

## ตำแหน่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกับความผันผวนทางการเมือง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 4 นับตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2526 เป็นต้นมา ความพยายามที่จะผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจบางแห่งปรากฏอย่างต่อเนื่อง รัฐวิสาหกิจที่เป็นข่าวในกรณีดังกล่าวนี้ ได้แก่ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย และองค์การคลังสินค้า

ผู้สังเกตการณ์ทางการเมืองให้ความเห็นว่า เมื่อลมการเมืองเปลี่ยนทิศ ก็ต้องมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจด้วย เพราะรัฐวิสาหกิจเป็นฐานการเมืองที่สำคัญ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจทางการเมือง ก็ต้องมีการยึดกุมรัฐวิสาหกิจไว้เป็นฐาน นี่เป็นข้อเท็จจริงที่ดำรงอยู่ในเมืองไทย ทั้งในขณะที่มีการปกครองระบอบเผด็จการและระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ

### องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร

องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรก่อตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่มีบทบาทหน้าที่ในการช่วยเหลือเกษตรกรตามนโยบายของรัฐบาล แต่ในระยะแรกเริ่ม ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การแห่งนี้ล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่รอคอยการเกษียณอายุ ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่พบว่า ทั้งๆที่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีอายุน้อย โดยเพิ่งจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2517 แต่การบริหารภายในกลับปราศจากการจัดระบบที่ดี ระบบการบัญชีหลวม ระบบการเงินเต็มไปด้วยช่องรั่วไหล จนกระทั่งครั้งหนึ่งกรมบัญชีกลางต้องส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปดูแลเรื่องเหล่านี้ แต่แล้วก็ต้องล่าทัพ เพราะความไร้ประสิทธิภาพและความไร้ระบบแบบแผนมีมากเกินไปที่จะเยียวยาแก้ไขได้

หากพินิจพิเคราะห์ด้วยความเป็นธรรมดาแล้ว เราจะเห็นได้ว่า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรมีสภาพล้มลุกคลุกคลานมาตั้งแต่แรกก่อตั้ง ถ้าฟังความไม่พร้อมในด้านการจัดองค์การ ก็เป็นปัญหาที่พออยู่แล้ว เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยความไม่แน่นอนในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ก็ยิ่งทำให้สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีก

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐบาลชุดแล้วชุดเล่ามักจะใช้วิธีการกดปุ่มให้ อ.ต.ก. ออกไปรับซื้อพืชผลประเภทต่างๆเพื่อพยุงราคา โดยที่มิได้พิจารณาถึงกำลังความสามารถและเครื่องมืออุปกรณ์ของ อ.ต.ก. ว่า มีเพียงพอแก่การปฏิบัติการหรือไม่ การรับซื้อพืชผลมิได้จำกัดเฉพาะข้าวเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงข้าวโพด ฝ้าย กระเทียม ถั่วเขียว ถั่วลิสง ฯลฯ

แม้จะมีการเสกสรรปั้นแต่งรายงานกันอย่างไรก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การดำเนินการพยุราคาในกรณีเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ประสบความสำเร็จล้มเหลว ทั้งนี้เนื่องจากปริมาณพืชผลแต่ละชนิดที่ อ.ต.ก. สามารถรับซื้อได้ตามเงินทุนที่ได้รับจัดสรรมีน้อยเกินกว่าที่จะมีผลต่อราคาพืชผลนั้นๆได้ ความจำกัดของงบประมาณทำให้ อ.ต.ก. ต้องรับซื้อพืชผลเฉพาะบางท้องที่ หรือดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรเฉพาะบางท้องที่ และนี่เองที่ดึงดูดความสนใจของพรรคการเมืองต่างๆ เพราะ อ.ต.ก. เป็นองค์กรที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหาคะแนนนิยมจากประชาชนได้ ท้องถิ่นใดก็ตามที่อยู่ในเขตปฏิบัติการของ อ.ต.ก. และได้รับประโยชน์จาก อ.ต.ก. ประชาชนในท้องที่นั้นย่อมชอบใจเป็นธรรมดา

