

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 13 กันยายน 2534

กระทรวงพาณิชย์กับการผลาญเงินแผ่นดิน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมรู้สึกเสียตายเงินของแผ่นดินจำนวน 151 ล้านบาทที่ต้องสูญไปในการขายข้าวราคาถูกแก่สหภาพโซเวียต พอๆกับที่ผมรู้สึกเสียตายเงินของแผ่นดินที่ต้องเสียไปในโครงการปักธงสีฟ้าที่กระทรวงพาณิชย์พยายามจะหลอกลวงประชาชนว่าสามารถควบคุมราคาสินค้าไว้ได้

ผมติดตามข่าวสารเกี่ยวกับโครงการขายข้าวราคาถูกแก่สหภาพโซเวียตมาตั้งแต่นั้นและทราบดีว่า โครงการนี้เกิดจากการผลักดันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์ ในช่วงที่นายอมเรศ ศิลาอ่อน เพิ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณได้ไม่นาน นายอมเรศได้เสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แต่แล้วก็ขอให้นายกรัฐมนตรีระงับเรื่องไว้ เมื่อผมทราบข่าวนี้ ผมยังนึกอยู่ในใจว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ "เป็นมวย" เพราะโครงการขายข้าวราคาถูกได้ก่อให้เกิดกรณีอื้อฉาวทั้งในยุคที่นายมนตรี พงษ์พานิช และนายสุบิน ปิ่นขยัน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์คนใหม่ "เป็นมวย" มากกว่าที่ผมคิด เพราะในวันที่ 15 ตุลาคม 2533 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้กระทรวงพาณิชย์ขายข้าวราคาถูกแก่สหภาพโซเวียตตามคำเสนอขอ เรื่องนี้ทำให้เพื่อนร่วมงานของผมที่ท่าพระจันทร์พากันงงงวยและไม่เข้าใจว่าเหตุใดรัฐมนตรีคนใหม่จึงหาญกล้า "จับ" โครงการนี้โดยไม่เกรงต่อการเสียชื่อเสียงและเกียรติประวัติวงศ์ตระกูล ทั้งที่โครงการลักษณะเดียวกันนี้มีประวัติอันด่างพร้อยโสมมมาตั้งแต่ต้น ผมยังจำได้ว่า แม้เพื่อนร่วมงานของผมจะรู้สึกงงงวยในกรณีนี้ แต่ความมีนงมีได้มีมากเท่ากับเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ประกาศเลิกประมูลมันสำปะหลังในเวลาต่อมา

ตามโครงการข้าวโซเวียต กระทรวงพาณิชย์ตกลงขายข้าวขาวชนิด 15% จำนวน 200,000 ตันในราคาตันละ 261 เหรียญอเมริกัน โดยให้สหภาพโซเวียตผ่อนชำระภายในกำหนด 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 4%ต่อปี ในขณะที่นั้นกระทรวงพาณิชย์มีข้าวขาว 15% อยู่ในสต็อกเพียง 25,000 ตัน ดังนั้น จึงต้องมีเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการจัดซื้อข้าวเพื่อส่งมอบแก่สหภาพโซเวียต ซึ่งประมาณว่า จะต้องใช้เงิน 1,373 ล้านบาท การณ์ปรากฏต่อมาว่า กระทรวงพาณิชย์โดยองค์การคลังสินค้าได้กู้เงินจำนวน 1,272 ล้านบาทจากธนาคารกรุงไทย จำกัด และยืมเงินทอรองจ่ายจำนวน 88 ล้านบาทจากหน่วยบัญชีข้าว (ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย)

ผลการดำเนินโครงการข้าวโซเวียตในรอบปีแรก ปรากฏว่า กระทรวงพาณิชย์ ติดค้างดอกเบี้ยอันพึงชำระแก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด 63 ล้านบาท และต้องคืนเงินยืมจำนวน 88 ล้านบาทแก่หน่วยบัญชีข้าว เพื่อให้สามารถปิดบัญชีในปีงบประมาณ 2534 ได้ แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีปัญญาชำระหนี้ จึงเสนอขอของบประมาณจำนวน 151 ล้านบาทจากรัฐบาล ทั้งนี้ ตามมติของคณะกรรมการรับซื้อและเร่งระบายข้าวออกต่างประเทศเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2534 (*มติชน* ฉบับวันที่ 26 สิงหาคม 2534 และ *Bangkok Post* ฉบับวันเดียวกัน)

