

องค์การคลังสินค้า : บนเส้นทางแห่งการล้มละลาย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ข่าวการทุจริตในการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานี (สปจ.) กำลังปรากฏประจักษ์หนึ่งไฟลามทุ่ง เริ่มต้นด้วยกลุ่มครูประถมศึกษา (ประชาบาล) จังหวัดอุดรธานีกว่า 1,000 คนพากันชุมนุมคัดค้านพฤติกรรมอันไม่ชอบมาพากลของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดอุดรธานีในการจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์การศึกษา การชุมนุมประท้วงดังกล่าวนี้เริ่มมีมาตั้งแต่ต้นเดือนกันยายน 2526 และยืดเยื้อนานนับสัปดาห์ โดยที่ระยะแรก นายสมภาพ ศรีวรรณ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานียืนยันอย่างหนักแน่นว่า การจัดซื้อดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างถูกต้องตามระเบียบทุกประการ แต่แล้วเมื่อประจักษ์พยานข้อเท็จจริงบ่งบอกโดยชัดแจ้งว่า อุปกรณ์การศึกษาที่จัดซื้อต้องจ่ายในราคาสูงกว่าราคาตลาดอย่างลิบลิว ในที่สุดผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีจำต้องสั่งยกเลิกการจัดซื้ออุปกรณ์ที่เป็นปัญหานี้ (มติชน ฉบับวันที่ 22 กันยายน 2526)

แต่พฤติกรรมอันส่อไปในทางทุจริตในการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษามีได้เกิดขึ้นเฉพาะแต่จังหวัดอุดรธานีเท่านั้น หากยังเกิดขึ้นในจังหวัดอื่นๆด้วย จนดูเหมือนหนึ่งเป็นปรากฏการณ์ทั่วไป ในที่สุด คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2526 มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการดำเนินการยกเลิกสัญญาการจัดซื้ออุปกรณ์การสอน ซึ่งมีลักษณะอันไม่เป็นไปในทางรักษาผลประโยชน์ของทางราชการรวม 15 จังหวัด และรวมเงินงบประมาณทั้งสิ้น 36,289,500 บาท (มติชน ฉบับวันที่ 28 กันยายน 2526)

ความหนาวกลางฤดูฝน

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกสัญญาการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษา อันมีลักษณะส่อไปในทางทุจริตครั้งนี้ ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนอย่างสูงต่อส่วนภูมิภาค ทั้งนี้เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า พฤติกรรมอันส่อไปในทางทุจริตดังกล่าวนี้มิได้จำกัดเฉพาะจำนวน 15 จังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น คณะกรรมาธิการการศึกษาแห่งสภาผู้แทนราษฎรระบุว่า การจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาในจังหวัดอื่นๆ ดังเช่นสกลนคร หนองคาย ร้อยเอ็ด และเลย ก็มีพฤติกรรมที่ไม่แตกต่างกัน (มติชน ฉบับวันที่ 1 ตุลาคม 2526) นอกจากนี้ กลิ่นอายแห่งการทุจริตยังโชยมาจากจังหวัดนครราชสีมาอีกด้วย (มติชน ฉบับวันที่ 2 ตุลาคม 2526)

บรรดาผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้ออุปกรณ์ ซึ่งมี “กลิ่น” ไม่สู้ดีในครั้งนี้ เริ่มพากันรู้สึกร้อนๆหนาวๆตามๆกัน ทั้งนี้ไม่จำเพาะแต่ข้าราชการระดับผู้บริหารของสำนักงานการประถม

ศึกษาประจำจังหวัดต่างๆที่ถูกยกเลิกสัญญาเท่านั้น หากยังรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าการจัดซื้อวิธีพิเศษอีกด้วย รายงานข่าวในเวลาต่อมาแจ้งว่า ปลัดกระทรวงมหาดไทยสั่งการให้สอบสวนผู้ว่าราชการจังหวัดที่ปรากฏข่าวอื้อฉาวในครั้งนี้ (มติชน ฉบับวันที่ 29 กันยายน 2526)

แต่ข่าวที่สร้างความประหลาดใจแก่ผู้คนจำนวนมาก ก็คือ องค์การที่มีส่วนร่วมในการสร้าง 'วีรกรรม' การลิดรอนผลประโยชน์ของแผ่นดินในครั้งนี้อย่างสำคัญ กลับกลายเป็นองค์การคลังสินค้า – รัฐวิสาหกิจที่กำลังเดินอยู่บนถนนสายที่นำไปสู่การล้มละลาย

จากท่าเตียนสู่วังจันทร์เกษม

พฤติกรรมอันส่อให้เห็นการฉ้อราษฎร์บังหลวงในครั้งนี้มิได้อาศัยกลวิธีอันแยบยลแต่ประการใด หากแต่อาศัยความสับสนหัดจัดเจนในกฎระเบียบราชการต่างๆเป็นเครื่องมือในการหาประโยชน์ใส่ตัว กล่าวคือ บรรดาส่วนราชการในส่วนภูมิภาคจะพากันตะถ่วงในการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาตามที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อรอเวลาให้ใกล้สิ้นปีงบประมาณแล้วจึงดำเนินการจัดซื้อโดยใช้วิธีการพิเศษ ซึ่งไม่ต้องมีการสอบราคาหรือประกวดราคา เพียงแต่ต้องจัดซื้อหรือจ้างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ทำหรือผลิตพัสดุนั้นๆขึ้นเอง

เอกชนผู้ขายของให้แก่ส่วนราชการ เมื่อมองเห็นช่องทางในการขายของให้แก่ส่วนราชการโดยไม่ต้องมีการสอบราคาหรือประกวดราคาเช่นนี้ ก็พยายามส่ายตารัฐวิสาหกิจที่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางในการซื้อขายดังกล่าวนี้ และดูเหมือนว่า จะไม่มีรัฐวิสาหกิจใดที่จะทำหน้าที่ได้ดีไปกว่าบรรดารัฐวิสาหกิจที่กำลังประสบปัญหาขาดทุน และกำลังดิ้นรนประดุจหนึ่งหมาจวนตรอก ข้อเท็จจริงจึงปรากฏว่า รัฐวิสาหกิจที่เก็บค่าตงจากธุรกิจเอกชนเพื่อเกื้อกูลให้เอกชนเหล่านั้นสามารถขายสินค้าแก่ส่วนราชการได้โดยวิธีการพิเศษดังกล่าวนี้ ประกอบด้วยองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ องค์การค้ำคูนสุภา องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก สหกรณ์กลาโหม โรงพิมพ์ศูนย์กลางทหารราบ และรวมทั้งองค์การคลังสินค้า ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการทำหน้าที่เป็นคนกลางในการขายอุปกรณ์การศึกษาแก่สำนักงานประถมศึกษาประจำจังหวัดต่างๆ จนเกิดกรณีอื้อฉาวในครั้งนี้ (มติชน ฉบับวันที่ 18 กันยายน 2526)

ในทันทีที่เกิดกรณีประท้วงขึ้นที่จังหวัดอุดรธานี และผลการสอบสวนปรากฏแน่ชัดว่า การจัดซื้ออุปกรณ์การสอนโดยผ่านองค์การคลังสินค้าในครั้งนี้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่แผ่นดิน นายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็มิรีรอที่จะให้ความเห็นในเชิงตำหนิติเตียนรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ (มติชน ฉบับวันที่ 22 กันยายน 2526) พร้อมกันนั้นก็เสนอให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณาพฤติกรรมขององค์การคลังสินค้าที่สร้างความเสียหายแก่แผ่นดินในครั้งนี้ด้วย (มติชน ฉบับวันที่ 129 กันยายน 2526)

การที่บรรดารัฐวิสาหกิจจำนวนไม่น้อยพากันประพุดิตตนเป็นนายหน้าขายสินค้าของธุรกิจเอกชน โดยที่มิได้มีส่วนผลิตสินค้านั้นเองโดยตรงเช่นนี้ ในด้านหนึ่งนั้นสะท้อนให้เห็นการตื่นรนเพื่อหารายได้เพื่อชดเชยการขาดทุนอันเกิดจากการประกอบกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยตรง ทั้งนี้ปรากฏว่า นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามดำเนินการเพื่อให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายยืนอยู่ได้ด้วยขาของตนเอง การตัดทอนงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจต่างๆ ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องแสวงหาเงินทุนจากแหล่งอื่น บรรดารัฐวิสาหกิจที่มีผลกำไรจากการประกอบกิจการ ไม่เพียงแต่จะสามารถนำกำไรมาขยายการลงทุนได้เท่านั้น หากทว่ายังสามารถหาเงินกู้ทั้งจากแหล่งภายในและแหล่งภายนอกประเทศมาประกอบกิจการได้โดยไม่ยากลำบากอีกด้วย แต่สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีประวัติการขาดทุนอันยาวนาน เมื่อมิได้รับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินย่อมอยู่ในฐานะเสื่อลำบาก การยอมลดตนเป็นนายหน้าดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นที่เข้าใจได้โดยไม่ยากนัก

แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น การที่รัฐวิสาหกิจที่ตกอยู่ในฐานะเสื่อลำบากเหล่านี้ยอมขายตัวเพื่อหวังค่านายหน้าจากการทำหน้าที่คนกลางขายสินค้าให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ นั้น มีส่วนทำให้การซื้อราษฎร์บังหลวงลุกลามประดุจหนึ่งมะเร็งร้าย เพราะธุรกิจเอกชนที่ต้องการขายสินค้าให้แก่ส่วนราชการโดยวิธีการพิเศษนี้ ไม่เพียงแต่จะต้องจ่ายค่านายหน้าให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางเท่านั้น หากทว่ายังต้องติดสินบนเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ อีกด้วย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า ราคาสินค้าที่จัดซื้อโดยวิธีการพิเศษนี้สูงกว่าราคาตลาดอย่างลิบลิว และผลสุดท้ายก็คือ แม้ว่ารัฐบาลจะมีได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้แก่รัฐวิสาหกิจที่มีประวัติการขาดทุนอันยาวนานเหล่านี้ แต่การจัดซื้อวัสดุครุภัณฑ์โดยวิธีการพิเศษดังกล่าวนี้มีผลเสมือนหนึ่งว่า รัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนทั้งแก่รัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่เป็นนายหน้า และแก่ธุรกิจเอกชนที่สามารถขายสินค้าแก่ส่วนราชการโดยวิธีการอันฉ้อฉลนี้ได้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลต้องจ่ายเงินซื้อในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็นนั่นเอง

องค์การคลังสินค้า : หมาจันตรอกแห่งท่าเตียน

ปัญหาพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุใดองค์การคลังสินค้าจึงร่วมสังฆกรรมในการหารายได้ ด้วยวิธีการอันฉ้อฉลและทำให้สังคมต้องสูญเสียประโยชน์เช่นนี้ ?

