

## การเมืองว่าด้วยว่าด้วยอีสเทิร์นซีบอร์ด

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงกำหนดการ คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาชะตาของโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในวันอังคารที่ 24 ธันวาคม 2528 หลังจากที่ได้เลื่อนการประชุมเรื่องนี้มาแล้ว 1 สัปดาห์

พระราชกรณียกิจของสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ ได้ยืนยันในเจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมาตลอดเวลา กลับแสดงความลังเลใจด้วยการทบทวนความเหมาะสมของโครงการต่างๆใหม่ แต่แล้วเมื่อถึงคราวที่จะต้องตัดสินใจ กลับแสดงความลังเลใจในการตัดสินใจ โดยที่ยังไม่แน่ว่า ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 24 ธันวาคม 2528 จะมีการหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาพิจารณาหรือไม่

### โชติช่วงชัชวาล ก้าวใหม่ของเศรษฐกิจไทย

การค้นพบก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยในปริมาณมากพอที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ในปี 2523 ได้สร้างความหวังใหม่ในหมู่ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจอย่างมาก หลังจากนั้นเพียงปีเศษก็มีการนำก๊าซธรรมชาติจากอ่าวไทยขึ้นมาใช้อย่างเป็นทางการนับตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2524 เป็นต้นมา

ในการปราศรัยต่อประชาชนเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2524 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ถึงกับกล่าวว่า โครงการก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยเป็นความหวังใหม่ของชาติ และเป็นความหวังที่อยากจะใช้คำว่า 'โชติช่วงชัชวาล' ที่สุด พร้อมทั้งกล่าวสรุปว่า '...บ้านเมืองของเรานั้น น่าอยู่ เพราะในน้ำมีปลา ในนามีข้าว ใต้ถุนมีปิโตรเลียม'

ในปี 2524 นั้นเอง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้เริ่มวางแผนในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือที่เรียกทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า 'อีสเทิร์นซีบอร์ด'(Eastern Seaboard) แผนการพัฒนาดังกล่าวนี้ต่อมาได้รวมเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติระยะที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)

ตามแผนการพัฒนาระยะที่ 5 บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก จะมีเขตพัฒนาอยู่ 2 เขต คือ

หมายเหตุ

ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันอังคารที่ 24 ธันวาคม 2528

(1) พื้นที่บริเวณมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นแหล่งที่ตั้งอุตสาหกรรมที่สำคัญ อันได้แก่ โรงงานแยกก๊าซ อุตสาหกรรมปิโตรเคมี อุตสาหกรรมปุ๋ยเคมี อุตสาหกรรมโซดาแอช เป็นต้น

(2) พื้นที่บริเวณแหลมชะบัง กำหนดให้เป็นแหล่งที่ตั้งท่าเรือพาณิชย์ และอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม

หากทุกอย่างเป็นไปตามแผน ชลบุรีจะกลายเป็นศูนย์กลางแห่งความจำเวียนเติบโตทางเศรษฐกิจในภาคตะวันออก ระยองจะกลายเป็นศูนย์บริการและฐานการศึกษาและวิจัยด้านเทคโนโลยี มาบตาพุดจะกลายเป็นเมืองอุตสาหกรรมสมัยใหม่ แหลมชะบังจะกลายเป็นเมืองท่าทันสมัยแห่งใหม่ และพัทยาจะกลายเป็นเมืองท่องเที่ยว ควบคู่กับการเป็นศูนย์พาณิชย์กรรม

### ขั้นต้นเป็นมะลิซ้อน

ในระยะแรกเริ่ม โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดได้รับการต้อนรับจากสาธารณชนมากพอสมควร สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงปี 2523-2525 มีส่วนเกื้อกูลต่อการก่อเกิดของโครงการนี้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาวะเศรษฐกิจถดถอยกำลังแผ่กระจายในขอบเขตทั่วโลก ประเทศกลุ่มโอเปกเป็งจะขึ้นราคาน้ำมันดิบในปี 2522 และวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สองกำลังเกิดขึ้น หลังจากที่ได้เคยเกิดวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งแรกในช่วงปี 2516-2517 มาแล้ว

ช่วงปี 2523-2525 จึงเป็นช่วงเวลาที่ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย ควบคู่กับปัญหาเงินเฟ้อ มีหน้าซ้ำความไร้เดียงสาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 1 มีส่วนทำให้เกิดวิกฤตการณ์น้ำตลอย่างชนิดที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น นอกจากนี้เงื่อนไขแห่งการข้อราษฎรบังหลวงยังก่อให้เกิดกรณีทะเลักษ์น้ำมันอัปยศอีกด้วย ในเวลาเดียวกันนี้ การใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มได้สร้างปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาลอย่างมาก จนเกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน

โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดก่อเกิดขึ้นในท่ามกลางมรสุมเศรษฐกิจที่กำลังรุมเร้าระบบเศรษฐกิจไทย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลจะเชิดชูว่า โครงการนี้จะช่วยให้เศรษฐกิจไทยรอดพ้นจากมรสุมเหล่านั้น และประชาชนก็พากันเคลิบเคลิ้มว่า โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเป็นความหวังใหม่ของสังคมเศรษฐกิจไทย

ในปี 2525 รัฐบาลจัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด พร้อมกับเชิญชวนให้นายทุนเอกชนเข้าร่วมลงทุนในโครงการเหล่านี้ แม้ว่านายทุนเอกชนหลายต่อหลายคนจะมีข้อกังขาเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของโครงการนี้ และเห็นว่า สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมองการณ์ดีมากเกินไป แต่ก็มีนายทุนเอกชนจำนวนไม่น้อยที่ยินดีกระโดดเข้าไปร่วมลงทุนกับรัฐบาล

## แตกใบอ่อนเป็นมะลิลา

ภายหลังปี 2525 มีปัจจัยสำคัญที่แปรเปลี่ยนไปอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* เป็นที่แน่ชัดว่า ปริมาณก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมิได้มีมากเท่าที่เคยมีประมาณการไว้

*ประการที่สอง* ภาวะการณ์ในตลาดน้ำมันระหว่างประเทศได้แปรเปลี่ยนไป ราคาน้ำมันดิบที่เคยถีบตัวสูงขึ้นเกือบตลอดเวลา กลับเปลี่ยนทิศทางตกต่ำลง กล่าวคือ ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกซึ่งตกประมาณบาร์เรลละ 17.3 เหรียญอเมริกันในปี 2522 ได้ถีบตัวเพิ่มขึ้นเป็นบาร์เรลละ 29.4 เหรียญอเมริกันในปี 2523 หลังจากนั้นราคาน้ำมันดิบยังคงสูงขึ้นเรื่อยๆ จนอยู่ในระดับ 34.0 เหรียญอเมริกันต่อบาร์เรลในปี 2525 อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากปี 2525 ราคาน้ำมันดิบในตลาดโลกได้ตกต่ำลง จนอยู่ในระดับบาร์เรลละ 28 เหรียญอเมริกันในปี 2528

การเปลี่ยนแปลงตัวแปรทั้งสองนี้มีผลกระทบกระเทือนต่อโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดอย่างมาก การที่ก๊าซธรรมชาติในอ่าวไทยมิได้มีปริมาณมากดังที่คาด ย่อมมีผลกระทบต่อกิจการที่หวังพึ่งก๊าซธรรมชาติเป็นพลังงาน ส่วนการเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบก็ส่งผลต่อประมาณการอัตราผลตอบแทนของโครงการลงทุนต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการปุ๋ยแห่งชาติและโครงการปิโตรเคมี

ขณะเดียวกัน ภายใต้งานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มมีผู้เห็นว่า โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดอาจจะไม่รอด และจะสร้างปัญหานานัปการแก่สังคมเศรษฐกิจไทยในอนาคต ในเวลาต่อมา กลุ่มผู้ไม่เห็นด้วยกับโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดในสำนักงานดังกล่าวนี้เริ่มได้รับแรงสนับสนุนจากนักวิชาการจากหน่วยงานต่างๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรึกษาเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี

## วิวาทะว่าด้วยโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด

ในขณะที่ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งความหวังไว้ว่า โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดจะเป็นก้าวสำคัญที่พลิกโฉมระบบเศรษฐกิจไทยไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ดังเช่นเกาหลีใต้ ไต้หวัน สิงคโปร์ และฮ่องกง และขณะเดียวกันก็กระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจออกจากกรุงเทพมหานคร

แต่ผู้ที่มีความคลางแคลงใจเกี่ยวกับโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดได้พยายามชี้ให้เห็นประเด็นที่สำคัญอย่างน้อย 6 ประเด็น คือ

*ประการแรก* แผนการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมีเป้าหมายหลักในการส่งเสริมการลงทุนในอุตสาหกรรมหนัก ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรทั้งจากภาครัฐบาลและ

ภาคเอกชนจำนวนมหาศาล และการดำเนินแผนพัฒนาดังกล่าวนี้อาจได้ใช้เวลาเพียง 1-2 ปี หากแต่ใช้เวลาถึง 10-20 ปี การใช้ทรัพยากรจำนวนมากตลอดช่วงเวลาอันยาวนานเช่นนี้ย่อมมีผลต่อพัฒนาการของภาคเศรษฐกิจอื่นๆอย่างมีต้องสงสัย สิ่งที่น่าประหลาดใจก็คือ เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ปราศรัยต่อประชาชนเมื่อรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2523 พลเอกเปรมกล่าวว่า *'...ปัญหาหลักของชาติที่จะต้องคิดแก้ไขอย่างจริงจังและรีบด่วน คือ ปัญหาความยากจน ความขาดแคลนแร้นแค้นของพี่น้องชาวไทยซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ...'* และต่อมาได้ประกาศนโยบาย *'ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท'* เนื่องในวาระดิถีวันขึ้นปีใหม่ปี 2524 แต่แล้วแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมกลับเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมดุจดังที่เคยเป็นมาแต่ปางก่อน หากได้มีการทุ่มทรัพยากรไปในการพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจน สมกับที่เป็น *'ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท'* แต่ประการใดไม่

การทุ่มทรัพยากรจำนวนมหาศาลในการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้แผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกเป็นเวลา 10-20 ปี ย่อมทำให้อุปสรรคในการพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนมีมากขึ้น เพราะทรัพยากรส่วนที่เหลือเพื่อการนี้จะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ภาคเกษตรกรรมจะค่อยๆถูกทำลายไป ดังเช่นที่ได้เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ หลายต่อหลายประเทศไม่ว่าจะเป็นอินโดนีเซีย หรือไนจีเรีย(โปรดดูบทความเรื่อง *'โชติช่วง แต่ไม่ชัชวาล ชาวดีประจำ ร.ศ.200'* ของ อัมมาร สยามวาลา และ รั้งสรรพค์ ธนะพรพันธุ์ ใน *มติชน* ฉบับวันที่ 31 สิงหาคม และวันที่ 1-2 กันยายน 2525)

ผู้สนับสนุนโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดมักจะกล่าวอ้างว่า การลงทุนในโครงการเหล่านี้จะมีผลในการกระตุ้นการจ้างเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งอาจมีส่วนในการแก้ปัญหาความยากจนด้วย แต่ประสบการณ์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตลอดระยะเวลา 25 ปีที่ผ่านมา ได้บ่งชี้อย่างชัดเจนว่า การมุ่งพัฒนาภาคอุตสาหกรรมยากที่จะส่งผลเชื่อมโยงทางเศรษฐกิจต่อการพัฒนาภาคเกษตรกรรม หากรัฐบาลต้องการพัฒนาภาคเกษตรกรรมก็ควรที่จะทุ่มทรัพยากรไปในการพัฒนาภาคเกษตรกรรมโดยตรง โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดจะส่งผลกระทบต่อภาคตะวันออกเฉียงเหนือก็โดยผ่านโครงการโชตาแอส แต่บัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า โครงการโชตาแอสเป็นโครงการที่มีอาจเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจ เนื่องจากผลตอบแทนไม่คุ้มกับการลงทุน

*ประการที่สอง* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกมิได้ศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการต่างๆ อย่างเป็นวิทยาศาสตร์ จริงอยู่ แม้ว่าจะมีการว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศในการศึกษาเรื่องนี้ แต่การศึกษาดังกล่าวนี้อาจกระทำในขณะที่ผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมีราคาสูง แต่บัดนี้ราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมได้ตกต่ำลง ซึ่งทำให้ราคาปุ๋ยเคมีและผลิตภัณฑ์ปิโตรเคมีพลอยตกต่ำลงด้วย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมทำให้อัตรา

ผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้จากการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดมิได้สูงเท่าที่เคยได้ประมาณการไว้ นอกจากนี้การที่โครงการบางโครงการ (ดังเช่นโครงการโซดาแอซ) ไม่มีความเป็นไปได้ในทางเศรษฐกิจย่อมมีผลกระทบต่อการลงทุนในโครงการอื่นๆด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ประโยชน์จากท่าเรือที่จะสร้างขึ้นย่อมมีน้อยลงในขณะที่สภาวการณ์ทางเศรษฐกิจและปัจจัยต่างๆได้แปรเปลี่ยนไป ไม่ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกได้ศึกษาด้วยวิธีการวิทยาศาสตร์เพื่อพิจารณาดูว่า การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้จะมีผลกระทบต่อความเป็นไปได้ของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดอย่างไรบ้าง และโครงการเหล่านี้ยังคงควรที่จะลงทุนต่อไปหรือไม่

โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเป็นโครงการที่ต้องใช้เงินทุนนับแสนล้านบาท และมีผลกระทบต่อชะตากรรมของประชาชนราษฎรจำนวนมหาศาล การตัดสินใจในการลงทุนในโครงการเหล่านี้จำเป็นต้องกระทำด้วยความสุ่มรอบคอบ และต้องอาศัยข้อมูลประกอบการตัดสินใจจากการศึกษาด้วยความละเอียดถี่ถ้วนและลึกซึ้ง มิใช่การศึกษาอย่างฉาบฉวยดังเช่นที่กำลังเกิดขึ้น

*ประการที่สาม* สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมิได้มีความเป็นกลางในการพิจารณาวินิจฉัยความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดในอดีตที่เป็นมา สำนักงานดังกล่าวนี้มิได้เป็นผู้ดำเนินโครงการพัฒนาต่างๆเอง หากแต่ทำหน้าที่เป็นหน่วยวางแผน ประเมินและกลั่นกรองโครงการต่างๆ เพื่อให้ข้อเสนอแนะแก่รัฐบาล แต่ในกรณีโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกลับกระโดดเข้ามาเป็นผู้ดำเนินโครงการเสียเอง ความโน้มเอียงที่จะผลักดันโครงการนี้จึงมีอยู่โดยธรรมชาติ และแม้โครงการเหล่านี้จะมีปัญหาและผลเสียบางประการก็อาจมิได้รับความใส่ใจเท่าที่ควร การที่หน่วยงานดังกล่าวนี้ไม่ใส่ใจที่จะให้มีการศึกษาผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจหลังปี 2525 ที่มีต่อการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด อาจเกิดจากความโน้มเอียงดังกล่าวนี้เอง

แต่เหนือสิ่งอื่นใด การที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกระโดดมาเป็นผู้ดำเนินโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเอง ไม่เพียงแต่จะทำให้หน่วยงานนี้ตาบอดมองไม่เห็นข้อเสียอันอาจเกิดขึ้นจากโครงการที่ตนเองรับผิดชอบเท่านั้น หากทว่ายังอาจทำให้ตาบอดมองไม่เห็นข้อดีของโครงการอื่นๆอันตนเองมิได้รับผิดชอบอีกด้วย หากการณ์เป็นเช่นนี้ ผลเสียย่อมตกแก่สังคมไทยโดยส่วนรวม

*ประการที่สี่* ผลการศึกษาอัตราผลตอบแทนอันคาดว่าจะได้จากการลงทุนในโครงการต่างๆยังเป็นที่ถกเถียงกันอย่างไม่รู้จักจบสิ้น ความไม่แน่ใจในผลการศึกษาเหล่านี้

มีส่วนก่อให้เกิดความลังเลใจในหมู่นักลงทุนเอกชน อาทิ อัตราผลตอบแทนภายในจากโครงการปุ๋ยแห่งชาติ จากการประมาณการของหน่วยงานต่างๆ ให้ผลแตกต่างกันอย่างมาก ในขณะที่บริษัทปุ๋ยแห่งชาติจำกัดพบว่า อัตราผลตอบแทนสูงถึง 28.9% การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยพบว่าเท่ากับ 11.2% ธนาคารโลกพบว่าเท่ากับ 14.7% ส่วนธนาคารกรุงเทพ จำกัดพบว่าเท่ากับ 8.8% เมื่อประมาณการจากราคาถั่วเหลืองถ่วงน้ำหนักของปุ๋ยเคมีนำเข้าระหว่างปี 2523-2527 แต่อัตราผลตอบแทนภายในจะมีค่าติดลบเมื่อใช้ราคาในปี 2528 เป็นต้น

*ประการที่ห้า* เจ้าหน้าที่บางคนในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีผลประโยชน์ส่วนตัวในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด กรรมการบริหารบางคนได้เข้าไปเป็นกรรมการในธุรกิจปิโตรเคมีบางแห่ง อีกทั้งเจ้าหน้าที่บางคนได้กว้านซื้อที่ดินบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และเตรียมลงทุนเพื่อเก็บเกี่ยวดอกผลจากโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด พฤติกรรมดังกล่าวนี้ย่อมทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกไม่อยู่ในวิสัยที่จะวิเคราะห์โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดโดยพิจารณาจากผลประโยชน์ของสังคมเศรษฐกิจไทยโดยส่วนรวมได้

*ประการที่หก* ในปัจจุบันระบบเศรษฐกิจไทยมีภาระหนี้ต่างประเทศจำนวนมาก อัตราการชำระหนี้ต่างประเทศ (รวมภาครัฐบาลและภาคเอกชน) ตกประมาณร้อยละ 27-28 ของรายได้จากการส่งออก และสภาพการณ์เกี่ยวกับภาระหนี้ต่างประเทศมีแนวโน้มเลวร้ายลงในช่วง 3-4 ปีข้างหน้า แต่โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเป็นโครงการที่ต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศจำนวนมาก การลงทุนในโครงการเหล่านี้ย่อมทำให้ภาระหนี้ต่างประเทศเพิ่มพูนขึ้น ทั้งยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่า โครงการเหล่านี้จะช่วยประหยัดเงินตราต่างประเทศได้ในระยะสั้น

การตัดสินใจในการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด ไม่เพียงแต่จะทำให้หนี้สินของประเทศเพิ่มพูนขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีผลกระทบต่อโครงการเงินกู้อื่นๆ เพราะรัฐบาลได้กำหนดเป็นหลักการแล้วว่าจะไม่มีภาระหนี้ต่างประเทศเกินกว่าปีละ 1,000 ล้านดอลลาร์อเมริกัน หากกู้เงินมาใช้จ่ายในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดย่อมทำให้เงินกู้ที่จะเหลือไว้สำหรับโครงการอื่นๆ น้อยลง ทั้งที่โครงการเงินกู้เหล่านี้บางโครงการเป็นประโยชน์แก่สังคมเศรษฐกิจไทยมากกว่าและแน่ชัดกว่าโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเสียอีก

### **คลื่นแห่งความขัดแย้ง**

วิวาทะว่าด้วยโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดได้ทวีความเข้มข้นขึ้นนับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2528 เป็นต้นมา วิวาทะในเรื่องนี้มีทั้งในส่วนที่เป็นการโต้เถียงด้วยเหตุผลและการดำเนินการทางการเมือง

ในระดับการโต้เถียงด้วยเหตุผล ประเด็นหลักในการถกเถียงได้แก่ ประเด็นเกี่ยวกับผลประโยชน์สุทธิที่โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดมีต่อสังคมเศรษฐกิจไทย และประเด็นเกี่ยวกับภาระหนี้ต่างประเทศของระบบเศรษฐกิจไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับผลประโยชน์สุทธิของโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด การถกเถียงยังไม่มีข้อยุติที่แน่ชัด ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุว่า การประเมินผลดีผลเสียของโครงการแต่ละโครงการขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณส่วนบุคคลมากจนเกินไป แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า มิได้มีการประเมินความไปได้ทางเศรษฐกิจของโครงการแต่ละโครงการภายใต้สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างละเอียดลึกซึ้ง

ในประเด็นเกี่ยวกับภาระหนี้ต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีความเห็นว่า รายได้จากการส่งออกจะมีแนวโน้มดีขึ้นในอนาคตอันใกล้ ผลที่ตามมาคือ อัตราส่วนภาระการชำระหนี้ต่างประเทศเมื่อเทียบเป็นร้อยละของรายได้จากการส่งออกจะลดลง ซึ่งทำให้ช่องทางในการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ภายในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดมีความเป็นไปได้มากขึ้น แต่ฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยมองการณ์ว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมโลกจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปในอีก 2-3 ปีข้างหน้า ความหวังที่ว่ารายได้จากการส่งออกจะเพิ่มขึ้นในเวลาเร็ววันย่อมเป็นความหวังที่เลือนลอย ทางออกที่สมเหตุสมผลในขณะนี้ก็คือ การเลื่อนการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดออกไปอีก 2-3 ปี ขณะเดียวกันก็ต้องศึกษารายละเอียดและผลดีผลเสียของโครงการเหล่านี้อย่างเป็นวิทยาศาสตร์

การณ้ปรากฏต่อมาว่า ฝ่ายที่เห็นปัญหาอันเกิดจากโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดสามารถโน้มน้าวความเห็นของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้ ในปลายเดือนกันยายน 2528 พลเอกเปรมได้ปราศรัยต่อประชาชนก่อนที่จะเดินทางไปร่วมประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติครั้งที่ 40 ความตอนหนึ่งว่า รัฐบาลจำเป็นต้องลดการใช้จ่ายเงินในเรื่องที่ยังไม่จำเป็นเร่งด่วนในการนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับสำนักงานประมาณ

*'...พิจารณาลดรายจ่ายทางการเงินของภาครัฐบาล โดยการยกเลิกหรือเลื่อนโครงการการลงทุนขนาดใหญ่ ใช้เงินมาก และมีการนำเข้าไปในสัดส่วนที่สูง และยังไม่จำเป็นเร่งด่วนต่อประเทศไปเสียบ้าง...'*

คำปราศรัยของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดังกล่าวนี้ แทนที่จะเป็นสัญญาณเตือนให้ผู้บริหารโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดชะลอการดำเนินโครงการ กลับกลายเป็นพลังผลักดันให้โครงการนี้เดินเครื่องต่อไป เพราะการณ้ปรากฏต่อมาว่า เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2528 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ลงนามในสัญญากู้เงินจากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโพ้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่น (OECF) เพื่อใช้ในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การกู้เงิน

เพื่อใช้ในโครงการดังกล่าวนี้ยังมีได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เพราะตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ.2519 มีบทบัญญัติโดยชัดเจนว่า ‘...ให้กระทรวงการคลังโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจกู้เงินในนามรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทย...’ และข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า คณะรัฐมนตรีเพิ่งจะมีมติอนุมัติการกู้เงินสำหรับโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2528 นี้เอง (หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับ วันที่ 21 พฤศจิกายน 2528)

แต่แล้วในวันที่ 1 พฤศจิกายน 2528 นายเสนาะ อุนากุล เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีบันทึกถึงนายกรัฐมนตรีขอให้แต่งตั้งบุคคลที่เป็นกลางเพื่อพิจารณาทบทวนการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด ต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายนศกเดียวกันนั้น ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจมีมติเห็นชอบให้หยุดการดำเนินการโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเป็นเวลา 45 วัน พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาเรื่องนี้ อันประกอบด้วยเรืออากาศโทสุลี มหาสันทนะ นายมีชัย ฤชุพันธ์ และนายสุธี สิงห์เสนห์ มติดังกล่าวนี้ได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในวันต่อมา

แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า การที่นายเสนาะ อุนากุล ปรับเปลี่ยนท่าทีเกี่ยวกับเรื่องนี้ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเหตุว่าเสียงวิพากษ์วิจารณ์สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีมากขึ้นทุกที อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า ธนาคารโลกมีบันทึกลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 ทักท้วงการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างท่าเรือมาบตาพุดและท่าเรือแหลมฉบัง (ดูรายละเอียดในหนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันที่ 28 พฤศจิกายน และ 2 ธันวาคม 2528) แม้แต่นายโรเบิร์ต มัสแคต (Robert J. Muscat) ที่ปรึกษาชาวอเมริกันของนายเสนาะเองก็มีข้อกังขาเกี่ยวกับโครงการนี้อยู่ไม่น้อย

