

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 21 สิงหาคม 2539

รัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การถอนตัวของพรรคพลังธรรมออกจากรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2539 สะท้อนให้เห็นการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวภายในรัฐบาลนี้

รัฐบาลนักเลือกตั้งจำเป็นต้องดำเนินนโยบายในทางที่เพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมืองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ (Vote Gains Maximization) แต่ด้วยเหตุที่นายกรัฐมนตรีมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งประเทศ หากแต่มาจากพรรคการเมืองที่กุมคะแนนเสียงสูงสุดในสภาผู้แทนราษฎร นักเลือกตั้งจึงมีจำเป็นต้องพิจารณาดำเนินนโยบายเพื่อแก้ปัญหาของสังคมเศรษฐกิจในองค์รวม หากแต่ให้ความสนใจในการพัฒนาเขตการเลือกตั้งของตนเป็นสำคัญ เพราะเขตการเลือกตั้งเป็นฐานการเมืองปฐมฐานของนักเลือกตั้ง

พรรคการเมืองที่ต้องการจัดตั้งรัฐบาลเพียงแต่รวบรวมนักเลือกตั้งที่มีฐานเสียงดี โดยที่ในหลายต่อหลายกรณีมีการซื้อนักเลือกตั้งประเภทนี้ ด้วยเหตุดังนี้ พรรคการเมืองในประเทศไทยจึงขาดอุดมการณ์ในขั้นรากฐาน หากแต่เป็นที่ชุมนุมของบุคคลที่ต้องการยึดกุมอำนาจรัฐ แต่ละพรรคประกอบด้วยกลุ่มการเมืองหลายกลุ่ม ประดุจหนึ่งมีพรรคการเมืองขนาดเล็กซ่อนอยู่ในพรรคการเมืองใหญ่นั้นเอง

พรรคชาติไทยนับเป็นอุทาหรณ์อันดีของความข้างต้นนี้ การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่ไม่ลงตัวภายในพรรคนี้ กลายเป็นปัจจัยสำคัญที่บั่นทอนเสถียรภาพของรัฐบาลบรรหาร ตั้งแต่ต้น ความด้อยพัฒนาของพรรคชาติไทยกำลังทำลายรัฐบาลของตนเอง ทั้งที่พรรคชาติไทยถือกำเนิดมาว่าสองทศวรรษ แต่หาได้มีการวางระเบียบการเมืองภายในพรรคให้ชัดเจนไม่ ผลที่ตามมาก็คือ แต่ละกลุ่มหรือแต่ละ ‘มุ้ง’ ภายในพรรคนี้พากันแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประดุจหนึ่งสุนัขแย่งชิงกระดูก จนแม้เมื่อมีการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีและถึงเวลาบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ก็ยังไม่เป็นอันทำงาน หากแต่ยังคงเห่าหอนเพื่อแย่งชิงตำแหน่งที่เกื้อกูลต่อการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จนออกอาการอันน่าสมเพช

ด้วยเหตุที่นักเลือกตั้งต้องเอาใจใส่ต่อสวัสดิการของประชาชนในเขตการเลือกตั้งของตนเป็นปฐม การผันทรัพยากรของแผ่นดินเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ นักเลือกตั้งที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้ล้วนแล้วแต่ใช้ยุทธวิธีเดียวกัน แต่ไม่มีนักเลือกตั้งคนใดซ้ำของเท่ากับนายบรรหาร ศิลปอาชา เมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลบรรหาร รัฐบาลนี้จึงถูกจับตามองเป็นพิเศษ กระนั้นก็ตาม รัฐบาลบรรหารมิได้หันเหต่อการตรวจสอบของสาธารณชน ยังคงผันทรัพยากรของแผ่นดินเข้าสู่เขตการเลือกตั้งของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณแผ่นดิน และการจัดสรรสินเชื่อผ่านธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) และธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) โดยที่พรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ ก็ใช้ยุทธวิธีเดียวกันด้วย

