

## สังคมเศรษฐกิจไทยได้รับอะไรบ้างจากพรรคกิจสังคม ตอนที่สาม

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

### ระฆังยกแรก – ใครใหญ่ใครอยู่

ในทันทีที่นายบุญชู โรจนเสถียรดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2523 ภารกิจในเบื้องต้นแรก ได้แก่ การร่างแนวนโยบายของรัฐบาลเพื่อแถลงต่อรัฐสภา ปล้นความขัดแย้งระหว่างทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีก็ปะทุขึ้น ในเมื่อปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแตกต่างกันเกือบโดยสิ้นเชิง

ที่ปรึกษาเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีอันมีนายไพจิตร เอื้อทวีกุลเป็นผู้นำต้องการเน้นการแก้ปัญหาความยากจน การกระจายรายได้ให้มีความทัดเทียมกันมากขึ้น และการจัดการผูกขาดที่มีอยู่ในอุตสาหกรรมต่างๆ

แต่ปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของทีมเศรษฐกิจนายบุญชู เพราะเป้าหมายหลักที่คณะบุคคลดังกล่าวนี้ต้องการ ก็คือ การเร่งรัดให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตยิ่งขึ้นไปอีก

ความขัดแย้งในปรัชญาพื้นฐานของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมกับที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีดังกล่าวนี้สร้างความกระอักกระอ่วนแก่ พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ไม่น้อย เพราะยังไม่ทันที่รัฐบาลจะได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา ความขัดแย้งภายในคณะรัฐบาลก็เกิดขึ้นแล้ว

จากคำบอกเล่าของนายไตรรงค์ สุวรรณคีรีต่อที่ประชุมทางวิชาการในคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ในเวลาต่อมา ช่วยให้ทราบว่า เมื่อร่างแนวนโยบายของคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีไม่สอดคล้องต้องกันกับทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคม ทั้งสองฝ่ายก็ได้พบปะหารือกันเพื่อหาข้อยุติอันพอประนีประนอมกันได้ แต่เนื่องจากเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายไม่ตรงกัน การหารือจึงต้องกินเวลามากกว่าที่ควร โดยที่ฝ่ายคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมีผู้นำทางทหารท่านหนึ่งร่วมพบปะด้วย ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่า คือ พลเอกฉัตรกิจธิปไตยในฐานะประธานคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี

แม้ว่าคำแถลงนโยบายรัฐบาลที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์นำเสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 จะได้รับความเห็นชอบก็ตาม แต่ร่องรอยแห่งความขัดแย้งยังคงปรากฏอยู่ ก่อนหน้านั้นเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ศกเดียวกัน พลเอกเปรมได้ปราศรัยต่อประชาชน ความตอนหนึ่งว่า “... ปัญหาหลักของชาติที่จะต้องคิดแก้ไขอย่างจริงจังและรีบด่วน คือ ปัญหา

ความยากจน ความขาดแคลนเรื้อรังแค้นของพี่น้องชาวไทย ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ...” ซึ่งเป็นที่เข้าใจว่า บุคคลในคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีเป็นผู้ร่างคำปราศรัยนี้ให้

แต่ในคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 พลเอกเปรมกล่าวว่  
 “... รัฐบาลนี้กำหนดเป้าหมายรวมในการบริหารงานด้านเศรษฐกิจไว้ว่า จะยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น อีกทั้งให้มีความแตกต่างกันน้อยกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน...”  
 กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลต้องการให้มีการจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยที่ในขณะเดียวกันก็ต้องการให้การกระจายรายได้มีความทัดเทียมกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่ออ่านคำแถลงนโยบายทั้งฉบับแล้ว เป็นที่เข้าใจได้ว่า การจำเรียดเติบโตทางเศรษฐกิจยังคงเป็นเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ ไม่มีการเน้นถึงปัญหาความยากจน ไม่มีการเน้นถึงการพัฒนาชนบท แม้จะมีการกล่าวถึงการกระจายรายได้ให้เป็นธรรม ก็เป็นเพียงการกล่าวให้เมื่อปากเล่นๆเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีกล่าวถึงนโยบายภาษีอากรในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการช่วยให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากขึ้นแต่ประการใด