### พลังทางการเมืองภายในชาติ

โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเป็นโครงการที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องอย่างมหาศาล ดังนั้นจึงมีใช้เรื่องน่าประหลาดใจที่ปรากฏว่า บรรดาผู้แทนราษฎรจากจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและนักการเมืองที่เป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ในภูมิภาคดังกล่าว ดังเช่นนายบุญชู โรจนเสถียร พยายามเรียกร้องและผลักดันให้รัฐบาลเดินเครื่องโครงการนี้ต่อไป (มติชนฉบับวันที่ 18 และ 23 ธันวาคม 2523) ข้อเรียกร้องนี้มิได้มาจากกลุ่มผลประโยชน์ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หากยังมาจากนายทุนเอกชนทั่วไป ดังเช่นนายพิชัย รัตตกุลด้วย (มติชน ฉบับวันที่ 22 ธันวาคม 2528) ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 ความซบเซาทางเศรษฐกิจเกิดขึ้นทั่วประเทศเอกชน นายทุนเอกชนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดจะช่วยให้เศรษฐกิจภาคเอกชนฟื้นจากความซบเซา



## แรงบีบจากต่างประเทศ

โครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดมิได้ให้ประโยชน์เฉพาะกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มภายในประเทศไทยเท่านั้น หากยังให้ประโยชน์แก่นายทุนต่างชาติอีกด้วย และญี่ปุ่นเป็นชาติที่จะได้รับประโยชน์จากการนี้อย่างชัดเจน ญี่ปุ่นโดยองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลได้ให้เงินกู้แก่ไทยเพื่อใช้จ่ายในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด ด้วยเหตุนี้ จึงมีใ้เรื่องน่าประหลาดใจที่ปรากฏว่าบริษัทญี่ปุ่นได้ผลประโยชน์จากการออกแบบและการก่อสร้างโครงการต่างๆในบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก และบริษัทที่โดดเด่นที่สุดในการนี้ก็คือ กลุ่มบริษัทชิโยดะ ซึ่งลงทุนร่วมกับผู้ถือหุ้นบางคนในธนาคารกสิกรไทย จำกัด

ไม่เป็นเรื่องที่น่าประหลาดใจอีกเช่นกันที่ปรากฏว่า เมื่อรัฐบาลไทยมีมติทบวง การตัดสินใจการลงทุนในโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด รัฐบาลญี่ปุ่นก็เริ่มกดดันรัฐบาลไทย นายซาบуро โอคิตะ (Saburo Okita) อดีตประธานองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจพื้นทะเลแห่งประเทศญี่ปุ่นได้เข้าพบเรืออากาศโทสุลี มหาสันทนะ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลไทยเดินเครื่องโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดต่อไป (หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับ วันที่ 16 ธันวาคม 2528) ขณะเดียวกัน สถานทูตญี่ปุ่นก็แสดงการข่มขู่ว่าจะไม่ต้อนรับคณะผู้แทนรัฐบาลไทยที่เดินทางไปเจรจาเรื่องตุลาการค้ำกับรัฐบาลญี่ปุ่น ด้วยเหตุนี้เอง พลเอกเปรมจึงต้องตัดสินใจเลื่อนการประชุมพิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันอังคารที่ 17 ธันวาคม 2528

## บทสรุป

การเมืองว่าด้วยโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดเป็นเรื่องของความขัดแย้งภายในหมู่ข้าราชการที่มีบทบาทหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เมื่อความขัดแย้งดังกล่าวนี้ไม่สามารถหาข้อยุติได้ด้วยการประนีประนอมผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน สภาพแห่งความขัดแย้งจึงปรากฏสู่กระบวนการนอกระบบราชการ การระดมพลังทางการเมืองเพื่อเอาชนะซึ่งกันและกัน ได้บานปลายไปสู่การดึงเอารัฐบาลต่างชาติเข้ามาครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องน่าเศร้าสลดยิ่ง

ในท่ามกลางความขัดแย้งว่าด้วยโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดที่เกิดขึ้น รัฐสภาไทยได้พิสูจน์ให้เห็นอีกครั้งหนึ่งว่าไร้อำนาจ ประชากรชาวไทยหาได้มีสิทธิมีเสียงเกี่ยวกับเรื่องนี้ ทั้งๆที่เป็นผู้รับเคราะห์กรรมจากการตัดสินใจในเรื่องนี้

แม้ว่าโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดไม่ว่าจะให้ประโยชน์สุทธิแก่สังคมเศรษฐกิจไทย แต่ประเด็นที่ชัดเจนยิ่งก็คือ ประเทศและชาติญี่ปุ่นเป็นผู้ได้คั่งดวงผลประโยชน์จากโครงการนี้