ข้อเท็จจริงข้างต้นนี้เองที่ทำให้พรรคการเมืองต่างๆ จ้องมอง อ.ต.ก. ด้วยความหิกระหาย ขอเพียงแต่ได้ข่มขืน อ.ต.ก. เพียงครั้งเดียวก็เหลือพอแล้ว วิธีการข่มขืนที่ง่ายที่สุดก็คือสั่งการให้ อ.ต.ก. เข้าไปรับซื้อพืชผลในราคาพยุหรือราคาประกันในท้องที่ที่เป็นเขตอิทธิพลทางการเมืองของตน เพียงเพื่อเพิ่มพูนคะแนนนิยมจากประชาชนในท้องที่นั้น แต่การที่จะสั่งการ อ.ต.ก. ได้เช่นนั้น ก็จะต้องยึดกุมการบริหาร อ.ต.ก. ให้ได้เสียก่อน และวิธีการยึดกุม อ.ต.ก. ที่ง่ายที่สุด ก็คือ การยึดกุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อ.ต.ก. ไม่เพียงแต่จะเป็นเครื่องมือทางการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกด้วย ในการที่จะเข้าใจประเด็นดังกล่าวนี้ เราจำเป็นต้องทราบข้อเท็จจริงที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ในการรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรเพื่อพยุราคา อ.ต.ก. ไม่มีตาข่ายงานที่จะรับซื้อจากเกษตรกรโดยตรงได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีการรับซื้อพืชผลผ่านคนกลางซึ่งในกรณีส่วนใหญ่ได้แก่เจ้าของโรงสีในท้องที่นั้นเอง แม้ว่าทางราชการจะออกระเบียบไว้ว่า ผู้ที่จะขายพืชผลให้แก่ อ.ต.ก. ได้นั้น จะต้องมิใช่รับรองจากนายอำเภอหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายว่าเป็นผู้ที่มีอาชีพเกษตรกรก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ พ่อค้าคนกลางจะออกไปรับซื้อพืชผลจากเกษตรกรพร้อมทั้งขอเอกสารใบรับรองดังกล่าวนี้ แล้วนำไปขายให้แก่หน่วยปฏิบัติงานของ อ.ต.ก. อีกทอดหนึ่ง โดยที่เจ้าหน้าที่ อ.ต.ก. รู้เห็นเป็นใจ และได้เงินกินเปล่าจากพ่อค้าคนกลางด้วย จุดนี้เองที่พรรคการเมืองบางพรรคมองเห็นช่องทางในการหารายได้เข้าพรรค ทั้งนี้เพราะเหตุว่าการรับซื้อพืชผลจากพ่อค้าคนกลางแทนที่จะรับซื้อจากเกษตรกรโดยตรง ย่อมเปิดช่องให้มีการเก็บเงินกินเปล่าจากพ่อค้าคนกลางได้ แต่ถึงจะต้องเสียเงินกินเปล่าเบี้ยบายรายทาง พ่อค้าคนกลางก็ยังสามารถมีกำไรอย่างมหาศาล เพราะความแตกต่างระหว่างราคาพยุที่ อ.ต.ก. จ่าย กับราคาที่พ่อค้าคนกลางจ่ายให้แก่เกษตรกรมีอยู่เป็นอันมาก วิธีการในทางปฏิบัติดังที่พรรณานี้ จึงทำให้การประกันราคาก็ดี หรือการพยุราคาก็ดี ไม่เป็นประโยชน์แก่เกษตรกรเท่าที่ควร

ประการที่สอง อ.ต.ก. ไม่มียุ่งฉางของตนเองจำนวนมากพอ เมื่อดำเนินการรับซื้อพืชผลตามนโยบายของรัฐบาลแล้ว จึงต้องนำพืชผลเหล่านี้ฝากไว้กับยุงฉางเอกชน ในกรณีของข้าว มักจะฝากไว้กับโรงสีท้องถิ่นนั้นๆ เจ้าของโรงสีมักจะวิ่งเต้นเพื่อรับฝากข้าวของ อ.ต.ก. ทั้งนี้เพราะเหตุว่า เจ้าของโรงสีสามารถได้มาซึ่งข้าวเปลือกโดยไม่ต้องลงทุนแต่ประการใด และอาจเก็งกำไรจากข้าวเปลือกที่รับฝากไว้ได้โดยหมุนสีเป็นข้าวสารออกขาย ด้วยเหตุนี้เอง จึงปรากฏเป็นข่าวอยู่เนืองๆว่า ข้าวอ.ต.ก.หายไปจากยุงฉาง เราจะเห็นได้ว่า การเลือกโรงสีหรือยุงฉางเอกชนเพื่อฝากข้าวของอ.ต.ก. มีผลเสมือนหนึ่งการเลือกให้โอกาสแก่โรงสีในการหาผลประโยชน์จากการเก็งกำไรในการค้าข้าวโดยอาศัยทุนของรัฐนั่นเอง หากการเลือกโรงสีและยุงฉางเอกชนเพื่อรับฝากข้าว อ.ต.ก. เป็นการตัดสินใจทางการเมือง ผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจย่อมสามารถหารายได้เข้าพรรคการเมืองในสังกัดได้โดยไม่ยากนัก