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรียืนยันที่จะให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ แต่ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูยังคงต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน อย่างไรก็ตาม พลเอกเปรมโอนอ่อนผ่อนตามทีมเศรษฐกิจนายบุญชูในประเด็นนี้โดยมิได้กล่าวถึงนโยบายภาษีอากรอย่างกระจ่างชัด การตัดสินใจของพลเอกเปรมดังกล่าวนี้สร้างความผิดหวังแก่สมาชิกบางคนในคณะที่ปรึกษาเป็นอันมาก เพราะหลายคนคาดหวังไว้ล่วงหน้าแล้วว่า นายกรัฐมนตรีคนใหม่จะไม่ยอมประนีประนอมในเรื่องที่เป็นหลักการเช่นนี้ แต่การณก็หาได้เป็นเช่นนั้นไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เพียงเมื่อระฆังยกแรกดังก้องวานขึ้นเท่านั้น ทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมก็ต้องตะลุมบอนกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี แทนที่จะเก็บอ้อมทรัพย์ากรไปตะลุมบอนกับมรสุมเศรษฐกิจที่กำลังรอคิวกระหน่ำระบบเศรษฐกิจไทยอยู่แล้ว

ความขัดแย้งว่าด้วยปรัชญาการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างทีมเศรษฐกิจพรรคกิจสังคมกับคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีปรากฏขึ้นอีกยกหนึ่งเมื่อมีการพิจารณานโยบายการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมีความเห็นว่ปัญหาความยากจนและการพัฒนาชนบทเป็นเรื่องที่รัฐบาลควรจะมีนโยบายโดยชัดเจน จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีนายเสน่ห์ จามริกเป็นประธาน เมื่อขอเสนอเกี่ยวกับการพัฒนาชนบทเข้าสู่การพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจ นายบุญชูคัดค้านแผนงานดังกล่าวนี้ โดยอ้างว่า นโยบายผันเงินสู่ชนบทก็เพียงพอที่จะพัฒนาชนบทแล้ว อย่างไรก็ตาม

ก็ตาม พลเอกเปรมได้ตัดสินใจที่จะยื่นข้ออ้างคณะที่ปรึกษาในกรณีนี้ ในเวลาต่อมาจึงได้ประกาศนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” เพื่อมอบเป็นของขวัญแก่ประชาชนเนื่องในวาระดิถีวันขึ้นปีใหม่ 2524

### นโยบายกับความเป็นจริง

แม้ว่ารัฐบาลเปรม 1 จะสามารถประกาศแนวนโยบายเศรษฐกิจออกมาได้ แต่โดยเหตุที่แนวนโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลจากการประนีประนอมระหว่างทีมเศรษฐกิจพรรคกิจสังคมกับคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ประกอบกับทีมงานนายบุญชูเป็นฝ่ายปฏิบัติการ โดยที่คณะที่ปรึกษาเป็นเพียงฝ่าย ‘สอดแนม’ สังเกตการณ์เท่านั้น ดังนั้น ทีมงานนายบุญชูจึงสามารถเลือกหยิบยกแนวนโยบายบางเรื่องไปดำเนินการก่อน และละวางนโยบายบางเรื่องที่ไม่ชอบใจ

คำแถลงนโยบายรัฐบาลที่พลเอกเปรม ตินสุลานนท์เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 มีเนื้อความตอนหนึ่งว่า

“...จะสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี และจะจัดการกระทำที่เป็นการผูกขาดให้หมดไป โดยจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นกลุ่มผู้บริโภคเป็นสำคัญ และขณะเดียวกันก็จะให้ความสำคัญแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายด้วย ทั้งนี้ โดยรัฐจะพยายามหลีกเลี่ยงการแทรกแซงหรือเข้าดำเนินการธุรกิจต่างๆ เว้นไว้แต่จะมีเหตุจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงไม่ได้เท่านั้น ...”

แม้คำแถลงนโยบายจะระบุอย่างชัดเจนว่า “...จะจัดการกระทำที่เป็นการผูกขาดให้หมดไป...” แต่ตลอดยุคสมัยรัฐบาลเปรม 1 ไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินนโยบายดังกล่าวอย่างจริงจัง ทำนองเดียวกัน แม้จะมีการป่าวประกาศนโยบายการกระจายรายได้ แต่ในข้อเท็จจริงหาได้มีการดำเนินการในเรื่องนี้ไม่ ไม่มีการปรับโครงสร้างภาษีอากรเพื่อให้คนที่มีฐานะดีแบกรับภาระเพิ่มขึ้น ซึ่งมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจแต่ประการใดในเมื่อทีมงานนายบุญชูล้วนแล้วแต่มาจากชนชั้นผู้ได้เปรียบในสังคม

ดังนั้น ความเป็นจริงแห่งการดำเนินนโยบายจึงไม่ต้องตรงตามแนวนโยบายที่ประกาศไว้

### บรรษัทประเทศไทย

ประชาราษฎร์เริ่มหยั่งลึกถึงแนวความคิดทางเศรษฐกิจของทีมงานนายบุญชู โจรจนเสถียรมากขึ้น เมื่อนายบุญชูประกาศแนวความคิดว่าด้วย “บรรษัทประเทศไทย” ในเดือนพฤษภาคม 2523

