คำตอบโต้ของนายกรัฐมนตรีที่มีลักษณะ 'อึดตายปไตย' สร้างความเสียหายแก่ตัวนายกรัฐมนตรีเอง ดังจะเห็นได้จาก 'น้ำเสียง' และ 'ลีลา' การเสนอข่าวนี้ของสื่อมวลชน ยิ่งคำตอบโต้มิได้มุ่งวิพากษ์สาระสำคัญของคำทำนายของอาจารย์อัมมาร แต่กลับตั้งข้อกังขาในความสามารถทางวิชาการของอาจารย์อัมมาร ยิ่งเป็นเรื่องชวนหัว

อาจารย์อัมมาร สยามวาลาเป็นนักวิชาการคนหนึ่งในจำนวนน้อยคนที่ผ่านการพิสูจน์ตนเองในโลกวิชาการในช่วงเวลาอันยาวนาน มิใช่เฉพาะในฐานะนักเศรษฐศาสตร์ผู้มีความแตกฉานและความแก่กล้าทางวิชาการ หากในฐานะนักวิชาการผู้มีคุณธรรม มีจิตวิญญาณแห่งประชาธิปไตย และในประการสำคัญมีความซื่อสัตย์ต่อวิชาการอีกด้วย ตลอดช่วงเวลาว่า 30 ปีที่ผ่านมา อาจารย์อัมมารเล่นบทผู้วิพากษ์นโยบายรัฐบาล ชี้แจงการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ และให้คำทำนายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคต โดยที่อาจารย์อัมมารเล่นบทเหล่านี้อย่างคงเส้นคงวา ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลใด และไม่ว่าจะเป็นยุคเผด็จการหรือยุค 'ประชาธิปไตย'

วิวาทะ อัมมาร สยามวาลา vs ทักษิณ ชินวัตร ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานว่า นักวิชาการ
มีสิทธิในการให้คำทำนายหรือไม่ เพียงใด

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 22 พฤศจิกายน 2544

ชัยชนะอภิรักษ์ ชัยชนะทักษิณ

คุณอภิรักษ์ โกษะโยธิน มีคะแนนนำในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2547 หนังสือพิมพ์ รวมทั้งวิทยุและโทรทัศน์ พากันรายงานข่าวต้องตรงกันว่า คุณอภิรักษ์ชนะการเลือกตั้งชนิดถล่มทลาย ทั้งๆที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีทันรับรองผลการเลือกตั้ง

คุณอภิรักษ์ชนะการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปี 2547 อย่างปราศจากข้อกังขา ถึงจะมีผู้กล่าวหาว่า คุณอภิรักษ์ฝ่าฝืนกฎหมายเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอาจให้ใบแดงคุณอภิรักษ์ได้ มิใช่เพราะ กกต.ไม่กล้า แต่เป็นเพราะข้อกล่าวหาเหล่านั้นไม่มีมูลแห่งความเป็นจริง คนที่มีประวัติความมุ่งมั่นในการทำงานเยี่ยงคุณอภิรักษ์คงไม่ตายน้ำตื้น ยิ่งคุณอภิรักษ์สังกัดพรรคฝ่ายค้านด้วยแล้ว ยิ่งต้องระมัดระวังตัวชนิดทบทวี

คุณอภิรักษ์มุ่งมั่นที่จะรับใช้ประชาชนชาวกรุงเทพฯ ในตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และเลือกที่จะสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ การเลือกพรรคสังกัดทำให้คุณอภิรักษ์ชนะไปแล้วหนึ่งก้าว ทั้งนี้เพราะในประวัติศาสตร์การเมืองกรุงเทพมหานคร ชาวกรุงเทพฯไม่เคยเลือกผู้แทนพรรครัฐบาลเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ตกลงเลือกคุณอภิรักษ์เป็นตัวแทนพรรคในการแข่งขันตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คุณอภิรักษ์ก็เดินหาเสียงจากประชาชนชาวกรุงเทพฯ ด้วยจิตใจอันมั่นคง ท่ามกลางความโกลาหลภายในพรรคประชาธิปัตย์ซึ่งกำลังดำดิ่งลงสู่หุบเหวแห่งความตกต่ำ โดยที่การแย่งชิงอำนาจภายในพรรคยังไม่ลงตัว คุณอภิรักษ์ต้องมีสมาธิทางการเมืองสูงยิ่งที่สามารถธรรมาภิบาลเพื่อการเลือกตั้งในท่ามกลางภาวะไร้เสถียรของพรรคประชาธิปัตย์เช่นนี้

เหตุใดคุณอภิรักษ์จึงไม่เลือกสังกัดพรรคไทยรักไทย ไม่มีใครตอบคำถามนี้ได้ดีกว่าคุณอภิรักษ์เอง

ชัยชนะของคุณอภิรักษ์มีอาจถือเป็นชัยชนะของพรรคประชาธิปัตย์ได้ เพราะพรรคประชาธิปัตย์อยู่ในภาวะแตกเป็นเสี่ยงๆ และมีอาจเกือบสูญคุณอภิรักษ์ได้อย่างเต็มที่ จริงอยู่พรรคประชาธิปัตย์ช่วยให้คุณอภิรักษ์มีฐานเสียงระดับหนึ่ง แต่คะแนนที่คุณอภิรักษ์ได้รับเกินกว่าฐานเสียงของพรรคประชาธิปัตย์มากนัก ผู้คนจำนวนมากเสนอบทวิเคราะห์ว่า คะแนนในสัดส่วนสำคัญที่คุณอภิรักษ์ได้รับเป็น Negative Votes ไม่ว่าจะการฉ้อโกงจะเป็นประการใดก็ตาม ชัยชนะของคุณอภิรักษ์ช่วยฟื้นคืนชีวิตให้พรรคประชาธิปัตย์ได้ไม่น้อย

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครปี 2547 มิเพียงแต่เป็นชัยชนะของคุณอภิรักษ์ โกษะโยธิน เท่านั้น หากยังเป็นชัยชนะของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อีกด้วย

คุณทักษิณแสดงให้เห็นอัจฉริยภาพในการวิเคราะห์การเมืองไทยอย่างปราดเปรื่อง ยิ่ง การตัดสินใจไม่ส่งผู้แทนพรรคไทยรักไทยลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นอัจฉริยภาพดังกล่าวนี้ เพราะตระหนักแก่ใจว่า คนกรุงเทพฯ เป็นพวก 'บัวได้น้ำ' ยากที่จะประจักษ์ในคุณความดีและประโยชน์ที่พรรคไทยรักไทยสร้างให้แก่สังคมไทยได้ ต่างกับประชาชนในชนบทซึ่งเป็น 'บัวเหนือน้ำ' ที่รู้คุณค่าพรรคไทยรักไทยอย่างยิ่ง คุณทักษิณเป็นขุนพลที่ถนัดรักลูกน้อง ไหนเลยจะปล่อยให้ลูกน้องต้องไปตายในสมรภูมิกรุงเทพฯ ดังที่คุณสุชาติ สวัสดิ์ศรี เกษราพันธุ์ เคยประสบมาก่อนแล้ว การตัดสินใจดังกล่าวนี้เกิดขึ้นภายหลังจากที่ ร.ต.ท.ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ ปฏิเสธอย่างไม่มีเงื่อนไขในการลงสู่สมรภูมิกรุงเทพฯ

คุณทักษิณไม่เพียงแต่มีอัจฉริยภาพในการวิเคราะห์การเมืองไทยเท่านั้น หากยังมีอัจฉริยภาพในการปรับกระบวนการยุทธศาสตร์ทางการเมืองอีกด้วย คุณทักษิณประกาศตัดไม้พ่นนามแต่เบื้องต้นว่า ใครก็ตามที่พรรคไทยรักไทยส่งลงสมรภูมิกรุงเทพฯ จักต้องชนะการเลือกตั้ง ทั้งๆ ที่คุณทักษิณตระหนักแก่ใจว่า มีแต่ ร.ต.อ.ประชัยเท่านั้น ที่สามารถกำชัยในสมรภูมิกรุงเทพฯ ได้ เมื่อ ร.ต.อ.ประชัยไม่เออออห่อหมกด้วย คุณทักษิณจำต้องปรับกระบวนการยุทธศาสตร์ เนื่องจากมองไม่เห็นยอดขุนพลที่มีวิถียายุทธกล้าแข็งพอที่จะฝ่าสมรภูมิกรุงเทพฯ ไปได้ การไม่ส่งตัวแทนพรรคไทยรักไทยลงสมรภูมิกรุงเทพฯ มิได้ทำให้คุณทักษิณเสียเวลาจาสัตย์ ในเมื่อไม่มีตัวแทนพรรคไทยรักไทยในสมรภูมิกรุงเทพฯ พรรคไทยรักไทยย่อมไม่ชนะการเลือกตั้ง

คุณทักษิณต้องใช้ขันติธรรมอย่างสูงในการยับยั้งชั่งใจไม่เกื้อหนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งหมายเลข 7 ในเมื่อผู้สมัครหมายเลขดังกล่าวมิได้เป็นสมาชิกพรรคไทยรักไทย แม้จะมีแรงดันทั้งในและนอกพรรคให้คุณทักษิณเกื้อหนุนก็ตาม ขันติธรรมทางการเมืองจะได้มาก็แต่โดยการปฏิบัติธรรมทางการเมือง การที่คุณทักษิณมีขันติธรรมสูงมากเยี่ยงนี้ แสดงให้เห็นว่า คุณทักษิณต้องปลีกวิเวกเพื่อปฏิบัติธรรมเป็นนิจศีล

คุณทักษิณมีความเห็นว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มีได้สังกัดพรรครัฐบาลย่อมทำงานประสานเข้ากับรัฐบาลได้ยาก ความเห็นดังกล่าวนี้ต้องตามสังขธรรมทางการเมืองที่มีการแบ่งพรรคแบ่งพวกแบ่งกลุ่ม ผู้คนจำนวนมากพากันตีความอย่างผิดๆ ว่า คุณทักษิณบอกใบ้ให้คนกรุงเทพฯ เลือกลงของพรรคไทยรักไทย ในเมื่อพรรคไทยรักไทยไม่มีผู้แทนในสมรภูมิกรุงเทพฯ คุณทักษิณจะเปลื้องน้ำลายบอกใบ้เช่นนี้ไปทำไมกัน

เมื่อเป็นที่แน่ชัดว่า คุณอภิรักษ์ชนะการเลือกตั้งแล้ว คุณทักษิณแสดงวุฒิภาวะอันสมควรแก่การเป็นรัฐบุรุษ ด้วยการแสดงให้เห็นว่า ผลประโยชน์ของชาติอยู่เหนือพรรค โดยการ

ประกาศเจตจำนงว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยยินดีและพร้อมที่จะทำงานกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมหานครที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ พร้อมทั้งกำชับมิให้บุคคลในคณะรัฐบาลและหน่วยราชการขัดแย้งขัดขวางการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ชัยชนะของคุณอภิรักษ์จึงมีค่าเท่ากับชัยชนะของคุณทักษิณ มิใช่เป็นเพราะว่า พรรคประชาธิปัตย์เปิดตัวคุณอภิรักษ์เพื่อเป็นเป้าต่อไปในการดูของพรรคไทยรักไทย หากแต่เป็นเพราะว่า คุณทักษิณกำหนดจังหวะก้าวและการวางตัวทางการเมืองอย่างเหมาะสม แม้พรรคไทยรักไทยมิได้ชนะการเลือกตั้ง เพราะไม่มีตัวแทนในสมรภูมิกรุงเทพ แต่คุณทักษิณสามารถถอยคະแนนนิยมทางการเมืองจากชัยชนะของคุณอภิรักษ์ได้โดยไม่ยาก

ในประการสำคัญ บทเรียนจากสมรภูมิกรุงเทพ 2547 ให้ประโยชน์อย่างยิ่งยวดแก่คุณทักษิณในการกำหนดยุทธศาสตร์การเลือกตั้งใหญ่ 2548

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กันยายน 2547

เหตุใดประชาชนจึงไม่ควรเชื่อนายกรัฐมนตรี ?

บทความนี้เขียนขึ้นตามหลักวิชา แต่ถ้าเจอปนด้วยคุณพินิจ วิจรรณญาณส่วนบุคคล และอคติ ก็เป็นเรื่องช่วยมิได้ ในเมื่อผู้เขียนเป็นปุถุชนผู้มีกิเลส ตัณหา และราคะ นายกรัฐมนตรีที่กล่าวถึงในบทความนี้มีได้ระบุเจาะจงว่าเป็นนายกรัฐมนตรีของประเทศใด หากแต่เป็นการกล่าวถึงนายกรัฐมนตรีโดยทั่วไป

ตามหลักวิชาของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก นายกรัฐมนตรีเป็นคนเห็นแก่ได้ อาดัม สมิท (Adam Smith) ปรมาจารย์ของวิชาเศรษฐศาสตร์กล่าวถึงมนุษย์ว่ามี Animal Spirit หากกล่าวโดยใช้ศัพท์วิชาการสมัยใหม่ นายกรัฐมนตรีต้องการแสวงหาอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization)

ประชาชนก็เป็นสัตว์เศรษฐกิจและมีความเห็นแก่ได้ไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรี หากเชื่ออาดัม สมิท Animal Spirit ผิงอยู่ในจิตวิญญาณของประชาชนไม่แตกต่างจากที่ผิงอยู่ในตัวนายกรัฐมนตรี เพียงแต่ผิงรากต้นลึกแตกต่างกัน

เมื่อชนชั้นปกครองซึ่งรวมนายกรัฐมนตรีเป็นสัตว์เศรษฐกิจ ในอีกด้านหนึ่ง ประชาชนซึ่งอยู่ใต้การปกครองก็เป็นสัตว์เศรษฐกิจ อะไรจะเกิดขึ้นในสังคมเมื่อสมาชิกทุกคนล้วนเป็นสัตว์เศรษฐกิจ และต่างเห็นแก่ได้ด้วยกันทั้งสิ้น

ในสังคมประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยมีกฎกติกาที่ควบคุมและกำกับประพฤติกกรรมอันเกิดจากความเห็นแก่ได้ของสมาชิกในสังคม สังคมแต่ละสังคมมีจารีต ธรรมเนียม ประเพณี และข้อแม้ ที่ช่วยจัดระเบียบสังคมเพื่อสถาปนาสันติสุขในสังคมนั้น สถาบันในสังคมเหล่านี้อาจสร้างสมานฉันท์และความศรัทธาในหมู่สมาชิก ซึ่งช่วยลดความไร้ระเบียบอันเกิดจากความเห็นแก่ได้ของมนุษย์ได้ในระดับหนึ่ง กระนั้นก็ตาม ความไม่เชื่อถือ ความไม่ศรัทธา และความไม่ไว้วางใจในหมู่สมาชิกในสังคมยังคงดำรงอยู่

ชนชั้นปกครองที่ชาญฉลาดต้องไม่ไว้วางใจประชาชน ในประวัติศาสตร์มนุษยชาติ ผู้นำชนเผ่า กษัตริย์ ประธานาธิบดี และนายกรัฐมนตรีจำนวนมากหลายถูกประชาชนโค่นล้มอำนาจ นายกรัฐมนตรีที่มาจากกรเลือกตั้ง ถึงจะไม่ชาญฉลาด หากมีเพียงความเฉลียว ย่อมต้องตระหนักถึงความเป็นอนิจจังของอำนาจ มีความคาดหมายว่า จะสามารถอยู่ในอำนาจยาวนานถึง 12 ปี 8 ปี

หรือแม้แต่ 4 ปี เมื่อไรก็ตามที่นายกรัฐมนตรีเปล่งมธุรสวาจาว่าด้วยความคงทนของอำนาจประชาชนต้องสำเหนียกว่า นายกรัฐมนตรีของตนเป็นผู้นำที่บ้าอำนาจ อันพึงระมัดระวังอย่างยิ่ง

เมื่อประชาชนเป็นหอกข้างแคร่ของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีพึงดำเนินการให้หอกนั้นไร้คม วิธีการที่ใช้ได้ผลแต่โบราณกาลก็แต่โดยการดำเนินนโยบายที่ได้คะแนนนิยมทางการเมือง ผู้นำบางคนมีความจริงใจในการเอื้อสุขแก่ทวยราษฎร์ บางคนดำเนินนโยบายการผลิตบริการความสุขแก่ประชาชนแต่เพียงกระพี้ หากแต่เนื้อแท้ให้ความสุขเฉพาะแต่นายกรัฐมนตรีและบริวาร ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศทำให้นายกรัฐมนตรีประเภทนี้ครองอำนาจได้ยาวนาน

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศ รวมทั้งลักษณะความไร้สมมาตรของสารสนเทศ นับเป็นเหตุผลสำคัญที่ประชาชนสมควรเชื่อนายกรัฐมนตรี ชนชั้นปกครองซึ่งรวมนายกรัฐมนตรีมักจะบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไม่โปร่งใส บางครั้งอำพรางและบิดเบือนข้อมูล หากประชาชนหลงเชื่อ ก็จะถูกผูกมัดกับดักแห่งอวิชาได้โดยง่าย ผู้นำหลายประเทศนิยมเดินทางเยือนประเทศพันธมิตรเมื่อขึ้นสู่ตำแหน่งใหม่ๆ การเดินทางเช่นนี้ นอกจากเป็นการกระชับสัมพันธไมตรีแล้ว ยังเป็นการขยายตลาดสินค้าออกในยุคนสมัยที่ตลาดเป็นใหญ่ในมนุษยพิภพอีกด้วย ผู้นำบางประเทศถือโอกาสเจรจาธุรกิจส่วนบุคคลในการกระชับสัมพันธไมตรีเช่นนี้ด้วย นับเป็นปฏิบัติการที่ก่อให้เกิด Economies of Scope โดยแท้

ประชาชนสมควรเชื่อนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจอาจใช้อำนาจไปในทางที่ก่อผลประโยชน์ของตนเอง มิใช่เอื้อสุขของประชาชน ประชาชนที่เป็นสัตว์เศรษฐกิจจะต้องกดดันให้นายกรัฐมนตรีดำเนินนโยบายเพื่อเอื้อสุขของประชาชน มิใช่ก่อผลประโยชน์ของนายกรัฐมนตรี เพราะความสุขของประชาชนเป็นความสุขของแผ่นดิน

ประชาชนสมควรเชื่อนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีอาจเป็นนักสร้างภาพซึ่งมีตรงต่อพื้นฐานแห่งความเป็นจริง นายกรัฐมนตรีหลายต่อหลายคนนิยมสร้างภาพเศรษฐกิจอันสดใสในอนาคต เพื่อให้ประชาชนหลงลืมความทุกข์และปัญหาในปัจจุบัน นายกรัฐมนตรีบางคนนิยมอ้างหลักวิชาเพื่อให้ประชาชนหลงเข้าใจว่าได้ Philosopher-King มาเป็นนายกรัฐมนตรี ทั้งๆที่หลักวิชาที่อ้างล้วนเป็นหลักวิชาจอมปลอม นายกรัฐมนตรีบางคนชอบคุยไม้ แต่การคุยไม้จะเป็นศิลปะการปกครองประเทศอันยอดเยี่ยมก็ต่อเมื่อการคุยไม้นั้นไม่เกินกว่าระดับอุดมภาพ หากการคุยไม้มิได้มีมากจนเกินไป ประชาชนอาจหลงงมใจในตัวนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีผลต่อความคงทนแห่งอำนาจ เมื่อไรก็ตามที่การคุยไม้เกินกว่าระดับอุดมภาพ จนประชาชนเริ่มรู้สึกว่ สิ่งที่นายกรัฐมนตรีคุยนั้นเป็นเรื่องไม้ แทนที่การคุยไม้จะเพิ่มพูนศรัทธา กลับบั่นทอนศรัทธาของประชาชนที่มีต่อยกย่องนายกรัฐมนตรี

การคุยไม่มีส่วนที่คล้ายคลึงและแตกต่างจากการโกหก ในด้านหนึ่ง การคุยไม่เหมือนกับ การโกหกในข้อที่เป็นการกล่าวถึงสิ่งที่ไม่เป็นความจริง ต่างแต่ขนาดของความไม่เป็นอย่างจริง เท่านั้น หากการคุยไม่มีมากจนเกินไป การคุยไม่ยอมเลื่อนตำแหน่งเข้าใกล้การโกหก ในอีกด้านหนึ่ง สังคมมนุษย์โดยทั่วไป รวมทั้งคำสอนของศาสนาต่างๆถือว่า การโกหกเป็นประพฤติกรรมที่ผิด จริยธรรม แต่การคุยไม่อาจเป็นประพฤติกรรมที่พอยอมรับได้ในเชิงจริยธรรม

ในทางการเมือง ประชาชนในประเทศต่างๆมีความคาดหวังเกี่ยวกับบรรทัดฐานด้าน จริยธรรมของผู้นำทางการเมือง การลงโทษผู้นำที่โกหกประชาชนมีตัวอย่างให้เห็นในประวัติศาสตร์ ดังกรณีประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน แห่งสหรัฐอเมริกา แต่ตัวอย่างเช่นนี้มีอยู่ไม่มาก ส่วนสำคัญ เป็นเพราะประชาชนจับผิดได้ไม่มิตัน เนื่องเพราะความไม่สมบูรณ์และความไร้สมมาตรของ สารสนเทศนั่นเอง

ประชาชนสมควรเชื่อการชี้หน้าของนายกรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีในฐานะสัตย์ เศรษฐกิจอาจมีเจตนาส่วนบุคคลซ่อนเร้น หรือมิฉะนั้นวิชาของนายกรัฐมนตรีอาจทำให้มีการชี้หน้า ผิด

ประชาชนควรจะต้องตั้งข้อกังขานายกรัฐมนตรีที่ออกมาชี้หน้าตลาดหลักทรัพย์และตลาด ปริญญาบัตรเงินตราว่า นายกรัฐมนตรีมีผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการซื้อขายหลักทรัพย์และการ ซื้อขายเงินตราต่างประเทศหรือไม่

ประชาชนควรจะต้องตั้งข้อกังขาเกี่ยวกับความสามารถของนายกรัฐมนตรีในการให้คำ ทำนายเศรษฐกิจ ในเบื้องต้น นายกรัฐมนตรีมีพื้นฐานความรู้เกี่ยวกับศาสตร์แห่งการพยากรณ์มาก น้อยเพียงใด คำพยากรณ์เศรษฐกิจในอดีตของนายกรัฐมนตรีถูกต้องแม่นยำหรือไม่

เชื่อนายกรัฐมนตรีโดยไม่ตั้งข้อกังขา อาจลุ่มจมได้

เลือกนายกรัฐมนตรีผิด อาจคิดจนตัวตายได้เช่นกัน

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กรกฎาคม 2545

ทักษิณย้ายพรรค

จุลศักราช 1383

ข่าวคุณทักษิณย้ายพรรคกระฉ่อนไปทั่วจักรวาล เครือข่ายโทรทัศน์ CNS (ซึ่งก่อเกิดจากการควมรวม CNN กับ CBS เมื่อกว่าทศวรรษที่แล้ว) กระจายข่าวนี้ในฐานะข่าวสำคัญแห่งมนุษยพิภพ ผู้นำแห่งสหรัฐอเมริกาติดตามข่าวนี้ เพราะเกรงผลกระทบต่อคุณภาพทางการเมืองทั้งในประเทศไทยและภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก *BBC World News* เสนอบทวิเคราะห์ว่า คุณทักษิณตัดสินใจย้ายพรรคเข้าไป และเป็นสัญญาณบ่งบอกว่า รัฐบาลคุณทักษิณอยู่ในช่วงขาลง

นักวิเคราะห์การเมืองไทยข่าประจำชี้ให้เห็นว่า การวิเคราะห์ว่าด้วยการเมืองขาลงของรัฐบาลคุณทักษิณมีมาเกือบสองทศวรรษแล้ว แต่ทุกครั้งที่มีบทวิเคราะห์เช่นนี้ รัฐบาลคุณทักษิณสามารถทะยานขึ้นจากหุบเหวได้ทุกครา บัดนี้นักการเมืองคนแรกที่กล่าวถึงขาลงของรัฐบาลคุณทักษิณหายตัวไปจากเวทีการเมืองโดยที่ไม่มีใครสนใจจดจำชื่ออีกด้วย

ในทันทีที่คุณทักษิณยื่นหนังสือลาออกจากการเป็นสมาชิกและหัวหน้าพรรคไทยลงไทย มรสุมก็ถาโถมการเมืองไทยอย่างรุนแรง ไม่เพียงแต่หนังสือพิมพ์ทุกฉบับจะพาดหัวข่าวนี้ สถานีโทรทัศน์ทุกช่องและสถานีวิทยุทุกสถานีต่างจัดรายการอภิปรายโต้เถียงกันอีกด้วย ไม่น่าประหลาดใจที่ภาพคุณทักษิณปรากฏหราในหน้าหนึ่งของหนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับในเอเชียบูรพา ไม่ว่าจะเป็น *South China Morning Post*, *Shanghai Financial Times*, *Korean Herald Tribune*, *Asahi Shimbun*, *The Manila Times*, *The Jakarta Post*, *The Straits Times* เป็นต้น นอกจากนี้ *The Mars* อันเป็น E-Newspaper แห่งดาวพระอังคาร ก็รายงานข่าวนี้ด้วย

ฝ่ายค้านพยายามกดดันให้คุณทักษิณออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยอ้างรัฐธรรมนูญว่า ในเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสิ้นสมาชิกภาพ เมื่อมิได้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง นายกรัฐมนตรีก็ต้องออกจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสมาชิกภาพพรรคการเมือง หรือเมื่อย้ายพรรคด้วย แต่ที่จริงแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จ.ศ. 1359 หาได้มีบทบัญญัติเช่นนี้ไม่ รัฐธรรมนูญมิได้บังคับให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสังกัดพรรค มาตรา 206 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรีมิได้มีบทบัญญัติว่า รัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งเมื่อสิ้นสมาชิกภาพพรรคการเมือง ด้วยเหตุดังนี้ คุณทักษิณจึงสามารถดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีโดยไม่ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดๆ

ข่าวคุณทักษิณลาออกจากการสมาชิกพรรคไทยลงไทย ยังความยินดีปราโมทย์แก่พรรคฝ่ายค้านพอกับที่สร้างความโกลาหลภายในพรรคไทยลงไทยนั่นเอง ผู้คนในพรรคไทยลงไทย

จำนวนมากเสปซจากการที่คุณทักษิณดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หลายคนร่ำรวยผิดปกติเพราะคุณทักษิณด้วย บัดนี้ต่างประจักษ์แล้วว่า อนิจลักษณะของการเมืองไทยเป็นสังคมนอนาคตข้างหน้ามีแต่สภาวะความไม่แน่นอนอย่างหาที่เปรียบมิได้ ปัญหาเฉพาะหน้าก็คือ จะหาใครมาเป็นหัวหน้าพรรคไทยลงไทย การขาดคุณทักษิณมิได้มีความหมายเฉพาะแต่การขาดผู้นำพรรคเท่านั้น หากยังหมายถึงการขาดคู่แข่งของพรรคอีกด้วย ผู้คนในพรรคไทยลงไทยไม่เคยมีจินตนาการว่า หากขาดคุณทักษิณ พรรคจะอยู่ในสถานะอย่างไร มิเพียงแต่ไม่มีใครตอบคำถามนี้ ประการสำคัญไม่มีใครตั้งคำถามนี้เลย

การขาดจินตนาการมิอาจกล่าวโทษสมาชิกพรรคไทยลงไทย ในเมื่อคุณทักษิณไม่ต้องการให้ผู้คนในจักรวาลใช้จินตนาการ คงมีแต่คุณทักษิณเท่านั้นที่ใช้จินตนาการได้ ในทำนองเดียวกับที่คุณทักษิณชอบวิพากษ์คนอื่น แต่ไม่ยอมให้คนอื่นวิพากษ์ตนเอง ความไร้สมมาตรในการวิพากษ์เป็นกฎกติกาที่คุณทักษิณชื่นชอบ หลงจู้หรือลืวล้อบางคนถึงกับผลักดันให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อรับกฎกติกาข้อนี้ เพียงแต่ไม่มีใครเล่นด้วยเท่านั้น

อิทธิพลของคุณทักษิณในพรรคไทยลงไทยอยู่ในระดับสุดจะพรรณนา คุณทักษิณนอกจากจะอยู่เหนือการวิพากษ์แล้ว ความเห็นและคำบัญชาของคุณทักษิณยังเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ต้องเคารพบูชาอีกด้วย นักรัฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นว่า ไม่มีพรรคการเมืองใดในปฐพีที่มีการบังคับบัญชาอย่างเข้มงวดเท่าพรรคไทยลงไทย ไม่ยกเว้นแม้แต่พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย เมื่อคุณทักษิณมีบัญชาให้สมาชิกพรรคไทยลงไทยใช้จินตนาการ ผู้คนในพรรคนั้นจึงไม่รู้จักจินตนาการ ผลก็คือ สิ่งก็ตามมากับจินตนาการที่เรียกกันว่า 'วิสัยทัศน์' พลอยไม่มีด้วย ผู้เชี่ยวชาญการเมืองไทยบางคนเสนอความเห็นว่าเป็นเช่นนั้นเพราะคุณทักษิณต้องการผูกขาดการมีวิสัยทัศน์ ไม่จำเพาะแต่ในพรรคไทยลงไทย หากครอบคลุมทั้งสังคมไทย ใครก็ตามที่มีความเห็นต่างจากคุณทักษิณ หรือมีวิสัยทัศน์ไม่เหมือนคุณทักษิณ คุณทักษิณไม่รีรอที่จะวิพากษ์ บางครั้งด้วยถ้อยคำและอาการอันรุนแรง พร้อมทั้งตีตราว่าเป็นพวก 'ชาประจัม ด้วยเหตุที่วัฒนธรรมการวิพากษ์มิได้อยู่ในสายเลือดของคุณทักษิณ คุณทักษิณจึงไม่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปการศึกษา

คุณทักษิณมีอำนาจล้นฟ้าในพรรคไทยลงไทย ผู้คนภายในพรรคต้องปฏิบัติตามคำบัญชาของคุณทักษิณ เมื่อคุณทักษิณสั่งห้ามมีจินตนาการ ทุกคนพร้อมใจไม่มีจินตนาการ เมื่อคุณทักษิณสั่งห้ามวิจารณ์พรรค ทุกคนต้องรูดชิปปาก จนเป็นเหตุให้ชิปขาดตลาด ใครขัดขึ้น ต้องเผชิญบทลงโทษอย่างรุนแรง ไม่เพียงแต่จะมีได้รับจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความหมายถึงการอดอยากปากแห้งตามนิยามของนักการเมืองรุ่นลายครามแล้ว ยังผลให้ต้องตัดขาดจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ไม่ว่าจะในระบบการแบ่งเขตเลือกตั้งหรือระบบ

บัญชีรายชื่อพรรคอีกด้วย เพราะพรรคไทยลงไทยเตะออกนอกพรรค อันเป็นผลจากการเลี้ยงไม่เชื่อง

ด้วยกฎกติกาที่ตั้งที่พรรคนาข้างต้นนี้ วิสัยทัศน์และนวัตกรรมทางการเมืองของพรรคไทยลงไทยจึงแขวนอยู่กับคุณทักษิณแต่เพียงผู้เดียว ผู้คนในพรรคนั้นคุ้นเคยกับการเดินตามหลังคุณทักษิณ จากนิสัยกลายเป็นสันดาน กระบวนการคัดสรรผู้นำพรรคตายสนิท ไม่มีใครสู้บมรดกคุณทักษิณในพรรคได้ คุณทักษิณมีส่วนทำลายผู้นำพรรคด้วย เพราะคุณทักษิณไม่ชอบให้ลูกพรรคแปลงรัศมีก้าวล้ำคุณทักษิณ ใครก็ตามที่แปลงรัศมีเป็นผู้นำพรรค กระบวนการคัดสรรภายในพรรคแทนที่จะคัดเข้า กลับคัดออก นักรัฐศาสตร์บางคนเปรียบคุณทักษิณกับมหาเธร์ โมฮัมหมัด บางคนกล่าวว่า แม้แต่หมาเจ๋อตุ๋งยังต้องเรียกคุณทักษิณว่าพี่

คุณทักษิณตั้งใจดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียง 2 สมัย แต่เมื่อครบวาระ ไม่ปรากฏว่ามีใครในพรรคไทยลงไทยสามารถสู้บมรดกตำแหน่งต่อจากคุณทักษิณได้ ผู้คนในพรรคนั้นพากันขอรับรองและอ้อนวอนให้คุณทักษิณอยู่ในตำแหน่งต่อไป เพราะไม่มีใครในปฐพีที่ดีและเก่งไปกว่าคุณทักษิณ คุณทักษิณเป็นมนุษย์ปุถุชนที่ยังมีกิเลสตัณหา ไหนเลยจะสามารถฝืนคำเยินยอเหล่านี้ได้ จึงมีใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่คุณทักษิณต้องกลับคำเพื่อชาติ ยอมรับตำแหน่งเป็นสมัยที่สาม และบัดนี้ล่วงเข้าสู่สมัยที่เจ็ด ยาวนานกว่าอดี้อามิน และโก๊ะจ๊กตง แต่ยังไม่แซงหน้ามหาเธร์ โมฮัมหมัด

คุณทักษิณมีทักษะและฝีมืออันเลอเลิศในการจัดเมฆนโยบาย ประชาชนในระดับรากหญ้าล้วนติดใจอาหารจานเด็ดของคุณทักษิณ คุณทักษิณเปลี่ยนแปลงเมนูในจังหวัดอันเหมาะสมจนเป็นที่ถูกอกถูกใจประชาชนผู้บริโภครส่วนใหญ่ และนี่เองที่ทำให้คุณทักษิณสามารถกุมอำนาจรัฐได้ยาวนาน แม้คุณทักษิณสูญเสียคะแนนนิยมในหมู่ชนชั้นกลางและชนชั้นสูง รวมตลอดจนประชาชนในเขตนาคร เนื่องจากคนเหล่านั้นเห็นว่า คุณทักษิณมีผลประโยชน์ทับซ้อน และบรรดาคณเฑาะ์ที่ที่คุณทักษิณใช้งานล้วนเป็นนักสวาปามที่น่ารังเกียจ แต่คุณทักษิณก็ไม่ยี่หระ ยังคงอาศัยทักษะและฝีมือในการจัดเมฆนโยบาย จนชนะการเลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่า เพียงแต่ว่า พื้นที่ในรัฐสภาที่คุณทักษิณยึดได้ลดน้อยถอยลงหลังการเลือกตั้งปี จ.ศ. 1371 เป็นต้นมา

คุณทักษิณเป็นทาสปากของตัวเอง เพราะชอบลั่นวาจาโดยปราศจากการไตร่ตรอง จนคำว่า "ปากทักษิณ" ปรากฏในพจนานุกรมเกือบทุกฉบับ นานมาแล้วที่คุณทักษิณเปล่งมธุรสวาจาว่า ปัญหาการจราจรในกรุงรัตนโกสินทร์ต้องหมดไปภายใน 6 เดือน จนกลายเป็นเรื่องโปกฮาในหมู่ผู้คนที่จ้องจับผิดคุณทักษิณ ทุกวันนี้คุณทักษิณต้องเดินทางโดยเฮลิคอปเตอร์ รถหุระดับพันล้านต้องจอดทิ้งไว้ในบ้าน เพราะทันทีที่รถไต่ล่อออกนอกบ้าน ก็ต้องเผชิญปัญหาจราจรจลาจลเสียแล้ว

คุณทักษิณประกาศให้ยาบ้าหมดไปในเดือนธันวาคม จ.ศ. 1365 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ายาบ้ายังคงดำรงอยู่ โดยที่สุตรยาเสพติดมีความหลากหลายมากกว่าเดิม รัฐบาลตรากฎหมายห้าม

เรียกชื่อยาบ้า อันเป็นไปตามคำแนะนำของที่ปรึกษาคุณทักษิณเอง ชื่อ 'ยาบ้า' หายไปจากสังคมไทยคู่ใจเกี่ยวกับการอันตรายของยาบ้า บัดนี้ ผู้คนในสังคมไทยรู้จักแต่ 'ยาบีน' ไม่มีใครรู้จัก 'ยาบ้า'

คุณทักษิณลั่นวาจาว่า คนจนต้องหมดไปในปี จ.ศ. 1371 แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คนจนซึ่งเป็นโรคคือความรวย ยังคงดำรงอยู่หลังปี จ.ศ. 1371 ความข้อนี้นับว่าแตกต่างจากสมาชิกพรรคไทยลงไทยที่ไม่มีใครเป็นโรคคือความรวย มีแต่คนเป็นโรคคือความจน แต่การที่คนจนยังดำรงอยู่ อันไม่เป็นไปตามประกาศิตของคุณทักษิณ ทำให้คุณทักษิณเสียหน้าไม่น้อย บริวารของคุณทักษิณช่วยกู้หน้าด้วยการตรากฎหมายว่าด้วยการสูญพันธุ์ของคนจนในสังคมไทย โดยกำหนดเส้นความยากจน (Poverty Line) ณ ระดับรายได้เท่ากับศูนย์ เฉพาะครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำกว่าศูนย์เท่านั้นที่ถือเป็นครัวเรือนยากจน

พรรคการเมืองของคุณทักษิณ เมื่อแรกเริ่มมิได้ชื่อพรรคไทยลงไทย แต่เป็นเพราะรัฐบาลคุณทักษิณเลือกแก้ปัญหาด้วยวิธีฉาบฉวย ซึ่งเน้นการหว่านเงินเป็นด้านหลัก โดยมีอาจแก้ปัญหาในขั้นฐานราก ในไม่ช้า สื่อมวลชนเริ่มขนานนามพรรคของคุณทักษิณว่า พรรคไทยลงไทย ปรากฏว่าข้อนี้ติดตลาด จนบัดนี้ไม่มีใครจดจำชื่อพรรคดั้งเดิมของคุณทักษิณอีกเลย

แรงต่อต้านคุณทักษิณนอกพรรคไทยลงไทย แม้จะมีการรวมตัวอย่างหนาแน่นเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา มีอาจสร้างความระคายแก่คุณทักษิณแม้แต่น้อย สิ่งที่คุณทักษิณกังวลมากกว่ากลับเป็นปัญหาภายในพรรคไทยลงไทยนั่นเอง พรรคไทยลงไทยอาศัยธรรมาภิบาลในการดำเนินกิจการเมืองร้อยพ่อพันแม่เข้าพรรค จนมีการกล่าวขวัญถึงระบอบธนาธิปไตย พรรคไทยลงไทยกลายเป็นหลุมดำใหญ่ในสังคมการเมืองไทยที่มีแรงดึงดูดมหาศาล เมื่อสตีเฟน ฮอว์กิง (Stephen Hawking) มาเมืองไทยในปี จ.ศ. 1375 เจ้าพ่อหลุมดำถึงกับตกตะลึง เพราะไม่เคยพานพบหลุมดำที่มีแรงดูดมากมายเช่นนี้ ฮอว์กิงเตือนคุณทักษิณว่า ระวังหลุมดำจะระเบิด แต่คุณทักษิณเห็นเป็นเรื่องขวนขวาย

ในไม่ช้าไม่นานต่อมา หลุมดำในพรรคไทยลงไทยเริ่มรวมพลังดูดคุณทักษิณ ถึงคุณทักษิณจะกำหนดกฎกติกาห้ามดูดภายในพรรค แต่พลังแห่งหลุมดำมากมายเกินกว่าที่ควบคุมได้ คุณทักษิณฝ่ายยอมตามแรงดูดของหลุมดำ เมื่อหลุมดำแผ่รังสีอำมหิตเข้าสู่รัฐสภา คุณทักษิณเริ่มมีอาจควบคุมและกำกับรัฐสภาได้ พลังแห่งหลุมดำทำให้เกิดการตีรวนในรัฐสภา กฎหมายหลายฉบับของคุณทักษิณมีอาจผ่านรัฐสภาได้ เนื่องเพราะการตีรวนดังกล่าวนี้ ต่อเมื่อคุณทักษิณยอมจำนนต่อแรงดูดของหลุมดำ กฎหมายจึงผ่านสภาได้ นักรัฐศาสตร์เปรียบเทียบเหตุการณ์ดังกล่าวนี้กับยุค จ.ศ. 1333-1334 เมื่อพรรคสหประชาไทยเป็นใหญ่ในแผ่นดิน

อาการข้อเท้าทางการแพทย์ของคุณทักษิณปรากฏให้เห็นหลายปีแล้ว เพราะต้อง
อดทนต่อการถูกดูตมมาเป็นเวลาช้านาน จากการดูประจำเดือน ขยายมาเป็นการดูประจำสัปดาห์
บัดนี้พัฒนามาเป็นการดูประจำวัน ไม่เพียงแต่ความถี่ในการดูจะเพิ่มขึ้นเท่านั้น แต่อาการดูอัน
มูมมามยังทำให้คุณทักษิณเหลืออดอีกด้วย และนี่เองเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้คุณทักษิณต้อง
ลาออกจากพรรคไทยลงไทย

ไม่มีใครล่วงรู้ความในใจของคุณทักษิณว่า จะย้ายไปอยู่พรรคใด

หมายเหตุ เรื่องสั้นเรื่องนี้สำหรับหนังสือพิมพ์ผู้จัดกวน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 25 สิงหาคม 2547

ภาคที่สอง

การบริหารราชการแผ่นดิน

รัฐบาลเก่าแก่

เมื่อแรกที่มีการฉายภาพรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ว่าเป็นรัฐบาล CEO ผมมีข้อกังขาในดวงจิตว่า ท่านนายกฯทักษิณเป็น CEO ตั้งแต่เมื่อไร ผมเก็บข้อกังขานี้ไว้ในใจมาเป็นเวลากว่า 3 ปี บัดนี้ร้อนอรุมาอาจแบกรับข้อกังขานี้ต่อไปได้

ผมเป็นคนมีความรู้น้อย ในประการสำคัญ ผมรู้ไม่หมดแม้แต่เรื่องเดียว หากผมขยายชี้เท่าอ จนมี่เสียงเยาะหยันขับขานโดยทั่วไป ผมคิดว่า ผมทนได้

CEO ย่อมาจากคำว่า Chief Executive Officer หมายถึง หัวหน้าพนักงานระดับผู้บริหารของหน่วยธุรกิจ หน่วยธุรกิจที่มีตำแหน่ง CEO มักเป็นหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ ในประการสำคัญ เป็นหน่วยธุรกิจที่มีการแบ่งแยกกระหว่างความเป็นเจ้าของ (Ownership) กับการควบคุมจัดการ (Control) กล่าวคือ ผู้มีส่วนเป็นเจ้าของมิได้มีอำนาจควบคุมจัดการบริษัท ส่วนผู้มีส่วนควบคุมจัดการมิได้มีส่วนเป็นเจ้าของ หากถือหุ้นอยู่บ้าง หุ้นที่ถือมีสัดส่วนน้อยนิดจนไม่รู้สึกลำบากในความเป็นเจ้าของนั้น

ในหน่วยธุรกิจขนาดใหญ่ คณะกรรมการบริหารเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง CEO หาก CEO มีประพฤติกกรรมส่อไปในทางฉ้อฉล หรือบริหารงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ คณะกรรมการบริหารอีกนั่นแหละที่มีอำนาจถอดถอน CEO นอกจากนี้ ผู้ถือหุ้นอาจเสนอญัตติการถอด CEO ออกจากตำแหน่งในการประชุมผู้ถือหุ้นประจำปีได้อีกด้วย กล่าวโดยสรุปก็คือ การเข้าสู่ตำแหน่งและการออกจากตำแหน่ง CEO มีกระบวนการที่ชัดเจน

CEO มีฐานะเป็นเพียงลูกจ้างบริษัท โดยทั่วไปมีสัญญาการจ้างงาน ซึ่งระบุเงื่อนไขการจ้างงาน กำหนดเวลาการจ้างงาน และผลตอบแทนที่ได้รับ (Executive Compensation) CEO มีความรับผิดชอบฐานต่อผู้ถือหุ้น คณะกรรมการบริหารบริษัทเป็นผู้ควบคุมกำกับ CEO ในนามของผู้ถือหุ้น หาก CEO ทำงานดี บริษัทรุ่งเรือง คณะกรรมการบริหารอาจมีมติปูนบำเหน็จผลตอบแทนทั้งในรูปเงินเดือนและโบนัส รวมตลอดจนการให้โอกาสในการถือหุ้นบริษัท (Stock Option) อีกด้วย หาก CEO ทำงานไม่ดี ก็อาจถูกลดทอนอำนาจหรือถูกถอดออกจากตำแหน่ง

ท่านผู้อ่านที่ตามข่าว Comcast ยักษ์ใหญ่ในธุรกิจโทรคมนาคมไล่ล่าซื้อ Walt Disney คงทราบดีว่า ไมเคิล ไอสเนอร์ (Michael Eisner) CEO คนสำคัญในโลกธุรกิจถูกถอนอำนาจการบริหารเนื่องจากผู้ถือหุ้นไม่พอใจ และอาจถูกกดดันให้ออกจากตำแหน่งในไม่ช้านี้ บทเรียนสำคัญจากโลกธุรกิจก็คือ ตำแหน่ง CEO หาได้มีความยั่งยืนสถาพรไม่

ภูมิความรู้อันน้อยนิดที่ผมพรรณนาข้างต้นนี้ ทำให้ผมมีข้อกังขาว่า ท่านนายกฯทักษิณเป็น CEO ตั้งแต่เมื่อไร ผมตรวจสอบประวัติของท่านจากหนังสือฉบับสืบเล่ม ก็ไม่พบว่า

ท่านเคยเป็น CEO ในบริษัทใด เมื่อท่านลาออกจากราชการ และประกอบธุรกิจส่วนตัว ธุรกิจของท่านมีลักษณะเป็นธุรกิจครอบครัว หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Family Business แม้ธุรกิจของท่านจะเติบโตใหญ่จนกลายเป็นบริษัทมหาชน ก็ยังคงดำรงลักษณะธุรกิจในครอบครัวอย่างมั่นคง เมื่อท่านนายกฯเป็นผู้บริหารธุรกิจครอบครัว ท่านเป็นเจ้าของได้เป็น CEO ไม่ เพราะท่านเป็นทั้งเจ้าของและผู้บริหารจัดการ ท่านรับผิดชอบตนเองและครอบครัว และรับภาระความเสี่ยงจากการตัดสินใจในการลงทุนและการบริหาร หากผลการประกอบการดีมีกำไร ท่านและครอบครัวย่อมได้ประโยชน์จากกำไรนั้นโดยตรง หากผลการประกอบการไม่ดี ท่านและครอบครัวย่อมต้องเป็นผู้รับภาระการขาดทุนที่เกิดขึ้น ไม่มีใครปลดท่านออกจากตำแหน่งผู้บริหารจัดการ เพราะเหตุที่เกิดการขาดทุนนั้น

ผมถือว่า ท่านนายกฯทักษิณเป็นเจ้าแก๊ว คู่ใจเดียวกับที่ผมถือว่า คุณชิน ใสภณพนิช เป็นเจ้าแก๊ว เพราะทั้งสองท่านเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ที่มีอำนาจการควบคุมจัดการธุรกิจที่ตนเป็นเจ้าของอย่างชัดเจน ผมมิได้นับคุณชินเป็น CEO คู่ใจเดียวกับที่ผมได้นับไอ้โกคนชายกาแพ่ข้างบ้านผมเป็น CEO ธุรกิจที่มีเจ้าแก๊วเป็นผู้บริหารมีวัฒนธรรมแตกต่างจากธุรกิจที่มี CEO เป็นผู้บริหารอย่างสำคัญ ผมมีความเห็นว่า การนับเนื่องบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็น CEO มิอาจทำได้เพียงด้วยการดูชื่อตำแหน่ง หากแต่ต้องพิจารณาวัฒนธรรมการทำงานเป็นปัจจัยสำคัญ

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจะได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาล CEO ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีว่า ครึ่งหนึ่งมีภูมิลำเนาเป็น CEO ผมนั่งวิเคราะห์รัฐบาลทักษิณรวม 7 ชุด แล้วพบว่า รัฐบาลทักษิณมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ส่วน อันได้แก่ ตัวแทนกลุ่มพลังยึดอาชีพไทย ตัวแทนกลุ่มพลังอำนาจมาตุยาธิปไตย กลุ่มนักธุรกิจ และกลุ่มเทคโนโลยีภาคเอกชน (Private-Sector Technocrats)

ผมนับคุณสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ นายแพทย์พรหมินทร์ เลิศสุริย์เดช และนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี เป็นเทคโนโลยีภาคเอกชน ในกลุ่มนักธุรกิจ ผมมองไม่เห็น CEO ผมเห็นแต่เจ้าแก๊ว ไม่ว่าจะเป็นคุณประชา มาลินนท์ คุณอดิศักดิ์ โพธารามิก หรือคุณพงษ์ศักดิ์ รักตพงศ์ไพศาล ถึงจะมีการจัดตั้งรัฐบาลทักษิณ 8 โครงสร้างของคณะรัฐมนตรีคาดว่ามีได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

ในเมื่อผมนับท่านนายกฯทักษิณเป็นเจ้าแก๊ว และผมมองไม่เห็น CEO ในหมู่คณะรัฐมนตรีแม้แต่คนเดียว ผมจึงรับไม่ได้กับการกล่าวอ้างว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาล CEO เพราะตามการวิเคราะห์ของผม รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นรัฐบาลของเจ้าแก๊ว โดยเจ้าแก๊ว และเพื่อเจ้าแก๊ว แต่ผมใคร่ขอเตือนท่านผู้อ่านว่า อย่าได้เชื่อบทวิเคราะห์นี้มากนัก เพราะผมมีคลื่นสมองน้อยมาแต่กำเนิด

ผมเชื่อว่า เรามีโอกาสเข้าใจพื้นฐานของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้อย่างถ่องแท้ หากเราไม่เข้าใจพื้นฐานของพรรคไทยรักไทย ตามบทวิเคราะห์ของผม ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ เป็นพรรคขุนนางนักการเมือง พรรคไทยรักไทยเป็นพรรคเจ้าแก๊ว ไม่แตกต่างจากพรรคชาติไทยและ พรรคชาติพัฒนาในปัจจุบัน ความแตกต่างสำคัญอยู่ที่โครงสร้างความเป็นเจ้าของ (Structure of Ownership) แม้ว่าพรรคการเมืองไทยจะมีหุ้นส่วน แต่พรรคประชาธิปัตย์มีโครงสร้างความเป็น เจ้าของที่ค่อนข้างกระจัดกระจาย ในขณะที่พรรคไทยรักไทย พรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนา มี โครงสร้างความเป็นเจ้าของที่กระจุกตัวอย่างสูง จนสามารถบอกได้ว่า ใครเป็นเจ้าแก๊วของพรรค ใน เมื่อพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคเจ้าแก๊ว พรรคไทยรักไทยจะผลิตรัฐบาล CEO ได้อย่างไร?

เจ้าแก๊วย่อมเป็นใหญ่ในกงสี มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจในการลงทุนและการ บริหาร ลูกจ้างกงสีมีอาจแสดงความกระด้างกระเดื่องได้ เพราะอาจถูกไล่ออกจากงานได้โดยง่าย เจ้าแก๊วจะกระจายอำนาจในการบริหารหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับตัวเจ้าแก๊วเอง เจ้าแก๊วจะรับฟังความเห็น ของลูกน้องหรือไม่ ก็ขึ้นอยู่กับตัวเจ้าแก๊วเฉกเช่นเดียวกัน ไม่มีใครควบคุมและกำกับเจ้าแก๊วได้ ยกเว้น แต่เมียเจ้าแก๊วเท่านั้น

เจ้าแก๊วบางคนอาจต้องการหลงฐิเป็นผู้ช่วยในการบริหาร เป็นหูเป็นตาในการดูแลกงสี หากหลงฐิทำงานได้ไม่ดั่งใจ อาจปลดออกจากตำแหน่ง โดยให้ทำงานตำแหน่งอื่น หรือไม่ก็ไล่ออก จากงาน

เจ้าแก๊วบางคนชอบวิพากษ์คนอื่น แต่ไม่ชอบให้คนอื่นวิพากษ์ตนเอง ลูกจ้างที่บังอาจ วิพากษ์เจ้าแก๊ว ย่อมมีอาจมีการงานที่ยั่งยืนได้ ภายใต้ระบบธุรกิจเจ้าแก๊ว การวิพากษ์มีความ ไร้สมมาตรอย่างยิ่ง เพราะเจ้าแก๊ววิพากษ์ข้างเดียว แต่ไม่ยอมให้ผู้อื่นวิพากษ์ตนเอง วัฒนธรรมการ วิพากษ์ ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญของความก้าวหน้าแห่งวิทยาการและเทคโนโลยี จึงยากที่จะเติบโตได้ ภายใต้ระบบเจ้าแก๊ว

ในเมื่อพรรคไทยรักไทยเป็นพรรคเจ้าแก๊ว และรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็น รัฐบาลเจ้าแก๊ว ประกอบกับพรรคไทยรักไทยวางแผนที่จะยึดครองอำนาจรัฐต่อไปอีก 10-20 ปี สังคม การเมืองไทยย่อมก้าวเข้าสู่ยุคเจ้าแก๊วอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ต่อแต่นี้ไปจะเข้าใจการเมืองไทยได้ อย่งถ่องแท้ ก็ต้องทำความเข้าใจระบบเจ้าแก๊ว ซึ่งยังมีการศึกษาวิจัยน้อยมาก

การเมืองระบบเจ้าแก๊วมีความละม้ายคล้ายคลึงการเมืองระบบพ่อขุน ต่างกันแต่เพียง ว่า เจ้าแก๊วเป็นตัวแทนกลุ่มทุน ส่วนพ่อขุนเป็นตัวแทนกลุ่มพลังอำนาจมาตยาธิปไตย เจ้าแก๊วเหมือนกับ พ่อขุนที่ต้องการเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงแต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่พ่อขุนชูคำขวัญ ‘เชื้อผู้นำ ชาติพันธุ์ไทย’ เจ้าแก๊วชูคำขวัญ ‘เชื้อผู้นำ ชาติรุ่งเรือง (8%)’ ทั้งเจ้าแก๊วและพ่อขุนต่างยึดกุมปรัชญา งานคือเงิน ‘เงินคืองาน บันดาลสุข’

ภายใต้ระบบเจ้าแก็ ประชาชนยากที่จะมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เพราะเจ้าแก็ทำตัวเป็นคุณพ่อรู้ดี ไม่มีอะไรได้ดวงอาทิตย์ที่เจ้าแก็ไม่รู้ ในเมื่อเจ้าแก็รู้ดีกว่าใครๆ จะไม่มีใครในหล้าที่ตัดสินใจนำชาติได้ดีกว่าเจ้าแก็ ดังนั้น ประชาชนจึงมีหน้าที่เพียงประการเดียว ซึ่งก็คือการเดินทางตามหลังเจ้าแก็ รับรองว่าหมาไม่กัด เว้นแต่เจ้าแก็จะหันมากัดเอง

ภายใต้การเมืองระบบเจ้าแก็ ประชาสังคมมีอาจคาดหวังว่า รัฐบาลจะมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ไม่ต้องพูดถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ไม่ต้องคาดหวังความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดิน และโปรดอย่าเอ่ยอ้างถึงกลไกความรับผิดชอบของผู้นำรัฐบาล เจ้าแก็ซึ่งเป็นทั้งเจ้าของและผู้บริหารจัดการ ย่อมต้องรับผิดชอบต่อตนเองเป็นปฐม รับผิดชอบต่อลูกจ้างไม่ รวมทั้งความโปร่งใสก็เป็นเรื่องของเจ้าแก็เอง ลูกจ้างไม่เกี่ยว ในเมื่อเจ้าแก็เป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสี่ยงในการลงทุนและการบริหารแต่เพียงผู้เดียว ย่อมไม่มีเหตุผลในการให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ

คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า ประชาชนมิใช่ลูกจ้างเจ้าแก็ และประเทศมิใช่กงสีที่เจ้าแก็เป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว การบริหารราชการแผ่นดินภายใต้ระบบเจ้าแก็อาจนำหายนภัยมาสู่ประเทศชาติได้โดยง่าย

ผมใช้เวลากว่า 3 ขวบปีในการติดตามความเป็นไปในพรรคไทยรักไทย และประพฤติกกรรมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร บัดนี้ ผมได้แต่ร้อง Eureka! Eureka! เมื่อผมพบว่าแนวความคิดว่าด้วยพรรคเจ้าแก็ รัฐบาลเจ้าแก็ และการเมืองระบบเจ้าแก็เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการทำความเข้าใจการเมืองไทยยุคปัจจุบัน

ในขณะที่ผมกำลังเขียนบทความนี้ สื่อมวลชน ทั้งหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ รายงานข่าวการปรับคณะรัฐมนตรีที่คาดว่าจะประกาศในวันนี้ (10 มีนาคม 2547) ในช่วงเวลา 3 ปีเศษที่ผ่านมา พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จัดตั้งรัฐบาลไปแล้ว 7 ชุด โดยถัวเฉลี่ยแล้วอยู่ในตำแหน่งชุดละ 5 เดือน การปรับคณะรัฐมนตรีครั้งนี้เป็นชุดที่ 8 หลายคนเชื่อว่าเป็นการปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อหนีการอภิปรายไม่ไว้วางใจ บางคนเชื่อว่า ท่านนายกษทักษิณกำลังมองหา CEO มาเป็นรัฐมนตรี กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ลีลาในการปรับคณะรัฐมนตรีของท่านนายกษทักษิณเป็นลีลาของเจ้าแก็โดยแท้ เพราะเมื่อเจ้าแก็ไม่สบอารมณ์ที่หลงฐูทำงานมิได้ตั้งใจ เจ้าแก็ก็ปลดหลงฐูออกจากตำแหน่งเกือบโดยฉับพลัน

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 มีนาคม 2547

Technocrats หายไปไหน?

คนที่ติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เริ่มมีคำถามผุดขึ้นในใจว่า เทคโนโลยีหายไปไหน เพียงช่วงเวลา 2 ปีที่รัฐบาลนี้บริหารราชการแผ่นดิน เทคโนโลยีในสังกัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจพากันหายหน้าหายตา จนก่อให้เกิดข้อกังขาว่า ถ้าเทคโนโลยีสูญพันธุ์เสียแล้ว

ผมแปล Technocrats ว่า "ขุนนางนักวิชาการ" อาจารย์อัมมาร สยามวาลา ท่านเคยใช้คำว่า "วิทยาริปัตย์"

การศึกษากลุ่มขุนนางนักวิชาการที่เป็นงานบุกเบิกเป็นของศาสตราจารย์ลอเรนส์ สไตเฟล (Laurence D. Stifel) ผมได้สานต่อการศึกษาเรื่องนี้ในหนังสือเรื่อง *กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย : บทวิเคราะห์เชิงประวัติศาสตร์เศรษฐกิจการเมือง พ.ศ.2475-2530*

เทคโนโลยีเป็นข้าราชการผู้บริหารระดับกลาง (Middle-Level Executive) มีหน้าที่ดูแลการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ติดตามการเปลี่ยนแปลงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ วิเคราะห์ปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น คาดการณ์สถานะเศรษฐกิจในอนาคต และนำเสนอการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจเดิม และ/หรือผลักดันนโยบายเศรษฐกิจใหม่ ข้าราชการกลุ่มนี้มีบทบาทสำคัญในการนำอภิปรายในการประชุมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ แม้จะมีผู้ใช้กำหนดนโยบายหรือผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการกำหนดนโยบาย แต่ก็เป็นผู้มีบทบาทในขั้นตอนสำคัญของกระบวนการกำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการป้อนข้อมูลและการหล่อหลอมความคิดเห็นของผู้มีหน้าที่ตัดสินใจ

ในบรรดากลุ่มขุนนางนักวิชาการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจทั้งหมด กลุ่มที่มีอิทธิพลและสำคัญที่สุดเป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาคและยุทธศาสตร์การพัฒนา อันได้แก่ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานประมาท และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองยุติลงเป็นต้นมา กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีผู้นำที่เด่นชัดในแต่ละยุคแต่ละสมัย ประชาสังคมไทยรับรู้ว่ามีใครเป็นผู้นำขุนนางนักวิชาการในกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ในบรรดาผู้นำเหล่านี้ ชื่อของอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ดู

จะโดดเด่นกว่าผู้อื่น แม้จนบัดนี้ยังเป็นทีกล่าวขาน เสนาะ อนุภากุล และ ม.ร.ว.จตุมงคล ใสณกุล อาจเป็นผู้นำขุนนางนักวิชาการคนท้ายๆ ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

โครงสร้างส่วนบนของระบบเศรษฐกิจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดบทบาทของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ในยุคสมัยที่สังคมการเมืองไทยเป็นสังคมอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Policy) ที่มีการปกครองทั้งระบอบเผด็จการและระบอบกึ่งเผด็จการกึ่งประชาธิปไตย ขุนนางนักวิชาการเป็นกลุ่มที่มีบทบาทอันโดดเด่นในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ส่วนสำคัญเป็นเพราะลักษณะเทคนิควิชาการ (Technicality) ของนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอันซับซ้อนเกินกว่าที่จะรับรู้ได้หากปราศจากความรู้หลักและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ ด้วยเหตุดังนี้ ชนชั้นปกครองจึงเป็นเพียง 'ตรายาง' ที่ให้ความเห็นชอบแนวนโยบายเศรษฐกิจที่นำเสนอโดยขุนนางนักวิชาการ การถกเถียงว่าด้วยแนวนโยบายเศรษฐกิจเป็นเรื่องภายในระบบราชการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะนักเศรษฐศาสตร์นอกกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ทั้งในชุมชนวิชาการและภาคธุรกิจ เอกชนขาดความเข้มแข็ง

เมื่อสังคมอำมาตยาธิปไตยลงรากปักหลักอย่างค่อนข้างมั่นคง สมาชิกกลุ่มขุนนางนักวิชาการเริ่มไต่บันไดแห่งอำนาจขึ้นเป็นชนชั้นปกครอง ขุนนางนักวิชาการจำนวนไม่น้อยเติบโตขึ้นมาเป็นรัฐมนตรีในยุคถนนอม - ประภาส รวมทั้งรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 การเลื่อนฐานะจากเทคโนโลยีเป็นรัฐมนตรียังคงปรากฏต่อมาในรัฐบาลเปรม 1-3 (2523-2526) แต่แล้วพลังกลับถดถอยในยุครัฐบาลเปรม 4-5 (2526-2531)

แม้รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยในเบื้องต้น แต่กลับกลายเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังยึดอาธิปไตยในบั้นปลาย การแย่งชิงอำนาจรัฐระหว่างกลุ่มอำมาตยาธิปไตยกับกลุ่มยึดอาธิปไตยเป็นไปอย่างเข้มข้นในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม และจบลงด้วยชัยชนะของกลุ่มยึดอาธิปไตยเมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีอำนาจบริหารราชการแผ่นดิน (2531-2534)

รัฐบาลพลเอกชาติชาย โดยคณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกจงใจลดรอนอำนาจของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ซึ่งในเวลานั้นนายเสนาะ อนุภากุล เป็นผู้นำ และพยายามเข้าไปสวมบทบาทแทนกลุ่มขุนนางนักวิชาการ แต่กลุ่มขุนนางนักวิชาการกลับฟื้นคืนชีพเมื่อเกิดการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยกลับมามีบทบาทในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งโดยรูปลักษณะเป็นรัฐบาลของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย แต่โดยเนื้อแท้เป็นรัฐบาลของกลุ่มทุน

ฐานอำนาจของกลุ่มขุนนางนักวิชาการได้รับความเสียหายอย่างใหญ่หลวงเมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ประชาสังคมไทยเริ่มมีข้อกังขาเกี่ยวกับความสามารถทางวิชาการของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง เพราะความผิดพลาดในการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคนำหายนภัยมาสู่สังคมเศรษฐกิจไทย ชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน ภาพของขุนนางนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถ มีความซื่อสัตย์ สุจริต และเห็นแก่ประโยชน์ของสังคมโดยรวมยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว มลายหายไปจนเกือบหมดสิ้น ภาพเช่นนี้ไม่เพียงแต่จะไม่ปรากฏในธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเท่านั้น หากยังไม่ปรากฏในกระทรวงอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับนโยบายเศรษฐกิจอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ในระยะเวลาคrisisเศรษฐกิจที่ผ่านมา คุณลักษณะของขุนนางนักวิชาการแปรเปลี่ยนไปมาก 'กฎเหล็ก' ที่อาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ สถาปนาเพื่อธำรง 'พรหมจรรย์ของขุนนางนักวิชาการ' ในข้อที่ไม่ข้องแวะกับผลประโยชน์ทางธุรกิจทั้งในฐานะผู้บริหาร ผู้ถือหุ้น และพนักงานของวิสาหกิจเอกชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันปัญหาความขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflicts of Interest) ถูกทำลายอย่างราบคาบ จนท้ายที่สุดขุนนางนักวิชาการมีจิตวิญญาณไม่ต่างจากสัตว์เศรษฐกิจ ผู้มีความละโมภและเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวยิ่งกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ในแง่นี้กลุ่มขุนนางนักวิชาการทำลายตนเองไม่น้อยไปกว่าที่ถูวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ทำลาย

รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540-2543) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนอัตลักษณ์ของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ความเสื่อมโทรมทั้งด้านวิชาการและจริยธรรมทำลายความน่าเชื่อถือของกลุ่มนี้ กลุ่มขุนนางนักวิชาการตกต่ำถึงที่สุดในยุครัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ Strong Prime Minister นอกจากไม่ต้องการให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการมีผู้นำดูจดังที่เคยมีในอดีตแล้ว ยังไม่ต้องการให้กลุ่มขุนนางนักวิชาการขึ้นมากำหนดนโยบายอีกด้วย

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยรุกคืบไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค อันเป็นปรากฏการณ์สุดท้ายของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ ต่อแต่นี้ไปรัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบาย ขุนนางนักวิชาการมีหน้าที่นำนโยบายไปดำเนินการ

ณ บัดนี้ เทคโนโลยีกำลังสูญพันธุ์

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจจรคนเจ้าพระยา”
นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนกันยายน 2546

ภาคที่สาม

เศรษฐกิจกระแสทุน

3.1 Thaksinomics

ทักษิณอมิกส์ (Thaksinomics)

ภาคที่ 1 – ทักษิณอมิกส์ (Thaksinomics) คืออะไร

คำว่า “ทักษิณอมิกส์” (Thaksinomics) มาจากคำว่า “ทักษิณ” (Thaksin) ผสมกับคำว่า “อีโคโนมิกส์” (Economics) ซึ่งเมื่อรวมกันแล้วอาจจะมีความหมายว่า “เศรษฐศาสตร์ของคุณทักษิณ” “เศรษฐศาสตร์โดยคุณทักษิณ” หรือ “เศรษฐศาสตร์เพื่อคุณทักษิณ”

เราสามารถวิเคราะห์ทักษิณอมิกส์ได้หลายแนวทาง ดังเช่น การวิเคราะห์ทักษิณอมิกส์ในฐานะสำนักความคิดทางเศรษฐศาสตร์ การวิเคราะห์ทักษิณอมิกส์ในฐานะเมนูนโยบายเศรษฐกิจ หรือการวิเคราะห์ทักษิณอมิกส์ในฐานะยี่ห้อทางการเมือง (Political Brandname)

แนวทางแรก คือ การมองทักษิณอมิกส์ในฐานะ “สำนักความคิดทางเศรษฐศาสตร์” จะเห็นได้ว่าทักษิณอมิกส์**มิได้**ผลิตองค์ความรู้ใหม่ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ และ**มิได้**ผลิตปรัชญาทางเศรษฐศาสตร์เพื่ออธิบายพฤติกรรม ปรากฏการณ์ และปัญหาทางเศรษฐกิจในสังคม แต่ต้องการนำเสนอเมนูนโยบายเศรษฐกิจสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน

แนวทางที่ 2 คือ การมองทักษิณอมิกส์ในฐานะ “เมนูนโยบายเศรษฐกิจ” ทักษิณอมิกส์มีเมนูนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญอยู่ 2 เมนู ได้แก่ นโยบายประชานิยม (People-centered Policy Menu) และยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี (Dual-Track Economic Development Strategy) สาระสำคัญของทักษิณอมิกส์มีการลื่นไหล ไม่คงตัว ขึ้นอยู่กับ Hyper-Activeness ของคุณทักษิณ ดังนั้น เราจึงต้องประมวลอย่างรอบด้านโดยวิเคราะห์จากสุนทรพจน์และบทสัมภาษณ์ที่เปลี่ยนไปเปลี่ยนมา รวมตลอดจนข้อเขียนของที่ปรึกษาผู้ซัดไถลคุณทักษิณ และจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ซึ่งพบว่ามีความไม่สอดคล้องกับสิ่งที่คุณทักษิณพรรณนาว่าเป็นทักษิณอมิกส์

แนวทางที่ 3 คือ การมองทักษิณอมิกส์ในฐานะ “ยี่ห้อทางการเมือง” (Political Brandname) คำถามประกอบการวิเคราะห์ได้แก่ เหตุใดเมนูนโยบายจึงต้องมียี่ห้อ? ทั้งที่รัฐบาลก่อนหน้านี้นำเสนอเมนูนโยบายโดยที่ไม่ต้องมียี่ห้อ และใครเป็นผู้สร้างยี่ห้อทักษิณอมิกส์? ในความเห็นส่วนตัว **“ทักษิณอมิกส์**เป็นประดิษฐกรรมเพื่อการตลาดการเมืองระหว่างประเทศของพรรคไทยรักไทย มีเป้าประสงค์ที่จะสร้างบารมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เพื่อให้เป็นผู้นำแห่งอุษาคเนย์”

ภาคที่ 2 – สารสำคัญของทักษิณมิกส์

เป้าหมายการดำเนินนโยบายภายใต้ทักษิณมิกส์

รัฐบาลทักษิณมีเป้าหมายสำคัญ 2 ประการที่บางครั้งสอดคล้องกัน บางครั้งขัดแย้งกัน ได้แก่ การดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้คะแนนนิยมทางการเมืองสูงสุด (Vote-gains Maximization) ที่มุ่งเน้นนโยบาย “ประชานิยม” และ การแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลให้มากที่สุด (Private-Interest Maximization) โดยไม่สนใจประเด็นผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) และการบริหารจัดการอย่างมีธรรมาภิบาล (Good Governance) ศิลปะของการบริหารราชการแผ่นดินอยู่ที่ การกำหนดและบริหารนโยบายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายทั้งสองอย่างผสมกลมกลืนกัน

สังคมการเมืองภายใต้ทักษิณมิกส์

ผู้นำทางการเมืองภายใต้ระบอบนี้ต้องการความ “นิ่ง” ทางการเมือง ระบบการเมืองภายใต้ทักษิณมิกส์เป็น “ระบบเก้าแก้ว” ซึ่งเป็นระบบการเมืองการปกครองของเก้าแก้ว โดยเก้าแก้ว และเพื่อเก้าแก้ว โดยหลงจู้และลูกจ้างต้องฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของเก้าแก้ว เพราะรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 217 ให้อำนาจ “เก้าแก้ว” ในการปลดหลงจู้อย่างเต็มที่ หลงจู้จึงต้องกลัวเก้าแก้ว ถ้าลูกชายเก้าแก้วจะจัดงานสังคม หลงจู้ต้องไปร่วมงาน

เก้าแก้วไม่ต้องการระบบธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งประกอบด้วย ความโปร่งใส (Transparency) การมีส่วนร่วม (Participation) และการรับผิดชอบ (Accountability) แต่ต้องการ “ความเป็นใหญ่ในแผ่นดิน” และการอยู่เหนือการวิพากษ์วิจารณ์ ผู้ใดก็ตามที่วิพากษ์เก้าแก้วจะถูกตอบโต้อย่างรุนแรง นอกเสียจากว่า ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจเหนือเก้าแก้ว สมาชิกในสังคม รวมถึงข้าราชการ นักวิชาการ สื่อมวลชน องค์กรอิสระต้อง “อนุวัต” ตามเก้าแก้ว

ระบบเก้าแก้วอาจนำสังคมการเมืองไทยไปสู่ระบอบเผด็จการประชาธิปไตย (Democratic Authoritarianism) เนื่องจากรัฐบาลทักษิณมียุทธวิธีการเพิ่มพลวัตโดยการเพิ่มพื้นที่การยึดครอง รัฐสภา....

ระบบการบริหารจัดการภายใต้ทักษิณมิกส์

ภายใต้ทักษิณมิกส์ การบริหารรัฐกิจยึดระบบและวิธีการเดียวกับการบริหารวิสาหกิจเอกชน แต่แท้จริงแล้ว ปรัชญาพื้นฐานของการบริหารรัฐกิจคือ การก่อให้เกิดสวัสดิการทางสังคม หรือผลประโยชน์สาธารณะสูงสุด ในขณะที่เป้าประสงค์ของการบริหารวิสาหกิจเอกชนนั้นก็เพื่อการสร้างมูลค่ากำไร ยอดขาย และสินทรัพย์ให้สูงที่สุด นอกจากนี้ แม้ว่าการบริหารจัดการแบบ CEOs จะเป็นหัวใจของทักษิณมิกส์ แต่ว่ารัฐบาลทักษิณปราศจากปัจจัยสำคัญ 2 ประการคือ

วัฒนธรรมการบริหารแบบ CEOs และบุคลากรที่มีความสามารถในการบริหารแบบ CEOs นายทุน ในรัฐบาลส่วนมากมีประสบการณ์เป็นเจ้าแก้มไม่เคยเป็น CEOs

ยุทธศาสตร์การพัฒนาภายใต้ทักษิณมิกซ์

ยุทธศาสตร์สำคัญภายใต้ทักษิณมิกซ์คือ *ยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี (Dual-Track Development Strategy)* ซึ่งแบ่งออกได้ 2 วิถี ได้แก่ ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) และการพัฒนาในระดับรากหญ้า (Grass-Root Development) ซึ่งมีมาตรการทางนโยบายมากมาย เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ข้างต้น มาตรการทางนโยบายเพื่อเกื้อหนุน ยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิดเป็นนโยบายเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเงิน การปฏิรูปทางการเงิน (โดยการจัดตั้งบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย หรือ TAMC) มาตรการเพื่อส่งเสริมการลงทุนและการส่งออก

ในส่วนของมาตรการทางนโยบาย เพื่อเกื้อหนุนการพัฒนาในระดับรากหญ้านั้น ประกอบด้วย นโยบายพักหนี้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน สินเชื่อสำหรับเอสเอ็มอี (SMEs) สินเชื่อสำหรับพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่ นโยบายเอสเอ็มแอล (SML) โครงการสินค้าหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เป็นต้น

ขณะเดียวกัน รัฐบาลทักษิณยังมีมาตรการทางสังคมที่เกื้อหนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบทวิวิถี ได้แก่ *นโยบายเพื่อสวัสดิการสังคม* ซึ่งจะเห็นได้จากการประกันสุขภาพ “30 บาทรักษาทุกโรค” การสงเคราะห์คนยากจน การจดทะเบียนคนจน การสงเคราะห์ชนชั้นกลางด้วยโครงการเอื้ออาทร (บ้าน, แท็กซี่, คอมพิวเตอร์) รวมถึง *นโยบายเพื่อการพัฒนาการศึกษาและเทคโนโลยี* เช่น การปฏิรูปการศึกษา การแจกทุนการศึกษาเอื้ออาทรและทุนนักเรียน-นักศึกษาอัจฉริยะให้ไปศึกษาต่อชั้นสูงทั้งในและต่างประเทศ

บทบาทของรัฐภายใต้ทักษิณมิกซ์

ปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ทักษิณมิกซ์ ทำให้ทักษิณมิกซ์ไม่สามารถกำหนดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐอย่างชัดเจนได้ ความต้องการคะแนนนิยมทางการเมืองทำให้ต้องเพิ่มบทบาทของรัฐด้วยการดำเนินนโยบายประชานิยม ในขณะที่ความต้องการผลประโยชน์ส่วนบุคคล บางครั้งต้องลดบทบาทของรัฐ บางครั้งต้องเพิ่มบทบาทของรัฐ ดังจะเห็นได้จากนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีหลักตรรกที่สอดคล้องต้องกัน

โครงสร้างอุปสงค์มวลรวมภายใต้ทักษิณมิกซ์

ในช่วง 9 เดือนแรกของ พ.ศ. 2544 นายกรัฐมนตรีได้วิพากษ์วิจารณ์แบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจเอเชียบูรพาว่าระบบเศรษฐกิจที่เน้นการส่งออกและการพึ่งพิงตลาดต่างประเทศทำให้เกิดความอ่อนแอและการขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากความแปรปรวนของตลาด

สินค้าส่งออก ด้วยเหตุดังนั้น นโยบายรัฐบาลทักษิณจึงเน้นการเพิ่มอุปสงค์มวลรวมภายในประเทศ เพื่อฟื้นคืนเศรษฐกิจจากภาวะวิกฤต โดยเร่งการใช้จ่ายในการบริโภคของประชาชนด้วยการอัดฉีดเงินให้ประชาชนระดับรากหญ้า (การจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและธนาคารประชาชน การพักหนี้เกษตรกร) เพราะว่าแนวโน้มส่วนเปลี่ยนแปลงในการบริโภค (Marginal Propensity to Consume: MPC) ของคนจนสูงกว่าคนรวย ดังนั้นการกระตุ้นการใช้จ่ายของประชาชนในระดับรากหญ้าจึงส่งผลทวีคูณ (Multiplier Effect) ต่อรายได้ประชาชาติได้สูง นอกจากนี้ ทักษิณมิกส์ยังส่งเสริมให้ประชาชนใช้บัตรเครดิต ส่งเสริมการซื้อสินค้าเงินผ่อน ส่งเสริมให้ประชาชนใช้จ่ายเกินตัว และส่งเสริมให้ประชาชนใช้จ่ายด้านอภายมุข โดยหวังว่าจะส่งผลให้อัตราส่วนของการบริโภคมวลรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศสูงขึ้น และอัตราส่วนของ "มูลค่ารวมของสินค้าเข้าและสินค้าออก" ต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (ขนาดการเปิดประเทศ) มีค่าลดลง แต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอุปสงค์มวลรวม**มิได้**เป็นไปตามการคาดการณ์ดังที่กล่าวข้างต้น เพราะการลื่นไหลของเม็ดเงินนโยบายภายใต้ทักษิณมิกส์ โดยหันมาเน้นยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) ดังเดิมหรือยิ่งกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศภายใต้ชุดนโยบาย FTAs

การคลังรัฐบาลภายใต้ทักษิณมิกส์

ภายใต้ทักษิณมิกส์ ไม่มีความชัดเจนว่า ขนาดของรัฐบาลจะมีการเปลี่ยนแปลงในทิศทางใด การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) ทำให้ภาครัฐบาลมีขนาดเล็กลง ในขณะที่นโยบายประชานิยมและการแปรรูปให้เป็นสาธารณะ (Publicization) ทำให้ภาครัฐบาลมีขนาดใหญ่ขึ้น ซึ่งแรงหลังน่าจะจะมีขนาดมากกว่า

นโยบายการคลังภายใต้ทักษิณมิกส์ ครอบคลุมทั้งด้านรายจ่ายและรายได้ กล่าวคือนโยบายรายจ่ายของรัฐบาลเป็น "นโยบายเจ้าบุญทุ่ม" เพราะความต้องการคะแนนเสียงมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในส่วนของนโยบายด้านรายได้ รัฐบาลพยายามแสวงหารายได้ที่มิใช่ภาษีอากรและไม่มีปฏิรูประบบภาษีอากร เพราะอาจส่งผลกระทบต่อคะแนนนิยมได้ รัฐบาลทักษิณจึงพึ่งพิงรายได้ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ทำให้มีการขยายกิจกรรมโดยการนำหวยใต้ดินขึ้นสู่บนพื้นดิน นอกจากนี้ รัฐบาลทักษิณรุกคืบไปหารายได้จากกาสิโนด้วยการอนุญาตให้จัดตั้งสถานบันเทิง (Entertainment Complex)

ความคล่องตัวในการใช้จ่ายเป็นปรัชญาสำคัญของทักษิณมิกส์ รัฐบาลทักษิณเน้นการใช้ทรัพยากรการคลังที่ไม่ต้องขออนุมัติรัฐสภาในการใช้จ่ายและทรัพยากรการคลังที่ปลดปล่อยจากการตรวจสอบของรัฐสภา ด้วยเหตุดังนั้น "วินัยทางการคลัง" จึง**มิได้**อยู่ในพจนานุกรมของทักษิณมิกส์

ภาคที่ 3 – มายาคติว่าด้วยทักษิณมิกส์

มายาคติที่ 1 – ทักษิณมิกส์เป็นนวัตกรรมทางความคิด ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

มายาคติที่ 1 ถือเป็น “โฆษณาชวนเชื่อ” เพราะทักษิณมิกส์ **มิได้** นำเสนอปรัชญาใหม่ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ **มิได้** นำเสนอ Systematic Analytical Framework ใหม่ และ **มิได้** นำเสนอแนวความคิดใหม่ในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ แต่ว่าทักษิณมิกส์ผสมผสานแนวคิดดั้งเดิมเพื่อนำเสนอแผนนโยบาย

ตารางที่ 1: ที่มาของแนวความคิดสำคัญของทักษิณมิกส์

แนวความคิดสำคัญของทักษิณมิกส์	ที่มา
1. การฟื้นเศรษฐกิจจากภาวะตกต่ำ/ถดถอย ด้วยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ	Keynesianism
2. นโยบายเอื้ออาทรและสวัสดิการสังคม	รัฐสวัสดิการในยุโรปตะวันตก
3. การพัฒนาเศรษฐกิจชนบทและเศรษฐกิจรากหญ้า	นักวิชาการไทยจำนวนมากนำเสนอเรื่องนี้มาช้านาน แต่ไม่มีรัฐบาลใดสนใจดำเนินนโยบายอย่างจริงจัง
4. การพัฒนาโดยให้ความสำคัญแก่อุปสงค์ภายในประเทศ (Domestic Demand) มากกว่าอุปสงค์ภายนอก (External Demand)	“Demand-led Growth Model”
5. นโยบายประชานิยม	ละตินอเมริกา
6. กองทุนหมู่บ้าน ธนาคารประชาชน SML	Microfinance, Grameen Bank
7. การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน	Hernando de Soto
8. การใช้นโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy)	มีหลายประเทศดำเนินการมาก่อนแล้ว

ทฤษฎีใหม่ทฤษฎีเดียวของทักษิณมิกส์ คือ การซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลใน Premier League ก่อให้เกิดการพัฒนาวงการฟุตบอลไทยอย่างก้าวกระโดด และก่อให้เกิดความรุ่งโรจน์แก่เศรษฐกิจไทยอย่างสุดขีด

มายาคติที่ 2 – ทักษิณมิกส์ปฏิเสธแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจเอเชียบูรพา (East Asian Economic Development Model: EAEDM)

ทักษิณมิกส์วิพากษ์แบบจำลองนี้ว่าเป็น Single-Track Development แต่ว่ารัฐบาลทักษิณเองในภายหลังก็ดำเนินตามยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด และให้ความสำคัญแก่อุตสาหกรรมเพื่อการส่งออกเช่นเดียวกับแบบจำลองการพัฒนาเศรษฐกิจเอเชียบูรพา นอกจากนี้ นโยบายการส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมทั้งนโยบายเพื่อคนรากหญ้าทั้งหลาย ได้มีการดำเนินการในหลายประเทศในเอเชียบูรพามาก่อนแล้ว จึงไม่ถือเป็นนวัตกรรมทางนโยบายของทักษิณมิกส์

มายาคติที่ 3 – ทักษิณมิกส์ปฏิเสศฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) และ Neoliberalism

ฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ประกอบด้วย การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ (Liberalization) การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) การลดการกำกับ/ควบคุม (Deregulation) และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization) รัฐบาลทักษิณได้ดำเนินนโยบายสามประการแรก และเดินตาม Neoliberalism ในระดับที่ไม่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง

มายาคติที่ 4 – ทักษิณมิกส์เน้นนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม (Nationalism)

พรรคไทยรักไทยที่กระแสดชาตินิยมหลังวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 จนชนะการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 ใน 9 เดือนแรก ทักษิณมิกส์เอียงข้างนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม เพราะความต้องการคะแนนเสียง แต่ก็ลั่นโหมมาสู่นโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมมากขึ้น เพราะความต้องการผลประโยชน์ส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงกลืนอายุความเป็นชาตินิยมอยู่บ้าง ดังเห็นได้จากการปลุกกระแสชาตินิยมเรียกร้องให้คนไทยโบกธงชาติไทยด้วยความสง่างาม และด้วยความภาคภูมิใจภายหลังการชำระคืนเงินกู้ IMF

ภายใต้ทักษิณมิกส์ รัฐบาลจะยึดลัทธิเศรษฐกิจใดก็ได้ที่ให้ผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง.....

มายาคติที่ 5 – ทักษิณมิกส์เน้น Inward-Looking Strategy

ยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถีภายใต้ทักษิณมิกส์ให้ความสำคัญแก่ Domestic-Led Growth กอปรกับการเอียงข้างจุดยืนชาตินิยมในระยะแรกเริ่ม ทำให้มีความเข้าใจกันว่า ทักษิณมิกส์ยึด Inward-Looking Strategy ทว่ารัฐบาลทักษิณค่อย ๆ เปลี่ยนแผนนโยบายไปสู่ Outward-Looking Strategy มากขึ้น เช่น นโยบายส่งเสริมสินค้า OTOP เพื่อเพิ่มการส่งออก นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยว การทำกรุงเทพฯ ให้เป็นเมืองแฟชั่น การจัดตั้งเขตการค้าเสรีกับนานาประเทศ (FTAs) เป็นต้น

มายาคติที่ 6 – ทักษิณมิกส์ลดการพึ่งพิงต่างประเทศ

เนื่องจากนโยบายที่เกี่ยวข้องกับต่างชาติ ทำให้ไม่น่าเชื่อว่าขนาดของการเปิดประเทศจะลดลงตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของทักษิณมิกส์ โดยที่ผลของการยึดนโยบาย Consumption-Led Growth การทุ่มค่าใช้จ่ายของภาค รัฐบาลและการส่งเสริมการส่งออก ทำให้ขนาดการเปิดประเทศเพิ่มขึ้น การลดลงของอัตราส่วนเงินออมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ การกระตุ้นการใช้จ่ายนำไปสู่การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเพิ่มขึ้น อันจะนำไปสู่การพึ่งพิงแหล่งเงินทุนภายนอกที่เพิ่มขึ้น

มายาคติที่ 7 – ทักษิณมิกส์เดินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

มีความเข้าใจผิดโดยทั่วไปว่า ทักษิณมิกส์เดินตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง แท้ที่จริงแล้ว ทักษิณมิกส์มิได้ยึดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มิได้เดินตามยุทธศาสตร์ชุมชนท้องถิ่นพัฒนาหรือฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ชุมชนกับผลประโยชน์ของธุรกิจขนาดใหญ่ ทักษิณมิกส์จะเข้าข้างกลุ่มทุน

ตารางที่ 2: ความแตกต่างระหว่างยุทธศาสตร์การพัฒนาวิถี (DTDM) กับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (BC)

ความแตกต่างด้าน	DTDM	BC
1. การผลิต	การผลิตเพื่อพาณิชย์ เพื่อการส่งออก	การผลิตเพื่อการยังชีพ ผลิตให้พอใช้ เหลือจึงขาย
2. การเกษตร	เกษตรกรรมพันธุวิศวกรรม (GMO)	เกษตรกรรมธรรมชาติ
3. การใช้ประโยชน์จากความ ได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ	การผลิตตามความได้เปรียบเชิง เปรียบเทียบ จะเห็นได้จาก FTAs, โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์	การกระจายการผลิต (Diversification of Production) ไม่ยึดหลักการผลิต ตามความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ
4. การบริโภค	“อยู่ดี กินดี” “Consumption Maximization” “Consumption-Led Growth”	“อยู่พอดี กินพอดี” “Optimal Consumption” “Maximizing Welfare by Minimizing Consumption”
5. วิธีการดำเนินชีวิต	ส่งเสริมการใช้จ่ายในการบริโภค ส่งเสริมการใช้จ่ายเกินตัว ส่งเสริมการใช้จ่ายในการเล่นหุ้น เพื่อเพิ่มดัชนีตลาดหลักทรัพย์	“อยู่พอดี กินพอดี” ไม่ต้องการสังคมที่มีความเสี่ยง (Risk Society)
6. อบายมุข	ส่งเสริมการใช้จ่ายในการเล่นหวย ส่งเสริมการจัดตั้งกาสิโน สถานบันเทิง ส่งเสริมกิจกรรมอบายมุข	อบายมุขเป็นของต้องห้าม อบายมุขขัดต่อหลักการ “อยู่พอดี กินพอดี”
7. การจัดการทรัพยากรท้องถิ่น	เน้นบทบาทของรัฐบาลส่วนกลาง ในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น ทำลายความเข้มแข็งของชุมชน	เน้นบทบาทของชุมชน สร้างความเข้มแข็ง และเพิ่มสิทธิให้แก่ ชุมชนในการจัดการทรัพยากรท้องถิ่น
8. องค์กรประชาชน	ต้องการองค์กรประชาชนที่อยู่ภายใต้ การกำกับของรัฐบาล และเชื่อฟัง รัฐบาล	ส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรประชาชน เสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กร ประชาชน เพื่อสร้างอำนาจต่อรอง และ Collective Action

มาตราคดีที่ 8 – ทักษิณมิกส์สลัดแอกกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

หลังจากที่รัฐบาลชำระหนี้คืนกองทุนการเงินระหว่างประเทศได้หมดตั้งแต่เดือนกรกฎาคม 2546 นายกรัฐมนตรีทักษิณประกาศย้าว่า รัฐบาลจะไม่คลานไปหา IMF อีกแล้ว แต่ว่า “แอกทางความคิด” ยังคงอยู่ จากการที่รัฐบาลกำหนดนโยบายตามเมฆนโยบายของ IMF เพราะการไม่ปฏิบัติตามเมฆนโยบายของ IMF ในประเด็น “การรักษาเสถียรภาพ” มีผลต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (International Credit Rating) รัฐบาลทักษิณยังคงปฏิบัติตาม “IMF Policy Conditionalities” ในประเด็นการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) เมื่อการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนให้ประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง นอกจากนี้ IMF ยังคงมีอิทธิพลต่อกระบวนการกำหนดนโยบายในประเทศไทย อย่างน้อยในหมู่ขุนนางนักวิชาการ (Technocrats)

รัฐบาลไทยไม่ต้องคลานไปหา IMF อีกแล้วหรือ? – ไม่มีหลักประกันว่า รัฐบาลไม่ต้องขอ Stand-By Arrangements จาก IMF อีกในอนาคต ปัจจัยสำคัญที่ทำให้ต้องขอ Stand-By Arrangements ในอนาคตคือ ความผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค และ “ความไม่มีโชค”

มาตราคดีที่ 9 – ทักษิณมิกส์ไม่นำมาซึ่งวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

รัฐบาลทักษิณย้ำประชาสัมพันธ์อยู่เสมอว่า วิกฤตการณ์เศรษฐกิจดังที่เกิดขึ้นในปี 2540 จะไม่มีวันเกิดขึ้นอีก จนดูเหมือนหนึ่งว่า ทักษิณมิกส์จะไม่นำมาซึ่งวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ นโยบายภายใต้ทักษิณมิกส์ เช่น การส่งเสริมการใช้จ่ายในการบริโภค การทุ่มเทการใช้จ่ายของรัฐบาลภายใต้ชุดนโยบายเอื้ออาทรโดยมิได้ปฏิรูประบบภาษีอากร และการทุ่มเทการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยหลบเลี่ยงกลไกการตรวจสอบและการรับผิดชอบต่อรัฐสภา อาจส่งผลให้เกิดการขาดดุลการคลังและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด อันอาจนำไปสู่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคตที่มีรูปลักษณะแตกต่างจากวิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 และยากที่จะสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System)

มาตราคดีที่ 10 – ไม่มีอะไรดีในทักษิณมิกส์

แม้ว่าทักษิณมิกส์จะไม่มีอะไรใหม่ในด้านปรัชญาเศรษฐศาสตร์ ระเบียบวิธีการวิเคราะห์ และแนวความคิดพื้นฐาน ไม่มีกรอบการวิเคราะห์ที่เป็นระบบและชัดเจนเกี่ยวกับขนาดของการเปิดประเทศและขนาดของภาครัฐที่เหมาะสม แต่ทักษิณมิกส์เชื่อว่าไม่มีอะไรดีเสียเลย

จุดเด่นของทักษิณมิกส์อยู่ที่ การวางกรอบความคิดและนำกรอบความคิดไปดำเนินนโยบายในการสถาปนา Social Safety Net แต่ว่าการสถาปนา Social Safety Net โดยรัฐบาลมุ่งเอื้ออาทรประชาชนมากเกินไป อาจทำให้ Social Safety Net อยู่ในระดับที่ Marginal Social Cost

มากกว่า Marginal Social Benefit ได้ ดังนั้น การสถาปนาดังกล่าว ควรจะอยู่ในระดับที่เหมาะสม (Optimal Social Safety Net) ซึ่งเป็นระดับที่พึงปรารถนาในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม

หมายเหตุ บทความนี้มาจากการอภิปรายทางวิชาการเรื่อง “Thaksinomics” จัดโดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2547

ผู้เขียนขอขอบคุณนายสุปรีย์ พิบูลย์พัฒนา ซึ่งช่วยเรียบเรียงจากการอภิปรายดังกล่าวนี้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 2 และ 9 ธันวาคม 2547

3.2 ชาตินิยมทางเศรษฐกิจ

องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทย (อชท.)

องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทย (อชท.) ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 7 พฤษภาคม 2545 แม้อองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรีจะแถลงข่าวเสมือนหนึ่งว่า องค์การใหม่นี้มีชื่อว่า “องค์การมหาชนรวมค้าปลีกเข้มแข็ง” (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพุธที่ 8 พฤษภาคม 2545) แต่ชื่อดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและมีได้สื่อความหมายตรงต่อความเป็นจริง ไม่ว่ารัฐบาลจะตั้งชื่อองค์การใหม่นี้อย่างไร ชื่อ “องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทย” ตรงต่อความเป็นจริงและเข้าใจได้ง่ายกว่าชื่อใดๆ

องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยได้รับจัดสรรงบประมาณ 395 ล้านบาทจากงบกระตุ้นเศรษฐกิจ มีจุดมุ่งหมายที่จะสร้างความเข้มแข็งแก่ร้านค้าปลีกรายย่อย โดยมีเป้าหมายที่จะระดมร้านค้าปลีกรายย่อยเข้าร่วมโครงการ 100,000 รายภายในกำหนดเวลา 5 ปี ร้านค้าปลีก รายย่อยแต่ละร้านมีวงเงินสินเชื่อ 100,000 บาท ทั้งนี้ด้วยการใช้บริการสินเชื่อห้องแถวจากธนาคารออมสิน องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยจะมีวงเงินสินเชื่อรวมทั้งสิ้น 10,000 ล้านบาท ซึ่งทำให้มีอำนาจต่อรองกับผู้ผลิตในการซื้อสินค้าต่างๆ โดยได้รับส่วนลดที่ผ่อนปรนภายใต้เงื่อนไขเดียวกับที่ Discount Stores ได้รับ ด้วยวิธีการเช่นนี้ องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยจะช่วยให้ร้านค้าปลีกรายย่อยสามารถซื้อสินค้าในราคาถูกลงได้ และอยู่ในฐานะที่จะแข่งขันในธุรกิจการค้าปลีกได้ดีขึ้น ในอีกด้านหนึ่ง องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยจะช่วยลดสภาพคล่องสั้นเกินในภาคเศรษฐกิจการเงิน เนื่องจากจะมีการปล่อยกู้แก่ร้านค้าปลีกรายย่อยมากขึ้น

องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยมีเพียงแต่จะสร้างผลเชื่อมโยงระหว่างภาคการค้าปลีกกับภาคเศรษฐกิจการเงินเท่านั้น หากยังสามารถสร้างผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจในด้านอื่นๆ ได้ด้วย ดังเช่นการสร้างผลเชื่อมโยงไปสู่ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) และการสร้างผลเชื่อมโยงไปสู่โครงการ ‘หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์’ เพราะองค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยอยู่ในฐานะที่จะรับผลิตผลจาก SMEs และชุมชนในภูมิภาคต่างๆ มาจัดจำหน่ายได้

แต่การสร้างความเข้มแข็งแก่ธุรกิจการค้าปลีกรายย่อยมิได้อยู่ที่การสร้างอำนาจต่อรองกับผู้ผลิตเพื่อให้ได้ส่วนลดในระนาบเดียวกับธุรกิจการค้าปลีกขนาดใหญ่เท่านั้น หากยังอยู่ที่การพัฒนาทักษะและความสามารถในการประกอบธุรกิจการค้าปลีกรายย่อยอีกด้วย องค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทยจึงถือเป็นหน้าที่ในการพัฒนาผู้ค้าปลีกรายย่อยให้มีการจัดการที่ดี

การตั้งร้านค้าปลีกรายย่อยเข้าร่วมโครงการเป็นปมเงื่อนไขสำคัญของการดำรงอยู่ขององค์การช่วยเหลือแห่งประเทศไทย หากปราศจากผู้เข้าร่วมโครงการเสียแล้ว โครงการนี้ย่อมล้มเหลว

อย่างไม่เป็นท่า ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงออกแบบโครงการด้วยการให้สิ่งจูงใจในการดึงดูดผู้เข้าร่วมโครงการอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งได้แก่ การได้รับบริการสินเชื่อห้องแถวจากธนาคารออมสินอย่างน้อยรายละ 100,000 บาท อีกด้านหนึ่งได้แก่ การได้รับอภัยโทษด้านภาษีอากร โดยกระทรวงการคลังให้คำมั่นว่าจะไม่ตรวจสอบการเสียภาษีย้อนหลัง ด้วยโครงสร้างสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์กำหนดเป้าหมายว่า จะระดมร้านค้าปลีกรายย่อยเข้าร่วมโครงการให้ได้ 10,000 รายภายใน 6 เดือนแรก (มติชน ฉบับวันที่ 30 เมษายน 2545)

นโยบายการสถาปนาองค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทยมีผลตรงกันข้ามกับนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรมีนโยบายขายรัฐวิสาหกิจให้แก่เอกชน กระทรวงการคลังกำหนดแผนและเร่งรัดการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ถึงกับจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อดูแลเรื่องนี้โดยเฉพาะ ตัวนายกรัฐมนตรีเองกล่าวถึงความไร้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและองค์กรอื่นของรัฐอยู่เนืองๆ แต่แล้วกลับตัดสินใจจัดตั้งหน่วยงานใหม่เพื่อประกอบกิจการโชห่วย ถึงจะจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน มิได้จัดองค์กรในรูปรัฐวิสาหกิจ และพยายามบริหารเยี่ยงธุรกิจเอกชน แต่ปัญหาพื้นฐานที่ดำรงอยู่จะทำให้องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ไม่มีประสิทธิภาพในการประกอบการ มีหน้าซ้ำยังเอื้อต่อการใช้อำนาจทางการเมืองในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจอีกด้วย

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร วาดฝันว่า ด้วยการสถาปนาองค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทย ร้านค้าปลีกรายย่อยจะมีความเข้มแข็ง ถึงขั้นที่จะต่อกรกับธุรกิจค้าปลีกยักษ์ใหญ่จากต่างประเทศได้ การวาดฝันเช่นนี้ย่อมเกินเลยจากความเป็นจริงโดยมีพิกัดต้องสงสัย ถึงองค์การโชห่วยแห่งประเทศไทยจะเติบโตใหญ่จนในภายหลังมีขนาดไม่ยิ่งหย่อนกว่า Tesco Lotus หรือ Makro แต่มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า องค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทยมิได้มีประสิทธิภาพในการประกอบการเทียบเทียมยักษ์ใหญ่ในธุรกิจการค้าปลีกเหล่านี้ เพราะองค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทยมิได้มีความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ในขณะที่ Tesco Lotus และ Macro มีความเป็นเจ้าของที่ชัดเจน ผู้เป็นเจ้าของย่อมควบคุมและกำกับให้ฝ่ายบริหารประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ แต่สิ่งจูงใจเช่นนี้จะไม่มีอยู่ในองค์กรที่ความเป็นเจ้าของไม่ชัดเจน โดยที่องค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทยอยู่ในข่ายนี้

ถึงองค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทยจะได้รับส่วนลดจากผู้ผลิตในอัตราเดียวกับที่ Tesco Lotus และ Makro ได้รับ หากประสิทธิภาพในการประกอบการต่ำกว่า ย่อมทำให้ราคาสินค้าที่ขายสูงกว่ายักษ์ใหญ่ในธุรกิจการค้าปลีกเหล่านี้ ในประการสำคัญ องค์กรโชห่วยแห่งประเทศไทยต้องเสียต้นทุนการกระจายสินค้าสูงกว่า เนื่องจากต้องกระจายสินค้าแก่ร้านค้าปลีกรายย่อยจำนวนมาก

โดยที่แต่ละร้านสั่งซื้อสินค้าแต่ละรายการจำนวนไม่มาก มิใช่ต้องการว่า การซื้ออาหารว่างและเครื่องดื่ม และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลของผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองจะมีผลซ้ำเติมฐานะของการประกอบกิจการขององค์การโซ่หน่วยแห่งประเทศไทยโดยมีพักต้องสงสัย

หากรัฐบาลต้องการแทรกแซงธุรกิจการค้าปลีก รัฐบาลมีจำต้องแทรกแซงด้วยการกระโดดเข้าไปเป็นผู้ประกอบการเอง ดังเช่นการก่อตั้งองค์การโซ่หน่วยแห่งประเทศไทย รัฐบาลสามารถแทรกแซงโดยอ้อม ด้วยการกำหนดนโยบาย กฎกติกา และการจัดระเบียบธุรกิจ เริ่มต้นด้วยการสกัดธุรกิจการค้าปลีกยักษ์ใหญ่จากต่างประเทศ รัฐบาลไทยตั้งแต่ปี 2538 เป็นต้นมา ดำเนินนโยบายการเปิดเสรีการค้าปลีกเกินเลยกว่าระดับที่มีข้อผูกพันกับองค์การการค้าโลก วิฤติการณ์การเงินปี 2540 ยิ่งทำให้รัฐบาลไม่กล้าแตะต้องบรรษัทระหว่างประเทศ เพราะเกรงเงาเงาไหลออกของเงินทุนต่างประเทศ ซึ่งจะมีผลในการซ้ำเติมวิฤติการณ์การเงินที่ดำรงอยู่

นอกจากการรับประตู่เพื่อสกัดการไหลบ่าเข้ามาของธุรกิจการค้าปลีกยักษ์ใหญ่จากต่างประเทศแล้ว รัฐบาลยังสามารถกำหนดกฎกติกาและจัดระเบียบให้ธุรกิจยักษ์ใหญ่ประกอบการเฉพาะเมืองขนาดใหญ่ และกำกับทำเลที่ตั้งด้วย ในประการสำคัญ กระทรวงพาณิชย์สามารถใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าในการควบคุมและกำกับธุรกิจการค้าปลีกยักษ์ใหญ่มิให้รังเกียจร้านค้าปลีกรายย่อย เพื่อป้องกันมิให้เกิดปรากฏการณ์ 'ปลาใหญ่กินปลาเล็ก' ได้

หากรัฐบาลยังมีได้จับประตู่เพื่อสกัดการไหลบ่าของบรรษัทระหว่างประเทศที่เข้ามาประกอบธุรกิจการค้าปลีก และมีได้จัดระเบียบธุรกิจการค้าปลีกเพื่อให้มีการแข่งขันที่เป็นธรรมและปราศจากการผูกขาด การจัดตั้งองค์กรของรัฐเพื่อประกอบกิจการโซ่หน่วยมีอาจช่วยให้ร้านปลีกรายย่อยมีความเข้มแข็งขึ้นมาได้ เพราะองค์การโซ่หน่วยแห่งประเทศไทยที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีปัญหาในตัวของมันเองอยู่แล้ว บรรดาผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจที่วาดฝันอย่างเร็ดหู ไม่ว่าจะเป็ผลเชื่อมโยงที่มีต่อ SMEs หรือที่มีต่อโครงการ 'หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์' ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องเลื่อนลอย เพราะร้านค้าปลีกรายย่อยมีพื้นที่ประกอบการจำกัด ร้านค้าเหล่านี้จะรับสินค้าอะไรมาขาย ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพตลาดและทำเลที่ตั้ง รวมตลอดจนอัตราผลตอบแทนสัมพัทธ์ที่ได้รับจากการขายสินค้าแต่ละประเภท

การจัดตั้งองค์การโซ่หน่วยแห่งประเทศไทยมิใช่ในวัตรกรรมด้านนโยบาย เพราะฉะฉานนโยบายลักษณะนี้ปรากฏมาก่อนแล้วตั้งแต่ทศวรรษ 2490 ไม่ว่าจะเป็องค์การสรรพอาหารสำนักงานข้าว องค์การคลังสินค้า องค์การค้าของคุรุสภา ฯลฯ หากบทเรียนจากประวัติศาสตร์สามารถให้คำทำนายที่ถูกต้องแม่นยำ เมื่อองค์การโซ่หน่วยแห่งประเทศไทยก่อเกิดด้วยอำนาจการเมือง การใช้อำนาจการเมืองในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากองค์การแห่งนี้เป็เรื่องที่ไม่คาดการณ์ได้ ความจำกัดของทรัพยากรอาจทำให้สินเชื่อห้องแถวของธนาคารออมสินกระจุก

อยู่ในจังหวัดบุรีรัมย์ หรือในจังหวัดที่เป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรครัฐบาล การขาดความสำนึกในความเป็นเจ้าของอาจทำให้การบริหารจัดการขององค์การโซ่ห่วงแห่งประเทศไทยเป็นไปอย่างหละหลวม การรุมทึ้งองค์การโซ่ห่วงแห่งประเทศไทยจะเกิดขึ้นเหมือนกับที่เคยเกิดขึ้นแก่องค์การสรรพาหาร สำนักงานข้าว องค์การคลังสินค้า และองค์การค้ำของคุรุสภา

ประชาชนคนไทยควรจะเตรียมตัวเตรียมใจรับภาวะอันเกิดจากมรดกกรรมขององค์การโซ่ห่วงแห่งประเทศไทย และควรสวดภาวนาให้ธนาคารออมสินสามารถเรียกคืนสินเชื่อบริษัทได้หมด

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 พฤษภาคม 2545

ลาก่อน IMF?

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ประกาศเอกราชทางเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลไทยชำระหนี้กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) จนหมดสิ้น เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2546 พร้อมกันนี้ นายกรัฐมนตรีเรียกร้องให้คนไทยร่วมกัน 'ซึ้งเพื่อชาติ' และมีความภูมิใจในความเป็นชาติ

วิกฤติการณ์การเงิน 2540 นับเป็นเหตุปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ไทยต้องพึ่งเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ และตกอยู่ใต้บ่วงอรัญธรีริงของเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ขององค์กรโลกบาลแห่งนี้ ความร่อยหรอของทุนสำรองระหว่างประเทศ จากระดับ 39,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน เหลือเพียง 2,800 ล้านดอลลาร์อเมริกันเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2540 ทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยอยู่ในสถานะล้มละลาย แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามหลีกเลี่ยงการพึ่งเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในเบื้องต้น แต่กลับต้องคลานเข้าหาองค์กรดังกล่าวอย่างศิโรราบในเบื้องปลาย

เหตุใดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 จึงอุบัติขึ้น?

นายกรัฐมนตรีเสนาอรรถธิบายชนิดรวมขอมว่า วิกฤติการณ์ดังกล่าวมิใช่ความผิดของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใด หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่เป็นเหตุปัจจัยอันก่อผลสะสมทบทวี ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิได้เรียนรู้การเปลี่ยนแปลงของโลก อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะมิได้ใช้ข้อมูลอย่างชาญฉลาด

นักศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยคงให้อรรถธิบายแตกต่างจากนายกรัฐมนตรีว่า การปล่อยให้ภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ขยายตัวโดยไม่คิดหยุดยั้งนับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา นับเป็นสาเหตุปฐมฐานของวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ผู้นำรัฐบาลชุดต่างๆ และผู้นำข้าราชการ รวมทั้งขุนนางนักวิชาการ ต่างได้รับประโยชน์จากภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ ยิ่งภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่เป่งบานมากเพียงใด ผลประโยชน์ที่ได้รับยิ่งมากเพียงนั้น ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเร่งรัดสู่เส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) โดยมิได้เตรียมความพร้อมแก่ระบบเศรษฐกิจไทย นับเป็นปัจจัยสำคัญที่นำหายนภัยมาสู่ระบบเศรษฐกิจไทย วิกฤติการณ์การเงิน 2540 มิได้เกิดจากความไม่เป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยในการดำเนินนโยบายการเงิน หากเป็นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป โดยปราศจากการถ่วงดุลการใช้อำนาจ ผสมผสานกับความไร้เดียงสาและความไร้สมรรถภาพของ

รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยึด
กุมระบบอัตราแลกเปลี่ยนแบบตายตัว (Fixed Exchange Rate System) ในขณะที่เร่งรัดสู่เส้นทาง
เสรีนิยมทางการเงิน

วิกฤติการณ์การเงิน 2540 มิใช่ความผิดของรัฐบาลหนึ่งรัฐบาลใดหรือบุคคลหนึ่งบุคคล
ใด หากแต่เป็นความผิดของรัฐบาลทุกรัฐบาลนับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา
จวบจนถึงปี 2540 และต้องนับเป็นความผิดของผู้นำขุนนางนักวิชาการในช่วงเวลาเดียวกันทุกคน
ด้วย โดยเฉพาะในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง หากปราศจากความ
ผิดพลาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค วิกฤติการณ์การเงิน 2540 จะไม่รุนแรงเท่าที่
เกิดขึ้นจริง

ภาวะล้มละลายของระบบเศรษฐกิจไทยในเดือนกรกฎาคม 2540 ทำให้รัฐบาลไทยไม่มี
อำนาจต่อรองกับกองทุนการเงินระหว่างประเทศ นายกรัฐมนตรีเยือนเอเชียถึงวิกฤติการณ์การเงินใน
ทศวรรษ 2520 จนต้องขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2524 ปี 2525 และปี
2528 ด้วยเหตุที่วิกฤติการณ์การเงินทศวรรษ 2520 ไม่ร้ายแรงเท่าทศวรรษ 2540 รัฐบาลไทยมี
อำนาจต่อรองพอที่จะเจรจากำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย จนได้เงื่อนไขอันผ่อนปรนพอสมควร
ต่างกับวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ที่รัฐบาลสูญเสียอำนาจต่อรองจนหมดสิ้น เงื่อนไขการดำเนิน
นโยบายที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินจึงรัดรั้งยิ่ง

การขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศทำให้ประเทศไทยและชนชาว
ไทยต้องสูญเสียอธิปไตยในการดำเนินนโยบาย เพราะถูกรัดรั้งและผูกมัดด้วยเงื่อนไขการดำเนิน
นโยบายที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินนั่นเอง แต่การสูญเสียอธิปไตยดังกล่าวนี้เป็นผลจากความสมัคร
ใจในภาวะจำยอมของผู้บริหารรัฐบาลไทยเอง กองทุนการเงินระหว่างประเทศหาได้ใช้ปืนจ่อข่มขู่ผู้นำ
ไทยให้ลงนามในสัญญาขอเงินกู้ฉุกเฉินไม่ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ตัดสินใจขอเงินกู้ฉุกเฉิน
จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศปลายเดือนกรกฎาคม 2540 โดยได้รับอนุมัติเงินกู้เมื่อวันที่ 21
สิงหาคม 2540 หากการขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นการ 'ขาย' ชาติ และ
หากเงื่อนไขการดำเนินนโยบายเป็นเงื่อนไขที่ผิด รัฐบาลพลเอกชวลิตต้องมีส่วนรับผิดชอบอย่างมิอาจ
ปฏิเสธได้

กองทุนการเงินระหว่างประเทศถูกโจมตีอย่างหนักในช่วงที่เกิดวิกฤติการณ์การเงิน
เอเชียบูรพา 2540 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นการให้ 'ยา' ผิดชุด จนก่อให้เกิดวิวาทะในวง
วิชาการเศรษฐศาสตร์ ผู้นำในการต่อต้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศคนหนึ่งคือ ศาสตราจารย์
โจเซฟ สติกลิตซ์ (Joseph E. Stiglitz) กองทุนการเงินระหว่างประเทศบังคับให้ประเทศที่ขอเงินกู้
ฉุกเฉินเนื่องจากวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ต้องรัดเข็มขัดทางการคลัง โดยที่รัฐบาลไทยถูกบังคับให้

มีส่วนเกินดุลทางการคลังไม่น้อยกว่า 1% ของรายได้ประชาชาติ การวัดเข้มงวดทางการคลังสร้างผลกระทบซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ และทำให้การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจล่าช้ากว่าที่ควร แม้กองทุนการเงินระหว่างประเทศจะกลับลำในเรื่องนี้ในภายหลัง แต่ความเสียหายที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยอุบัติขึ้นแล้ว

แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศมิได้สร้างความเสียหายแก่ระบบเศรษฐกิจไทย เพียงด้วยการสั่งให้รัฐบาลไทยวัดเข้มงวดทางการคลังเท่านั้น หากยังสั่งให้รัฐบาลไทยจ่าย 'เงินดาว' (Dow Payment) ก่อนรับเงินกู้อีกด้วย 'เงินดาว' ดังกล่าวนี้อาจปรากฏในรูปของการประกาศปิดกิจการบริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัท การขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจาก 7% เป็น 10% การลดวงเงินงบประมาณประจำปี 2541 ลง 59,000 ล้านบาท การเปิดเผยข้อมูลเงินกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน และการเปิดเผยฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศอีกด้วย มาตรการที่ถือเป็น 'เงินดาว' เหล่านี้ ล้วนทำให้ปัญหาความไร้เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

นักเศรษฐศาสตร์บางท่าน ดังเช่นศาสตราจารย์โจเซฟ สติกลิตส์ เห็นว่า การสั่งปิดธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์จำนวน 42 บริษัท เป็นเรื่องเกินความจำเป็น กองทุนการเงินระหว่างประเทศสั่งการเกินกว่าหน้าที่ของตน และเกือบประยอกนักกลุ่มทุน Wall Street ในการอุปถัมภ์กิจการสถาบันการเงินในประเทศไทยในภายหลัง เพราะธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์บางบริษัทยังสามารถประคองตัวอยู่ได้ เนื่องจากยังได้รับความเชื่อถือจากประชาชน เมื่อถูกสั่งปิดกิจการ แม้จะเป็นการชั่วคราว ย่อมมีผลทำลายความเชื่อถือของประชาชน บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์เหล่านี้จึงตกอยู่ในฐานะ 'ตายทั้งเป็น' อันเป็นการซ้ำเติมวิกฤติการณ์สถาบันการเงินที่อยู่ในภาวะร้ายแรงอยู่แล้ว

การบังคับให้รัฐบาลไทยขึ้นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม และลดวงเงินงบประมาณประจำปี 2541 มาจากฐานความเชื่อที่ว่า วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดขึ้นมีสาเหตุสืบเนื่องจากการขาดดุลการคลัง แท้ที่จริงแล้ว เกือบตลอดทศวรรษ 2530 ภาครัฐบาลมิได้มีปัญหากการขาดดุลการคลัง การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นผลจากการขาดดุลในภาคเอกชน หาได้เกิดจากการขาดดุลในภาครัฐบาลไม่

การสั่งให้รัฐบาลไทยเปิดเผยฐานะสุทธิของทุนสำรองระหว่างประเทศ และเปิดเผยข้อมูลกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน แม้จะเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ในประเด็นเรื่องความโปร่งใส (Transparency) แต่จึงหะเวลาในการบังคับใช้มาตรการนี้สั้นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างรุนแรง ค่าเงินบาทตกต่ำอย่างฮวบฮาบ จนอัตราแลกเปลี่ยนเหลือเพียง 53 บาทต่อดอลลาร์อเมริกัน อันเกินเลยกว่าพื้นฐานที่เป็นจริงของระบบเศรษฐกิจไทย

กองทุนการเงินระหว่างประเทศยังกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization) ด้วยการนำรัฐวิสาหกิจออกขาย โดยที่การขายรัฐวิสาหกิจหาได้มีผลในการช่วยอุดระบบเศรษฐกิจไทยออกจากภาวะวิกฤติแต่ประการใดไม่

การขาดอำนาจต่อรองเนื่องเพราะระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะล้มละลาย ทำให้รัฐบาลไทยต้องยอมรับเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีผลซ้ำเติมวิกฤติการณ์เศรษฐกิจ การวิพากษ์กองทุนการเงินระหว่างประเทศในประเด็นการสั่ง 'ยา' ผิดพลาดปรากฏอย่างแพร่หลายในวงวิชาการ เศรษฐศาสตร์และในนครวอชิงตัน ดีซี ในประเทศไทย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย กลายเป็นเป้าการโจมตี เมื่อปฏิบัติตาม Remote Control ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอย่างเชื่องๆ แม้รัฐบาลดังกล่าวจะเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในเวลาต่อมา แต่ความเสียหายที่มีต่อระบบเศรษฐกิจไทยอุบัติขึ้นแล้ว กระแสการต่อต้านกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พัฒนาไปเป็นกระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจ โดยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ชี้กระแสชาตินิยมเพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมืองในครั้งนี้ด้วย

นายกรัฐมนตรีกล่าวขอบคุณมิตรในยามยากที่ให้เงินกู้ประเทศไทยในยามวิกฤติ มิตรเหล่านี้ประกอบด้วยญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน ฮังกอน เกาหลีใต้ มาเลเซีย สิงคโปร์ บรูไน ออสเตรเลีย แคนาดาและอินโดนีเซีย นายกรัฐมนตรีย้ำการขอบคุณอินโดนีเซียเป็นพิเศษ แม้อินโดนีเซียจะมีอันเป็นไปก่อนการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศไทย เนื่องจากเผชิญวิกฤติการณ์การเงินคู่เดียวกับระบบเศรษฐกิจไทย แต่ก็แสดงน้ำใจไมตรีในฐานะมิตรในยามยาก ในขณะที่รัฐบาลอเมริกันมิได้คิดแม้แต่จะยื่นมือช่วยเหี่ยวรั้งมิให้ไทยจมน้ำตาย หนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า นายกรัฐมนตรีมิได้เอื้อนวิจิกกล่าวขอบคุณกองทุนการเงินระหว่างประเทศในฐานะ International Lender of Last Resort แม้แต่น้อย

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความมั่นใจแก่ชนชาวไทยว่า ประเทศไทยจะไม่กลับไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก ความเชื่อมั่นดังกล่าวนี้อาจตีความได้เป็น 2 นัย นัยหนึ่งก็คือระบบเศรษฐกิจไทยภายใต้การกุมบังเหียนของพรรคไทยรักไทยจะไม่มีวันเผชิญวิกฤติการณ์การการเงิน ดังนั้น จึงไม่มีเหตุต้องกลับไปขอความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อีกนัยหนึ่งก็คือถึงระบบเศรษฐกิจไทยจะประสบภัยพิบัติ จะไม่คลานไปหากองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกแล้ว

หาก พ.ต.ท.ทักษิณ มั่นใจว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะไม่เผชิญวิกฤติการณ์การการเงินอีก ต้องนับว่าเป็นความมั่นใจเกินกว่าระดับอันสมควร เพราะไม่มีใครทำนายวิกฤติการณ์การการเงินได้อย่างถูกต้องแม่นยำ ในประการสำคัญ ลักษณะของวิกฤติการณ์การการเงินเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา แบบจำลองวิกฤติการณ์เงินตรา (Models of Currency Crises) ที่เคยใช้อธิบาย

วิกฤติการณ์การเงินได้ดี เมื่อลักษณะของวิกฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ก็มีอาจให้อรรถาธิบาย วิกฤติการณ์แห่งวิกฤติการณ์การเงินใหม่ได้ ความด้าสมัยของแบบจำลองรุ่นที่หนึ่ง (First-Generation Models) นำมาซึ่งแบบจำลองรุ่นที่สอง (Second-Generation Models) จนบัดนี้กำลัง ล่วงมาสู่แบบจำลองรุ่นที่สาม (Third-Generation Models) อนิจลักษณะของวิกฤติการณ์การเงินทำให้ การสร้างระบบการเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) ลำบากยากยิ่ง ด้วยเหตุดังนี้ ถึง จะบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคด้วยความระมัดระวังมากเพียงใด ก็มีอาจป้องกันวิกฤติการณ์ การเงินชนิดเต็มร้อยได้ ในประการสำคัญ การยึดกุมแนวนโยบายประชานิยม (Populism) ของ รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ทำให้โอกาสที่จะพลาดพลังจนเกิดวิกฤติการณ์เศรษฐกิจมีอยู่สูงยิ่ง

ในระบบการเงินระหว่างประเทศหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กองทุนการเงินระหว่าง ประเทศทำหน้าที่หน่วยกู้ภัย โดยช่วยกอบกู้วิกฤติการณ์การเงินที่เกิดแก่ประเทศต่างๆ กล่าวในเชิง เศรษฐศาสตร์ก็คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศทำหน้าที่ International Lender of Last Resort หาก พ.ต.ท.ทักษิณ ยืนยันที่จะไม่กลับไปหากกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีก ก็ต้องตอบคำถามให้ ได้ว่า หากระบบเศรษฐกิจไทยเกิดวิกฤติการณ์การเงินอีก ใครหรือองค์กรใดจะทำหน้าที่ International Lender of Last Resort ช่วยเหลือไทย

Asian Monetary Fund (AMF) ดูเหมือนจะเป็นคำตอบในเรื่องนี้ ความพยายามในการ จัดตั้ง AMF ในปี 2540 ประสบความล้มเหลว เนื่องจากการขัดขวางจาก IMF และรัฐบาลอเมริกัน บัดนี้ ASEAN Plus Three ซึ่งบรรจุข้อตกลง CMI (Chiangmai Initiative) กำลังขับเคลื่อนการทำ ข้อตกลงการเงินระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลกันในยามที่เกิดวิกฤติการณ์การเงิน หาก ข้อตกลงเหล่านี้สามารถถักทอเป็นเครือข่าย ย่อมสามารถจัดตั้ง AMF ในท้ายที่สุดได้ กระนั้น ก็ตาม AMF มิใช่องค์กรที่จะทดแทน IMF ได้ หากแต่ต้องทำงานเสริมกับ IMF ในประการสำคัญ ขนาดเงินกองทุนตามข้อตกลงความร่วมมือทางการเงินระหว่างประเทศภายใต้ CMI มีจำนวนน้อย นึก และมีอาจทำหน้าที่ International Lender of Last Resort ได้อย่างเต็มที่

การผลักดันการจัดตั้ง AMF และการเสริมความเข้มแข็งแก่ AMF นับเป็น ยุทธศาสตร์สำคัญก่อนที่จะเปล่งวลี 'ลาก่อน IMF' มิฉะนั้นหากต้องคลานกลับไปหา IMF อีก ก็คง สร้างความครึ่นเครงในชุมชนการเงินระหว่างประเทศ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 สิงหาคม 2546

3.3 จาก WTO ถึง FTAs

รัฐบาลไทยกับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา

การเจรจาการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiation) รอบใหม่เริ่มต้นแล้ว

ภายหลังจากที่การเจรจาการค้ารอบอุรุกวัย (Uruguay Round) ยุติลงในเดือนธันวาคม 2537 จนมีการก่อตั้งองค์การการค้าโลกนับตั้งแต่เดือนมกราคม 2538 เป็นต้นมา ความไม่พอใจระบียบการค้าระหว่างประเทศฉบับใหม่ยังคงดำรงอยู่ ทั้งในหมู่ประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและประเทศในโลกรี่สาม

ประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องการผลักดันให้ภาคีองค์การการค้าโลกเปิดเสรีทางเศรษฐกิจในทุกๆด้านในระดับที่มากกว่าในปัจจุบันประเทศโลกรี่สามจำนวนไม่น้อยมีปัญหาในการปฏิบัติตามพันธะผูกพันในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย และมีข้อกังขาเพิ่มขึ้นเรื่อยๆว่า ประเทศด้อยพัฒนาได้ประโยชน์อะไรบ้างจากผลการเจรจาดังกล่าว

ในการประชุม WTO Ministerial Conference ครั้งที่ 4 ระหว่างวันที่ 9-14 พฤศจิกายน 2544 ณ นครโดฮา (Doha) ประเทศกาตาร์ (Qatar) ที่ประชุมมีมติให้เปิดการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่เริ่มต้นวันที่ 28 มกราคม 2545 และจบในวันที่ 1 มกราคม 2548 ด้วยเหตุที่มติดังกล่าวนี้ก่อเกิดในนครโดฮา การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบนี้จึงมีชื่อเรียกว่า *Doha Round*

แต่การกำหนดกรอบเวลาการเจรจาเพียง 3 ปี นับเป็นการมองการณ์ข้างดีมากเกินไป ในประวัติการเจรจาการค้าพหุภาคี การเจรจารอบแรกๆมักเป็นไปตามกรอบเวลา (ดูภาคผนวก) แต่ในการเจรจารอบอุรุกวัยต้องใช้เวลายาวนานและเกินกว่ากรอบเวลามาก โดยใช้เวลารั้งถึง 8 ปี การเจรจารอบโดฮาคงตกอยู่ในสภาพการณ์เดียวกัน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก องค์การการค้าโลกในปัจจุบันมีภาคีสมาชิกถึง 140 ประเทศ นับเป็นองค์กรขนาดมหึมาและอึดอัด ขนาดขององค์กรยิ่งใหญ่มากเพียงใด ความยากลำบากในการบรรลุข้อตกลงยิ่งมีมากเพียงนั้น โดยที่การบรรลุข้อตกลงในประเด็นสำคัญต้องเสียค่าใโสหุ่ย (Transaction Cost) สูง ในอดีตกาล เมื่อ GATT/WTO มีสมาชิกจำนวนน้อย การบรรลุข้อตกลงเป็นไปได้ง่ายกว่าโดยเปรียบเทียบ

ประการที่สอง ประเด็นการเจรจาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศมีความละเอียดอ่อนและซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ ความละเอียดอ่อนและความซับซ้อนยิ่งทำให้การบรรลุข้อตกลงเป็นไปได้ยากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า องค์การการค้าโลกมีภาคีสมาชิกตั้งแต่นจนสุดถึงรวยสุด

ประการที่สาม ในปัจจุบันมีขบวนการประชาชนและองค์กรเอกชนระหว่างประเทศที่ต่อต้านกระแสโลกาภิวัตน์ และต่อต้านองค์กรโลกบาล รวมทั้งองค์การการค้าโลก การขับเคื้อนของขบวนการประชาชนระหว่างประเทศ อาจทำให้การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาล้มเหลว

ทั้งๆที่การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาเริ่มต้นแล้ว แต่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กลับมิได้เตรียมการในการเจรจา และมีได้มีนโยบายที่ชัดเจนว่า จะเจรจาอะไร และเจรจาอย่างไร

การกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่ในการเจรจาการค้าพหุภาคีควรจะเป็นไปอย่างชัดเจน แม้จะมีการแต่งตั้งนายประจวบ ไชยสาส์น เป็นผู้แทนการค้าไทย (Thai Trade Representative = TTR) คู่เดียวกับ USTR แห่งสหรัฐอเมริกา แต่นายประจวบไม่มีองค์กรและกำลังคนที่สั่งการได้ ต่างกับ USTR ที่มีการจัดองค์กรอย่างดียิ่ง ด้วยเหตุดังนี้ นับตั้งแต่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนการค้าไทย นายประจวบจึงได้แต่นั่งตบยุง เนื่องจากไม่มีงานทำ