พรรคการเมืองของนักเลือกตั้งมีเพียงแต่ต้องสร้างและขยายฐานทางการเมืองเท่านั้น หากยังต้องมีฐานทางเศรษฐกิจด้วย ในสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์หรือยึดอย่างแน่นหนาดังเช่นสังคมไทย นักเลือกตั้งที่เป็นชนชั้นปกครองไม่เพียงแต่ต้องมีสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับประชาชนในเขตการเลือกตั้ง ทว่ายังต้องมีความสัมพันธ์กับ ส.ส.บริวาร และหัวหน้ากลุ่มการเมืองต่างๆ ทรัพยากรทางการเงินเป็นปัจจัยสำคัญที่หล่อเลี้ยงความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุดังนี้เอง นักเลือกตั้งที่เป็นชนชั้นปกครองจึงต้องมีความสัมพันธ์กับพ่อค่านายทุน และพรรคการเมืองของนักเลือกตั้งต้องอาศัยกลุ่มผลประโยชน์เป็นฐานทางเศรษฐกิจ โดยที่รัฐบาลนักเลือกตั้งต้องดำเนินนโยบายเกื้อกูลประโยชน์ของกลุ่มทุนที่เป็นฐานเศรษฐกิจของตนด้วย

ระบอบประชาธิปไตยมิใช่ระบอบการเมืองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน หากแต่เป็นระบอบการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ ด้วยเหตุที่รัฐบาลผสมเกิดจากจากฉันทวอยอย่างหลวมๆของพรรคการเมืองหลายพรรค โดยมีได้มีฐานอุดมการณ์ร่วมกัน พรรคการเมืองแต่ละพรรคล้วนมีกลุ่มทุนหนุนหลัง การฉันทวอยของรัฐบาลผสมจะยืนยงอยู่ได้นานเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลนั่นเอง หากการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์เป็นที่พอใจของทุกพรรค การฉันทวอยของรัฐบาลผสมก็จะยังคงดำรงอยู่ต่อไปได้ แต่เมื่อไรก็ตามที่เกิดความขัดแย้งในการจัดสรรและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองอย่างรุนแรง รัฐบาลผสมนั้นย่อมเดินไปสู่จุดอวสาน

ผลประโยชน์ที่ต้องจัดสรรและแบ่งปันระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมิได้จำกัดเฉพาะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นตัวเงิน หากยังคลุมถึงผลประโยชน์ทางสังคมและ

การเมืองด้วย การได้คะแนนนิยมทางการเมืองจากการบริหารราชการแผ่นดินนับเนื่องเป็นผลประโยชน์ด้วย หากพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต้องแย่งชิงที่นั่งจากเขตการเลือกตั้งเดียวกัน การขัดแย้งปิดขาคู่ในการทำงานย่อมต้องเกิดขึ้น เพราะเกรงว่าอีกฝ่ายหนึ่งจะได้ ‘แต้ม’ ทางการเมือง ซึ่งมีผลต่อการเลือกตั้งครั้งต่อไป

ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล นับเป็นปัญหาพื้นฐานตั้งแต่เมื่อเริ่มจัดตั้งรัฐบาลบริหาร ความขัดแย้งคู่แรกเป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคพลังธรรมกับพรรคประชากรไทย โดยที่ทั้งสองพรรคต่างมีฐานสำคัญในกรุงเทพฯ และต่างแย่งชิงบทบาทในการดำเนินนโยบายการแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ แม้จะตกลงกันได้ในเวลาต่อมาว่า พรรคพลังธรรมรับผิดชอบการแก้ปัญหาการจราจรรอบใน ส่วนพรรคประชากรไทยรับผิดชอบรอบนอก แต่ความขัดแย้งยังคงดำรงอยู่ มิใช่ต้องกล่าวว่า การแบ่งหน้าที่ลักษณะนี้สร้างปัญหาในการประสานงานเพียงใด

