

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 สิงหาคม 2536

## ข่าวฟิลิปปินส์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

อาการลู่ลี้ลู่กลนในการขายข้าวให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์เพื่อแลกกับปุ๋ยกำลังสร้างภาระทางการคลังให้แก่ประชาชนคนไทย และสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย และนายอุทัย พิมพ์ใจชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยเฉพาะ

เมื่อนายอุทัย พิมพ์ใจชน ลงนามในข้อตกลงแลกข้าวกับปุ๋ย กับนายโรเบอริโต ซีบาสเตียน (Roberto Sebastian) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรแห่งประเทศฟิลิปปินส์ เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2536 นั้น ราคาข้าวภายในประเทศไทยกำลังตกต่ำ และพรรคการเมืองฝ่ายค้านกำลังเตรียมการอภิปรายไม่ไว้วางใจ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นเป้าสำคัญอยู่ด้วย แรงกดดันเหล่านี้มีส่วนทำให้กระทรวงพาณิชย์ต้องเร่งระบายข้าวออกนอกประเทศ โดยหวังว่าจะช่วยให้ราคาข้าวภายในประเทศกระเตื้องขึ้น โครงการแลกข้าวกับปุ๋ยของฟิลิปปินส์ถูกคิดค้นขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายดังกล่าวนี้ แต่อาการลู่ลี้ลู่กลนโดยมุ่งแต่จะระบายข้าวออกนอกประเทศเพียงอย่างเดียว ทำให้การเจรจาระหว่างประเทศเป็นไปอย่างหะหลวม

เมื่อคณะผู้แทนไทยเดินทางไปเจรจากับฟิลิปปินส์นั้น กระทรวงพาณิชย์จำเป็นต้องหิวเจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปด้วย เพราะกระทรวงเกษตรจะเป็นผู้นำปุ๋ยไปจำหน่ายให้แก่เกษตรกร เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรเปิดเผยต่อหนังสือพิมพ์ในเวลาต่อมาว่า การประชุมเป็นไปอย่างฉุกฉะหุก โดยที่ทางฝ่ายฟิลิปปินส์มิได้เตรียมการลงนามในสัญญาการซื้อข้าว แต่กระทรวงพาณิชย์ไทยเร่งให้ลงนามในสัญญา โดยที่ยังมิได้ตกลงราคาปุ๋ยที่ฝ่ายไทยจะซื้อ (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2536)

สัญญาการขายข้าวฟิลิปปินส์ตกลงว่า รัฐบาลไทยจะขายข้าวขาวชนิด 35% ปริมาณ 155,000 ตัน ให้แก่รัฐบาลฟิลิปปินส์ในราคาตันละ 185 เหรียญอเมริกัน โดยฝ่ายฟิลิปปินส์ชำระราคาข้าวเป็นปุ๋ย ทั้งนี้จะมีการตกลงราคาปุ๋ยในภายหลัง ฟิลิปปินส์กำหนดให้ไทย

ส่งมอบข้าวภายในวันที่ 15 กรกฎาคม 2536 โดยฟิลิปปินส์จะส่งมอบปุ๋ยระหว่างเดือนกันยายน 2536 ถึงเดือนมีนาคม 2537

ข้าวจำนวน 155,000 ตันที่ขายให้แก่ฟิลิปปินส์นี้ ะดมจากหน่วยงานของรัฐ 3 หน่วย คือ

(1) องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) 80,000 ตัน โดยที่ อตก. นำข้าวจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ที่รับจำนำจากชาวนาตามโครงการพยุรราคาข้าวเปลือกของรัฐบาล

(2) องค์การคลังสินค้า 40,000 ตัน

(3) กรมการค้าต่างประเทศ ประมาณ 30,000 ตัน

ด้วยเหตุที่สัญญาการขายข้าวฟิลิปปินส์เป็นสัญญาที่ต้องส่งมอบข้าวในช่วงเวลาอันสั้น ฝ่ายไทยจึงประสบปัญหาในการส่งมอบข้าวตั้งแต่ต้น และมีที่ท่าว่าจะไม่สามารถส่งมอบข้าวตามกำหนดเวลา ส่วนหนึ่งเป็นเพราะไม่มีเรือเดินทะเลเพื่อขนส่งข้าวไปฟิลิปปินส์ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะองค์การของรัฐที่มีหน้าที่ส่งมอบข้าวมิได้มีข้าวในมือจำนวนมากพอที่จะส่งได้โดยทันที การณ์จึงปรากฏว่า หน่วยงานของรัฐบาลหน่วยดังเช่น อตก. ต้องขอยืมข้าวจากพ่อค้าเอกชนเพื่อส่งมอบให้แก่ฟิลิปปินส์ ดังมีรายงานข่าวว่า อตก. ต้องยืมข้าวจากกลุ่มสุนัขเลี้ยง 6,500 ตัน กลุ่มข้าวกรุงสยาม 6,500 ตัน กลุ่มเกษตรไพศาล 2,000 ตัน และกลุ่มกิจการไม่ทราบจำนวน (*The Nation*, June 25, 1993)