การของบประมาณเพื่อชดเชยการขาดทุนของโครงการข้าวโซเวียตจะยังคงมีต่อไปอีกในปีงบประมาณ 2535 เพราะโครงการนี้จะยังคงอยู่ต่อไปอีกหนึ่งปี กระทรวงพาณิชย์เอง เสนอประมาณการต่อคณะรัฐมนตรีในเดือนตุลาคม 2533 เมื่อครั้งพิจารณาโครงการนี้ว่า จะต้องขาดทุนประมาณ 274.6 - 326.9 ล้านบาท จากเดิมที่คาดว่าจะต้องขาดทุนถึง 640 ล้านบาท เหตุที่ยอดขาดทุนลดลงนั้นเป็นเพราะกระทรวงพาณิชย์สามารถต่อรองขอขึ้นราคาข้าวจาก เมตริกตันละ 255 เหรียญอเมริกัน เป็น 261 เหรียญอเมริกันได้ แต่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องข้าวมีความเห็นว่า ยอดขาดทุนจะสูงถึง 550 ล้านบาท (*มติชน* ฉบับวันที่ 23 ตุลาคม 2533)

กระทรวงพาณิชย์แสดงตนเสนอมาว่า รักชาวนาและเกษตรกรยิ่งกว่ากระทรวง เกษตรและสหกรณ์ ดังจะเห็นได้จากการดำเนินโครงการรับซื้อพืชผลต่างๆ รวมตลอดจนการใช้มาตรการทางนโยบายอื่นๆ แต่การดำเนินโครงการเหล่านี้ก่อให้เกิดข้อกังขาในวงวิชาการ เสมอมาว่า กระทรวงพาณิชย์ช่วยเกษตรกรหรือช่วยพ่อค้ากันแน่ ข้อที่ผมและเพื่อนร่วมงาน จำนวนไม่น้อยประจักษ์แก่ใจก็คือ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ได้ประโยชน์ส่วนบุคคล ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากการดำเนินนโยบายเหล่านี้ กรณีทำนองเดียวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินนโยบายการสต็อกมันสำปะหลังยังมีอีกมากนัก และรอดิวที่จะถูกเปิดโปงตามลำดับ

การดำเนินโครงการรับซื้อพืชผลต่างๆเกือบทุกโครงการประสบการขาดทุน และ กระทรวงพาณิชย์มักจะของบประมาณแผ่นดินมาชดเชยการขาดทุน แต่กระบวนกรของบประมาณดังกล่าวนี้ไม่โปร่งใส เพราะกระทรวงพาณิชย์ไม่เคยเสนอขอของบประมาณตามกระบวน การปกติ หากแต่มาของบประมาณในช่วงกลางหรือปลายปีงบประมาณ โดยที่การขาดทุนจากการดำเนินโครงการได้เกิดขึ้นแล้ว จึงเป็นการมัดมือคณะรัฐมนตรีให้อยู่ในภาวะจำยอมที่จะต้องอนุมัติงบประมาณ ในเมื่อคณะรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติโครงการโดยที่รู้ว่าต้องขาดทุนมาตั้งแต่ต้น จารีตการปฏิบัติเช่นนี้ต้องนับว่าฝ่าฝืนวินัยทางการคลัง เพราะเป็นการเบิกเงินจากคลังไปใช้ โดยปราศจากความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กระทรวงพาณิชย์มีชื่อเสียงในการดำเนินโครงการซื้อขายพืชผลขาดทุน หากกระทรวงพาณิชย์ยังคงยืนยันกรานที่จะดำเนินโครงการเหล่านี้ต่อไป ก็ควรที่จะเสนอโครงการเพื่อของบประมาณตามกระบวนกรงบประมาณอันปกติ ทั้งนี้

เพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่ว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน เทคโนโลยีหลายต่อคนที่ร่วมอยู่ในรัฐบาลชุดนี้เคยสังกัดสำนักเศรษฐศาสตร์อโคส (TDRI) ซึ่งมีบทบาทในการเรียกร้องวินัยทางการคลังเสมอมา มาบัดนี้กลับปล่อยปละให้มีการฝ่าฝืนวินัยทางการคลังต่อไป นับเป็นเรื่องน่าสลดยิ่งนัก