ความขัดแย้งคู่ที่สองเป็นความขัดแย้งโดยนัย ระหว่างพรรคชาติไทยกับพรรคนำไทย ด้วยเหตุที่นายบรรหารไม่ไว้วางใจให้นายอานวย วีระวรรณดูแลการบริหารนโยบายเศรษฐกิจทั้งหมด เนื่องจากเกรงว่า พรรคนำไทยจะสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองเหนือพรรคชาติไทย ความไม่ชัดเจนในการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่กลายมาเป็นปัญหาในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศอย่างสำคัญ ในขณะที่นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไร้ความสามารถในการบุกเบิกนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันกลายเป็นช่องว่างที่นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเข้าไปสวมบทบาทแทน โดยที่นายสุรเกียรติ์ไม่สามารถทำหน้าที่รัฐมนตรีการคลังอย่างเต็มเวลา มิใช่ต้องกล่าวถึงความยอมรับจากกลุ่มทุนและชุมชนวิชาการ ความขัดแย้งระหว่างทีมงานของนายอานวยกับทีมงานของนายสุรเกียรติ์ทวีความรุนแรงมากขึ้นในเวลาต่อมา แม่นายบรรหารจะยินยอมให้นายอานวยกุมบังเหียนนโยบายเศรษฐกิจมากขึ้นในภายหลัง แต่ก็ เป็นเพราะภาวะจำยอมอันเกิดจากการเสื่อมทรุดทางเศรษฐกิจและเป็นการกลับลำที่ซ้ำเกินไป

กระนั้นก็ตาม ความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางการเมืองไม่รุนแรงเท่าความขัดแย้งในด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งโดยพื้นฐานเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนในเมืองพรรคร่วมรัฐบาลล้วนมีกลุ่มทุนหนุนหลัง หากกลุ่มทุนที่หนุนหลังพรรคร่วมรัฐบาลมีความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในชั้นรากฐาน การผสมรัฐบาลด้วยการฉีกพรรคการเมืองที่มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มทุนที่หนุนหลังในชั้นรากฐานเช่นนี้ ย่อมต้องนับวันรอคอยอวสานของรัฐบาล นับตั้งแต่วันที่จัดตั้ง

พรรคพลังธรรมเป็นปมเงื่อนสำคัญแห่งความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ในรัฐบาลบริหาร ความขัดแย้งสำคัญเป็นความขัดแย้งในธุรกิจโทรคมนาคม ดังเป็นที่ทราบกันดีว่าหัวหน้าพรรคพลังธรรมมีฐานเศรษฐกิจสำคัญในธุรกิจโทรคมนาคม แต่พรรคความหวังใหม่ ซึ่งยึดกุมการบริหารนโยบายโทรคมนาคม ต้องพึ่งกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เป็นฐานเศรษฐกิจ การรุกคืบของ Telecom Asia ซึ่งเป็นธุรกิจในเครือเจริญโภคภัณฑ์ โดยอาศัยพรรคความหวังใหม่เป็นหัวหอก จึงกระทบกระเทือนต่อกลุ่มชินวัตรโดยตรง ในช่วงที่รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน กลุ่มชินวัตรต้องเป็นฝ่ายตั้งรับมาโดยตลอด แม้ในวันที่พรรคพลังธรรมถอนตัวจากรัฐบาลบริหารนั้นเอง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยก็มีมติอนุญาตให้ Telecom Asia ประกอบธุรกิจ Handy Phone ในระบบ PHS (Personal Handyphone System) ซึ่งกระทบต่อผลประโยชน์ของ Advanced Info Service (AIS) อันมีกลุ่มชินวัตรเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

พรรคประชากรไทยและพรรคมวลชนเป็นพันธมิตรในการสกัดกลุ่มทุนที่เป็นฐานของพรรคพลังธรรม หัวหน้าพรรคทั้งสองเป็นหัวหอกในการสกัดมิให้มีการขยายสัมปทานทางด่วนพิเศษแก่กลุ่ม ช.การช่าง ในขณะที่ความพยายามของพรรคประชากรไทยในการผลักดันให้รัฐบาลช่วยเหลือ บริษัทดอนเมือง โทลล์เวย์ จำกัดอย่างเต็มที่ ก็ต้องเผชิญกับการตัดทานจากพรรคพลังธรรมและพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ

โครงการสร้างรถไฟใต้ดินระหว่างหัวลำโพงถึงบางซื่อระยะทาง 10 กิโลเมตร นับเป็นตัวอย่างอันน่าศึกษา กลุ่ม Euro-Asia ซึ่งนำโดย SAE International แห่งฝรั่งเศส ถูกคัดออกไป ด้วยข้ออ้างที่ว่า ข้อเสนอไม่เป็นไปตาม TOR ทั้ๆที่เสนอค่าก่อสร้างต่ำสุดเพียง 20,000 ล้านบาท กลุ่ม BCKT ซึ่งนำโดย ช.การช่างได้รับเลือก ทั้ๆ ที่เสนอราคาสูงถึง 26,700 ล้านบาท ในขณะที่ Thai-German Subway Group ซึ่งนำโดย Philipp Holzmann และพันธมิตรถูกคัดทิ้งไป ทั้ๆ ที่ชี้แจงการโยธาซึ่งมีความสัมพันธ์อันแนบแน่นกับนายกรัฐมนตรีอยู่ในกลุ่มนี้ด้วย แต่มติของคณะรัฐมนตรีที่ให้ ช.การช่าง ลดราคาลงเหลือ 20,000 ล้านบาท เท่ากับราคาที่เสนอโดย Euro-Asia ในอีกด้านหนึ่งอาจเป็นมติดีลัม ช.การช่าง แต่ถ้าหาก ช.การช่างสามารถลดราคาลงได้ถึง 6,700 ล้านบาท จะอธิบายราคาที่ขึ้นของประมูลในครั้งนี้ได้อย่างไร

ความพยายามของ ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง ในการสกัดมิให้ Thai Oil เข้าตลาดหลักทรัพย์ หากแม้จะเกิดจากความขัดแย้งส่วนบุคคลที่มีกับนายเกษม จาติกวณิชตั้งแต่ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ แต่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2539 ที่ให้การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยซื้อหุ้นในราคาพาร์และชำระสัดส่วนการถือหุ้น 49% ไว้ดังเดิมนับเป็นมติที่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ปัญหามีเพียงแต่ว่า หากผู้ถือหุ้นเอกชนไม่ยอมขายหุ้น

0.83% ในราคาพาร์แก่ปตท. เพื่ออ้างสัดส่วนการถือหุ้น 49% Thai Oil ก็มีอาจเข้าตลาดหลักทรัพย์ได้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้จึงเป็นการหักหน้าพรรคพลังธรรมที่เสนอให้ ปตท. ซื้อหุ้นในราคา 60-70 บาท มิใช่ต้องกล่าวว่า พรรคพลังธรรมเคยต้องถอนเรื่องจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในเดือนกรกฎาคมมาก่อนแล้ว อย่างไรก็ตาม ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า Thai Oil มีความสัมพันธ์กับพรรคพลังธรรมอย่างไร

การออกใบอนุญาตนการตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่เป็นชนวนความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งหลายพรรคต่างหนุนกลุ่มทุนการเงินของตนแต่อำนาจในการออกใบอนุญาตนนี้เป็นอำนาจที่ใช้แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้ ข้าราชการดูเงินจากกลุ่มทุนที่ผ่านการคัดเลือกมาจากอดีตรัฐมนตรีในรัฐบาลบริหาร ก่อนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะประโคมข่าวนี้ด้วยซ้ำไป มิใช่ต้องกล่าวถึงการออกใบอนุญาตนจัดตั้งบริษัทประกันภัย ซึ่งจะกลายเป็นชนวนใหม่ของความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

การจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวภายในรัฐบาลบริหารกำลังนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลชุดนี้