

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ระบบการเมืองการปกครอง กับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจย่อมแตกต่างกันไปตามรูปแบบของการเมืองการปกครอง ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภานับเป็นกลไกสำคัญที่บีบบังคับให้พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจำต้องดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่จะก่อประโยชน์สุดแก่ประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้ง กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ จึงเป็นกระบวนการที่มีการสนองตอบซึ่งกันและกันระหว่างชนชั้นปกครองกับประชาชน แต่ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ ไม่มีกลไกทางการเมืองที่จะบีบบังคับให้ผู้ปกครองดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ

ในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ การเมืองการปกครองของไทยยังคงมีลักษณะเป็นคณาธิปไตย แม้ว่าโดยรูปแบบจะมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถูกคานอำนาจโดยวุฒิสภา ซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาล จนถึงขนาดที่มีอาจทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของปวงชนชาวไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยสาระสำคัญจึงเพียงแต่สะท้อนพฤติกรรมชนิด 'มือถือสาก ปากถือศีล' ของชนชั้นปกครองไทยเท่านั้นเอง

ภายใต้ระบอบการปกครองแบบคณาธิปไตย ราษฎรไทยถูกลดทอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาของบ้านเมือง และสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของประเทศชาติ ผู้แทนราษฎรไม่เพียงแต่ไม่สามารถสื่อปัญหาของประชาชนให้ผู้ปกครองรับรู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากทว่ายังไม่สามารถผลักดันให้มันนโยบายเศรษฐกิจเพื่อมวลชนอีกด้วย ส่วนผู้ปกครองนั้นเล่าก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อราษฎร หากแต่รับผิดชอบต่อชนชั้นปกครองที่ผลักดันให้ตนมีอำนาจ ผู้ปกครองจะมีความเอื้ออาทรต่อราษฎรหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับเจตจำนงของตัวผู้ปกครองเอง

ภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจึงเป็นกระบวนการที่มีการสนองตอบภายในชนชั้นปกครองด้วยตนเอง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ในหมู่ชนชั้นปกครอง โดยผลประโยชน์จะตกแก่ทวยราษฎร์ก็ต่อเมื่อมีการรวมพลังในการเรียกร้องอย่างเข้มแข็ง หรือ มิฉะนั้นก็ต่อเมื่อประชาชนประสบความสำเร็จอย่างแสนสาหัส ซึ่งหากมิได้มีการเยียวยาวิชา จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในสังคม

นโยบายเศรษฐกิจมาจากไหน?

หากเราอุปมาอุปไมยนโยบายเศรษฐกิจเสมือนหนึ่งสินค้าหรือผลผลิตชนิดหนึ่ง ย่อมต้องมีทั้งผู้นำเสนอหรือผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจฝ่ายหนึ่ง กับผู้เรียกร้องหรือผู้บริโภคนโยบายเศรษฐกิจอีกฝ่ายหนึ่ง

ข้อเท็จจริงในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปรากฏว่า ผู้นำเสนอหรือผู้ผลิตนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญประกอบด้วยคณะบุคคลที่ร่วมรัฐบาล ข้าราชการประจำ และ คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี โดยที่สภาผู้แทนราษฎรเกือบมิได้มีบทบาทในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจเลย ข้าราชการประจำยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เป็นเหตุให้นักสังคมศาสตร์บางท่านจำแนกกระบวนการเมืองการปกครองของไทยว่าเป็น *ระบอบ เสนาธิปไตย* (Bureaucratic Polity) การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางการเงินและการคลังส่วนใหญ่ ยังคงเกิดขึ้นจากการผลักดันของข้าราชการประจำ

คณะบุคคลที่ร่วมรัฐบาลมีส่วนผลิตนโยบายเศรษฐกิจอยู่บ้าง แต่มักจำกัดแต่นโยบายเศรษฐกิจเฉพาะเรื่อง ในยุครัฐบาลเปรม 1 ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจนเสถียร ซึ่งรับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ มีส่วนผลักดันโครงการสร้างงานในชนบท มีส่วนกำหนดนโยบายอ้อยและน้ำตาล ตลอดจนนโยบายน้ำมัน ในยุครัฐบาลเปรม 2 และ 3 สมาชิกคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีซึ่งเปลี่ยนสถานะมาเป็นรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงนโยบายอ้อยและน้ำตาล และนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการให้คำแนะนำในการนำเสนอ นโยบายเศรษฐกิจอยู่บ้างในรัฐบาลเปรม 1 แต่บทบาทที่สำคัญซึ่งได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีก็คือ การกลั่นกรองนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งนำเสนอโดยทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู และการเฝ้าติดตามการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของทีมเศรษฐกิจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม บทบาทของที่ปรึกษาในการผลิตนโยบายเศรษฐกิจมีมากขึ้นในรัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 เมื่อทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจนเสถียรพ้นจากตำแหน่ง และสมาชิกคณะที่ปรึกษาฯ กระโดดเข้ารับตำแหน่งแทน

ในด้านผู้เรียกร้องหรือผู้บริโภคนโยบายเศรษฐกิจ เราจะเห็นได้ว่า การเรียกร้องที่มีประสิทธิผลมักจะมีมาจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มพ่อค้า นายทุน

และนายธนาคารพาณิชย์ การมอบอำนาจการบริหารนโยบายเศรษฐกิจให้แก่ทีมเศรษฐกิจของ นายบุญชู โรจนเสถียรในรัฐบาลเปรม 1 มีผลเสมือนหนึ่งการมอบอำนาจให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ ทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้นั่นเอง

การจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ (กรอ.) นับตั้งแต่กลางปี 2524 เป็นต้นมา มีผลเสมือนหนึ่งการจัดตั้งองค์กรและกลไกเพื่อให้กลุ่ม พ่อค้า นายทุน และนายธนาคารพาณิชย์เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจเพื่อ ผลประโยชน์แห่งตนได้โดยง่าย แต่ในขณะเดียวกันประชาชนคนเดินถนน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่ม ชนผู้ยากไร้กลับไม่มีองค์กรและกลไกถาวรในการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจ การรวมพลังของมวลชนเพื่อผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อทวยราษฎร์เกิดขึ้น ชั่วครั้งชั่วคราว เมื่อมีปัญหาการครองชีพอย่างรุนแรงเท่านั้น สื่อมวลชนและนักวิชาการที่อยู่ นอกสังเวียนแห่งอำนาจไม่สามารถผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

โดยเหตุที่กลุ่มพ่อค้า นายทุน และนายธนาคารพาณิชย์สามารถเรียกร้องให้มีการ เปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพโดยผ่านองค์กรที่จัดตั้งโดยรัฐบาล ผลที่เกิดขึ้น ก็คือ การเปลี่ยนแปลงนโยบายและมาตรการทางเศรษฐกิจหลายต่อหลายกรณีเป็นผลจากการ ประนีประนอมผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวนี้ สภาพ การณ์ดังที่พรรณนามานี้ จึงยากที่นโยบายเศรษฐกิจเพื่อมวลชนจะถือกำเนิดขึ้นมาได้

ความไร้เอกภาพของแนวนโยบาย :

เอกลักษณ์ของเอกบุรุษ

พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ขึ้นสู่สังเวียนแห่งอำนาจด้วยการผลักดันของกลุ่ม ทหารยังเติร์ก และด้วยความเห็นชอบของพรรคการเมืองฝ่ายค้านในยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ชื่อเสียงกิตติคุณของพลเอกเปรมในด้านความซื่อสัตย์สุจริตมีส่วนช่วยจุดประกายแห่ง ศรัทธาในหมู่ประชาชนได้เป็นอันมาก พลเอกเปรมเป็นความหวังใหม่ของสังคมไทย และด้วยเหตุ ดังนั้น ในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี พลเอกเปรมจึงสามารถดึงนักวิชาการที่มี ความซื่อตรงต่อวิชาชีพมาร่วมงานได้โดยไม่ผู้ยากลำบาก ดังกรณีของนายเขียน ธีระวิทย์ และนาย เสน่ห์ จามริก เป็นอาทิ

แต่ในทันทีที่พลเอกเปรมก้าวขึ้นสู่เวทีแห่งอำนาจ พลเอกเปรมก็ต้องเริ่มเรียนรู้ วิธีการแบ่งปันผลประโยชน์ แม้ในการแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีนั่นเองก็ยังคงมีการ แบ่งปันตำแหน่งแก่ตัวแทนอำนาจทางการเมืองกลุ่มต่างๆ พลเอกเปรมจึงมีที่ปรึกษาหลายคน ที่เป็น “เด็กฝาก” ที่ปรึกษาบางคนเคย ‘ปลอ่ยไก่อ’ ถึงกับเอ่ยเอื้อนวิพากษ์วิจารณ์ภาษีมรดก