กระทรวงพาณิชย์เริ่มดำเนินโครงการรับซื้อและเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกต้นฤดูในฤดูการเพาะปลูก 2529/2530 กล่าวโดยหลักการแล้ว โครงการดังกล่าวนี้อาจช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศได้ เพราะช่วยระบายข้าวออกนอกประเทศ ทำให้ปริมาณข้าวภายในประเทศเหลือน้อยลง แต่ทั้งนี้การส่งข้าวออกตามโครงการดังกล่าวนี้ จักต้องเป็นการบุกเบิกตลาดใหม่หรือขยายตลาดเดิม โดยไม่ไปแย่งชิงตลาดข้าวของพ่อค้าส่งออกเอกชน ในการเร่งระบายข้าวส่งออกตอนต้นฤดูตามโครงการนี้ กระทรวงพาณิชย์ขายข้าวในราคาต่ำกว่าราคาตลาดให้แก่ผู้ซื้อทั้งที่เป็นรัฐบาลและเอกชนในต่างประเทศ ข้อกำหนดที่ให้ขายข้าวแก่พ่อค้าเอกชนได้นี้เองเปิดช่องให้นักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์แสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากโครงการนี้

ในขณะที่กระทรวงพาณิชย์ประสบการขาดทุนจากโครงการขายข้าวราคาถูก โดยที่ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระการขาดทุนนี้ ผลประโยชน์ของโครงการส่วนใหญ่กลับตกแก่พ่อค้าส่งออกและบริษัทค้าข้าวระหว่างประเทศ พ่อค้าข้าวไทยจำนวนไม่น้อยได้ไปจัดตั้งบริษัทการค้าข้าวในต่างประเทศ และเข้ามารับซื้อข้าวราคาถูกจากกระทรวงพาณิชย์ ทั้งนี้ด้วยการรู้เห็นเป็นใจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ระดับสูงของกระทรวงพาณิชย์ ในฤดูการเพาะปลูก 2529/2530 กระทรวงพาณิชย์ได้ตกลงขายข้าวราคาถูกแก่สาธารณรัฐประชาชนจีน และประเทศต่างๆในอัฟริการวม 370,000 ตัน และขายแก่บริษัทเอกชน 2 ราย คือ บริษัท Atraco และบริษัท Land Produce

*บริษัท Atraco ซื้อข้าวราคาถูกจากกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 250,000 ตัน บริษัทนี้มีสำนักงานที่เมืองรอตเตอร์ดัม ประเทศเนเธอร์แลนด์ และเป็นบริษัทในเครือของกลุ่มนครหลวงค้าข้าว ข้าวจำนวนนี้ถูกส่งมอบให้อิหร่านตามสัญญาที่นครหลวงค้าข้าวและธนาพรชัยทำไว้ก่อนหน้านั้น ซึ่งช่วยลดการขาดทุนของบริษัททั้งสองได้อย่างสำคัญ เนื่องจากบริษัทผู้ส่งออกทั้งสองคาดการณ์ภาวะตลาดผิดพลาด ทำให้สัญญาการขายข้าวให้อิหร่านกำหนดราคาขายต่ำกว่าราคาตลาดอย่างมาก นโยบายการระบายข้าวส่งออกของกระทรวงพาณิชย์จึงเป็นประโยชน์แก่บริษัทผู้ส่งออกข้าวทั้งสองนี้

*บริษัท Land Produce (ซึ่งอ้างว่าทำสัญญาซื้อให้บริษัท Naracoopa) ซื้อข้าวราคาถูกจากกระทรวงพาณิชย์ จำนวน 150,000 ตัน โดยที่บริษัทนี้เป็นบริษัทในเครือกลุ่มเกษตรรุ่งเรือง การณ์ปรากฏต่อมาว่า ข้าวจำนวนนี้ถูกส่งไปขายในยุโรปและอัฟริกา

ผมจำได้ว่า หนังสือพิมพ์ *The Nation* ได้รายงานข่าวเรื่องข้าวอิหฺร่านชนิดเกาะติดข้าว จนเป็นเหตุให้ผู้ซื้อข้าวประจำกระทรวงพาณิชย์ถูกทำร้ายร่างกายถึงขั้นได้รับบาดเจ็บสาหัส