หลายคนรู้สึกประหลาดใจในพฤติกรรมของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ แต่สำหรับผู้ที่ติดตามความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลาจะไม่รู้สึกประหลาดใจเลย ในเมื่อองค์การคลังสินค้ากำลังเดินอยู่บนเส้นทางแห่งการล้มละลาย

ตามประวัติความเป็นมา องค์การคลังสินค้าจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498 เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2498 ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการ

“ทำกิจการทั้งปวงเกี่ยวกับข้าว พืชผล และสินค้าต่างๆ เพื่อให้จำนวนผลิต คุณภาพ ราคา เหมาะสมและเพียงพอกับความต้องการของรัฐและประชาชนทั่วไป” (มาตรา 6)

ด้วยเหตุนี้เอง นับตั้งแต่มีการสถาปนาองค์การคลังสินค้าขึ้นมา รัฐวิสาหกิจ แห่งนี้มีบทบาทสำคัญในการพยุงราคาข้าวเปลือกและราคาข้าวสาร การจัดจำหน่ายข้าวสาร ราคาถูกแก่ประชาชน การจัดหาและจำหน่ายสินค้าต่างๆเพื่อลดค่าครองชีพ ตลอดจนการจัดซื้อ และส่งข้าวออกไปจำหน่ายต่างประเทศ

ในระหว่างปี 2498-2523 องค์การคลังสินค้าประสบความสำเร็จเพียง 2 ปี คือ ปี 2499 และปี 2502 โดยขาดทุน 0.643 และ 0.117 ล้านบาทตามลำดับ หากพิจารณาผลการ ประกอบการดังกล่าวนี้ เราจะเห็นได้ว่า องค์การคลังสินค้าประสบความสำเร็จในการหลีกเลี่ยง การขาดทุนได้อย่างดีเยี่ยม ทั้งนี้ปรากฏว่า ในช่วงเวลาส่วนใหญ่ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ องค์การ คลังสินค้ามีรายได้หลักจากการส่งข้าวออกไปขายต่างประเทศผ่านกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียพริเมียมข้าว จึงมีกำไรค่อนข้างดีที่องค์การแห่ง นี้มีกำไรอยู่เกือบตลอดเวลา

อย่างไรก็ตาม มรสุมเริ่มโหมกระหน่ำองค์การคลังสินค้าในปี 2523 และส่งผลให้ ประสิทธิภาพการดำเนินงานนับแต่นั้นเป็นต้นมา จากการซักถามรายละเอียดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจต่างๆ คณะกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2527 แห่งสภาผู้แทนราษฎรพบว่า มีรัฐวิสาหกิจอย่างน้อย 5 แห่งที่อยู่ในฐานะเสมือนหนึ่งล้มละลาย อันได้แก่ องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การรถไฟ แห่งประเทศไทย และการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (มติชน ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2526)

สำหรับผลการประกอบการขององค์การคลังสินค้าในระยะหลังๆนี้ปรากฏว่า ประสิทธิภาพการดำเนินงานอย่างต่อเนือง โดยขาดทุน 304 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2524 และขาดทุน 2,123 และประมาณ 2,500 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 และ 2526 ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยอีกว่า ในขณะที่สภาผู้แทนราษฎรกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2527 อยู่ ณ นั้น องค์การคลังสินค้ายังคงค้างชำระดอกเบี้ยเงินกู้ อยู่ ประมาณ 1,500 ล้านบาท (มติชน ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2526)

ปัญหาพื้นฐานจึงมีอยู่ว่า เหตุใดองค์การคลังสินค้าซึ่งเคยมีผลกำไรอยู่เกือบ ตลอดเวลากลับต้องประสบการขาดทุนอย่างรุนแรง จนอยู่ในสภาพเสมือนหนึ่งล้มละลายเช่นนี้

รัฐบาลเปรม 1 ผู้ต้องรับผิดชอบ

วิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้าเริ่มตั้งเค้าขึ้นในปี 2523 ในยุค รัฐบาลเปรม 1 ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า การจัดตั้งรัฐบาลชุดดังกล่าวนี้ประกอบด้วยพรรคการเมือง

ใหญ่ 3 พรรค อันได้แก่ พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย และพรรคประชาธิปัตย์ โดยที่พรรคกิจสังคม ยึดกุมการบริหารกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงการคลัง ส่วนพรรคชาติไทยยึดกุมการบริหาร กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีนายบุญชู โรจนเสถียรแห่งพรรค กิจสังคมดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

ภายหลังจากการจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2518 เป็นต้นมา การดำเนินนโยบายพยุงหรือประกันราคาข้าวเปลือกของรัฐบาลมักจะอาศัยองค์กร แห่งนี้เป็นจักรกลในการดำเนินงาน แต่ในการดำเนินนโยบายดังกล่าวในฤดูการผลิต 2523/2524 นั้น เนื่องจากพรรคกิจสังคมมิได้ยึดกุมการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร นายบุญชู โรจนเสถียรจึงพยายามผลักดันให้การดำเนิน นโยบายดังกล่าวเป็นหน้าที่ขององค์การคลังสินค้า เพื่อที่พรรคกิจสังคมสามารถควบคุมการบริหาร ได้อย่างเต็มที่ และหวังที่จะกอบโกยคะแนนนิยมจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

ผลของการต่อรองปรากฏว่า นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวง เกษตรและสหกรณ์ในยุครัฐบาลเปรม 1 ยินยอมให้การดำเนินนโยบายพยุงราคาข้าวในฤดูการผลิต 2523/2524 หลุดลอยจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไปตกแก่องค์การคลังสินค้า