ที่มีการจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน ทั้งๆที่ในขณะนั้นไม่มีการจัดเก็บภาษีมรดกแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม การเสนอรายชื่อคณะที่ปรึกษาส่วนใหญ่มาจากกลุ่มทหารยังเดี๋ยง โดยที่ต้องมีการแจกจ่ายตำแหน่งที่ปรึกษาเพื่อการประนีประนอมผลประโยชน์ทางการเมืองดังกล่าวนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่พบว่า คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีประกอบด้วยบุคคลที่มีทหรณะแตกต่างกันอย่างมาก ตั้งแต่ขวาจัดไปจนถึงซ้ายจัด หลายต่อหลายคนเคยมีประวัติในการต่อสู้เพื่อความเป็นธรรมในสังคม แต่หลายคนก็เคยทำงานรับใช้รัฐบาลเผด็จการถนอม – ประภาส ด้วยความเต็มใจยิ่งมาแล้ว

ในการตระเตรียมเพื่อจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 แต่เดิมนั้นได้กำหนดที่จะแบ่งปันตำแหน่งรัฐมนตรีให้แก่พรรคการเมืองต่างๆที่ร่วมรัฐบาล โดยให้นักวิชาการที่เป็นกลุ่มแกนดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารนโยบายต่างๆเป็นไปอย่างมีหลักวิชาการมากขึ้น แต่ความจำเป็นทางการเมืองในรัฐสภา ทำให้พลเอกเปรมต้องดึงพรรคกิจสังคมเข้าร่วมรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เอง ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียรจึงเข้ามามีบทบาทในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลเปรม 1

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ โดยแบ่งแยกทีมที่ปรึกษากับทีมปฏิบัติการออกจากกัน มีลักษณะเสมือนหนึ่งการแบ่งแยกและปกครอง (Divide and Rule) ทั้งนี้มีข้อเท็จจริงอันเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า ทีมที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลเปรม 1 อันมีนายไพจิตร เอื้อทวีกุล เป็นผู้นำ มีแนวความคิดพื้นฐานแตกต่างจากนายบุญชู โรจนเสถียรเกือบโดยสิ้นเชิง ข้อแตกต่างในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ ทีมที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีเน้นเป้าหมายการแก้ปัญหาความยากจนและความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ส่วนทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูเน้นเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ปรากฏว่า ความขัดแย้งระหว่างทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเริ่มเกิดขึ้นในทันทีที่การจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 แล้วเสร็จ แนวนโยบายของรัฐบาลที่ต้องแถลงต่อรัฐสภาเป็นจุดแรกที่เกิดความขัดแย้ง

ในการปราศรัยต่อประชาชนเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2523 พลเอกเปรมกล่าวว่า “... ปัญหาหลักของชาติที่จะต้องคิดแก้ไขอย่างจริงจังและรีบด่วน คือ ปัญหาความยากจน ความขาดแคลนแร้นแค้นของพี่น้องชาวไทย ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ...” แต่แนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม ศกเดียวกันนั้น กลับมิได้เน้นประเด็นปัญหาความยากจนอย่างกระจ่างชัด และหลายต่อหลายกรณียังคงแสดงความพะวงต่อเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เป็นผลจากความขัดแย้งระหว่างทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ทั้งนี้ปรากฏว่า คณะที่ปรึกษาเสนอให้กำหนดนโยบายภาษีอากร โดยเน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม

ในการกระจายรายได้ แต่ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูยังคงต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือ ในการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจเพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรี ได้โอนอ่อนผ่อนตามความเห็นของทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู ซึ่งสร้างความผิดหวังแก่ที่ปรึกษา บางคนเป็นอันมาก

ความจำเป็นที่จะต้องประนีประนอมและประสานความคิดที่แตกต่างกันระหว่าง ทีมที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีกับทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้แนวนโยบายของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 หลายต่อหลายเรื่องมีลักษณะกำกวมและขาดเอกภาพ

