

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 30 กรกฎาคม 2536

ข้าวรัสเซีย

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ข้าวรัสเซียกำลังเป็นประเด็นปัญหาที่สันคลอนสัมพันธภาพระหว่างไทยกับรัสเซีย เมื่อรัสเซียเป็นหนี้ข้าวที่ซื้อจากไทย และถึงกำหนดต้องชำระหนี้ แต่มีอาจชำระได้เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจอันเสื่อมโทรมและฐานะการเงินอันอ่อนแอ ครั้นเมื่อฝ่ายไทยทวงถามรัสเซียกลับทำแชเชือน

รัฐบาลไทยตกลงใจขายข้าวแก่รัสเซียครั้งแรกตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2533 ซึ่งเป็นยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยนายอมเรศ ศิลาอ่อน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายจเร จุฑารัตนกุล ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ตกลงขายข้าวชนิด 15% จำนวน 200,000 ตันในราคาตันละ 261 เหรียญอเมริกัน โดยให้รัสเซียผ่อนชำระภายในกำหนด 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 4% ต่อปี ในขณะนั้น กระทรวงพาณิชย์มีข้าวขาว 15% อยู่ในสต็อกเพียง 25,000 ตัน จึงต้องกว้านซื้อข้าวอีก 175,000 ตันเพื่อส่งมอบแก่รัสเซีย การจัดซื้อข้าวดังกล่าวนี้ต้องมีเงินทุนประมาณ 1,373 ล้านบาท กระทรวงพาณิชย์โดยองค์การคลังสินค้ากู้เงินจำนวน 1,272 ล้านบาทจากธนาคารกรุงไทย จำกัด และยืมเงินทศรองจ่ายจำนวน 88 ล้านบาทจากหน่วยบัญชีข้าว ซึ่งมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมาย

ในการดำเนินโครงการข้าวรัสเซียปีแรก กระทรวงพาณิชย์ติดค้างดอกเบี้ยอันพึงชำระแก่ธนาคารกรุงไทย จำกัด 63 ล้านบาท และต้องคืนเงินยืมจำนวน 88 ล้านบาทแก่หน่วยบัญชีข้าว เพื่อให้สามารถปิดบัญชีในปีงบประมาณ 2534 ได้ แต่กระทรวงพาณิชย์ไม่มีปัญญาชำระหนี้ จึงเสนอขอของบประมาณจำนวน 151 ล้านบาทจากรัฐบาล ทั้งนี้ตามมติคณะกรรมการรับซื้อและเร่งระบายข้าวออกต่างประเทศ เมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2534

ข้าวรัสเซียจำนวน 200,000 ตัน ซึ่งทำสัญญาขายในปี 2533 นี้ ถึงกำหนดต้องชำระหนี้งวดแรกเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2535 แต่รัฐบาลรัสเซียยังมิได้ชำระ รัฐบาลไทยเริ่มร้อนใจเกี่ยวกับเรื่องนี้ ในเดือนมกราคม 2536 นายอันโดร อัมบาร์ตซันเนน (Andrei Ambartsunnain) รองประธาน Exportkhleb ให้คำรับรองว่า Bank of Foreign Trade Department for the

Russian Federation จะเป็นผู้ชำระหนี้ข้าวแก่รัฐบาลไทย (*The Nation*, January 9, 1993) ในเดือนกุมภาพันธ์ 2536 นายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ว่า รัสเซียตกลงที่จะชำระหนี้ข้าวเป็นตั๋วสัญญาใช้เงินมูลค่า 17 ล้านดอลลาร์อเมริกัน โดยกระทรวงการคลังรัสเซียเป็นผู้ออก (*The Nation*, February 24, 1993) การชำระหนี้ด้วยตั๋วสัญญาใช้เงินย่อมมีความหมายว่าเป็นการเลื่อนการชำระหนี้ ต่อมาเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2536 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์รัสเซีย พร้อมด้วยเอกอัครราชทูตรัสเซียประจำประเทศไทย เข้าพบนายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ไทยได้ทวงหนี้ข้าวที่รัสเซียยังคงชำระ พร้อมทั้งชี้แจงว่า หากไม่ชำระหนี้ข้าวเดิม รัฐบาลไทยจะไม่ขายข้าววงวดใหม่ (*สยามโพสต์* ฉบับวันที่ 23 เมษายน 2536)