ตามแนวความคิดดังกล่าวนี้ นายบุญชูเสนอว่า เราควรจะบริหารราชการแผ่นดินเสมือนหนึ่งการบริหารบริษัทธุรกิจ มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจจะไม่สามารถเจริญเติบโตได้เร็วเท่าที่ควร ทั้งรัฐบาลควรจะประกาศแนวนโยบายอย่างกระจ่างชัดว่า จะเดินตามแนวนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม โดยเปิดโอกาสให้นายทุนเอกชนทั้งที่เป็นนายทุนท้องถิ่นและนายทุนต่างด้าวเข้ามาลงทุนในระบบเศรษฐกิจไทยอย่างเต็มที่ ทั้งนี้โดยปราศจากทำนบขวางกั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การส่งเสริมการลงทุนของเอกชนควรจะเปิดกว้างในทุกภาคเศรษฐกิจ แม้แต่กิจการสาธารณูปโภค การโทรคมนาคม การสร้างถนนหนทางและทุนพื้นฐานอื่นๆ ก็เปิดประตูให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนได้ และในการส่งเสริมให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนนั้น รัฐบาลควรจะขจัดอุปสรรคต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระเบียบและกฎเกณฑ์ต่างๆ อันล้าหลังและก่อให้เกิดความล่าช้าเกินกว่าที่ควร

พลันที่เสียงเพลง “*บรรษัทประเทศไทย*” ดังกระหึ่ม เสียงสวดขັນโตก็ตามมาอย่างที่คาดการณ์ล่วงหน้าได้ แนวความคิดดังกล่าวนี้ได้รับการต่อต้านอย่างมากจากคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ในการอภิปรายในที่สาธารณะหลายต่อหลายครั้ง สมาชิกบางคนในคณะที่ปรึกษาฯ ได้ประจัญหน้าและประคารมกับสมาชิกบางคนในที่มงานนายบุญชูอย่างเผ็ดร้อน

การป่าวประกาศแนวความคิดว่าด้วย “*บรรษัทประเทศไทย*” ช่วยให้เราเข้าใจโดยชัดเจนว่า แท้ที่จริงนั้น ปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของทีมงานนายบุญชูก็คือ การให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างสุดจิตสุดใจ ไม่มีอรรถาธิบายใดๆ ที่จะชี้ให้เห็นว่า บรรษัทประเทศไทยจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาชนบทอย่างไร จะเกื้อกูลต่อการแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้หรือไม่ และจะเอื้ออำนวยต่อการขจัดสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยเพียงใด

หากจะวิเคราะห์ให้ถึงที่สุดแล้ว เราจะเห็นได้ว่า ทีมเศรษฐกิจพรรคกิจสังคมมิได้ให้ความสำคัญแก่การพัฒนาชนบท การแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ตลอดจนการขจัดผูกขาดเลย สิ่งที่คุณคนดังกล่าวนี้สนใจก็คือ การจำเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น

แต่การส่งเสริมและเปิดประตูให้ชาวต่างประเทศเข้ามาลงทุนอย่างเสรีตามแนวความคิดว่าด้วย “*บรรษัทประเทศไทย*” ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ดูเหมือนว่า ทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมภายใต้การนำของนายบุญชู โจรนเสถียรจะมองไม่เห็นพิษภัยจากการลงทุนของชาวต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากบรรษัทระหว่างประเทศ สิ่งที่คุณคนดังกล่าวนี้มองเห็นก็คือ ด้านดีเพียงด้านเดียวของการลงทุนจากต่างประเทศที่จะส่งเสริมส่งให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว โดยไม่คำนึงแม้แต่น้อยว่า ระบบเศรษฐกิจไทยจะตกอยู่

ได้อิทธิพลการครอบงำของบรรษัทระหว่างประเทศหรือไม่ และบรรษัทระหว่างประเทศจะดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากระบบเศรษฐกิจไทยมากน้อยเพียงใด

ท้ายที่สุด ข้อเสนอที่ว่า เราควรจะบริหารราชการแผ่นดินเสมือนหนึ่งการบริหารบริษัทธุรกิจก็เป็นทิวทัศน์วิจารณ์ไม่น้อย ดูเหมือนว่า นายบุญชูจะมีได้ตระหนักว่า เป้าหมายการดำเนินงานของรัฐกิจกับธุรกิจเอกชนนั้นแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ในขณะที่ธุรกิจเอกชนมุ่งหากำไรสูงสุดหรือเป้าหมายส่วนบุคคลอื่น ๆ แต่การดำเนินงานนโยบายของรัฐบาลมิได้มีกำไรสูงสุดเป็นเป้าหมาย หากแต่มุ่งสร้างเสริมสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม การบริหารรัฐกิจจึงแตกต่างจากการบริหารธุรกิจเอกชนในสาระสำคัญ