ในกฎการผลิต 2533/2534 กระทรวงพาณิชย์ได้ตกลงขายข้าวแก่สาธารณรัฐประชาชนจีน 50,000 ตันในราคาตันละ 200 เหรียญอเมริกัน (f.o.b.) และแก่โรมาเนีย 25,000 ตัน หนังสือพิมพ์ ผู้จัดการรายวัน รายงานว่า การขายข้าวราคาถูกในสองโครงการนี้จะทำให้รัฐบาลขาดทุน 50 และ 22 ล้านบาทตามลำดับ และการนี้ปรากฏว่า บริษัทริชโก้ (Richco S.A.) ซึ่งเป็นบริษัทค้าข้าวระหว่างประเทศของฝรั่งเศส เป็นผู้ส่งเรือมารับข้าว (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 6, 7 และ 8 พฤษภาคม 2534) เหตุการณ์ดังกล่าวนี้ทำให้น่าเชื่อว่าบริษัทริชโก้ได้อาศัยซื้อสาธารณรัฐประชาชนจีนและโรมาเนียมาขอซื้อข้าวราคาถูกจากประเทศไทยแล้วนำไปขายต่อ โดยได้กำไรส่วนเกินเพิ่มขึ้นจากปกติ ทั้งนี้ปรากฏว่า ในช่วง 4-5 ปีที่ผ่านมา บรรดาบริษัทค้าข้าวระหว่างประเทศได้อาศัยช่องโหว่ของนโยบายการขายข้าวราคาถูกของประเทศผู้ส่งออกต่างๆ ในการแสวงหากำไรส่วนเกินด้วยวิธีการทำนองเดียวกันนี้

นับตั้งแต่กฎการเพาะปลูก 2529/2530 เป็นต้นมา ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า โครงการรับซื้อและเร่งระบายข้าวสารส่งออกเพื่อยกระดับราคาข้าวเปลือกต้นฤดูของกระทรวงพาณิชย์ ได้ช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศจริงหรือไม่ ประเด็นที่แน่ชัดก็คือ โครงการขายข้าวราคาถูกแก่กลุ่มนครหลวงค้าข้าวและกลุ่มเกษตรกรเรื่องในกฎการเพาะปลูก 2529/2530 หาได้ช่วยขยายตลาดการส่งออกไม่ เพราะข้าวราคาถูกที่ขายนั้นถูกนำไปส่งมอบแก่ผู้ซื้อ ซึ่งได้ทำสัญญาซื้อขายอยู่ก่อนแล้ว ความข้อนี้จริงในกรณีริชโก้ด้วย ในกรณีเหล่านี้ โครงการเร่งระบายการส่งออกข้าวหาได้ช่วยยกระดับราคาข้าวเปลือกภายในประเทศไม่

ในกรณีข้าวโซเวียต ยังไม่ปรากฏว่ามีเรื่องอื้อฉาวเกิดขึ้น แต่คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า เหตุใดรัฐบาลไทยจึงต้องยอมขาดทุนเพื่อให้ประชาชนชาวโซเวียตได้บริโภคข้าวราคาถูก โดยที่ผลกระทบต่อราคาข้าวเปลือกภายในประเทศไทยไม่ปรากฏแน่ชัด ในปัจจุบัน รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนไม่น้อยในการชดเชยการขาดทุนของโครงการซื้อขายพืชผลต่างๆ อีกทั้งต้องสูญเสียดอกเบี้ยอันพึงได้จำนวนมากจากนโยบายสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) ทรัพยากรทางการเงินของแผ่นดินที่ต้องสูญเสียไปในโครงการเหล่านี้ ปีหนึ่งๆไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท โดยมีผู้ได้รับประโยชน์เพียงกระหยิบมือหนึ่ง และประโยชน์หาได้ตกแก่เกษตรกรอย่างแท้จริงไม่

จงยกเลิกโครงการเหล่านี้เสีย แล้วนำเงินมาแจกครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนจำนวนประมาณ 1 ล้านครอบครัว จะไม่ตรงต่อเป้าหมายของนโยบายกว่าหรือ?