ด้วยเหตุนี้เอง อ.ต.ก.จึงเป็นองค์กรที่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการหาคะแนนนิยมทางการเมือง โดยในขณะเดียวกันก็ยังใช้เป็นเครื่องมือในการหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

ในระหว่างปี 2517-2523 องค์กรตลาดเพื่อเกษตรกรตกอยู่ภายใต้การยึดกุมของกลุ่มข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อย่างไรก็ตาม เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เริ่มดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2523 และนายบรรหาร ศิลปอาชาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พรรคชาติไทยมิได้วิโรที่ที่จะยึดกุมรัฐวิสาหกิจแห่งนี้ บรรดาผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรแล้วแต่ถูกปิดออกข้างทาง ในจำนวนนี้มีนายสมชาย ชูประดิษฐ์ รองผู้อำนวยการ อ.ต.ก. รวมอยู่ด้วย

หลังจากปูทางด้วยกลีบกุหลาบ นายบุรินทร์ หิรัญบุรณะ ผู้ซึ่งมีความสัมพันธ์อย่างสนิทแนบแน่นกับพรรคชาติไทยและกับพลตรีประมาณ อติเรกสารโดยเฉพาะก็ก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในปี 2524 กระนั้นก็ตาม ยุทธการล้างบางก็ยังไม่จบสิ้น เพราะเป็นธรรมดาที่ผู้บริหารคนใหม่จะต้องโยกย้ายเจ้าหน้าที่ภายในองค์การให้อยู่ในตำแหน่งอันเหมาะสม โดยที่ไม่มีใครรู้ว่า ความเหมาะสมในแง่ของสังคมโดยส่วนรวมเป็นอย่างไร จึงเป็นอันต้องอนุโลมกันว่า ความเหมาะสมในแง่ของผู้บริหารเป็นความเหมาะสมในแง่ของประเทศชาติ

แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเวลาต่อมา นายบุรินทร์ก็ยังสามารถรักษาตำแหน่งของตนไว้ได้ ในเมื่ออาณัติ อภาภิรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุครัฐบาลเปรม 2 และนายชวน หลีกภัย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเดียวกันในยุครัฐบาลเปรม 3 ไม่สนใจที่จะยึดกุมองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรเป็นฐานแห่งผลประโยชน์

แต่แล้วเมื่อพรรคกิจสังคมยึดกุมกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในรัฐบาลเปรม 4 ได้ แก้อื้อผู้อำนวยความสะดวกการตลาดเพื่อเกษตรกรก็เริ่มสิ้นสะเทือน แม้ว่าในชั้นแรกนายณรงค์ วงศ์วรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์คนใหม่จะกล่าวยืนยันว่า จะยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงตัวผู้อำนวยความสะดวก อ.ต.ก. แต่ด้วยการผลักดันภายในพรรคกิจสังคม โดยอ้างว่า นายบุญรินทร์ หิรัญบุญระมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับพรรคชาติไทย จึงอาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ สอนนโยบายของพรรคกิจสังคมได้ ในที่สุด นายณรงค์ วงศ์วรรณได้มีคำสั่งแต่งตั้งนายวุฒิ จิงวิวัฒน์อนันต์ ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยความสะดวก อ.ต.ก. เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2526 เพื่อเป็นการ ปูพรมก่อนที่จะผลักดันให้เป็นผู้อำนวยความสะดวกต่อไป (มติชน ฉบับวันที่ 23 มิถุนายน 2526) ทั้งนี้เป็นที่ ทราบกันดีว่า นายวุฒิ ผู้มีอาชีพเป็นพ่อค้าส่งออกมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับพรรคกิจสังคม

### องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย

องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2514 โดยมีบทบาทหน้าที่ในการส่งเสริมให้เกษตรกรเลี้ยงโคนมแทนการเพาะปลูกพืชผลบางประเภท จัดตั้งศูนย์ขยายพันธุ์โคนม ศูนย์รับนม และโรงงานนมสเตอริไรส์ ยู.เอช.ที. ในการส่งเสริมให้ เกษตรกรเลี้ยงโคนม องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยจำเป็นต้องรับซื้อนมโคจาก เกษตรกรในราคาสูงพอที่จะจูงใจให้มีการเลี้ยงโคนมเป็นอาชีพ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ จึงมีอาจหากำไรสูงสุดดังเช่นวิสาหกิจเอกชนโดยทั่วไป