ความไร้เอกภาพแห่งการดำเนินนโยบาย : ผลของการแบ่งปันผลประโยชน์

การขาดฐานอำนาจทางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎร ทำให้พลเอกเปรมจำต้อง ดึงพรรคการเมืองบางพรรคมาร่วมรัฐบาล ในการนี้ ต้องมีการแบ่งปันตำแหน่งทางการเมืองเป็น ผลตอบแทน โดยที่การเรียกรื้อตำแหน่งทางการเมืองของพรรคการเมืองต่างๆมีส่วนสร้างความ ล้าช้าในการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 อยู่ไม่น้อย อย่างไรก็ตาม ผลของการต่อรองปรากฏว่า ในที่สุด แล้วทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจรจนเสถียร จากพรรคกิจสังคมมีบทบาทหลักในการบริหาร นโยบายเศรษฐกิจ โดยยึดกุมทั้งกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ และตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ส่วนพรรคชาติไทยยึดกุมกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ไว้ได้

การแบ่งปันตำแหน่งรัฐมนตรีเศรษฐกิจในรัฐบาลเปรม 1 ดังกล่าวนี้นี้ ได้ก่อให้เกิด ปัญหาความไร้เอกภาพแห่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นอันมาก แม้ว่าโดยนิตินัย นายบุญชู โจรจนเสถียรในฐานะรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจจะมีอำนาจบังคับบัญชากระทรวงที่เกี่ยวข้อง กับนโยบายเศรษฐกิจทั้งหลาย แต่โดยพฤตินัย นายบุญชูยากที่จะเข้าแทรกแซงการบริหารภายใน กระทรวงที่ยึดกุมโดยพรรคชาติไทยได้ นอกจากนี้ การแต่งตั้งตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการ เพื่อให้ พรรคการเมืองทั้งสองคานอำนาจซึ่งกันและกัน กลับทำให้การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมีปัญหา มากกว่าที่ควร ความไร้เอกภาพแห่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจึงมีทั้งระดับระหว่างกระทรวง และระดับภายในกระทรวงเดียวกัน

ความขัดแย้งทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจระหว่างพรรคกิจสังคม กับพรรคชาติไทย ไม่เพียงแต่จะทำให้การประสานการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีโอกาสเป็นไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพเท่านั้น หากยังสร้างปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมากกว่าที่ควร อีกด้วย ทั้งนี้ปรากฏว่า พรรคการเมืองทั้งสองต่างดำเนินการปิดแข่งปิดขาค้างกันและกัน เมื่อการ

บริหารนโยบายเศรษฐกิจในความรับผิดชอบของพรรคหนึ่งพรรคใดเกิดข้อผิดพลาด พรรคคู่ต่อสู้ก็จะกระพือข่าวโจมตีกันทันที ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตลอดยุครัฐบาลเปรม 1 ซึ่งจบลงด้วยกรณีเทเลทัศน์น้ำมันอับยศ นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า พรรคการเมืองทั้งสองต่างยื้อแย่งการบริหารนโยบายเศรษฐกิจที่มีผลกระทบต่อคะแนนเสียงทางการเมือง ดังเช่นการยื้อแย่งงานประกัน/พุงราคาข้าว ซึ่งจบลงด้วยชัยชนะของพรรคกิจสังคม และเป็นเหตุให้องค์การคลังสินค้ามีบทบาทในการบริหารงานดังกล่าวนี้แทนองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของพรรคชาติไทย

ปัญหาความไร้เอกภาพแห่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจไม่เพียงแต่จะเกิดจากความขัดแย้งระหว่างพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย ซึ่งร่วมรัฐบาลเปรม 1 เท่านั้น หากทว่ายังเกิดจากความขัดแย้งระหว่างทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ตลอดยุครัฐบาลเปรม 1 คณะที่ปรึกษามีสถานสำคัญในด้านการกลั่นกรองนโยบายเศรษฐกิจของทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู และขณะเดียวกันก็เฝ้าจับตามองการปฏิบัติและพฤติกรรมของทีมเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ พลเอกเปรมในฐานะนายกรัฐมนตรีผู้ยอมรับว่า ไม่มีความรู้เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ทำหน้าที่เพียงคนกลางที่สื่อข่าวสารระหว่างคนสองกลุ่มนี้ ยามใดก็ตามที่มีข้อเสนอแนะทางนโยบายจากทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู พลเอกเปรมก็จะขอความเห็นจากคณะที่ปรึกษา ในกรณีกลับกัน เมื่อคณะที่ปรึกษาเสนอข้อแนะนำในเรื่องใด พลเอกเปรมก็จะขอความเห็นจากทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู

บรรยากาศแห่งความขัดแย้งและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ทั้งระหว่างพรรคกิจสังคมกับพรรคชาติไทย และระหว่างทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีดังที่พรรณนามาข้างต้นนี้ ทำให้การทำงานร่วมกันเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก และทั้งๆที่เป็นยุคสมัยที่ *'เราไม่มีเวลาทะเลาะกันอีกแล้ว'* แต่ผู้มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจกลับใช้เวลาส่วนใหญ่ในการทะเลาะเบาะแว้งกัน ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า การบริหารนโยบายเศรษฐกิจมีโอกาสเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไร้เอกภาพในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจได้ผ่อนคลายลงในรัฐบาลเปรม 2 เมื่อพรรคกิจสังคมถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล และแม้จะกลับมาเข้าร่วมรัฐบาลเปรม 3 ก็มีได้มีปัญหามากเท่ากับรัฐบาลเปรม 1 เนื่องจากมิได้มีส่วนบริหารนโยบายเศรษฐกิจมากนัก

ตลอดยุครัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 อำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจถูกโอนไปสู่คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี เมื่อสมาชิกของคณะที่ปรึกษาดังกล่าวนี้กระโดดลงมารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ และมีส่วนผลักดันนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญๆ ดังเช่น การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด เพื่อแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลัง การลดค่าเงินบาท การจัดระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมน้ำตาล เป็นต้น ด้วยเหตุ

นี้เอง ความขัดแย้งระหว่างทีมปฏิบัติการกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีจึงไม่ปรากฏว่ามี ขณะเดียวกันพรรคชาติไทย ซึ่งร่วมรัฐบาลก็ถูกบั่นทอนอำนาจในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ความเป็นเอกภาพในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเริ่มมีมากขึ้น ในตอนปลายปี 2523 รัฐบาลได้ จัดตั้ง “คณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจ” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และเลขาธิการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเลขานุการ องค์การดังกล่าวนี้ มีบทบาทสำคัญในการประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจต่างๆ และเมื่อสิ้นยุครัฐบาลเปรม 1 องค์การดังกล่าวนี้ก็เข้ามามีบทบาทสืบแทนทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู

แม้ว่าความไร้เอกภาพแห่งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในยุครัฐบาลเปรม 2 และ เปรม 3 จะลดลง โดยที่มีการประสานการบริหารนโยบายเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม ปัญหาการประสานงานระหว่างการบริหารนโยบายเศรษฐกิจต่างๆก็ยังมีมากกว่าที่จะแก้ไขได้ ด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ดังเช่นคณะกรรมการกำกับนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

เหนือพรรค เหนือพวก เหนือผลประโยชน์ :

เมื่อไม่มีซาก ย่อมไม่มีศีล

ในการปราศรัยต่อประชาชนเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2523 ในโอกาสเข้ารับตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้ให้สัญญาประชาคมว่า “...(จะ) ขอถือเอาความสุจริต ความจริงใจ ความเที่ยงธรรม ความเสียสละ และถือผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เหนือพรรค เหนือพวก เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และถือความสร้างสรรค์ความสามัคคีใน ระหว่างคนไทยเพิ่มมากขึ้น เป็นหลักมั่นในการบริหารประเทศ” การให้สัญญาประชาคมดังกล่าว ในสังคมที่ถูกห่อหุ้มด้วยอารยธรรมอันผู้ร่อนนี้ ในด้านหนึ่งอาจถือได้ว่าเป็นความกล้าหาญใน ด้านจริยธรรม แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจถือเป็นความไร้เดียงสาทางการเมือง

การเมืองเป็นกระบวนการจัดสรรผลประโยชน์ ไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใด ในมนุษยโลกที่มีได้ข้อแหวะกับกระบวนการดังกล่าวนี้ แม้ว่าพลเอกเปรมจะยึดมั่นในสัญญา ประชาคมที่ให้ไว้ด้วยความจริงใจ แต่สถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นจริงย่อมผลักดันให้การละเมิด สัญญาประชาคมเกิดขึ้นจนได้ ดังจะเห็นได้ว่า ภายหลังจากที่รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ไม่นาน พลเอกเปรมก็ต้องประสบกับปัญหาการแบ่งปันผลประโยชน์ เริ่มด้วยการแบ่งปันตำแหน่งที่ปรึกษา นายกรัฐมนตรี ตามมาด้วยการแบ่งปันตำแหน่งรัฐมนตรีร่วมรัฐบาล รวมตลอดทั้งการแบ่งปัน ตำแหน่งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆแก่ผู้นำทางทหาร ทั้งนี้เพื่อเสถียรภาพของรัฐบาลเอง