ในการเตรียมองค์การคลังสินค้าเพื่อให้สามารถดำเนินนโยบายพยุงราคา ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นายบุญชู โรจนเสถียรได้ดึงนายไพโรจน์ รัตตกุล จากภาคเอกชนเข้ามา ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ และโดยที่การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ต้องใช้กำลังเจ้าหน้าที่จำนวนมาก องค์การคลังสินค้าจึงได้ว่าจ้างบุคคลากรเพิ่มขึ้นอย่างน่าสังเกตในยุคของนายไพโรจน์ รัตตกุล ในปีงบประมาณ 2522 องค์การคลังสินค้ามีบุคลากรจำนวน 463 คน จำแนกเป็นพนักงาน ประจำ 456 คน และพนักงานชั่วคราว 7 คน แต่ในปีงบประมาณ 2525 จำนวนพนักงานเพิ่มขึ้น เป็น 916 คน จำแนกเป็นพนักงานประจำ 610 คน และพนักงานชั่วคราว 306 คน

ในการดำเนินการพยุงราคาข้าว องค์การคลังสินค้าใช้วิธีการออกไปประมูลซื้อ ข้าวสารจากโรงสีในจังหวัดต่างๆ โดยหวังว่า เมื่อราคาข้าวสารมีแนวโน้มสูงขึ้นจะช่วยดึงให้ราคา ข้าวเปลือกเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ซึ่งชาวนาจะได้รับประโยชน์ในที่สุด ในขั้นแรกนั้น รัฐบาลกำหนด ที่จะประมูลซื้อข้าวสารจำนวน 450,000 ตัน แต่แล้วก็ได้ขยายจำนวนรับซื้อเป็น 1,100,000 ตัน

เพื่อให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้เป็นไปอย่างราบรื่น รัฐบาลยังให้ธนาคารแห่งประเทศไทยส่งเสริมให้ธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้ยืมแก่องค์การคลังสินค้า กรมการค้าต่างประเทศ (กระทรวงพาณิชย์) และพ่อค้าข้าวส่งออก โดยคิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 13 ต่อปี การณ์ ปรากฏว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มให้กู้ยืมเพื่อการนี้ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2523 จนถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2524 โดยมีผู้กู้รวมทั้งสิ้น 4,836.660 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินกู้ขององค์การ คลังสินค้า 4,829.16 ล้านบาท และของพ่อค้าข้าวส่งออกเพียง 7.5 ล้านบาท

การที่องค์การคลังสินค้าต้องกู้เงินจำนวนเกือบ 5,000 ล้านบาท เพื่อนำมาพยุงราคาข้าวนั้น ทำให้มีภาระรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยเงินกู้จำนวนมาก ถ้าพึ่งรายจ่ายดังกล่าวนี้ก็ทำให้องค์การคลังสินค้าเกือบเอาตัวไม่รอดอยู่แล้ว เมื่อถูกซ้ำเติมโดยสภาพการประกอบการต่างๆ สถานการณ์ทางการเงินขององค์กรแห่งนี้จึงเลวร้ายลงตามลำดับ

องค์การคลังสินค้าต้องออกไปประมูลซื้อข้าวสารในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดในขณะนั้นเป็นอันมาก และโดยระเบียบของทางราชการ การขนส่งข้าวสารจากผู้ขายไปเก็บไว้ในโกดังต้องใช้บริการขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) ซึ่งคิดค่าบริการสูงกว่าอัตราตลาด ขณะเดียวกันนั้น องค์การคลังสินค้าไม่มีโกดังเก็บข้าวสารของตนเองได้อย่างพอเพียง จึงต้องขอเช่าจากเอกชน และในบางกรณีค่าเช่าโกดังที่จ่ายนั้นก็สูงเกินกว่าที่ควร เหตุปัจจัยเหล่านี้ล้วนแต่ทำให้องค์การคลังสินค้ามีภาระรายจ่ายมากเกินไปจนเกินกว่าที่ควรเป็นอย่างมาก

ในขณะที่องค์การคลังสินค้าประมูลซื้อข้าวสารในราคาสูงกว่าราคาตลาด แต่ในการระบายข้าวสารออกขายนั้นกลับต้องขายในราคาตลาด รูปการจึงกลายเป็นว่า องค์การคลังสินค้าดำเนินนโยบาย “ซื้อแพง ขายถูก” ซึ่งโดยธรรมชาติของนโยบายดังกล่าวนี้ องค์การคลังสินค้าย่อมต้องเผชิญวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้

บรรดาข้าวสารที่องค์การคลังสินค้าประมูลซื้อมาเก็บไว้ในโกดังนั้น เมื่อนานวันเข้าก็แปรสภาพเป็นข้าวเสื่อมคุณภาพ ซึ่งเมื่อถึงคราวที่จะต้องระบายออกขาย ย่อมมีอาจขายได้ราคาที่ดีดังเดิม แต่ในหลายต่อหลายกรณี ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าทุจริตต่อหน้าที่ด้วยการประเมินข้าวสารที่นำออกขายว่าเป็นข้าวเสื่อมคุณภาพ ทั้ๆที่หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ด้วยเหตุนี้เอง องค์การคลังสินค้าจึงต้องสูญเสียรายได้อันพึงได้ไปมิใช่น้อย

ในเมื่อองค์การคลังสินค้าต้องมีภาระรายจ่ายสูงเกินกว่าที่ควร และกลับมีรายได้ต่ำกว่าระดับอันพึงได้ โดยที่นโยบายที่ดำเนินอยู่นั้นมีลักษณะเป็นนโยบาย “ซื้อแพง ขายถูก” จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่จะพบว่า องค์กรที่มีประวัติแห่งการมีกำไรมาเป็นเวลาช้านานแห่งนี้ กลับต้องประสบการขาดทุนในปีงบประมาณ 2524 โดยที่สถานการณ์ทางการเงินได้เลวร้ายลงตามลำดับในปีงบประมาณ 2525 และ 2526