ความเป็นปรปักษ์และการแย่งชิงอำนาจหน้าที่ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศระหว่างกระทรวงพาณิชย์กับกระทรวงต่างประเทศเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไป การจัดองค์กรในการเจรจาการค้าพหุภาคี รวมทั้งการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงต่างประเทศให้ชัดเจนจึงเป็นวาระเร่งด่วน ในประการสำคัญ จะต้องพิจารณาถึงกำลังคนที่มีความรู้ความสามารถจากกระทรวงทั้งสองและส่วนราชการอื่นๆมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ รัฐบาลสมควรปล่อยให้กระทรวงพาณิชย์หรือกระทรวงต่างประเทศกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดมีอำนาจในการเจรจาโดยเสรี เพราะการเจรจาการค้าพหุภาคีเป็นวาระแห่งชาติ สมควรที่รัฐบาลจะกุมวาระการเจรจาโดยคำนึงถึงประโยชน์ของสังคมโดยรวม ในการนี้ควรจะศึกษาการจัดองค์กรในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัย เพื่อสรุปบทเรียนสำหรับการจัดองค์กรสำหรับการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่

การเจรจาการค้าพหุภาคีเป็นกระบวนการต่อรองทางการเมืองระหว่างประเทศ การรวมกลุ่มภาคีองค์การการค้าโลก เพื่อรวมพลังในการเจรจันับเป็นยุทธวิธีสำคัญ ในการเจรจารอบอุรุกวัย ไทยร่วมกับกลุ่ม CAIRNS และกลุ่ม ASEAN ในการรวมพลังในการเจรจา ในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบใหม่ การรวมพลังในการเจรจายังคงเป็นยุทธวิธีที่ใช้ได้ แต่ต้องมีการศึกษาอย่างถ่องแท้ว่า จะรวมพลังกับประเทศหรือกลุ่มประเทศใดในการเจรจาประเด็นใด เพราะการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเป็นกระบวนการต่อรองผลประโยชน์ ดังนั้น จึงอาจต้องยอมเสียประโยชน์ในบางเรื่อง เพื่อแลกกับผลประโยชน์ในเรื่องอื่น

การเจรจารอบโดฮาก็คู่ดังการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบก่อนๆ ที่ประเด็นหลักในการเจรจาอยู่ที่การเปิดเสรีทางการค้า ในการเข้าร่วมเจรจา รัฐบาลควรจะมีการศึกษาด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ว่า การเปิดเสรีในด้านต่างๆให้ผลดีและผลเสียอะไรบ้างแก่สังคมเศรษฐกิจไทย และกำหนดจุดยืนในการเจรจาจากผลการศึกษาเหล่านี้ว่า จะยอมเปิดเสรีในด้านใด และจะยอมเปิดเสรี

ระดับใด พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขในการเปิดเสรี ขณะเดียวกันก็ต้องกำหนดจุดยืนให้ชัดเจนด้วยว่าจะไม่ยอมเปิดเสรีในด้านใด

การยอมเปิดเสรีทางการค้าด้านต่างๆ เป็นยุทธวิธีการเจรจาที่มีลักษณะตั้งรับ รัฐบาลควรรวมพลังกับกลุ่มประเทศต่างๆ ในการเล่นเกมรุกในการเจรจา หากตั้งรับอย่างเดียว อาจมีแต่ทรงกับทรุด เพราะสังคมเศรษฐกิจไทยต้องปรับตัวตามระเบียบการค้าใหม่ โดยที่กระบวนการปรับตัวมีต้นทุนที่ต้องเสีย

การเข้าสู่กระบวนการเจรจาการค้าพหุภาคีต้องมีการจัดองค์กรที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งต้องมีการกำหนดยุทธวิธีและจุดยืนในการเจรจา ทั้งหมดนี้ต้องมีการศึกษาและวิจัยในระดับพื้นฐาน

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยถึงเวลา 'คิดใหม่ ทำใหม่'

ภาคผนวก

ข้อมูลการเจรจาการค้าพหุภาคีภายใต้ GATT และ GATT/WTO

ช่วงเวลา	สถานที่การเจรจา	ชื่อรอบการเจรจา
2490	Geneva	-
2492	Annecy	-
2494	Torquay	-
2499	Geneva	-
2503 - 2504	Geneva	Dillon Round
2507 - 2510	Geneva	Kennedy Round
2516 - 2522	Geneva	Tokyo Round
2529 - 2537	Geneva	Uruguay Round

ที่มา WTO

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "เศรษฐกิจพรรคไทยรักไทย"

นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนพฤศจิกายน 2545

ระบบเศรษฐกิจไทยบนเส้นทางการค้าทวิภาคี

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ให้ความสำคัญแก่เส้นทางการค้าทวิภาคีนิยม (Bilateralism) มากกว่าเส้นทางพหุภาคีนิยม(Multilateralism) ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากข้อตกลงการค้าทวิภาคีที่รัฐบาลทักษิณทำกับประเทศต่างๆ ดังเช่นสาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย บารห์เรน ออสเตรเลีย ญี่ปุ่น เกาหลี และสหรัฐอเมริกา โดยที่บางกรณีกระบวนการเจรจาเพิ่งเริ่มต้น บางกรณีกระบวนการเจรจาล่วงไปมากแล้ว ในขณะเดียวกัน อาเซียนเดินเครื่องผนึกตัวกับสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้เป็น ASEAN Plus Three พร้อมกันนั้นอาเซียนอยู่ในกระบวนการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและญี่ปุ่นด้วย

ในอุซาคเนย์ สิงคโปร์เป็นประเทศแรกที่เลือกเส้นทางการค้าทวิภาคีนิยมอย่างชัดเจน ในเมื่อประจักษ์ชัดว่า การเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮามีโอกาสบรรลุผลได้โดยง่าย อีกทั้งการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) อยู่ในภาวะชะงักงัน ในขณะที่สิงคโปร์เผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เมื่อภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาแตกสลายนับแต่ปี 2543 เป็นต้นมา

สิงคโปร์มีใช้ประเทศเดียวในมนุษยพิภพที่เน้นเส้นทางการค้าทวิภาคีนิยม ประเทศมหาอำนาจดุจดั่งสหรัฐอเมริกาก็เลือกเส้นทางนี้ เมื่อสหรัฐอเมริกามีอาจผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศในทิศทางที่ตนต้องการผ่านองค์การการค้าโลก เนื่องจากเผชิญปรากฏการณ์ด้านทานของโลกที่สาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม G20+สหรัฐอเมริกา จึงหันมาเน้นการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคี และการจัดตั้งเขตการค้าภูมิภาค ดังเช่นเขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกา (Free Trade Area of the Americas : FTAA) และการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับอเมริกากลาง (Central American Free Trade Area : CAFTA)

กระบวนการขยายเขตการค้าเสรีของสหรัฐอเมริกาในลักษณะที่เรียกว่า Additive Regionalism ทำให้ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลางกำลังคือปลานเข้าไปแทนที่ระเบียบการค้าพหุภาคีที่องค์การการค้าโลกเป็นผู้ดูแล ในแง่นี้ การจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศมิได้แปรเปลี่ยนจากระบบพหุภาคีนิยมไปสู่ระบบภูมิภาคนิยมและระบบทวิภาคีนิยมเท่านั้น หากยังขับเคลื่อนไปสู่ระบบเอกภาคีนิยม (Unilateralism) ในท้ายที่สุดอีกด้วย เพราะบรรดาประเทศที่เข้าสู่ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง ล้วนต้องยอมเป็น 'บริวาร' ของสหรัฐอเมริกาในระดับหนึ่งด้วยกันทั้งสิ้น ประเทศเหล่านี้ต้องการหาประโยชน์จากตลาดที่มีขนาดกว้างใหญ่ไพศาลของสหรัฐอเมริกา และล้วนต้องพึ่งพาอาศัยสหรัฐอเมริกาเป็น

ตลาดสินค้าออกสำคัญ เมื่อสหรัฐอเมริกาเริ่มขับเคี่ยวกระบวนการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคี ประเทศที่มีได้อยู่ในเครือข่าย "อาณานิคม" ของสหรัฐอเมริกาย่อมเกรงการตกขบวนรถไฟที่ สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ขับเคี่ยว เพราะหมายถึงการสูญเสียผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันถือเป็น Cost of Non-Participation ประเทศที่ต้องพึ่งสหรัฐอเมริกาในด้านเศรษฐกิจต้องดิ้นรน เพื่อเข้าไปอยู่ใน 'อาณานิคม' ของสหรัฐอเมริกา ส่วนประเทศที่เกรงภัยคุกคามทางเศรษฐกิจจาก สหรัฐอเมริกา ก็ต้องหาทางเสริมสร้างความเข้มแข็งของ 'อาณานิคม' ของตน ดังที่สหภาพยุโรปซึ่ง นอกจากรับสมาชิกใหม่ (EU Enlargement) แล้ว ยังทำข้อตกลงการค้าเสรีกับภูมิภาคต่างๆ อีกด้วย หรือมีฉะนั้น ก็สถาปนา 'อาณานิคม' ขึ้นใหม่ ดังความพยายามในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีเอเชีย บูรพา (East Asian Economic Community) ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ กระบวนการแข่งขันในการจัดตั้ง เขตเศรษฐกิจภูมิภาคหรือเขตการค้าเสรี (Competitive Regionalism) จึงมีพลวัตอย่างสูงในสังคม เศรษฐกิจโลกปัจจุบัน

รัฐบาลทักษิณด้านหนึ่งตะกายขึ้นขบวนรถไฟที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ขับเคี่ยว อีกด้าน หนึ่งเข้าร่วมกระบวนการในการสถาปนาเขตการค้าเสรีอาเซียนบูรพา

รัฐบาลทักษิณนำสยามรัฐนาวาตะกายขึ้นขบวนรถไฟที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ขับเคี่ยว เริ่มต้นด้วยการส่งทหารไทยไปอิรัก เหมือนหนึ่งเป็นการจ่ายเงินดาว (Down Payment) เพื่อแสดงตน เป็นพันธมิตรนอกนาโต้ อันเป็นการปูทางไปสู่การทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา กระบวนการทำข้อตกลงการค้าเสรีนอกจากจะเป็นไปอย่างเร่งรีบและขาดการศึกษาวิจัยอย่างถี่ถ้วน แล้ว ยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและขาดความโปร่งใสอีกด้วย ประเด็นดังกล่าวนี้ ได้รับการท้วงติงจากคณะกรรมการต่างประเทศ คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการคลัง การ ธนาการ และสถาบันการเงินแห่งวุฒิสภา

ในการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา อำนาจต่อรองของฝ่ายไทยมีอยู่น้อยมาก นอกจากนี้ สังคมเศรษฐกิจไทยยังต้องพึ่งพิงระบบเศรษฐกิจอเมริกันในฐานะตลาด สินค้าออกอย่างสำคัญ แรงต้านแรงกดดันจากสหรัฐอเมริกาจึงอ่อนระโหย ด้วยเหตุนี้ การที่ฝ่ายไทย จะยอมรับข้อตกลงที่เสียเปรียบหรือยอมรับข้อตกลงนอกเหนือจากระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้ องค์การการค้าโลกจึงเป็นเรื่องคาดการณ์ได้ ในขณะที่ในการจัดระเบียบการค้าพหุภาคี ไทยสามารถ ร่วมกับกลุ่ม G20+ กลุ่ม CAIRNS และกลุ่มอื่นๆ ในการต้านระเบียบที่ประเทศด้อยพัฒนา เสียเปรียบได้ แต่การเจรจาการค้าทวิภาคี ไทยต้องพึ่งอำนาจต่อรองของตนเองล้วนๆ ปราศจากการ เกื้อหนุนจากประเทศอื่น การรวมกลุ่มเพื่อเพิ่มพูนอำนาจต่อรองนับเป็นความแตกต่างสำคัญ ระหว่างการเจรจาการค้าพหุภาคีกับการเจรจาการค้าทวิภาคี

ในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าทวิภาคี USTR ต้องจัดทำกรอบการเจรจา เพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยที่สหรัฐอเมริกาได้ทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีกับชิลีและสิงคโปร์แล้ว จึงเป็นที่คาดว่า กรอบการเจรจาที่สหรัฐอเมริกาใช้ในการทำข้อตกลงการค้ากับไทยเป็นกรอบเดียวกับที่ใช้ในการเจรจากับชิลีและสิงคโปร์ ทั้งนี้เพื่อให้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาได้โดยง่าย

บทเรียนจากข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างสหรัฐอเมริกากับชิลีและสหรัฐอเมริกากับสิงคโปร์ ทำให้สามารถสรุปล่วงหน้าได้ว่า สหรัฐอเมริกาจะผลักดันให้บรรจุประเด็นใหม่ในการเจรจา โดยที่จะมีข้อตกลงนอกเหนือจากกฎกติกาขององค์การการค้าโลก ประเด็นใหม่เหล่านี้ประกอบด้วย การค้าบริการโดยเสรี การลงทุนระหว่างประเทศโดยเสรี การยอมรับกรรมสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา การกำหนดมาตรฐานสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานแรงงานในการค้าระหว่างประเทศ การยอมรับสินค้าอันเกิดจากกระบวนการพันธุวิศวกรรมศาสตร์ (GMOs) ฯลฯ ระเบียบใหม่ทางการค้าระหว่างประเทศเหล่านี้ ล้วนเป็นประเด็นที่ G20+ พยายามต้านทาน และใช้เป็นประเด็นต่อรอง เพื่อให้สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเลิกการให้เงินอุดหนุนในการผลิตด้านเกษตรกรรม

การเร่งบรรจุข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา โดยที่มิได้มีการศึกษาอย่างถ่องแท้ว่า ระเบียบใหม่เหล่านี้ให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจหรือไม่ นับเป็นการใช้อำนาจเป็นธรรมและเป็นการบริหารประเทศอย่างไม่เป็นวิทยาศาสตร์ เพราะนำสังคมเศรษฐกิจไทยไปเป็นเดิมพันโดยไม่สมควร

แม้ว่าสหรัฐอเมริกาเป็นตลาดสินค้าออกใหญ่ที่สุดของไทย หากได้มีนัยว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาก็จะเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยโดยปราศจากข้อกังขา เพราะขึ้นอยู่กับรายละเอียดของข้อตกลง หากข้อตกลงการค้าเสรีทำลายหรือลดทอนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบที่มีอยู่เดิม โดยที่มิได้สร้างความสามารถเชิงเปรียบเทียบใหม่ที่มีผลชัดเจนที่สูญเสียไป ข้อตกลงนั้นย่อมไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมเศรษฐกิจไทย

ทั้งนี้ข้อตกลงว่าด้วยการจัดระเบียบใหม่หลายต่อหลายเรื่องมีผลในการทำลายหรือลดทอนความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของสังคมเศรษฐกิจไทยที่มีอยู่เดิม การกำหนดวาระการเจรจาจึงมีความสำคัญในการกำหนดผลประโยชน์ของประเทศคู่เจรจา

กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ สังคมเศรษฐกิจไทยจะมีได้รับประโยชน์จากการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาเท่าที่ควร หากรัฐบาลไทยไม่บรรจุประเด็นการเลิกเงินอุดหนุนการผลิตสินค้าเกษตร หรือการยกเลิก Farm Act ในวาระการเจรจา แต่การบรรจุประเด็นดังกล่าวนี้ ในวาระการเจรจาย่อมมีความเป็นไปได้สูงที่ทำให้การเจรจาล้มเหลว เพราะคงหาคำตอบที่สมเหตุสมผลมิได้ว่า เหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงยินยอมฝ่ายไทย ในเมื่อสหรัฐอเมริกายืนหยัดที่จะ

จ่ายเงินอุดหนุนการเกษตรต่อไป จนเป็นเหตุปัจจัยหนึ่งที่น่าความล้มเหลวมาสู่ Cancun Ministerial Conference ในเดือนกันยายน 2546

ภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา เป็นที่คาดการณ์ได้ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะต้องถูกกดดันให้เปิดตลาดมีเพียงเพื่อให้สินค้าและบริการอเมริกันเข้าถึงตลาดไทย (Market Access) แต่ยังคงรวมถึงการเปิดตลาดให้กลุ่มทุนอเมริกันเข้ามาแสดงศักยภาพทางเศรษฐกิจในสังคมเศรษฐกิจไทยอีกด้วย กลุ่มทุนไทยขนาดใหญ่จะอยู่รอดได้ก็แต่โดยการเป็นพันธมิตรเชิงยุทธศาสตร์กับกลุ่มทุนสากล กลุ่มทุนไทยที่ไม่สามารถแข่งขันกับกลุ่มทุนสากลย่อมต้องล้มหายตายจากไป

แม้ว่าการเปิดตลาดจะเป็นข้อตกลงสำคัญในสัญญาการค้าทวิภาคี สินค้าไทยอาจเข้าถึงตลาดอเมริกันได้มากขึ้น ภายใต้ข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา แต่ข้อตกลงว่าด้วยการเข้าถึงตลาดอเมริกันอาจจะมีได้ให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยมากเท่าที่ควร หากมีข้อตกลงว่าด้วยการเข้าถึงตลาดภายใต้องค์การการค้าโลกอยู่ก่อนแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนได้แก่ กรณีการค้าสิ่งทอและเสื้อผ้า ซึ่งการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบอุรุกวัยตกลงที่ควบข้อตกลงสิ่งทอระหว่างประเทศ (Multi-Fibre Arrangement : MFA) เข้าสู่กฎกติกาขององค์การการค้าโลก โดยที่ต้องเลิกระบบโควต้าตั้งแต่ปี 2548 เป็นต้นไป

ความซับซ้อนและยุ่งเหยิงของข้อตกลงการค้าทวิภาคีและข้อตกลงการค้าภูมิภาค ประจวบกับเกิดดีในซามสแปกต์ดี ทำให้การเจรจาการค้าทวิภาคีต้องมีการศึกษาวิจัยประเด็นต่างๆ อย่างลุ่มลึกและรอบด้าน

ระบบการทำสัญญาเศรษฐกิจระหว่างประเทศหรือข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้รัฐธรรมนูญไทยไม่ก่อผลให้มีการตรวจสอบฝ่ายบริหารว่า มีการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศในทางลิดรอนสวัสดิภาพของสังคมเศรษฐกิจไทยหรือไม่ เพราะฝ่ายบริหารไม่ต้องนำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศขอสัตยาบันหรือมีความเห็นชอบจากรัฐสภา ในขณะที่รัฐบาลอเมริกันต้องนำข้อตกลงการค้าเสรีที่ทำกับประเทศต่างๆ ขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะมีผลบังคับใช้

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547

การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรี ภายใต้ Thaksinomics

การเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกากำลังจะเริ่มต้น
นั้นหมายความว่า นโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำลังถึงจุด
ไคลแม็กซ์

รัฐบาลทักษิณหันเหจากแนวทางพหุภาคีนิยม (Multilateralism) และหันเข็มมุ่งสู่
แนวทางภูมิภาคนิยม (Regionalism) และแนวทางทวิภาคีนิยม (Bilateralism) โดยมิได้ตระหนักว่า
แนวทางพหุภาคีนิยมเท่านั้นที่เป็น First-Best Solution ที่ก่อประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจโลก
โดยส่วนรวม ในขณะที่แนวทางภูมิภาคนิยมก็ดี และแนวทางทวิภาคีนิยมก็ดี มีผลในการเติม
เชื้อเพลิงให้แก่ลัทธิการกีดกันทางการค้า (Protectionism) เพราะแม้จะส่งเสริมการขยายตัวของ
การค้าระหว่างประเทศภาคีสมาชิกภายในเขตการค้าเสรี แต่ก็กีดกันสินค้าจากประเทศนอกเขต ด้วย
เหตุดังนี้ ผลเสียอันเกิดจากการเบี่ยงเบนด้านการค้า (Trade Diversion) อาจหักลบหรือท่วม
ผลดีอันเกิดจากการขยายตัวทางการค้า (Trade Creation) ได้

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลทักษิณจึงเลือกเส้นทางภูมิภาคนิยมและทวิภาคี
นิยม ทั้งที่ข้อตกลงการค้าเสรีเหล่านั้นมิได้ให้หลักประกันว่า จะก่อประโยชน์สุทธิแก่สังคม
เศรษฐกิจไทยเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นการเจรจา อำนาจต่อรองในการเจรจา และรายละเอียด
ของข้อตกลง

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะซูเปอร์แมนผู้รักความเร็วเป็นสรวง มีอาจอดทนต่อ
ความงุ่มง่ามขององค์การการค้าโลก และความไม่คืบหน้าของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา
(WTO Doha Round)

ในโลกที่มีการแข่งขันกันจัดตั้งเขตการค้าเสรี ทั้งในลักษณะเขตเศรษฐกิจภูมิภาคและ
เขตการค้าทวิภาคี (Competitive Regionalism) จนเขตเศรษฐกิจเหล่านี้ทับซ้อนกันในลักษณะ
ที่เรียกว่า Spaghetti Regionalism กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เขตการค้าเสรีทับซ้อนกันดูเดียวกับที่
เส้นสปาเกตตีพันกัน รัฐบาลทักษิณเกรงว่า สังคมเศรษฐกิจไทยจะตกขบวนรถไฟ เพราะบรรดา
คู่แข่งของไทยทยอยขึ้นรถไฟกันแล้ว ประเทศเหล่านั้นได้ประโยชน์จากการทำข้อตกลงการค้าเสรี
แล้ว การไม่ได้ขึ้นรถไฟหรือขึ้นรถไฟช้า ก่อให้เกิดต้นทุนจากการที่มีได้ขึ้นรถไฟ หรือจากความล่าช้า

ในการขึ้นรถไฟ หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Cost of Non-Participation นั่นก็คือ การสูญเสียประโยชน์อันพึงได้จากการทำข้อตกลงการค้าเสรี

การวิ่งนำของสิงคโปร์บนเส้นทางทวิภาคีนियมเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้รัฐบาลทักษิณวิ่งตาม สิงคโปร์เผชิญภาวะถดถอยและตกต่ำทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง เมื่อภาวะเศรษฐกิจฟองสบู่ในสหรัฐอเมริกาแตกสลายในปี 2543 แม้ว่าภาวะเศรษฐกิจจะกระเตื้องขึ้นมากในช่วงสองปีหลังนี้ แต่ยังไม่คืนสู่สภาพปกติ สิงคโปร์ต้องพึ่งพิงภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศในสัดส่วนสูงมาก และมีอาจรอคอยความไม่คืบหน้าของการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮา และภาวะชะงักงันในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) ได้ ด้วยเหตุดังนั้น สิงคโปร์จึงเลือกเดินบนเส้นทางทวิภาคีนियม

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศภายใต้ Thaksinomics รัฐบาลทักษิณยกย่องสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นพี่เอื้อยแห่งอาเซียนบูรพา และสยบต่อสหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำแห่งสังคมเศรษฐกิจโลก ประชาสังคมไทยไม่เคยเห็นและไม่เคยได้ยินนายกรัฐมนตรีของตนเปล่งมธุรสวาจา "ผมไม่กลัวคุณ" (หรือภาษาของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช "กูไม่กลัวมึง") ต่อหน้าประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา ดุจเดียวกับที่เปล่งวาจาเช่นนี้ต่อผู้แทนองค์การสหประชาชาติ ในขณะเดียวกัน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ใช้พลังและทรัพยากรของแผ่นดินจำนวนมากในการทะกายขึ้นเป็นผู้นำแห่งอนุภาคณย์

ในการเดินแนวทางภูมิภาคนิยม รัฐบาลทักษิณอาศัยอาเซียนเป็นหัวขาดในการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและญี่ปุ่น ขณะเดียวกันก็จับมือกับสิงคโปร์ในการผลักดันการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community : AEC) รวมทั้งเป็นผู้นำในการสถาปนาความร่วมมือทางเศรษฐกิจ BIMST-EC (=Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka Economic Cooperation)

รัฐบาลทักษิณหวังประโยชน์จากการทำข้อตกลงการค้าเสรีในลักษณะทวิภาคีมากกว่าการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค เนื่องจากโอกาสในการบรรลุผลมีมากกว่า ด้วยเหตุดังนั้น จึงเล่นเกมรุกในการเจรจาในช่วงเวลาใกล้เคียงกันกับหลายประเทศ โดยที่บรรลุข้อตกลงระดับหนึ่งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนแล้ว และกำลังดำเนินการเจรจากับสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น อินเดีย บาหลีเรนเปรู ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

ในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรี รัฐบาลทักษิณยึดกุมยุทธวิธี 'ขึ้นรถไฟไปตายดาบหน้า' ด้วยการชูงนำการเจรจาการค้าในลักษณะ Competitive Regionalism เพราะเกรงว่าสังคมเศรษฐกิจไทยจะตกขบวนรถไฟ ซึ่งตาม Thaksinomics จะทำให้สังคมเศรษฐกิจไทยสูญเสียประโยชน์อันพึงได้ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตกรถไฟก็ดี หรือการขึ้นรถไฟช้าก็ดี ก่อให้เกิด Cost of Non-Participation ในขณะเดียวกัน พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในฐานะซูเปอร์แมนผู้รักความรวดเร็วเป็นสรวง ก็กำหนดเส้นตายการเจรจา และเร่งรัดให้บรรลุข้อตกลงตามเงื่อนไขที่กำหนด

รัฐบาลทักษิณไม่สนใจประเด็นอำนาจต่อรองการเจรจา ทั้งที่อำนาจต่อรองมีผลต่อการเจรจา ในการเจรจการค้าพหุภาคีรอบโดฮา ไทยสามารถฉีกกับกลุ่ม CAIRNS และกลุ่ม G20+ ในการต่อรองกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้ ซึ่งทำให้ไม่แพ้เพียงพม่าในเกมการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมากนัก ในการเจรจาเพื่อจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค ไทยสามารถฉีกกับกลุ่มอาเซียนในการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี ทั้งกับสาธารณรัฐประชาชนจีนและญี่ปุ่น แต่ในการเจรจการค้าทวิภาคี ไทยอยู่ในฐานะหัวเดียวกระเทียมลีบ ไม่มีพันธมิตรที่จะช่วยเสริมอำนาจต่อรอง ยิ่งต้องเผชิญหน้ากับประเทศมหาอำนาจดุจดั่งสหรัฐอเมริกา อำนาจต่อรองแตกต่างกันมาก จนคาดการณ์ล่วงหน้าได้ว่า ผลการเจรจาจะออกมาในรูปแบบที่ไทยได้ไม่มากเท่ากับที่ต้องเสียไป

ยุทธวิธีการเร่งรัดการเจรจาและรวบรัดการบรรลุข้อตกลงที่รัฐบาลทักษิณเลือกใช้มีผลในการบั่นทอนอำนาจต่อรองในการเจรจาด้วย เพราะประเทศคู่เจรจาอ่านเกมออกตั้งแต่ต้นว่า รัฐบาลไทยต้องการขึ้นรถไฟขบวนที่สหรัฐอเมริกาขับเคลื่อน ไม่ว่าจะค่ารถไฟจะแพงมหาโหดเพียงใด

รัฐบาลทักษิณยอมจ่ายเงินดาวน์ (Down Payment) ด้วยการส่งทหารไทยไปอิรัก เพื่อแสดงตัวเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา ในเมื่อรัฐบาลอเมริกันต้องการแยกมิตรแยกศัตรูโดยชัดแจ้ง ประเทศที่ไม่ยอมเข้าค่ายอเมริกันถูกถือเป็นศัตรูในสายตาของรัฐบาลบุช สหรัฐอเมริกาไม่ยอมทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศที่มีได้เป็นพันธมิตร

การเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกาปรากฏผลตั้งแต่นั้นยังไม่เริ่มต้นกระบวนการ ในเมื่อฝ่ายไทยพร้อมที่จะโอนอ่อนเพียงเพื่อให้ได้ขึ้นรถไฟขบวนที่สหรัฐอเมริกาขับเคลื่อน มิพักต้องกล่าวถึงอำนาจต่อรองที่น้อยกว่า ฐานความรู้และภูมิปัญญาในการเจรจาที่ต่อยกว่า รวมตลอดจนความอ่อนด้อยทางด้านทักษะและประสบการณ์ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เลือกยุทธวิธี "ขึ้นรถไฟไปตายเอาดาบหน้า" เป็นยุทธวิธีหลักในการเจรจาเพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี ภายใต้ยุทธวิธีดังกล่าวนี้ รัฐบาลทักษิณเข้าสู่ลู่วิ่งแข่งในการจัดตั้งเขตการค้าเสรีในลักษณะ Competitive Regionalism พร้อมทั้งเร่งเวลาในการบรรลุข้อตกลงด้วยการกำหนดเงื่อนไขเวลาในการสรุปข้อตกลง

การแข่งขันและการเร่งความเร็วในการทำข้อตกลงการค้าเสรีอาจเป็นเพราะ พ.ต.ท.ทักษิณกริ่งเกรงว่า ไทยจะตรกรถไฟ เนื่องจากสิงคโปร์ซึ่งห่างในลู่วิ่งนี้หลายช่วงตัว พ.ต.ท.ทักษิณเป็นผู้ชี้แนะและกำหนดประเทศที่จะเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี ต่อจากนั้นเป็นหน้าที่ของคณะผู้แทนไทยที่จะต้องไปตายเอาดาบหน้า

การเลือกประเทศที่จะเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีคราวละหลายๆประเทศ ในด้านหนึ่ง ส่อให้เห็นอาการ FTA-Mania ของรัฐบาลทักษิณ ในอีกด้านหนึ่ง สร้างกระแสให้ประชาสังคมไทย

เข้าใจว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรีนั้นมีแต่ได้ ไม่มีเสีย แต่ที่จริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ เพราะการทำข้อตกลงการค้าเสรี แม้จะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดของประเทศคู่สัญญา แต่ก็มีต้นทุนที่ต้องเสียในด้านต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้นทุนการปรับโครงสร้างการผลิต ในเมื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางประเภทต้องล้มหายตายจากไปอันเป็นผลจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีนั้น รัฐบาลทักษิณอาศัยกลไกของรัฐในการโฆษณาชวนเชื่อว่าการทำข้อตกลงการค้าเสรีจะนำพาสังคมเศรษฐกิจไทยไปสู่ภาวะ 'ปรีนิพพาน' ทางเศรษฐกิจ สังคมเศรษฐกิจไทยจะรุ่งเรืองอย่างสุดๆก็ด้วยข้อตกลงการค้าเสรี และ 'โลกพระศรีอารีย์' ทางเศรษฐกิจอยู่ใกล้เพียงแค่มือเอื้อม โดยที่ข้อตกลงการค้าเสรีจะสามารถเปลี่ยนโฉมสังคมเศรษฐกิจไทยให้เป็น 'โลกพระศรีอารีย์' ได้โดยง่าย

หากข้อตกลงการค้าเสรีเป็นพาหนะในการเดินทางไปสู่ 'โลกพระศรีอารีย์' จริง เหตุไฉนรัฐบาลบางประเทศดังเช่นลาว จึงหลีกเลี่ยงการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับไทย ลาวไม่ต้องการ 'ปรีนิพพาน' ทางเศรษฐกิจ แท้ที่จริงแล้ว ผู้นำลาวคงประเมินแล้วว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรีกับไทย มีแต่เสีย เพราะลำดับขั้นในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศทั้งสองแตกต่างกันมาก การเปิดตลาดย่อมทำให้สินค้าอุตสาหกรรมจากประเทศไทยจะเข้าไปครอบงำตลาดลาว ทำลายโอกาสในการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศลาว ในขณะที่ลาวไม่มีสินค้าที่จะขายให้ไทยได้มากนัก

กรณีอุทหาณ์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นประจักษ์พยานที่ดีว่าข้อกล่าวอ้างที่ว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรีมีแต่ได้ ไม่มีเสีย นั้นเป็นมุสาวาทะโดยชัดแจ้ง ดังได้กล่าวแล้วว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรี แม้จะได้ประโยชน์จากการเปิดตลาดของประเทศคู่สัญญา แต่ก็มีต้นทุนนานัปการที่ต้องเสียโอกาสที่ต้นทุนที่เสียไปไม่คุ้มกับประโยชน์ที่ได้รับจึงมีอยู่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรายละเอียดของข้อตกลง การเลือกอุตสาหกรรมหรือภาคเศรษฐกิจในกระบวนการยื่นหมูยื่นแมวเพื่อทำข้อตกลงรวมทั้งอำนาจต่อรองระหว่างประเทศคู่สัญญา

พ.ต.ท.ทักษิณชี้แนะและกำหนดประเทศที่เลือกเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี โดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่โปร่งใส ไม่มีหลักเกณฑ์และเหตุผลอันแน่ชัดว่า เหตุใดรัฐบาลจึงเลือกทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศหนึ่ง แต่ไม่ทำกับอีกประเทศหนึ่ง ในเมื่อบุคคลในคณะรัฐบาลหรือที่ชิดใกล้กับรัฐบาลจำนวนมากมีผลประโยชน์ทางธุรกิจทับซ้อนกับอำนาจทางการเมือง สาธารณชนจึงอดตั้งข้อกังขามิได้ว่า การเลือกประเทศเพื่อเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี โดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสเช่นนี้เป็นไปเพื่อเกื้อกูลผลประโยชน์ทางธุรกิจของบุคคลในคณะรัฐบาลหรือที่ชิดใกล้กับรัฐบาลหรือไม่

ในขณะที่ พ.ต.ท.ทักษิณชี้แนะและกำหนดประเทศที่เลือกเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี ไม่มีการศึกษาวิจัยล่วงหน้าว่า การทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศคู่สัญญาแต่ละประเทศก่อประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจไทยหรือไม่ และมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้ ยังไม่มีชุดความรู้ที่ชัดเจนว่า ไทยควรทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศต่างๆในประเด็นสำคัญอะไรบ้าง และในแต่ละ

ประเด็น ไทยควรมีจุดยืนอย่างไร ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงว่า การดำเนินนโยบาย การทำข้อตกลงการค้าเสรีของรัฐบาลทักษิณ มิใช่การบริหารรัฐกิจอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ (Scientific Management) ไม่สมกับความพยายามในการฉายภาพว่า รัฐบาลนี้เป็นรัฐบาล CEO และนายกรัฐมนตรีเป็นนายกรัฐมนตรี CEO

รัฐบาลเพิ่งจัดสรรงบประมาณสำหรับกาวิจัยเพื่อกำหนดจุดยืนในการเจรจาทำ ข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ทั้งๆที่กระบวนการเจรจาเริ่มต้นแล้ว วิธีการ 'เจรจาไป ทำวิจัย ไป' ต้องเรียกว่า สุกเอาเผากิน งานวิจัยที่มีเงื่อนไขอันจำกัดเช่นนี้ย่อมหาคุณภาพมิได้ และอาจไม่ทันกาละแห่งกระบวนการเจรจา ในขณะที่คณะผู้แทนการเจรจาไม่สามารถกำหนดจุดยืน ในการเจรจาประเด็นสำคัญบางประเด็น เพราะไม่มีความรู้อันแน่ชัด ด้วยเหตุดังนี้ คณะผู้แทนการเจรจาจึงต้องไปตายเอาดาบหน้า และนำพาสังคมเศรษฐกิจไทยไปตายเอาดาบหน้าด้วย

คณะผู้แทนการเจรจาการค้าไทยมีขีดจำกัดทั้งด้านกำลังคน ศักยภาพทางวิชาการ รวมทั้งทักษะและประสบการณ์ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

รัฐบาลระดมกำลังคนจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ และกรม เศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศเป็นด้านหลักในการจัดตั้งคณะผู้แทน การเจรจาการค้าระหว่างประเทศ แต่จำนวนนักเจรจาการค้ามีจำกัดยิ่ง ความจำกัดของนักเจรจา การค้าปรากฏอย่างชัดเจนเมื่อไทยสมัครเป็นสมาชิก GATT ในปี 2525 ความจำกัดนี้เป็นปัญหา สำคัญยิ่งเมื่อเกิดกรณีพิพาททางการค้าระหว่างประเทศ และเมื่อถึงรอบการเจรจาการค้าพหุภาคี (Multilateral Trade Negotiations) นับตั้งแต่ปี 2525 เป็นต้นมา ไม่มีรัฐบาลชุดใดสนใจผลิตและ พัฒนา นักเจรจาการค้า แม้แต่กระทรวงพาณิชย์เองก็มิได้สนใจเรื่องนี้

คณะผู้แทนการเจรจาการค้าไทยไม่เพียงแต่จะมีฐานกำลังคนอันจำกัดเท่านั้น หากยังมี ฐานภูมิปัญญาอันอ่อนแออีกด้วย การมีนักเจรจาการค้าเพียงปัจจัยเดียวไม่เป็นการเพียงพอ นักเจรจาการค้าต้องมีภูมิความรู้ด้วย ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การศึกษาวิจัยเพื่อหาความรู้สำหรับการ เจรจาการค้าหรือแสวงหานโยบายเกี่ยวกับนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ต้อง นับว่าน้อยนักและไม่เป็นการเพียงพอ ในเมื่อการจัดระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศเป็นเรื่อง สำคัญทั้งในปัจจุบันและอนาคต การส่งเสริมการศึกษาวิจัยในเรื่องเหล่านี้ จึงควรมีลำดับความ สำคัญสูงโดยที่ต้องมียุทธศาสตร์การวิจัยด้วย หากควรยึดยุทธวิธี 'เจรจาไป ทำวิจัยไป' ไม่

ความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศไม่เพียงพอสำหรับการเจรจาการค้าระหว่าง ประเทศ ความรู้เกี่ยวกับกฎกติกาของ GATT/WTO นับว่ามีความสำคัญยิ่งในการนี้ แม้ว่า สังคมไทยจะมีนักนิติศาสตร์ที่มีความรู้กฎหมายระหว่างประเทศจำนวนมากพอสมควร แต่นัก กฎหมายระหว่างประเทศที่มีความรู้ความชำนาญเรื่องกติกาของ GATT/WTO มีน้อยนัก รัฐบาล

นับตั้งแต่ปี 2525 มิได้มีนโยบายที่ชัดเจนในการส่งเสริมการผลิตและพัฒนาบุคลากรที่มีความชำนาญเฉพาะด้านดังกล่าวนี้ การศึกษาภาคทฤษฎีของ GATT/WTO ในด้านนิติศาสตร์จึงมีอยู่อย่างจำกัดจำเขี่ย ซึ่งส่งผลต่อฐานภูมิปัญญาในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ

นักเจรจาการค้าไม่เพียงแต่ต้องมีภูมิความรู้เท่านั้น หากยังต้องมีทักษะในการเจรจาอีกด้วย ทักษะในการเจรจาทำได้มากแต่โดยการมีประสบการณ์จากการร่วมคณะผู้แทนการค้า และการสังเกตการณ์ในการประชุมการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ รัฐบาลที่ผ่านมา รวมทั้งรัฐบาลปัจจุบันมิได้ให้ความสำคัญเรื่องนี้ การที่รัฐบาลไทยมีนักเจรจาการค้าจำนวนจำกัดนับเป็นข้อจำกัดในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมากพออยู่แล้ว แต่การขาดนักเจรจาการค้าที่มีภูมิความรู้และทักษะในการเจรจาสร้างข้อจำกัดมากกว่า การผลิตและพัฒนาักเจรจาการค้าเป็นวาระเร่งด่วนในเชิงนโยบาย หากรัฐบาลยังคงเดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน และยึดกุมยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบเปิด (Outward Orientation)

ในวาระที่คนไทยดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก การส่งข้าราชการทั้งจากกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการต่างประเทศ เป็นคณะทำงาน (Supporting Staff) เพื่อช่วยงานผู้อำนวยการองค์การการค้าโลก โดยกินเงินเดือนรัฐบาลไทยก็ดี หรือการเพิ่มจำนวนผู้ช่วยคณะเจรจาการค้าประจำองค์การการค้าโลกในการเจรจาการค้าพหุภาคีรอบโดฮาที่ดี ล้วนเป็นโอกาสอันดีในการผลิตและพัฒนาักเจรจาการค้าไทย เพราะอย่างน้อยที่สุดมีโอกาสเรียนรู้ประสบการณ์จากการเจรจาการค้าระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจริง นำเสียดายที่รัฐบาลกำลังปล่อยให้โอกาสเหล่านี้หลุดเลยไป

ความจำกัดของนักเจรจาการค้าไทย ทั้งในด้านกำลังคน ศักยภาพทางวิชาการ และทักษะและประสบการณ์ในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ มีนัยสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก รัฐบาลสมควรเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรี ในขณะหนึ่งขณะใดมากจนเกินไป เพราะจำนวนนักเจรจาการค้าที่มีอยู่น้อยนิดจะถูกระบายจนคณะผู้แทนไทยบางเบา อันมีผลต่อประสิทธิภาพในการเจรจาของคณะผู้แทนแต่ละคณะ

ประการที่สอง รัฐบาลสมควรกำหนดเงื่อนไขเวลาในการเจรจาและเร่งให้คณะผู้แทนไทยสรุปข้อตกลงตามกำหนดเวลา

รัฐบาลทักษิณทำตรงกันข้ามกับนัยสำคัญทางนโยบายทั้งสองนี้ ในด้านหนึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณโบกธงชี้้นำการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศคู่เจรจانب้สิบประเทศ อันแสดงอาการ FTA-Mania โดยมีได้คำนึงถึงขีดจำกัดของนักเจรจาการค้าไทย ทั้งในด้านกำลังคน ศักยภาพทางวิชาการ และทักษะในการเจรจา ในอีกด้านหนึ่ง พ.ต.ท. ทักษิณเร่งรัดให้สรุปข้อตกลงการทำสัญญาโดยเร็ว การกำหนดเส้นตายและเร่งการเจรจามีผลในการบั่นทอนอำนาจต่อรองของคณะผู้แทนไทยในการเจรจา เพราะประเทศคู่เจรจาล่วงรู้แล้วว่า ฝ่ายไทยกระหึ้นกระหือหรือในการทำ

ข้อตกลงการค้าเสรีโดยอาจยอมข้อเรียกร้องของประเทศคู่เจรจาได้โดยง่าย พ.ต.ท.ทักษิณไปไกลถึงกับชี้กันว่า ในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีกับญี่ปุ่น คณะผู้แทนไทยมีจำต้องหยิบยกประเด็นเรื่องการเปิดตลาดข้าวขึ้นโต๊ะเจรจา จนประชาสังคมไทยอดตั้งข้อกังขามีได้ว่า นายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยยืนอยู่ข้างคณะผู้แทนไทย หรือยืนอยู่ข้างประเทศคู่เจรจาของไทย

หากการเปิดพรมแดนสังคมเศรษฐกิจไทยด้วยการทำข้อตกลงการค้าเสรีเป็นยุทธศาสตร์การพัฒนากายใต้ Thaksinomics ไม่มีข้อสงสัยใดๆเลยว่า ยุทธศาสตร์การพัฒนาดังกล่าวนี้นี้เดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน หากได้เดินตามฉันทมติแห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งยึดกุมปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไม่ การเลือกเส้นทางทวิภาคีนิยมแทนที่จะเน้นแนวทางพหุภาคีนิยมก่อให้เกิดวิวาทะในวงวิชาการ แต่ข้อวิพากษ์สำคัญเกิดจากกระบวนการและลีลาในการชี้นำของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เอง รวมตลอดจนกระบวนการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงการค้าเสรีที่มีลักษณะไร้ธรรมาภิบาล (Good Governance)

หมายเหตุ บทความความชุดนี้เขียนจากบทบรรยายนำเรื่อง "นโยบายการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของไทย" ในการเสวนาโต๊ะกลมเรื่อง "FTA กับปัญหาอธิปไตยของชาติ" จัดโดย ศูนย์นิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2547

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 และ 31 มีนาคม 2547

ธรรมาภิบาลของกระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ภายใต้ Thaksinomics

กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาโดยชัดเจน ในประเด็นธรรมาภิบาล (Good Governance)

สำนักผู้แทนการค้าแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Trade Representative : USTR) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศโดยตรง ในขณะที่ผู้แทนการค้าแห่งประเทศไทยเป็นตำแหน่งสำหรับการให้รางวัลทางการเมือง หามิหน้าที่ที่ชัดเจนและบทบาทอันสามารถวัดค่าได้ไม่ ในโต๊ะการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ประเทศคู่เจรจาของไทยอาจจะไม่เคยรับรู้ว่ามีตำแหน่งผู้แทนการค้าแห่งประเทศไทย

การไม่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน (Responsibility Assignment) สร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แม้จะมีกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งน่าจะมีหน้าที่หลักในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ แต่เมื่อถึงคราวกำหนดคณะผู้แทนไทยในการเจรจาการค้า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับเลือกกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้นำในการเจรจาการค้าทวิภาคีกับสหรัฐอเมริกา ปฏิบัติการเช่นนี้ย่อมสร้างความขัดแย้งและความขุ่นข้องหมองใจระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงพาณิชย์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ) โดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ยังก่อสภาวะความไม่แน่นอนในระบบราชการ อย่างน้อยที่สุด ผู้คนในกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีอาจแน่ใจได้ว่า จะมีหน้าที่หลักในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศต่อไปอีกหรือไม่

USTR มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยชัดเจนในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ โดยที่ไม่มีหน่วยงานอื่นใดมาแย่งหน้าที่ความรับผิดชอบนี้ USTR มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีที่มีชื่อว่า *Trade Policy Agenda and Annual Report* นอกจากรายงานสถานะการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกาและความคืบหน้าในการเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับนานาประเทศแล้ว ยังกำหนดกรอบนโยบายการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา และกำหนดรายชื่อประเทศหรือกลุ่มประเทศที่จะเจรจาทำข้อตกลงการค้าเสรีต่อไปอีกด้วย

เมื่อ USTR จะเริ่มต้นกระบวนการทำข้อตกลงการค้ากับประเทศใดหรือกลุ่มประเทศใด USTR จะต้องแจ้งกรอบการเจรจาให้รัฐสภาอเมริกันรับทราบ กระบวนการเจรจาจึงมีความโปร่งใส ทั้งรายชื่อประเทศที่จะเจรจาและประเด็นในการเจรจา หลังจาก USTR แจ้งรัฐสภา ข้อมูลข่าวสารก็ปรากฏโดยทั่วไป

ในระหว่างที่ USTR ดำเนินการเจรจา กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและภาคประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ รวมถึงลดจนการสร้างแรงกดดัน ทั้งต่อรัฐสภาและ USTR เพื่อให้การเจรจาเป็นไปในแนวทางที่แต่ละกลุ่มต้องการ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา นอกจากจะเป็นกระบวนการที่โปร่งใส แล้ว ยังเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมอีกด้วย

เมื่อการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศบรรลุผลแล้ว รัฐบาลอเมริกันต้องนำ ข้อตกลงข้อสุดท้ายบันจากรัฐสภา ในการลงมติให้สัตยาบันร่างข้อตกลงดังกล่าว US Trade Promotion Authority Act of 2002 อนุญาตให้ใช้เส้นทางการเจรจาวิถีด่วน (Fast Track Negotiation) กล่าวคือ สมาชิกรัฐสภาลงมติ Yes หรือ No โดยไม่มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมรายละเอียด ใดๆของข้อตกลง

การที่ USTR ต้องเสนอกรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภาที่ดี และการที่ รัฐบาลต้องนำร่างสัญญาการค้าระหว่างประเทศที่บรรลุข้อตกลงแล้วเพื่อขอสัตยาบันจากรัฐสภาที่ดี สะท้อนให้เห็นหลักการสำคัญว่า การเจรจาการค้าระหว่างประเทศต้องมีความรับผิดชอบ (Accountability) ทั้ง USTR และรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งก็คือ การรับผิดชอบต่อประชาชนโดยอ้อม

กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยแตกต่างจากสหรัฐอเมริกาที่ไร้ ธรรมชาติ กล่าวคือ ไม่มีความโปร่งใส ประชาชนไม่มีส่วนร่วม ไม่มีความรับผิดชอบ และไม่มีการ ถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยเป็นกระบวนการที่ปราศจากความ โปร่งใส อย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ไม่มีหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสในการเลือกประเทศคู่สัญญา นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ เหนี่ยวรั้งว่าจะทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศใด โดยไม่มีคำอธิบายที่ชัดเจนว่า เหตุใดจึงเลือก ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับประเทศหนึ่ง แต่ไม่ทำกับอีกประเทศหนึ่ง

ประการที่สอง ไม่มีความโปร่งใสเกี่ยวกับประเด็นการเจรจา ซึ่งรับรู้เฉพาะผู้นำรัฐบาล และคณะผู้แทนการเจรจา

ประการที่สาม ไม่มีความโปร่งใสเกี่ยวกับจุดยืนในการเจรจาในประเด็นต่างๆ ในหลาย ต่อหลายกรณี คณะผู้แทนไทยมิได้มีจุดยืนที่ชัดเจนในการเจรจา เพราะไม่มีชุดความรู้ที่จะกำหนด จุดยืนดังกล่าวได้ ในกรณีที่มีจุดยืนในการเจรจาก็มิได้ประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบ ดังนั้น ประชาชนคนไทยมิอาจเตรียมปรับตัวได้ เพราะมิได้รับทราบ ว่า จุดยืนในการเจรจาของคณะผู้แทน ไทยกระทบต่อชะตากรรมทางเศรษฐกิจของตนอย่างไรบ้าง

ประการที่สี่ ไม่มีความโปร่งใสเกี่ยวกับกระบวนการยื่นหมุ่ยื่นแมวในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ ไม่มีความโปร่งใสว่า รัฐบาลสละอุตสาหกรรมหรือภาคเศรษฐกิจใด เพื่อให้ได้ประโยชน์จากการเข้าถึงตลาดอุตสาหกรรมหรือภาคเศรษฐกิจใด ในเมื่อผู้นำรัฐบาลและบุคคลที่ซิดไกล้รัฐบาลจำนวนมากมีผลประโยชน์ทับซ้อนทางธุรกิจ ประชาสังคมไทยจึงมีสิทธิที่จะตั้งข้อกังขาว่า กระบวนการยื่นหมุ่ยื่นแมวในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศเกือประโยชน์ทางธุรกิจของผู้นำรัฐบาลและบุคคลที่ซิดไกล้รัฐบาลหรือไม่

ประการที่ห้า ไม่มีความโปร่งใสว่า ใครได้ประโยชน์ ใครเสียประโยชน์ และใครรับภาระอันเกิดจากผลการเจรจา ความไม่โปร่งใสดังกล่าวนี้ ด้านหนึ่งทำให้ประชาชนมีโอกาสกำหนดจุดยืนได้ว่า สมควรสนับสนุนข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศดังกล่าวหรือไม่ อีกด้านหนึ่ง ทำให้มีโอกาสวิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการทำข้อตกลงดังกล่าวได้

กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการแสดงความเห็นเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การเลือกประเทศคู่เจรจา ประเด็นในการเจรจา และจุดยืนในการเจรจาประเด็นต่างๆ

ประการที่สอง ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำข้อตกลงการค้าเสรี รวมทั้งกลุ่มชนผู้เสียเปรียบในสังคมไม่มีโอกาสและไม่มีเวทีที่จะแสดงความเห็นว่าการทำข้อตกลงการค้าเสรีกระทบต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจของผู้คนเหล่านี้อย่างไรบ้าง และรัฐบาลควรจะช่วยเหลืออย่างไร

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนมีลักษณะไร้สมมาตรอย่างยิ่ง ในขณะที่กลุ่มผลประโยชน์ของผู้นำรัฐบาลและที่ซิดไกล้กับรัฐบาลสามารถกำหนดจุดยืนของรัฐบาลในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กลุ่มผลประโยชน์และภาคประชาชนที่มีระยะห่างจากรัฐบาลมีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศแม้น้อย

กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศของไทยปราศจากความรับผิดชอบ ในขณะที่คณะผู้แทนการเจรจารับผิดต่อรัฐบาล แต่ไม่มีกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) ที่บังคับให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ในเมื่อรัฐบาลไม่ต้องเสนอรอบการเจรจาเพื่อขอความเห็นชอบจากรัฐสภา และไม่ต้องนำร่างสัญญาที่บรรลุข้อตกลงแล้วขอสัตยาบันจากรัฐสภา ด้วยเหตุดังนี้ การเจรจาการค้าระหว่างประเทศจึงปราศจากการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ไม่เกือกฏให้กระบวนการเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีธรรมาภิบาล เพราะยังคงยึดหลักการทั่วไปที่ว่า การทำข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศมิต้องขอสัตยาบันจากรัฐสภา ยกเว้น 3 กรณีดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

- (1) มีข้อตกลงที่มีผลเปลี่ยนแปลงราชอาณาจักรไทย
- (2) มีข้อตกลงที่มีผลเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐ
- (3) มีข้อตกลงที่มีผลให้ต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

มาตรา 224 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพียงแต่สืบทอดจารีตการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อให้ฝ่ายบริหารซึ่งคือฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่เกิดอภุกถการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ และไม่เกิดอภุกถให้กระบวนการทำข้อตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศมีธรรมชาติวิบัติ

หากรัฐบาลไทยบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีบุชต้องนำข้อตกลงดังกล่าวขอสัตยาบันจากรัฐสภา ในขณะที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ต้องขึ้นต่อรัฐสภาในเรื่องนี้ โดยที่ยืนยันมาโดยตลอดว่า จะไม่ขอสัตยาบันจากรัฐสภา

ในเมื่อการทำข้อตกลงการค้าระหว่างประเทศมีผู้ได้ประโยชน์และมีผู้เสียประโยชน์ รัฐสภาจึงควรทำหน้าที่เป็นตัวแทนประชาชนในการดูแลให้การเจรจาการค้าระหว่างประเทศมีธรรมชาติวิบัติ และกดดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายด้วยความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดูแลอุตสาหกรรมและภาคเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบทางลบจากการเปิดเสรี

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มิได้สนใจเรื่องธรรมชาติวิบัติ และมีได้สนใจที่จะช่วยเหลือประชาชนที่ประสบความพิบัติจากการเปิดเสรีทางเศรษฐกิจ มีแต่การโฆษณาชวนเชื่อว่าการทำข้อตกลงการค้าเสรีมีแต่ได้ ไม่มีเสีย

ถาธรรมชาติวิบัติไม่อยู่ในพจนานุกรมของ Thaksinomics?

มาตรา 224

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

หมายเหตุ บทความนี้เขียนจากบทบรรยายนำเรื่อง "นโยบายการจัดตั้งเขตการค้าเสรีของไทย" ในการเสวนาโต๊ะกลมเรื่อง "FTA กับปัญหาอธิปไตยของชาติ" จัดโดยศูนย์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2547

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากทำพระจันทร์ถึงสนามหลวง"
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 เมษายน 2547

Spaghetti Regionalism

เมื่อกว่า 30 ปีที่แล้ว คนไทยที่รู้จัก Spaghetti มีแต่ชนชั้นสูง การเติบโตทางเศรษฐกิจ และกระบวนการโลกาภิวัตน์ ช่วยให้ชนชั้นกลางในสังคมไทยในบัดนี้รู้จัก Spaghetti กระบวนการโลกาภิวัตน์มิได้มีเฉพาะแต่เรื่องของการค้า การลงทุน และการเงินระหว่างประเทศเท่านั้น หากยังมีมิติด้านวัฒนธรรมด้วย ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง อาหารนานาชาติถูกขับเคลื่อนโดยกระแสโลกาภิวัตน์ ผู้คนในสังคมเปิดลัทธิรู้จักและมีโอกาสลิ้มรสอาหารของชาติอื่นๆ

สถาปัตยกรรมเป็นบะหมี่อิตาเลียน วงวิชาการประวัติศาสตร์ถกเถียงกันว่า ชาติใดเป็นชาติแรกที่ผลิตบะหมี่ ชาติที่คนเอเชียรู้จักมักคุ้น ได้แก่ จีน ญี่ปุ่น และเกาหลี ส่วนอิตาลีเป็นตัวเลือกของชาวยุโรป กระนั้นก็ตาม มีผู้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับอิตาลีอ้างรู้จักบะหมี่เพราะมาร์โคโปโล (Marco Polo) ไปเรียนรู้จากประเทศจีน

เหตุใด Spaghetti จึงข้องเกี่ยวกับ Regionalism?

Regionalism แปลว่า ภูมิภาคนิยม อันเป็นแนวความคิดว่าด้วยการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค ทั้งในรูปเขตการค้าเสรี (Free Trade Area) หรือสหภาพศุลกากร (Custom Union) เขตเศรษฐกิจภูมิภาคมีสมาชิกมากกว่า 2 ประเทศ หากข้อตกลงการค้าเสรีทำกันระหว่างประเทศคู่สัญญาเพียง 2 ประเทศ ข้อตกลงนั้นเป็นข้อตกลงทวิภาคี (Bilateral Agreement)

การตกลงในการทำสัญญาการค้าทวิภาคีเป็นการตกลงในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศคู่สัญญา ส่วนข้อตกลงการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคเป็นการตกลงในการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในหมู่ภาคีสมาชิกมากกว่า 2 ประเทศ

พหุภาคีนิยม (Multilateralism) แตกต่างจากภูมิภาคนิยม (Regionalism) และทวิภาคีนิยม (Bilateralism) เพราะพหุภาคีนิยมเป็นการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศ ครอบคลุมสังคมเศรษฐกิจโลกทั้งหมด GATT 1947 และ GATT 1994 ภายใต้การกำกับและดูแลขององค์การการค้าโลกในปัจจุบันเป็นระเบียบการค้าพหุภาคีดังกล่าวนี้ องค์การการค้าโลกมีสมาชิกมากถึง 148 ประเทศ

นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่า การเปิดเสรีด้านการค้าระหว่างประเทศจะให้ประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจโลกก็ต่อเมื่อเป็นการเปิดเสรีภายใต้ระบบการค้าพหุภาคี เพราะภาคีองค์การการค้าโลกทุกประเทศสามารถเข้าถึงตลาดของกันและกัน ในขณะที่การเปิดตลาดภายใต้ระบบภูมิภาคนิยมก็ดี และระบบทวิภาคีนิยมก็ดี แม้จะให้ประโยชน์แก่ภาคีคู่สัญญา แต่ฝนตกไม่ทั่วฟ้า เพราะ

ประเทศที่มีได้เป็นภาคีมีอาจได้ประโยชน์เสมอด้วยประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก บางครั้งอาจต้องพบ 'ลูกหลง' หรือ 'หางเครื่อง' ชนิดมีอาจหลีกเลี่ยงไม่ได้

การค้าระหว่างประเทศภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมมีพื้นฐานจากความสามารถเปรียบเทียบ (Comparative Advantage) และการใช้ความชำนาญพิเศษ (Specialization) แต่ความสามารถเปรียบเทียบของประเทศต่างๆมิได้อยู่คงที่ หากแปรเปลี่ยนไปตามปัจจัยนานัปการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความก้าวหน้าด้านเทคโนโลยี และการเปลี่ยนแปลงราคาสัมพัทธ์ของปัจจัยการผลิต นานาประเทศพยายามเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศในทางที่เกื้อประโยชน์แห่งตน ยิ่งมีการเปลี่ยนแปลงความสามารถเปรียบเทียบเรียบร้อยแล้ว แรงผลักดันในการจัดระเบียบใหม่ยิ่งมีมากขึ้น

แต่การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกเป็นเรื่องยากยิ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะต้องได้รับฉันทมติ (Consensus) จากภาคีทุกประเทศ เนื่องจากองค์การการค้าโลกยึดกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ อีกส่วนหนึ่งเป็นผลจากการเมืองภายในองค์การการค้าโลก ซึ่งประกอบด้วยชั่วคราว 3 ขั้ว อันได้แก่ สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรป และโลกที่สาม ซึ่งรวมพลังเสริมอำนาจต่อรอง เพื่อกันมิให้ประเทศมหาอำนาจเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าระหว่างประเทศตามอำเภอใจ

เมื่อสหรัฐอเมริกาไม่สามารถจัดระเบียบการค้าพหุภาคีใหม่ในทางที่เป็นประโยชน์แก่สหรัฐอเมริกามากขึ้น สหรัฐอเมริกาจึงหันไปทำข้อตกลงการค้าเสรีกับนานาประเทศ ครอบคลุมทุกภาคภูมิศาสตร์ และครอบคลุมทั้งข้อตกลงเศรษฐกิจภูมิภาคและข้อตกลงการค้าทวิภาคี

ในด้านการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาค สหรัฐอเมริกาผนึกตัวเข้ากับแคนาดาและเม็กซิโกเป็นเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) มาตั้งแต่ปี 2536 และขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคกับ Central America Free Trade Area (CAFTA) ตั้งแต่ปี 2546 โดยมีแผนการจัดตั้งเขตการค้าเสรีแห่งทวีปอเมริกา (Free Trade Area of the Americas : FTAA) ให้แล้วเสร็จในปี 2548 ทั้งนี้ FTAA จะเป็นเขตเศรษฐกิจยักษ์ใหญ่ (Super Bloc) แห่งทวีปอเมริกา เพราะครอบคลุมตั้งแต่จุดเหนือสุดของทวีปอเมริกาเหนือจนจรดจุดใต้สุดของทวีปอเมริกาใต้

สหรัฐอเมริกาเข้าร่วมในเขตความร่วมมือเศรษฐกิจอาเซียนแปซิฟิก (APEC) ตั้งแต่ยุคสมัยของประธานาธิบดีคลินตัน หลังจากที่สหรัฐอเมริกายึดครองอิรักได้ในปี 2545 สหรัฐอเมริกามีแผนที่จะจัดตั้งเขตการค้าเสรีตะวันออกกลาง (Middle East Free Trade Area : MEFTA)

ในแอฟริกา สหรัฐอเมริกากำลังเดินเครื่องในการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจเสรีกับกลุ่มประเทศสหภาพศุลกากรแอฟริกาใต้ (South Africa Custom Union : SACU) ตั้งแต่ปี 2547

สหรัฐอเมริกาไม่เพียงแต่ขยายปีกจัดตั้งเขตเศรษฐกิจภูมิภาคเท่านั้น หากยังขับเคลื่อนในการทำข้อตกลงการค้าทวิภาคีอีกด้วย

ในเอเชีย สหรัฐอเมริกาทำข้อตกลงการค้าเสรีกับอิสราเอลมาตั้งแต่ปี 2528 จอร์แดน ปี 2544 สิงคโปร์ ปี 2546 ออสเตรเลีย ปี 2547 โดยมีแผนที่จะสรุปข้อตกลงกับบาห์เรน ปี 2548

ในละตินอเมริกา สหรัฐอเมริกาบรรลุข้อตกลงการค้าเสรีกับชิลีตั้งแต่ปี 2546

ในแอฟริกา สหรัฐอเมริกาเจรจากับโมร็อกโกตั้งแต่ปี 2546 เพื่อจัดทำข้อตกลงการค้าเสรี อียิปต์เป็นเป้าหมายต่อไป ซึ่งกำหนดที่จะสรุปข้อตกลงในปี 2548

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกากำลังสร้างเครือข่ายการค้าเสรีในขอบข่ายทั่วโลก และเครือข่ายนี้นับวันมีแต่จะขยายต่อไป

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดสหรัฐอเมริกาจึงขับเคลื่อนการจัดตั้งเขตการค้าเสรี?