ตำแหน่งกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจต่างๆยังคงเป็นเครื่องมือสำคัญในการ แบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้นำทางทหาร พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ยังคงดำรงเอกลักษณ์แห่งเอกบุรุษในการทำจิตว่างต่อกรณีการแสวงหาผลประโยชน์ของพรรค

การเมืองร่วมรัฐบาลจากรัฐวิสาหกิจต่างๆ ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ในเรื่องนี้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ หลักการสำคัญของระบบนี้ก็คือ พรรคการเมืองใดควบคุมบังคับบัญชาการบริหารกระทรวงทบวงกรมใด ก็มีความชอบธรรมที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงทบวงกรมนั้น ดังนั้น เราจึงพบว่า พรรคชาติไทยซึ่งยึดกุมการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุครัฐบาลเปรม 1 ไม่รีรอที่จะส่งคนของตนเข้าไปยึดกุมองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรและต่อมาองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ในยุครัฐบาลเปรม 3 พรรคกิจสังคม ซึ่งยึดกุมกระทรวงพาณิชย์ทั้งในรัฐบาลเปรม 1 และเปรม 3 ก็แสดงความรวดเร็วปานกามนิตหนุ่มโยกย้ายข้าราชการภายในกระทรวงพาณิชย์ที่ขวางทางป็นไปอยู่ในตำแหน่งอันเหมาะสม และจัดส่งคนของตนเข้าไปยึดกุมการบริหารองค์การคลังสินค้า

พรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งบังคับบัญชาสายงานบางส่วนของกระทรวงมหาดไทย ก็มีพฤติกรรมไม่แตกต่างจากพรรคการเมืองอื่น ในเมื่อได้ส่งคนของตนเข้ายึดกุมการบริหารการเคหะแห่งชาติ และใช้รัฐวิสาหกิจแห่งนี้เป็นเครื่องมือในการหาคะแนนนิยมแก่พรรคประชาธิปัตย์อย่างโจ่งแจ้ง

ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่เกิดสูญญากาศแห่งอำนาจ เนื่องจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไม่สนใจหาผลประโยชน์ หรืออยู่นอกการบังคับบัญชาของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ผู้นำทางทหารจะแทรกเข้าไปมีบทบาท ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ กรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณูปโภคทั้งปวง ภายใต้ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ รัฐวิสาหกิจดังที่กล่าวนี้ เราย่อมไม่อาจคาดหวังได้ว่า การประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และปวยการที่จะกล่าวถึงการแก้ไขปัญหาของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้

ไม่เพียงแต่จะมีการใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแบ่งปันผลประโยชน์เท่านั้น หากทว่ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกรยังเป็นแหล่งผลประโยชน์ที่สำคัญอีกแหล่งหนึ่งด้วย ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรมีรายได้ส่วนใหญ่จากการจัดเก็บพรีเมียมข้าวและพรีเมียมน้ำตาล ซึ่งภาระตกแก่ชาวนาข้าวและชาวไร่อ้อย ดังนั้น จึงควรที่จะจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่ชาวนาข้าวและชาวไร่อ้อยตามสัดส่วนแห่งภาระ จึงจะนับได้ว่าเป็นการกระทำอันชอบธรรม แต่การณียังคงปรากฏว่า มีการจัดสรรเงินกองทุนดังกล่าวนี้ไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกพืชผลอื่นๆเป็นจำนวนมาก การกระทำดังกล่าวนี้ แม้จะไม่ผิดกฎหมาย แต่ก็ผิดจริยธรรม เพราะหลายต่อหลายกรณี การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเกิดจากเจตนาธรรมณ์ในการแสวงหาคะแนนนิยมทางการเมืองเป็นสำคัญ

เราอาจกล่าวสรุปได้โดยไม่ผิดนักว่า ในยุคสมัยที่ผู้ปกครองประเทศประกาศที่จะอยู่ 'เหนือพรรค เหนือพวก เหนือผลประโยชน์ส่วนตัว' การจัดสรรผลประโยชน์ภายในหมู่

ผู้มีอำนาจทางการเมืองและผู้นำทางทหาร ยังคงเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป และเราก็พบอีกเช่นกันว่า ในยุคสมัยที่ 'เราไม่มีเวลาทะเลาะกันอีกแล้ว' ผู้บัญชาการทหารบกสร้างสรรค์ความสามัคคี ในระหว่างคนไทยตามสัญญาประชาคมด้วยการต่ออายุตำแหน่งของตน