ในที่สุด รัฐบาลไทยก็ไม่สามารถส่งมอบข้าวให้รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ครบถ้วนตามสัญญา เพราะเมื่อสิ้นกำหนดการส่งมอบข้าว รัฐบาลไทยส่งมอบข้าวได้เพียง 85,350 ตัน ในจำนวนนี้เป็นข้าวของ อตก. 34,875 ตัน ธกส. 33,774 ตัน และกรมการค้าต่างประเทศ 16,701 ตัน (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 20 กรกฎาคม 2536) ส่วนที่เหลืออีก 65,200 ตัน รัฐบาลฟิลิปปินส์ขอให้ระงับการส่ง ทั้งนี้ตามโทรสารของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ถึงกรมการค้าต่างประเทศ ลงวันที่ 14 กรกฎาคม 2536

การที่กระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ขอให้ระงับการส่งข้าวฟิลิปปินส์ มิได้มีสาเหตุมาจากการที่ไทยไม่สามารถส่งมอบข้าวตามกำหนดเวลา หากแต่เป็นเพราะแรงกดดันทางการเมืองในฟิลิปปินส์เอง ในทันทีที่มีข่าวว่า รัฐบาลฟิลิปปินส์ตกลงใจที่จะซื้อข้าวไทยโดยแลกกับปุ๋ยฟิลิปปินส์นั่นเอง ชาวนาฟิลิปปินส์ก็รวมกลุ่มประท้วง จนท้ายที่สุด คณะกรรมาธิการเกษตรแห่งวุฒิสภาฟิลิปปินส์ ต้องยื่นมือเข้ามาไต่สวน

ฟิลิปปินส์เคยเป็นตลาดข้าวสำคัญของไทยมาก่อน แต่ภายหลังการปฏิวัติเขียว (Green Revolution) ฟิลิปปินส์ก็สามารถพึ่งพิงตนเองในเรื่องธัญญาหารได้ ทั้งนี้ด้วยการทุ่ม

ลงทุนในการจัดระบบการชลประทานเพื่อให้ได้ประโยชน์จากพันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง (HYVs) รัฐบาลฟิลิปปินส์มีนโยบายปกป้องภาคเศรษฐกิจข้าวในหน่วยงานคล้ายคลึงกับรัฐบาลญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ทั้งนี้โดยมีนโยบายห้ามนำเข้าข้าวจากต่างประเทศ เว้นแต่การผลิตภายในประเทศ มิใช่เพียงพอแก่การบริโภค จึงจะนำเข้าได้ หลักการดังกล่าวนี้ปรากฏใน Magna Carta of Small Farmers Republic Act

คณะกรรมการการเกษตรแห่งวุฒิสภาฟิลิปปินส์มีมติในช่วงต้นเดือนกรกฎาคม 2536 ว่า การนำเข้าข้าวไทยขัดต่อบทบัญญัติของ Magna Carta of Small Farmers Republic Act พร้อมทั้งเสนอรายงานยาว 8 หน้า เรียกร้องให้รัฐบาลฟิลิปปินส์หาทางบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ด้วยการลดปริมาณการนำเข้าจากไทย แต่รัฐบาลฟิลิปปินส์ยืนยันว่า ฟิลิปปินส์กำลังมีปัญหาราคาขาดแคลนข้าว เนื่องจากปัญหาฝนแล้งทำให้ข้าวออกต่ำกว่าฤดูกาลปกติ ดังนั้น การนำเข้าข้าวจากไทยจึงมิได้ละเมิดกฎหมาย คณะกรรมการการเกษตรโต้แย้งว่า ข้อมูลสถิติของ รัฐบาลฟิลิปปินส์มีอาจเชื่อถือได้ แม้ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2536 ประธานาธิบดีรามอสยังคง ยืนยันที่จะนำเข้าข้าวไทยต่อไป (*The Nation*, July 15, 1993) อีกเพียงสองวันต่อมา โทรสาร จากกระทรวงเกษตรฟิลิปปินส์ก็มีถึงกระทรวงพาณิชย์ไทย สั่งระงับการซื้อข้าวไทยส่วนที่เหลือ

อาการลุกลี้ลุกลอนในการทำสัญญาขายข้าวฟิลิปปินส์ของกระทรวงพาณิชย์ครั้งนี้ สะท้อนให้เห็นว่า กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศขาดสารสนเทศเกี่ยวกับนโยบาย ข้าวของรัฐบาลฟิลิปปินส์ มิฉะนั้นก็คงไม่ลุกลี้ลุกลอนทำสัญญาขายข้าวให้แก่ประเทศที่มีกฎหมาย ห้ามการนำเข้าข้าว หากกระทรวงพาณิชย์มีสารสนเทศในเรื่องนี้ ก็ควรจะหยิบยกขึ้นมาเป็นหัวข้อ ในการเจรจาทำสัญญาขายข้าวตั้งแต่ต้น ข้อที่น่าสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือ ทั้ทั้งที่มีสถาน เอกอัครทูตไทยและทูตพาณิชย์ประจำประเทศฟิลิปปินส์ แต่ก็ไม่ปรากฏว่า กระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้ประโยชน์จากองค์กรและบุคคลดังกล่าวนี้ แม้ว่าการระงับการซื้อข้าวไทยโดยพื้นฐานจะเป็น ความผิดของรัฐบาลฟิลิปปินส์ที่ไม่สามารถรักษาสัญญาและสั่งจะควาจาได้ แต่กระทรวงพาณิชย์ ไทยก็มีข้อบกพร่องที่มีได้ตรวจสอบ นโยบายและกฎหมายข้าวฟิลิปปินส์ก่อนการเจรจาอย่างถี่ถ้วน