### วิรชนเอกชน

ความเข้าใจในแนวความคิดว่าด้วย “บรรษัทประเทศไทย” ของนายบุญชู วิจารณ์เสถียรเป็นประโยชน์อย่างมากในการวิเคราะห์ที่มองงานองการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของทีมงานพรรคกิจสังคม แต่การประเมินความคิดดังกล่าวนี้กลับเป็นดาบสองคม ในด้านหนึ่ง การเผยแพร่แนวความคิดว่าด้วย “บรรษัทประเทศไทย” อาจมีประโยชน์ในการช่วยให้ประชาชนเข้าใจปรัชญาพื้นฐานในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล และหากประชาชนยอมรับปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้ การผลักดันนโยบายต่างๆก็อาจเป็นไปได้ด้วยดี แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น การประเมินความคิดในเรื่องนี้กลับทำให้ผู้นำฝ่ายทหารจับตามองทีมงานของนายบุญชู ด้วยสายตาหวาดระแวงมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความรู้สึกชาตินิยมในหมู่ผู้นำฝ่ายทหารมีอยู่หาไม่น้อย การเปิดประตูให้ชาวต่างชาติเข้ามาลงทุนโดยเสรีอาจทำให้ประเทศชาติต้องสูญเสียอธิปไตยทางเศรษฐกิจในที่สุด ความรู้สึกทำนองนี้ปรากฏอยู่อย่างน้อยที่สุดก็ภายในกลุ่มทหารยังเดี๋ย

ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ นายบุญชู วิจารณ์เสถียรนำเสนอแนวความคิดว่าด้วย “บรรษัทประเทศไทย” ต่อสาธารณชน โดยที่ไม่ผ่านการพิจารณาภายในพรรคกิจสังคมมาก่อน ดังนั้น จึงเป็นที่ถกเถียงกันได้ว่า นโยบาย “บรรษัทประเทศไทย” เป็นนโยบายของพรรคกิจสังคมหรือไม่ ดังได้กล่าวแล้วว่า ความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระหว่างนายบุญชู วิจารณ์เสถียรกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ทำให้นายบุญชูสามารถบริหารนโยบายเศรษฐกิจในนามของพรรคได้อย่างค่อนข้างเสรี และแท้ที่จริงแล้ว ความคิดเห็นส่วนตัวของของนายบุญชูเองมีอิทธิพลครอบงำการทำงานของทีมงานโดยส่วนรวม หากจะกล่าวว่า นายบุญชูมีลักษณะของวิรชนเอกชนก็คงไม่ผิดนัก

ในหมู่วิรชนเศรษฐีในทีมงานของนายบุญชู มีเฉพาะนายอำนวย วีรวรรณ เท่านั้นที่มีความสัมพันธ์ในฐานะผู้ร่วมงานที่มีความเทียมมาเทียมไหล่กันน้อยอย่างแท้จริง ส่วน

รัฐมนตรีคนอื่น ๆ มีฐานะเพียงผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ภายใต้สภาพความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ จึงเป็นการยากที่จะมีการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับความคิดเห็นของนายบุญชูอย่างถึงรากถึงโคน ด้วยเหตุนี้เอง การณ์จึงปรากฏต่อมาว่า เมื่อผู้ร่วมงานบางคนของนายบุญชูไม่สามารถตัดทอนนโยบายบางเรื่องที่นายบุญชูเสนอไว้ และเห็นว่า ความเสียหายอาจเกิดแก่ระบบเศรษฐกิจไทยได้ จึงในที่สุดมักจะกระตือรือร้นให้ที่ปรึกษาบางคนของนายกรัฐมนตรืหาทางตัดทอนและยับยั้งไว้ สมาชิกคณะที่ปรึกษาในรัฐบาลเปรม 1 ยืนยันว่า กรณีเช่นว่านี้ได้เกิดขึ้นหลายต่อหลายครั้ง

ความตึงตันที่จะดำเนินนโยบายเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตเพียงอย่างเดียว ทำให้นโยบายการคลังในยุครัฐบาลเปรม 1 มีลักษณะเป็นนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม ซึ่งในที่สุดแล้วได้ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังในเวลาต่อมา