สวราช สัจจมาร์ค ชายหนุ่มผู้เคราะห์ร้าย

เมื่อนายไพโรจน์ รัตตกุลประกาศลาออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้าในปี 2525 บรรดาสื่อสิ่งพิมพ์กระหึ่มเรดภายในพรรคกิจสังคมพากันจ้องมองตำแหน่งนี้ด้วยสายตาเป็นมัน โดยที่กลุ่มนายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์พยายามผลักดันให้นายคมสัน สันติวารังกูร ให้ดำรงตำแหน่งนี้ ส่วนกลุ่มของนายบุญชู โรจนเสถียรให้การสนับสนุนแก่นายสวราช สัจจมาร์ค

ผลของการประลองกำลังปรากฏว่า ในที่สุด คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งให้นายสวราชดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า

กระนั้นก็ตาม ความพยายามที่จะเลื่อยขาเก้าอี้ของนายสวราชมีมาโดยตลอด โดยที่มีความถี่เพิ่มขึ้นในช่วงที่เพิ่งมีการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 4 ในเมื่อเป็นที่ปรากฏแน่ชัดว่า นายบุญชูผู้มีส่วนสนับสนุนนายสวราชต้องเดินลงจากเวทีการเมืองไปเสียแล้ว แต่ครั้งข้อมูลทางการเงินเกี่ยวกับองค์การคลังสินค้าเปิดเผยสู่สาธารณชนที่ละเล็กทีละน้อย จนเป็นที่แน่ชัดว่า องค์การคลังสินค้านี้ใช้สรวงสวรรค์สำหรับการเสวยสุข หากแต่เป็นองค์การเพิ่มทุกข์แก่ผู้บริหารแรงผลักดันที่เลื่อยขาเก้าอี้ของนายสวราชจึงได้ผ่อนคลายลง โดยที่กลุ่มนายบุญแห่ง ทองสวัสดิ์ พยายามผลักดันให้นายคมสัน สันติวรานุรักษ์หันเหไปสู่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรมแทน

ในขั้นแรกนั้น นายสวราชคงมิได้คาดคิดมาก่อนว่า องค์การคลังสินค้าจะต้องประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินมากมายถึงปานนี้ แต่เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้วก็จำต้องก้มหน้าก้มตาแก้ปัญหาดังที่ได้ให้สัมภาษณ์แก่หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม 2526 ความตอนหนึ่งว่า

“... สิ่งที่เป็นปัญหามากขณะที่เริ่มเข้ามานั้น คือ เรื่องเงิน โดยเฉพาะดอกเบี้ยที่จะต้องจ่ายให้แก่ธนาคารประมาณวันละ 2 ล้านบาท เป็นภาระที่หนักมาก ไม่รวมรายจ่ายอื่นๆที่ต้องเสียอีก จึงต้องหาทางลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง ...”

ในการดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้า นายสวราชเริ่มต้นด้วยการลดจำนวนพนักงาน ดังที่ได้ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับเดียวกันนี้ว่า

“... สิ่งแรกเมื่อเข้ามาก็คือ มามองถึงจำนวนพนักงานซึ่งมีมากมายจนล้นงาน จากปี 2523 ซึ่งมีเพียง 300 กว่าคน ได้เพิ่มขึ้นเป็น 800 กว่าคนในปี 2526 เพิ่มขึ้นมาสูงมาก จำต้องหาทางลดลง ที่เพิ่มขึ้นนั้นเนื่องจากรับคนเข้ามาในช่วงปี 2524-2525 มาก ช่วงนั้นรัฐบาลเข้ามาประกันราคาข้าวและแก้ไขปัญหาพืชไร่ บางอย่าง จึงได้เริ่มรับคนเข้ามา แต่ในปีนี้ (2526) เมื่องานน้อยลง ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราวก็ยังมีอยู่ บางคนก็ได้รับการบรรจุเป็นพนักงานไปบ้าง จึงได้รับพนักงานใหม่ พร้อมกับเลิกจ้างพนักงานชั่วคราว ซึ่งก็ได้รับการต่อต้านจากสหภาพแรงงานในตอนแรกบ้าง แต่ก็สามารถเจรจาตกลงและเข้าใจปัญหาได้ ...”

นอกจากนี้ นายสวราชยังได้พยายามอุดช่องรั่วไหลทางการเงินต่างๆ ดังได้กล่าวไว้ว่า “... ผมได้ตรวจสอบเกี่ยวกับคลังสินค้าทุกคลังที่ไปเช่าเอาไว้จำนวนมากเพื่อฝากเก็บข้าว ได้หาทางลดลงไป โดยพยายามหาทางลดในลักษณะที่ว่า ถ้าแห่งใดมีจำนวนน้อย ก็จัดการระบาย

ข้าวออกไปให้หมด ไม่ต้องมีการเช่า และวิธีการเช่าก็หาทางเปลี่ยนแปลงใหม่ เพื่อให้ค่าใช้จ่ายนั้นลดลง...”