สหรัฐอเมริกาต้องการจัดระเบียบการค้าระหว่างประเทศในประเด็นใหม่ๆ ที่สหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์ ดังเช่นประเด็นเรื่องการค้าบริการ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทางปัญญา การค้าสินค้า GMOs การเปิดเสรีด้านการลงทุน นโยบายการแข่งขัน การจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล เป็นต้น เมื่อไม่สามารถผลักดันการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกได้ สหรัฐอเมริกาจึงหันมาใช้ยุทธวิธีในการทำข้อตกลงการค้าเสรีทั้งระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคี ซึ่งสหรัฐอเมริกามีอำนาจต่อรองเหนือกว่าและสามารถจัดระเบียบการค้าใหม่ได้โดยง่าย

เมื่อสหรัฐอเมริกาประสบความสำเร็จในการจัดระเบียบการค้าใหม่ ทั้งระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคี สหรัฐอเมริกาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกจะทำได้ง่ายขึ้น เนื่องจากจำนวนประเทศที่ยอมรับระเบียบใหม่มีมากขึ้น อันเป็นผลจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกานั้นเอง

หากแม้สหรัฐอเมริกาไม่ประสบความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงระเบียบการค้าพหุภาคีดังปรารถนา สหรัฐอเมริกายังสามารถเดินหน้าทำข้อตกลงการค้าเสรี ทั้งระดับภูมิภาคและระดับทวิภาคีต่อไป ในท้ายที่สุด ระเบียบการค้าระหว่างประเทศที่มีสหรัฐอเมริกาคือศูนย์กลาง อาจเข้าไปมีบทบาทคู่ขนานกับระเบียบการค้าพหุภาคีภายใต้องค์การการค้าโลกได้

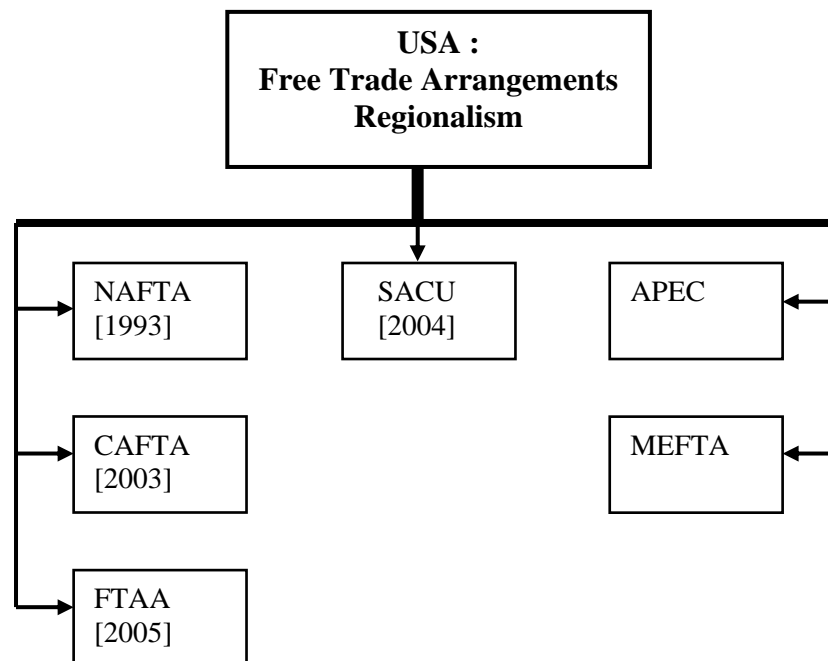
สหรัฐอเมริกามีได้หวังประโยชน์ด้านเศรษฐกิจจากการทำข้อตกลงการค้าเสรีเท่านั้น หากยังหวังประโยชน์ด้านการเมืองด้วย โดยที่ประโยชน์ด้านการเมืองอาจเหนือกว่าประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ บรรดาประเทศที่สหรัฐอเมริกาเลือกทำข้อตกลงการค้าเสรีก็ต้องมีจุดยืนทางการเมืองนี้ชัดเจนว่า ยืนอยู่ข้างสหรัฐอเมริกา และสังกัดค่ายอเมริกัน สหรัฐอเมริกาใช้ข้อตกลงการค้าเสรีเป็นเครื่องมือในการโดดเดี่ยวประเทศที่มีได้เป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา

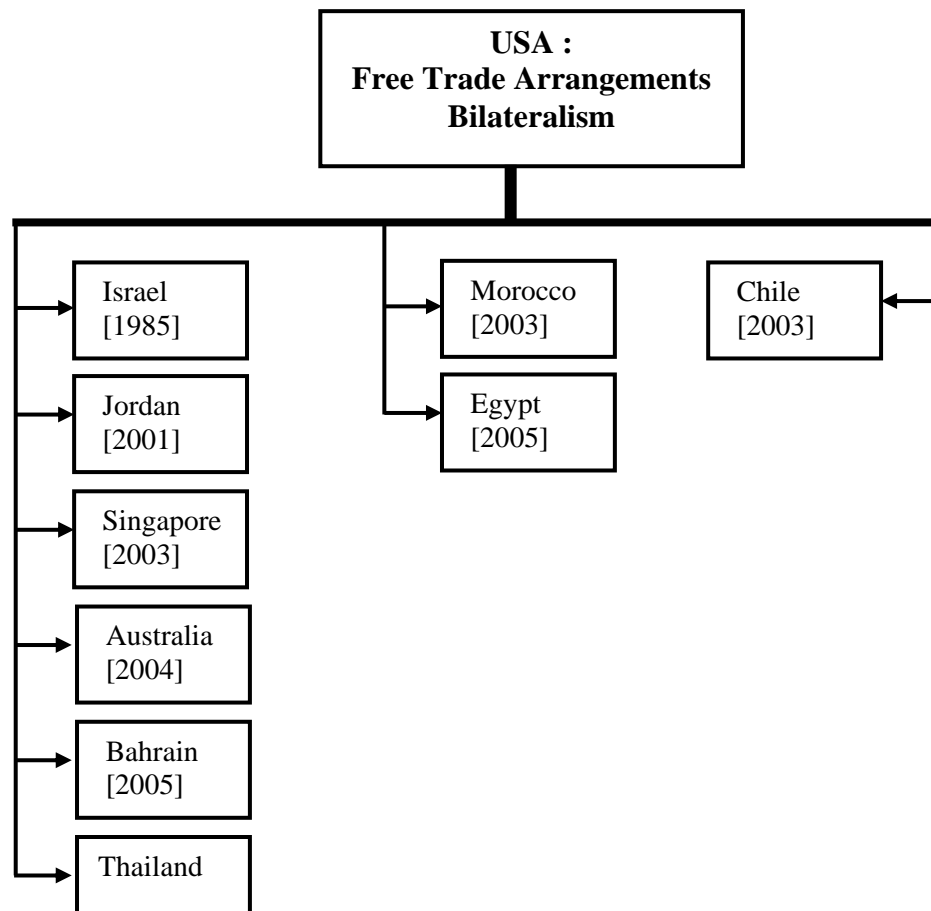
ด้วยเหตุที่สังคมเศรษฐกิจอเมริกันเป็นสังคมเศรษฐกิจที่มีอำนาจซื้อสูงและมีขนาดใหญ่ ประเทศโลกที่สามจำนวนมากจึงพากันวิ่งแข่งกันทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา เพราะเกรง

ว่า การตรึงไฟฟ้าขบวนที่สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ขับเคลื่อน จะทำให้สูญเสียประโยชน์และก่อตั้งทุนที่เรียกว่า Cost of Non-Participation เนื่องจากมิได้อยู่ในฐานะเสมอด้วยประเทศที่ทำข้อตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกาแล้ว

แต่การทำข้อตกลงการค้าเสรีจะทำให้ประโยชน์สุทธิเสมอไป เพราะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขข้อตกลง มิหนำซ้ำยังมีต้นทุนการบริหารเพิ่มขึ้นอีกด้วย หากจำนวนสัญญายังมีมากเพียงใด ต้นทุนและความสับสนในการบริหารจะยิ่งเพิ่มพูนมากเพียงนั้น ทั้งนี้เนื่องจากรายละเอียดของสัญญาแต่ละสัญญาแตกต่างกัน อาทิ สิทธิประโยชน์ด้านภาษีศุลกากรแตกต่างกัน กฎว่าด้วยแหล่งกำเนิดสินค้า (Rules of Origin) แตกต่างกัน ฯลฯ ประเทศที่เป็นภาคีข้อตกลงการค้าเสรีมากกว่าหนึ่งข้อตกลง ย่อมมีปัญหายุ่งยากในการบริหาร และก่อผลกระทบที่ศาสตราจารย์จักดิช ภควดี (Jagdish Bhaywati) เรียกว่า Spagetti-Bowl Effect เพราะความซับซ้อนและยุ่งเหยิงของข้อตกลงมีสภาพไม่แตกต่างจากสปาเกตตีที่พันกันในชามสปาเกตตี

การเติบโตของ Spaghetti Regionalism เป็นปรากฏการณ์ของทศวรรษ 2540





หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “เศรษฐกิจทอศนเจ้าพระยา”

นิตยสาร ผู้จัดการรายเดือน ฉบับเดือนพฤษภาคม 2547

3.4 การเงิน การคลัง และเศรษฐกิจมหภาค

3.4.1 เศรษฐกิจมหภาค

Consumption-Led Growth

ธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงความกังวลเกี่ยวกับการเติบโตของการใช้บัตรเครดิต (Credit Card) ทั้งนี้เนื่องจากการแข่งขันในการออกบัตรเครดิตอย่างรุนแรง แต่เดิมบัตรเครดิตออกโดยสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ ต่อมานิติบุคคลที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์กระโดดเข้ามาร่วมวงไปพลุลยในการออกบัตรเครดิตแข่งขันด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Department Stores และ Supermarkets ขนาดใหญ่ ในปัจจุบัน บัตรเครดิตที่ออกโดยธนาคารพาณิชย์มีเพียง 2.86 ล้านบัตร ส่วนที่ออกโดยสถาบันที่มีใช้ธนาคารพาณิชย์มีถึง 3.57 ล้านบัตร รวมทั้งสิ้น 6.43 ล้านบัตร

ธนาคารแห่งประเทศไทยควบคุมและกำกับการออกบัตรเครดิตได้เฉพาะส่วนที่ออกโดยสถาบันการเงิน มีอาจควบคุมและกำกับการออกบัตรเครดิตของนิติบุคคลที่มีใช้สถาบันการเงิน การควบคุมและกำกับเน้นเพียง 2 จุด จุดแรกได้แก่ การกำหนดรายได้ขั้นต่ำของผู้มีสิทธิถือบัตรเครดิต จุดที่สองได้แก่ การควบคุมอัตราดอกเบี้ยบัตรเครดิต

พัฒนาการของสังคมเศรษฐกิจไทย ทำให้บัตรเครดิตซบเซาลงเข้ามาแทนที่ธนบัตร เหรียญกษาปณ์ และเช็คในฐานะสื่อกลางในการแลกเปลี่ยน แต่การมีสิทธิใช้บัตรเครดิตอาจมีผลในการกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายเกินตัว เพราะเปิดช่องให้มีการซื้อสินค้าและบริการก่อนการชำระเงิน ในแง่การขยายตัวของการใช้บัตรเครดิต จึงมีผลต่อการเติบโตของลัทธิบริโภคนิยม (Consumerism) และนี่เองเป็นที่มาของความกังวลของธนาคารแห่งประเทศไทย

เมื่อเกิดวิกฤตการณ์การเงิน 2540 ธุรกิจบัตรเครดิตต้องเผชิญปัญหาในการประกอบการ เนื่องจากลูกค้าสิ้นฐานะในการชำระหนี้ ต่อเมื่อเศรษฐกิจฟื้นตัว ธุรกิจบัตรเครดิตก็ฟื้นตัวตามไปด้วย มีการขยายตลาดเพื่อให้ประชาชนระดับล่างใช้บัตรเครดิตมากขึ้น อันเป็นเหตุให้มีการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการบัตรเครดิตอย่างรุนแรง ในขณะเดียวกัน ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตบางรายเอาเปรียบลูกค้าอย่างไม่ละอาย ด้วยการคิดดอกเบี้ยในอัตราสูงลิบลิ่ว จนธนาคารแห่งประเทศไทยต้องควบคุมมิให้มีการคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราร้อยละ 18 ต่อปี

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เลือกใช้กลยุทธ์ในการกระตุ้นให้ประชาชนเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภค เพื่อให้เศรษฐกิจฟื้นตัวจากวิกฤตการณ์การเงิน 2540 กลยุทธ์ดังกล่าวนี้รู้จักกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Consumption-Led Growth การเพิ่มการใช้จ่ายโดยการใช้บัตรเครดิตเป็นหนทางหนึ่งในการเพิ่มรายจ่ายในการบริโภค ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีการลดระดับรายได้ขั้นต่ำของผู้มีสิทธิถือบัตรเครดิต จากระดับเดือนละ 25,000 บาท เหลือเพียงเดือนละ 15,000 บาท

นอกจากการส่งเสริมการใช้จ่ายของประชาชน ด้วยการผ่อนคลายนโยบายในการใช้บัตรเครดิตแล้ว รัฐบาลทักษิณยังผ่อนคลายนโยบายในการซื้อสินค้าผ่อนส่งอีกด้วย รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้ใช้มาตรการนี้มาก่อนแล้ว ด้วยการกำหนดให้การซื้อรถยนต์ผ่อนส่ง ไม่ต้องจ่ายเงินดาวน์ (Dow Payment) ทั้งนี้เพื่อโอบอุ้มอุตสาหกรรมรถยนต์ รัฐบาลทักษิณสานต่อมาตรการนี้ ด้วยการโอบอุ้มธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และบ้านจัดสรร ด้วยการลดวงเงินดาวขั้นต่ำที่ต้องจ่ายในการซื้อผ่อนส่ง

การกำหนดให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลรับแทงหวย แม้จะมีเจตนารมณ์ในการทำลายกิจการหวยใต้ดิน ด้วยการนำหวยใต้ดินขึ้นบนดิน แต่มีผลในการส่งเสริมการใช้จ่ายด้านอบายมุขโดยปราศจากข้อกังขา แม้การใช้จ่ายด้านอบายมุขจะก่อปัญหาให้เศรษฐกิจฟื้นตัวได้ แต่สร้างต้นทุนแก่สังคม (Social Cost) ที่สูงยิ่ง

การกระตุ้นการใช้จ่ายในการบริโภคมิได้จำกัดเฉพาะภาคนคร (Urban Sector) หากครอบคลุมถึงภาคชนบท (Rural Sector) ด้วย รัฐบาลทักษิณเลือกใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาทวิวิถี (Dual-Track Development Strategy) ด้านหนึ่งยึดยุทธศาสตร์การพัฒนาแบบเปิด (Outward Orientation) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอุตสาหกรรมเพื่อการส่งออก (Export-Oriented Industrialization) และเดินตามฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) อีกด้านหนึ่งให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบท มีการอัดฉีดการเติบโตสู่ชนบทในลักษณะ Rural Keynesianism พร้อมกันนั้น ก็มีนโยบายส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ทั้งในภาคนครและภาคชนบท

การอัดฉีดเงินให้ประชาชนในระดับรากหญ้าสำหรับในภาคนครอาศัยแนวความคิดว่าด้วย 'ธนาคารประชาชน' โดยมอบหมายให้ธนาคารออมสินดูแลพ่อค้าแม่ค้าหาบเร่แผงลอยในภาคชนบท มีโครงการพิกหนีเกษตรกร ซึ่งธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนั้นก็มีการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้าน

มาตรการในการอัดฉีดเงินให้ประชาชนในระดับรากหญ้า แม้จะมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นการบริโภคการผลิตให้ดำเนินต่อไปได้ แต่ส่งผลต่อการใช้จ่ายในการบริโภคด้วยอย่างปราศจากข้อกังขา

การกระตุ้นให้ประชาชนเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภคอาจจะเป็นมาตรการที่จำเป็นต่อการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจที่เผชิญผลกระทบจากวิกฤตการณ์การเงิน เนื่องจากภาคการผลิต (Real Sector) อยู่ในภาวะชะงักงัน ทั้งที่มีกำลังการผลิตล้นเกิน (Excess Capacity) แต่ไม่กล้าตัดสินใจขยายการผลิต เนื่องจากไม่แน่ใจเกี่ยวกับสภาวะการณ์ในตลาด ประกอบกับสถาบันการเงินไม่กล้าขยายสินเชื่อ เนื่องจากเกรงปัญหาหนี้เสียและหนี้สูญทับถม การกระตุ้นการใช้จ่ายในการบริโภคจึงเป็นหนทางที่เหลืออยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า รายจ่ายในการบริโภคของ

ประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญของอุปสงค์มวลรวม (Aggregate Demand) โดยในปัจจุบัน มีน้ำหนักเกือบ 70%

แต่การเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภคกระทบต่อการออมในระบบเศรษฐกิจ หากการออมมีไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการในการลงทุน ย่อมเกิดปัญหาช่องว่างระหว่างการออมกับการลงทุน (Saving-Investment Gap) หรืออีกนัยหนึ่งปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด (Current Account Deficit) เมื่อดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลร้ายแรง ดังเช่นเกินกว่า 5% ของ GDP วิกฤตการณ์การเงินอาจตามมาได้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี 2540

ในปัจจุบัน สังคมเศรษฐกิจไทยมีดุลบัญชีเดินสะพัดเกินดุล เงินออมภายในระบบเศรษฐกิจมีมากพอที่จะสนองตอบความต้องการลงทุน (ดูตารางที่ 1) จนระบบเศรษฐกิจมีสภาพคล่องล้นเกิน ทั้งนี้เป็นผลจากภาวะตกต่ำและถดถอยภายหลังวิกฤตการณ์การเงิน 2540

อย่างไรก็ตาม หากสังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวอย่างเต็มที่และเติบโตในอัตราสูง ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจะฟื้นขึ้นตามการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจ ดังที่ปรากฏเกือบตลอดทศวรรษ 2530 ประวัติศาสตร์อาจซ้ำรอยอีกในข้อที่ว่า ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดที่ร้ายแรงและเรื้อรังนำมาซึ่งวิกฤตการณ์การเงิน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตัดไฟแต่ต้นลม ด้วยการหยุดยั้งการขยายตัวของลัทธิบริโภคนิยม

การกระตุ้นให้ประชาชนเพิ่มการใช้จ่ายในการบริโภค แม้จะเป็นมาตรการอันจำเป็นแก่การฟื้นระบบเศรษฐกิจ แต่ไม่ควรใช้มาตรการนี้เป็นการถาวร เพราะมีผลในการบั่นทอนการออมและสร้างปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ทั้งนี้ต้องตระหนักว่าการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดไม่เคยปรากฏอยู่ในวาระทางการเมือง (Political Agenda) เนื่องจากประชาชนมิได้รู้สึกเดือดร้อนจากปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เพราะมิได้มีรูปธรรมของปัญหาที่เห็นได้จับต้องได้ ต่างกับปัญหาข่าวยากหามาแพงที่มีรูปธรรมของปัญหาที่ชัดเจน ประชาชนจึงสร้างแรงกดดันให้รัฐบาลแก้ปัญหา

ตารางที่ 1

อัตราส่วนระหว่างการออมมวลรวมแห่งชาติ (Gross National Saving)
กับการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Investment)
ปี 2534-2544
(%)

ปี	GNP/GDP
2534	80.9
2535	84.5
2536	86.4
2537	88.3
2538	84.7
2539	82
2540	98.2
2541	155.4
2542	147
2543	138.9
2544	127.1

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและธนาคารแห่งประเทศไทย
หมายเหตุ ข้อมูลปี 2544 เป็นสถิติเบื้องต้น

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 มกราคม 2547

การประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทย จนถึงกับถอน ม.ร.ว. จตุมงคล ไสณกุล ออกจากตำแหน่งผู้ว่าการ และต่อมามีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ม.ร.ว. ปรีดิยาทร เทวกุล ให้ดำรงตำแหน่งแทนนั้น สะท้อนให้เห็นปัญหาพื้นฐานในการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคจำเป็นต้องสอดคล้องประสานกันทั้งนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อนำพาสยามรัฐนาวาไปในทิศทางเดียวกัน หากปราศจากการประสานการดำเนินนโยบาย ระบบเศรษฐกิจย่อมมีอาจบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ครบทุกเป้าได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายบางเป้าหมายอาจสร้างอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายอื่นในขณะเดียวกัน

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเริ่มต้นจากการเลือกเป้าหมาย การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย การกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย การเลือกใช้เครื่องมือ การกำหนดมูลค่าของเครื่องมือ และการกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ความไม่ชัดเจนในการกำหนดความรับผิดชอบในการนำระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายแต่ละเป้า (Target Assignment) ความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือ (Instrument Assignment) และการขาดการประสานการดำเนินนโยบาย (Policy Co-ordination) นับเป็นข้อบกพร่องสำคัญของระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคของรัฐบาลไทย

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร กับ ม.ร.ว. จตุมงคล ไสณกุล ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในประเด็นนโยบายการเงินมีอยู่อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่งว่าด้วยการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนโยบายการเงิน อีกด้านหนึ่งว่าด้วยการใช้อัตราดอกเบี้ยเป็นเครื่องมือนโยบายการเงิน

ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ ม.ร.ว. จตุมงคล ไสณกุล ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ จึงดำเนินนโยบายกดดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำ ทั้งนี้เพราะเชื่อว่านโยบายอัตราดอกเบี้ยต่ำนอกจากเกื้อประโยชน์ในการชำระหนี้แล้ว ยังให้สิ่งจูงใจในการลงทุนอีกด้วย

รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ภายใต้การชี้นำของนายวีรพงษ์ รามางกูรและสหาย ต้องการให้ธนาคารแห่งประเทศไทยจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเสียใหม่ โดยหันไปเน้นการ

รักษาเสถียรภาพของเงินบาท สะกัดการไหลออกของเงินทุน (Capital Outflow) และชะลอปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ในเมื่อดุลบัญชีเดินสะพัดมีที่ท่าว่าจะขาดดุล และการไหลออกของเงินทุนมีปริมาณมากเกินกว่าการเคลื่อนย้ายเงินทุนเพื่อชำระหนี้ระหว่างประเทศ

เมื่อ ม.ร.ว. ปรีดิยาทร เทวกุลเข้ารับตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ก็แถลงอย่างชัดเจนว่า จะปรับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคาร (Inter-Bank Rate) ให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่เข้าไปแทรกแซงกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากและอัตราดอกเบี้ยเงินให้กู้ของสถาบันการเงินต่างๆ

การกดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคารให้ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก เกื้อประโยชน์แก่ธนาคารต่างประเทศในประเทศไทยอย่างมาก โดยธนาคารเหล่านี้มีเงินดีและมีจำเป็นต้องรับฝากเงิน เพราะสามารถกู้ยืมระหว่างธนาคารโดยเสียดอกเบี้ยในอัตราต่ำกว่า เพื่อนำไปปล่อยกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ในขณะที่ธนาคารไทยจำเป็นต้องรับเงินฝาก ซึ่งทำให้ต้นทุนการประกอบการสูงกว่า

ด้วยการเขยิบอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมระหว่างธนาคารให้สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ธนาคารทั้งไทยและเทศต้องหันไปรับเงินฝากมากขึ้น การแข่งขันกันดึงดูดเงินฝากย่อมมีผลในการผลักดันให้อัตราดอกเบี้ยเงินฝากสูงขึ้น และอาจมีผลต่อการชะลอการไหลออกของเงินทุนด้วย

ความขัดแย้งระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับฝ่ายการเมืองที่เกิดขึ้นครั้งนี้ ควรเป็นจุดปะทุให้มีการพิจารณาบทบาทของระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคอย่างจริงจัง

ภายใต้ พ.ร.บ. ธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐบาล ไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure* Independence) หากแต่มีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (*de facto* Independence) อันเป็นผลสืบเนื่องจากการสร้างความน่าเชื่อถือของผู้นำธนาคารแห่งประเทศไทยในอดีต ไม่มีบทบัญญัติตามกฎหมายที่ชัดเจนว่าธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบเป้าหมายปฐมฐานเป้าหมายใด อีกทั้งมีการคานอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน จนธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีอิสระในการใช้เครื่องมือนโยบายการเงินอย่างเต็มที่

ธนาคารแห่งประเทศไทยภายใต้การนำของ ม.ร.ว. จตุตถ มงคล โสณกุล พยายามผลักดันให้แก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระอย่างค่อนข้างเต็มที่ โดยมีบทบัญญัติในการกำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ปฐมฐานในการรักษาเสถียรภาพของราคา (Price Stability) อย่างชัดเจน และมีอำนาจในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงินแต่เพียงผู้เดียว แม้ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่จะมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับ Target Assignment และ Instrument Assignment แต่มิได้กำหนดโครงสร้างเพื่อประสานการดำเนินงาน

นโยบายเศรษฐกิจมหภาค ในประการสำคัญ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability Mechanism)

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคในปัจจุบันเป็นมรดกสืบทอดจากยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อันเป็นยุคของระบอบอำมาตยาธิปไตย (Bureaucratic Polity) และยึดโยงกับระบบความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ภายใต้ระบบดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระในการดูแลนโยบายการเงิน กระนั้นก็ตาม การประสานการดำเนินนโยบายมิได้เป็นปัญหามากนัก เพราะมีขุนนางนักวิชาการที่เข้มแข็งและมีความเป็นผู้นำอย่างสูง ดังเช่นอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ในประการสำคัญ ในระยะแรกเริ่มที่ใช้ระบบนี้ อาจารย์ป๋วยมีตำแหน่งทั้งในธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ องค์กรที่ทำหน้าที่ประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ คณะกรรมการเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดินประจำปี อันประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) สำนักงานประมาณ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย องค์กรดังกล่าวนี้เมื่อสิ้นภารกิจในการกำหนดวงเงินงบประมาณแล้วก็ได้ประชุมอีกเลย จนกว่าจะถึงวาระการกำหนดวงเงินงบประมาณปีต่อมา

ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังที่กล่าวข้างต้นนี้ไม่เหมาะแก่ยุคสมัย เพราะบัดนี้อำนาจการเมืองการปกครองเปลี่ยนมือจากกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยไปสู่กลุ่มพลังยึดถือประชาธิปไตย ประชาชนต้องการการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และการรับผิดชอบ ระบบราชการขาดขุนนางนักวิชาการที่มีความเป็นผู้นำและความน่าเชื่อถือ ทั้งในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ในประการสำคัญ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่ง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะสังคมเศรษฐกิจไทยดำเนินบนเส้นทางเสรีนิยมทางการเงิน ซึ่งยังผลให้เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศโดยเสรี และสามารถสั่นคลอนเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจได้โดยง่าย อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะกลุ่มพลังยึดถือประชาธิปไตยลากสังคมการเมืองไทยไปสู่ ‘ระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ (Democracy in Deficit)

ในการแก้ปัญหาการประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค มีทางเลือกอย่างน้อย 3 ทาง กล่าวคือ

ทางเลือกที่หนึ่ง ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยขึ้นต่อกระทรวงการคลัง ทั้งโดยนิตินัยและพฤตินัย

ทางเลือกที่สอง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจสิทธิขาดในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคแต่เพียงผู้เดียว

ทางเลือกที่สาม ได้แก่ การจัดตั้งองค์กรใหม่ ซึ่งอาจตั้งชื่อว่า “สำนักงานคณะกรรมการเสถียรภาพเศรษฐกิจแห่งชาติ” เรียกย่อๆว่า สสช.

ทางเลือกที่หนึ่งย่อมถูกวิพากษ์ว่า ลิดรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย และเปิดช่องว่างให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการบริหารนโยบายการเงินมากเกินไป ทางเลือกที่สองขัดกับกระแสนโยบายแห่งประวัติศาสตร์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘แตกหน่อ’ จากกระทรวงการคลัง และฝ่ายการเมืองสูงสูด ‘อธิปไตย’ ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจมหภาค

การจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ดังเช่น สสช. ดูเหมือนจะเป็นการแก้ปัญหาการประสานการดำเนินงานนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่ดีที่สุดลำดับแรก (First-Best Solution) สสช. จะเป็นที่รวมศูนย์ของหน่วยงานที่ข้องเกี่ยวกับการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ภายใต้ สสช. จะมีการเลือกเป้าหมาย จัดลำดับความสำคัญของเป้าหมาย กำหนดมูลค่าของเป้าหมายให้สอดคล้องต่อกัน มอบอำนาจหน้าที่ (เป้าหมาย) แก่หน่วยงานแต่ละหน่วยโดยชัดเจน และมอบอำนาจในการใช้เครื่องมือโดยชัดเจนอีกเช่นกัน พร้อมกันนี้ก็จะมีการจัดองค์กรโดยยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชน ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีความเป็นอิสระภายใต้กรอบที่กำหนดโดย สสช. ดังกล่าวนี ในประการสำคัญ สสช. จะสร้างกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) ทุก 3 เดือน เพื่อปรับเป้าหมายและปรับนโยบายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

หากไม่มีการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคดังกล่าวข้างต้นนี้ ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังคงมีต่อไป และการถอนผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากตำแหน่งจะปรากฏให้เห็นอีก ในประการสำคัญการบริหารนโยบายเศรษฐกิจจะถูกทอนประสิทธิภาพและประสิทธิผล

หมายเหตุ ข้อเสนอว่าด้วยการปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค โปรดอ่าน
รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต
(สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541)

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 7 มิถุนายน 2544

3.4.2 การเงิน

ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล กับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 29 พฤษภาคม 2544 ให้ถอน ม.ร.ว. จตุมงคล โสณกุล จากตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ช่วยตอกย้ำอีกวาระหนึ่งว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย *ไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence)* ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการ ดำเนินการแต่งตั้งหรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการ (มาตรา 19) อีกทั้งกำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย (มาตรา 14) กฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนดเงื่อนไขในการดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ จะ ดำรงตำแหน่งยาวนานกี่ปีก็ได้ และจะดำรงตำแหน่งกี่สมัยก็ได้ ดังปรากฏว่า ศาสตราจารย์ ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อยู่ในตำแหน่งนี้นานถึง 12 ปี 2 เดือน ในประการสำคัญ กฎหมายฉบับนี้มีได้กำหนด เงื่อนไขในการถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง จะถอนออกจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ไม่ชอบชื่อนี้หน้าหรือศีลวิบัติไม่กินกันก็ได้ หรือด้วยเหตุผลทางการเมืองก็ได้ การไม่กำหนดเงื่อนไขการ ถอนออกจากตำแหน่งเช่นนี้ย่อมมีนัยเกี่ยวกับกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) กล่าวคือ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (มาตรา 14) และต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 19) ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่า มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ว่าการธนาคาร แห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

แต่การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย (de jure Independence) หาได้มีนัยว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระโดยพฤตินัย (de facto Independence) ภายใต้ข้อจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งลดทอนความเป็นอิสระโดยนิตินัย ผู้นำ วังบางขุนพรหมนับตั้งแต่ยุคอาจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ เป็นต้นมาประสบความสำเร็จในการสถาปนา ความเป็นอิสระโดยพฤตินัย ทั้งนี้ด้วยการสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทย หากปราศจากความน่าเชื่อถือ ฝ่ายการเมืองย่อมแทรกแซงธนาคารแห่งประเทศไทยได้ โดยง่าย ในกรณีตรงกันข้าม หากธนาคารแห่งประเทศไทยมีความน่าเชื่อถืออย่างสูง ฝ่ายการเมือง ย่อมต้องลังเลใจในยามที่คิดจะใช้อำนาจแทรกแซง

บรรทัดฐานอันสูงส่งทางด้านจริยธรรม ความเป็นเลิศทางวิชาการ และความเป็นกลาง ทางเมือง นำความน่าเชื่อถือมาสู่ธนาคารแห่งประเทศไทย จนสามารถมีความเป็นอิสระโดยพฤตินัย ทั้งๆที่ไม่มีความเป็นอิสระโดยนิตินัย

แต่แล้วความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มเสื่อมถอยนับตั้งแต่ยุคนาย วิจิตร สุพินิจ ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการฯ เป็นต้นมา อันเป็นผลจากความเสื่อมทรมของบรรทัดฐาน ด้านจริยธรรม ความอ่อนแอทางวิชาการ และการนำการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ความเป็นอิสระ โดยพฤตินัย ซึ่งมีมากเกินไปและปราศจากกลไกการตรวจสอบ ประกอบกับความอ่อนแอและเบา ปัญญาของฝ่ายการเมือง นำมาซึ่งวิกฤติการณ์การเงินครั้งร้ายแรงในเดือนกรกฎาคม 2540

ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทย กำลังเผชิญวิกฤติการณ์แห่งศรัทธาอย่างรุนแรง ในช่วงเวลา 3 ปี 6 เดือนเศษที่ดำรงตำแหน่งนี้ ม.ร.ว.จตุมงคลพยายามปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย โดยเน้นการจัดองค์กรใหม่ (Reorganization) และกระตุ้นและเสริมความเข้มแข็งของฝ่ายวิชาการ แต่การปฏิรูปสถาบัน (Institutional Reform) มิได้หมายถึงการจัดองค์กรใหม่เท่านั้น หากยังหมายรวมถึงการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่น เกม (Rules of the Game) อีกด้วย กติกาการเล่นเกมนี้อาจมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ที่กำกับประพฤติกรรมของมนุษย์ บางกติกาเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของสถาบัน และเกื้อกูลการ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงาน แต่บางกติกาบ่อนทำลายความมั่นคงของสถาบันในขั้นรากฐาน หากต้องการฟื้นคืนศรัทธาของมหาประชาชนที่มีต่อธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต้องเปลี่ยนแปลง กติกาการเล่นเกมไปในทางช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของธนาคารแห่งประเทศไทย หากต้องการ ให้ระบบสถาบันการเงินมีความมั่นคงในขั้นฐานราก ก็ต้องละทิ้งหลักการ 'สถาบันการเงินล้มไม่ได้' เป็นต้น

การเน้นการจัดองค์กรใหม่ โดยละเลยการเปลี่ยนแปลงกติกาการเล่นเกมนี้อาจกล่าว ข้างต้นนี้ ยังผลให้การปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นไปอย่างครึ่งๆกลางๆ นอกจากนี้ ความ พยายามในการตรากฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ทดแทนฉบับปี 2485 ก็ต้องเผชิญ อุปสรรค เมื่อ ม.ร.ว.จตุมงคลมีปัญหาความขัดแย้งกับนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลังยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2540 – 2543)

ม.ร.ว.จตุมงคลต้องการเปลี่ยนแปลงกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อสถาปนา ความเป็นอิสระโดยนิตินัย (*de jure* Independence) ทั้งนี้อาจเป็นเพราะตระหนักว่า บรรดาทุนทาง สังคม (Social Capital) ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเคยมีอยู่ อันเป็นเหตุให้มีความเป็นอิสระโดยพฤติ นัย ทั้งๆที่ได้มีความเป็นอิสระโดยนิตินัยนั้น บัดนี้เกือบไม่เหลือร่องรอยให้เห็น แม้ ม.ร.ว.จตุมงคล จะพยายามฟื้นคืนจิตวิญญาณแห่งวังบางขุนพรหม แต่ก็ล้มเหลว ในเมื่อบรรดาผู้บริหารระดับสูงที่ ม.ร.ว.จตุมงคล ตั้งมากับมือ ทั้งระดับรองผู้ว่าการ ผู้ช่วยผู้ว่าการ และผู้อำนวยการฝ่าย ถูกกล่าวหา ว่ามีประพฤติกรรมทุจริตและประพฤติมิชอบในสมัยที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสถาบันการเงินเอกชน มิหนำซ้ำพนักงานระดับสูงบางส่วนยังถูกคณะกรรมการ คปภ. 2 กล่าวโทษอีกด้วย

ม.ร.ว.จตุรมงคล ต้องการความเป็นอิสระโดยนิตินัยเกินกว่าระดับที่กระทรวงการคลังยอมรับได้ ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ นอกจากมีบทบัญญัติลิดรอนอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในการกำกับธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยในการดำเนินนโยบายการเงินแต่เพียงผู้เดียวอีกด้วย นอกจากนี้ ร่างกฎหมายฉบับใหม่ยังกำหนดเงื่อนไขการถอนผู้ว่าการและรองผู้ว่าการออกจากตำแหน่ง โดยที่มีบทบัญญัติข้อหนึ่งว่า การถอนออกจากตำแหน่งเพราะมีความเห็นแตกต่างกัน หรือมีความขัดแย้งในเรื่องนโยบายการเงินหรือนโยบายสถาบันการเงินนั้นมิอาจกระทำได้

ม.ร.ว.จตุรมงคล ลอยละล่องอยู่ในโลกแห่งจินตนาการ หลงละเมอว่า ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่มีผลบังคับใช้แล้ว เพราะถ้าเป็นเช่นนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการกำหนดและดำเนินนโยบายการเงินในราชอาณาจักร และ ม.ร.ว.จตุรมงคล จะไม่ถูกถอนออกจากตำแหน่ง หากมีความเห็นและข้อขัดแย้งกับรัฐบาลในเรื่องนโยบายการเงินและนโยบายสถาบันการเงิน ด้วยเหตุตั้งนั้น ม.ร.ว.จตุรมงคล จึงเล่นเกม 'ดับเครื่องชน' ทั้งรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร

ม.ร.ว.จตุรมงคล หลงลืมนึกว่า ร่างกฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ยังมีได้แม้แต่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา อีกทั้งหลงลืมข้อเท็จจริงที่ว่า ไม่มีธนาคารกลางในประเทศใดที่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล (Independence from the Government) ความเป็นอิสระนี้ มิใช่เพื่อให้ธนาคารกลางเป็นรัฐเอกราช อย่างมากที่สุดก็มีเพียงความเป็นอิสระภายในกรอบของรัฐบาล (Independence Within the Government) นอกจากนี้ ยังต้องเป็นความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ต่อประชาชนด้วย ผู้ใหญ่ในธนาคารแห่งประเทศไทยแต่เก่าก่อนแยกแยะประเด็น Independence from the Government กับ Independence Within the Government อย่างดียิ่ง

การขาดกลไกการทบทวนนโยบาย (Policy Review Mechanism) นำมาซึ่งจุดแตกหักที่เกิดขึ้นครั้งนี้ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง 'สั่งการ' ผ่านสื่อมวลชนให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทบทวนนโยบาย ทั้งในประเด็น Capital Adequacy Standard ของสถาบันการเงิน นโยบายอัตราแลกเปลี่ยน และนโยบายอัตราดอกเบี้ย ฝ่ายผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยก็ตอบรัฐบาลผ่านสื่อมวลชนเช่นเดียวกัน ซึ่งจบลงด้วยการให้คำตอบผ่าน Cyber Space น่าประหลาดใจและน่าอนาถที่ผู้มีการศึกษาทั้งสองฝ่ายไม่คิดสร้างกลไกการทบทวนนโยบาย เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันอย่างมีวาระ

ปรัปกรณ์ของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยยอมกล่าวหาว่า รัฐบาลลิตรอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลโจอมตี ม.ร.ว.จตุมงคล ที่มีประพฤติกรรม 'ดับเครื่องชน' ชนิด 'หักไม่ยอมงอ'

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยอยู่ที่ไหน ?

ความเป็นอิสระของธนาคารกลางมีได้อย่างน้อย 2 ด้าน ด้านแรก ได้แก่ ความเป็นอิสระในการเลือกและกำหนดเป้าหมาย (Target Independence) ด้านที่สอง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ (Instrument Independence)

ม.ร.ว.จตุมงคล พยายามผลักดันให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่หลักในการรักษาเสถียรภาพราคา ด้วยการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) โดยยึดธนาคารกลางแห่งนิวซีแลนด์ (Reserve Bank of New Zealand) เป็นแบบอย่างชนิดครึ่งๆกลางๆ เมื่อมีการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ระดมใช้เครื่องมือทางการเงินทั้งปวงเพื่อควบคุมมิให้เงินเฟ้อสูงเกินเป้า แต่การดำเนินนโยบาย Inflation Targeting ในสภาวะที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องเย้ยหยันในหมู่นักเศรษฐศาสตร์มหภาค เพราะถือเป็นเรื่องนอกประเด็น ธนาคารแห่งประเทศไทยหลงซึ่งนชมผลงานของตนเองในการควบคุมอัตราเงินเฟ้อ ทั้งที่หากมันไม่มีการควบคุม อัตราเงินเฟ้อก็อยู่ในระดับต่ำอยู่แล้ว แทนที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะตั้งเข็มมุ่งในการแก้ปัญหาอื่นที่มีผลกระทบร้ายแรงมากกว่า กลับทุ่มเทพทรัพยากรไปแก้ 'ปัญหา' ที่มีได้เป็นปัญหา นอกจากนี้ การกวดอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับต่ำมากๆ ยังสร้างปัญหาการว่างงานและการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจอีกด้วย

เมื่อนักเศรษฐศาสตร์กล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารกลาง (Central Bank Independence) นักเศรษฐศาสตร์หมายถึงความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ กล่าวคือ เมื่อมอบหมายหน้าที่ให้ธนาคารกลางแล้ว ก็ให้อำนาจและความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือแก่ธนาคารกลางอย่างเต็มที่ ไม่มีประเทศใดที่ให้ธนาคารกลางมีความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมายโดยเอกเทศ เพราะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อบรรลุเป้าหมายต่างๆจำเป็นต้องเป็นไปอย่างสอดคล้องต้องกัน ความพยายามในการบรรลุเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใด อาจสร้างอุปสรรคในการบรรลุเป้าหมายอื่นได้

ม.ร.ว.จตุมงคลดำรงตำแหน่งผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยในยุคสมัยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีทุนทางสังคมในการสถาปนาความเป็นอิสระโดยพฤตินัย มีหน้าซ้ากติกากว่าด้วยความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่ชัดเจนอีกด้วย การเล่นเกม 'ดับเครื่องชน' ในยุคสมัยที่รัฐบาลแวดล้อมด้วยที่ปรึกษาหลายต่อหลายคนที่เคยเป็นปรัปกรณ์ของ ม.ร.ว.จตุมงคล

หากมิใช่เป็นเพราะความเขลา ก็คงเป็นเพราะ ม.ร.ว.จตุมงคล มีความสุขในการประกอบ
อัตวินิบาตกรรม

เมื่อนิตยสาร *Business Week* (June 14, 1999) ยกย่อง ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุลเป็น
หนึ่งใน ‘ดวงดาราแห่งเอเชีย’ (Stars of Asia) ผมเขียนสรุปว่า

“__ ณ วันนี้ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุลเป็น ‘ดวงดาราแห่งเอเชีย’ แต่อนิจลักษณะทำให้
ดวงดาราบางดวงถึบตัวเป็น ‘ดาวรุ่ง’ ได้ แต่บางดวงกลับกลายเป็น ‘ดาวตก’ คุณชายจตุมงคลมี
ศักยภาพที่จะเป็น ‘ดาวรุ่ง’ ได้ เว้นเสียแต่ว่า เวลาและพื้นที่ทางการเมืองไม่เอื้ออำนวย คุณชาย
จตุมงคลอาจกลับกลายเป็น ‘ผีพุ่งไต้แห่งเอเชีย’ __”

ณ วันนี้ เวลาและพื้นที่ทางการเมืองไม่มีสำหรับ ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล และประชา
สังคมไทยได้เห็น ‘ผีพุ่งไต้แห่งเอเชีย’ แล้ว

หมายเหตุ

1. บทบาทและความสำคัญของกติกาการเล่นเกมส์ (Rules of the Game) ที่มีต่อการ
ปฏิรูปสถาบัน โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “Rules of the Game กับการปฏิรูปธนาคารแห่ง
ประเทศไทย” *ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนกุมภาพันธ์ 2543

2. ความพยายามในการตรากฎหมายธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับใหม่ เพื่อสถาปนา
ความเป็นอิสระโดยนิตินัย โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย”
ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 24 กุมภาพันธ์ 2543 และเรื่อง “ธนาคารแห่งประเทศไทย
กับความเป็นอิสระ” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 16 มีนาคม 2543

3. บทวิพากษ์นโยบาย Inflation Targeting โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “Inflation
Targeting” *ผู้จัดการรายเดือน* ฉบับเดือนมีนาคม 2543

4. บทความว่าด้วย Stars of Asia โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “ม.ร.ว.จตุมงคล
โสณกุล ในฐานะ ‘ดวงดาราแห่งเอเชีย’” *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2542

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 31 พฤษภาคม 2544

เหตุใด ธปท. และ ก.ล.ต. จึงควรมีอิสระ?

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ผู้คนจำนวนไม่น้อยเสนอความเห็นที่เห็นว่า วิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยขาดความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงิน แต่ผมกลับเห็นว่า วิกฤติการณ์การเงินเกิดขึ้นเพราะธนาคารแห่งประเทศไทยมีความเป็นอิสระมากเกินไป

ในระหว่างปี 2539-2540 ผมใช้พื้นที่ในหนังสือพิมพ์*ผู้จัดการรายวัน* *ผู้จัดการรายสัปดาห์* และ *Financial Day* ในการทำสงครามทางความคิดกับธนาคารแห่งประเทศไทย บางครั้งถึงกับทำห้หน้าผู้ว่าฯบางขุนพรหมในฐานะที่ดำเนินนโยบายผิดพลาด และมีปัญหาการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflicts of Interest) คนเหล่านี้ไม่รักษา 'พรหมจรรย์' ของขุนนางนักวิชาการ ทั้งที่อาจารย์ป่วย อีภภรณ์ พร้าสอนและประพุดิตนเป็นเยี่ยมอย่าง ความเสื่อมทรามทางจริยธรรมและความตกต่ำทางวิชาการนำสังคมเศรษฐกิจไทยร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัย น่าประหลาดที่คนเหล่านี้กลับได้ดิบได้ดีในปัจจุบัน ทั้งที่เป็นปฏิภูมิทางประวัติศาสตร์

ผมวิพากษ์ธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะที่ทำตัวเป็นขานตาคลอสแห่งวังบางขุนพรหม โดยที่ผู้นำบางคนอิงแอบผู้มีอำนาจทางการเมือง และชักนำการเมืองเข้าสู่วังบางขุนพรหม ทั้งที่ปากเรียกร้องความเป็นอิสระ แต่กลับอิงแอบอำนาจฝ่ายการเมืองในการห้าหน้าตนเอง

ในงานวิจัยเรื่อง "การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต : บททดลองเสนอ" (2539) ผมวิเคราะห์ให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่มากเกินไป และอำนาจหน้าที่บางด้านขัดกับความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือหากธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงทำหน้าที่เหล่านั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจะไม่สามารถธำรงความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายการเงินได้ ในประการสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทยขาดธรรมาภิบาล (Good Governance) การกำหนดและบริหารนโยบายการเงินขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Participation) ขาดความโปร่งใส (Transparency) และขาดความรับผิดชอบ (Accountability) ผมได้เตือนว่า หากยังไม่มีกรปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย การรับมือกับภาวะที่เงินทุนเคลื่อนย้ายระหว่างประเทศโดยเสรีจะเป็นเรื่องยากยิ่ง พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปดังกล่าว

ผู้ที่เป็นแฟนติดตามอ่านคอลัมน์ของผมในหนังสือพิมพ์เครือผู้จัดการ จะไม่รู้ลึกประหลาดใจข้อความในย่อหน้าข้างต้นนี้ เพราะเป็นเรื่องที่กล่าวมาแล้วในบทความต่างกรรมต่างวาระระหว่างปี 2539-2540 ซึ่งต่อมารวบรวมตีพิมพ์ในหนังสือชื่อ *วิกฤติการณ์การเงินและเศรษฐกิจการเงินไทย (2541)*

งานวิจัยเรื่อง "การบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต : บททดลองเสนอ" (2539) เขียนขึ้นก่อนเกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ในเวลานั้น ทั้งธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลัง มิได้สนใจข้อเสนอแนะทางนโยบายในงานวิจัยนี้ จบจบจนภายหลังวิกฤติการณ์การเงิน 2540 ซึ่งทำให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสิ่งชำรุดทางประวัติศาสตร์ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องกลับมาสนใจงานวิจัยและการวิพากษ์ของผม ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่มูลนิธิโตโยต้าประเทศไทย ให้รางวัล TTF Award แก่งานวิจัยนี้ (2541)

ทั้งๆที่ผมวิพากษ์ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ผมยังเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทย ต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดและบริหารนโยบายการเงิน เพียงแต่ต้องดำเนินการสำคัญอย่างน้อย 2 เรื่อง เรื่องแรก ได้แก่ การจำกัดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทย เฉพาะในเรื่องการรักษาเสถียรภาพทางการเงิน ไม่ควรมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และไม่ควรมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและตรวจสอบสถาบันการเงิน รวมตลอดจนการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน เรื่องที่สอง ได้แก่ การสร้างกลไกการรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

ความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายมีอย่างน้อย 2 ด้าน ด้านหนึ่ง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย (Target Independence) ด้านที่สอง ได้แก่ ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ (Instrument Independence)

ผมมีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่ควรมีอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย ในสังคมประชาธิปไตย การเลือกเป้าหมายเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายการเมือง เนื่องจากฝ่ายการเมืองต้องรับผิดชอบต่อประชาชน หากเป้าหมายขัดแย้งกัน (Conflicts of Targets) การจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต้องเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง ธนาคารแห่งประเทศไทยมิควรมีอำนาจที่จะสั่งการว่า เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางการเงินที่ตนรับผิดชอบ มีความสำคัญเหนือกว่าเป้าหมายอื่นๆ อำนาจเช่นนี้จักต้องเป็นอำนาจของฝ่ายการเมือง

ฝ่ายการเมืองนอกจากต้องมีอำนาจในการเลือกเป้าหมายแล้ว ยังต้องมีอำนาจในการกำหนดมูลค่าของเป้าหมายอีกด้วย ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยมีหน้าที่โดยพฤตินัยในการรักษาเสถียรภาพของราคา ธนาคารแห่งประเทศไทยใช้อำนาจในการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อ โดยที่กระบวนการกำหนดเป้าหมายเงินเฟ้อขาดกลไกความรับผิดชอบต่อประชาชน หาก

ธนาคารแห่งประเทศไทยกดอัตราเงินเฟ้อให้ต่ำ (Disinflation) ย่อมก่อผลกระทบต่อเป้าหมายอื่นๆ ของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป้าหมายการจ้างงานและเป้าหมายการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีปัญหาคอขวดกันระหว่างเป้าหมาย ปัญหานี้ยังไม่เกิดในปัจจุบัน เนื่องจากโลกกำลังเผชิญภาวะเงินฝืด (Global Deflation)

ในขณะที่ผมเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรมีอิสระในการเลือกเป้าหมายและการกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย แต่ผมกลับมีความเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีอิสระในการใช้เครื่องมือของนโยบายการเงิน

หากมีการจำกัดอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยให้แคบลงและชัดเจนขึ้น และมีการสร้างกลไกเพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ธนาคารแห่งประเทศไทยสมควรมีอิสระในการใช้เครื่องมือทางการเงิน

การบริหารนโยบายการเงินเป็นเรื่องละเอียดอ่อน เพราะเสถียรภาพทางการเงินขึ้นอยู่กับ การคาดการณ์ของตลาดอย่างสำคัญ ตลาดการเงิน ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยพื้นฐานเป็นตลาดที่ไม่สมบูรณ์ ความไม่สมบูรณ์ที่สำคัญเป็นความไม่สมบูรณ์ด้านสารสนเทศ หากฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงการบริหารนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทย ตลาดย่อมตั้งข้อกังขาได้เสมอว่า ฝ่ายการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงเพื่อใคร เพื่อตนเองและพวกพ้องหรือไม่

การแทรกแซงของฝ่ายการเมือง นอกจากจะทำลายความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยแล้ว ยังทำลายความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย หากตลาดขาดความเชื่อถือธนาคารแห่งประเทศไทยเสียแล้ว ตลาดย่อมไม่เชื่อว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยบริหารนโยบายการเงินด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และบริหารอย่างมีอาชีพเพื่อบรรลุเป้าหมายเสถียรภาพทางการเงิน หากแต่บริหารเพื่อผลประโยชน์ของผู้มีอำนาจทางการเมืองและลิ่วล้อ การขาดความน่าเชื่อถือเช่นนี้ย่อมสร้างความเปราะบางแก่ภาคเศรษฐกิจการเงิน (Financial Fragility) โดยที่ความเปราะบางดังกล่าวนี้นำไปสู่ภาวะตื่นตระหนกทางการเงิน (Financial Panic) ได้โดยง่าย

แทนที่รัฐบาลและผู้คนในแวดวงรัฐบาลจะมุ่งเล่นงานธนาคารแห่งประเทศไทย และหมายตาในการลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย สมควรเพ่งพินิจประเด็น การปฏิรูประบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาค รวมทั้งการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย นับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540 เป็นต้นมา การขับเคลื่อนการปฏิรูปเรื่องนี้เมื่อมีอยู่น้อยมาก บัดนี้ล่วงเข้าปี 2546 ระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมหภาคเกือบจะไม่แตกต่างจากระบบที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงิน 2540

การแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระในการเลือกเป้าหมายและกำหนดมูลค่าของเป้าหมาย กับความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ ดังที่ผมนำเสนอข้างต้นนี้ น่าจะช่วยให้

เข้าใจได้ดีขึ้นว่า เมื่อกล่าวถึงความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย เราหมายถึงความเป็นอิสระในด้านใด

ในทำนองเดียวกับที่ผมเห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยควรมีความเป็นอิสระในการบริหารนโยบายการเงินในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง ผมเห็นว่า คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) สมควรมีความเป็นอิสระด้วยเหตุผลคล้ายคลึงกัน

ก.ล.ต.มีหน้าที่กำกับและควบคุมตลาดหลักทรัพย์ให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างสุจริตและเที่ยงธรรม กติกาการเล่นเกมนในตลาดหลักทรัพย์ที่เป็นสาระสำคัญปรากฏอยู่แล้วใน พ.ร.บ.หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 ก.ล.ต.มีอำนาจในการกำหนดกติกาการเล่นเกมนเพิ่มเติมได้

รัฐบาลมีอำนาจแทรกแซง ก.ล.ต.ทางอ้อมอยู่แล้ว เพราะรัฐบาลมีอำนาจในการแต่งตั้ง ก.ล.ต.จึงสามารถส่งคนของรัฐบาลเข้าไปนั่งใน ก.ล.ต. หากต้องการผลักดันการกำหนดหรือการเปลี่ยนแปลงกฎกติกา ก็สามารถผลักดันผ่านคนของรัฐบาลได้ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงไม่ควรใช้อำนาจแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต.โดยตรง

หากรัฐบาลแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต.โดยตรง ตลาดย่อมกังขาได้เสมอว่า รัฐบาลแทรกแซง ก.ล.ต.เพื่อใคร เพื่อตนเองและพวกพ้องใช้หรือไม่ หากข้อกังขาเช่นนี้แพร่ระบาด ก.ล.ต.ย่อมสิ้นความน่าเชื่อถือ และตลาดย่อมเห็นว่า การซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดขาดความสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดเอง

แทนที่รัฐบาลจะมุ่งแทรกแซงการทำงานของ ก.ล.ต. สมควรหันมาจับประเด็นธรรมาภิบาลของ ก.ล.ต. ในเมื่อ ก.ล.ต.มีหน้าที่ควบคุมและกำกับตลาดหลักทรัพย์ สมควรที่จะมี 'กฎเหล็ก' ในการป้องกันมิให้ ก.ล.ต. ใช้ประโยชน์จากข้อมูลภายใน (Inside Information) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้าม ก.ล.ต.เล่นหุ้น และการห้ามผู้ประกอบธุรกิจเงินทุนและหลักทรัพย์ดำรงตำแหน่ง ก.ล.ต.

หากเลขาธิการและกรรมการ ก.ล.ต. รวมตลอดจนผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเล่นหุ้นได้ จะป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้หาประโยชน์ส่วนบุคคลจากข้อมูลภายในได้อย่างไร และการดำเนินงานของตลาดหลักทรัพย์จะเป็นไปอย่างสุจริตและเที่ยงธรรมได้อย่างไร รวมทั้งการอนุมัติหลักทรัพย์เข้าตลาดจะเป็นไปในทางที่รักษาประโยชน์ของประชาชนได้อย่างไร ?