ครั้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2536 คณะกรรมการรับซื้อข้าวและเร่งระบายข้าวออกต่างประเทศ อันมีนายอำนาจ วิวิธรัตน์ รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีมติให้ส่งผู้แทนระดับรัฐมนตรีเดินทางไปเจรจาทวงหนี้ข้าวรัสเซีย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (*สยามโพสต์* ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2536) แต่บางฉบับกลับกล่าวถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2536)

ด้วยเหตุที่รัสเซียมิได้ชำระหนี้ข้าวแก่ไทย รัฐบาลไทยจึงต้องแบกภาระหนี้จำนวน 1,272 ล้านบาทที่องค์การคลังสินค้ากู้จากธนาคารกรุงไทย เพื่อซื้อข้าวจัดส่งให้รัสเซีย ภาระในระดับรัฐมนตรีเดินทางไปเจรจาทวงหนี้ข้าวรัสเซีย หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่นี้คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ (*สยามโพสต์* ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2536) แต่บางฉบับกลับกล่าวถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 4 พฤษภาคม 2536)

ด้วยเหตุที่รัสเซียมิได้ชำระหนี้ข้าวแก่ไทย รัฐบาลไทยจึงต้องแบกภาระหนี้จำนวน 1,272 ล้านบาทที่องค์การคลังสินค้ากู้จากธนาคารกรุงไทย เพื่อซื้อข้าวจัดส่งให้รัสเซีย ภาระในระดับนี้ประกอบด้วย ดอกเบี้ยเงินกู้ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ครบกำหนด 21.81 ล้านบาท และเบี้ยปรับเดือนละ 21.30 ล้านบาท รวมเบี้ยปรับที่ค้างชำระ 6 เดือน ประมาณ 127.8 ล้านบาท ดังนั้น จนถึงเดือนมิถุนายน 2536 กระทรวงพาณิชย์ต้องรับภาระทางการเงินแทนรัสเซีย 149.61 ล้านบาท หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า กระทรวงพาณิชย์กำลังเสนอคณะรัฐมนตรีให้ธนาคารกรุงไทยยกเว้นเบี้ยปรับ และให้กระทรวงการคลังรับภาระดอกเบี้ยนี้ข้าวรัสเซียแทน พร้อมกันนี้ก็ให้ธนาคารกรุงไทยผ่อนผันการชำระเงินต้นและดอกเบี้ยของรัฐบาลรัสเซียออกไปอีก 1 ปี ทั้งนี้ธนาคารกรุงไทยจึงต้องออกตั๋วสัญญาใช้เงินฉบับใหม่ให้แก่รัฐบาลรัสเซียในวงเงิน 1,282.19 ล้านบาทตามเงื่อนไขเดิม โดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ (*กรุงเทพธุรกิจ* ฉบับวันที่ 3 มิถุนายน 2536)

ในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม 2536 นายกษิต ภิรมย์ เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซียได้เข้าพบนายโอเล็ก ดาวิดอฟ (Oleg Davidov) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์คนหนึ่งที่หนึ่ง เพื่อเจรจาเกี่ยวกับการชำระหนี้ข้าวจำนวน 17 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ซึ่งถึงกำหนดต้องชำระ (หนี้ข้าวทั้งหมดมีจำนวน 63 ล้านดอลลาร์อเมริกัน) แต่นายดาวิดอฟไม่เพียงแต่จะปล่อยให้ นายกษิตนั่งคอยนับชั่วโมงเท่านั้น หากทว่ายังปฏิเสธการรับรู้เรื่องหนี้ข้าวอีกด้วย

ทั้งๆที่เจ้าหน้าที่รัสเซียซึ่งมีบทบาทในการเจรจาเรื่องนี้ นั่งอยู่ในที่ประชุมด้วย พฤติกรรมของ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวนี้ทำให้นายกษัตริย์ประท้วงด้วยการเดินออกจาก ที่ประชุม ต่อมานายเยอร์ยีฟ กุนนาดเซ (Georgiv Kunadze) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ต่างประเทศได้ขอโทษเอกอัครราชทูตไทยในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น (Bangkok Post, June 3, 1993) ทำยที่สุด มีรายงานข่าวว่า รัสเซียอาจชำระหนี้ข้าวด้วยเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ MI 17-V (The Nation, June 30, 1993)