แต่ถึงกระนั้นก็ตาม อาการป่วยไข้ขององค์การคลังสินค้าก็ยากแก่การเยียวยาเสียแล้ว ในเมื่อภาระรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยเงินกู้ทำให้ฐานะของรัฐวิสาหกิจแห่งนี้มีแต่ทรงกับทรุด

ลมหายใจเฮือกสุดท้าย

ในที่สุด องค์การคลังสินค้าร้องขอให้รัฐบาลพิจารณาช่วยเหลือ มิฉะนั้นอาจต้องล้มละลาย เนื่องจากมีภาระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยอันหนักอึ้ง นอกจากนี้ เงินกู้เหล่านั้นถึงกำหนดที่จะต้องชำระคืนอีกด้วย แต่เดิมนั้น องค์การคลังสินค้าใช้วิธีก่อนนี้ใหม่เพื่อไปชำระหนี้เก่า และเจรจายืดเวลาการชำระหนี้ออกไป แต่วิธีการดังกล่าวนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้าแต่ประการใดไม่ มีหน้าซ้ำยังส่งสมปัญหาเป็นดินพอกหางหมูอีกด้วย

จากแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ในทำเนียบรัฐบาลแจ้งว่า ในระหว่างเดือนมิถุนายนถึงเดือนสิงหาคม 2526 เมื่อมีการพิจารณาผู้สถานการณ์ขององค์การคลังสินค้านั้น ในขั้นแรกมีผู้เสนอให้ใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อช่วยผ่อนคลายวิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้า แต่วิธีการดังกล่าวนี้ได้รับการคัดค้านจากที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายที่จะค่อยๆลดการจับเก็บพรีเมียมข้าว ซึ่งเป็นรายได้หลักของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ทั้งนี้เพื่อยกระดับราคาข้าวภายในประเทศให้ใกล้เคียงกับราคาข้าวในตลาดโลก หากรัฐบาลสร้างภาระผูกพันที่จะต้องจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเพื่อคอบกู้ฐานะทางการเงินขององค์การคลังสินค้าแล้วไซ้ร้ ย่อมเท่ากับเป็นการสร้างพันธะให้มีการจัดเก็บพรีเมียมข้าวสืบไป

แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้แจ้งต่อไปด้วยว่า นอกเหนือจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งเป็นที่หมายปองแล้ว การกู้เงินด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาลก็เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีการพิจารณากัน แต่ก็ติดขัดด้วยระเบียบราชการ อีกทั้งยังมีข้อกังขาอีกด้วยว่า เมื่อถึงกำหนดไถ่ถอนพันธบัตรเหล่านี้ องค์การคลังสินค้าจะมีฐานะทางการเงินดีพอที่จะชำระหนี้ได้หรือไม่ ในที่สุด ทางออกที่เลือกก็คือ การให้องค์การคลังสินค้าเสนอขอของบประมาณแผ่นดินเพื่อนำไปชำระหนี้ ในการนี้ รัฐบาลจะไม่ผูกพันตัวเองในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ แต่เป็นเรื่องที่องค์การคลังสินค้าจะต้องไปต่อผู้เอาเอง ผู้ที่สนับสนุนให้เลือกวิธีนี้อย่างแข็งขันก็คือ นายสุทธิ สิงห์เสนห์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง เหตุผลในการสนับสนุนวิธีการดังกล่าวนี้ก็คือ หากรัฐบาลยื่นมือเข้าไปช่วยคอบกู้ฐานะทางการเงินของบรรดารัฐวิสาหกิจที่ประสบการขาดทุนทุกครั้งที่เกิดวิกฤติการณ์ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะได้ใจและไม่ระมัดระวังในการประกอบกา

อย่างไรก็ตาม แหล่งข่าวที่ยังไม่ยืนยันจากกระทรวงการคลังแจ้งว่า องค์การคลังสินค้าโดยการผลักดันของกระทรวงพาณิชย์พยายามติดต่อให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรให้แก่องค์การคลังสินค้า เพื่อกอบกู้ฐานะทางการเงิน แหล่งข่าวดังกล่าวให้ความเห็นว่า สภาพการเมืองภายในพรรคกิจสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งความไม่พอใจของสมาชิกที่มีต่อพฤติกรรมของนายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อาจทำให้มีการประนีประนอมที่จะจัดสรรเงินสงเคราะห์เกษตรกรแก่องค์การคลังสินค้า อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดได้ว่า นายสุธี สิงห์เสนห์จะต้องคัดค้านเรื่องนี้อย่างแน่นอน

เสียงเยาะหยันจากพรรคชาติไทย

ในทันทีที่มีข่าวว่า องค์การคลังสินค้ากำลังเดินสู่เส้นทางแห่งการล้มละลายและสภาพการล้มละลายดังกล่าวนี้เกิดจากการดำเนินนโยบายพยุगरาคาข้าวในปีการผลิต 2523/2524 เป็นสำคัญ พลันเสียงเยาะหยันจากพรรคชาติไทยก็ดังกระหึ่ม

หนังสือพิมพ์บ้านเมือง เป็นหนังสือพิมพ์ฉบับแรกที่ตีพิมพ์ข่าวเรื่องนี้ โดยวันที่ 21 สิงหาคม 2526 ได้พาดหัวข่าวว่า

“ตั้ง กก. สอบ อคส. ผลาญ 6 พันล้านบาท รัฐใช้หนี้แทน”

ในทันทีที่มีการเปิดโปงฐานะล้มละลายขององค์การคลังสินค้า นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ถลันออกมาปกป้อง แต่แล้วเมื่อมีโอกาสเขาไปบัวปิดบังข้างที่ตายทั้งตัว นายโกศลก็ยอมรับต่อสาธารณชนว่า องค์การคลังสินค้ามีภาระหนี้สินจำนวนมหาศาล โดยรายงานให้ทราบว่าเป็นระหว่างการดำเนินนโยบายพยุगरาคาข้าวในฤดูการผลิต 2523/2524 จนถึง 2525/2526 องค์การคลังสินค้ากู้เงินทั้งจากรัฐบาลและเอกชนจำนวนรวมทั้งสิ้น 6,000 ล้านบาท และได้ใช้ในการประมูลซื้อข้าวสารประมาณ 5,500 ล้านบาท โดยที่มีรายรับกลับคืนมาเพียง 2,000 ล้านบาทเศษ ดังนั้น องค์การคลังสินค้าจึงประสบการขาดทุนจากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ประมาณ 3,500 ล้านบาท โดยที่ยังมีภาระดอกเบี้ยเงินกู้อีกประมาณวันละ 2 ล้านบาท (มติชน ฉบับวันที่ 30 กันยายน 2526)

ใครควรที่จะรับผิดชอบกับฐานะอันล้มละลายขององค์การคลังสินค้าในครั้งนี้ ?

วิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้าเริ่มก่อตัวขึ้นจากการดำเนินนโยบายพยุगरาคาข้าวในฤดูการผลิต 2523/2524 คนจำนวนไม่น้อยโยนความผิดดังกล่าวนี้ให้แก่ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียร ในฐานะที่มีบทบาทสำคัญในการวางนโยบายและแผน

ปฏิบัติการ แต่โดยหลักการแล้ว ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบก็คือ คณะรัฐมนตรีในรัฐบาล 1-3 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในฐานะนายกรัฐมนตรีที่ตลอดยุคสมัยดังกล่าวนี้ย่อมมีโอกาสปฏิเสธความรับผิดชอบได้ และพรรคชาติไทยในฐานะพรรคร่วมรัฐบาลเปรม 1-3 ก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบเช่นกัน

เหตุที่ความรับผิดชอบมิได้จำกัดเฉพาะรัฐบาลเปรม 1 หากครอบคลุมมาถึงรัฐบาลเปรม 2-3 ด้วยนั้น ก็เพราะว่า นโยบายพยุगरาคาข้าวดังกล่าวข้างต้นนี้มีอายุยืนยาวมาจนถึงปีการผลิต 2525/2526 ดังนั้น นายชวน หลีกภัย และ น.อ. ปุณมี ปุณศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ในยุครัฐบาลเปรม 2 และ 3 ตามลำดับ ย่อมต้องมีส่วนรับผิดชอบโดยตรง นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยอีกว่า องค์การคลังสินค้าประสบการขาดทุนอย่างรุนแรงในปีการผลิต 2525/2526 ยิ่งกว่าในปีการผลิต 2523/2524 และ 2524/2525 เสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากมีข้าวหายไปจากโกดังเป็นจำนวนมาก นอกเหนือจากปัญหาข้าวเสื่อมคุณภาพดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

แต่ที่มเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียรซึ่งมีบทบาทสำคัญในการสร้างวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523 - 2525 ย่อมต้องมีส่วนรับผิดชอบในฐานะอันล้มละลายขององค์การคลังสินค้าอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ การดำเนินนโยบายพยุगरาคาข้าวสาร โดยมีได้คำนึงถึงกำลังความสามารถทางการเงินของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งขององค์การคลังสินค้า นับเป็นสาเหตุพื้นฐานที่นำหายนภัยมาสู่องค์การคลังสินค้า ดังได้กล่าวแล้วว่า วิธีการพยุगरาคาข้าวสารในระหว่างฤดูการผลิต 2523/2524 ถึง 2525/2526 มีลักษณะเป็นนโยบาย “ซื้อแพง ขายถูก” การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้จึงต้องประสบการขาดทุนอย่างแน่นอน แต่ที่มเศรษฐกิจของนายบุญชูและรัฐบาลเปรม 1-3 ก็หาได้กำหนดวงเงินการขาดทุนจากการดำเนินนโยบายที่รัฐบาลสามารถรับภาระได้แต่ประการใดไม่

หากการพยุगरาคาข้าวสารเป็นประโยชน์แก่ชาวนา ย่อมมีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนแก่องค์การคลังสินค้าในการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ แทนที่จะปล่อยให้องค์การคลังสินคารับภาระทางการเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ท้ายที่สุด พนักงานระดับผู้บริหารขององค์การคลังสินค้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุดที่นายไพโรจน์ รัตกุลดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ จักต้องมีส่วนรับผิดชอบอย่างมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เพราะการขาดทุนจากการดำเนินนโยบายส่วนหนึ่งเกิดจากการซื้อข้าวสารรั้งหลงในองค์กรแห่งนี้ การฉ้อฉลในการประมูลซื้อข้าวสารก็ดี การดำเนินงานอย่างไม่รับผิดชอบโดยปล่อยให้ข้าวหายไปจากโกดังก็ดี การประเมินข้าวที่ขายให้แก่เอกชนว่าเป็นข้าวเสื่อมคุณภาพ โดยที่ข้อเท็จจริงยังมีข้าวเสื่อมคุณภาพก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีส่วนซ้ำเติมฐานะทางการเงินอันทรุดโทรมขององค์การคลังสินค้าด้วยกันทั้งสิ้น โดยที่พนักงานระดับผู้บริหารบางคนสามารถมีเงินสร้างบ้านมูลค่าเหยียบ 10 ล้านบาทขึ้นไป

ใครได้ใครเสีย

ในขณะที่องค์การคลังสินค้ามีฐานะล้มละลาย และสังคมไทยโดยส่วนรวมต้องรับภาระในการค้าจุนมิให้องค์กรแห่งนี้ล้มละลาย แต่ใครเล่าที่ได้รับประโยชน์จากนโยบายพยุगरาคาข้าวสารของรัฐบาลเปรม 1-3 ?