ผมใคร่ขอกล่าวสรุปท้ายบทความนี้ว่า บรรดาองค์กรที่ทำหน้าที่ผู้ควบคุมกำกับสังคมเศรษฐกิจไทย (Regulators) จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ในระดับที่แน่นอนระดับหนึ่ง เพื่อให้การทำหน้าที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ผู้คนจำนวนมากมักจะเข้าใจผิดว่า ความเป็นอิสระจะทำให้องค์กรเหล่านี้ไม่ทำงานสนองตอบนโยบายของรัฐบาล แต่ที่จริงแล้วมีจำเป็นต้องเป็น

เช่นนั้นเสมอไป หากเราแยกแยะความแตกต่างระหว่างความเป็นอิสระในการกำหนดเป้าหมายกับความ
ความเป็นอิสระในการใช้เครื่องมือ และกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน โดยที่รัฐเป็นผู้
กำหนดเป้าหมายและองค์กรเหล่านี้เป็นผู้ดำเนินนโยบายให้บรรลุเป้าหมาย เพียงแต่ให้มีอิสระใน
การใช้เครื่องมือ

ประเด็นสำคัญยิ่งก็คือ องค์กรผู้ควบคุมและกำกับสังคมเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะภาค
เศรษฐกิจใด จำต้องมีธรรมาภิบาล และจำต้องรับผิดชอบต่อประชาชน การไร้ธรรมาภิบาลและการ
ขาดความรับผิดชอบต่อประชาชนเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องเยียวยาแก้ไข

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 พฤศจิกายน 2546

นายกรัฐมนตรี ธนากรแห่งประเทศไทย และค่าเงินบาท

นายกรัฐมนตรีแสดงความห่วงหัดที่อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทมีความผันผวนในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2545 พร้อมทั้งให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนตำหนิรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในฐานะที่ไม่กำกับธนากรแห่งประเทศไทยให้รักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน หนังสือพิมพ์มติชน (ฉบับวันที่ 1 สิงหาคม 2545) พาดหัวรายงานข่าวว่า “ด่าสมคิด กระทบอยู่” ส่วนหนังสือพิมพ์ผู้จัดการรายวัน (ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 สิงหาคม 2545) พาดหัวว่า “ดาหน้าถล่มอยู่”

อาการอารมณ์บูดของนายกรัฐมนตรีก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานว่า บุคในฐานะอะไร บุคในฐานะ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หรือบุคในฐานะนายกรัฐมนตรี

ดังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า พ.ต.ท.ทักษิณ มีผลประโยชน์ในธุรกิจจำนวนมาก ถึงจะโอนหุ้นให้ภรรยา บุตร และคนใกล้ชิด แต่คนเหล่านั้นก็เป็นเพียงเจ้าของโดยนิตินัย (de jure owner) โดยที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ยังคงมีฐานะเป็นเจ้าของโดยพฤตินัย de facto owner) ในเมื่อ พ.ต.ท.ทักษิณ มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 209 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 โดยเคร่งครัด ประชาชนย่อมมีข้อกังขาได้เสมอว่า พ.ต.ท.ทักษิณในฐานะนายทุนต้องสูญเสียผลประโยชน์จากความผันผวนของค่าเงินบาท จึงออกมาร้องแวกแหกกระเดือ

ในฐานะนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณมีความชอบธรรมที่จะแสดงความกังวลเกี่ยวกับความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน ในเมื่อความผันผวนดังกล่าวนี้สร้างสภาวะความไม่แน่นอนในการประกอบธุรกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ ทั้งด้านการค้าและการลงทุน อันเป็นธุรกิจสำคัญมีจำเพาะแต่ของประเทศชาติเท่านั้น หากยังเป็นธุรกิจสำคัญของกลุ่มชินวัตรด้วย

นายกรัฐมนตรีอ้างว่า ความผันผวนของค่าเงินบาทในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม 2545 เกิดจากอารมณ์ของนักเก็งกำไร หากได้เกิดจากการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานของสังคมเศรษฐกิจไทยไม่ ข้ออ้างดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดคำถามต่อไปว่า อารมณ์ของนายกรัฐมนตรีมีส่วนซ้ำเติมความผันผวนของค่าเงินบาทหรือไม่

ในการประชุมพรรคไทยรักไทยเดือนกรกฎาคม 2545 พ.ต.ท.ทักษิณกล่าวปราศรัยเรื่องความสำเร็จในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล และใช้อัตราแลกเปลี่ยนของเงินบาทเป็นดัชนีชี้วัดส่วนหนึ่งของความสำเร็จดังกล่าว โดยทำนายว่า เงินดอลลาร์จะมีค่าตกต่อไปอีก 2 ปี และอัตราแลกเปลี่ยนมีโอกาสอยู่ในระดับ 30 บาทต่อดอลลาร์ ประดุจว่า เงินบาทมีค่าแข็งมากเพียงใด ย่อม

แสดงถึงความแข็งแกร่งของระบบเศรษฐกิจไทยมากเพียงนั้น และประจักษ์ว่า หากเงินบาทมีค่าสูงถึงระดับหนึ่งบาทเท่ากับหนึ่งดอลลาร์แล้ว ระบบเศรษฐกิจไทยจะยิ่งใหญ่เกรียงไกรอันหาที่เปรียบมิได้ แต่ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ แต่การให้คำทำนายเกี่ยวกับค่าเงินบาทของนายกรัฐมนตรีก่อให้เกิดความแปรปรวนในตลาดปริวรรตต่างประเทศ แม้โฆษกรัฐบาลจะแถลงแก้เกี่ยวกับภายหลังว่า อัตราแลกเปลี่ยนระดับ 30 บาทต่อดอลลาร์ที่นายกรัฐมนตรีให้คำทำนายนั้นอาจเป็น 39 บาทต่อดอลลาร์ก็ได้ แต่การที่เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นจากระดับ 42 บาทต่อดอลลาร์ เป็น 39 บาทต่อดอลลาร์นั้น มีความหมายว่า เงินบาทมีค่าแข็งขึ้นเกือบ 8% ซึ่งเป็นระดับการเปลี่ยนแปลงค่าเงินบาทที่มากกว่าความผันผวนที่เกิดขึ้นในเดือนกรกฎาคม 2545 เสียอีก ในด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีไม่ชอบความผันผวนของอัตราแลกเปลี่ยน แต่ในอีกด้านหนึ่ง นายกรัฐมนตรีกลับเป็นตัวการในการสร้างความผันผวนเสียเอง

เมื่อนายกรัฐมนตรีไม่พอใจที่ค่าเงินบาทผันผวนแปรปรวนมาก นายกรัฐมนตรีมีหนทางที่จะบอกกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นการภายใน และหากมีความเคารพความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ควรปรึกษาหารือร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยในการแสวงหาหนทางในการรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน แต่การที่นายกรัฐมนตรี 'ด่าสมคิดกระทบบ่อย' ในที่สาธารณะ (ตามถ้อยคำของหนังสือพิมพ์ มติชน) ในด้านหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นประชาชนเห็นว่า ใครเป็นใหญ่ในแผ่นดิน และความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยมีความหมายมากน้อยเพียงใด มิใช่ต้องกล่าวว่า คำให้สัมภาษณ์ของนายกรัฐมนตรีมีผลในการข่มขู่ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ในอีกด้านหนึ่ง อารมณ์บูดของนายกรัฐมนตรีทำให้นักเก็งกำไรมีอารมณ์ในการเก็งกำไรอีกครั้งหนึ่ง ทั้งๆ ที่นายกรัฐมนตรีไม่ชอบให้เงินบาทมีค่าผันผวน แต่ประพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีสร้างความผันผวนครั้งแล้วครั้งเล่า

เงินดอลลาร์มีค่าสูงเกินกว่าพื้นฐานที่เป็นจริง ดังนั้น จึงเป็นธรรมชาติที่เงินดอลลาร์จะมีค่าตกต่ำลง ซึ่งส่งผลกระทบต่ออัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลต่างๆ ภาวะตกต่ำของค่าเงินดอลลาร์ถูกซ้ำเติมด้วยปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 2 ปัจจัย ปัจจัยแรก ได้แก่ วิกฤติการณ์วิสาหกิจอเมริกัน ดังปรากฏว่า บริษัทยักษ์ใหญ่อเมริกันพากันล้มละลายที่ละบริษัทสองบริษัท ปัจจัยที่สอง ได้แก่ วิกฤติการณ์การเงินในละตินอเมริกา ซึ่งกำลังลุกลามเป็นวิกฤติการณ์ใหญ่ (ทั้งในอาร์เจนตินา บราซิล และอุรุกวัย) ในท่ามกลางวิกฤติการณ์เหล่านี้ ตลาดการเงินระหว่างประเทศย่อมมีภาวะผันผวนแปรปรวนเป็นธรรมดา

เมื่อนายกรัฐมนตรีทำนายว่า เงินดอลลาร์จะมีค่าตกต่ำต่อไปอีก 2 ปี นักเศรษฐศาสตร์พากันหุ่ และอดจนมิได้ว่านายกรัฐมนตรีได้แบบจำลองวิเศษจากที่ไหน จึงให้คำทำนายอย่างกล้าหาญชาญชัยเช่นนั้น ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ ไม่มีแบบจำลองเศรษฐกิจมหภาคใดๆที่สามารถให้คำทำนายการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนได้อย่างถูกต้องแม่นยำ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลัก ดังเช่นดอลลาร์อเมริกัน ยูโร และเยน เพราะอัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลักเหล่านั้นถูกกำหนดโดยกลไกตลาด นายเคนเน็ธ โรกอฟ (Kenneth Rogoff) ผู้อำนวยการฝ่ายวิจัยของกองทุนการเงินระหว่างประเทศคนปัจจุบัน เคยพยายามศึกษาเรื่องนี้ในทศวรรษ 2520 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ

ในเมื่ออัตราแลกเปลี่ยนของเงินตราสกุลหลักมีการเปลี่ยนแปลงอันยากแก่การคาดการณ์ การรักษาเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยนของเงินสกุลเล็กๆ ดังเช่นเงินบาท จึงเป็นเรื่องยากลำบากยิ่ง ประเทศที่เลือกใช้ Flexible Exchange Rate System ธนาคารกลางไม่ต้องมีภาระในการเข้าไปแทรกตลาดปริวรรตต่างประเทศ แต่ประเทศที่เลือกใช้ Managed Floating Exchange Rate System ดังเช่นประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องรับผิดชอบในการเข้าไปแทรกแซง และนี่เองเป็นช่องทางที่ฝ่ายการเมืองสามารถลดทอนความเป็นอิสระของธนาคารแห่งประเทศไทยได้ มิใช่ต้องกล่าวว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจแทรกแซงผิด เนื่องจากความไม่รู้ของธนาคารแห่งประเทศไทย และความไม่สมบูรณ์ของตลาดการเงินระหว่างประเทศ ปัญหาการแทรกแซงตลาดปริวรรตต่างประเทศที่สำคัญอีกปัญหาหนึ่งก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยมี 'หน้าตัก' ในการแทรกแซงมากน้อยเพียงใด หากหมด 'หน้าตัก' แล้ว จะทำอย่างไร บรรดาประเทศที่เลือกใช้ Managed Floating Exchange Rate System ล้วนแล้วแต่ตกอยู่ในภาวะ Fear of Floating (ตามถ้อยคำของ Guillermo Calvo และ Carmen Reinhart) ทั้งสิ้น

การที่ฝ่ายการเมืองมักจะแสดงอาการข่มขู่ธนาคารแห่งประเทศไทยและผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่มีอายุเพียงครึ่งทศวรรษเศษ ประพฤติกรรมของผู้นำทางการเมืองดังกล่าวนี้ไม่เป็นผลดีต่อสุขภาพของภาคเศรษฐกิจการเงินและระบบเศรษฐกิจโดยรวม เพราะมีผลในการทำลายความน่าเชื่อถือในการดำเนินนโยบายการเงิน การเปลี่ยนตัวผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยบ่อยๆ ยิ่งเป็นการซ้ำเติมปัญหานี้ ผลของการปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยซ้ำแล้วซ้ำเล่า ย่อมทำให้ผู้ว่าการฯ ที่ได้รับแต่งตั้งใหม่ต้องยอมสยบเป็นสมุนบริวารและผู้อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของฝ่ายการเมือง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยย่อมมีโอกาสจริงความเป็นอิสระต่อไปได้ อันนำไปสู่การขาดความน่าเชื่อถือ ซึ่งสร้างปัญหาในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอีกทอดหนึ่ง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 8 สิงหาคม พ.ศ. 2545

สถาบันการเงินล้มมิได้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีดำริที่จะถอนการค้ำประกันเงินฝากของประชาชนในธนาคารพาณิชย์ โดยเริ่มต้นด้วยธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศ ตามมาด้วยธนาคารไทย ซึ่งยังมีได้มีกำหนดเวลาอันแน่นอน ในขณะที่เดียวกัน ก็จะมีการเร่งรัดการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 มีนาคม 2544)

ความดำริของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังดังกล่าวนี้ นับเป็นความดำริชอบโดยแท้ สมควรที่สาธารณชนจะแสดงความเห็นสนับสนุน

ธนาคารแห่งประเทศไทยยึดกุมหลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มาเป็นเวลานาน เมื่อเกิดวิกฤติการณ์สถาบันการเงินขึ้นคราวใด ไม่ว่าจะ เป็นธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทเงินทุน และไม่ว่าสถาบันการเงินดังกล่าวจะมีขนาดใหญ่หรือเล็กเพียงใด ธนาคารแห่งประเทศไทยจะเข้าไปค้ำยันมิให้สถาบันการเงินเหล่านั้นล้มครานั้น

หลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มีพื้นฐานจากความเชื่อว่า หากปล่อยให้สถาบันการเงินล้ม จะก่อให้เกิดผลกระทบลูกโซ่ลุกลามไปสู่สถาบันการเงินอื่นๆ จนกลายเป็นวิกฤติการณ์ของระบบสถาบันการเงินทั้งระบบ ในสหรัฐอเมริกา การค้ำยันมิให้สถาบันการเงินล้มมักกระทำในกรณีสถาบันการเงินขนาดใหญ่ เพราะเชื่อว่า ผลกระทบลูกโซ่จะรุนแรง อันเป็นที่มาของหลักการ 'Too Big to Fail' แต่ในกรณีของไทย การค้ำยันสถาบันการเงินมักจะดำเนินการโดยปราศจากการจำแนก และโดยมิได้พิจารณาให้ถ่องแท้ว่า ผลลุกลามจากการล้มละลายของสถาบันการเงิน หรือที่เรียกกันในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ว่า Contagion Effect มีจริงหรือไม่

ในประวัติศาสตร์การเงินไทย มีตัวอย่างของสถาบันการเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้ล้มอยู่เหมือนกัน ในจำนวนนี้รวมบริษัทราชาเงินทุน จำกัด และธนาคารเอเชียทรัสต์ จำกัด การปล่อยให้สถาบันการเงินล้มยืดเยื้อก่อการพิจารณาเป็นกรณี มากกว่าที่จะเป็นการเลิกยึดถือหลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ส่วนการสั่งปิดสถาบันการเงินจำนวนมากในปี 2540 เป็นผลจากการกดดันจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก่อนการพิจารณาจัดสรรเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) มิใช่ความตั้งใจของธนาคารแห่งประเทศไทย

หลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' มีข่าวสารที่ซ่อนเร้น (Hidden Message) ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพและสุขภาพของระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากก่อให้เกิดภัยอันตรายอันเป็นผล

จากความหวังใจว่าจะได้รับการค้ำยันมิให้ล้ม ภัยอันตรายดังกล่าวนี้ วงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Moral Hazard

ข่าวสารที่ซ่อนเร้นภายใต้หลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' ก็คือ หากสถาบันการเงินมีฐานะง่อนแง่น จะได้รับการคุ้มครองจากธนาคารแห่งประเทศไทยเสมอ ข่าวสารดังกล่าวนี้ย่อมทำให้ประชาชนเจ้าของเงินออมตัดสินใจฝากเงินออมกับสถาบันการเงินที่ให้ดอกเบี้ยอัตราสูงเป็นด้านหลัก โดยไม่พิจารณาถึงความมั่นคงและผลการประกอบการของสถาบันการเงินนั้น เพราะนี่ง่อนใจว่า หากมีปัญหา จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย ความนี่ง่อนใจลักษณะนี้เกิดแก่ผู้บริหารสถาบันการเงินด้วย การบริหารอย่างสุ่มเสี่ยง การจัดสรรเงินให้กู้แก่ญาติและพวกพ้อง รวมทั้งการจัดสรรเงินให้กู้แก่ธุรกิจของตนเองและครอบครัว จึงเกิดขึ้นเป็นธรรมชาติ ฝ่ายเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินก็ได้ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร เพราะนี่ง่อนใจเช่นกันว่า หากมีปัญหา จะได้รับความช่วยเหลือจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ หลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' จึงมีโครงสร้างสิ่งจูงใจ (Structure of Incentives) ที่กีดเซาะความมั่นคงของระบบสถาบันในขั้นฐานราก หากกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยยังคงยึดหลักการนี้ต่อไป ระบบสถาบันการเงินจะมีสุขภาพอนามัยอันสมบูรณ์และแข็งแรงมิได้ และวิกฤติการณ์สถาบันการเงินจะเกิดขึ้นซ้ำแล้วซ้ำเล่า มีรู้จักจักสิ้น การล้มเลิกหลักการ 'สถาบันการเงินล้มมิได้' จึงเป็นการแก้ปัญหาระบบสถาบันการเงินในขั้นฐานราก เพราะมีผลในการทำลายปัญหา Moral Hazard

เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังมิได้ให้หลักประกันในการค้ำยันสถาบันการเงินมิให้ล้ม ประชาชนเจ้าของเงินออม ผู้บริหารสถาบันการเงิน และเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม โดยการลดการตัดสินใจชนิดสุ่มเสี่ยงลง ประชาชนเจ้าของเงินออมจะต้องพิจารณาฐานะความมั่นคงและผลการประกอบการของสถาบันการเงินในยามตัดสินใจเลือกฝากเงิน สถาบันการเงินที่มีฐานะง่อนแง่นจะไม่สามารถดูดดึงเงินฝาก เพียงด้วยการขึ้นอัตราดอกเบี้ยดังปางก่อน เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงินจะสนใจตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมากขึ้น เพราะต่อแต่นี้ไป หากสถาบันการเงินล้ม เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นย่อมได้รับความเสียหาย ผู้บริหารสถาบันการเงินจะต้องระมัดระวังในการจัดสรรสินเชื่อมากกว่าเดิมอย่างน้อยต้องเพิ่มความเข้มงวดในการประเมินโครงการที่ขอเงินกู้ การผันสินเชื่อให้แก่ธุรกิจของตนเองและพรรคพวกทำได้ยากขึ้น เนื่องจากมีการตรวจสอบจากเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป

การเลิกล้มหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ นับเป็นย่างก้าวสำคัญในการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เพราะมีผลในการทำให้ประชาชนเจ้าของเงินออม เจ้าของหรือผู้ถือหุ้นสถาบันการเงิน และผู้บริหารสถาบันการเงินต้องมีความรับผิดชอบต่อตนเองมากขึ้น อันช่วยเสริมส่งสุขภาพและความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินในขั้นพื้นฐาน

อย่างไรก็ตาม การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ มีปัญหาในเชิงบริหารอย่างน้อย 2 ปัญหา

ประการแรก ก็คือ การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ สมควรเลือกจังหวะเวลาใด ผู้คนจำนวนไม่น้อยมีความเห็นว่า สภาวะปัจจุบันที่สถาบันการเงินยังมีได้พ้นจากภาวะวิกฤติมิใช่จังหวะเวลาอันเหมาะสม

ปัญหาที่สอง ก็คือ การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ จำเป็นต้องดำเนินการเป็นขั้นตอน (Sequencing) หรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องดำเนินการตามลำดับจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไทย นายธนาคารบางคนเสนอความเห็นว่าการดำเนินนโยบายตามขั้นตอนเช่นนี้ จะทำให้มีการโยกย้ายเงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศไปสู่ธนาคารพาณิชย์ไทย ในช่วงที่รัฐบาลยังค้ำประกันเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ไทยอยู่ ซึ่งจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ไทยมีสภาพคล่องล้นเหลือมากขึ้น

ผมขอเสนอให้เลือกวันที่ 1 มกราคม 2546 เป็นวันหลักชัยแห่งระบบสถาบันการเงิน อันเป็นวันที่ล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ พร้อมๆกับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก ในระหว่างนี้ รัฐบาลจักต้องเตรียมการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ควบคู่กับการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทย

การจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากจำเป็นต้องเร่งรัด แม้รัฐบาลควรมีบทบาทในการผลักดันการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝาก แต่เมื่อจัดตั้งขึ้นแล้ว รัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกันเงินฝาก ในเมื่อรัฐบาลประกาศ ‘ล้างมือในอ่างทองคำ’ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินฝากแล้ว รัฐบาลก็ควรเข้าไปมีบทบาทเป็นพระเอกในสถาบันประกันเงินฝากที่จัดตั้งขึ้นใหม่ มิฉะนั้นการ ‘ล้างมือในอ่างทองคำ’ ดังกล่าวจะไร้ความหมาย ระบบการประกันเงินฝากควรเป็นระบบ Private Deposit Insurance โดยปล่อยให้สมาคมธนาคารไทยร่วมกับสมาคมธนาคารพาณิชย์ต่างประเทศเป็นผู้ดำเนินการ กระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่แต่เพียงการจัดระเบียบและการกำกับดูแลสถาบันดังกล่าว มิควรที่จะเลือกระบบ Public Deposit Insurance ซึ่งจะทำให้รัฐต้องเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการประกันเงินฝาก อันมีผลบั่นทอนประโยชน์อันพึงมีจากการล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’

แต่การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ ควบคู่กับการจัดตั้งสถาบันประกันเงินฝากไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝาก เงื่อนไขอันจำเป็นในการนี้อยู่ที่การทำให้ประชาชนมีสารสนเทศที่สมบูรณ์ (Perfect Information) เกี่ยวกับระบบสถาบันการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงต้องยึดถือความโปร่งใส (Transparency) เป็นสัจจะ ประชาชนควรจะได้รับรู้ว่าสถาบันการเงินแต่ละแห่งมีฐานะความมั่นคงเพียงใด มีสินเชื่อที่ไม่ก่อรายได้ (NPLs) มากน้อยเพียงใด มีการจัดสรรสินเชื่อแก่ผู้ถือหุ้นรายใหญ่และผู้บริหารหรือไม่และมากน้อยเพียงใด ลูกหนี้รายใหญ่ 10 อันดับแรกประกอบด้วยบริษัทอะไรบ้าง และการจัดสรรสินเชื่อมีลักษณะกระจุกตัวมากน้อยเพียงใด ท้ายที่สุด สถาบันการเงินแต่ละแห่งเคยละเมิดกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ จนถูกธนาคารแห่งประเทศไทยลงโทษหรือไม่ สถาบันการเงินต้องมีหน้าที่ในการให้ข้อมูลเหล่านี้แก่ประชาชนทุกครั้งที่เปิดบัญชีเงินฝาก และต้องติดประกาศข้อมูลใหม่ ณ ที่ทำการทุกเดือนในที่ซึ่งประชาชนสามารถอ่านได้

การคุ้มครองประชาชนเจ้าของเงินฝากอีกหนทางหนึ่ง ก็คือ การจัดอันดับความน่าเชื่อถือของสถาบันการเงิน (Credit Rating) เพื่อให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกฝากเงินด้วยความมั่นใจมากขึ้น

การล้มเลิกหลักการ ‘สถาบันการเงินล้มมิได้’ แม้จะเป็นหลักการพื้นฐานของการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน แต่มิใช่เงื่อนไขอันพอเพียงไม่ ความไร้สมมาตรของสารสนเทศ (Asymmetric Information) เกี่ยวกับระบบสถาบันการเงินทำให้ประชาชนเจ้าของเงินฝากมิได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร จำเป็นต้องทำให้ระบบสถาบันการเงินมีความโปร่งใส ด้วยการบังคับให้เปิดเผยข้อมูล ในประการสำคัญ การปฏิรูประบบสถาบันการเงินมีอาจดำเนินการแยกต่างหากจากการปฏิรูปธนาคารแห่งประเทศไทยได้

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 5 เมษายน 2544

ตลาดหลักทรัพย์ในฐานะตลาดการเมือง

ในสมัยที่ยังเป็นละอ่อน ผมมีความเข้าใจตามตำราว่า ตลาดหลักทรัพย์เป็นกลไกสำคัญในการระดมเงินออมจากประชาชน เพื่อจัดสรรให้แก่นักลงทุนที่ต้องการเงินทุน แต่เมื่อชราภาพมาเยือน ผมมีความเข้าใจตามวิชาที่เพิ่มพูนตามวัยว่า ตลาดหลักทรัพย์มีฐานะเป็นตลาดการเมือง

ในประเทศไหนๆ ตลาดหลักทรัพย์ล้วนเป็นตลาดการเมืองทั้งสิ้น ถึงผมจะไม่เคยเดินทางดูงานตลาดหลักทรัพย์ทั่วโลก แต่ผมจะกล่าวอ้างเช่นนี้ ใครจะทำไม

เมื่อผมปลงตกเสียแล้วว่า ตลาดหลักทรัพย์เป็นตลาดการเมือง ผมจึงไม่รู้สึกระหลาดใจที่นายกรัฐมนตรีเรียกประชุมบรรดาผู้จัดการและผู้บริหารระดับสูงของ Mutual Funds Hedge Funds รวมตลอดจน Funds for Fun เพื่อคุยไม่เรื่องความรุ่งเรืองของเศรษฐกิจไทย โดยมีนัยที่จะเรียกร้องให้นายทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนในเมืองไทย

ผมยังรู้สึกเสียดายที่นายกรัฐมนตรีมิได้เรียกร้องให้ผู้จัดการกองทุนเหล่านั้นเข้ามาช่วยปั้นหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพื่อให้ SET Index พุ่งกระชูด เพราะการพุ่งกระชูดของ SET Index บ่งบอกถึงความรุ่งเรืองของเศรษฐกิจไทย แต่การพุ่งกระชูดของ SET Index จะช่วยให้คนจนมีฐานะดีขึ้นหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องของคนจนโดยแท้ เพราะไม่มีใครช่วยคนจนได้ตราบเท่าที่ยังเป็นโรคคือความรวยชนิดเรื้อรัง

ผมรู้สึกชื่นชมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนแล้วคนเล่า ที่ต้องไปเยือนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยในยามที่เข้ารับตำแหน่ง เพราะการมาเยือนของท่านรัฐมนตรี ทำให้ตลาดหลักทรัพย์มีชีวิตชีวา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบางคนถึงกับเปล่งมธุรสวาจาว่า SET Index ในขณะนั้นต่ำเกินไป นักลงทุนเมื่อได้ยินมธุรสวาจาเช่นนั้น ย่อมมีความกระชุ่มกระชวยและก่อเกิดพลังในการซื้อขายหลักทรัพย์ บางคนเข้าใจผิดว่า ท่านรัฐมนตรีส่งสัญญาณว่า กำลังจะมีการปั้นหุ้น จึงพากันเข้าไปเทซื้อเทขาย จน SET Index วิ่งฉิว

ข้อที่ผมเสียดายอยู่ประการหนึ่งก็คือ ยังไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่งคนใดสวมหัวใจชาติเชื้ออาชานิยพินธงว่า SET Index ต้องขึ้นสู่ระดับ 10,000+

ในเมื่อผมปักใจเชื่อเสียแล้วว่า ตลาดหลักทรัพย์เป็นตลาดการเมือง ผมจึงรู้สึกเฉยๆที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองในการปั้นหุ้น ในเมื่อผมหากินโดยอาศัยศาสตร์ว่าด้วยสัตว์เศรษฐกิจ และสัตว์เศรษฐกิจย่อมต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) การได้มาซึ่งทรัพย์สินคงคารจากการปั้นหุ้น ย่อมช่วยเพิ่มพูนอรรถประโยชน์ แต่การปั้นหุ้นต้องเผชิญ

สภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainty) และความเสี่ยง (Risk) การปันหุ้นในขณะที่มีอำนาจทางการเมืองจะช่วยลดสภาวะความไม่แน่นอนและความเสี่ยงดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงอดรู้สึกชื่นชมบรรดาผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่หารายได้จากการปันหุ้นในขณะที่มีอำนาจมิได้ เพราะคนเหล่านั้นกระทำตามสุภาษิตไทยที่ว่า 'น้ำขึ้นให้รีบตัก'

การใช้อำนาจทางการเมืองในการปันหุ้นเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ประเทศไหนๆ ก็เหมือนกันนั่น ใ้พุ่มแห่งทำเนียบขาวเคยมีรายได้ชนิดเป็นกอบเป็นกำจากการปันหุ้นก่อนเข้าทำเนียบขาว เรื่องนี้พอล ครุกแมน (Paul Krugman) ย้ำใ้พุ่มจนและ ค้นหาอ่านจาก *The New York Times* ฉบับเก่าๆ ได้ เมื่อเข้าทำเนียบขาวแล้ว ใ้พุ่มไม่มีเวลาปันหุ้น แต่คอยคุ้มชูพรรคพวกเก่าที่พลาดพลั้งต้องคดี

การใช้อำนาจทางการเมืองในการปันหุ้นสามารถกระทำได้อย่างเต็มที่ ก็ต่อเมื่อตลาดหลักทรัพย์ไม่มีความโปร่งใส หากความโปร่งใสของตลาดหลักทรัพย์ยังมีมากเพียงใด การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการปันหุ้นยิ่งมีน้อยมากเพียงนั้น ด้วยเหตุดังนี้ ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่ต้องการรายได้จากการปันหุ้น จักต้องดำเนินการให้ตลาดหลักทรัพย์แลดูอึมครึม ในการนี้ จักต้องส่งลิวลือที่เกลียดความโปร่งใสชนิดเข้าไส้ให้ไปคุมตลาดหลักทรัพย์ มิฉะนั้นความอึมครึมของตลาดหลักทรัพย์จะไม่มีลักษณะยั่งยืนสถาพร

แต่การปันหุ้นในตลาดหลักทรัพย์จะมีหลักประกันในเรื่องรายได้ ยังต้องขึ้นอยู่กับเงื่อนไขสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ

เงื่อนไขประการที่หนึ่ง จะปันหุ้นได้ ต้องมีเงิน ในประการสำคัญต้องมีสายป่านยาว ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่มีวิสัยทัศน์ ต้องจัดการให้สถาบันการเงินของรัฐแปรสภาพเป็นโรงงานผลิต 'ด้าย' เพื่อจัดสรร 'ด้าย' ให้แก่ลิวลือบริวารในการปันหุ้น

เงื่อนไขประการที่สอง จะได้ผลตอบแทนจากการปันหุ้น ต้องปล่อยให้เศรษฐกิจฟองสบู่พองลม หากดำเนินนโยบาย 'ปล่อยลม' หรือชะลอการพองลม ผลประโยชน์จากการปันหุ้นย่อมได้ไม่เต็มที่

เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่พองลมในทศวรรษ 2530 เทคโนโลยีในสังกัดธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังไม่คิดเหยียบเบรก ทั้งๆที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในด้านนโยบายเศรษฐกิจมหภาค เนื่องจากได้ประโยชน์จากการปันหุ้นและการปันราคาที่ดิน หากกล่าวด้วยภาษาที่ใช้กันในปัจจุบัน เทคโนโลยีเหล่านั้นล้วนมีผลประโยชน์ทับซ้อน ในด้านหนึ่งมีหน้าที่ในการเหยียบเบรกเศรษฐกิจฟองสบู่ ในอีกด้านหนึ่งมีผลประโยชน์จากเศรษฐกิจฟองสบู่ เทคโนโลยีไทยเลือกผลประโยชน์เหนือหน้าที่ความรับผิดชอบอันเป็นไปตามธรรมชาติของสัตว์เศรษฐกิจ ซึ่งเป็น

เรื่องที่น่าใจได้ ผลที่เกิดขึ้นก็คือ เศรษฐกิจฟองสบู่แตกอย่างรุนแรง เพราะไม่มีใครทำหน้าที่เหยียบเบรกในยามพองลม ตามมาด้วยวิกฤตการณ์ครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

ตลาดหลักทรัพย์เป็นตลาดการเมืองอย่างปราศจากข้อกังขา ในฐานะตลาดการเมืองชะตากรรมของตลาดหลักทรัพย์ย่อมขึ้นอยู่กับภาษีที่เป็นชีวิตตายของฝ่ายการเมือง โดยที่คณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย มีอาจทัดทานได้ มีหน้าเข้าบ่อยครั้งยังเป็นมือเป็นตีนและเป็นเบี้ยหมากรุกของฝ่ายการเมือง โดยปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ของฝ่ายการเมือง

ในฐานะตลาดการเมือง การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อหาประโยชน์จากการปั่นหุ้นเป็นเรื่องธรรมดา ในทำนองเดียวกับที่การสั่งการให้สถาบันการเงินของรัฐจัดสรรสินเชื่อเพื่อการปั่นหุ้นก็เป็นเรื่องธรรมดาเช่นกัน

หากผู้ทรงอำนาจทางการเมืองถูกรัดรั้งด้วยผลประโยชน์ส่วนบุคคลในตลาดหลักทรัพย์อย่างแน่นหนา และป่วยไข้ด้วยโรค SET Index Mania การเหยียบเบรกเศรษฐกิจฟองสบู่ย่อมไม่เกิดขึ้น ยิ่งการเก็บภาษีเงินได้ที่ได้จากการซื้อขายหลักทรัพย์ยิ่งไม่ต้องพูดถึง

ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองอาจทอทองคำเพื่อให้เศรษฐกิจฟองสบู่พองลม แต่เมื่อถึงคราวเศรษฐกิจฟองสบู่แตก อำนาจทางการเมืองมีอาจหยุดยั้งการแตกสลายของเศรษฐกิจฟองสบู่ได้

ถึงเวลานั้น ถึงคราวตัวใครก็ตัวมัน

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 กันยายน 2547

3.4.3 การคลัง

การผังนบประมาณแผ่นดิน เรื่องของหมากินซี่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ต้องการให้สมาชิก รัฐสภาหาประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดิน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม มาตรา 180 วรรค 6 จึงมีบทบัญญัติว่า

"ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร หรือของคณะกรรมการการเสนอ การแปร ญัตติหรือการกระทำด้วยประการใดๆที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ กรรมการ มีส่วนไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้"

ก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรยังไม่รู้จักวิธีการหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากสังคมการเมืองไทยถูก ครอบงำโดยระบบเผด็จการและคณาธิปไตย อำนาจรัฐตกอยู่ในมือกลุ่มพลังอำนาจคณาธิปไตย

เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2511 กลุ่มถนนอม-ประภาส อาศัยทั้งอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการเงินในการดูดดึงนักการเมืองเข้าสู่พรรคสหประชา ไทย แม้พรรคสหประชาไทยจะคุมเสียงข้างมากในรัฐสภา แต่รัฐบาลพรรคสหประชาไทยกลับไร้ เสถียรภาพ เนื่องจากการสั่นคลอนของสมาชิกพรรคสหประชาไทยนั่นเอง ต้นตอความไม่พอใจของ ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยมีที่มาจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2511 ที่ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี บรรดาผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในรัฐบาลดังกล่าวเกือบทั้งหมดเป็น ผู้นำข้าราชการทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

การห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี สร้างความคุกรุ่นในหมู่ ส.ส. ในสังกัดพรรคสหประชาไทยจำนวนมาก จนมีการสร้างแรงกดดันรัฐบาลในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะ อย่างยิ่ง การสั่นคลอนรัฐบาลในวาระการพิจารณาร่างกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปี จนใน ที่สุดรัฐบาลถนนอม-ประภาสยินยอมให้ ส.ส. มีงบประมาณจังหวัดคนละ 300,000 บาทในปีงบประมาณ 2513 และเพิ่มขึ้นเป็นคนละ 1,000,000 บาทในปีงบประมาณ 2514 เฉพาะ ส.ส. ในสังกัดพรรค สหประชาไทยเท่านั้นที่ได้รับจัดสรรงบประมาณจังหวัด ส.ส. พรรคฝ่ายค้านมิได้รับจัดสรรงบประมาณ รายการนี้ ส.ส. อิสระจะได้รับจัดสรรงบประมาณจังหวัด ก็ต่อเมื่อไม่เพียงแต่มีได้อภิปรายวิพากษ์ รัฐบาลเท่านั้น หากยังต้องอภิปรายสนับสนุนรัฐบาลในรัฐสภาด้วย ในเวลาต่อมาไม่นาน ส.ส. อิสระ จำนวนมากถูกดูดดึงเข้าสู่พรรคสหประชาไทย เพราะต้องมตร่างบประมาณจังหวัด จำนวน ส.ส. อิสระลดน้อยถอยลง คงไว้แต่ ส.ส. พรรครัฐบาลกับพรรคฝ่ายค้าน และ ส.ส. อิสระจำนวนน้อยนิด ที่ยังยืนหยัดในอุดมการณ์

ความพยายามของ ส.ส. ในการผันงบประมาณลงสู่เขตการเลือกตั้งและฐานที่มั่นทางการเมืองของตน ปรากฏเป็นรูปธรรมในยุครัฐบาลพรรคสหประชาไทย (2512-2514) ด้วย ผู้นำ ส.ส. ต่างแย่งชิงกันเป็นกรรมาธิการงบประมาณของสภาผู้แทนราษฎร และใช้อำนาจกรรมาธิการในการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วนำงบประมาณที่ถูกตัดทอนนี้จัดสรรให้เป็นประโยชน์แก่ตนเอง กระบวนการพิจารณากฎหมายงบประมาณประจำปีจึงกินเวลายาวนาน เพราะต้องใช้เวลาต่อรองผลประโยชน์ โดยที่กฎหมายงบประมาณแผ่นดินออกไม่ทันใช้ อาทิเช่น งบประมาณประจำปีงบประมาณ 2513 ซึ่งกำหนดใช้ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2512 กว่าจะผ่านสภาได้ ก็ตกเดือนมกราคม 2513 เป็นต้น

งบประมาณจังหวัดเลื่อนหายไปจากกระบวนการงบประมาณภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 แต่กลับฟื้นคืนมาใหม่ในปี 2523 ในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยใช้ชื่ออย่างเป็นทางการว่า "โครงการพัฒนาจังหวัดตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการพัฒนาชนบทและชุมชนตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" ในระหว่างปี 2525-2534 จำนวนงบประมาณจังหวัดที่ ส.ส. แต่ละคนได้รับจัดสรรเพิ่มจากคนละ 1.5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 เป็น 5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534

งบประมาณจังหวัดหายไปจากงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2535 เนื่องเพราะการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยคณะ รสช. ซึ่งยังผลให้สภาผู้แทนราษฎรหายไปจากสังคมการเมืองไทยชั่วคราว แต่แล้วงบประมาณจังหวัดกลับฟื้นคืนชีพในปีงบประมาณ 2536 โดยเปลี่ยนชื่อเป็น "โครงการพัฒนาพิเศษตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร" (พ.ส.ส.) ในปีงบประมาณ 2537 ด้วยการริเริ่มของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นอกจากจะได้รับจัดสรรงบประมาณจังหวัด (พ.ส.ส.) คนละ 5 ล้านบาทแล้ว ยังได้รับจัดสรรงบ คพจ. ส.ส. (โครงการพัฒนาจังหวัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อเสนอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) อีกคนละ 15 ล้านบาทด้วย รวมงบ ส.ส.คนละ 20 ล้านบาท

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนอกจากจะได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณจังหวัดหรืองบ ส.ส. ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแล้ว ยังอาจใช้อำนาจในการผันงบประมาณหรือทรัพยากรอื่นของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสามารถยึดตำแหน่งในคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปี ยุทธวิธีการตัดงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆ แล้วแย่งชิงงบประมาณที่ถูกตัด ดังที่ปรากฏในสภาผู้แทนราษฎรระหว่างปี 2512-2514 กลับมาปรากฏให้เห็นอีก

ในช่วงต้นของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (2523-2531) เมื่อมีการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการต่างๆแล้ว มักจะนำไปกองไว้ในงบกลาง อันอยู่ในอำนาจของนายก

รัฐมนตรีที่จะใช้ง่าย ต่อมาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตาสว่าง อาศัยอำนาจในการตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการ แล้วผังงบประมาณที่ตัดทอนนั้นลงสู่เขตการเลือกตั้งหรือฐานที่มั่นทางการเมืองของตน

การพิจารณาตัดทอนงบประมาณของหน่วยราชการมิได้เป็นไปตามความเหมาะสมของงาน แผนงาน และโครงการ หากแต่มีเป้าประสงค์หลักในการแย่งชิงทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล โครงการของ ส.ส. จำนวนมากที่เสนอขอใช้งบประมาณที่ถูกตัดทอนมีความไม่ชอบมาพากล อันเป็นเหตุให้งบประมาณรั่วไหลโดยไม่สมควร โดยที่การซื้อราษฎรบังหลวงและความประพฤติมิชอบปรากฏโดยทั่วไป ดังกรณีงบยุคลายในช่วงปีงบประมาณ 2535-2536

การผังงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองช่วยเพิ่มคะแนนนิยมทางการเมืองอย่างปราศจากข้อกังขา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนมากนิยมผังงบประมาณแผ่นดินไปสร้างถาวรสถานในเขตการเลือกตั้งของตน พร้อมทั้งประทับชื่อ ส.ส. เพื่อตราตรึงในดวงจิตของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้คนที่ขับรถเข้าจังหวัดสุราษฎร์ธานีย่อมมีอาจหลีกเลี่ยงพ้นสะพานลอยที่มีชื่อ "สุเทพ เทือกสุบรรณ" จำนวนมาก ทำนองเดียวกับผู้ที่ขับรถเข้าจังหวัดสุพรรณบุรี มีอาจหลีกเลี่ยงพ้นอุโมงค์สถานีที่มีตรา "บรรหาร-แจ่มใส" ได้ คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า นักเลือกตั้งอ้างอิงความชอบธรรมอันใดในการประทับตราของตนในถาวรสถานี่สร้างจากงบประมาณแผ่นดิน?

การผังงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองมิได้ให้ประโยชน์ทางการเมืองเท่านั้น หากยังให้ผลประโยชน์ทางธุรกิจอีกด้วย สำหรับนักการเมืองที่มีอำนาจ การผังงบประมาณแผ่นดินมีผลเท่ากับการผันเงินให้หัวคะแนน เพราะเมื่อสามารถผังงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองได้ ก็ย่อมลดบันดาลให้หัวคะแนนสามารถประมูลงานก่อสร้างของทางราชการ หรือมีสิทธิในการขายสินค้าและบริการแก่รัฐบาลได้ ในกรณีเช่นนี้ นักเลือกตั้งสามารถลดค่าจ้างที่ต้องจ่ายให้แก่หัวคะแนน เพราะสามารถโยกงบประมาณแผ่นดินไปจ่ายให้แก่หัวคะแนนแทน

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ไม่ต้องการเห็นประพฤติกรรมของนักเลือกตั้งดังกล่าว จึงมีบทบัญญัติห้าม 'มีส่วน' ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่พฤติกรรมดังกล่าวนี้หาได้หมดไปไม่ ในการพิจารณากฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2547 การแย่งชิงการผังงบประมาณแผ่นดินเกิดความอื้อฉาว คราวนี้เป็นฝีมือของนักเลือกตั้งเผ่ายี่ในสังกัดพรรคไทยรักไทย และปรากฏเป็นข่าวเนื่องเพราะความขัดแย้งในหมู่นักเลือกตั้งเผ่ายี่ด้วยตนเอง เมื่อปรากฏว่างบประมาณแผ่นดินที่ถูกผันกระจุกลงอยู่ในจังหวัดนครราชสีมา

การผังงบประมาณแผ่นดินดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยชี้ขาด แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นับตั้งแต่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 การผังงบประมาณของนักเลือกตั้งไม่เคยหยุดชะงักแม้แต่ปีงบประมาณเดียว อย่างน้อยที่สุดรองประธานสภาผู้แทนราษฎร (นายสมศักดิ์ ปรีศนันท์กุล) ยืนยันความข้อนี้ (มติชน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 กันยายน 2546)

สิ่งจูงใจในการผังงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองแตกต่างกันไปตามประเภทของสมาชิกวุฒิสภา ส.ส. ในระบบการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตย่อมมีสิ่งจูงใจในเรื่องนี้โดยชัดแจ้ง เพราะต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง และกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในฐานะที่มั่นทางการเมืองของตน การกำหนดให้เขตการเลือกตั้งมีขนาดเล็กลง เพื่อให้มี ส.ส.เขตเดียว คนเดียว ยิ่งทำให้สิ่งจูงใจในการผังงบประมาณมีมากขึ้น ส.ส.ในระบบบัญชีรายชื่อพรรคไม่มีสิ่งจูงใจในเรื่องนี้ เพราะมิได้รับติดต่อประชาชนโดยตรง หากแต่ได้รับติดต่อผู้นำพรรคที่มีอำนาจในการจัดอันดับบัญชีรายชื่อพรรค แต่ ส.ส.ระบบบัญชีรายชื่อพรรคที่มี ส.ส.บริวารย่อมมีสิ่งจูงใจในการผังงบประมาณ เพราะความสามารถและความสำเร็จในการผังงบประมาณช่วยเพิ่มบารมีทางการเมือง หากสามารถผังงบประมาณจนสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองแก่ ส.ส.บริวาร ย่อมทำให้ ส.ส.บริวารยำเกรง และอาจทำให้จำนวน ส.ส.บริวารเพิ่มขึ้นด้วยจำนวน ส.ส.บริวารในสังกัดมีผลต่ออันดับบัญชีรายชื่อพรรค

ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ถักทออย่างแน่นหนา นักการเมืองย่อมมีสิ่งจูงใจตามธรรมชาติในการผังงบประมาณ เพื่อกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ การทำลายสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ข้อที่น่าสังเกตก็คือ แม้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดข้อห้ามสมาชิกวุฒิสภาในการใช้งบประมาณรายจ่าย แต่หาได้กำหนดบทลงโทษที่มีประสิทธิภาพไม่ หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า มีการฝ่าฝืนมาตรา 180 วรรคหก การเสนอ การแปรรูปคดี หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว เพียงแต่สิ้นผลไปเท่านั้น ผู้ที่ได้ประโยชน์จากการใช้งบประมาณแผ่นดินหาได้ถูกลงโทษไม่ เว้นแต่จะมีการดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง โดยอาศัยบทบัญญัติในหมวด 10 ส่วนที่ 3 (มาตรา 303-307) ซึ่งมีกระบวนการยืดเยื้อและเสียต้นทุนสูง

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การผังงบประมาณแผ่นดินลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองจะยังเป็นประพดติกรรมอยู่คู่สังคมการเมืองไทยตราบนานเท่านาน นักเลือกตั้งเผ่ายี้มักตั้งคำถามว่า ในเมื่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีอำนาจผังงบประมาณได้ เหตุใด ส.ส. จึงผังงบประมาณมิได้ด้วยเล่า

การผังงบประมาณมิใช่เรื่องซีหามา ดังที่บุรุษผู้เสแสร้งว่าไร้เดียงสาเข้าใจ หากแต่เป็นเรื่องหมากินซี

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน 2546

3.4.4 รัฐวิสาหกิจ

Privatization ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

ผมรู้สึกไม่สบายใจที่มีการแปลคำว่า Privatization ว่า “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ถึง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” จะเป็นส่วนหนึ่งของ Privatization แต่ Privatization หาได้มีความหมายเพียง “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” ไม่ สมมติว่า รัฐบาลประกาศ ‘ล้างมือในอ่างทองคำ’ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับการผลิตบริการอุดมศึกษา พร้อมทั้งประกาศขายมหาวิทยาลัยของรัฐทั้งหมด การขายมหาวิทยาลัยของรัฐมีความหมายตรงกับ Privatization ในวงวิชาการเศรษฐศาสตร์ แต่จะกล่าวอ้างว่า การขายมหาวิทยาลัยของรัฐเป็น “การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” หาได้ไม่ ในเมื่อมหาวิทยาลัยของรัฐมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจ ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงแปล Privatization ว่า “การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน” และเชื่อว่าเป็นการแปลที่ตรงต่อความหมายทางวิชาการ

วิวาทะว่าด้วย Privatization เป็นวิวาทะเกี่ยวกับการขีดเส้นแบ่งบทบาททางเศรษฐกิจระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน ซึ่งเกี่ยวพันกับการจัดสรรทรัพยากรอันจำกัดของชาติ ในขณะที่ Privatization เป็นกระบวนการถ่ายโอนหน้าที่การผลิตสินค้าและบริการต่างๆ จากภาค รัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน Publicization เป็นกระบวนการขยายบทบาทหน้าที่ทางเศรษฐกิจของภาค รัฐบาลเข้าไปทดแทนภาคเอกชน วิวาทะดังกล่าวนี้มีอาจหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจส่วนบุคคล เพราะขึ้นอยู่กับความเชื่อมั่นประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ระหว่างกลไกราคากับกลไกของรัฐ ผู้ที่เชื่อมั่นในกลไกราคา ย่อมต้องการจำกัดบทบาทของรัฐให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ ส่วนผู้ที่มองเห็นความล้มเหลวของกลไกราคาย่อมต้องการส่งเสริมให้ภาครัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจ

การถ่ายโอนหน้าที่การผลิตจากภาครัฐบาลไปให้ภาคเอกชน มิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ในสังคมเศรษฐกิจไทย หากแต่ปรากฏมาเป็นเวลามากกว่าศตวรรษแล้ว ภายหลังการทำสนธิสัญญามาวริงในปี 2398 รัฐบาลสยามต้องสูญเสียอธิปไตยทางการคลัง มีอาจเก็บภาษีศุลกากรตามอำเภอใจ เพราะมีการกำหนดพิกัตอัตราอากรขาเข้าและอากรขาออกชั้นสูงในสนธิสัญญา ข้อกำหนดเหล่านี้ก่อให้เกิดขีดจำกัดในการหารายได้ (fiscal constraint) แก่รัฐบาลสยาม ความจำกัดทางด้านรายได้นี้เองทำให้รัฐบาลมีอาจผลิตบริการสาธารณูปโภคได้อย่างเต็มที่ รัฐบาลจึงมีนโยบายส่งเสริมให้เอกชนลงทุนด้านสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขุดคลอง การสร้างถนน และการสร้างทางรถไฟ ในการนี้ รัฐบาลจัดสรรสิ่งจูงใจในการลงทุนด้วยการยกที่ดินสองฝากฝั่งคลอง ถนน หรือทางรถไฟแล้วแต่กรณีให้เป็นผลตอบแทน เจ้านายและขุนนางจำนวนไม่น้อยสนองตอบต่อสิ่งจูงใจดังกล่าวนี้ บางรายขาดทุน บางรายมีกำไร กรณีที่ประสบความสำเร็จ และมีผู้ศึกษาในเวลาต่อมาได้แก่ กรณีบริษัทขุดคลองแควนาศยาม ซึ่งลงทุนสร้างระบบคลองในทุ่งหลวงรังสิต

แต่กระแสชาตินิยม ซึ่งก่อตัวมาตั้งแต่รัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว กระทบต่อกระแส Privatization โดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลยึดกุมนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยมระหว่างปี 2475-2500 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อเป็นกลไกในการจัดและดำเนินอิทธิพลทางเศรษฐกิจของชาวต่างชาติ กลายเป็นมาตรการสำคัญของนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม โดยที่มาตรการดังกล่าวนี้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครองใหม่ อันได้แก่ คณะราษฎรหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 และผู้นำฝ่ายทหารหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2490 ชนชั้นปกครองใหม่พากันแย่งชิงกันจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และใช้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทั้งโดยผิดและถูกกฎหมาย จำนวนรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จนบางขณะในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงครามมีจำนวนเกือบ 200 แห่ง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มิได้ผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะ (Public Goods) เท่านั้น หากยังก้าวล่วงไปผลิตสินค้าเอกชน (Private Goods) อีกด้วย

ระบบทุนนิยมในประเทศไทยในระหว่างปี 2475-2500 ซึ่งกระแสการขยายบทบาทของภาครัฐบาลในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ (Publicization) ปรากฏอย่างต่อเนื่อง พัฒนาไปสู่ระบบทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) หรือระบบทุนนิยมขุนนาง (Bureaucratic Capitalism)

แต่กระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาครัฐบาล ดังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2475-2500 เป็นกระแสที่จำกัดบทบาททางเศรษฐกิจของภาคเอกชน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่องค์กรโลกบาลดังเช่นธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พยายามกดดันให้รัฐบาลไทย เบี่ยงเบนออกจากกระแสนี้ และเดินตามแนวทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ จอมพล ป. พิบูลสงครามตระหนักดีถึงแรงกดดันจากชุมชนระหว่างประเทศ และพยายามปรับเปลี่ยนนโยบายด้วยการส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ยังมีทันเห็นผล ก็สิ้นอำนาจเสียก่อน

หลังจากการรัฐประหารปี 2500 และ 2501 สยามรัฐนาวาก็หันเข็มมุ่งสู่เส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจมากขึ้น การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนกลายมาเป็นกระแสสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ไม่เพียงแต่จำนวนรัฐวิสาหกิจจะลดลงเท่านั้น หากทว่ารัฐบาลยังมีนโยบายการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนอย่างจริงจังอีกด้วย ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รัฐบาลพึ่งผู้ชำนาญการชาวต่างประเทศในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างมาก นอกจากการอาศัยเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง (2504-2509) แล้ว รัฐบาลยังได้ว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญชาวอเมริกันมาเป็นที่ปรึกษาประจำหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ทั้งกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงการคลัง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงานประมาณ อีกด้วย

กระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจฟื้นตัวหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 รัฐบาลถนอม-ประภาสหันไปยึดนโยบายเศรษฐกิจชาตินิยม ดังจะเห็นได้จากการออกประกาศคณะ

ปฏิวัติฉบับที่ 281 พ.ศ. 2515 เพื่อจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชาวต่างประเทศ และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 322 พ.ศ.2515 ซึ่งมีบทบัญญัติสำคัญว่า ชาวต่างด้าวที่ทำงานในเมืองไทยจะต้องได้รับอนุญาตจากกรมแรงงาน ในภาคประชาสังคม ศูนย์กลางนิสิตนักศึกษาแห่งประเทศไทย ได้รับรองค่าใช้จ่ายให้ประชาชนใช้สินค้าไทย และต่อต้านสินค้าญี่ปุ่น ครั้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ไม่เพียงแต่สำนักแห่งชาตินิยมทางเศรษฐกิจจะถูกปลุกจนสูงงอมเท่านั้น หากทว่ายังมีการเผยแพร่แนวความคิดสังคมนิยมอย่างกว้างขวางอีกด้วย ทั้งลัทธิชาตินิยมทางเศรษฐกิจ และลัทธิสังคมนิยมสอดคล้องกับการขยายบทบาททางเศรษฐกิจของภาครัฐบาลอย่างยิ่ง ภายหลังจากปี 2514 มีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจใหม่จำนวนไม่น้อย ส่วนใหญ่ทำหน้าที่ผลิตบริการสาธารณูปโภค และเป็นกลไกของนโยบายสาธารณะ มีเพียงส่วนน้อยที่ก้าวล่วงไปผลิตสินค้าเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม ก๊าซธรรมชาติ และการทำเหมืองแร่ในทะเล

เมื่อล่วงเข้าสู่ทศวรรษ 2520 ลัทธิเศรษฐกิจเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) ทรงอิทธิพล จนก่อให้เกิดฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) โดยที่มีกระบวนการโลกาภิวัตน์ของฉันทมติดังกล่าวนี้นี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกเป็นองค์กรสำคัญในการเผยแพร่ฉันทมติแห่งวอชิงตัน ทั้งนี้ด้วยการกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ซึ่งผูกติดไปกับเงินกู้ที่ให้แก่ประเทศต่างๆ ในโลกที่สาม

ฉันทมติแห่งวอชิงตันแทรกซึมเข้าสู่กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทย เมื่อรัฐบาลต้องขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ในปี 2524 2525 และ 2528 และต้องขอเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกในปี 2525 และ 2526 ทั้งกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลกต่างกำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยดำเนินนโยบายตามแนวทางของฉันทมติแห่งวอชิงตัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินบนเส้นทางเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน และการลดการควบคุมและกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเอกชน (Deregulation)

แม้ว่าการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนจะเป็นเงื่อนไขสำคัญของเงินกู้จากองค์กรโลกบาลทั้งสอง แต่ในเวลานั้นสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีพลังทางการเมืองอันเข้มแข็ง การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก การ 'แปรรูป' รัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้วไม่ประสบความสำเร็จ อย่างไรก็ตาม ผู้มีอำนาจการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเริ่มค้นพบวิธีการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนในเวลาต่อมา กระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนเริ่มมีชีวิตชีวาในยุครัฐบาลเปรม 4 และเปรม 5 มิใช่ด้วยการขายหรือแปรรูป รัฐวิสาหกิจที่มีอยู่แล้ว หากแต่ด้วยการให้สัมปทานแก่เอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่และฉันทมติแห่งวอชิงตันสอดคล้องกับผลประโยชน์ของชนชั้นปกครอง ด้านหนึ่งนักเลือกตั้งที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานในการผลิต

บริการสาธารณสุขภูมิภาคให้แก่เอกชน ทั้งนี้โดยอ้างความดีความชอบของรัฐบาลวิสาหกิจและการประกอบกิจการของรัฐ และเงื่อนไขแห่งเงินกู้จากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ อีกด้านหนึ่งนายทุนนักธุรกิจที่อยู่ในเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นปกครองแสวงหากำไรจากการผูกขาดจากสัมปทานที่ได้รับ

การค้นพบช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน ก่อให้เกิดผลกระทบสำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก ทำให้บทบาทหน้าที่ของรัฐบาลแปรเปลี่ยนไป ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนมิถุนายน 2475 รัฐบาลไทยถือเป็นหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณสุขภูมิภาค ประชญาว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลไทยแปรเปลี่ยนไปนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา บัดนี้ เอกชนสามารถมีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณสุขเกือบทุกประเภท นับตั้งแต่โทรศัพท์ ไฟฟ้า ประปา ทางด่วน และทางหลวง พื้นที่สาธารณะอันเคยเป็นพื้นที่ของภาครัฐบาล นับวันมีแต่จะถูกแทนที่โดยภาคเอกชน ทรายเท่าที่ยังมีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน

ประการที่สอง ทำให้ 'มูลค่าทางการเมือง' ของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ แปรเปลี่ยนไป หน่วยราชการที่มีอำนาจในการจัดสรรสัมปทานหรือในการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนจะมี 'มูลค่าทางการเมือง' มากขึ้น เพราะสามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรสัมปทานหรือการถ่ายโอนการผลิตดังกล่าวได้ ดังจะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่รัฐบาลเปรม 4 เป็นต้นมา กระทรวงคมนาคมเติบโตขึ้นมาเป็นกระทรวงเกรด A โดยที่ก่อนหน้านี้ กระทรวงคมนาคมมี 'มูลค่าทางการเมือง' ต่ำกว่ากระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ชนชั้นปกครองมิได้ผลประโยชน์ส่วนบุคคลเฉพาะจากกระบวนการจัดสรรสัมปทานและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจเท่านั้น ในยามที่ผู้รับสัมปทานร้องขอสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรหรือสิทธิประโยชน์ด้านอื่น ดังเช่นสินเชื่อกู้ยืมดอกเบี้ยต่ำ ชนชั้นปกครองผู้ทรงอำนาจยังมีช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจเพิ่มเติมอีกด้วย ทำยที่สุด เมื่อผู้ประกอบการเอกชนประสบปัญหาการประกอบธุรกิจและร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐ ชนชั้นปกครองยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากกระบวนการจัดสรรความช่วยเหลือได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้จากโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ โครงการทางด่วนพิเศษ และสัมปทานโทรศัพท์

ความสำเร็จในการบั่นทอนและทำลายขบวนการกรรมกรหลังเดือนตุลาคม 2519 ประกอบกับการขาดสมานฉันท์ในหมู่ผู้นำกรรมกร ช่วยกรุยทางให้กระบวนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนเดินเครื่องรุดหน้าต่อไป ยิ่งเขี้ยวเล็บของขบวนการกรรมกรหมดสิ้นไปหลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้พระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.2534 ด้วยแล้ว อุปสรรคกีดขวางการดำเนินนโยบายการถ่ายโอนการผลิต

ไปสู่ภาคเอกชนลดลงไปเป็นอันมาก นับตั้งแต่ปี 2534 เป็นต้นมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจปรากฏให้เป็นเป็นรูปธรรมมากขึ้น

กระบวนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนได้รับเชื้อเพลิงให้เร่งเครื่องอย่างดียิ่งจากเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (Standby Arrangement) ภายหลังจากวิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจกระแสสำคัญกำลังเกิดขึ้นอีกครั้งหนึ่ง แม้ว่าสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจจะอ่อนกำลัง แต่ประชาสังคมไทยก็จับตามองกระแสดังกล่าวนี้อย่างใกล้ชิด

ในบริบทของประวัติศาสตร์ไทย การเติบโตใหญ่ของภาครัฐวิสาหกิจระหว่างปี 2475-2500 เป็นผลจากการที่ชนชั้นปกครองใช้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ แต่แล้วเมื่อชนชั้นปกครองพบช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการให้สัมปทานและการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนก็ปรากฏอย่างเป็นกระแส นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา

ระลอกใหม่แห่งการแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่กำลังเกิดขึ้นนี้จะเป็นระลอกของขบวนการ ‘ทำกิน’ เหมือนเดิม หากกระบวนการแปรรูปขาดความโปร่งใสและขาดการแข่งขัน

หมายเหตุ บทความนี้เขียนขึ้นโดยมิได้รับงบประมาณสัมพันธภาพจากกระทรวงการคลัง

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 พฤศจิกายน 2542

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกับนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การแต่งตั้ง "คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542" ตามคำสั่งกระทรวงการคลังที่ 205/2547 ลงวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2547 สะท้อนให้เห็นความสับสนในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยอย่างยิ่ง

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเศรษฐกิจ 11 ฉบับ โดยมีนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ เป็นประธาน เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2545 ต่อมาคณะกรรมการรายงานผลการพิจารณาต่อนายกรัฐมนตรีตามลำดับ ในการรายงานผลการดำเนินการพิจารณาครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2546 คณะกรรมการฯ เสนอให้ตรา 'พระราชบัญญัติการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ....' ขึ้นมาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้นำเงินรายได้จากการจำหน่ายหุ้นรัฐวิสาหกิจไปใช้ในการชดเชยความเสียหายแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน นายกรัฐมนตรีบันทึก 'เห็นชอบในหลักการ' ทำयบันทึกคณะกรรมการฯ พร้อมทั้งลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2546 กำกับ

ทั้งๆที่นายกรัฐมนตรี 'เห็นชอบในหลักการ' ข้อเสนอของคณะกรรมการชุดที่นายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ เป็นประธาน แต่นายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้าแห่งคำสั่งการให้แปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานทำหน้าที่หลงฐึ จนประชาสังคมอดตั้งข้อสงสัยมิได้ว่า นายกรัฐมนตรีได้อ่านรายงานของนายพันศักดิ์ วิญญรัตน์ อย่างถี่ถ้วนหรือไม่ และถ้อยคำ 'เห็นชอบในหลักการ' มีความหมายอย่างไร หากหลักการนั้นควรแก่การเห็นชอบ และนายกรัฐมนตรีผูกพันตนเองในการให้ความเห็นชอบ การปฏิบัติตามข้อผูกพันจึงนับเป็นปฏิบัติการอันชอบการที่นายกรัฐมนตรี 'เบี่ยง' พันธะผูกพันย่อมมีผลบั่นทอนความน่าเชื่อถือ (Credibility) ของนายกรัฐมนตรีเอง มิจำเพาะในสายตาของพนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ หากในสายตาของประชาชนคนไทยและชุมชนสังคมโลกด้วย ทั้งนี้มีข้อน่าสังเกตว่า นายกรัฐมนตรีมักจะลั่นวาจาเพื่อแสดงความเชื่อมั่น แต่แล้วกลับไม่สามารถปฏิบัติตามสัจวาจาได้ด้วยความถี่ที่เพิ่มขึ้น ถ้าเช่นนั้น จะลั่นวาจาไปทำไมกัน เพราะวังแต่ต้องสูญเสียความน่าเชื่อถือทุกครั้งที่มีอาจปฏิบัติตามสัจวาจา ผู้นำที่สูญเสียความน่าเชื่อถือมีอาจมีการนำที่ทรงประสิทธิผลได้

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแถลงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจดังนี้

"...พัฒนารัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรหลักในการกอบกู้เศรษฐกิจและสร้างรายได้ให้กับประเทศ โดยรวมรัฐวิสาหกิจที่มีศักยภาพและมีความพร้อมเข้าด้วยกัน ภายใต้การบริหารองค์กรที่

เป็นมืออาชีพ มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปลอดภัยจากการเมืองแทรกแซงในการบริหาร พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ และสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจที่มีความพร้อมเข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ภายในระยะเวลาที่เหมาะสม”

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานกล่าวอ้างซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่า จำเป็นต้องแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และนำหุ้นออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เพราะเป็นนโยบายที่ให้สัญญาต่อประชาชน วิญญูชนที่เฝ้าติดตามการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ได้แต่ฉงนว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแถลงนโยบายนี้ตั้งแต่ครั้งใด นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานคงไม่สามารถจัดหลักฐานขึ้นมาแสดงได้ว่า ด้วยการชุนโยบายการขายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ พรรคไทยรักไทยจึงได้ชัยชนะอย่างถล่มทลายในการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544

ในเมื่อพรรคไทยรักไทยมิได้แถลงนโยบายอย่างเฉพาะเจาะจงว่า จะขายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยดันทุรังที่จะนำหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯออกขายในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งๆที่นายกรัฐมนตรี ‘เห็นชอบในหลักการ’ ที่จะตรา “พระราชบัญญัติการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ....” ทดแทนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 สะท้อนให้เห็นว่า พรรคไทยรักไทยมีวาระซ่อนเร้นในเรื่องนี้

นายกรัฐมนตรีหลุดปากในลักษณะ Freudian Slip ว่า หากไม่สามารถนำหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯออกขายในตลาดหลักทรัพย์ จะมีผลต่อความรุ่งเรืองและความชบเซาของตลาดหลักทรัพย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังใช้มาตรการนานัปการในการแทรกแซงตลาดหลักทรัพย์ ชนิดที่ไม่มีรัฐบาลอารยประเทศใดกระทำกัน เครือญาติของผู้นำรัฐบาล รวมทั้งผู้ใกล้ชิดผู้นำรัฐบาล ล้วนมีผลประโยชน์จากธุรกรรมในตลาดหลักทรัพย์ ทุกครั้งที่มีการเปิดเผยชื่อผู้มีส่วนได้เสียสำคัญในตลาดหลักทรัพย์ ล้วนปรากฏชื่อบุคคลเหล่านี้

ด้วยข้อเท็จจริงดังที่กล่าวข้างต้นนี้ ประชาสังคมย่อมมีสิทธิตั้งข้อกังขาด้วยความชอบธรรมได้ว่า เหตุใด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงออกแรงในการขายหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ชนิดทุ่มสุดตัว

ขายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพื่อชาติ หรือขายการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯเพื่อเครือญาติและพวกพ้อง

ความไม่โปร่งใสในการขายหุ้นการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยปรากฏอย่างชัดเจน ประชาชนที่มีได้ขีดใกล้ผู้นำรัฐบาลมีอาจซื้อหุ้นรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ได้ มีแต่คนใกล้ชิดผู้นำรัฐบาลเท่านั้นที่ได้ประโยชน์จากการนำหุ้น ปตท. ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ ทั้งๆที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า “...(จะ) เปิดโอกาสให้ประชาชนคนไทยมีโอกาสลงทุนในกิจการของรัฐวิสาหกิจ...” แต่รัฐบาลหาได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวนี้ ก่อนที่จะนำหุ้น

ปตท.ออกขายในตลาดหลักทรัพย์ หากมีไ้เป็นเพราะความขัดแย้งในกรณีการแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ และข้อกังขาเกี่ยวกับวาระซ่อนเร้นของผู้นำรัฐบาลที่มีมากขึ้นเรื่อยๆ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยคงไม่คิดจัดระเบียบการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนนอกแวดวงรัฐบาลมีโอกาสได้ซื้อ หากมีไ้เป็นเพราะการต่อต้านจากสหภาพแรงงาน ป่านฉะนี้หุ้น กฟผ. คงถูกสวาปามโดยเครือข่ายและกลุ่มคนผู้ซัดใกล้ผู้นำรัฐบาล เพราะในเดือนและสัปดาห์ที่จะนำหุ้น กฟผ.ออกขายในตลาดฯ ตามกำหนดการเดิม ก็หาได้มีการจัดระเบียบเพื่อกระจายหุ้นอย่างเป็นธรรมแต่ประการใดไม่

ความไม่คงเส้นคงวาในการดำเนินนโยบายรัฐวิสาหกิจของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยปรากฏอย่างเด่นชัด ในเมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยด้านหนึ่งต้องการนำหุ้นรัฐวิสาหกิจที่มีราคาออกขายในตลาดฯ ในอีกด้านหนึ่งกลับพยายามกว่านซื้อกิจการสาธารณูปโภคคืนจากเอกชน ดังเห็นได้จากการรื้อคืบเพื่อซื้อธุรกิจรถไฟฟ้านายงและธุรกิจการบริหารรถไฟฟ้าใต้ดิน ทั้งๆที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมิได้แถลงนโยบาย Publicization ต่อรัฐสภา มีแต่นโยบาย Privatization

หากการรื้อคืบเพื่อซื้อธุรกิจรถไฟฟ้านายงและธุรกิจการบริหารรถไฟฟ้าใต้ดินอ้างเหตุผลว่า ธุรกิจเหล่านั้นเป็นสาธารณูปโภค คำถามมีต่อไปว่า เหตุใด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงต้องการขาย กฟผ. ในเมื่อการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯเป็นกิจการสาธารณูปโภค มิหนำซ้ำยังมีผลกระทบต่อความผาสุกของประชาชนในวงกว้างอีกด้วย ความไม่คงเส้นคงวาในเรื่องนี้มิได้สะท้อนให้เห็นอะไรอื่น นอกจากความเป็นสัตว์เศรษฐกิจของผู้นำพรรคไทยรักไทยนั่นเอง

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยต้องการขายหุ้น กฟผ.เป็นด้านหลัก ไม่มีแนวความคิดและแผนที่ชัดเจนในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการไฟฟ้าในประเทศ นักวิชาการจำนวนมากแสดงข้อกังขาว่า เพียงด้วยการนำหุ้นออกขายในตลาด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯจะมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้อย่างไร ด้วยเหตุที่มีความหน้ามิดตามัวในการขายหุ้น กฟผ.เป็นด้านหลัก จึงมิได้ดำเนินการปฏิรูปอื่นใด การจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลระบบการไฟฟ้า ซึ่งควรจะได้ดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนมาก่อนแล้ว กลับจัดตั้งอย่างฉุกฉลิวตามมติของคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2547 โดยที่องค์กรชั่วคราวที่จะจัดตั้งขึ้นห่างไกลจาก Independent Regulatory Body อย่างมาก ทั้งหมดนี้ดำเนินการอย่างฉุกฉลิว รวมทั้งการจัดระเบียบการขายหุ้นด้วย หากปราศจากการต่อต้านจากประชาสังคมไทย การเขมือบหุ้น กฟผ.คงเป็นไปอย่างสะดวกสบาย

ทั้งๆที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร 'เห็นชอบในหลักการ' ที่จะมีการร่าง "พระราชบัญญัติการปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจแห่งชาติ พ.ศ...." ทดแทนพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานในช่วงเดือนมีนาคม-เมษายน 2547 พยายามที่จะใช้กฎหมายดังกล่าวในการล้มการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เพราะตามกฎหมายดังกล่าว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯสามารถยุบได้เพียงด้วยการใช้มติคณะรัฐมนตรี และการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา แต่จนแล้วจนรอด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ

ยังคงมีชีวิตอยู่ มิใช่เพราะฝ่ายบริหารรู้สึกผิดชอบชั่วดี หากแต่เป็นเพราะมีอาจฝาดำเนินการต่อต้านไปได้

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า จะอำนวยความสะดวกให้รัฐวิสาหกิจ ‘...มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และปลอดจากการเมืองแทรกแซงในการบริหาร...’ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยต้องการให้มีมืออาชีพบริหารรัฐวิสาหกิจ แต่บรรดาผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บริหารรัฐวิสาหกิจล้วนสนิทใกล้ชิดกับผู้นำรัฐบาล จนดูประหนึ่งว่าไม่มีมืออาชีพนอกพรรคไทยรักไทย ด้วยเหตุดังนี้ จะโอ้อวดได้อย่างไรว่า รัฐวิสาหกิจภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทยปลอดพ้นจากการแทรกแซงทางการเมือง ยิ่งเห็นหน้าบรรดาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจดาหน้าออกมาเชิดชูนโยบายการขายหุ้นรัฐวิสาหกิจเพื่อยึดอายุตำแหน่งของตนยังความสมเพชเวทนาอย่างยิ่ง

หมายเหตุ ดีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 พฤษภาคม 2547

การเล่นเกมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

การออกแบบเชิงสถาบัน (Institutional Design) มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการปฏิรูปเศรษฐกิจ การที่การปฏิรูปเศรษฐกิจในหลายต่อหลายประเทศล้มเหลวส่วนสำคัญเป็นผลจากการละเลยปัจจัยด้านสถาบัน

เมื่อเศรษฐศาสตร์สถาบันสมัยใหม่ (New Institutional Economics) กล่าวถึงสถาบัน สถาบันไม่ได้มีความหมายเฉพาะองค์กรหรือการจัดองค์กร (Organization) เท่านั้น หากยังมีความหมายครอบคลุมถึงกติกาการเล่น (Rule of the Game) อีกด้วย

การปฏิรูปเศรษฐกิจจะประสบความสำเร็จได้ จำเป็นต้องให้ความสำคัญในประเด็นการออกแบบเชิงสถาบัน ทั้งในด้านการจัดองค์กรและการกำหนดกติกาการเล่น เพราะปัจจัยทั้งสองกระทบต่อโครงสร้างการบริหารและโครงสร้างสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพของการปฏิรูปเศรษฐกิจในบั้นปลาย

กติกาการเล่นมีทั้งกติกาทางการและกติกาที่ไม่เป็นทางการ กติกาทางการปรากฏในรัฐธรรมนูญและตัวบทกฎหมาย กติกาที่ไม่เป็นทางการปรากฏในจารีตประเพณีและวัฒนธรรม

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นกระบวนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน นโยบายดังกล่าวนี้มีพื้นฐานมาจากปรัชญาว่าด้วยบทบาทของรัฐในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายหลังจากทำสนธิสัญญาบาวริงในปี 2398 ประเทศไทยต้องสูญเสียอธิปไตยทางการคลัง ความจำกัดของรายได้รัฐบาลทำให้รัฐบาลส่งเสริมให้เจ้านายและขุนนางลงทุนในการสร้างและจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ตัวอย่างของโครงการดังกล่าวนี้ได้แก่ โครงการทุ่งหลวงรังสิตของบริษัทคลองแกลคูนาสยาม (ตระกูลสนิทวงศ์)

ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญาว่าด้วยบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาล ประเทศไทยถือเป็นหน้าที่ในการผูกขาดการผลิตบริการสาธารณูปโภค นอกจากนั้น ยังก้าวล่วงไปทำการผลิตสินค้าและบริการอันหลากหลาย ทั้งสินค้าสาธารณะและสินค้าเอกชน จนนักประวัติศาสตร์เศรษฐกิจบางท่านตีความว่า ยุค 2475-2500 เป็นยุคของระบบทุนนิยมแห่งรัฐ (State Capitalism) โดยที่บางท่านตีตราระบบทุนนิยมขุนนาง (Bureaucratic Capitalism)

ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมมีอิทธิพลในประเทศไทยในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยผ่านกลไกนานาชาติของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การถ่ายโอนการผลิต

จากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนระลอกสำคัญเกิดขึ้นในยุคนี้ เมื่อฉันทมติแห่งวอชิงตัน ซึ่งมีรากฐานจากลัทธิเสรีนิยมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่ แต่อิทธิพลจนเข้าไปกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดกับเงินให้กู้ของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศนับตั้งแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา การแปรรูปรัฐวิสาหกิจอยู่ในเมนูนโยบายที่รัฐบาลไทยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ผูกติดมากับเงินกู้จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2525 2526 และ 2528 แต่ความเข้มแข็งของสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจในขณะนั้น ทำให้แรงขับเคลื่อนกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจอ่อนระโหย

พลวัตของการแปรรูปรัฐวิสาหกิจปรากฏอย่างชัดเจนในปลายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ (รัฐบาลเปรม 4-5) และยิ่งเด่นชัดมากขึ้นไปอีกนับตั้งแต่รัฐบาลพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นต้นมา เมื่อผู้ทรงอำนาจทางการเมืองเห็นช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน

การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเป็นประเพณีกรรมปกติของชนชั้นปกครองไทย ในยุคสมัยที่ระบบทุนนิยมแห่งรัฐเฟื่องฟู ชนชั้นปกครองยึดรัฐวิสาหกิจเป็นฐานในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล หาประโยชน์จากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อ หากำไรจากการผูกขาดการขายผลผลิตของรัฐวิสาหกิจ และหากินแม้ในรูปเบี้ยประชุมเงินโบนัส และรถประจำตำแหน่ง ในยุคสมัยที่ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่แต่อิทธิพล ชนชั้นปกครองชูนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยอ้างอิงเงื่อนไขการดำเนินนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศและธนาคารโลก การถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนก็ถือเป็นการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากกระบวนการจัดสรรสัมปทาน และจากการนำหุ้นรัฐวิสาหกิจออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ในยุคปัจจุบัน ปรากฏว่าด้วยบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลแปรเปลี่ยนไปจากเดิมที่ยึดถือว่า รัฐมีหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะูปโภค มาสู่ปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่ว่า เอกชนมีประสิทธิภาพในการผลิตบริการสาธารณะูปโภคสูงกว่ารัฐ

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจมิใช่เกมการต่อสู้ในเชิงอุดมการณ์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากยังเป็นเกมการต่อสู้เพื่อแย่งชิงส่วนเกินทางเศรษฐกิจอีกด้วย ในขณะที่ชนชั้นปกครองผสมกับกลุ่มขุนนางวิชาการบางภาคส่วน ส่งเสริมการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน เพราะได้ประโยชน์ส่วนบุคคลจากกระบวนการนี้ กลุ่มพลังประชาธิปไตยขัดขวางกระบวนการเขมือบชาติดังกล่าวนี้

พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดกติกาการเล่นเกมการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจยากที่จะให้ประโยชน์สูงสุดแก่สังคมเศรษฐกิจไทย เพราะเป็นกฎหมายที่มีอุปลักษณะอันเลวร้าย

ในบรรดากติกาการเล่นเกมที่เกื้อกูลให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ประโยชน์สูงสุดแก่สังคมเศรษฐกิจไทย กติกาที่สำคัญที่สุด ก็คือ ธรรมาภิบาล (Good Governance) แต่ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ไม่ต้องการให้มีธรรมาภิบาลในกระบวนการแปรรูป นอกจากจะไม่มีควมโปร่งใสและประชาชนขาดการมีส่วนร่วมแล้ว ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการนี้ยังมีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อประชาชนอีกด้วย การขาดธรรมาภิบาลนอกจากจะทำให้ขาดหลักประกันในข้อที่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจะช่วยเพิ่มทุนประสิทธิภาพการผลิตแก่สังคมเศรษฐกิจไทย ดังเป้าหมายที่กล่าวอ้างแล้ว ยังเกื้อกูลให้มีการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจโดยมิชอบได้โดยง่ายอีกด้วย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกระทำอย่างโปร่งใส นอกจากจะมีการประกาศล่วงหน้าและกำหนดเวลาที่ชัดเจนแล้ว ยังต้องมีการศึกษาวิจัยอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ถึงผลดีและผลเสียอย่างชัดเจน และมีการกำหนดแผนการดำเนินงานโดยละเอียดอีกด้วย การแปรรูปรัฐวิสาหกิจสมควรกระทำเพียงด้วยการชี้แนะของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่มักง่าย

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วม เพราะประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียจากการนี้ การประชาพิจารณ์ (Public Hearings) เป็นกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่การประชาพิจารณ์ที่รัฐบาลดำเนินการมักเน้นรูปแบบ มีแต่กระพี้ แต่ขาดแก่นสารที่มีพื้นฐานจากวัฒนธรรมประชาธิปไตย หากรัฐบาลต้องการแปรรูปรัฐวิสาหกิจใด รัฐบาลก็ต้องจัดทำสมุดปกขาวว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจนั้นแจกจ่ายแก่ประชาชน และเปิดโอกาสให้ประชาชนถกอภิปรายเนื้อหาในสมุดปกขาวนั้น พร้อมกันนั้นก็แต่งตั้งคณะกรรมการที่เป็นกลางทำหน้าที่จัดทำสมุดปกดำ รายงานผลการประชาพิจารณ์ การปฏิรูปและการตรากฎหมายประชาพิจารณ์เป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยเอื้อประโยชน์ต่อการอยู่ร่วมกันโดยสันติ

มติว่าด้วยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมาจากกฎการลงคะแนนเสียงและกระบวนการลงคะแนนเสียงที่ชัดเจนและโปร่งใส

พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ต้องการให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปโดยง่ายตาย จึงยึดกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Voting Rule) เพราะด้วยคะแนนเสียง 25%+1 ก็สามารถขายรัฐวิสาหกิจได้ กฎการลงคะแนนเสียงที่เลือกใช้มีโครงสร้างสิ่งจูงใจแฝงเร้น กฎคะแนนเสียงข้างน้อยให้สิ่งจูงใจในการขายรัฐวิสาหกิจโดยปราศจากความรอบคอบ และยังเป็นใจกับผู้ที่ต้องการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการแปรรูปอีกด้วย หากต้องการให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นไปอย่างรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์ของชาติบ้านเมืองเป็นที่ตั้ง สมควรที่จะเลือกใช้กฎคะแนนเสียงเอกฉันท์หรืออาจลดหย่อนใช้ Super-Majority Voting Rule ดังเช่นเกินกว่าคะแนนเสียง 75% ของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง การขายสมบัติของชาติสมควรใช้กฎคะแนนเสียงที่เข้มงวด เพราะ

แม้แต่การขายทรัพย์สินส่วนบุคคลยังต้องคิดและไต่ตรองอย่างรอบคอบ การขายทรัพย์สินของชาติ ยิ่งต้องรอบคอบยิ่งกว่า

กระบวนการลงคะแนนเสียงมีความสำคัญยิ่งกว่ากฎการลงคะแนนเสียง การประชุม คณะกรรมการบางชุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประชุมคณะรัฐมนตรี มิได้มีกระบวนการลงคะแนนเสียงอย่างเป็นทางการจะเป็นกิจจะลักษณะ ภาวะผู้นำของประธานที่ประชุมอาจนำมาซึ่งฉันทมติ โดยที่ประธาน อาจมีวาระซ่อนเร้นหรือผลประโยชน์ทับซ้อน ด้วยเหตุที่ไม่ได้มีการลงมติอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ บางครั้งผู้เข้าประชุมอาจเข้าใจมติแตกต่างกัน ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีการประชุมคณะ รัฐมนตรี ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีไม่มีจารีตในการรับรองรายงานการประชุม (เนื่องจากเสียเวลา) ในหลายต่อหลายกรณี มติคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับกรเขียนของเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และการ ชี้นำของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

การแปรรูปรัฐวิสาหกิจควรจะมีการลงมติอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ ทั้งนี้ผู้มีอำนาจใน การลงมติในการนี้จักต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ดังนั้น จึงสมควรพิจารณาสถาปนากลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) วิธีการหนึ่ง ก็คือ การกำหนดให้ผู้มีอำนาจในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ต้องเขียนคำวินิจฉัยชี้แจงเพื่อแจ่มแจ้งผลดีและผลเสียอันเกิดจากการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาล คำวินิจฉัยดังกล่าวนี้ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนโดยการตีพิมพ์ในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่มีความ เห็นแตกต่างกัน นอกจากจะมีรายงานคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่มาจากฝ่ายข้างมาก หรือ Majority Report สมควรให้กรรมการฝ่ายข้างน้อยผลิต Minority Report เพื่อให้ประชาชนมีโอกาส พิจารณาเหตุผลทั้งสองฝ่ายอีกด้วย

กติกากว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) มีความสำคัญในการป้องกันการ แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ พ.ร.บ.รัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดกติกาในเรื่องนี้ การขาดกติกาว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อนทำให้การดำเนินนโยบายการ แปรรูปรัฐวิสาหกิจมีอาจก่อสวัสดิภาพสูงสุดแก่สังคม หากข้าราชการระดับสูงในกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สามารถซื้อหุ้นรัฐวิสาหกิจที่นำ ออกขายในตลาดได้ การทุจริตเชิงนโยบายย่อมเกิดขึ้นได้โดยง่าย หากบุคคลเหล่านั้นไม่มีมโนธรรม สำนึก ในทำนองเดียวกัน หากข้าราชการระดับสูงในสำนักงานนโยบายพลังงานแห่งชาติ และ กระทรวงพลังงานได้รับแบ่งปันหุ้น แรงแผลกดันให้นำหุ้นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการพลังงานออก ขายในตลาดย่อมมีมากผิดปกติ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อมีการนำหุ้นบริษัท ผลิตไฟฟ้า จำกัด (มหาชน) และการ ปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยออกขายในตลาด นอกจากผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้ขีดใกล้จะ เขมือบหุ้นแล้ว ยังมีการแบ่งปันหุ้นแก่ข้าราชการระดับสูงที่เกี่ยวข้องอีกด้วย กระบวนการปันหุ้นยัง

เผื่อแผ่ไปสู่พนักงานรัฐวิสาหกิจที่นำหุ้นออกขายในตลาด ทั้งนี้เพื่อลดทอนกระแสการคัดค้านต่อต้าน การณ์ทั้งหมดนี้มีสภาพเสมือนหนึ่งการตัดสินใจเพื่อให้มีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้านหนึ่ง ตัดสินบนขุนนางนักวิชาการให้ตั้งแท่นนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ อีกด้านหนึ่ง ตัดสินบนพนักงานรัฐวิสาหกิจ เพื่อลดทอนกระแสต่อต้าน

หากการแปรรูปรัฐวิสาหกิจต้องอาศัยการตัดสินใจบน ประชาชนควรมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะตั้งข้อกังขาว่า การแปรรูปรัฐวิสาหกิจคือจริงตามที่รัฐบาลโฆษณาชวนเชื่อจริงหรือ ?

หากต้องการให้การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นประโยชน์แก่สังคม สมควรพึงพิเคราะห์ประเด็นการออกแบบเชิงสถาบัน ทั้งด้านการจัดองค์การและกติกากาการเล่นเกม กติกาว่าด้วยธรรมาภิบาล กฎการลงคะแนนเสียง กระบวนการลงคะแนนเสียง และกติกาว่าด้วยผลประโยชน์ทับซ้อน มีความสำคัญในการนี้

หมายเหตุ ดีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 20 พฤษภาคม 2547

การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติ

ใครเลยจะคาดคิดว่า ปัญหาของชาตินั้นมีส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สามารถกอบโกยได้?

แต่นักเลือกตั้งที่กุมอำนาจรัฐมองเห็นช่องทางดังกล่าวนี้มาช้านานแล้ว กรณีอันควรแก่การศึกษาเมื่ออยู่อย่างน้อย 2 กรณี กรณีแรกได้แก่ การถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization) ส่วนกรณีที่สองได้แก่ การสร้างสนามบินหนองงูเห่า

กระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนนั้นมากับลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งมีนางมาร์กาเรต แทตเชอร์แห่งสหราชอาณาจักร และนายโรนัลด์ เรแกน แห่งสหรัฐอเมริกาเป็นหัวหอก โดยมีธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรเผยแพร่การกดดันให้นานาประเทศดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่างจริงจังมีมาแต่ต้นทศวรรษ 2520

เมื่อรัฐบาลไทยมีเหตุจำเป็นในการขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan = SAL) จากธนาคารโลก และขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) เพื่อเสริมฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในช่วงปี 2524-2526 อันเป็นยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องค์กรโลกบาลทั้งสองไม่ลังเลที่จะกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ผูกติดไปกับสัญญาเงินกู้ โดยที่เงื่อนไขข้อหนึ่งก็คือ การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน

วิกฤตการณ์การคลังระหว่างปี 2523-2525 มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน แต่การดำเนินการเป็นไปอย่างเชื่องช้า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงต่อต้านจากสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลเลือกขายเฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนและมีปัญหาทางการเงิน ซึ่งหาเอกชนรับซื้อยาก

แต่วิกฤตการณ์การคลังทำให้รัฐบาลเริ่มเปลี่ยนแปลงปรัชญาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาล ระบบราชการไทยยึดถือปรัชญามาแต่ดั้งเดิมว่า รัฐบาลต้องมีหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณูปโภคแต่เพียงผู้เดียว ฐานะการคลังอันอ่อนเปลี้ยทำให้มีการแปรเปลี่ยนปรัชญาดังกล่าวนี้ เพราะหากยังคงยึดมั่นในปรัชญาเดิม ปัญหาการขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคอาจกลายเป็นปัญหาร้ายแรง เนื่องจากฐานะการคลังของรัฐบาลไม่เอื้ออำนวยให้ขยายบริการสาธารณูปโภคทันต่อความต้องการได้ เอกชนจึงถูกดึงให้เข้ามาร่วมการผลิตบริการสาธารณูปโภค การแปรเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏในยุครัฐบาลเปรม 5 (พ.ศ. 2529-2531)

เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2521 สิ้นอายุในปี 2531 และนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ก็ถึงยุครัฐบาลนักเลือกตั้ง เริ่มต้นด้วยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณในปี 2531 การโอนถ่ายการผลิตไปสู่ภาคเอกชนปรากฏเป็นกระแสนำอย่าง ต่อเนื่อง นักเลือกตั้งมองเห็นช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการให้สัมปทาน ในการผลิตบริการสาธารณูปโภคอย่างแจ่มชัด การให้สัมปทานปรากฏอย่างแพร่หลาย การ เปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้ยังผลให้กระทรวงคมนาคมกลายเป็นกระทรวงเกรด A+ ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ อันดับของกระทรวงคมนาคมตามหลังกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยเหตุดังนี้ บรรดานักเลือกตั้งจึงพากันแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และ แย่งชิงการยึดกุมหน่วยงานที่มีการให้สัมปทาน

นโยบายการให้สัมปทานเอกชนในการร่วมผลิตบริการสาธารณูปโภคก่อเกิดในยุคสมัย ที่รัฐบาล'ถั่งแตก' อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์การคลัง บัดนี้ วิกฤตการณ์ดังกล่าวลวงผ่านไปแล้ว มีหน้าข้าราชการยังสามารถสะสมเงินคั่งคลังจำนวนมากอีกด้วย แต่รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่สนใจ ทบทวนนโยบายดังกล่าวนี้ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากการบริหารนโยบายอย่างเป็นกอบเป็นกำ ช่วยดำรงให้นโยบายนี้อยู่คู่ฟ้า ทั้งรัฐบาลนักเลือกตั้งสามารถกล่าวอ้างชนิดไม่อายฟ้าดินว่า การให้ สัมปทานเอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภคเป็นนโยบายที่ได้รับการการสนับสนุนจาก ธนาकारโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การชะลอโครงการสนามบินหนองงูเห่านับเป็นกรณีตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็น ความพยายามในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อ้างว่า โครงการสนามบินนานาชาติแห่งที่สองก่อให้เกิดภาวะแก่ระบบเศรษฐกิจ จนทำให้ ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเลวร้ายลง อีกทั้งมีความไม่ชอบมาพากลเกี่ยวกับสัมปทานการ ปรับพื้นที่สนามบิน จึงตัดสินใจชะลอโครงการดังกล่าว โดยจะหันไปขยายสนามบินดอนเมืองแทน นำประหลาดนักที่การตัดสินใจในเรื่องนี้กระทำโดยปราศจากข้อมูล ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการขยาย สนามบินดอนเมืองครอบคลุมพื้นที่มากนักน้อยเพียงใด และต้องใช้งบประมาณเท่าใด อีกทั้งไม่เป็นที่ แน่ชัดว่า การขยายสนามบินดอนเมืองแทนการสร้างสนามบินหนองงูเห่าต่อไปจะช่วยบรรเทา ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้เพียงใด

เมื่อมีกระแสข่าวปรากฏต่อมาว่า รัฐบาลอาจพิจารณาสร้างสนามบินนานาชาติแห่ง ที่สองที่บางปูแทนหนองงูเห่า ความชอบธรรมของนโยบายการชะลอการก่อสร้างสนามบินหนอง งูเห่าก็หมดสิ้นไป ถึงนายกรัฐมนตรีจะพูดแก้ต่างอย่างไรก็ฟังไม่ขึ้น เพราะสื่อให้เห็นว่า รัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธมิได้ต่างจากรัฐบาลอื่นในข้อที่มีกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์หนุนหลังและ ต้องการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติเฉกเช่นเดียวกัน

การตัดสินใจชะลอการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าเป็นการตัดสินใจที่ไม่รอบด้านและขาดความรอบคอบ เพราะไม่เพียงแต่ไม่ได้พิจารณาถึงงบประมาณที่สูญเสียชีวิตไปแล้วเท่านั้น หากยังมีได้คำนึงถึงผลกระทบอันเกิดจากการเบี่ยงสัญญา ทั้งสัญญาการกู้เงินจาก OECF และสัญญาการออกแบบและการก่อสร้างอีกด้วย ในประการสำคัญ การตัดสินใจครั้งนี้มิได้ประเมิน Cost-Benefit Analysis ของทางเลือกอื่น เมื่อเทียบกับหนองงูเห่า

จริงอยู่มีความไม่ชอบมาพากลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานการถมทราย ซึ่งเป็นสัญญาจัดจ้างจัดซื้อบนพื้นฐานของปัจจัยการผลิตแทนการประเมินจากผลผลิต แต่รัฐบาลก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบอกเลิกสัญญาสัมปทานที่ไม่ชอบมาพากลนี้ได้

ในขณะที่ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกำลังทำให้ประเทศถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า หากข้อมูลการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2539 ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่กระเตื้องขึ้น โอกาสที่ประเทศไทยจะถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินมีอยู่สูงยิ่ง แต่การชะลอโครงการสนามบินหนองงูเห่ากำลังทำให้ประเทศไทยถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินอย่างไม่สมควรด้วย

รัฐบุรุษย่อมไม่หาประโยชน์จากปัญหาของชาติ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2540

อัครลักษณะของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีอัครลักษณะชนิดที่หา
กฎหมายอื่นเปรียบได้ยาก

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย วิศวกรผู้ให้กำเนิดกฎหมาย
ฉบับนี้ คือ นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น โดยที่มีนัก
กฎหมายมหาชนในเครือข่ายพรรคประชาธิปัตย์ร่วมสังฆกรรมในการร่างกฎหมายฉบับนี้อย่าง
สำคัญ

เจตนารมณ์ในการร่าง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ปรากฏในหมายเหตุท้าย
กฎหมายดังนี้

"เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรให้มี
กฎหมายที่จะเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ จากรูปแบบ
เดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัด
หรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจาก
รัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม
รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความ
คล่องตัวในการดำเนินกิจการ และเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจ
อย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก เมื่อได้มีการเตรียมการในรายละเอียดเกี่ยวกับการ
แปรรูปรัฐวิสาหกิจเรียบร้อยแล้ว โดยการกระจายหุ้นที่รัฐถือไว้ให้แก่ภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วม
ในการลงทุนและการบริหารจัดการในกิจการที่รัฐวิสาหกิจเดิมดำเนินการอยู่ได้ต่อไปในอนาคต
จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ในการร่าง พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 โดยถ้อยคำ อาจ
กล่าวสรุปได้ว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ด้วยการแปลง
รัฐวิสาหกิจให้เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด กระบวนการดังกล่าวนี้รู้จักกันในแวดวง
ธุรกิจในชื่อ Corporatization จากนั้นนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์เพื่อถ่ายโอนความเป็น
เจ้าของไปสู่ภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อแปลงรัฐวิสาหกิจให้เป็น 'องค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบ' ในท้ายที่สุด

หมายเหตุท้าย พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ระบุอย่างชัดเจนว่า รัฐวิสาหกิจที่
รัฐบาลจะนำเข้าสู่กระบวนการแปลงเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ได้แก่ 'รัฐวิสาหกิจ
ประเภทองค์การของรัฐตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น' มาตรา 3 ของกฎหมายฉบับนี้ให้นำเสนอคำนิยาม

'รัฐวิสาหกิจ' อย่างสอดคล้องกันว่า หมายถึง 'รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด'

เหตุไ้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงตรา พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

กฎหมายฉบับนี้ตราขึ้นเพื่ออนุวัติตามข้อผูกพันที่มีต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ภายหลังจากวิกฤตการณ์การเงิน 2540 รัฐบาลไทยขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF Standby Arrangement) กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionalities) ให้รัฐบาลไทยดำเนินการ เพื่อให้สังคมเศรษฐกิจไทยฟื้นคืนจากวิกฤตการณ์เศรษฐกิจ เงื่อนไขประการหนึ่งในการนี้ ก็คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศก็ดูจะเดียวกับองค์กรโลกบาลทั้งปวงที่เป็นกลไกในการเผยแพร่และขยายอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่ (Neo-Liberalism) บรรดาเงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศกำหนดให้ประเทศลูกหนี้ดำเนินการล้วนเป็นไปตามเมนูนโยบาย (Policy Menu) ของฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) โดยที่นโยบายชุดหนึ่งในเมนูนี้ได้แก่ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ

เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ขอเงินกู้ฉุกเฉินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในปี 2525 2526 และ 2528 การแปรรูปรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขการดำเนินนโยบายข้อหนึ่งของเงินให้กู้ดังกล่าว ในเวลานั้น สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจมีพลังกล้าแข็ง ประกอบกับรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มิได้หักพัวด้วยเข้า ความขัดแย้งในสังคมเศรษฐกิจไทย ในประเด็นนี้จึงมิได้เกิดขึ้น แม้รัฐบาลเปรมจะมีได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่กองทุนการเงินระหว่างประเทศในเวลานั้น มิได้ถือเป็นเหตุในการตัดทอนเงินให้กู้แก่รัฐบาลไทย

เงื่อนไขการแปรรูปรัฐวิสาหกิจผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่งหลังวิกฤตการณ์การเงิน 2540 ในจดหมายแสดงเจตจำนง (Letter of Intent) ฉบับที่สอง ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน 2540 รัฐบาลไทยตกลงตามเงื่อนไขของกองทุนการเงินระหว่างประเทศในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ โดยกำหนดที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดอยู่ก่อนแล้ว และตรากฎหมายเพื่อถือโอกาสการแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด

พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ก่อเกิดจากจดหมายแสดงเจตจำนงฉบับที่สองที่รัฐบาลไทยยื่นต่อกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย พยายามปฏิบัติตามเงื่อนไขการดำเนินนโยบายของกองทุนการเงินระหว่างประเทศตามลายลักษณ์อักษรอย่างค่อนข้างเคร่งครัด จนมีส่วนในการสร้างกระแสชาตินิยมทางเศรษฐกิจ และการต่อต้าน 'กฎหมายขายชาติ' ที่ตราตามแรงกดดันของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ การตรา พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์อย่างสำคัญ

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มิได้รับบทเรียนจากรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในข้อที่ว่า เงื่อนไขการดำเนินนโยบายที่ผูกติดมากับเงินกู้ฉุกเฉินของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ มีจำเป็นต้องปฏิบัติตามครบทุกข้อ หากมีการปฏิบัติตามในระดับหนึ่ง กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ก็พอใจแล้ว

การสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองในฐานะที่ตรา 'กฎหมายขายชาติ' ทำให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เผชิญอุปสรรคในการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านต่างๆอย่างมาก การขับเคลื่อนขบวนการปฏิรูปเศรษฐกิจชะงักงัน มีพิกัดต้องกล่าวว่า ความขัดแย้งในหมู่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีผลต่อการณ์ด้วย

พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายขายชาติหรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ การที่กฎหมายฉบับนี้ก่อการแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้ง่ายขึ้น มิควรใช้เป็นเหตุผลในการตีตราว่า กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายขายชาติ เพราะรัฐวิสาหกิจจำนวนมากสมควรแก่การแปรรูป โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าเอกชน (Private Goods) และรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้มีส่วนช่วยเพิ่มพูนสวัสดิการสังคม

หากจะวิพากษ์ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มิควรวิพากษ์ในประเด็นกฎหมายขายชาติ หากแต่ควรวิพากษ์อัปลักษณะของกฎหมายฉบับนี้

อัปลักษณะของ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ

ประการแรก กระบวนการแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นบริษัทจำกัด และกระบวนการนำหุ้นรัฐวิสาหกิจออกจำหน่ายในตลาดหลักทรัพย์ เป็นกระบวนการที่ปราศจากธรรมาภิบาล (Good Governance) กล่าวคือ ปราศจากความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนไม่มีส่วนร่วม (People Participation) และปราศจากกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ฝ่ายบริหารมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการขายรัฐวิสาหกิจ และสามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการขายรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ กล่าวโดยหลักการแล้ว การนำทรัพย์สินสมบัติของชาติออกขายในตลาดควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชน ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ กระบวนการขายรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส เพื่อให้มีหลักประกันเรื่องความเป็นธรรมและการรักษาผลประโยชน์ของชาติท้ายที่สุด รัฐบาลที่นำรัฐวิสาหกิจออกขายในตลาดจักต้องรับผิดชอบต่อประชาชน

ประการที่สอง ภายใต้ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 ฝ่ายบริหารโดยมติคณะรัฐมนตรีสามารถยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเพียงด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา 28) ทั้ทั้งที่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายฉบับนี้เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์การของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้งโดยเฉพาะ ตามกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญ หากต้องการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ก็ต้องตราพระราชบัญญัติเพื่อยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว เพื่อให้โอกาสฝ่าย

นิติบัญญัติสามารถถ่วงดุลฝ่ายบริหารได้ แต่ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 กลับให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ฝ่ายบริหารในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ผลที่เกิดขึ้นก็คือ นอกจากจะไม่มีถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารยังก้าวล่วงไปใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ต้องการขายได้อีกด้วย

ประการที่สาม การตัดสินใจขายรัฐวิสาหกิจภายใต้ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 กระทำได้ง่าย เพราะกฎหมายฉบับนี้มีได้เข้มงวดในประเด็นกฎการลงคะแนนเสียง (Voting Rule) ทั้งนี้ปรากฏว่า กฎการลงคะแนนเสียงที่เลือกใช้ในคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและคณะรัฐมนตรีเป็นกฎคะแนนเสียงข้างน้อย (Minority Rule) เนื่องจากนับองค์ประชุมเมื่อมีผู้เข้าร่วมประชุมเกินกว่ากึ่งหนึ่ง และถือคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้เข้าประชุมเป็นมติ ด้วยเหตุดังนี้ การขายรัฐวิสาหกิจสามารถกระทำได้ด้วยคะแนนเสียง 25%+1 รัฐวิสาหกิจเป็นทรัพย์สินของชาติ หากจะนำออกขายในตลาด ควรจะยึดกฎการลงคะแนนที่เข้มงวดดังเช่นกฎคะแนนเสียงเอกฉันท์ หรือ Super Majority Rule ดังเช่นกฎคะแนนเสียงเกินกว่า 75% เป็นต้น

ด้วยเหตุดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มีอับลักษณะโดยเด่นชัด เหตุไฉนรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ที่มีผู้นำ ‘แก่’ หลักการ และอุดมด้วยนักกฎหมายมหาชนระดับมหากาฬ จึงผลิตกฎหมายที่มีอับลักษณะ และมีได้เป็นไปตามครรลองประชาธิปไตยถึงปานนี้

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ดันทุรังที่จะใช้ พ.ร.บ.ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นฐานในการขายหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย โดยมีได้คำนึงถึงอับลักษณะของกฎหมายดังกล่าวนี้

โทสจริต โมหจริต โลกจริต รวมทั้งความโหยเป็นต้นตอของสิ่งชั่วร้าย

หมายเหตุ ดีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 พฤษภาคม 2547

3.5 การตรึงราคาน้ำมัน

วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหม่

ศาสตราจารย์พอล ครูกแมน (Paul Krugman) ส่งสัญญาณเตือนพลโลกว่า มนุษย์พิภพ กำลังคืบคลานไปสู่วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหม่ ในบทความเรื่อง “The Third Oil Crisis?” ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ *The New York Times* ฉบับวันที่ 9 เมษายน 2545 ศาสตราจารย์ครูกแมนมิได้ฟันธงว่า วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหม่จะเกิดขึ้นแน่ๆ หากแต่ให้คำทำนายว่า วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหม่อาจเกิดขึ้นได้

เหตุปัจจัยสำคัญที่จุดปะทุวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งใหม่ ก็คือ สถานการณ์ทางการเมืองในตะวันออกกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการ ‘ก่อการร้าย’ ของรัฐบาลอิสราเอลที่มีต่อชาวปาเลสไตน์ หากประเทศอาหรับในตะวันออกกลางพากันคว่ำบาตรอิสราเอลและประเทศมหาอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหรัฐอเมริกา ด้วยการจงใจห้ามส่งออกน้ำมัน ตลาดน้ำมันต้องเผชิญภาวะปั่นป่วนจนถึงระดับที่วิกฤตการณ์น้ำมันก่อเกิดขึ้นได้

การจงใจห้ามส่งออกน้ำมันหรือ Oil Embargo เคยเป็นอาวุธสำคัญที่กลุ่มประเทศอาหรับใช้ห้ามน้ำมันอิสราเอลและประเทศมหาอำนาจที่สนับสนุนอิสราเอล วิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกที่เกิดขึ้นในปี 2516-2517 ก่อเกิดด้วยปัจจัยดังกล่าวนี้ เมื่อเกิดสงครามระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับที่เรียกว่า Yom Kipper War กลุ่มประเทศอาหรับประกาศห้ามส่งออกน้ำมัน โดยต้องการเล่นงานสหรัฐอเมริกาและเนเธอร์แลนด์ ซึ่งเข้าข้างอิสราเอลในสงครามดังกล่าว

เมื่ออิสราเอลทวีความรุนแรงในการ ‘ก่อการร้าย’ เช่นฆ่าชาวปาเลสไตน์นับตั้งแต่ต้นปี 2545 เป็นต้นมา อิรักจุดพลุกุการใช้ Oil Embargo เป็นเครื่องมือทางการเมือง โดยระงับการส่งออกน้ำมันเป็นเวลาหนึ่งเดือนนับตั้งแต่ต้นเดือนเมษายน ศกนี้ ภายหลังจากที่อิรักประกาศห้ามส่งออกน้ำมัน ราคาน้ำมันดิบถีบตัวสูงขึ้น 1 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล จนอยู่ในระดับ 27 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล (*BBC News*, April 8, 2002)

การเดินหน้าของประธานาธิบดีซัดดัม ฮุสเซนแห่งอิรักเกิดขึ้นหลังจากที่อยาโตลลาห์ อาลี คาเมนี (Ayatollah Ali Khamenei) ผู้นำสูงสุด (Supreme Leader) แห่งอิหร่าน เรียกร้องให้กลุ่มประเทศมุสลิมผู้ส่งออกน้ำมันระงับการส่งออกน้ำมันแก่ประเทศตะวันตกผู้สนับสนุนอิสราเอล ในเวลาต่อมา โมฮัมหมัด คาตามิ (Mohammad Khatami) ประธานาธิบดีอิหร่านยื่นข้อเสนอต่อประธาน OIC (= Organization of Islamic Conference) อันเป็นองค์กรของกลุ่มประเทศมุสลิมเรียกร้องให้กลุ่มประเทศมุสลิมแสดงสมานฉันท์ในการระงับการส่งออกน้ำมันแก่ประเทศผู้สนับสนุนอิสราเอล เป็นเวลาหนึ่งเดือน (*BBC News*, April 15, 2002)

แม้ว่าประเทศมุสลิมหลายต่อหลายประเทศมิได้แสดงความกระตือรือร้นในการใช้ Oil Embargo เป็นอาวุธทางการเมือง แต่อย่างน้อยที่สุด ประเทศที่คาดว่าจะร่วมวงโอบล้อมในการนี้ ประกอบด้วยอิรัก อิหร่าน และลิเบีย ซึ่งส่งออกน้ำมันรวมทั้งสิ้นประมาณ 5.2 ล้านบาร์เรลต่อวัน จำนวนน้ำมันที่หายไปจากตลาดนี้มีผลต่อราคาน้ำมันอย่างแน่นอน ในกลุ่มทุกขทรรศน์ (Pessimists) รวมเลขาธิการองค์การ OPEC ด้วย นายอาลี ร็อดริเกซ (Ali Rodriguez) เตือนว่า วิกฤติการณ์น้ำมันอาจเกิดขึ้นได้ เพราะนอกจากมาตรการการห้ามส่งออกน้ำมันซึ่งกำลังบังคับใช้ในกลุ่มประเทศมุสลิมแล้ว การนัดหยุดงานในอุตสาหกรรมน้ำมันในเวเนซุเอลา ทำให้การผลิตน้ำมันในประเทศนั้นหยุดชะงักโดยสิ้นเชิง เวเนซุเอลาเป็นประเทศผู้ส่งออกน้ำมันใหญ่เป็นอันดับสี่ของโลก โดยส่งออกน้ำมันประมาณ 2 ล้านบาร์เรลต่อวัน หากการเมืองภายในเวเนซุเอลาไม่คืนสู่สภาพปกติ ปริมาณน้ำมันที่หายไปจากตลาดอาจสูงถึง 7.2 ล้านบาร์เรลต่อวัน

ในทัศนะของศาสตราจารย์ครูกแมน ความพร้อมใจในการใช้ Oil Embargo เป็นอาวุธทางการเมืองอาจมิใช่เงื่อนไขจำเป็นของการก่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมัน ตัวอย่างของความข้อนี้พิจารณาได้จากวิกฤติการณ์น้ำมันปี 2522 ซึ่งมีได้มีการใช้ Oil Embargo อย่างจริงจัง แต่เป็นเพราะตลาดน้ำมันตึงตัว ยังผลให้ประเทศผู้ส่งออกน้ำมันทรงพลังในตลาด แม้ว่าในขณะนี้อุตสาหกรรมน้ำมันทั่วโลกจะมีกำลังการผลิตส่วนเกินประมาณ 7 ล้านบาร์เรลต่อวัน แต่เมื่ออิรัก อิหร่าน และลิเบียพร้อมใจกันห้ามส่งออกน้ำมัน มิพักต้องกล่าวถึงความไม่สามารถในการส่งออกน้ำมันของเวเนซุเอลาในปัจจุบัน กำลังการผลิตส่วนเกินนี้ย่อมหมดไป และตลาดน้ำมันเข้าสู่ภาวะตึงตัว

กลุ่มสุขทรรศน์ (Optimists) เชื่อว่า วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งใหม่จะไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความสำคัญของ OPEC ในฐานะผู้ส่งออกน้ำมันลดลงไปมาก วิกฤติการณ์น้ำมันสองครั้งแรก ทั้งในปี 2516 และ 2522 มีส่วนผลักดันให้มีการพัฒนาทรัพยากรพลังงานนอกกลุ่ม OPEC อย่างสำคัญ ในปัจจุบัน ปริมาณการผลิตน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC มีมากกว่ากลุ่ม OPEC เสียอีก หากประเทศมุสลิมงด Oil Embargo ขึ้นมาใช้ แหล่งน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC สามารถผลิตน้ำมันชดเชยส่วนที่ขาดหายไปจากตลาดได้ เพียงแต่ต้องใช้เวลาในการปรับตัวเท่านั้น ภายในกลุ่ม OPEC ซาอุดีอาระเบียและคูเวต ซึ่งเป็นบริวารของสหรัฐอเมริกาได้เข้าร่วมปฏิบัติการ Oil Embargo หากมีปฏิบัติการ Oil Embargo ทั้งซาอุดีอาระเบียและคูเวตคงเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมันเพื่อชดเชยส่วนที่ขาดหายไปจากตลาด

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การถีบตัวของราคาน้ำมันอย่างผิดปกติเกิดขึ้นรวม 4 ครั้ง

ครั้งที่หนึ่ง เมื่อเกิดสงคราม Yom Kipper War ระหว่างอิสราเอลกับกลุ่มประเทศอาหรับในปี 2516 กลุ่มประเทศอาหรับประกาศใช้มาตรการห้ามส่งออกน้ำมันไปยังประเทศที่เป็นพันธมิตรของอิสราเอล และ OPEC ประกาศลดการผลิตน้ำมัน ยังผลให้ราคาน้ำมันดิบดิบตัวจากระดับไม่ถึง 4 ดอลลาร์ต่อบาร์เรลสู่ระดับสูงกว่า 11 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล

ครั้งที่สอง เมื่อเกิดการปฏิวัติโดยประชาชนในอิหร่าน โค่นล้ม Shah Mohammed Pahlevi ช่วงปลายปี 2521 ต่อเนื่องถึงปี 2522 และตามมาด้วยสงครามระหว่างอิหร่านกับอิรักในปี 2522 ซึ่งยืดเยื้อนานนับทศวรรษ ราคาน้ำมันดิบดิบตัวสู่ระดับ 34 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรลในเดือนมกราคม 2524

ครั้งที่สาม เมื่อเกิดสงครามอ่าวเปอร์เซีย เริ่มต้นด้วยอิรักกรีธาทัพบุกคูเวตในเดือนสิงหาคม 2533 ตามมาด้วยการขับอิรักออกจากคูเวตโดยสหรัฐอเมริกาและพันธมิตรในเดือนมกราคม 2534

ครั้งที่สี่ เมื่อ OPEC ร่วมกับประเทศผู้ผลิตน้ำมันนอกกลุ่ม OPEC ลดปริมาณการผลิตน้ำมันในช่วงปี 2542-2543

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์น้ำมันแต่ละครั้ง (ยกเว้นวิกฤติการณ์ปี 2529 ซึ่งเป็นวิกฤติการณ์ราคาน้ำมันตกต่ำ) ราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่าตัว และตามมาด้วยภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในสังคมเศรษฐกิจโลก

บัดนี้ โลกต้องจับตามองวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่ห้า ซึ่งจะมีผลกระทบต่อการฟื้นตัวจากภาวะถดถอยของระบบเศรษฐกิจโลกอย่างสำคัญ

หมายเหตุ

1. บทวิเคราะห์ของพอล ครูกแมน โปรดอ่าน Paul Krugman, “The Third Oil Crisis?,” *The New York Times* (April 9, 2002). www.nytimes.com
2. รายงานข่าวประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู. บุช ประกาศระงับการส่งออกน้ำมัน ดู “Iraq Cuts Off Oil Exports”, *BBC News* (April 8, 2002). www.bbc.co.uk
3. ข้อเสนอของอิหร่านในการระงับการส่งออกน้ำมัน ดู “Iran Presses for Oil Embargo”, *BBC News* (April 15, 2002). www.bbc.co.uk
4. บทวิเคราะห์การใช้ Oil Embargo เป็นอาวุธทางการเมือง ดู “Analysis : Another Oil Embargo?”, *BBC News* (April 8, 2002). www.bbc.co.uk
5. ความหวั่นเกรงวิกฤติการณ์น้ำมันของเลขาธิการ OPEC ดูรายงานข่าว “OPEC Warns of Oil Crisis”, *BBC News* (April 8, 2002). www.bbc.co.uk
6. บทวิเคราะห์วิเคราะห์วิกฤติการณ์น้ำมัน 2542-2543 โปรดอ่าน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ “วิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สี่” *ผู้จัดการรายวัน* (16 กันยายน 2542) และ “น้ำมันแพง” *ผู้จัดการรายวัน* (23 กันยายน 2542) บทความทั้งสองรวมพิมพ์ใน รั้งสรรค์ ธนะพรพันธุ์ *เศรษฐกิจไทยหลังวิกฤติการณ์ปี 2540* (โครงการจัดพิมพ์คปไฟ 2545)

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 เมษายน 2545

การตรึงราคาน้ำมัน

ราคาน้ำมันในตลาดโลกกำลังถีบตัวสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะวิกฤติการณ์การเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศเวเนซุเอลา จนเป็นเหตุให้ประเทศดังกล่าวมีอาจส่งออกน้ำมันได้ เวเนซุเอลาเป็นผู้ส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมรายใหญ่ประเทศหนึ่งในห้าอันดับแรก การที่เวเนซุเอลาไม่สามารถส่งออกผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมได้ จึงมีผลกระทบต่อราคาน้ำมันในตลาดโลกอย่างสำคัญ แต่ปัจจัยที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ความเป็นไปได้ที่จะเกิดสงครามอิรัก อากาศระหยาสงครามของผู้นำอเมริกัน สร้างสภาวะความไม่แน่นอนในสังคมเศรษฐกิจโลกอย่างรุนแรง ประกอบกับน้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกาลดระดับลง ตลาดน้ำมันจึงออกอาการปั่นป่วน

ณ วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 ราคาน้ำมัน Light Crude ของสหรัฐอเมริกาถีบตัวสูงขึ้นสู่ระดับ 35.10 ดอลลาร์อเมริกันต่อบาร์เรล อันเป็นระดับราคาสูงสุดนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2543 เป็นต้นมา ส่วน London Brent Crude ตกบาร์เรลละ 32.37 ดอลลาร์อเมริกัน (BBC News, February 11, 2003) ทั้งๆที่ประเทศกลุ่ม OPEC ตกลงกันเมื่อต้นเดือนมกราคม 2546 ในการเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมัน แต่ไม่สามารถเห็นวรั้งการถีบตัวของราคาน้ำมันได้

ความเป็นจริงอันรันทดสำหรับผู้นำอเมริกันที่ระหยาสงครามก็คือ ในเดือนมกราคม 2546 เมื่อสหรัฐอเมริกาอาจนำเข้าผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมจากเวเนซุเอลาได้ ต้องหันไปซื้อน้ำมันจากอิรักเพิ่มขึ้น (BBC News, February 7, 2003) ด้วยเหตุนี้ ความต้องการแหล่งน้ำมันจึงเป็นเหตุจูงใจสำคัญที่ผู้นำอเมริกันต้องการก่อสงครามอิรัก แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายขวา ดังเช่นศาสตราจารย์เจฟฟรีย์ ซัคส์ (Jeffrey D. Sachs) ร่วมนำเสนอบทวิเคราะห์เช่นนี้

ในขณะที่ราคาน้ำมันในตลาดโลกอยู่ในภาวะแปรปรวน รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ไม่ต้องการให้ความแปรปรวนของราคาน้ำมันส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย จึงกำหนดมาตรการการตรึงราคาน้ำมัน เพื่อลดทอนสภาวะความไม่แน่นอนแก่ภาคธุรกิจเอกชน อันเอื้ออำนวยให้ภาคธุรกิจเอกชนสามารถตัดสินใจในการประกอบกิจการได้ง่ายขึ้น โดยไม่ต้องกังวลกับความแปรปรวนของราคาน้ำมัน

ในการกำหนดนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน รัฐบาลพรรคไทยรักไทยกำหนดเป้าหมายราคาน้ำมันเบนซิน 95 มิให้เกินลิตรละ 16.99 บาท เบนซิน 91 มิให้เกินลิตรละ 15.99 บาท และน้ำมันดีเซลมิให้เกินลิตรละ 14.79 บาท

หากราคาน้ำมันในตลาดถีบตัวสูงกว่าราคาเป้าหมาย กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่บริษัทน้ำมันในอัตราเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาเป้าหมาย

อาทิเช่น หากราคาน้ำมันเบนซิน 95 ในตลาดดิบตัวขึ้นสู่ระดับลิตรละ 17.49 บาท ประชาชนผู้บริโภคยังคงจ่ายในอัตราลิตรละ 16.99 บาท (อันเป็นราคาเป้าหมาย) โดยรัฐบาลจ่ายเงินชดเชยให้บริษัทน้ำมันในอัตราลิตรละ 0.50 บาท บริษัทน้ำมันจึงได้รับราคา 17.49 บาทต่อลิตร ตามราคาตลาด

เมื่อตลาดน้ำมันคืนสู่ภาวะปกติ ราคาน้ำมันในตลาดได้ระดับลดลง รัฐบาลจะไม่ปล่อยให้ราคาน้ำมันลดลงเต็มตามราคาตลาด เพราะต้องการเก็บเงินคืนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง หากราคาน้ำมันลดลงไม่เกิน 1 บาทแรก ราคาน้ำมันที่ขายในประเทศไทยจะลดลงเพียง 50% ของราคาตลาดที่ลดลง อีก 50% นำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง อาทิเช่น เมื่อราคาน้ำมันเบนซิน 95 ลดลงเหลือ 16.49 บาทต่อลิตร ราคาที่ซื้อขายในตลาดจะลดลงเหลือเพียงลิตรละ 16.74 บาท หมายความว่าประชาชนต้องซื้อน้ำมันแพงกว่าราคาตลาด 0.25 บาทต่อลิตร ทั้งๆที่ราคาตลาดลดลงถึงลิตรละ 0.50 บาท อีก 0.25 บาทต่อลิตร นำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ในกรณีที่ราคาน้ำมันในตลาดลดลงเกินกว่าลิตรละ 1 บาท ประชาชนจะซื้อน้ำมันในราคาที่ถูกลงเพียง 2 ใน 3 ของราคาที่ลดลง ส่วนอีก 1 ใน 3 นำส่งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง

นโยบายการตรึงราคาน้ำมันนับเป็นนโยบายประชานิยมโดยแท้ เพราะเป็นที่ชื่นชอบของประชาชนที่ไม่ต้องซื้อน้ำมันในราคาแพง ภาคธุรกิจเอกชนก็ชื่นชอบ เพราะเป็นนโยบายที่ลดสภาวะความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยล้วนต้องการคะแนนนิยมทางการเมือง เพื่อชนะการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization)

รัฐบาลพรรคไทยรักไทย มิใช่รัฐบาลแรกๆที่ดำเนินนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้มาก่อนแล้ว ด้วยหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้ต้องไม่ลืมว่า รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช เข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรก (2516-2517) แท้ที่จริงแล้ว พรรคกิจสังคมนำร่องแนวทางประชานิยมก่อนพรรคไทยรักไทยเสียอีก เพราะนอกจากดำเนินนโยบายการตรึงราคาน้ำมันแล้ว ยังมีนโยบายการเงินสู่ชนบทอีกด้วย เพียงแต่แนวทางประชานิยมของพรรคไทยรักไทยเข้มข้นกว่าพรรคกิจสังคมมากนัก

คำถามพื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการตรึงราคาน้ำมันมีอยู่อย่างน้อย 3 คำถามอันได้แก่

คำถามที่หนึ่ง รัฐบาลดำเนินนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเพื่ออะไร

คำถามที่สอง รัฐบาลสามารถตรึงราคาน้ำมันได้หรือไม่ และยาวนานเพียงใด

คำถามที่สาม ใครเป็นผู้รับภาระนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน

รัฐบาลตอบคำถามแรกด้วยการอ้างว่า ระบบเศรษฐกิจไทยอยู่ในภาวะการฟื้นตัวที่ค่อนข้างดี ความผันผวนของราคาน้ำมันจะส่งผลกระทบต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจไทย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องลดทอนความผันผวนดังกล่าว แต่ประโยชน์ที่พรรคไทยรักไทยได้รับโดยตรงจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ คะแนนนิยมทางการเมืองที่เพิ่มพูนขึ้น ประชาชนเห็นแต่ประโยชน์เฉพาะหน้าที่ไม่ต้องซื้อน้ำมันราคาแพง โดยมีได้ตระหนักถึงต้นทุนที่ต้องจ่ายคืนแก่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงในอนาคต

ลักษณะประชาานิยมของนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเห็นได้ชัดเจนจากการออกแบบนโยบาย (Policy Design) ในยามที่ราคาน้ำมันในตลาดสูงกว่าราคาเพดาน รัฐบาลไม่ยอมให้ขายเกินกว่าราคาเพดาน แต่ในยามที่ราคาน้ำมันลดลงต่ำกว่าราคาเพดาน แทนที่จะให้ประชาชนซื้อในราคาเพดาน เพื่อเก็บเกี่ยวส่วนต่างสำหรับชำระหนี้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเร็ว กลับให้ประชาชนซื้อน้ำมันในราคาต่ำกว่าราคาเพดานได้ อันเป็นเหตุให้มีอาจชำระเงินชดเชยคืนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงโดยเร็วได้ นั่นหมายความว่า ภาวะดอกเบี้ยและภาวะการบริหารกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมเพิ่มพูนขึ้น

รัฐบาลคาดว่าจะต้องตรึงราคาน้ำมันอยู่ 4 เดือน ระหว่างวันที่ 8 กุมภาพันธ์ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2546 โดยใช้งบประมาณ 6,000-8,000 ล้านบาท ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า เมื่อมีการจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นองค์การมหาชน จะมีการกู้เงินจากธนาคารออมสิน เพื่อดำเนินการตรึงราคาน้ำมัน

ความสามารถในการตรึงราคาน้ำมันขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังของรัฐบาล หากฐานะการคลังยิ่งเข้มแข็งมากเพียงใด ความสามารถในการตรึงราคาน้ำมันยิ่งมีมากเพียงนั้น ในขณะที่ความเข้มแข็งแห่งฐานะการคลังเป็นเรื่องน่ากังขา รัฐบาลมีอาจออกพันธบัตรกู้เงินเพื่อนำมาตรึงราคาน้ำมันได้ เพราะภาระหนี้ภายในประเทศกำลังติดเพดาน ส่วนกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงก็มีอาจกู้เงินจากธนาคารออมสินได้ เนื่องจากมิได้เป็นนิติบุคคล ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลจึงต้องดิ้นรนจัดตั้งกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้เป็นนิติบุคคลที่สามารถกู้เงินจากธนาคารออมสินได้

ความสามารถของรัฐบาลในการตรึงราคาน้ำมัน นอกจากจะขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังแล้ว ยังขึ้นอยู่กับความผันผวนของราคาน้ำมันอีกด้วย หากราคาน้ำมันมีความผันผวนน้อย รัฐบาลย่อมสามารถตรึงราคาน้ำมันได้โดยง่าย หากทราบโดยแน่ชัดว่า ความผันผวนมีน้อย ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลตรึงราคาน้ำมัน หากความผันผวนของราคาน้ำมันมีมาก อาจเกินความสามารถของรัฐบาลในการตรึงราคาน้ำมัน

ศาสตราจารย์วิลเลียม นอร์ดฮอส (William D. Nordhaus) แห่งมหาวิทยาลัยเยล เสนอ บทความวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากสงครามอิรัก โดยวาดภาพอันเลวร้ายว่า หากซัดดัม ฮุสเซน เข้ามุ่มอับ อาจตัดสินใจอย่างบ้าระห่ำในการทำลายบ่อน้ำมันในตะวันออกกลาง ทั้งในคูเวตและในอิรักเอง ในสภาวะอันเลวร้ายเช่นนี้ ตลาดน้ำมันจะตกอยู่ในภาวะวิกฤตินานนับ ทศวรรษ

นโยบายการตรึงราคาน้ำมันสร้างภาระทางการคลังอย่างแน่นอน ภาระดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยเงินชดเชยที่จ่ายให้แก่บริษัทน้ำมัน ดอกเบี้ยเงินกู้ และค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน น้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน ภาระทางการคลังดังกล่าวนี้จะมีมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับภาวะความผันผวนของราคาน้ำมัน ความยืดหยุ่นของการมีหรือไม่มีสงครามอิรัก และความต้องการของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในการเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นำเสนอนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเสมือนหนึ่งว่าไม่สร้างภาระ ทางการคลัง เพราะผู้ที่ได้ประโยชน์ในขณะที่ราคาน้ำมันแพง จะต้องเป็นผู้เสียประโยชน์ในยามที่ ราคาน้ำมันถูก

แต่กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจะไม่สามารถชำระหนี้คืนแก่ธนาคารออมสินได้ หากราคาน้ำมันมีแต่ขาขึ้น ไม่มีขาลง หรือแม้จะมีขาลง แต่มิได้ลดต่ำกว่าราคาเพดานที่รัฐบาลต้องการตรึง ราคา ในกรณีเหล่านี้แม้รัฐบาลสามารถแก้ปัญหาได้ ด้วยการปรับราคาเพดานให้สูงตาม แนวโน้มของตลาด แต่รัฐบาลที่ยึดแนวทางประชานิยมย่อมไม่ยึดแนวทางการปรับราคาเพดาน เช่นนี้ ในประการสำคัญ รัฐบาลที่ยึดกุมแนวทางประชานิยมมีแนวโน้มที่จะไม่ให้น้ำมันขึ้นราคา ในยามที่ราคาน้ำมันในตลาดอยู่ในช่วงขาขึ้น และจะยอมให้น้ำมันลดราคาในยามที่ราคาน้ำมัน ในตลาดอยู่ในช่วงขาลง หากการณ์เป็นเช่นนี้ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระ หนี้คืนธนาคารออมสินได้ ท้ายที่สุด รัฐบาลก็ต้องจัดสรรงบประมาณให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อใช้ในการชำระหนี้ นั่นย่อมหมายความว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระนโยบาย การตรึงราคาน้ำมัน

ภาระทางการคลังมิใช่ต้นทุนประเภทเดียวของนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน เพราะ นโยบายดังกล่าวนี้มีผลในการบิดเบือนการใช้ทรัพยากร การบิดเบือนการใช้ทรัพยากรก่อให้เกิด ต้นทุนที่สำคัญยิ่ง ผู้คนในสังคมจะยังคงใช้น้ำมันเสมือนหนึ่งสินค้าราคาถูก ทั้งๆที่ในข้อเท็จจริงมี ราคาแพงกว่าเดิม

หมายเหตุ

1. รายงานข่าวการลดลงของน้ำมันสำรองของสหรัฐอเมริกา ดู “Oil Price Jumps After US Reserves Fall”, *BBC News* (January 2, 2003)
2. ความเกรงกลัวการก่อเกิดสงครามอิรักมีผลต่อราคาน้ำมัน ดูรายงานข่าว “War Fears Push Oil to Record High”, *BBC News* (January 21, 2003)
3. แม้ OPEC จะตกลงเพิ่มปริมาณการผลิตน้ำมัน ราคาน้ำมันยังคงถีบตัวสูงขึ้น ดูรายงานข่าว “Oil Price Rise Despite OPEC Increase”, *BBC News* (January 13, 2003)
4. สหรัฐอเมริกาซื้อน้ำมันจากอิรักเพิ่มขึ้นในเดือนมกราคม 2546 ดูรายงานข่าว “Oil Prices Hit Two-Year Highs”, *BBC News* (February 7, 2003)
5. บทวิเคราะห์ที่ว่า ความต้องการแหล่งน้ำมันเป็นเหตุจูงใจให้ผู้นำอเมริกันก่อสงครามอิรัก ดูอาทิ Jeffrey D. Sachs, “Oil Is America’s Main Motivation for War”, *The Nation* (February 5, 2003)
6. บทวิเคราะห์ว่าด้วยผลกระทบทางเศรษฐกิจของสงครามอิรัก ดู

William D. Nordhaus, “The Economic Consequences of A War with Iraq”, NBER Working Paper 9361, National Bureau of Economic Research (December 2002).

William D. Nordhaus, “Iraq : The Economic Consequences of War”, *The New York Review of Books* (December 5, 2002).

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 กุมภาพันธ์ 2546

ถอยดีกว่า ไม่เอาดีกว่า นโยบายการตรึงราคาน้ำมัน

นโยบายการตรึงราคาน้ำมันของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยกำลังสร้างความเสียหายแก่สังคมเศรษฐกิจไทย จะเดินหน้าต่อ ก็เดินมิได้ เนื่องจากติดขัดด้วยภาวะทางการเมือง ครั้นจะถอยหลัง ก็เกรงเสียหาย สร้างภาวะพะอืดพะอมแก่รัฐบาลอย่างยิ่ง

นโยบายการตรึงราคาน้ำมันอุบัติในรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ในปี 2518 อันเป็นช่วงเวลาที่วิกฤตการณ์น้ำมัน 2516-2517 กำลังส่งผลกระทบต่อที่รุนแรง แต่การตรึงราคาน้ำมันให้ต่ำกว่าราคาตลาดสร้างภาวะทางการเมืองแก่แผ่นดิน เพราะรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชยแก่บริษัทน้ำมัน เพื่อให้ขายน้ำมันในราคาไม่เกินเพดานที่รัฐบาลกำหนด เมื่อรัฐบาลมีอาจทรมารการจ่ายเงินชดเชยแก่บริษัทน้ำมันต่อไปได้ ก็ต้องค่อยๆปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัว

นับตั้งแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา ประชาชนคนไทยคุ้นเคยกับการจ่ายค่าน้ำมันตามราคาตลาดแล้ว และไม่มีรัฐบาลที่มีสติสัมปชัญญะใดๆที่เข้าแทรกแซงราคาน้ำมันในตลาด แต่แล้วรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หมุนเข็มนาฬิกากลับไปยึดนโยบายการตรึงราคาน้ำมันอีกครั้งหนึ่ง โดยมีผลตั้งแต่วันที่ 10 มกราคม 2546 เป็นต้นมา

รัฐบาลอ้างว่า การตรึงราคาน้ำมันมีวัตถุประสงค์ในการบรรเทาผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจและช่วยเหลือประชาชนในช่วงราคาแพง ในการนี้รัฐบาลกำหนดให้กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจ่ายเงินอุดหนุนแก่บริษัทน้ำมันเท่ากับส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาเป้าหมาย

การตรึงราคาน้ำมันเป็นส่วนหนึ่งของเม็ดเงินนโยบายประชานิยมของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร อย่างปราศจากข้อกังขา เพราะเสริมและสอดคล้องกับนโยบายชุดประชานิยมอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค นโยบายพักหนี้เกษตรกร นโยบายบ้าน-คอมพิวเตอร์-แท็กซี่เอื้ออาทร เป็นต้น พรรคไทยรักไทยได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอย่างอึกฉิวจากการดำเนินนโยบายตามเมนูชุดนี้

แต่การตรึงราคาน้ำมันให้ต่ำกว่าราคาตลาดมีผลในการบิดเบือนกลไกตลาด หากส่วนต่างระหว่างราคาตลาดกับราคาเป้าหมายยังมีมากเพียงใด การบิดเบือนตลาดย่อมมีมากเพียงนั้น ประชาชนมีสิ่งจูงใจในการใช้น้ำมันมากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะราคาน้ำมันมิได้สะท้อนถึงสภาพความหาบ่าได้ยากของน้ำมัน ไม่มีสัญญาณจากตลาดในการเตือนประชาชนให้ประหยัดการใช้น้ำมัน ตรงกันข้าม การตรึงราคาน้ำมันกลับส่งสัญญาณให้ประชาชนตั้งอยู่ในความประมาท ด้วย

การใช้น้ำมันมากกว่าที่ควร ทั้งๆที่ระบบเศรษฐกิจไทยต้องพึ่งพิงน้ำมันและทรัพยากรพลังงานอื่นจากต่างประเทศ การตรึงราคาน้ำมันทำให้ลักษณะการพึ่งพิงดังกล่าวทวี

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ใครเป็นผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน คนจนได้ประโยชน์มากกว่าคนรวยดังที่ผู้นำรัฐบาลกล่าวเป็นนัยหรือไม่?