แม้ว่าจะมีข่าวเรื่องรัสเซียไม่สามารถชำระหนี้ข้าว 200,000 ตัน ที่ทำสัญญาซื้อ ในปี 2533 แต่ตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา รัสเซียยังคงเคลื่อนไหวซื้อข้าวไทยตลอดเวลา และฝ่ายไทยก็เคลื่อนไหวขายข้าวรัสเซียด้วยเช่นกัน รัสเซียมิได้ซื้อข้าวจากรัฐบาลไทยเท่านั้น หากยังซื้อจากพ่อค้าเอกชนด้วย

ในปี 2534 มีรายงานข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า บริษัทไทยไฟฟ้า (2511) จำกัด ได้สัญญาซื้อข้าวชนิด 15% ปริมาณ 200,000 ตันจากรัสเซีย ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน ศกเดียวกัน ธนาคารแห่งประเทศไทยตกลงที่จะจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ (packing credit) จำนวน 50 ล้านดอลลาร์อเมริกันให้แก่บริษัทไทยไฟฟ้า ระยะเวลาการชำระหนี้ 2 ปี แต่ธนาคาร แห่งประเทศไทยต้องการผู้ค้ำประกันหนี้ข้าวของรัสเซีย เพราะไม่แน่ใจว่า รัสเซียมีความสามารถ ในการชำระหนี้ กระทรวงพาณิชย์ไทยจึงขอให้กระทรวงพาณิชย์ญี่ปุ่นค้ำประกันหนี้จำนวนนี้ ก่อนหน้านี้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้เงินกู้จำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์อเมริกันแก่รัสเซีย

ในปี 2535 มีความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการขายข้าวรัสเซียในรูปรัฐบาลกับรัฐบาล 2 ระลอก กล่าวคือ

ระลอกแรก ได้แก่ สัญญาซื้อข้าวชนิด 15% ปริมาณ 450,000 ตัน (บาง กระแสข่าวรายงานว่า 500,000 ตัน) ราคาขายตันละ 280.25 เหรียญอเมริกัน (ราคา f.o.b.) สัญญาลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2535 ธนาคารกรุงไทยจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำให้แก่ผู้ ส่งออกมูลค่า 200 ล้านดอลลาร์อเมริกัน ในจำนวนนี้ธนาคารกรุงไทยกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย 2,500 ล้านบาท และเป็นเงินกู้ของธนาคารกรุงไทยเอง 2,500 ล้านบาท ระยะเวลาการ ชำระหนี้ 2 ปี อัตราดอกเบี้ย 7.75% ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยของ packing credit ซึ่งปกติคิด 10% กระทรวงพาณิชย์ได้จัดสรรโควตาข้าวรัสเซียให้แก่พ่อค้าส่งออกเมื่อวันที่ 3-4 มีนาคม 2535 ส่วนหนึ่งจัดสรรตามสัดส่วนสต็อกข้าวของผู้ส่งออกแต่ละราย (1.75 แสนตัน) อีกส่วนหนึ่ง จัดสรรตามความร่วมมือที่ผู้ส่งออกแต่ละรายให้แก่กระทรวงพาณิชย์ในการพยุงราคาข้าวปี 2534 (1.75 แสนตัน) ผลการจัดสรรโควตา ซึ่งปรากฏว่า กลุ่มแสงทองคำข้าวและกลุ่มแหลมทอง ข้าวได้โควตา มากกว่าผู้ส่งออกรวมกลุ่มอื่นๆ ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก ส่วนหนึ่ง

เป็นเพราะมีการคำนวณกันว่า การขายข้าวรัสเซียงวดนี้จะมีกำไรสูงถึงตันละ 23 เหรียญอเมริกัน อย่างไรก็ตาม สมาคมผู้ส่งออกข้าวต่างประเทศ ซึ่งทำท่าจะประท้วงในขั้นแรก ท้ายที่สุดไม่กล้าประท้วง นอกจากนี้ กำไรที่คาดว่าจะมีมากในขั้นต้น กลับไม่มากเท่าที่คาด เพราะต่อมาในเดือนตุลาคม 2535 รัฐบาลรัสเซียขอให้ลดราคาข้าวที่ขายลงเหลือตันละ 275.25 เหรียญอเมริกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2535