ผู้ที่ได้รับประโยชน์ชัดเจนก็คือ บรรดาเจ้าของโรงสีและพ่อค้าข้าว เพราะองค์การคลังสินค้าเข้าไปประมูลซื้อข้าวสารจากพ่อค้าเหล่านี้ อีกทั้งราคาที่รับซื้อก็ยังสูงกว่าราคาตลาดอีกด้วย เจ้าของโรงสีและพ่อค้าข้าวจึงยิ้มย่องผ่องใสจากการดำเนินนโยบายของ تیمเศรษฐกิจของนายบุญชู โจรนเสถียร

เอกชนเจ้าของโกดังที่รับฝากข้าวขององค์การคลังสินค้าก็ยิ้มย่องผ่องใส เพราะมีรายได้จากการรับฝากนั้น มีหน้าข้าหากกล้าได้กล้าเสีย ก็ยังอาจแอบนำข้าวสารที่ฝากไว้นั้นไปหมุนขายหาเงินได้อีกด้วย

บรรดาเจ้าของรถบรรทุกในสังกัดองค์การ ร.ส.พ. ต่างก็พิกันยิ้มย้อม เพราะมีรายได้จากการขนส่งข้าวสารขององค์การคลังสินค้า

พนักงานองค์การคลังสินค้าบางคนก็แสบยิ้ม เพราะมีโอกาสฉ้อราษฎร์บังหลวง แต่ชาวนาไทยจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบายพยุगरาคาดังกล่าวนี้อหรือไม่ นั่น เป็นเรื่องที่น่ากังขาอย่างยิ่ง

บทเรียนจากบทสรุป บทสรุปจากบทเรียน

การที่องค์การคลังสินค้าต้องประสบวิกฤติการณ์ทางการเงินอย่างร้ายแรงดังที่กล่าวข้างต้นนี้จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่องค์กรแห่งนี้ต้องพยายามดิ้นรนหารายได้เพื่อการอยู่รอด จนทำที่สุดต้องยอมตนให้พ่อค้าเอกชนใช้ชื่อในการขายสินค้าแก่หน่วยราชการ โดยหวังค่านายหน้าจำนวนไม่มากมายนัก จนเกิดข่าวอันอื้อฉาวเกี่ยวกับการทุจริตในการจัดซื้ออุปกรณ์การศึกษาของสำนักงานประถมศึกษาจังหวัดในครั้งนั้น

ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในครั้งนี้ได้ให้บทเรียนอะไรแก่เราบ้าง ?

บทเรียนบทที่หนึ่ง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใดๆจำเป็นต้องมีการวางแผนทางการเงินอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องพิจารณาถึงฐานะทางการเงินของรัฐบาลว่าจะสามารถแบกรับต้นทุนของการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ ดังได้กล่าวแล้วว่า วิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้าที่เกิดขึ้นครั้งนี้มีสาเหตุพื้นฐานจากการที่องค์กรแห่งนี้ถูกกำหนดให้เป็นหน่วยปฏิบัติการของนโยบายพยุगरาคาข้าวสารในกฎการผลิต 2523/2524 ถึง 2525/2526 โดยที่นโยบายดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นนโยบาย “ซื้อแพง ขายถูก” ซึ่งผู้ปฏิบัติการจะต้องประสบการขาดทุนอย่างแน่นอน แต่รัฐบาลกลับมิได้พิจารณากำหนดวงเงินที่จะใช้อุดหนุน

การดำเนินนโยบายในลักษณะเช่นนี้ ข้อที่น่าสังเกตรก็คือ ผลเสียในทำนองเดียวกันนี้เกิดขึ้นในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน เมื่อรัฐบาลนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 โดยมีได้พิจารณาถึงฐานะทางการคลังของรัฐบาลและสถานการณ์ทางเศรษฐกิจอย่างรอบด้าน ซึ่งเป็นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังในเวลาต่อมา สิ่งที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเงินขององค์การคลังสินค้าก็ดี และปัญหาวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 ก็ดี ล้วนแล้วแต่ก่อตัวขึ้นในยุคสมัยที่ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจทั้งสิ้น

บทเรียนบทที่สอง การกระจายอำนาจทางการคลังโดยที่ยังมิได้มีการกระจายอำนาจทางการเมืองการปกครอง แทนที่จะก่อผลดีแก่ส่วนรวม กลับเปิดช่องให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้โดยง่าย นับตั้งแต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณระดับจังหวัด พ.ศ. 2524 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2524 เป็นต้นมา มีการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลางในระดับหนึ่ง โดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการตัดสินใจทางการคลังมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน แต่การกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าวนี้ก็กลับเปิดช่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดร่วมกับหัวหน้าส่วนราชการในจังหวัดต่างๆ หาประโยชน์ใส่ตนโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวนี้ การเตะถ่วงการจัดซื้ออุปกรณ์การสอน เพื่อที่จะได้ใช้วิธีการพิเศษในการจัดซื้อโดยไม่ต้องสอบหรือประกวดราคาดังที่เกิดขึ้นจนอื้อฉาวในครั้งนี้นับเป็นอุทาหรณ์อันดี และนี่เป็นอีกกรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นการประสานงานกันอยู่อย่างดีเยี่ยมระหว่างข้าราชการกระทรวงมหาดไทยกับข้าราชการกระทรวงศึกษาธิการ เพียงแต่มิใช่ความร่วมมือเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเท่านั้น การกระจายอำนาจทางการคลังโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิ่มขึ้นดังที่เป็นอยู่นี้เป็นระบบซึ่งปราศจากการถ่วงดุล ไม่มีหน่วยงานหรือสถาบันใดที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เนื่องจากระบบการบริหารการปกครองมิได้มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลางนั่นเอง ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อกระทรวงมหาดไทย หากได้มีต่อราษฎรภายในท้องถิ่นนั้นๆไม่ ความสำนึกที่จะใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์เพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่นจึงไม่มีมากเท่าที่ควร