ในระยะแรก กิจการขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยหรือ ที่เรียกกันย่อๆว่า อสค. นั้นเป็นไปอย่างราบรื่น เนื่องจากไม่มีคู่แข่งมากนักในตลาดผลิตภัณฑ์นม อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2522 เป็นต้นมา การแข่งขันในตลาดผลิตภัณฑ์นมเข้มข้นขึ้นเป็นลำดับ เนื่องจากมีผู้ผลิตรายใหม่เข้าสู่ตลาดนมสเตอริไรส์ ยู.เอช.ที. ไม่ว่าจะเป็นนมตรามะลิ นมหนองโพ นมเนสท์เล่ นมสดเพียว นมถั่วเหลืองโบนัส นมถั่วเหลืองแล็คตาซอย และนมถั่วเหลืองไวต้ามิลค์ ผลก็คือ ฐานะการประกอบการของ อสค. เริ่มได้รับความกระทบกระเทือน จำนวนสต็อกนม ยู.เอช.ที.เพิ่มขึ้นตามลำดับ จนอยู่ในระดับ 1,500 ล้านตันเมื่อต้นปี 2526

ก่อนปี 2525 องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยตกอยู่ภายใต้การ ยึดกุมของกลุ่มข้าราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และก็เฉกเช่นเดียวกับองค์การตลาด เพื่อเกษตรกร การยึดกุมดังกล่าวนี้ถูกย่อยยับไป เมื่อพรรคชาติไทยสามารถยึดกุมการบริหาร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ในยุครัฐบาลเปรม 1

นายบุญเชื้อ ประเสริฐสุวรรณ รัฐมนตรีช่วยว่ากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในยุค รัฐบาลเปรม 2-3 ซึ่งได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบดูแลงานของ อสค.ด้วย เริ่มให้ความสนใจ ปัญหาหนี้ค้างสต็อก พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์การบริหารงานของ อสค. ว่า

“... ผมไม่เคยเห็นหน่วยงานไหนตกอยู่ในสภาพแ่อย่างนี้ เป็นหน่วยงานที่ตั้งแต่ตั้งขึ้นมาไม่เคยมีกำไรเลย ขาดทุนมาโดยตลอด ...”

(สุเมธา อุดมพานิช “อศค.บพพิสูจน์นักการเมือง” มติชน ฉบับวันที่ 3 กรกฎาคม 2526)

สำหรับผู้ที่ติดตามศึกษาการประกอบการของรัฐวิสาหกิจไทยมาโดยตลอด อดรู้สึกประหลาดใจมิได้กับข้อวิพากษ์วิจารณ์ของนายบุญเอื้อดังกล่าวนี้ เพราะข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณฉบับปีต่างๆระบุว่า ระหว่างปี 2515-2525 อศค. มีกำไรทุกปี ยกเว้นปี 2525 ซึ่งขาดทุน 9.554 ล้านบาท

แต่เหตุใดนายบุญเอื้อจึงกล้าที่จะกล่าวว่า อศค. เป็นหน่วย “ที่ตั้งแต่ตั้งขึ้นมาไม่เคยมีกำไรเลย”

หากมองในแง่ดี การณ์อาจเป็นไปได้ว่า อศค. แอบทำบัญชีสองชุด ชุดหนึ่งส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบ โดยแสดงผลกำไร ส่วนชุดที่สองเป็นชุดที่แสดงผลการประกอบการที่แท้จริง ซึ่งมีแต่ขาดทุน ดังที่นายบุญเอื้อให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ แต่ความเป็นไปได้ในข้อนี้จะมีมากน้อยเพียงใด เป็นเรื่องที่น่ากังขาอย่างยิ่ง

หากมองในแง่ร้าย การณ์อาจเป็นไปได้ว่า นายบุญเอื้อให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์โดยมิได้ศึกษางานของ อศค. อย่างถี่ถ้วน แต่มีเป้าประสงค์ที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงการบริหารภายในรัฐวิสาหกิจแห่งนี้

แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม นายทินกร คมกฤส ต้องถูกให้ออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยในปลายปี 2525 ด้วยเหตุผลที่ว่า ประสิทธิภาพล้มเหลวในด้านการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการแก้ปัญหานมค้างสต็อก

พร้อมกันนั้น นายบุญมี จันทรวงศ์ก็ได้รับแต่งตั้งให้รักษาการตำแหน่งผู้อำนวยการ อศค. และสวมตำแหน่งนี้อย่างเต็มภาคภูมิเมื่อวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2526 หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า นายบุญมีมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับพรรคชาติไทย ไม่ว่าจะจริงหรือไม่ แต่อย่างน้อยที่สุด นายบุญมีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากพรรคชาติไทย

ในระหว่างที่นายบุญมี จันทรวงศ์เข้าบริหารงานของ อศค.นั่นเอง ก็ได้พยายามแก้ปัญหาหนี้ค้างสต็อก แต่จะด้วยเหตุอันใดก็ตาม ในขั้นแรก อศค.เกือบจะให้บริษัท เสี่ยงดั่งแล็บ จำกัดผูกขาดการค้านมค้างสต็อกจำนวน 1,500 ตัน มูลค่า 28 ล้านบาท แต่ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มผู้แทนจำหน่ายเดิม พร้อมทั้งเปิดโปงว่า บริษัท เสี่ยงดั่งแล็บ จำกัด เป็นของนายปองพล อติเรกสาร ลูกชายหัวหน้าพรรคชาติไทย จนในที่สุดต้องมีการแบ่งสันปันส่วนกันใหม่ระหว่าง

กลุ่มผู้แทนจำหน่ายเดิม กับบริษัทเสียดังแล้ป จำกัด และบริษัท ไอศกสภา (เติกเฮงหญ) จำกัด ซึ่งเสนอตัวจัดจำหน่ายผลผลิตของ อสค.

หากสถานการณ์ทางการเมืองไม่เปลี่ยนแปลงไป บริษัท เสียดังแล้ป จำกัด ก็ยังคงสามารถแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยต่อไป แต่เป็นเพราะเหตุว่า พรรคชาติไทยมิได้ร่วมรัฐบาลเปรม 4 และพรรคกิจสังคมเป็นผู้ยึดกุมการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในรัฐบาลชุดใหม่นี้ อนาคตของเสียดังแล้ปใน อสค. จึงถึงกาลอวสานพร้อมกับนายบุญมี จันทวงศ์ ซึ่งขอลาออกจากตำแหน่ง

หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันที่ 30 มิถุนายน 2526 ถึงกับพาดหัวข่าวว่า

*“แล้ปล้างแค้นชาติไทย ซิงเอเยนต์โคนม”*

พร้อมกันนั้นก็มียางานข่าวว่า ในการประมูลคัดเลือกเป็นตัวแทนจำหน่ายผลิตภัณฑ์นมของ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย คณะกรรมการ อสค. มีมติให้บริษัท อินเตอร์แม็กนัม จำกัดเป็นตัวแทนจำหน่าย โดยที่บริษัทนี้เป็นบริษัทในเครือของบริษัท ไอศกสภา (เติกเฮงหญ) จำกัด

หากเรื่องราวทั้งหมดนี้ถ่ายทำเป็นภาพยนตร์ ภาพยนตร์เรื่องนี้ควรมีชื่อเรื่องว่า *“ที่เองข้าไม่ว่า ที่ข้าเ็งอย่าไวย”* แต่บริษัท เสียดังแล้ป จำกัดก็ยังคงไวยมิได้ (ฐานเศรษฐกิจ ฉบับวันที่ 27 มิถุนายน – 2 กรกฎาคม 2526) จนนายประยุทธ์ ศิริพานิชย์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรับผิดชอบเรื่องนี้ต้องออกมายืนยันว่า การประมูลเป็นไปอย่างถูกต้อง (มติชน ฉบับวันที่ 1 กรกฎาคม 2526)

ปรากฏการณ์การแย่งชิงผลประโยชน์จากองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคมดังที่เกิดขึ้นนี้ทำให้นายอิสระ สุวรรณบลด อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ออกมาเตือนสติว่า

*“... ผมอยากเตือนว่า อย่าได้นำเอาการเมือง ผลประโยชน์ของพรรคการเมือง มาใช้แสวงหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจ เพราะจะทำให้บ้านเมืองวิบัติมากขึ้น เท่าที่ผ่านมา พรรคใดที่เข้ามาบริหารองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยก็จะดึงการตลาดไปอยู่กับพรรค สมัยพรรคชาติไทยก็มีการดึงเอาบริษัท เสียดังแล้ป มารับเป็นเอเยนต์ในเขตกรุงเทพมหานคร การผูกขาดของบริษัท เครือพรรคการเมืองเป็นการผิดจรรยาบรรณทางการค้าและเป็นการทำลายผู้ค้ารายเล็ก เป็นผลเสียแก่กิจการโคนม ทำให้ อสค. ขาดอำนาจต่อรอง...”*

(สุเมธา อุดมพานิช “อสค. การเมืองหรือผลประโยชน์” มติชน ฉบับวันที่ 19 มิถุนายน 2526)