ระลอกที่สอง ได้แก่ การขอซื้อข้าว 700,000 ตันในเดือนพฤศจิกายน 2535 แต่ได้รับการทักท้วงจากธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังว่า รัสเซียไม่มีความสามารถในการชำระหนี้ ประกอบกับหนี้ข้าวรัสเซียปี 2533 ยังมีได้ชำระ ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับข้าวรัสเซียระลอกที่สองนี้จึงหยุดชะงักลง

เมื่อเป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า รัสเซียมีปัญหาในการชำระหนี้ข้าวที่ซื้อตั้งแต่ปี 2533 ผู้นำในคณะรัฐบาลเริ่มผลักดันให้รัสเซียชำระหนี้ข้าวเป็นสินค้า การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยต้องการแลกข้าวกับน้ำมัน ข้อเสนอนี้ได้รับการสนับสนุนจากนายศุภชัย พานิชภักดิ์ และคณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ ในขณะที่นายอำนาจ วิรวรณ และ พ.อ.วินัย สมพงษ์ ต้องการแลกข้าวกับเหล็ก ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ผลิตเหล็กกล้าภายในประเทศ ดังเช่นกลุ่มสหวิริยา และเป็นประโยชน์ต่อการรถไฟแห่งประเทศไทยในการประกอบรถไฟ

เรื่องข้าวรัสเซียคงจะยังไม่จบง่าย ๆ เพราะข้าวที่ซื้อในปี 2533 ยังชำระหนี้ไม่หมด ส่วนข้าวที่ซื้อในปี 2535 จะถึงกำหนดชำระหนี้ในปี 2537 แม้เพียงการชำระหนี้งวดแรกของข้าวปี 2533 ประชาชนคนไทยต้องแบกภาระหนี้ข้าวรัสเซียไปแล้ว 300.61 ล้านบาท หากท้ายที่สุด รัสเซียไม่สามารถชำระหนี้ข้าวได้ คนไทยจะต้องแบกภาระหนี้ข้าวรัสเซียมากกว่า 1,373 ล้านบาท (เฉพาะข้าวปี 2533)

ชาวรัสเซียได้ประโยชน์จากการบริโภคข้าวที่ซื้อจากไทย แม้จะมีการปล่อยข่าวว่า ไทยขายข้าวรัสเซียได้ราคาดี แต่รัสเซียก็ใช้ยุทธวิธีการเจรจาขอลดราคาข้าวในภายหลัง ข้างฝ่ายไทยด้วยเหตุที่เกรงว่ารัสเซียจะเบียดหนี้ก็จ่ายอรรถราคาตามคำขอ รัสเซียมิได้ซื้อข้าวด้วยเงินสด หากแต่ซื้อข้าวเงินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บก็ต่ำกว่าอัตราตลาดมาก คือ 4% สำหรับข้าวปี 2533 และ 7.75% สำหรับข้าวปี 2535 ข้าวรัสเซียจึงมิได้มีราคาดีตามที่ปรากฏ

แล้วสังคมไทยได้อะไรจากการขายข้าวรัสเซีย ?

ในกรณีข้าวรัสเซียปี 2533 ประชาชนผู้เสียภาษีอากรเป็นผู้รับภาระการขายข้าวขาดทุนและภาระหนี้ที่รัสเซียไม่สามารถชำระหรือชำระช้ากว่ากำหนด ในกรณีข้าวรัสเซียปี 2535 ผู้ส่งออกที่ได้รับโควตาข้าวรัสเซียได้กำไรจากการส่งออก แม้กำไรจะมีไม่มากเท่าประมาณการ

เบื้องต้นก็ตาม แต่รัฐบาลไทยเป็นผู้รับภาระทางการเงินในกรณีที่รัสเซียไม่สามารถชำระหนี้หรือชำระหนี้ช้ากว่ากำหนด ซึ่งภาระดังกล่าวนี้ในที่สุดตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ชาวนาไทยได้ประโยชน์จากการขายข้าวรัสเซียหรือไม่และเพียงใด เพราะไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การขายข้าวรัสเซียช่วยให้ราคาข้าวภายในประเทศเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเพียงใด แต่ที่แน่ๆก็คือ หากนำเงินที่รัฐบาลไทยสูญเสียไปกับการขายข้าวรัสเซียมาแจกให้แก่ชาวนาไทย ชาวนาไทยจะได้ประโยชน์มากกว่าที่ได้จากการขายข้าวรัสเซีย