คำตอบชนิดกำปั้นทุบดินก็คือ ผู้ใช้น้ำมันเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน โดยที่ผู้ใช้น้ำมันประกอบด้วยชนทุกชั้นในสังคม แม้จะไม่ใช่ที่แน่ชัดว่า ชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ประโยชน์จากการตรึงราคาน้ำมันมากกว่าชนกลุ่มอื่นในสังคม ผลการศึกษาวิจัยในอดีตค้นพบว่า การตรึงราคาน้ำมันทำให้การกระจายรายได้ของครัวเรือนเลวร้ายลง

หากการตรึงราคาน้ำมันช่วยลดต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ แม้ชนทุกชั้นจะได้ประโยชน์จากการนี้ร่วมกัน แต่เป็นเพราะคนรวยมีการใช้จ่ายในการบริโภคและการผลิตมากกว่าชนกลุ่มอื่นในสังคม คนรวยจึงได้ประโยชน์จากการตรึงราคาน้ำมันอย่างเป็นกอบเป็นกำ ความข้อนี้เป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีการใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงในการขับเคลื่อนเครื่องยนต์

คำถามพื้นฐานยังมีอีกว่า ใครเป็นผู้รับภาระนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน?

รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยแก่บริษัทน้ำมันเพื่อตรึงราคาน้ำมันโดยอาศัยทรัพยากรจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งนี้รัฐบาลคาดการณ์ว่าจะต้องใช้เงิน 6,000-8,000 ล้านบาทในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ถึงเดือนพฤษภาคม 2546 หากราคาน้ำมันในตลาดโลกปรับตัวลดลง กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงย่อมมีภาระในการจ่ายเงินชดเชยน้ำมันลดลงตามไปด้วย แต่เป็นเพราะอนิจลักษณะของตลาดน้ำมัน ราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้นด้วยเหตุananการ

ในระหว่างวันที่ 10 มกราคม 2547 ถึงวันที่ 5 เมษายน 2547 (รวม 87 วัน) กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงจ่ายเงินชดเชยรวมทั้งสิ้น 5,021 ล้านบาท ซึ่งกระทบต่อฐานะของกองทุนอย่างสำคัญ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ณ วันที่ 2 เมษายน 2547 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงมีฐานะการเงินสุทธิติดลบ 1,415 ล้านบาท กล่าวคือ กองทุนฯมีหนี้ค้างชำระ 2,920 ล้านบาท ในขณะที่มีสินทรัพย์เพียง 1,505 ล้านบาท

สถานการณ์ระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน 2547 ยิ่งเลวร้ายลง ราคาน้ำมันดิบตัวสูงขึ้น จนเงินชดเชยน้ำมันพุ่งขึ้นสู่ระดับ 13,000 ล้านบาท และฐานะของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงยิ่งเสื่อมทรุดลง แม้ว่า OPEC จะมีมติเพิ่มการผลิตปิโตรเลียมเพิ่มขึ้นวันละ 2 ล้านบาร์เรล แต่ผลที่มีต่อราคาน้ำมันยังปรากฏไม่ชัดเจน เนื่องจากเกิดความไม่สงบในซาอุดีอาระเบีย และการทำลายท่อ้ำมันในอิรัก

ฐานะการเงินอันเสื่อมทรุดของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง ทำให้คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันอังคารที่ 4 พฤษภาคม 2547 อนุมัติให้สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) กระทรวงพลังงาน กู้ยืมเงินในวงเงิน 8,000 ล้านบาท ด้วยวิธีเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารหรือสถาบันการเงิน เพื่อนำไปใช้ในการชดเชยราคาน้ำมัน โดยให้กระทรวงการคลังค้ำประกัน

เมื่อการถ่วงมาจนถึงขั้นนี้ ย่อมเป็นที่แน่ชัดว่า ในขณะที่ผู้ใช้น้ำมันเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการตรึงราคาน้ำมันซึ่งมิได้มีการกระจายอย่างเท่าเทียมกัน ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระต้นทุนของการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

เมื่อฐานะของกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงเสื่อมทรุดถึงขั้น 'ล้มละลาย' รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงปรับราคาน้ำมันเบนซินสูงขึ้น 2 ครั้ง ในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2547 ตามลำดับ หากราคาน้ำมันในตลาดโลกยังไม่มีแนวโน้มที่จะลดลงอย่างชัดเจน การปรับราคาพุงจะยังคงมีอีก (ดูตารางที่ 1) มิฉะนั้นภาระหนี้ของสถาบันบริหารกองทุนพลังงาน (องค์การมหาชน) ย่อมเพิ่มพูนประดุจดินพอกหางหมู

แม้รัฐบาลจะปรับราคาน้ำมันเบนซินเพิ่มขึ้น แต่ยังคงตรึงราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็วไว้ในระดับเดิม ซึ่งตรึงมาแต่เดือนมกราคม 2546 (ดูตารางที่ 1) การปรับเปลี่ยนนโยบายเช่นนี้ได้เป็นผลดีต่อฐานะกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง เพราะเงินชดเชยน้ำมันดีเซลหมุนเร็วมีมากกว่า 50% ของเงินชดเชยน้ำมันทั้งหมด (ดูตารางที่ 2) หากราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็วมิได้ปรับลดลงอย่างชัดเจน เงินชดเชยน้ำมันดีเซลหมุนเร็วย่อมพอกพูนเพิ่มขึ้น ในประการสำคัญ ไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงที่ชัดเจนว่า คนจนได้ประโยชน์จากการตรึงราคาน้ำมันดีเซลหมุนเร็วมากกว่าคนรวย

การตรึงราคาน้ำมันนอกจากสร้างภาระการคลังในการจ่ายเงินชดเชยน้ำมันแล้ว ยังสร้างภาระรายจ่ายในการบริหารนโยบายนี้อีกด้วย ก่อนที่จะจ่ายเงินชดเชยน้ำมัน หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องตรวจหลักฐานการจำหน่ายน้ำมันของบริษัทน้ำมันต่างๆ นอกจากนี้ หากมีการลักลอบนำน้ำมันราคาถูกจากเมืองไทยไปขายในประเทศเพื่อนบ้าน รายจ่ายเงินชดเชยน้ำมันย่อมสูงกว่าที่ควรจะเป็น

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร หันมาเน้นการใช้มาตรการประหยัดน้ำมันและพลังงาน ทั้งนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันอังคารที่ 8 มิถุนายน 2547 มีการเรียกร้องให้ประชาชนประหยัดการใช้ทรัพยากรพลังงาน และให้ปิดสถานีจำหน่ายน้ำมันหลังเที่ยงคืน รวมทั้งการกำหนดให้หน่วยราชการประหยัดพลังงาน และการปิดไฟฟ้าบนท้องถนน ในการดำเนินมาตรการเหล่านี้ล้วนต้องมีภาระรายจ่าย อย่างน้อยที่สุดในด้านการประชาสัมพันธ์ แท้ที่จริงแล้ว มาตรการประหยัดน้ำมันและพลังงานที่ดีที่สุด ก็คือ การปล่อยให้ราคาน้ำมันลอยตัว เพราะราคาจะส่งสัญญาณให้ผู้บริโภคประหยัดด้วยตัวเอง โดยรัฐบาลไม่ต้องมีภาระรายจ่ายในการประชาสัมพันธ์

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยคงไม่ถอยจากนโยบายการตรึงราคาน้ำมัน เพราะเกรงการเสียหาย แม้ว่านโยบายนี้มีข้อนโยบายดีที่สุดอันดับต้น (First-Best Policy) อีกทั้งปิดเปิดตลาด และไม่เป็นที่แน่ชัดว่าให้ประโยชน์แก่คนจนมากกว่าคนรวย นโยบายราคา (Pricing Policy) ไม่ว่าจะสินค้าหรือบริการใด มีโอกาสแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ เนื่องจากมีอาจแยกผู้บริโภคที่เป็นคนจนออกจากกลุ่มผู้บริโภคทั่วไป คนรวยและคนจนต่างได้ประโยชน์จากนโยบายการตรึงราคาน้ำมันเหมือนกัน เพียงแต่มักน้อยแตกต่างกันเท่านั้น

นำเงินไปแจกคนจนยังดีกว่าการใช้จ่ายเงินในการตรึงราคาน้ำมัน

ถอยดีกว่า ไม่เอาดีกว่า

นโยบายการตรึงราคาน้ำมัน

ตารางที่ 1
 นโยบายการตรึงราคาน้ำมัน
 รัฐบาลพรรคไทยรักไทย
 (บาทต่อลิตร)

ประเภทน้ำมัน	ราคาตลาด ณ วันที่ 7 มิ.ย. 2547	ราคาเพดาน		
		10 ม.ค. 2546	7 พ.ค. 2547	7 มิ.ย. 2547
เบนซิน 95	21.07	16.99	17.59	18.19
เบนซิน 91	20.37	16.19	16.79	17.39
ดีเซลหมุนเร็ว	16.82	14.59	14.59	14.59

ตารางที่ 2
 ใช้จ่ายในการตรึงราคาน้ำมัน
 กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง
 ระหว่างวันที่ 10 ม.ค. ถึงวันที่ 5 เม.ย. 2547
 (ล้านบาท)

ประเภทน้ำมัน	เงินชดเชยน้ำมัน
เบนซิน 95	946
เบนซิน 91	1,522
ดีเซลหมุนเร็ว	2,553
รวม	6,021

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

หมายเหตุ ดีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากทำพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
 หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 17 มิถุนายน 2547

3.6 ความยากจน

ความยากจนในฐานะสินค้า

คนจนและความยากจนนั้นเป็นสินค้ามาเป็นเวลาช้านานแล้ว เพียงแต่มีได้อยู่ในความรับรู้และมีได้อยู่ในวาระทางการเมืองของชนชั้นปกครองเท่านั้น

คนจนเป็นกลุ่มผู้เคราะห์ร้ายที่ถูกกระทำโดยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลที่รัฐบาลเลือกใช้ นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา คนกลุ่มนี้ต้องปรับตัวในการทำมาหากินเพื่อความอยู่รอดแห่งชีวิต นอกจากบุกเบิกที่ดินใหม่เพื่อการเพาะปลูกพืชไร่ การปรับเวลาการทำงานเพื่อทำงานนอกไร่นาและการทำงานขายแรงงานในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการแล้ว บางคนยังกระเสือกกระสนไป ‘ซูดทอง’ ในซาอุฯอีกด้วย บางครอบครัวต้อง ‘ขาย’ ลูกหลานผู้หญิงเพื่อให้บริการทางเพศ

การย้ายถิ่นเพื่อทำงานในเมืองก็ดี หรือเพื่อไปทำงานต่างประเทศก็ดี รวมตลอดจนการขายลูกหลานหญิงเพื่อไปเป็นโสเภณีก็ดี มีส่วนทำลายสถาบันครอบครัวในชนบทอย่างสำคัญ สภาพที่พ่อแม่ลูกอยู่ร่วมกันอย่างพร้อมหน้าพร้อมตาด้วยศานติสุขหามิได้อีกแล้ว สามีต้องแยกกันอยู่กับภรรยาเพื่อหารายได้ แม้จะมีได้หย่าร้าง ก็มิได้แตกต่างจากการหย่าร้าง สภาพที่สามีและภรรยาต่างนอกใจซึ่งกันและกันจึงเกิดขึ้นเป็นปกติวิสัย บางครอบครัวต้องทิ้งลูกไว้ให้ย่าหรือยายเป็นผู้เลี้ยง หมู่บ้านจำนวนไม่น้อยเหลือแต่คนชราและเด็ก ในขณะที่สมาชิกสตรีแทบทำสำแดงฝีมือในการให้บริการทางเพศในขอบเขตทั่วโลก จนสามารถสร้างรายได้จากการส่งออกแก่ระบบเศรษฐกิจไทยอย่างค่อนข้างสำคัญ

ด้วยอิทธิฤทธิ์ของยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุล และความสะใจของชนชั้นปกครองไทย คนจนจึงมีสถานะเป็น ‘สินค้า’ แต่ไม่มีคนจนในสังคมไทยคนใดที่มีฐานะร่ำรวยจากการขายความเป็นสินค้าของตนเอง ในขณะที่คนกลางหรือนายหน้าคนจนสามารถถีบตัวมีฐานะจากการค้าแรงงานและการค้าโสเภณี ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ย่อมมีนัยสำคัญว่า ตลาดคนจนเป็นตลาดที่มีการแข่งขันอย่างไม่สมบูรณ์ (Imperfect Competition) การแบ่งปันผลประโยชน์ในตลาดคนจนจึงเป็นไปอย่างไม่เสมอภาค คนจนในฐานะแรงงานไร้ฝีมือมีอาจเก็บเกี่ยวค่าจ้างอัตราสูงได้ เพราะการขาดทักษะเป็นเหตุให้มูลค่าตลาดอยู่ในระดับต่ำ แม้ในกรณีที่มีทักษะและฝีมือ รายได้จากการขายแรงงานก็ยังขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองที่มีกับพ่อค้านายทุนผู้ประกอบการ ในกรณีของตลาดแรงงานที่มีการกำกับควบคุม ดังเช่นการออกไปทำงานต่างประเทศ คนกลางนายหน้าที่สามารถเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการค้าคนจนในสัดส่วนสำคัญ ในกรณีของกิจกรรมที่ผิดกฎหมายดังเช่นบริการโสเภณี ถึงหญิงไทยบางคนจะมีทักษะและฝีมือดีเพียงใด ก็ต้องสูญเสียส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

จากการขายความเป็นคนแก่คนกลางนายหน้า พ่อเฒ่าแม่เฒ่า และมาเฟีย ทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ เมื่อบริการโสเภณีไทยเข้าสู่กระบวนการสากลานวัตกรรม

ความยากจนเป็นสินค้าคู่ใจเดียวกับคนจน ในประวัติศาสตร์สังคมไทย กลุ่มคนที่หาประโยชน์จากการ 'ค้า' ความยากจนมากที่สุด ก็คือ เหล่านักเลือกตั้ง คนเหล่านี้มิใช่คนยากจน หากแต่ทำมาหากินกับความยากจน ด้วยการโฆษณาชวนเชื่อที่ว่า ตนมีบริการขจัดความยากจนที่ทรงประสิทธิภาพ คนยากจนที่หลงเชื่อคำโฆษณาพากันซื้อ 'บริการขจัดความยากจน' ด้วยการหย่อนบัตรลงคะแนนเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง เหล่านักเลือกตั้งที่ชนะการเลือกตั้งอาศัยความชอบธรรมจากชัยชนะในการเลือกตั้งแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทั้งโดยชอบและมีชอบด้วยกฎหมาย จนได้ดิบได้ดีทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจ

ในตลาดการเมือง คนจนต้องการ 'ขาย' ความยากจน แม้ไม่สามารถขจัดความยากจนให้หมดไปได้ หากสามารถทำให้ความยากจนบรรเทาเบาบางลง ก็อาจทำให้ชีวิตพอลืมตาอ้าปากได้ คนจนเป็นกลุ่มชนเดียวในสังคมที่มีความยากจนสำหรับขาย แต่ตลาดความยากจนจะยังไม่ก่อเกิดหากไม่มีผู้เสนอซื้อความยากจน นักเลือกตั้งเป็นชนกลุ่มแรกที่ก้าวเข้าสู่ตลาดเพื่อเสนอซื้อความยากจน ตลาดความยากจนจึงก่อเกิดขึ้น แต่ตลาดความยากจนเป็นตลาดที่สับสนเนื่องจากตลาดการเมือง เหล่านักเลือกตั้งจึงยื่นข้อเสนอว่า จะเสนอซื้อความยากจนได้ก็ต่อเมื่อมีอำนาจทางการเมือง เหล่านักเลือกตั้งจึงเสนอขายบริการขจัดความยากจนแลกกับคะแนนเสียง โดยให้คำมั่นสัญญาว่า เมื่อชนะการเลือกตั้งแล้ว จะมารับ 'สินค้า' อันได้แก่ ความยากจนทั้งหมดในภายหลัง กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ ชัยชนะในการเลือกตั้งจะทำให้บริการขจัดความยากจนมีประสิทธิภาพ

คนจนซึ่งต้องการขายความยากจนจนหมดตัว ถูกหลอกให้ซื้อบริการขจัดความยากจนมาเป็นเวลาช้านาน โดยที่บริการเหล่านั้นหาได้มีอิทธิฤทธิ์ในการขจัดความยากจนไม่ ด้วยเหตุที่ตลาดการเมืองไม่มีกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เหล่านักเลือกตั้งเมื่อขายบริการขจัดความยากจนได้ จนมีอำนาจการเมืองแล้ว มิได้รักษาพันธสัญญาที่จะใช้อำนาจการเมืองกลับมาซื้อความยากจน ความยากจนจึงเป็นสินค้าล้นตลาด และผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ

โฆษกสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งหากินกับการซื้อขายความยากจนกำลังกล่าวหาว่า ผู้นำขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนบางคนเป็นนายหน้าค้าความยากจน แม้ในขั้นแรกจะกล่าวอ้างว่า ความเห็นดังกล่าวนี้เป็นของนายกรัฐมนตรี แต่ต่อมาก็ปฏิเสธว่าดังกล่าว และตามมาด้วยคำขอโทษ (มติชน ฉบับวันที่ 4 และ 5 เมษายน 2544)

แต่การปฏิเสธข่าวและคำขอโทษมิควรมีผลในการสยบการวิพากษ์ ในเมื่อถ้อยคำเหล่านี้พรุ่งนี้จากปากโฆษกรัฐบาล ย่อมเป็นประจักษ์พยานสำคัญว่า ผู้คนในรัฐบาลพรรคไทยรักไทยจำนวนไม่น้อยมีทัศนคติคู่ใจเดียวกับโฆษกรัฐบาล ในแง่นี้ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยมิได้แตกต่างจากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ ความแตกต่างพื้นฐานอยู่ที่ว่า แกนนำของพรรคไทยรักไทย

จำนวนมากมีพื้นฐานมาจากการเป็นผู้นำขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน ด้วยเหตุ
 ดังนั้น การดับไฟแต่ต้นลมและการกล่าวคำขอโทษจึงเป็นไปอย่างรวดเร็ว กระนั้นก็ตาม ความ
 คลางแคลงใจของสาธารณชนจำนวนมากยังคงดำรงอยู่

โฆษกสำนักนายกรัฐมนตรีกล่าวหาผู้นำขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน
 บางคนว่าเป็นนายหน้าค้าความยากจน เพียงแต่มีได้ขยายความต่อไปว่า มิได้แตกต่างจากเหล่านัก
 เลือกตั้ง และมีได้ระบุชื่อ แม้ว่าข้อกล่าวหาเหล่านี้จะมีมูลแห่งความเป็นจริง ดังการยอมรับของนายบารุ
 คะโยธา และนายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ ผู้คลุกคลีอยู่กับขบวนการประชาชนมาเป็นเวลาช้านาน
 (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 5 เมษายน 2544) แต่การกล่าวหาชนิดเหวี่ยงแหยอมทำให้การพิเคราะห์
 ปัญหาเบี่ยงเบนจากความเป็นจริงได้

ผู้นำขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากไม่น้อยเสนอขายบริการขจัด
 ความยากจน ไม่ต่างจากเหล่านักเลือกตั้ง ความแตกต่างอยู่ที่ว่า ผู้นำเหล่านี้ฝังตัวอยู่กับคนจน
 บางคนเป็นคนจนที่ถีบตัวขึ้นมาเป็นผู้นำ การฝังตัวอยู่กับคนจนเปิดโอกาสให้ถูกตรวจสอบจากคนจน
 นั้นเอง หากผ่านการตรวจสอบ ก็จะได้รับการยอมรับจากคนจนเหล่านั้น ในขณะที่เหล่านักเลือกตั้ง
 เสนอขายบริการขจัดความยากจน โดยแลกเปลี่ยนกับการมีอำนาจทางการเมือง แต่ผู้นำขบวนการ
 ประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนส่วนใหญ่มิได้ต้องการแสวงหาอำนาจทางการเมืองผ่านกลไกการ
 เลือกตั้ง หากแต่ต้องการสร้างความแข็งแกร่งแก่การเมืองภาคประชาชน และใช้กลไกของการเมือง
 ภาคประชาชนในการกดดันให้รัฐบาลสนใจแก้ปัญหาของกลุ่มคนยากจน การชุมนุมเรียกร้องเป็น
 กลไกหนึ่งในการนี้ หากรัฐบาลไม่ต้องการเห็นภาพการชุมนุมของคนจน รัฐบาลก็ต้องรับซื้อความ
 ยากจนทั้งหมด หากความยากจนถูกขจัดให้หมดไป ความยากจนย่อมสิ้นฐานะในการเป็นสินค้า

ผู้นำองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านการพัฒนาชนบท (NGDOs) มักถูกกล่าวหาว่า
 หากินกับความยากจน และรับเงินจากต่างชาติ ด้วยการนำปัญหาความยากจนเสนอต่อมูลนิธิและ
 หน่วยรัฐการต่างประเทศ รวมตลอดจนองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชน
 ไทยได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์กรเหล่านั้น แต่การนำเสนอปัญหาความยากจนแลกกับเงินช่วยเหลือ
 มิใช่เรื่องเสียหาย หากมีการนำเงินช่วยเหลือเหล่านั้นไปใช้ในการพัฒนาชนบทอย่างจริงจัง ในเมื่อ
 รัฐบาลรับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ เหตุใดองค์กรประชาชนจะรับเงินช่วยเหลือจาก
 ต่างประเทศมิได้เล่า

รัฐบาลพรรคไทยรักไทยจำต้อง 'คิดใหม่ ทำใหม่' ในการมองภาพขบวนการประชาชน
 และองค์กรพัฒนาเอกชน การมองภาพเช่นนี้จะต้องเป็นการเพ่งพิเคราะห์อย่างเป็นองค์รวม หาก
 เห็นว่า ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชนเท่าที่ผ่านมาให้ประโยชน์ทั้งในด้านการพัฒนา
 เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รัฐบาลควร 'คิดใหม่ ทำใหม่' ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน
 แก่ขบวนการประชาชนและองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อสร้างพันธมิตรในการพัฒนาประเทศไทย ทั้งจัก

ต้องยอมรับในเบื้องต้นว่า ลำพังแต่ระบบราชการมีอำนาจในการแก้ปัญหาทั้งหมดได้ การส่งเสริมให้ภาคประชาชนมีบทบาทร่วมกับรัฐบาลจึงเป็นเรื่องจำเป็น ในกระบวนการ 'คิดใหม่ ทำใหม่' นี้ รัฐบาลควรปฏิบัติต่อองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ ดุจเดียวกับการปฏิบัติต่อบรรษัทระหว่างประเทศด้วย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 12 เมษายน 2544

เรียงความในฐานะดัชนีบ่งชี้ความยากจน

ผมเสนอบทวิเคราะห์และความเห็นมาเป็นเวลาช้านานแล้วว่า รัฐบาลควรจัดสรรบริการการศึกษาให้เฉพาะคน 2 กลุ่มในสังคมไทย อันได้แก่ กลุ่มคนจน และกลุ่มคนแก่

การจัดสรรบริการการศึกษาแก่กลุ่มคนจน ก็ด้วยเหตุผลในด้านความเป็นธรรมในสังคมและความเสมอภาคในโอกาสของการศึกษา ส่วนการจัดสรรบริการการศึกษาแก่กลุ่มคนแก่ ก็เพื่อพัฒนาคนกลุ่มนี้ให้เป็นมันสมองของชาติในอนาคต

ความจำกัดของทรัพยากรทำให้รัฐบาลมีอาจจัดสรรบริการการศึกษาให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง เท่าที่ผ่านมา ชนชั้นกลางและชนชั้นสูงได้ประโยชน์จากการจัดสรรบริการการศึกษาของรัฐอย่าง เป็นกอบเป็นกำ โดยที่ชนชั้นต่ำได้ประโยชน์น้อยมาก มีพิกัดต้องกล่าวถึงชนต่ำชั้น (Underclass) ในสังคมที่มีได้รับประโยชน์เลย

ในการจัดสรรบริการการศึกษาให้แก่กลุ่มเป้าหมาย อันประกอบด้วยกลุ่มคนจนและกลุ่มคนแก่ มีเงื่อนไขในการดำเนินการอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

เงื่อนไขประการแรก ระบบการคลังเพื่อการศึกษา (Education Finance) จำต้องแปรเปลี่ยนจาก Supply-Side Financing ไปเป็น Demand-Side Financing แทนที่รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้สถานศึกษา ดังเช่นโรงเรียนและมหาวิทยาลัย รัฐบาลจัดสรรทุนการศึกษาและเงินกู้แก่นักเรียนนักศึกษา โดยให้เลือกสถานศึกษาเอง

เงื่อนไขประการที่สอง รัฐบาลจำเป็นต้องปลดปล่อยทรัพยากรที่ให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมมาให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนผู้เสียเปรียบในสังคม ในระบบการศึกษา รัฐบาลจำเป็นต้องปรับค่าธรรมเนียมการศึกษาในระดับอุดมศึกษาให้ใกล้เคียงหรือเท่ากับต้นทุนการประกอบการถัวเฉลี่ย (Average Operating Cost) เพื่อให้ผู้รับประโยชน์จากบริการอุดมศึกษาของรัฐรับภาระต้นทุนการผลิตเพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพื่อโยกย้ายทรัพยากรของแผ่นดินไปให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนจนและกลุ่มคนแก่ในสังคม

รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กำลังปรับเปลี่ยนระบบการคลังเพื่อการศึกษาจากระบบ Supply-Side Financing ไปสู่ระบบ Demand-Side Financing ในขณะเดียวกัน ก็กำหนดกลุ่มเป้าหมาย ทั้งกลุ่มคนจนและกลุ่มคนแก่

ในกรณีกลุ่มคนแก่ ดร.กฤษณพงศ์ กีรติกร ซึ่งในปัจจุบันดำรงตำแหน่งอธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี ทำงานชนิดปิดทองหลังพระมาเป็นเวลาช้านานในการคัดสรรและพัฒนาเด็กอัจฉริยะในสังคมไทย โดยที่รัฐบาลในอดีตมิได้สนใจและไม่มียุทธศาสตร์ที่

เด่นชัด แต่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยตอบรับโครงการนี้อย่างดี ยิ่ง พร้อมทั้งมีนโยบายคัดสรรเด็กอัจฉริยะภายใต้โครงการ "หนึ่งอำเภอ หนึ่งเด็กอัจฉริยะ" เพื่อให้ทุนการศึกษาจนถึงระดับอุดมศึกษา โดยต่อยอดถึงระดับปริญญาเอก

ในกรณีกลุ่มคนจน รัฐบาลพรรคไทยรักไทยริเริ่ม "โครงการเขียนเรียงความเพื่อรับทุนการศึกษา" โดยให้ผู้ต้องการทุนการศึกษาพรรณนาความยากจนขั้นแค้นและความขัดสนด้านการเงิน ผลปรากฏว่า มีผู้เขียนจดหมายเพื่อขอทุนการศึกษาถึง 395,733 ฉบับ กระทรวงศึกษาธิการว่าจ้างอาจารย์และนักศึกษาจำนวน 800 คน กลับกรองจดหมายเหล่านี้ และประกาศให้ทุนเมื่อปลายเดือนตุลาคม 2546 จำนวน 23,534 ทุน รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 187.927 ล้านบาท

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร แจกทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาที่ยากจน เมื่อวันที่วันจันทร์ที่ 3 พฤศจิกายน 2546 หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า นายกรัฐมนตรีถึงกับต่อมน้ำตาแตกเมื่อพานพบความแร้นแค้นของนักเรียนนักศึกษาจำนวนมาก โดยที่มีการเผยแพร่เรียงความของผู้รับทุนบางคนก่อนหน้านี้แล้ว

การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาที่ยากจน เป็นนโยบายที่ควรแก่การสนับสนุน พ.ต.ท.ทักษิณ ใจร้อนที่ต้องการเห็นผลของนโยบายโดยเร็ว จึงเลือกใช้วิธีการตลาดในการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน ไม่ต้องสงสัยเลยว่า พ.ต.ท.ทักษิณได้รับคะแนนนิยมทางการเมืองเพิ่มขึ้นอีกอึกไขจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

การใช้เรียงความเป็นกลไกในการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน อาจจะใช้ได้ในปีแรกที่จัดสรรทุนการศึกษา เพราะนโยบายผลิติดอกมาอย่างฉับพลัน โดยที่อาจยังไม่มีผู้หาประโยชน์อันมิชอบจากนโยบายนี้ แต่ถ้าวการเขียนเรียงความกลายเป็นกลไกถาวรในการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน มีความเป็นไปได้สูงที่ผู้มีความสามารถในการเขียนเรียงความ แต่มิได้ยากจน อาจหลุดเข้ามาเป็นผู้รับทุน และการรับจ้างเขียนเรียงความเพื่อขอทุนการศึกษาอาจกลายเป็นอาชีพใหม่

นายกรัฐมนตรีตระหนักถึงช่องโหว่ของการใช้เรียงความเป็นดัชนีบ่งชี้ความยากจนอย่างดียิ่ง ในรายการวิทยุ "นายทฯ ทักษิณคุยกับประชาชน" เมื่อวันที่อาทิตย์ที่ 19 ตุลาคม 2546 พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวย้ำเรื่องการไม่โกหกหลอกลวง (*ผู้จัดการ Online*, 19 ตุลาคม 2546)

แต่การปรามผู้ขอทุนไม่ให้โกหกหลอกลวงนั้นไม่เพียงพอ จำเป็นต้องจัดระบบให้รัดกุมครอบคลุมทั้งกลไกการคัดสรรนักเรียนนักศึกษาที่ยากจน และกลไกการติดตามตรวจสอบและประเมินผล

ในเมื่อรัฐบาลเริ่มจัดสรรทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษาที่ยากจนแล้ว จำเป็น ต้องติดตามตรวจสอบว่า ผู้รับทุนมีฐานะยากจนจริงหรือไม่ ครูประจำชั้นสามารถให้ข้อมูลเบื้องต้นได้

และครูประจำชั้นอีกเช่นกันที่สามารถให้ข้อมูลว่า มีนักเรียนในชั้นคนใดบ้างที่ยากจนกว่าหรือยากจนใกล้เคียงกับนักเรียนที่ได้รับทุน แต่ยังมีได้รับการเหลียวแลจากรัฐบาล

การให้ทุนการศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษายากจน เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการแก้ปัญหาความยากจน หากประเทศไทยรักไทยสามารถกุมอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินยาวนานถึง 20 ปี ดังที่ พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวอ้าง สมควรที่จะเฟื่องพินิจการจัดระบบการปกป้องคนจนทางสังคม (Social Protection) รวมทั้งการจัดระบบกองทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษายากจนที่มีลักษณะยั่งยืนสถาพร

ทุนการศึกษาภายใต้โครงการการเขียนเรียงความฯ ที่รัฐบาลจัดสรรแก่นักเรียนนักศึกษายากจนครั้งนี้ มีมูลค่าไม่มากนัก เพราะให้ทุนเพียง 6,000 บาทต่อปีสำหรับระดับประถมศึกษา 10,000 บาทต่อปีสำหรับระดับมัธยมศึกษา และ 20,000 บาทต่อปีสำหรับระดับอุดมศึกษา

สำหรับคนยากคนจน ต้นทุนสำคัญของการรับบริการการศึกษามีใช่ค่าเล่าเรียนและค่าแบบเรียน หากแต่เป็นรายได้ที่ต้องสูญเสียไป เมื่อเข้าสู่ระบบโรงเรียน แทนที่จะเข้าสู่ตลาดแรงงาน (Earnings Foregone) การคงอยู่ในระบบโรงเรียนทำให้ไม่สามารถหารายได้จากการใช้แรงงาน หากเข้าสู่ตลาดแรงงาน ก็สิ้นโอกาสในการศึกษาเล่าเรียน เด็กและเยาวชนที่มาจากครอบครัวยากจน เมื่ออย่างเข้าสู่วัยทำงาน มักจะออกจากระบบโรงเรียน และไปผจญภัยในตลาดแรงงาน การสูญเสียรายได้ดังกล่าวนี้จึงเป็นต้นทุนสำคัญยิ่งของคนยากคนจนในการรับบริการการศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับสูงกว่าประถมศึกษา

ค่าใช้จ่ายในการครองชีพเป็นต้นทุนสำคัญอีกรายการหนึ่งในการรับบริการการศึกษา เมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า โรงเรียนระดับมัธยมศึกษาตอนปลายล้วนอยู่ในตัวอำเภอ และที่มีคุณภาพล้วนอยู่ในตัวจังหวัด ความข้อนี้เป็นจริงสำหรับสถาบันอุดมศึกษาของรัฐด้วย เด็กและเยาวชนที่อยู่ห่างไกล หากต้องเข้าเมืองเพื่อรับบริการศึกษาระดับที่สูงขึ้น นอกจากต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางแล้ว ยังมีรายจ่ายในการครองชีพ รวมทั้งค่าเช่าหอพักอีกด้วย

ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงมีความเห็นว่า ทุนการศึกษาภายใต้โครงการการเขียนเรียงความฯ ที่แจกครั้งนี้น้อยเกินไป และควรจะจำแนกระดับมัธยมศึกษาตอนต้นกับตอนปลายออกจากกัน เพราะค่าใช้จ่ายแตกต่างกันมาก ในทัศนะของคนยากคนจน การได้ทุนการศึกษาดีกว่าการไม่ได้รับจัดสรรทุน ไม่ว่าจำนวนเงินทุนจะมีมากน้อยเพียงใด แต่ในเมื่อรัฐบาลมีเจตจำนงแน่วแน่ในการช่วยเหลือนักเรียนนักศึกษายากจน สมควรพิจารณาจัดสรรทุนการศึกษาอย่างดีเลิศ

รัฐบาลนำรายได้จากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมาใช้จ่ายในด้านการศึกษามาก ทั้งการจัดสรรทุนการศึกษาเพื่ออาทาระดับปริญญาเอกแก่อาจารย์มหาวิทยาลัย ทุนการศึกษาสำหรับเด็กอัจฉริยะ และทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนนักศึกษายากจน หากโครงการเหล่านี้ขยาย

สืบต่อไป ย่อมสร้างแรงกดดันสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในการหารายได้จากอบายมุขเพิ่มขึ้น ซึ่งสร้างต้นทุนแก่สังคมโดยไม่สมควร

ผมไม่อยากจะเห็นรัฐบาลประกอบกิจกรรมอบายมุขสืบต่อไป จึงใคร่เสนอว่า โครงการด้านการศึกษาเหล่านี้ควรผนวกเข้าสู่ระบบงบประมาณแผ่นดินตามปกติในปีต่อไป เพราะล้วนแล้วแต่เป็นโครงการที่ให้คุณประโยชน์แก่สังคม ขณะเดียวกัน รัฐบาลควรปลดปล่อยทรัพยากรที่เคยให้ประโยชน์แก่กลุ่มคนที่ได้เปรียบในสังคมมาใช้จ่ายในโครงการเหล่านี้

ประโยชน์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการผนวกโครงการด้านการศึกษาเหล่านี้เข้าสู่ระบบงบประมาณแผ่นดิน ก็คือ การทำให้โครงการเหล่านี้มีความโปร่งใส และฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบรัฐบาลได้ อันเสริมส่งให้การดำเนินโครงการมีประสิทธิภาพมากขึ้น

หมายเหตุ

1. ข้อเสนอในการกำหนดบทบาทของรัฐบาลในการจัดสรรบริการการศึกษาสำหรับคนจนและคนแก่ โปรดอ่าน รัชสวรรค์ ณะพรพันธ์ "ปฏิรูปการศึกษาเพื่อใคร? ข้อพิจารณาว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรการศึกษา" ในพระธรรมปิฎกและคณะ ปฏิรูปการศึกษา การสร้างสรรค์ภูมิปัญญา (สำนักพิมพ์อัมรินทร์วิชาการ และมูลนิธิสดศรี-สฤษดิ์วงศ์ 2539) หน้า 159-190
2. ข้อเสนอในการจัดตั้งกองทุนการศึกษาสำหรับนักเรียนยากจน โปรดอ่าน รัชสวรรค์ ณะพรพันธ์ "กองทุนประชาศึกษา" ผู้จัดการรายวัน (6 มีนาคม 2546)

ตารางที่ 1

จำนวนทุนการศึกษา

โครงการเขียนเรียงความเพื่อรับทุนการศึกษาตามนโยบายรัฐบาล

ตุลาคม 2546

ระดับการศึกษา	มูลค่าทุน (บาทต่อปี)	จำนวนทุน	งบประมาณ (ล้านบาท)
ประถมศึกษา	6,000	14,697	88,182
มัธยมศึกษา	10,000	7,674	76,740
อุดมศึกษา	20,000	1,146	22,920
วิชาชีพ	5,000	17	0,085
-	-	23,534	187,927

ที่มา กระทรวงศึกษาธิการ

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 13 พฤศจิกายน 2546

TDRi กับยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน

ผมรู้สึกประหลาดใจที่หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวด้วยการพาดหัวในทำนองว่า นายอานันท์ ปันยารชุน และนายแพทย์ประเวศ วะสี ‘อัด’ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยในฐานะที่มีได้สนใจแก้ปัญหาความยากจน ตลอดช่วงเวลาระหว่างวันที่ 24-25 พฤศจิกายน 2544 ที่มีการสัมมนาเรื่อง “ยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจน” ซึ่งจัดโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRi) ผมมิได้มีความรู้สึกว่าคุณอานันท์หรือคุณหมอประเวศ ‘อัด’ รัฐบาลอันมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรีแต่ประการใด

หากจะวิพากษ์ด้วยความเป็นธรรมแล้ว การที่ปัญหาความยากจนยังมีได้หมดไป มิอาจกล่าวหาว่าเป็นความผิดของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยแต่เพียงรัฐบาลเดียวได้ หากแต่เป็นความผิดของทุกรัฐบาลที่ยึดโยงยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกัน (Uneven Development) โดยที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนมิได้เป็นข้อยกเว้น

แต่การที่สื่อมวลชนจำนวนไม่น้อยนำเสนอข่าวในทำนองหลอกล่อให้เกิดวิวาทะระหว่างผู้เสนอความเห็นเกี่ยวกับปัญหาความยากจนกับผู้นำรัฐบาล หากมิใช่เป็นเพราะนักข่าวเป็น ‘สัตว์เศรษฐกิจ’ ผู้ต้องการก่อให้เกิด ‘ผลผลิต’ (ข่าว) อันนำมาซึ่งผลตอบแทนทางธุรกิจแล้ว ก็อาจสะท้อนให้เห็นสภาวะการเสื่อมประชาานิยมของรัฐบาล อย่างน้อยที่สุดในภาคสื่อสารมวลชน

ในการสัมมนาครั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้นำสังคมไทยในภาคส่วนต่างๆพากันเรียกร้องให้รัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์การขจัดปัญหาความยากจนเป็นยุทธศาสตร์หลักในการพัฒนาประเทศแท้ที่จริงแล้ว ข้อเรียกร้องเช่นนี้หาได้เป็นเรื่องใหม่แต่ประการใดไม่ ชุมชนวิชาการมีข้อเรียกร้องทำนองนี้มาก่อนแล้วนานนับทศวรรษ แต่หาได้รับการใส่ใจจากรัฐบาลและหน่วยราชการต่างๆไม่

นับตั้งแต่ปี 2504 เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นต้นมา การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจถูกกำหนดให้เป็นเป้าหมายหลักของการพัฒนา โดยละเลยเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ ทั้งนี้ด้วยความเชื่อว่า การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะส่งผลรวรินจากส่วนบนลงสู่ส่วนล่าง (Trickle-Down Effect) โดยที่คนยากคนจนจะได้รับอานิสงส์จากการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจด้วย

แม้ว่าวงวิชาการเศรษฐศาสตร์จะเลิกเชื่อแนวความคิดว่าด้วยผลรวรินของการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจตั้งแต่ต้นทศวรรษ 2510 แล้ว แต่แนวความคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลอย่างสูงในหมู่ขุนนางนักวิชาการไทย (Technocrats) และผู้นำรัฐบาลยุคต่างๆ การแก้ปัญหาความยากจนจึงขาดยุทธศาสตร์ สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ยังคงดำรงอยู่ในยุคสมัยที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้ง

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงมิได้สนใจแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้ ไม่ต่างจากรัฐบาลในระบอบเผด็จการ

คำตอบคำถามนี้ต้องพิจารณาจากกระบวนการกำหนดนโยบายในสังคมเศรษฐกิจไทย

ในด้านหนึ่ง รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมิใช่รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ เพราะกลุ่มผลประโยชน์เป็นฐานธนาภกิจของพรรคการเมืองและนักการเมือง พรรคการเมืองเมื่อชนะการเลือกตั้งและมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลย่อมต้องกำหนดนโยบายในทางเกื้อประโยชน์กลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานธนาภกิจ

ในอีกด้านหนึ่ง คนยากคนจนไร้พลังในกระบวนการกำหนดนโยบาย ความยากจนทำให้คนเหล่านี้มีอจรวมตัว และผนึกกำลังเพื่อมีปฏิบัติการร่วมกัน (Collective Action) อย่างมีประสิทธิภาพได้ มิเพียงแต่ไม่สามารถเป็นฐานธนาภกิจของนักการเมืองและพรรคการเมืองได้เท่านั้น

ความจริงดังที่กล่าวข้างต้นนี้ทำให้รัฐบาลมิได้สนใจแก้ปัญหาความยากจนและปัญหาการกระจายรายได้อย่างจริงจัง หากมีการประกาศนโยบายเหล่านี้ การดำเนินนโยบายที่เป็นจริง (Actual Policy) จะแตกต่างจากนโยบายที่ประกาศ (Stated Policy) มาก

แม้ว่าการจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจจะช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนได้บ้าง แต่มีอจจำกัดให้หมดไปได้ ดังจะเห็นได้ว่า ในช่วงที่ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราสูง สัดส่วนจำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่มีฐานะยากจนจะลดลง แต่เมื่อไรก็ตามที่ระบบเศรษฐกิจไทยเผชิญภาวะถดถอยหรือภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจ สัดส่วนจำนวนครัวเรือนและจำนวนประชากรที่มีฐานะยากจนกลับทะยานขึ้น วิกฤติการณ์การเงินเดือนกรกฎาคม 2540 ก่อผลกระทบต้อปัญหาความยากจนในทิศทางดังกล่าวนี้

ในการสัมมนาครั้งนี้ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยเสนอผลการวิจัย ซึ่งปรากฏอย่างชัดเจนว่า การจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจก่อผลรวยรินต่อคนยากคนจนน้อยมาก อาทิ เช่น การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์มวลรวม 100 บาท จะรวยรินถึงครัวเรือนที่ยากจนที่สุด 20% ของครัวเรือนทั้งประเทศเพียง 2.3 บาท การเพิ่มรายจ่ายรัฐบาล 100 บาทจะรวยรินให้ประโยชน์แก่ครัวเรือนยากจนกลุ่มนี้เพียง 1.6 บาท เป็นต้น (ดูตารางที่ 2) ด้วยเหตุที่ผลรวยรินอันเกิดจากการเติบโตทางเศรษฐกิจมีค่าต่ำเช่นนี้ แม้แต่การอำนวยความสะดวกให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนมีรายได้เพียงวันละ 45 บาทในปี 2543 ก็ต้องทำให้อุปสงค์มวลรวมเพิ่มขึ้นถึง 3,084,378 ล้านบาท อันหมายความว่า อุปสงค์มวลรวมจะต้องเพิ่มขึ้นจากระดับที่เป็นจริงในปี 2543 ถึง 46.7% ความข้อ

นี่มีนัยสำคัญว่า การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่โดยลำพังมีอาจแก้ปัญหาความยากจนได้
ดังนั้น จึงต้องมียุทธศาสตร์การขจัดความยากจนโดยเฉพาะ

ผู้สื่อข่าวบางคนสนทนากับผมว่า ผลการวิจัยดังกล่าวนี้เป็นการกลับลำทาง
วิชาการใช่หรือไม่ ผมมิได้ตอบคำถามดังกล่าวนี้ หากเป็นการกลับลำทางวิชาการ ผมคิดว่าเป็นการ
กลับลำของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมากกว่าสถาบันวิจัยเพื่อ
การพัฒนาประเทศไทย เพราะตลอดช่วงเวลายาวนาน สภาพัฒนาฯ ติดอยู่ในหล่ม
ทางปัญญา และถูกจ้องจាំโดย Trickle-Downism

ตารางที่ 1

ส่วนแบ่งรายได้ของครัวเรือน จำแนกตามฐานะทางเศรษฐกิจ
ปี 2533 และ 2543

ฐานะของครัวเรือน	ส่วนแบ่งรายได้ของครัวเรือน (%)	
	2533	2543
ครัวเรือนยากจนที่สุด 20%	4.1	3.9
ครัวเรือนร่ำรวยที่สุด 20%	56.5	57.8

ที่มา TDR1

ตารางที่ 2

ผลกระทบที่มีต่อรายได้ครัวเรือนที่ยากจนที่สุด 20%
จากการเปลี่ยนแปลงตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค
ข้อมูลปี 2543

การเปลี่ยนแปลงตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค	ผลกระทบต่อรายได้ ครัวเรือนยากจนที่สุด 20%
อุปสงค์หรือรายจ่ายมวลรวม	2.3%
รายจ่ายของรัฐบาล	1.6%
การบริโภคของประชาชน	2.7%
การลงทุนภาคเอกชน	0.7%
การส่งออกสินค้า	2.7%
การท่องเที่ยว	2.3%

ที่มา TDR1

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 พฤศจิกายน 2544

3.7 จาก SARS ถึงไข้หวัดนก

SARS กับผลกระทบทางเศรษฐกิจ

อาเซียนบูรพายังคงมีอาการน่าเป็นห่วงในแง่การระบาดของโรค SARS ในขณะที่มีความพยายามในการควบคุมการระบาดของโรคนี้ในฮ่องกง สิงคโปร์ และสาธารณรัฐประชาชนจีน จนดูเหมือนว่าการระบาดอยู่ในขอบเขตที่สามารถควบคุมได้ แต่แล้วการระบาดกลับปะทุอย่างรุนแรงในไต้หวันนับตั้งแต่วันที่กลางเดือนพฤษภาคม 2546 เป็นต้นมา

SARS หรือ Severe Acute Respiratory Syndrome ปรากฏในมณฑลกวางตุ้ง สาธารณรัฐประชาชนจีน ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2545 แต่เป็นเพราะความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายซึ่งเน้นการปิดกั้นการแพร่ระบาดของโรค โลกจึงมิได้รับการเตือนภัย กว่าที่องค์การอนามัยโลก (WHO) จะเตือนว่า SARS เป็นภัยต่อสุขภาพของมนุษย์พิภพก็ตกเดือนมีนาคม 2546 โดยที่นายแพทย์คาร์โล เฮอร์บานี (Carlo Urbani) เจ้าหน้าที่องค์การอนามัยโลกผู้เตือนภัย SARS ต้องสังเวยชีวิตด้วยโรคนี้เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2546

ตามสถิติที่ประมวลโดยองค์การอนามัยโลกจนถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2546 จำนวนผู้ป่วยเป็นโรค SARS ทั่วโลกมีถึง 7,864 ราย ตายไปแล้ว 643 ราย กว่า 65% ของผู้ป่วยอยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน (5,236 ราย) กว่า 80% ของผู้ตายอยู่ในสาธารณรัฐประชาชนจีน (289 ราย) และฮ่องกง (251 ราย) ดังรายละเอียดในตารางที่ 1

การระบาดของโรค SARS ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างปราศจากข้อกังขา ผลกระทบจะรุนแรงมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความร้ายแรงของโรค ระยะเวลาแห่งการแพร่ระบาด และโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจ

หาก SARS สามารถคร่าชีวิตมนุษย์ได้โดยง่าย ผลกระทบทางเศรษฐกิจย่อมรุนแรงเดิมเชื่อกันว่า SARS มิใช่โรคระบาดที่ร้ายแรง องค์การอนามัยโลกเสนอตัวเลขอัตราการตายด้วยโรค SARS ในระดับ 6-10% แต่ผลการศึกษาของทีมนักวิจัยจาก Imperial College แห่งสหราชอาณาจักร ร่วมกับ University of Hong Kong และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขฮ่องกง ซึ่งศึกษาสถิติผู้ป่วยด้วยโรค SARS ในฮ่องกงระหว่างวันที่ 20 กุมภาพันธ์ถึงวันที่ 15 เมษายน 2546 พบว่าอัตราการตายด้วยโรค SARS สูงถึง 20% และแตกต่างกันตามอายุของผู้ป่วย กล่าวคือ สำหรับกลุ่มผู้ป่วยที่มีอายุเกิน 60 ปี อัตราการตายสูงถึง 55% ส่วนกลุ่มผู้ป่วยที่มีอายุต่ำกว่า 60 ปี อัตราการตายอยู่ในระดับเพียง 6.8%

หากการระบาดของ SARS ยืดเยื้อ ผลกระทบทางเศรษฐกิจจะรุนแรง เพราะการระบาดของ SARS สร้างภาวะอึมครึมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ประเทศที่มีการระบาดของ SARS จำเป็นต้องเร่งควบคุมมิให้การระบาดบานปลาย หากการระบาดของ SARS สามารถจำกัดภายในไตรมาสเดียว ผลกระทบทางเศรษฐกิจย่อมมีจำกัดด้วย แต่ถ้าการระบาดของ SARS ยืดเยื้อนานนับปี ผลกระทบทางเศรษฐกิจย่อมรุนแรง

สังคมเศรษฐกิจที่มีโครงสร้างแตกต่างกันมีความสามารถในการรับผลกระทบอันเกิดจากการระบาดของ SARS แตกต่างกัน ประเทศที่มีพื้นฐานทางเศรษฐกิจอันมั่นคงจะสามารถรับผลกระทบได้ดีกว่าประเทศที่มีความอ่อนแอเชิงโครงสร้าง ประเทศที่มีความอ่อนแอทางการคลังจะอยู่ในสภาพยากลำบากมากกว่าประเทศที่มีความแข็งแกร่งทางการคลัง ประเทศที่พึ่งพิงภาคบริการมากจะได้รับผลกระทบมากกว่าประเทศที่พึ่งพิงภาคบริการน้อย

การระบาดของโรค SARS ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจได้อย่างน้อย 4 ช่องทาง กล่าวคือ

ช่องทางที่หนึ่ง ได้แก่ การก่อบริการผ่านอุปสงค์ (Demand Channel) การระบาดของโรค SARS ทำลายความเชื่อมั่นของผู้บริโภค และสร้างสภาวะความไม่แน่นอนในระบบเศรษฐกิจ ประชาชนจะอยู่โยงติดบ้าน เพื่อลดโอกาสในการติดโรค การใช้จ่ายในการบริโภคย่อมลดลง การท่องเที่ยวระหว่างประเทศลดลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีการระบาดของโรค SARS การลดการใช้จ่ายในการบริโภคกระทบต่ออุปสงค์มวลรวม ประเทศที่ยังไม่ฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจะฟื้นตัวได้ด้วยความยากลำบาก ในขณะที่ประเทศที่เผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจจะต้องประสบกับความยืดเยื้อของภาวะดังกล่าว ในอีกด้านหนึ่ง การลดรายจ่ายในการบริโภคจะช่วยให้เงินเฟ้ออยู่ในอัตราต่ำ

ช่องทางที่สอง ได้แก่ การก่อบริการผ่านอุปทาน (Supply Channel) การลดลงของอุปสงค์มวลรวมมีผลต่อภาคการผลิตโดยตรง ความซบเซาของการท่องเที่ยวกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ธุรกิจการบิน ธุรกิจโรงแรม และธุรกิจการค้าปลีก การเดินทางระหว่างประเทศในเอเชียบูรพาลดลงอย่างฮวบฮาบ สายการบินจำนวนมากประสบภาวะขาดทุนอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง Cathay Pacific อัตราห้องว่างของโรงแรมเพิ่มขึ้นในอัตราสูงยิ่ง ประเทศที่พึ่งพิงภาคบริการสูงได้รับผลกระทบมากกว่าประเทศที่พึ่งพิงภาคบริการต่ำ

ช่องทางที่สาม ได้แก่ การก่อบริการผ่านตลาดการเงินระหว่างประเทศ การระบาดของโรค SARS สร้างสภาวะความไม่แน่นอนในตลาดและสร้างผลกระทบทางจิตวิทยา ความเชื่อมั่น

ในตลาดที่ถูกกักต่อนั้นมีผลกระทบต่อราคาหลักทรัพย์ ความแปรปรวนของราคาหลักทรัพย์กระทบต่อรายได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุปสงค์อีกทอดหนึ่ง หากนานาประเทศสามารถควบคุมการระบาดของโรค SARS ในเวลาอันรวดเร็ว ผลกระทบดังกล่าวนี้ย่อมมีน้อยหรือเกือบไม่มีเลย ในกรณีตรงกันข้ามหากการระบาดของโรค SARS ยืดเยื้อ ผลกระทบดังกล่าวนี้จะรุนแรง

ช่องทางที่สี่ ได้แก่ การก่อผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรภายในภาครัฐบาล หากการระบาดของโรค SARS ยังผลให้รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมากในการควบคุมป้องกัน และเยียวยาผู้ป่วย งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับจัดสรรเพื่อการลงทุนหรือกิจกรรมด้านอื่นย่อมมีน้อย

บริษัทการเงินระหว่างประเทศสนใจศึกษาผลกระทบของการระบาดของโรค SARS ที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาคของประเทศต่างๆ เพื่อให้คำแนะนำแก่นักลงทุนระหว่างประเทศ ผลการประมาณการของ Morgan Stanley และ Standard and Poors บ่งชี้ในทิศทางเดียวกันว่า การระบาดของโรค SARS มีผลลดทอนอัตราการจำนองเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ ในเอเชียบูรพาและอุซาคเนย์ (ดูตารางที่ 2)

องค์กรโลกบาล ดังเช่นธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมตลอดจนธนาคารพัฒนาเอเชีย สนใจประมาณการผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคอันเกิดจากการระบาดของโรค SARS เชกเช่นเดียวกัน ขนาดของผลกระทบที่ประมาณการได้ไม่สูง กล่าวคือ อัตราการจำนองเติบโตทางเศรษฐกิจในเอเชียบูรพาจะลดลงในระดับ 0.1-0.4% ทั้งนี้เนื่องจากมีข้อสมมติว่าการระบาดของโรค SARS ไม่ยืดเยื้อ

เมื่อโรค SARS ยังไม่มีที่ท่าว่าจะหยุดระบาด ธนาคารพัฒนาเอเชียเสนอประมาณการผลกระทบใหม่ โดยยึดข้อสมมติเกี่ยวกับความยืดเยื้อของการระบาดของโรค SARS แตกต่างกัน ผลการประมาณการพบว่า หากการระบาดของโรค SARS ยืดเยื้อถึง 2 ไตรมาส (6 เดือน) ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคจะค่อนข้างรุนแรง โดยฮ่องกงมีอัตราการเติบโตติดลบ (-1.4%) สิงคโปร์เหลือ 0.7% และไต้หวันเหลือ 1.8% ในปี 2546 (ดูตารางที่ 3)

ในกรณีของประเทศไทย Morgan Stanley ประมาณการเมื่อต้นเดือนเมษายน 2546 ว่า การระบาดของโรค SARS จะทำให้อัตราการจำนองเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2546 ลดลงจาก 4.0% เหลือ 3.5% ในขณะที่ Standard and Poors เสนอประมาณการในระยะเวลาดังกล่าวให้อัตราการจำนองเติบโตทางเศรษฐกิจจะลดลง 0.1-1.0% (ดูตารางที่ 2)

ก่อนที่โรค SARS ระบาด ธนาคารพัฒนาเอเชียเสนอประมาณการว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะเติบโตในอัตรา 5.0% ในปี 2546 การระบาดของโรค SARS ทำให้ธนาคารพัฒนาเอเชีย

ปรับตัวเลขประมาณการดังกล่าวนี้ หากโรค SARS ระบาดเป็นเวลา 1 ไตรมาส อัตราการจำเรือเติบโตของเศรษฐกิจไทยจะลดลงเหลือ 4.3% หากยืดเยื้อเป็น 2 ไตรมาส จะเหลือเพียง 3.4% (ดูตารางที่ 3)

SARS ก่อผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างปราศจากข้อสงสัยประจักษ์พยานของผลกระทบดังกล่าวนี้ หาได้จากอัตราห้องว่างของโรงแรม สถานะการเงินของบริษัท การบินไทย จำกัด และความคึกคักของถนนข้าวสาร ใครก็ตามที่ยังคงละเมอเพื่อพอกว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะยังคงเติบโตในอัตรา 6% ใครคนนั้นหากไม่หนาแน่นด้วยอริชชา ก็ต้องหาทางปรับแต่งบัญชีประชาชาติ

หมายเหตุ

1. ข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับโรค SARS ค้นได้จากองค์การอนามัยโลกดู www.who.org
2. รายงานข่าวความรุนแรงของการระบาดของโรค SARS ในเอเชียบูรพา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในไต้หวัน โปรดอ่าน "Asia's SARS Crisis Deepens", *BBC News* (May 19, 2003).
3. รายงานข่าวการวิจัยว่าด้วยอัตราการตายด้วยโรค SARS โปรดอ่าน "Research Puts SARS Mortality Rate at 20%", *The Guardian* (May 7, 2003).
4. บทวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการระบาดของโรค SARS ดูอาทิ Robert Walgate, "SARS and Poverty : The Missing Argument", *openDemocracy* (May 2, 2003)
Gerard Lyons, "SARS Has Us Down But Not Out", *The Guardian* (April 28, 2003).
5. การประมาณการผลกระทบของการระบาดของโรค SARS ที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาค ดูอาทิ Asian Development Bank, "Economic Impact of the SARS Outbreak on East Asia : An Initial Assessment", Regional Economic Monitoring Unit, ADB (May 5, 2003).
Emma Xiaoqin Fan, "SARS : Economic Impacts and Implications", ERD Policy Brief Series No.15 Economics and Research Department, Asian Development Bank (May 2003).

ตารางที่ 1
จำนวนผู้ป่วยและผู้ตายด้วยโรค SARS
จนถึงวันที่ 19 พฤษภาคม 2546

ประเทศ	ผู้ป่วยด้วยโรค SARS		ผู้ตายด้วยโรค SARS	
	จำนวน	%	จำนวน	%
สาธารณรัฐประชาชนจีน	5,236	66.6	289	44.9
ฮ่องกง	1,714	21.8	251	39.0
สิงคโปร์	206	2.6	28	4.3
ไต้หวัน	344	4.4	40	6.2
คานาดา	140	1.8	23	3.6
ไทย	8	0.1	2	0.3
รวมทั่วโลก	7,864	100.0	643	100.0

ที่มา World Health Organization
www.who.org

ตารางที่ 2

ประมาณการผลกระทบของการระบาดของโรค SARS ที่มีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ

ประมาณการของ Morgan Stanley และ Standard and Poor's

ณ เดือนเมษายน 2546

ประเทศ	Morgan Stanley		Standard and Poor's
	อัตราการเติบโต ประมาณการใหม่ (%)	อัตราการเติบโต ที่ลดลง (%)	อัตราการเติบโตที่ ลดลงต่อไตรมาส (%)
สาธารณรัฐประชาชนจีน	6.5	0.5	0.1 - 0.5
ฮ่องกง	2.1	0.6	0.6 - 1.5
ไต้หวัน	2.3	0.5	0.2 - 0.5
เกาหลีใต้	3.5	0.5	0.1 - 0.5
อินโดนีเซีย	3.0	0.2	0.0 - 0.4
ฟิลิปปินส์	3.1	0.3	0.5 - 1.0
สิงคโปร์	2.1	0.8	0.4 - 2.0
มาเลเซีย	3.0	1.1	0.5 - 1.1
ไทย	3.5	0.5	0.1 - 1.0

ที่มา Reuters และ S&P

หมายเหตุ 1. Morgan Stanley ประมาณการเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2546
2. S&P ประมาณการเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2546

ตารางที่ 3

ประมาณการอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจเมื่อโรค SARS ระบาด

ธนาคารพัฒนาเอเชีย (ADB)

เดือนพฤษภาคม 2546

ประเทศ	ประมาณการอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจปี 2546		
	ก่อน SARS ระบาด	SARS ระบาด 1 ไตรมาส	SARS ระบาด 2 ไตรมาส
เอเชียบูรพา	5.6	5.3	4.7
สาธารณรัฐประชาชนจีน	7.3	7.3	7.0
ฮ่องกง	2.0	0.8	-1.4
เกาหลีใต้	4.0	3.8	3.5
ไต้หวัน	3.7	2.8	1.8
อุษาคเนย์	4.0	3.4	2.5
อินโดนีเซีย	3.4	3.2	2.3
มาเลเซีย	4.3	3.8	2.9
ฟิลิปปินส์	4.0	3.7	3.2
สิงคโปร์	2.3	1.9	0.7
ไทย	5.0	4.3	3.4

ที่มา ADB

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 22 พฤษภาคม 2546

สงครามสารสนเทศ บทเรียนจากกรณีโรคระบาดไก่อ

เมื่อโรคโควิด-19 ระบาดตามนิยามของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กลับกลายเป็นโรคใช้หวัดนกตามพื้นฐานที่เป็นจริง รัฐบาลทักษิณสะดุดขาตนเองล้มชนิดสนใจพรรคประชาธิปัตย์

ประชาสังคมไทยได้รับบทเรียนอะไรบ้างจากการระบาดของโรคใช้หวัดนกครั้งนี้?

ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเป็นสังขธรรมของสังคมมนุษย์ ไม่มีรัฐบาลใดในมนุษยพิภพที่บริหารประเทศโดยที่มีสารสนเทศที่สมบูรณ์ หากผู้นำประเทศใดเปล่งอหังการพจน์ว่า "ผมรู้หมดแล้ว" หรือรัฐบาลประเทศใดโอ้อวดว่า "รัฐบาลรู้หมดแล้ว" พจนะเหล่านั้ล้วนแล้วแต่เป็นมูสาวาทะ เพราะไม่มีมนุษย์คนใดหรือรัฐบาลใดรอบรู้ได้มากเช่นนั้น ในเมื่อสังคมมนุษย์หรือตลาดในสังคมมนุษย์มีโครงสร้างและธรรมชาติ อันทำให้สารสนเทศมีความไม่สมบูรณ์โดยพื้นฐาน

ในเมื่อความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเป็นสังขธรรมของสังคมมนุษย์ การบริหารประเทศย่อมดำเนินไปภายใต้ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศด้วย หากผู้นำประเทศมีมิจฉาทิฐิวว่า "ผมรู้หมดแล้ว" หรือ "รัฐบาลรู้หมดแล้ว" ย่อมก่อให้เกิดความประมาท ไม่สนใจแสวงหาสารสนเทศและความรู้เพิ่มเติม และอาจไปไกลถึงกับไม่ยอมรับสารสนเทศหรือความรู้ต่างไปจากชุดที่ตนมี โดยมิได้ไต่สวนว่า สารสนเทศและความรู้ชุดใดถูกต้อง ชุดใดไม่ถูกต้อง เมื่อถึงขั้นนั้น การบริหารประเทศย่อมเป็นไปอย่างสุ่มเสี่ยง อันอาจนำหายนภัยมาสู่สังคมได้โดยง่าย

ผู้นำที่ไร้มิจฉาทิฐิวและอ่อนน้อมถ่อมตนย่อมต้องยอมรับว่า "ผมไม่รู้ไม่หมด" และ "รัฐบาลไม่รู้ไม่หมด" สารสนเทศและความรู้ที่มีอยู่อาจผิดได้ พร้อมทั้งร้องขอสารสนเทศและความรู้จากประชาชนหากการณ์เป็นเช่นนี้ การแลกเปลี่ยนสารสนเทศและความรู้ย่อมเป็นไปโดยเสรี กระแสการเคลื่อนย้ายสารสนเทศและความรู้ระหว่างรัฐกับประชาชนย่อมล้นไหล อันเป็นประโยชน์ต่อสุขภาพของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย

การต่อสู้สำคัญในกรณีโรคระบาดไก่อ้นับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 เป็นต้นมาก็คือ การทำสงครามสารสนเทศ รัฐบาลยึดมั่นถือมั่นว่า สารสนเทศและความรู้ชุดที่มีอยู่เป็นชุดที่ถูกต้อง และไม่ยอมรับสารสนเทศและความรู้ชุดอื่น ในขณะที่ประชาสังคมมีข้อกังขาเกี่ยวกับสารสนเทศและความรู้ของรัฐบาล โดยที่ข้อกังขาเพิ่มขึ้นตามเวลาและแล้วสารสนเทศและความรู้ชุดของรัฐบาลก็สิ้นความน่าเชื่อถือ เมื่อเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า โรคใช้หวัดนกระบาดสู่มนุษย์ที่เป็นคนไทยแล้ว

นายกรัฐมนตรียอมรับในเวลาต่อมาว่า รัฐบาลเองก็กริ่งเกรงเรื่องใช้หวัดนก แต่ที่มีได้ออกประกาศก็เพราะยังไม่มีผลพิสูจน์ที่ชัดเจน อีกทั้งอาจสร้างความตื่นตระหนกในสังคมเกินกว่า

ที่ควร กระนั้นก็ตาม ประชาสังคมไทยอดตั้งข้อกังขามีได้ว่า รัฐบาลจงใจปกปิดความจริงหรือไม่ และจงใจไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงทั้งหมดหรือไม่ ในขณะที่รัฐบาลไม่แน่ใจว่า โรคระบาดไก่เป็นไข้หวัดนกหรือไม่ รัฐบาลกลับกำหนดจุดยืนในการประชาสัมพันธ์ว่า โรคระบาดไก่ไม่ใช่ไข้หวัดนก มีการแสดงจำอวดให้คณะรัฐมนตรีกินไก่ให้ประชาชนดู ทั้งๆที่การแสดงจำอวดเช่นนั้นมีโอกาสพิสูจน์ได้ว่า โรคระบาดไก่เป็นไข้หวัดนกหรือไม่

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งเป็นผู้นำการแสดงจำอวดกินไก่ให้ประชาชนดู พยายามดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้ประชาชนยอมรับสารสนเทศและความรู้ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในข้อที่ว่า โรคระบาดไก่ที่กำลังเกิดขึ้นไม่ใช่ไข้หวัดนก และโรคระบาดดังกล่าวไม่ร้ายแรง มีการระดมสรรพกำลังในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมปศุสัตว์ ในการอัดฉีดสารสนเทศว่า ไม่มีไข้หวัดนกระบาด พร้อมกันนั้นก็ประกาศดำเนินคดีกับผู้ที่เสนอตัวเลขจำนวนไก่ที่ตายด้วยโรคระบาดเกินกว่าจำนวนที่รัฐบาลยอมรับได้ บัดนี้ BBC รายงานข่าวว่า นับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน 2546 เป็นต้นมา ไก่ในเมืองไทยตายไปแล้ว 11 ล้านตัว (ดูรายงานข่าว "Mapping the Bird Flu Outbreak", *BBC News*, January 27, 2004) สูงกว่าตัวเลขประมาณการของบริษัท ศูนย์วิจัยกสิกรรมไทย จำกัด เกือบสองเท่า

เหตุใดรัฐบาลจึงพยายามดำเนินการให้ประชาชนเชื่อว่า โรคระบาดไก่ที่กำลังเกิดขึ้นไม่ใช่ไข้หวัดนก และยังไม่มีความร้ายแรง ทั้งๆที่รัฐบาลเองก็ยังไม่แน่ใจ?

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หลุดปากเรื่องความเสียหายที่เกิดแก่ภาคการส่งออก จนประชาสังคมไทยอดตั้งคำถามมิได้ว่า สวัสดิภาพของราษฎรไทยหลุดออกไปจากกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลได้อย่างไร กลุ่มธุรกิจส่งออกไก่และผลิตภัณฑ์ไก่ใช่หรือไม่ที่อยู่เบื้องหลังความพยายามของรัฐบาลในการ "ล้างสมอง" ประชาชนว่า โรคระบาดไก่ที่กำลังเกิดขึ้นไม่ใช่ไข้หวัดนก และโรคระบาดนี้ยังไม่ร้ายแรง

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปไกลถึงกับตั้งคำถามว่า บรรดาผู้ที่ไม่ยอมรับสารสนเทศและความรู้ชุดที่รัฐบาลจงใจเผยแพร่เป็นคนไทยหรือไม่ สงครามสารสนเทศขยายไปสู่การป้ายสี ประชาชนที่ไม่เชื่อฟังและไม่อยู่ในโอวาทรัฐบาลว่าไม่เป็นคนไทย

ภายใต้สภาวะการณ์ดังที่พรรณนาข้างต้น ประชาชนที่มีสารสนเทศและความรู้ต่างจากชุดของรัฐบาลย่อมขยายที่จะโต้แย้งรัฐบาล เพราะนอกจากจะถูกตีตราว่าไม่เชื่อฟังและไม่อยู่ในโอวาทรัฐบาลแล้ว ยังอาจถูกกล่าวหาว่ามีใจคนไทยได้อีกด้วย

กระนั้นก็ตาม ยังมีคนไทยที่หาญกล้าออกมาท้าทายรัฐบาล อย่างน้อยมีปรมาจารย์ทางสัตวแพทยศาสตร์ที่ออกอากาศทางสถานีวิทยุจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เสนอการวิเคราะห์เพื่อ

ชี้ให้เห็นว่า โรคระบาดไก่อที่กำลังเกิดขึ้นเป็นไข้หวัดนก มีพักต้องกล่าวถึงวุฒิสมาชิกอีกอย่างน้อย 2 ท่าน ที่พยายามเปิดหูเปิดตาประชาชน

ภายใต้สารสนเทศที่ไม่สมบูรณ์ รัฐบาลมีทางเลือกที่จะบอกกล่าวประชาชนว่า โรคระบาดไก่อที่กำลังเกิดขึ้นอาจเป็นไข้หวัดนกหรือไม่ก็ได้ ขออย่าให้ประชาชนตื่นตระหนก และขอให้ประชาชนรายงานให้รัฐบาลทราบว่าจะเกิดโรคระบาดไก่อแห่งหนตำบลใด เพื่อที่รัฐบาลจะได้ติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด พร้อมทั้งให้คำแนะนำแก่ประชาชนในยามที่เผชิญกับโรคไข้หวัดนก เพื่อให้โรคไข้หวัดนกระบาดสู่มนุษย์ ทางเลือกเช่นนี้ต้องนับเป็น First-Best Policy แทนที่รัฐบาลจะเลือก First-Best Policy กลับเลือก Last-Best Policy ทั้งๆที่มี CEOs นั่งในคณะรัฐมนตรีจนแม้แต่ ฯพณฯสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีผู้ได้รับมอบหมายให้แก้ปัญหา ยังออกอาการหงุดหงิด เพราะผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบระดับรัฐมนตรีมิได้บริหารนโยบายเยี่ยง CEOs

การเลือกดำเนินนโยบาย โดยมีข้อสมมติว่า โรคระบาดไก่อที่กำลังเกิดขึ้นมิใช่ไข้หวัดนก และมีไข้โรคระบาดที่ร้ายแรง ซึ่งบัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่าเป็นข้อสมมติที่ผิด ยังผลให้ราษฎรไทยล้มตายโดยไม่สมควร หากประชาชนคนไทยได้รับการเตือนภัยจากรัฐบาล การล้มตายด้วยโรคไข้หวัดนกว่าจะหลีกเลี่ยงได้ บัดนี้ราษฎรไทยมีสิทธิถามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ว่า ท่านเป็นคนไทยหรือไม่ที่ปล่อยให้ราษฎรไทยล้มตายโดยไม่สมควร มิใช่ต้องกล่าวว่าคุณกิจจางสงออกไปก็มีอาจปกป้องรักษาไว้ได้ เพราะนานาประเทศพากันห้ามนำเข้าไก่ไทย ความเสียหายที่เกิดแก่ธุรกิจเลี้ยงไก่และการส่งออกไก่ภายใต้้นโยบายที่ "ผมรู้หมดแล้ว" รุนแรงยิ่งกว่า ภายใต้้นโยบายการเปิดเสรีสารสนเทศ

โรคไข้หวัดนกระบาดในยุโรปเมื่อต้นปี 2546 เริ่มต้นด้วยเนเธอร์แลนด์ในเดือนมีนาคม เบลเยียมเดือนเมษายน และเยอรมนีเดือนพฤษภาคม ในขณะที่เดียวกัน เกิดไข้หวัดนกระบาดในฮ่องกงเดือนกุมภาพันธ์ ศกเดียวกัน แล้วทั้งช่วงถึงเดือนธันวาคม จึงเกิดปรากฏการณ์เดียวกันในเกาหลีใต้และญี่ปุ่น ตามมาด้วยเวียดนาม ไทย กัมพูชา อินโดนีเซีย และลาว

หากติดตามข่าวการระบาดของโรคไข้หวัดนกดังกล่าวข้างต้นนี้ ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบมีเวลาที่จะเตรียมการป้องกันและการแก้ปัญหาได้ตั้งแต่นั้นๆ เมื่อหนังสือพิมพ์/ประชาชาติธุรกิจ รายงานข่าวไก่อตายด้วยโรคระบาดจำนวนมากในจังหวัดนครสวรรค์ในเดือนธันวาคม 2546 ผู้คนในรัฐบาลมิได้สนใจรายงานข่าวนี้ หน่วยราชการดังเช่นกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มิได้สนใจรายงานข่าวนี้เป็นพิเศษ ภายใต้รัฐบาล CEOs ไม่เพียงแต่ตำแหน่งข้าราชการระดับผู้บริหารจะมีความไม่มั่นคงเท่านั้น ตำแหน่งรัฐมนตรีก็ขาดความมั่นคงด้วย ในเมื่อมีการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงยิ่ง ในสภาวะการณ์เช่นนี้ รัฐมนตรีมีโอกาสเกาะสถานการณ์ไม่ติดและจับปัญหาไม่ได้ มิใช่ต้องกล่าวถึงโอกาสในการดำเนินนโยบายผิดพลาด

ความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายโรคระบาดไก่อันทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาลไปเป็นอันมาก มีจำเพาะในสายตาราชฎไทย หากยังในสายตาชุมชนระหว่างประเทศด้วยอย่างน้อยผู้แทนสหภาพยุโรป ซึ่งต้องมนตรี "โรคระบาดไก่อมิใช่ไข้หวัดนก" กลับล้มแทบไม่ทันในการห้ามนำเข้าไก่อไทย ภายหลังจากที่เห็นภาพคณะรัฐมนตรีกินไก่อเพียงสัปดาห์เศษ

หมายเหตุ ดีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 29 มกราคม 2547

3.8 ทักษะเกี่ยวกับพรีเมียร์ลีก

Fulham FC ภายใต้ Thaksinomics

สโมสรฟุตบอลฟูแลม (Fulham Football Club) แห่งนครลอนดอน ออกแถลงการณ์เช้าวันพุธที่ 29 ตุลาคม 2546 ว่า นายโมฮัมเหม็ด อัล ฟาเย็ด (Mohamed Al Fayed) ประธานและเจ้าของสโมสรยังยืนหยัดอยู่กับสโมสรต่อไป สโมสรฟุตบอลฟูแลมมิได้มีไว้เพื่อขาย แม้ว่านายอัลฟาเย็ด จะได้พบปะ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในวันสุดท้ายก่อนหน้านั้น และแม้จะมีการพูดคุยกันในประเด็นการสานสัมพันธ์ระหว่างสโมสรฟุตบอลฟูแลมกับสมาคมฟุตบอลแห่งประเทศไทย แต่หาได้มีข้อเสนอในการซื้อสโมสรไม่

ข่าวนายกรัฐมนตรีแห่งประเทศไทยแสดงเจตจำนงในการซื้อสโมสรฟุตบอลฟูแลมแพร่สะพัดในเกาะอังกฤษ BBC มีส่วนแพร่กระจายข่าวนี้ (ดูรายงานข่าว "Thai PM Eyes Fulham Bid", *BBC News*, October 29, 2003) พัดน Website ของสโมสรฟุตบอลฟูแลมกลายเป็นที่ละเลงความเห็นของบรรดาแฟน ๆ (ดู www.fulhamfc.com) ลางคนตั้งข้อกังขาว่า Chairman Mo (หมายถึงโมฮัมเหม็ด อัล ฟาเย็ด) กำลังจะทิ้งสโมสรฟุตบอลฟูแลมไปแล้วหรือ ลางคนกล่าวถึงความรำววยของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ว่า การซื้อสโมสรฟุตบอลฟูแลมไม่ทำให้ชนหน้าแข่งร่วง

แฟนฟูแลมที่มีอารมณ์ขัน เสนอให้แต่งเพลงเชียร์ *Shinwatra* โดยมีเนื้อร้องดังนี้

Shinwatra wooah, Shinwatra wooah

He wants to be a brit.

And QPR are shit.

Shinwatra wooah, Shinwatra wooah.

อะไรจะเกิดขึ้นแก่สโมสรฟุตบอลฟูแลม หาก พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นเจ้าของ ?

แฟนฟูแลมที่มีอารมณ์ขัน (Nick Bateman) วาดฝันไว้ดังนี้

1. บรรดานักฟุตบอลที่คริส โคลแมน (Chris Coleman) ผู้จัดการต้องการเก็บไว้ในสโมสร จะได้รับการต่อสัญญาใหม่ทุกคน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ลี คลาร์ก (Lee Clark) และแบร์รี เฮลส์ (Barry Hayles) จะได้รับการต่อสัญญาต่อไปอีก 2 ปี นักฟุตบอลที่ยืมตัวจากสโมสรอื่นดังเช่น จุนิชิ อินามิโต (Junichi Inamoto) จะถูกซื้อตัวมาเป็นนักฟุตบอลประจำสโมสร

2. เจ้าของฟูแลมคนใหม่จะใช้งบประมาณ 100 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงสำหรับซื้อนักฟุตบอลใหม่ นักฟุตบอลลือชื่อดังเช่นนากาตะ (Nakata) มอเรียนเตส (Morientes) ริวัลโด (Rivaldo) และอยาลา (Ayala) พากันสวมเสื้อฟูแลม

3. พูลแลมจะสร้างสนามฟุตบอลใหม่ขนาดความจุ 30,000 ที่นั่ง ที่ Craven Cottage โดยใช้งบประมาณ 60 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งจะแล้วเสร็จทันฤดูกาลแข่งขัน 2548/2549 ในระหว่างนั้น พูลแลมจะใช้สนามแข่งร่วมกับ Chelsea ที่ Stamford Bridge

4. อาหารยอดนิยมของแฟนสโมสรพูลแลม คือ Balti Pies จะถูกแทนที่โดย Spicy Dog หรือ Rin Tin Tin in Won Ton Sauce (ต่อมามีผู้ทักท้วงว่า คนไทยมิได้กินเนื้อหมา มีแต่คนเวียดนาม เกาหลี และจีนที่กินเนื้อหมา ดังนั้น Hot Dog ของไทยมิได้ทำจาก Dog ตามตัวอักษร)

พูลแลมเป็นสโมสรฟุตบอลเก่าแก่ที่สุดไนนครลอนดอน มีประวัติศาสตร์ยาวนานมาแต่ปี ค.ศ. 1879 และเริ่มใช้สนามฟุตบอลที่ Craven Cottage เป็นสนามแข่งขันตั้งแต่ปี ค.ศ. 1896 ในอดีตกาลเป็นที่ชุมนุมของนักเตะระดับพระกาฬ นักเตะบางคนเป็นกัปตันทีมชาติอังกฤษ (Johnny Haynes) โดยที่ จอห์นนี่ เฮนส์ เป็นนักเตะคนแรกที่ได้ค่าเหนื่อยสัปดาห์ละ 100 ปอนด์สเตอร์ลิง พูลแลมเป็นแหล่งผลิตนักฟุตบอลนามระบือ ดังเช่น อัลัน มัลเลอร์ (Alan Mullery) ร็อดนีย์ มาร์ช (Rodney Marsh) อัลลัน คลาร์ก (Allan Clark) รวมทั้ง บ็อบบี้ ร็อบสัน (Bobby Robson) ซึ่งต่อมาเป็นผู้จัดการทีมชาติอังกฤษ และปัจจุบันเป็นผู้จัดการ Newcastle United ในยุครุ่งเรืองของพูลแลม มีแฟนเข้าชมการแข่งขันแน่นขนัด ระดับนัดละ 30,000 คน

แต่แล้วพูลแลมก็เข้าสู่ยุคตกต่ำในปี 2511 เมื่อร่วงหล่นจากฟุตบอลดิวิชั่นหนึ่ง พูลแลมเวียนว่ายตายเกิดระหว่างดิวิชั่นสองและดิวิชั่นสาม และใช้เวลาถึง 33 ปีกว่าที่จะทะยานสู่ Premier League สำเร็จในปี 2544 ภายใต้การนำของจิง ติกานา (Jean Tigana) ในฐานะผู้จัดการ

โมฮัมเหม็ด อัล ฟาเย็ด เป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญของพูลแลม อัล ฟาเย็ด กลายเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ของพูลแลมตั้งแต่วันที่ 29 พฤษภาคม 2540 ในขณะที่พูลแลมเพิ่งไต่ขึ้นสู่ดิวิชั่นสอง อัล ฟาเย็ด ประสบความสำเร็จในการดูตึงเควิน คีแกน (Kevin Keegan) เป็นผู้จัดการ พร้อมทั้งอัดฉีดเงินในการซื้อนักเตะและการพัฒนาสโมสรในด้านอื่นๆ พูลแลมกำหนดแผน 5 ปีในการไต่เต้าสู่ Premier League และประสบความสำเร็จภายในเวลา 4 ปี

ตำแหน่งแห่งหนของพูลแลมใน Premier League ไม่สู้ดีนัก และเกือบต้องร่วงหล่นสู่ดิวิชั่นหนึ่งในฤดูกาลแข่งขัน 2545/2546 แต่ในฤดูกาลแข่งขัน 2546/2547 นี้ ผลการแข่งขันของพูลแลมดีขึ้นอย่างผิดหูผิดตา ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า จะสามารถยึดอันดับต้นๆของ Premier League ได้ตลอดรอดฝั่งหรือไม่

พูลแลมมิได้มีฐานะการเงินดีนัก ในปัจจุบันพูลแลมมีหนี้คงค้าง 91.9 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง และประสบการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง จากระดับ 14.1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2543 เพิ่มขึ้น 24 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2544 และ 33.6 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2545 ยอดการขาดทุนที่สะสม

เพิ่มขึ้นนี้ทำให้อัล ฟาเย็ต เริ่มถอดใจ มีรายงานข่าวเกี่ยวกับการแสวงหาผู้ซื้อสโมสรฟุตบอลฟูแลมปรากฏเป็นระยะๆ

ฟูแลมมีแผนที่จะสร้างสนามฟุตบอลใหม่ที่ Craven Cottage ขนาดความจุ 30,000 ที่นั่ง ในเดือนพฤษภาคม 2545 ฟูแลมย้ายไปใช้สนาม Loftus Road ร่วมกับ Queen's Park Rangers โดยเสียค่าเช่านัดละ 40,000 ปอนด์สเตอร์ลิง ฟูแลมใช้ Craven Cottage เป็นสนามแข่งยาวนานถึง 105 ปี การย้ายสนามแข่งทำให้ต้องสูญเสียแฟนผู้เข้าชม ซึ่งยึดติดกับ Craven Cottage ในอีกด้านหนึ่ง การสร้างสนามฟุตบอลใหม่อาจซับซ้อนได้ เพราะประชาชนที่อาศัยอยู่รอบๆ Craven Cottage พากันรณรงค์คัดค้าน และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ยอมออกใบอนุญาต

สัญญาการเช่าสนาม Loftus Road กำลังหมดอายุในฤดูการแข่งขันนี้ ฟูแลมดินรนที่จะขอเช่าสนาม Stamford Bridge ของ Chelsea แต่มีอาจบรรลุข้อตกลง ในที่สุด อัล ฟาเย็ต ตัดสินใจนำฟูแลมกลับบ้านเกิดที่ Craven Cottage (ดูรายงานข่าว "Fulham Plan Cottage Return", BBC News, September 3, 2003) เรื่องนี้ควรจะจบชนิด Happy Ending แต่มิได้เป็นเช่นนั้น เพราะอัล ฟาเย็ต ลงนามขายสิทธิการก่อสร้างใน Craven Cottage แก่ Fulham River Projects Ltd. และรับเงินจำนวน 50 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงไปแล้ว โดยที่มีโครงการสร้างที่อยู่อาศัย การกลับมาใช้สนามฟุตบอล Craven Cottage อาจทำให้ อัล ฟาเย็ต ต้องคืนเงินค่าขายสิทธิ พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตรา 12% ต่อปี

ในปัจจุบัน Premier League ของอังกฤษ ได้ชื่อว่าเป็น Football League ที่มีฐานะการเงินมั่นคงที่สุดในโลก เหนือกว่า Calcio Serie A ของอิตาลี Premiera Liga ของสเปน Bundesliga ของเยอรมนี และ French First Division ของฝรั่งเศส ทั้งนี้ตามรายงานการตรวจสอบบัญชีตั้งแต่ปี 2542 ของ Deloitte and Touche กระนั้นก็ตาม สโมสรฟุตบอลที่มีฐานะการเงินอันแข็งแกร่งมีจำนวนน้อยนิด ส่วนใหญ่เป็นสโมสรระดับนำที่สามารถแข่งขันใน UEFA Champion League นอกนั้นล้วนมีฐานะอ่อนแอและเผชิญชะตากรรมที่มีสภาวะความไม่แน่นอนอย่างสูง สโมสรฟุตบอลอย่างน้อย 40 แห่งในจำนวนสโมสรฟุตบอลในอังกฤษทั้งหมด (รวมทั้งนอก Premier League) กำลังเผชิญวิกฤติการณ์การเงินที่ร้ายแรง จนสมาชิกรัฐสภาอังกฤษร่วมกันจัดตั้ง All Party Parliamentary Football Group เพื่อศึกษาและหาทางออกในการแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้

สโมสรฟุตบอลอังกฤษจำนวนมากมีฐานะการเงินอันอ่อนแอ จนนายทุนสโมสรฟุตบอลอังกฤษพากันถอดใจ และเปิดช่องให้นายทุนต่างชาติเข้าไปครอบงำกิจการเป็นระลอกๆ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เข้าร่วมกระแสการครอบงำกิจการสโมสรฟุตบอลอังกฤษด้วย

คำประกาศของโมฮัมเหม็ด อัล ฟาเย็ต ที่ว่า สโมสรฟุตบอลฟูแลมมิได้มีไว้ขาย มีผลในการปิดโอกาสมิให้นายทุนโทรคมนาคมคนหนึ่งมีโอกาสแสดงฝีมือในการบริหารจัดการสโมสรฟุตบอล แต่น่าจะเป็นการปิดโอกาสเป็นการชั่วคราว เพราะ พ.ต.ท.ทักษิณ ยังคงยืนยันเจตนารมณ์ที่

จะซื้อสโมสรฟุตบอลดังกล่าว (ดูรายงานข่าว "Thai PM Renews Fulham Talk", *BBC News*, October 30, 2003)

เหตุใด พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร จึงต้องการซื้อสโมสรฟุตบอลที่มีฐานะการเงินอัน
ง่อนแง่น มีหนี้สินจำนวนมาก มียอดขาดทุนที่สะสมหลายปี และไม่มีอนาคตทางการเงินที่แจ่มชัด
มีหน้าข้ามนาม Craven Cottage ยังมีโครงสร้างความเป็นเจ้าของและสัญญาผูกพันที่มีลักษณะอี
รุงตุงนัง

ไม่มีใครตอบได้ดีกว่า พ.ต.ท.ทักษิณ เอง

ในขณะที่คุณเอกราช เก่งทุกทาง เสนอความเห็น

“...ถ้าท่านนายกหรือเศรษฐกิจคนไหนอยากวิ่งแกะกระเป๋าสตางค์ตัวเองเล่นๆ ก็เชิญตาม
สบาย...”

แต่ผมกลับเห็นว่า การประกาศซื้อสโมสรฟุตบอลฟูแลม โดยไม่มีข้อเสนออย่างเป็นทางการ
เป็นการสร้างกระแสโลกาภิวัตน์ให้แก่ Thaksinomics ดุจเดียวกับกระบวนการ
ประชาสัมพันธ์ APEC 2003

น่าเสียดายที่ไม่มีการพิสูจน์ให้เห็นว่า ยุทธศาสตร์ทวิวิถี (Dual Track Development)
ภายใต้ Thaksinomics สามารถใช้พัฒนาสโมสรฟุตบอลฟูแลมได้หรือไม่ เพียงใด

หมายเหตุ

1. รายงานฐานะการเงินของสโมสรฟุตบอลฟูแลม โปรดอ่าน Tom Fordyce.
"Fulham's Future Hangs in Balance", *BBC News* (September 15, 2003)
2. รายงานฐานะการเงินของ Premier League โปรดอ่าน "Premiershi's European
Shortfall", *BBC News* (July 30, 2003)
3. ความเห็นเกี่ยวกับการซื้อสโมสรฟุตบอลฟูแลม โปรดอ่าน เอกราช เก่งทุกทาง
"โครงการในฝัน" *มติชน* ฉบับวันอังคารที่ 4 พฤศจิกายน 2546

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

หนังสือพิมพ์ *ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 6 พฤศจิกายน 2546

ละยาบ้ามาเล่นหอย ลิเวอร์พูลนำไทยรุ่งโรจน์

เมื่อแรกที่ผมได้ยินเรื่องการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ผมรู้สึกมีนงงอย่างยิ่ง เพราะมีการกล่าวอ้างว่า ด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลดังกล่าว ประเทศไทยจะรุ่งโรจน์หาที่สุดมิได้ ผมหมกตัวในห้องสมุดหลายวัน แต่ค้นไม่พบกลไกที่จะโยงใยการซื้อสโมสรฟุตบอลไปสู่ความรุ่งโรจน์ของประเทศ ความไม่รู้สร้างความคลั่งคลุ้มแก่ผมอย่างยิ่ง ผมเริ่มละเมอถึงลิเวอร์พูล ทั้งยามตื่นและยามหลับ จนเพื่อนที่เป็นหมอเตือนว่า ผมกำลังจะเป็นโรค Liverpool Syndrome หากอาการรุนแรง ร่างกายจะไม่ยอมรับสิ่งที่มีโซลิเวอร์พูล จะกินข้าว ก็กินได้แต่ข้าวลิเวอร์พูล จะหายใจก็หายใจได้เฉพาะออกซิเจนลิเวอร์พูล แม้ในยามอิ ก็ต้องอึดด้วยส้อมลิเวอร์พูล มิฉะนั้นจะอึดไม่ออก ตดไม่เหม็น ซึ่งสร้างความเสียหายแก่สิ่งที่ไม่มีความที่เรียกว่า "ตด" อย่างยิ่ง

ด้วยเหตุที่มีการจุดประเด็นสับสนพันธุระหว่างสโมสรฟุตบอลกับความรุ่งเรืองแห่งชาติ ผมจึงสนใจสืบค้นดูว่า สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลสร้างความมั่งคั่งแก่อังกฤษมากน้อยเพียงใด สโมสรฟุตบอลในอังกฤษมักก่อเกิดในเมืองขนาดใหญ่หรือเมืองอุตสาหกรรม เพราะสโมสรฟุตบอลต้องอาศัยรายได้จากค่าผ่านประตู สโมสรฟุตบอลที่ตั้งในเมืองเล็กๆแม้จะมีอยู่บ้าง แต่มักจะไม่รุ่งโรจน์ด้วยเหตุดังนี้ ความมั่งคั่งจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อเกิดและธำรงสโมสรฟุตบอลอาชีพ

เมื่อสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลก่อตั้งเมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1892 นั้น อังกฤษกำลังสูญเสียฐานะผู้นำสังคมเศรษฐกิจโลก เพราะการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สอง (Second Industrial Revolution) กำลังเกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ฐานะสัมพัทธ์ของอังกฤษในระบบทุนนิยมโลกเสื่อมทรุดตามลำดับ และตกต่ำอย่างยิ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมีอาจเห็นยวรั้งมิให้อังกฤษตกต่ำทางเศรษฐกิจได้ เมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ที่เรียกกันว่า The Great Depression ในทศวรรษ 2470 นอกจากสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลจะไม่สามารถกอบกู้ระบบเศรษฐกิจอังกฤษได้แล้ว ตัวสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลเองกลับเผชิญภาวะระทศ เพราะกรรมกรเมืองลิเวอร์พูล ซึ่งว่างงานเป็นส่วนใหญ่ ไม่มีเงินเสียค่าผ่านประตูชมการแข่งขันของสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล

ประเทศที่รุ่งเรืองจนเป็นผู้นำของระบบทุนนิยมโลก ไม่มีประเทศใดที่ถือหุ้นในสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และญี่ปุ่น และไม่ว่าจะเป็นเกาหลีใต้ ไต้หวัน และสิงคโปร์ ด้วยเหตุดังนี้ ผมจึงมีอาการแก้วหูอักเสบ เมื่อได้ยินคำให้สัมภาษณ์และการอภิปรายของท่านผู้สื่อข่าวและผู้นำในวงการกีฬาหลายท่านว่า หากไทยสามารถซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลได้ ไทยได้แสดงศักดิ์ดาชนิดที่ประเทศอื่นเทียบเทียมได้ยาก เพราะมองไปประเทศไหนๆก็ไม่มี

ประเทศใดถือหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล หากการถือหุ้นสโมสรฟุตบอลเป็นดัชนีวัดความมั่งคั่งแห่งชาติ แสดงให้เห็นว่า ผู้นำประเทศเหล่านั้นน่าจะเวลาที่มิได้ถือถือหุ้นสโมสรฟุตบอล เพราะเพียงด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอล ประเทศเหล่านั้นจะรุ่งเรืองอย่างสุด ๆ ความภาคภูมิใจในชาตินำมาซึ่งความมั่งคั่งแห่งชาติ

แต่ความมั่งคั่งแห่งชาติจะก่อเกิดได้อย่างไร เพียงด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอล ลิเวอร์พูล ผู้นำรัฐบาลบางท่านเคยจี้ว่า ลิเวอร์พูลนั้น เป็น Global Brand Name เพียงด้วยการพะยี่ห้อลิเวอร์พูลติดไปกับผลผลิตอันเกิดจากโครงการ ‘หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์’ ผลผลิตเหล่านี้ย่อมส่งออกกระชูดในอัตราเร่งระดับเดียวกับ Bullet Train ของญี่ปุ่น

สโมสรฟุตบอลยักษ์ใหญ่ล้วนมีนโยบายสร้างชื่อของตนให้เป็น Global Brand เพราะยี่ห้อนั้นมีมูลค่าการตลาด แต่ลิเวอร์พูลยังห่างชั้นจากแมนเชสเตอร์ยูไนเต็ดมาก ในปี 2546 สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมีรายได้จากการขายสินค้าที่ติดยี่ห้อลิเวอร์พูลเพียง 11.347 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง (เทียบกับ 9.726 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2545) การแสวงหารายได้ตามช่องทางนี้ยังขยายได้อีกมาก ดังนั้น จึงเป็นเรื่องไร้เดียงสาอย่างยิ่งที่จะคิดเอาเองว่า เมื่อไทยถือหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล (เพียง 30%) แล้วจะสามารถนำยี่ห้อลิเวอร์พูลมาใช้กับผลผลิตจากโครงการ ‘หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์’ ได้โดยสะดวกตาย โดยที่สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลไม่คิดค่าเครื่องหมายการค้า ความสำเร็จยิ่งขยายต่อไปได้อีก หากคิดเอาเองว่า สินค้าไทยจะมีป้ายโฆษณาครอบสนามโดยลิเวอร์พูลไม่คิดค่าโฆษณา แต่ผู้ที่มีความคิดไร้เดียงสาเช่นนี้มีตัวตนอยู่จริงๆ ในช่วงที่ Liverpool-Mania ขยายตัวดุจฟองสบู่

ผู้นำรัฐบาลพรรคไทยรักไทยนำเสนอนิวส์แทคส์ว่า ด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล วงการฟุตบอลไทยจะเติบโตอย่างก้าวกระโดด เพราะลิเวอร์พูลอยู่ในฐานะที่จะช่วยพัฒนา นักฟุตบอลไทย ความเป็นไปได้ในเรื่องนี้มีอยู่พอสมควร หากลิเวอร์พูลยอมรับเด็กไทยเข้า Liverpool Academy หรือส่งโค้ชมาฝึกปรีอวิทยายุทธ์นักฟุตบอลไทย ทั้งนี้ต้องมีการตกลงเงื่อนไขสำคัญที่ว่า ใครจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย หากไทยต้องการบริการจากสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ไทยก็ต้องเป็นผู้รับภาระค่าบริการ

การวาดวิมานในอากาศว่า ด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล นักฟุตบอลไทยสามารถประกาศศักดาในฐานะนักฟุตบอลสโมสรดังกล่าว นับเป็นฝันเฟื่องที่เข้าข้างตนเองมากจนเกินไป สโมสรฟุตบอลอาชีพไม่ว่าสโมสรใด มีอาจฟุ้งฟิง ‘เด็กเส้น’ ไม่ว่าจากประเทศใด สโมสรฟุตบอลจำเป็นต้องดำรงตำแหน่งผู้นำใน Football League เพราะมีผลต่อรายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากค่าผ่านประตูและรายได้จากการขายสิทธิการถ่ายทอดโทรทัศน์ ด้วยเหตุดังนี้ ผลการแข่งขันจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดระดับรายได้ของสโมสร สโมสรฟุตบอลจะมีผลการแข่งขันดีก็แต่

โดยสามารถซื้อนักฟุตบอลฝีเท้าเยี่ยม รวมทั้งผู้จัดการและโค้ชฝีมือดี ไม่มีผู้บริหารสโมสรคนใดที่สติปัญญาต่ำเตี้ยพอที่จะรับนักฟุตบอล 'เด็กเส้น' ไม่ว่าจะจากประเทศใด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บรรดามหาอำนาจกีฬาฟุตบอล ไม่มีประเทศใดซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ไม่ว่าจะจะเป็นบราซิล อาร์เจนตินา เยอรมนี อิตาลี และฝรั่งเศส สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลเองตกอยู่ในฐานะสโมสรชั้นสองใน Premier League ของอังกฤษ เพราะห่างชั้นจากสโมสรชั้นนำเป็นอันมาก จนต้องบีบให้ผู้จัดการออกจากตำแหน่งเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม 2547 ใครก็ตามที่คิดว่า ด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล วงการฟุตบอลไทยจะสามารถเติบโตอย่างก้าวกระโดด ใครคนนั้นอาจมีอาการทางสมอง หรือมีฉันทันอาจมุ่งหวังผลประโยชน์แฝงเร้น

ประชาชนคนไทยได้แต่รับรู้ว่ามีรัฐบาลต้องการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล แต่ไม่เคยรับทราบรายละเอียดของแผนการดังกล่าว ส่วนสำคัญเป็นเพราะผู้นำรัฐบาลมิได้มีความคิดที่ตกผลึก ในขั้นแรกโฆษกรัฐบาลให้สัมภาษณ์ว่า รัฐบาลจะใช้งบประมาณแผ่นดินซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ประหนึ่งว่าการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลให้ประโยชน์แก่สังคมไทยอย่างยิ่งยวด แต่แล้วเมื่อเผชิญเสียงวิพากษ์จากสาธารณชน รายละเอียดของแผนการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลก็ลึนไหล จนท้ายที่สุด การซื้อหุ้นกลายเป็นการขายห่วย

รัฐบาลกำหนดแผนการขายห่วยมูลค่า 10,000 ล้านบาท ห่วยใบละ 1,000 บาท จำนวน 10 ล้านใบ ในกรณีนี้ จะมีการจัดตั้งบริษัทเพื่อบริหารการขายห่วยและการซื้อหุ้นภายใต้การดูแลของกีฬาแห่งประเทศไทย โดยสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลให้เงิน 1 ล้านบาท เพื่อจดทะเบียนบริษัท ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า บริษัทนี้เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ ข้อที่แน่ชัดก็คือ บริษัทที่เพิ่งจัดตั้งเช่นนี้จะยังไม่สามารถจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ ในขณะที่ผู้นำรัฐบาลต้องการให้เป็นบริษัทจดทะเบียน และขุนนางบริวารพร้อมที่จะแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นบริษัทจดทะเบียนให้ได้ นอกจากนี้ ยังมีข้อโต้แย้งทางกฎหมายด้วยว่า บริษัทนี้มีอำนาจออกห่วยหรือไม่ ในเมื่อการออกห่วยเป็นอำนาจตามกฎหมายของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และรายได้จากการขายห่วยต้องแบ่งปันเป็นรายได้ของแผ่นดินหรือไม่ ในเมื่อกฎหมายสลากกินแบ่งรัฐบาลมีข้อกำหนดในเรื่องนี้

ด้วยเหตุที่จุดเน้นเปลี่ยนจากการซื้อหุ้นมาเป็นการขายห่วย ผู้นำรัฐบาลจึงกำหนดสิ่งจูงใจในการขายห่วย ด้วยการกำหนดรางวัลห่วยรวม 11,316 รางวัล (ดูตาราง) รางวัลที่หนึ่ง 1,000 ล้านบาท รางวัลเลขท้าย 3 ตัวรางวัลละ 50,000 บาท ในกรณีนี้ บริษัทที่ตั้งขึ้นจะต้องจ่ายรางวัลห่วยรวมทั้งสิ้น 4,000 ล้านบาท แต่ขายห่วยได้ 10,000 ล้านบาท (หากขายได้หมด) ใช้ไปในการซื้อหุ้นสโมสรลิเวอร์พูล 4,600 ล้านบาท คงเหลือ 1,400 ล้านบาท โดยที่ต้นทุนการขายห่วยในการจำหน่ายห่วยด้วย

ผมเป็นสัตว์เศรษฐกิจไม่ต่างจากผู้นำรัฐบาล หากผมจะพิจารณาซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอล ลิเวอร์พูล ผมจำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ฐานะการเงินของสโมสรดังกล่าว ผมคงไม่ซื้อหุ้นเพียงเพื่อความภาคภูมิใจแห่งชาติ ในเรื่องนี้ ผมพบว่า รัฐบาลมีได้ใส่ใจให้ข้อมูลที่สมบูรณ์แก่ประชาชน มีแต่การโฆษณาชวนเชื่อ จนถึงขั้นมีการสร้างกระแสข่าวในสัปดาห์ที่สองของเดือนพฤษภาคม 2547 ว่า ลิเวอร์พูลตกลงขายหุ้นให้ไทยแล้ว โดยที่ไม่มีข่าวจากลิเวอร์พูล ข่าวการขายหุ้นลิเวอร์พูลให้ไทยที่เผยแพร่ในอังกฤษในช่วงเวลาดังกล่าวล้วนอ้างอิงแหล่งข่าวจากประเทศไทย ได้อ้างอิงแหล่งข่าวจากสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลไม่ แม้จนอย่างสูญหายเดือนพฤษภาคมก็ยังไม่มีความชัดเจนว่า ลิเวอร์พูลจะขายหุ้นแก่ไทยหรือไม่

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมีได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน การซื้อหุ้นจึงต้องอาศัยการเจรจาโดยตรง การหารายได้จากการซื้อขายแพงทำได้ยาก หากผมซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล แล้วมิได้รับผลตอบแทนดังกล่าวทิ้ง ผมต้องหาผู้ซื้อเอง หรือมิฉะนั้นก็ต้องหานายหน้าช่วยขายหรือขายให้แก่บริษัทที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น ผมไม่แน่ใจว่า หากประชาชนคนไทยทุกคนแห่กันขายหุ้นลิเวอร์พูล บริษัทดังกล่าวอยู่ในฐานะที่จะรับซื้อได้หมดหรือไม่ ในประการสำคัญหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลไม่มีราคาตลาดที่จะอ้างอิงได้ ราคาจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย สำหรับผู้ซื้อรายย่อย อำนาจต่อรองนี้ไม่มีเลย

สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมีฐานะการเงินดีพอใช้ แต่ไม่ถึงกับดีเลิศ สโมสรมีรายได้ 102.504 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2546 เทียบกับ 98.668 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2545 แต่กำไรก่อนเสียภาษีในปี 2546 ตกต่ำลงมาก กล่าวคือ ได้เพียง 3.641 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง เทียบกับ 9.092 ล้านปอนด์สเตอร์ลิงในปี 2545 ทั้งนี้เป็นผลจากการทุ่มค่าใช้จ่ายในการซื้อนักฟุตบอล โดยที่นักฟุตบอลหลายคนมีอาจสร้างผลผลิตในรูปรายได้แก่สโมสร รายจ่ายในรูปเงินเดือนและผลตอบแทนอื่นที่จ่ายให้นักฟุตบอลอยู่ในระดับสูงยิ่ง ครั้งหนึ่งในปี 2543 เคยสูงถึง 85% ของรายได้ ผู้บริหารสโมสรพยายามลดอัตราส่วนนี้ตามลำดับจนเหลือ 52% ในปี 2546 กระนั้นก็ตาม ยังอยู่ในขีดอันตรายตามมาตรฐานของสำนักบัญชี Deloitte and Touche ผู้ตรวจสอบบัญชีสโมสรฟุตบอลยักษ์ใหญ่ในยุโรป ซึ่งกำหนด Rule of Thumb ว่า สโมสรฟุตบอลที่จ่ายเงินเดือนและผลตอบแทนอื่นแก่นักฟุตบอลเกินกว่า 50% ของรายได้ จะเผชิญฐานะการเงินอันอ่อนแอ

ด้วยเหตุที่สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมีกำไรก่อนหักภาษีในปี 2546 น้อย จึงมิได้จ่ายเงินปันผลในปีนั้น ในปัจจุบัน สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลกำลังสร้างสนามใหม่ขนาดความจุ 60,000 ที่นั่ง โดยใช้งบประมาณ 120 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง ซึ่งตามกำหนดการจะเปิดใช้ในฤดูการแข่งขัน 2549/2550 สนามใหม่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนคุ้มการลงทุนภายในกำหนดเวลา 15 ปี ในระหว่างนี้ การไม่จ่ายเงินปันผลอาจเป็นนโยบายหลักของลิเวอร์พูล

ประชาชนที่มีความมุ่งมั่นซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล แต่ไม่ชอบเล่นหวย ย่อมต้องผิดหวัง เพราะรัฐบาลผูกหุ้นกับหวยเข้าด้วยกัน มีหน้าค่าจ่ายเงินซื้อหวย 1,000 บาท มีสิทธิได้หุ้นมูลค่าเพียง 200 บาทเท่านั้น โดยที่หุ้นดังกล่าวเป็นเพียงหุ้นบริษัทที่จัดตั้งขึ้น หาใช้หุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลไม่

สำหรับนักเล่นหวย คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า หวยลิเวอร์พูลมีสิ่งจูงใจมากน้อยเพียงใด คำตอบก็คือ ความเป็นไปได้ที่จะถูกรางวัลมีอยู่ไม่มาก เพราะหวย 10 ล้านใบ มีรางวัลเพียง 11,316 รางวัล โอกาสที่จะถูกรางวัลมีอยู่เพียง 0.00011316 (ดูตาราง)

ด้วยเหตุดังที่อธิบายข้างต้นนี้ ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจผู้มีรายได้น้อย ผมคงมีบ้างอาจซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล และในเมื่อผมไม่ชอบเล่นการพนัน ผมจึงไม่ซื้อหวยลิเวอร์พูล ข้อสำคัญ การซื้อหวยแม้จะได้หุ้น แต่มีใช้หุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลดังที่โฆษณาชวนเชื่อ

เมื่อแรกที่มีการชูประเด็นการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล สาธารณชน รวมทั้งผมต่างเข้าใจว่า ท่านนายกรัฐมนตรีจะควักกระเป๋าซื้อเอง แต่แล้วภาพการควักกระเป๋าเองค่อยๆ เลือนหายไป เพราะท่านนายกรัฐมนตรีเปล่งมธุรสวาจาว่า ต้องการให้ประชาชนคนไทยมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ผู้คนจำนวนมากเริ่มตั้งข้อกังขาว่า เหตุใดท่านนายกรัฐมนตรีไม่ร่วมควักกระเป๋า (สัก 4,000 ล้านบาท) ร่วมซื้อกับประชาชน ในเมื่อการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลเป็นการประกาศศักดาแห่งชาติ อีกทั้งได้ความภาคภูมิใจแห่งชาติ ความก้าวหน้าของวงการฟุตบอล และความรุ่งโรจน์ของประเทศไทย

ในฐานะผู้แอบชื่นชมท่านนายกรัฐมนตรีข้างสังเวียนการเมือง ผมรู้สึกผิดหวังที่ท่านนายกรัฐมนตรีไม่ควักกระเป๋าซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล และรู้สึกผิดหวังยิ่งกว่าที่การกำหนดนโยบายการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลดังกล่าวมิได้ตกผลึกก่อนการประกาศต่อสาธารณชนประพฤติกรรม ‘พูดก่อนคิด’ กำลังทำลายความน่าเชื่อถือของท่านนายกรัฐมนตรีเอง ในประการสำคัญ รัฐบาลยื่นหยัดที่จะขายหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เพราะต้องการลดบทบาทของรัฐบาลในกิจการการไฟฟ้า แต่รัฐบาลกลับเข้าไปมีบทบาทในกิจการการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอล

ในด้านหนึ่ง รัฐบาลรณรงค์ต่อต้านและปราบปรามยาบ้า แต่ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลกลับส่งเสริมให้ประชาชนเล่นหวย

ผมได้แต่ภาวนาให้พระสยามเทวาธิราชโปรดช่วยประเทศไทยด้วย

ตารางที่ 1
รางวัลหอยลิเวอร์พูล

ระดับรางวัล	เงินรางวัล (ล้านบาท)	จำนวนรางวัล	รายจ่ายรางวัล (ล้านบาท)
1	1,000	1	1,000
2	200	5	1,000
3	50	10	500
4	3	100	300
5	1	200	200
เลขท้าย 4 ตัว	0.5	1,000	500
เลขท้าย 3 ตัว	0.05	10,000	500
รวม	-	11,316	4,000

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”
หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 พฤษภาคม 2547

แบบจำลองบริษัท กทท.กับการซื้อหุ้นลิเวอร์พูล

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เปลี่ยนสำเนียงเสนาะ "ถอยดีกว่า ไม่เอาดีกว่า" เมื่อนโยบายการ ขายหวยเพื่อซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลถูกต่อต้านจากประชาสังคมไทย ท่านนายกรัฐมนตรีให้ เหตุผล "ถอยดีกว่า ไม่เอาดีกว่า" ว่า เป็นเพราะการหาเงินด้วยการขายหวยเป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง คนยากจนอาจพากันเล่นหวยลิเวอร์พูล เพราะมีรางวัลก้อนงามจูงใจ ทั้งที่รัฐบาลต้องการขายหวย แก่ผู้มีอันจะกิน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงเดินหน้าซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลอังกฤษต่อไป เพียงแต่ เปลี่ยนแปลงวิธีการระดมเงินทุนเท่านั้น

ท่านนายกรัฐมนตรีแสดงความกล้าหาญที่ยอม "ถอยดีกว่า ไม่เอาดีกว่า" แต่ผมใคร่ขอ เรียนว่า นโยบายการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลโดยพื้นฐานเป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้อง มิเพียงแต่ วิธีการระดมเงินจะไม่ถูกต้องเท่านั้น

ผมมีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจสโมสรฟุตบอล เพราะมิใช่กิจการหรือหน้าที่ของรัฐบาล ในเมื่อรัฐบาลพรรคไทยรักไทยประกาศนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจาก ภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) โดยอ้างว่า วิสาหกิจเอกชนมีประสิทธิภาพในการ ประกอบการสูงกว่าวิสาหกิจของรัฐ ถึงกับพยายามนำหุ้นการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยออก ขายในตลาดหลักทรัพย์ การดำเนินนโยบายในแนวทางที่ไม่มีเหตุผลสอดรับกันปรากฏอย่าง เด่นชัด ในด้านหนึ่งรัฐบาลพยายามแปรรูป กฟผ. ทั้งที่กิจการการไฟฟ้ากระทบต่อความผาสุกของ ประชาชนและความมั่นคงของชาติ ในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลพรรคไทยรักไทยพยายามซื้อกิจการ รถไฟฟ้า รวมถึงลดจรรยาบรรณซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล การณ์ทั้งหมดนี้สะท้อนให้เห็นความสับสน ของรัฐบาลในการกำหนดบทบาททางเศรษฐกิจของรัฐบาลอย่างชัดเจน

การซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลไม่ว่าจะเป็นสโมสรใด มีอาจก่อโรคผลดังที่ผู้นำพรรคไทย รักไทยกล่าวอ้างและพยายามโฆษณาชวนเชื่อ ไม่ว่างจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานฟุตบอลใน ประเทศ หรือประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจไทย หากการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลให้ประโยชน์ถึง ปานนี้ นานาประเทศก็คงพากันเลือกยุทธวิธีนี้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ประเทศมหาอำนาจในกีฬา ฟุตบอลและประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจมิได้เติบโตใหญ่ด้วยการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลแม้แต่ ประเทศเดียว

ผู้นำรัฐบาลและบริวารที่ปรึกษาพากันประโคมข่าวว่า การซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอล ลิเวอร์พูลจะได้ Global Brand เป็นผลพลอยได้ แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า การนำยี่ห้อลิเวอร์พูลไปติด

เป็นยี่ห้อสินค้าจากโครงการ "หนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์" ต้องจ่ายค่าเครื่องหมายการค้า ดังนั้นจึงต้องประเมินว่า รายได้ที่ได้จากการขายสินค้าเพิ่มขึ้นคุ้มกับรายจ่ายค่าเครื่องหมายการค้าหรือไม่ ทั้งนี้ไม่มีหลักประกันว่า แฟนสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลจะภักดีต่อยี่ห้อถึงกับตามไปซื้อสินค้า OTOP ไทย โดยไม่คำนึงถึงว่า สินค้านั้นจะให้สรรพประโยชน์ในการบริโภคหรือไม่

ในเมื่อนโยบายการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมิได้ให้ประโยชน์ที่ชัดเจนแก่สังคมไทย รัฐบาลสมควรเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจสโมสรฟุตบอล หากแก้แค้นหรือเจ้าสัวรายหนึ่งรายใดจะซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมาประดับบารมีก็เป็นเรื่องของแก้แค้นหรือเจ้าสัวรายนั้น

การชี้้นำในการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล โดยปราศจากแผนและวิธีการระดมเงินที่ชัดเจน มิเพียงแต่สร้างความสับสนแก่สาธารณชนเท่านั้น แต่ยังความสับสนในหมู่ผู้นำรัฐบาลและข้าราชการอีกด้วย เพราะแผนและวิธีการเปลี่ยนแปลงเกือบทุกวัน จนในที่สุดจบลงที่แผนที่ผมเรียกว่า "แบบจำลองบริษัท กทท."

ผมขอเรียนว่า แบบจำลองบริษัท กทท. เป็นวิธีการที่ไม่ชอบมาพากล ซึ่งผู้ที่ก่อบริด้วยสุจริตธรรมพึงหลีกเลี่ยง

รัฐบาลต้องการให้การกีฬาแห่งประเทศไทย (กทท.) เป็นเจ้าภาพในการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ทั้งนี้ด้วยการตั้งบริษัทลูกเป็นกลไกในการนี้ ผมตั้งชื่อบริษัทลูกของ กทท. ว่า "บริษัท กทท." เพื่อให้เข้าใจง่าย พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 ให้อำนาจ กทท. ในการจัดตั้งบริษัทธุรกิจได้หรือไม่ เป็นประเด็นที่ถกเถียงกันได้ ในฐานะคนที่มีความรู้กฎหมายไม่มากและไม่เคยทำหน้าที่เนติบริกร ผมไม่เข้าใจว่า องค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ "...มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมการกีฬาและควบคุมการดำเนินกิจการกีฬาได้กว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่ง..." เหตุใดจึงสามารถประกอบธุรกิจได้ ไม่มีบทบัญญัติใดๆในกฎหมายนี้ที่ให้อำนาจ กทท. ประกอบธุรกิจโดยชัดเจน สถานะของบริษัท กทท. ก่อให้เกิดข้อกังขาและสงกลิ่นความไม่ชอบมาพากลอย่างรุนแรง ในเบื้องต้น ผู้นำรัฐบาลไม่ต้องการให้บริษัท กทท. เป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะคงมีความกระดากใจที่รัฐบาลชูนโยบายการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ แต่กลับมาจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า ในเมื่อบริษัท กทท. มิได้ตั้งใจให้เป็นรัฐวิสาหกิจ เหตุใด กทท. จึงเจ้ากี้เจ้าการในการจัดตั้งบริษัทนี้ ในเวลาต่อมาผู้นำรัฐบาลบางภาคส่วนเริ่มกล่าวถึงบริษัท กทท. ในฐานะรัฐวิสาหกิจ

ตามแผนการของรัฐบาล สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีมติจัดสรรเงิน 1 ล้านบาทให้ กทท. จัดตั้งบริษัทลูกเพื่อซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล และให้บริษัท กทท. ออกหน่วยขายแก่ประชาชน อำนาจในการออกหน่วยเป็นอำนาจผูกขาดของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อันเป็นที่มาของแรงดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากประชาชน การปล่อยถ่ายอำนาจการออกหน่วยไปให้แก่บริษัท

กกท.มีผลในการถ่ายโอนกำไรจากการผูกขาดจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปให้แก่บริษัท กกท. โดยที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมิได้รับผลต่างตอบแทน ผู้กุมอำนาจการบริหารจัดการ บริษัท กกท. อยู่ในฐานะที่จะสวาปามกำไรจากการผูกขาดนี้ หากการบริหารจัดการบริษัท ปราศจากธรรมาภิบาล

การถ่ายเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อจัดตั้งบริษัท กกท. และการปล่อยถ่าย อำนาจการออกหน่วยไปให้บริษัท กกท. เป็นเรื่องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นประเด็นข้อกฎหมาย ที่ถกเถียงกันได้ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นขุมทรัพย์ที่รัฐบาลพรรค ไทยรักไทยใช้ฉ้อฉลไปดำเนินนโยบายต่างๆ บางนโยบายก็เป็นคุณต่อแผ่นดิน แต่การถ่ายเงินและ การปล่อยถ่ายอำนาจการออกหน่วยไปให้บริษัท กกท. โดยที่ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า บริษัท กกท. มีสถานะ เป็นวิสาหกิจเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจน่าจะเป็นประพัตติกรรมที่ไม่ชอบมาพากล เหตุใดรัฐบาลจึง สามารถฉ้อฉลเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไปใช้ในโครงการอะไรก็ได้ ช่องโหว่ดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นโทษมากกว่าเป็นคุณต่อระบบการคลัง เพราะการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณปลดปล่อยจากการ ถ่วงดุลและการตรวจสอบจากรัฐสภา

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 ระบุไว้อย่าง ชัดเจนว่า เงินที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้รับจากการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาล ให้จัดสรร ดังนี้

- (1) ร้อยละ 60 เป็นเงินรางวัล
- (2) ไม่น้อยกว่าร้อยละ 28 เป็นรายได้แผ่นดิน
- (3) ไม่เกินกว่าร้อยละ 12 เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร ซึ่งรวมทั้งค่าใช้จ่ายในการ จำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลด้วย

บทบัญญัติในมาตรา 22 ไม่ถือกฏให้ฝ่ายบริหารฉ้อฉลได้ ยกเว้นการฉ้อฉลจาก (3) ใน ส่วนที่เป็นค่าใช้จ่ายการบริหาร ซึ่งไม่น่าจะเป็นการฉ้อฉลที่ชอบด้วยเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ใน ประการสำคัญ กฎหมายฉบับนี้มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลปล่อยถ่ายอำนาจ การออกหน่วยให้ผู้อื่น

ตามแผนการของผู้นำรัฐบาล บริษัท กกท. จะจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่ง ประเทศไทยด้วย แต่การเป็นบริษัทจดทะเบียนต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ ของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย บริษัทที่เพิ่งจัดตั้งมีอาจแปรสภาพเป็นบริษัทจดทะเบียนโดย ฉับพลัน แต่ผู้บริหารระดับสูงของตลาดหลักทรัพย์รัฐบาลอย่างยิ่ง จนก่อให้เกิดคำถามว่า ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นของใคร

แผนการที่จะให้บริษัท กทท. เป็นบริษัทจดทะเบียน นอกจากจะทำให้บริษัท กทท. ระดมทุนจากตลาดหลักทรัพย์ได้แล้ว หุ้นบริษัท กทท. ยังเป็นกลไกในการปันหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ได้ด้วย ซึ่งอาจช่วยเสริมความคึกคักของตลาด

ตามแผนการของผู้นำรัฐบาล บริษัท กทท. ประกอบธุรกรรมเพียง 2 ประเภท ด้านหนึ่งซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล อีกด้านหนึ่ง ขายหอย รายได้จากการถือหุ้นมีเฉพาะแต่เงินปันผลที่ได้รับจัดสรรจากสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล ซึ่งมีสภาวะความไม่แน่นอนอย่างสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า สโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลจำเป็นต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ในการสร้างสนามใหม่ รายได้ที่เป็นกอบเป็นกำมาจากการขายหอยจำนวน 10,000 ล้านบาท จ่ายเงินรางวัล 4,000 ล้านบาท และจ่ายเงินซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล 4,600 ล้านบาท คงเหลือเงิน 1,400 ล้านบาท ซึ่งยังมีได้หักค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายหอย ดังนี้ จะเห็นได้ว่า ด้วยการปล่อยถ่ายอำนาจการขายหอยจากสำนักสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัท กทท. มีกำไรจากการขายหอยระดับพันล้านบาท ทั้งนี้เป็นผลมาจากการใช้อำนาจทางการเมือง ผลที่ตามมาคือ บริษัท กทท. นอกจากจะมีสินทรัพย์ในรูปเงินสดระดับพันล้านบาทแล้ว ยังได้หุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลเป็นสินทรัพย์อีกด้วย โดยที่ผู้ที่ข้องเกี่ยวกับบริษัท กทท. มิได้ควักกระเป๋าตัวเองแม้แต่สตางค์แดงเดียว

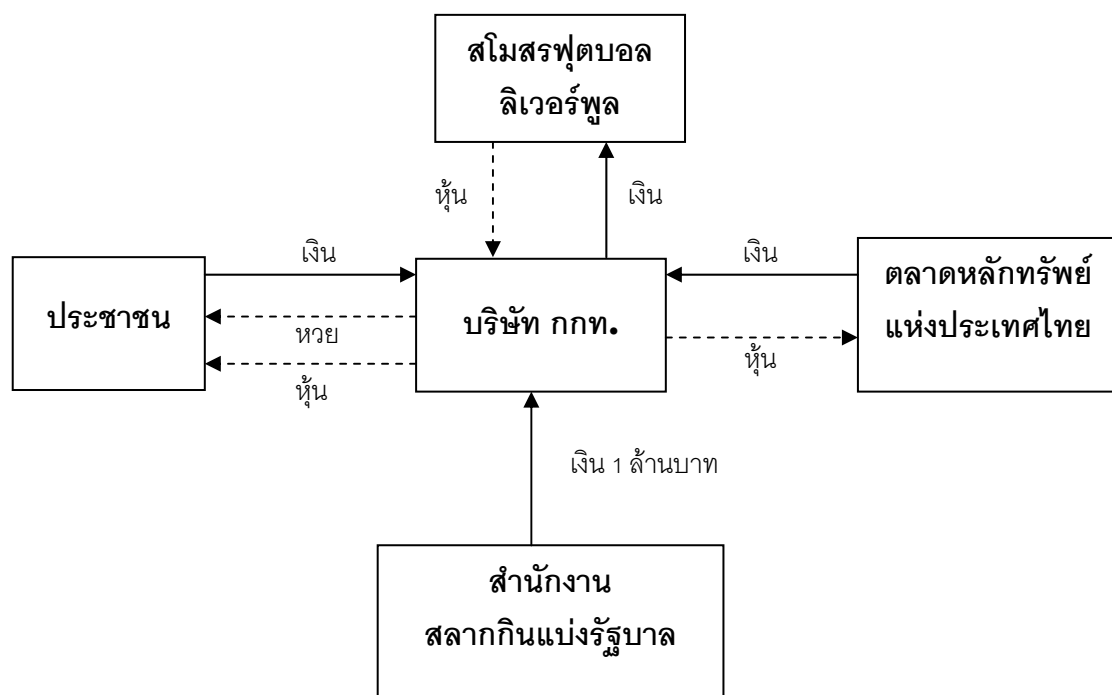
ประชาชนที่ซื้อหอยจากบริษัท กทท. 1,000 บาท จะได้ถือหุ้น 200 บาท หุ้นที่ถือนี้เป็นหุ้นบริษัท กทท. หากใช้หุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลตามที่โฆษณาชวนเชื่อไม่ (ดูแผนภาพ)

ไม่ทันที่บริษัท กทท. จะจัดตั้งขึ้น การเจรจาซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลเริ่มต้นขึ้นแล้ว บริษัท กทท. มิเพียงแต่มีได้แต่งตั้งคณะผู้แทนการเจรจา หากยังมีได้กำหนดเงื่อนไขการเจรจา ด้วยการเดินหน้าในการเจรจามาจากการสั่งการของนายกรัฐมนตรีแต่เพียงผู้เดียว หากนายกรัฐมนตรีต้องการซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลเอง นายกรัฐมนตรีชอบที่จะตั้งตัวแทนได้ แต่ต้องรับภาระต้นทุนการเจรจาเอง

ในเมื่อการเจรจาเพื่อซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลใช้ทรัพยากรของแผ่นดิน และองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อการนี้ กทท. เข้าไปร่วมถือหุ้น กระบวนการเจรจาก็ต้องกระทำด้วยความโปร่งใส จึงจะเป็นปฏิบัติการอันชอบด้วยสุจริตธรรม ประชาชนควรจะได้รับรู้เงื่อนไขการเจรจารวมทั้งราคาหุ้นที่ตกลงจ่าย ในเมื่อสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูลมิได้จดทะเบียนใน London Stock Exchange ย่อมไม่มีราคาหุ้นในตลาดที่อ้างอิงได้ ราคาหุ้นที่จะซื้อจะขายจึงขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย ความไม่โปร่งใสในกระบวนการเจรจาก็ให้เกิดข้อกังขาในใจประชาชน โดยเฉพาะในประเด็นที่ว่า ราคาหุ้นที่จ่ายแพงเกินไปหรือไม่ ในเมื่อการจ่าย Kickbacks เป็นประเพณีกรรมปกติในวงการฟุตบอลอังกฤษ ข้อกังขาเช่นนี้จะหมดไป หากกระบวนการเจรจาเป็นไปอย่างโปร่งใส

แบบจำลองบริษัท กทท. เป็นแบบจำลองการจัดตั้งบริษัทธุรกิจ โดยอาศัยอำนาจทางการเมือง ในกรณีนี้ได้แก่ การปล่อยถ่ายอำนาจการออกหวยจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล บริษัทมีเงินทุนสำหรับการประกอบการจากกำไรที่ได้จากการขายหวย โดยที่ผู้เกี่ยวข้องมิได้ควักกระเป๋าตัวเองแม้แต่สตางค์แดงเดียว แบบจำลองบริษัท กทท. จึงเปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากการใช้อำนาจทางการเมืองนั้น ไม่ต่างจากสภาพการณ์ในทศวรรษ 2490 และทศวรรษ 2500 ความไม่ชอบมาพากลของแบบจำลองบริษัท กทท. ปราบฏโดยชัดแจ้ง

แผนผังแสดงการระดมเงินซื้อหุ้นสโมสรฟุตบอลลิเวอร์พูล



หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในคอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 10 มิถุนายน 2547