## องค์การคลังสินค้า

ในขณะที่การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารในองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรและองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยเกิดจากการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างพรรคกิจสังคมกับ พรรคชาติไทย แต่ความเคลื่อนไหวที่จะเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์การคลังสินค้ากลับเกิดจากความขัดแย้งภายในพรรคกิจสังคม

ดังเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่า เมื่อทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียรสามารถยึดกุมการบริหารนโยบายเศรษฐกิจในรัฐบาลเปรม 1 การเคลื่อนไหวเพื่อเปลี่ยนแปลงผู้บริหารองค์การคลังสินค้าก็เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นเป็นตอน จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2523 มีมติแต่งตั้งนายไพโรจน์ รัตตกุลเป็นผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า

ในขณะเดียวกัน พรรคกิจสังคมก็พยายามยื้อแย่งงานในด้านการผูกขาดข้าวเปลือกจากพรรคชาติไทย ซึ่งในขณะนั้นยึดกุมการบริหารของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์อยู่ ซึ่งการณืปรากฏว่า ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูประสบความสำเร็จในการยื้อแย่งงานดังกล่าวนี้ อันเป็นเหตุให้การดำเนินการผูกขาดข้าวเปลือกในฤดูการผลิต 2523/2524 ถูกโอนจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรไปอยู่ในมือขององค์การคลังสินค้า

ต่อมาในปี 2525 นายไพโรจน์ รัตตกุลขอลาออกจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า การแย่งชิงตำแหน่งระหว่างกลุ่มของนายบุญชู โรจนเสถียรกับกลุ่มของนายบุญแท้ง ทองสวัสดิ์จึงเกิดขึ้น และในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติแต่งตั้งนายสวราช สัจจมารงค์ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้

หากนายบุญชู โรจนเสถียรยังไม่ชิงกระโดดออกจากสังเวียนแห่งการเมือง นายสวราชก็คงนั่งอยู่ในตำแหน่งได้ด้วยความสะดวกสบายใจ แต่เพราะเหตุที่นายบุญชูตัดช่องน้อยแต่พอตัว และกลุ่มของนายบุญแท้งกำลังเรืองรัศมีในพรรคกิจสังคม แก้วอีของนายสวราชจึงเริ่มสั่นคลอน เพราะมีผู้พยายามผลักดันให้เปลี่ยนแปลงผู้อำนวยการองค์การคลังสินค้า โดยให้นายคมสัน สันติวรานุรักษ์ คนสนิทของนายบุญแท้งดำรงตำแหน่งแทน

## รัฐวิสาหกิจ : ฐานแห่งผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ

ปรากฏการณ์ที่กำลังเกิดขึ้นในองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย และองค์การคลังสินค้า ล้วนแล้วแต่เป็นประจักษ์พยานที่บ่งชี้ว่า พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลพยายามใช้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานในการแสวงหาผลประโยชน์ ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ และการดำเนินการในเรื่องนี้กระทำกันอย่างโจ่งแจ้งและเปิดเผย

แม้จะมีการวิพากษ์วิจารณ์เรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง แต่ก็เป็นที่เข้าใจได้ว่า พฤติกรรมดังกล่าวนี้จะยังคงมีอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่ยังไม่มีการดำเนินการปิดช่องทางมิให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจ

การใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจมิได้เพิ่งจะมี หากแต่มีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 คณะราษฎรซึ่งสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้ ไม่มีฐานอำนาจทางเศรษฐกิจ จึงพยายามสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจเพื่อรองรับอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่ การก่อตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นมรรควิธีหนึ่งในการสร้างฐานอำนาจทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้

ในระหว่างปี 2490-2500 รัฐวิสาหกิจเติบโตอย่างรวดเร็ว กระทรวงต่างๆพากันก่อตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นราวกับดอกเห็ด และบรรดาผู้มีอำนาจทางการเมืองก็ร่วมมือกันหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นอย่างดี ผลประโยชน์ที่ได้มิได้มีเฉพาะแต่เงินประจำตำแหน่ง เบี้ยประชุมและโบนัสประจำปีเท่านั้น หากยังมีผลประโยชน์จากการประกอบธุรกิจอันเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ ในทำนองเดียวกับการรับเป็นตัวแทนจำหน่ายผลิตภัณฑ์นมขององค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ดังที่พรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคมได้แย่งแย่งกันมาด้วย

ตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2490-2500 ทั้งกลุ่มชอขยราชครูและกลุ่มสี่เส้าเทเวศร์ต่างถ้อยที่ถ้อยอาศัยในการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในเครือข่ายแห่งอิทธิพลของกลุ่มตน ความขัดแย้งในผลประโยชน์จึงไม่ปรากฏอย่างเด่นชัด แม้ต่อมาในยุครัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลถนอม-ประภาสในช่วงระหว่างปี 2500-2516 ผู้มีอำนาจเผด็จการก็ได้แจกจ่ายผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจแก่ผู้นำทางทหารอย่างทั่วถึง และอาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสำคัญประเภทหนึ่งที่มีส่วนรักษาเสถียรภาพของระบอบการปกครองแบบเผด็จการได้ในระดับหนึ่ง

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 จารีตธรรมเนียมของการแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจก็ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลง เพียงแต่ว่าในช่วงนี้ ผู้นำฝ่ายทหารจำต้องยินยอมให้พลเรือนเข้าไปมีส่วนในการบริหารและหาผลประโยชน์ในรัฐวิสาหกิจมากขึ้น เข้าทำนองแบ่งกันกินแบ่งกันใช้

ในยุครัฐบาลเปรม 1-3 แม้ว่าพลเอกเปรม ตินสุลนันทน์จะได้ให้สัญญาประชาคมเมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2523 ว่า

“... (จะ) ขอถือเอาความสุจริต ความจริงใจ ความเที่ยงธรรม ความเสียสละ และถือผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ เหนือพรรค เหนือพวก เหนือผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และถือความสร้างสรรค์สามัคคีในระหว่างคนไทยให้เพิ่มมากขึ้นเป็นหลักมั่นในการบริหารประเทศ ...”



แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า พลเอกเปรมมีความสามารถอันเหลือเค็ดในการทำจิตว่าง ต่อกรณีการแสวงหาผลประโยชน์ของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจากรัฐวิสาหกิจต่างๆ ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในเรื่องนี้เป็นไปอย่างค่อนข้างมีประสิทธิภาพ หลักการสำคัญของระบบนี้ก็คื พรรคการเมืองใดควบคุมบังคับบัญชาการบริหารกระทรวงทบวงกรมใด ก็มีความชอบธรรมที่จะแสวงหาผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจที่สังกัดกระทรวงทบวงกรมนั้น และนี่เองเป็นที่มาของการแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคกิจสังคม เมื่อมีการผลัดเปลี่ยนแผ่นดิน จนเป็นข่าวสะพัด

หากเรามองย้อนกลับไปสู่อดีต เราจะพบว่า ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจดังที่กล่าวข้างต้นนี้มิใช่ของใหม่ หากแต่ได้พัฒนาเป็นรูปเป็นร่างในระหว่างปี 2490-2500 เพียงแต่มิได้สืบทอดกันต่อๆมาในกลุ่มผู้นำฝ่ายพลเรือน เนื่องจากพลเรือนไม่เคยสามารถยึดกุมอำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ หากแต่ได้มีการสืบทอดมรดกกันในกลุ่มผู้นำฝ่ายทหาร จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่พลเอกเปรมสามารถเรียนรู้อะบบนี้ในเวลาอันรวดเร็วยิ่ง

### ทางออกที่พึงมอง

หากการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจจากรัฐวิสาหกิจยังคงเป็นปรากฏการณ์สามัญ โดยไม่มีการเยียวยาแก้ไข ก็ปวยการที่จะกล่าวถึงปัญหาความไร้ประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจต่างๆ และวันหนึ่งในอนาคต รัฐวิสาหกิจจะค่อยๆ ล่มสลายที่ละแห่งสองแห่ง โดยที่ภาระตกแก่ประชาชนผู้ไม่รู้อิโนอิเหน

ในบรรดาปัญหาของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด ปัญหาหนึ่งที่เผยโฉมอย่างเด่นชัดในครั้งนี้ก็คื การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามความผันผวนทางการเมือง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรรมก็ดี องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยก็ดี และองค์การคลังสินค้าก็ดี ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นปัญหาดังกล่าวนี้

การปล่อยให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจตามความผันผวนทางการเมืองย่อมก่อผลเสียต่อการประกอบกรของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยมีต้องสงสัย เพราะหากความผันผวนทางการเมืองมีความถี่สูง การเปลี่ยนแปลงผู้บริหารรัฐวิสาหกิจก็พลอยมีความถี่สูงตามไปด้วย ซึ่งย่อมเป็นเหตุให้การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ชะงักงัน และมีอาจกำหนดนโยบายและแผนงานระยะยาวได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อสำรวจดูกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจในเมืองไทย เราจะพบว่า ระบบการบริหารรัฐวิสาหกิจในเมืองไทยเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงได้โดยง่าย กระบวนการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจไม่มีแบบแผนอันแน่นอน และผู้บริหาร

หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจไม่มีกำหนดระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง กล่าวคือ หากไม่มีปัญหาขัดแย้งกับผู้มีอำนาจทางการเมือง ก็สามารถอยู่ในตำแหน่งได้จนปลดเกษียณ

ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 10 มีบทบัญญัติว่า

“พนักงานของรัฐวิสาหกิจที่เป็นผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ ตลอดจนที่ปรึกษาคณะกรรมการ หรือที่ปรึกษารัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่คล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่นในรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและประสบการณ์เหมาะสมกับกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ”

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า คุณสมบัติของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่เพียงแต่จะคลุมเครือเท่านั้น หากทว่ายังเปิดช่องให้รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดสามารถใช้อำนาจทางการเมืองมาถอดถอนผู้บริหารคนเดิม และแต่งตั้งผู้บริหารคนใหม่ได้โดยง่าย

หากรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาอย่างจริงจัง จะต้องจัดระบบการบริหารรัฐวิสาหกิจเสียใหม่ เพื่อมิให้มีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารตามความผันผวนทางการเมือง ข้อเสนอที่พึงพิจารณามีดังต่อไปนี้

*ประการแรก* กระบวนการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะต้องกระทำอย่างเปิดเผย และประกาศให้สาธารณชนทราบโดยทั่วกัน และเพื่อมิให้อำนาจในการสรรหาตกแก่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จะต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ในการสรรหา องค์กรดังกล่าวนี้อาจเป็นในรูปแบบคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนรัฐสภา ซึ่งมีความเที่ยงธรรม และมีชื่อเสียงเกียรติคุณในเรื่องการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ส่วนตน

*ประการที่สอง* เมื่อมีตำแหน่งผู้บริหารในรัฐวิสาหกิจใดว่างลง คณะกรรมการสรรหาจักต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้บริหารรัฐวิสาหกิจดังกล่าวไว้โดยแน่ชัด และประกาศรับสมัครผู้ที่ต้องการดำรงตำแหน่งดังกล่าวนั้นให้เป็นที่ทราบกันทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้สามารถคัดเลือกผู้มีความรู้ความสามารถอันเหมาะสมอย่างเต็มที่

*ประการที่สาม* การดำรงตำแหน่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจใดๆจักต้องมีกำหนดระยะเวลาอันแน่นอน อาทิเช่น ไม่เกิน 5 ปี เป็นต้น เมื่อการสรรหาผู้บริหารรัฐวิสาหกิจใดแล้วเสร็จ จะต้องมีการทำสัญญาจ้างงานระหว่างตัวแทนรัฐบาลไทยกับผู้ที่ได้รับคัดเลือก สัญญาการจ้างงานดังกล่าวนี้จะต้องกำหนดเงื่อนไขแห่งการจ้างงานไว้โดยแจ่มชัด และมีกำหนดระยะเวลาการจ้างงานที่แน่นอน ทั้งนี้เพื่อให้มีการกำหนดนโยบายและแผนงานระยะยาวได้ แต่เหนือสิ่งอื่นใด เงื่อนไขการจ้างงานจะต้องระบุเป้าหมายเชิงปริมาณของการดำเนินงานและปัญหาที่จะต้องแก้ไขไว้โดยเด่นชัด หากผู้บริหารไม่สามารถแก้ปัญหาหรือดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่ระบุไว้ในสัญญาการจ้างงาน ก็อาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้

## ทหาร อุปสรรคของการแก้ปัญหา

ข้อเสนอข้างต้นนี้ แม้จะเป็นเรื่อง queปฏิบัติได้โดยง่ายในอารยประเทศทั้งหลาย แต่เป็นเรื่องยากยิ่งสำหรับเมืองไทย นัยสำคัญของข้อเสนอข้างต้นนี้ก็คือ ตำแหน่งผู้บริหารรัฐวิสาหกิจจะไม่สามารถใช้แจกจ่ายให้แก่ผู้นำฝ่ายทหาร เพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ทางการเมืองและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอีกต่อไป การคัดค้านจากฝ่ายทหารจึงเป็นเรื่องที่ไม่คาดการณได้ และเราก็คงต้องรับฟังเหตุผลในเรื่องความมั่นคงแห่งชาติและเรื่องสินค้ายุทธปัจจัยจนุและ

แล้วเราจะทำอย่างไร ?