การที่รัฐบาลฟิลิปปินส์ขอระงับการซื้อข้าวจากไทยนั้น ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ไทยอย่างน้อย 2 ด้าน ในด้านหนึ่ง อดก. ต้องเสียหาย เพราะข้าวที่ อดก. ส่งมอบให้ฟิลิปปินส์ นั้น อดก. ต้องขอยืมจากพ่อค้าเอกชน ทั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า อดก. ได้ทำข้อตกลงในการยืม ข้าวจากพ่อค้าเอกชนอย่างไร และข้าวที่ยืมมาใช้นั้นยังค้างอยู่ในสต็อกมากน้อยเพียงใด ในอีก ด้านหนึ่ง รัฐบาลไทยอาจมิได้รับชำระค่าข้าวอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า สัญญาการขายข้าวฟิลิปปินส์ครั้งนี้เป็นสัญญาแลกข้าว กับปุ๋ย แม้ในวันที่ไทยส่งมอบข้าวไปแล้ว 85,350 ตัน และรัฐบาลฟิลิปปินส์สั่งระงับการซื้อข้าว ไปแล้ว แต่ทั้งสองฝ่ายยังไม่สามารถตกลงราคาปุ๋ยที่จะซื้อได้ กระทรวงเกษตรไทยหวังตั้งว่า

ราคาปุ๋ย 15-15-15 และปุ๋ย 16-16-8 แพงกว่าที่เอกชนนำเข้า จึงขอต่อรองราคา และปรับจากราคา f.o.b. มาเป็นราคา c.i.f. (ดูตารางที่ 1) แต่การเจรจาเรื่องราคาปุ๋ยยังคงค้างเติ่งอยู่ เจ้าหน้าที่กระทรวงเกษตรรื้อเรียนต่อสื่อมวลชนว่า กระทรวงเกษตรมีปัญหาในการขอสัญญาการขายข้าวจากกระทรวงพาณิชย์ ครั้นเมื่อได้เห็นสัญญาแล้ว ปรากฏว่า สัญญาการขายข้าวมิได้ระบุว่า จะแลกกับปุ๋ย (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 20 และ 21 กรกฎาคม 2536)

ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยได้ส่งมอบข้าวให้ฟิลิปปินส์ไปแล้ว 85,350 ตัน แต่ฟิลิปปินส์ยังมิได้ส่งมอบปุ๋ยให้แก่ไทย มิหนำซ้ำยังมิได้ตกลงราคาที่ส่งมอบด้วย ดังนั้น อำนาจต่อรองของกระทรวงเกษตรไทยที่จะขอลดราคาปุ๋ยฟิลิปปินส์จึงมีน้อย ทางฝ่ายไทยกำหนดเป้าหมายอย่างคร่าวๆว่า ข้าวปริมาณ 155,000 ตัน ควรจะแลกกับปุ๋ยได้ 250,000 ตัน โดยประมาณ แต่ปัญหาในเรื่องนี้ก็ถูกซ้ำเติมด้วยความเป็นไปได้ที่ฟิลิปปินส์จะไม่สามารถส่งมอบปุ๋ยได้ตามกำหนด ทั้งนี้มีรายงานข่าวว่า บริษัท The Philippine Phosphate Fertilizer ผลิตปุ๋ยได้เพียงปีละ 800,000 ตัน ส่วนใหญ่ใช้ในประเทศ ส่วนที่เหลือจึงส่งออก โดยที่ในขณะนี้มีพันธะผูกพันในการส่งออกอยู่ก่อนแล้ว จึงเป็นเหตุให้มีอาจส่งมอบปุ๋ยให้ไทยในเดือนกันยายน 2536 นี้ได้

อาการลู่กลืนในการขายข้าวฟิลิปปินส์ของกระทรวงพาณิชย์ยังผลให้สัญญาการแลกข้าวกับปุ๋ยเป็นไปด้วยความหะหลวม และสามารถกล่าวได้อย่างเต็มปากเต็มคำว่าเป็นการกระทำที่ไม่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน คงจะไม่มีผู้ที่มีสติสัมปชัญญะและความรู้สึกผิดชอบชั่วดีคนใด ที่จะทำสัญญาแลกข้าวกับปุ๋ย โดยที่มีการกำหนดราคาข้าว แต่ไม่มีการกำหนดราคาปุ๋ย และโดยที่มีการส่งมอบข้าวในขณะที่ยังไม่มีข้อตกลงในเรื่องราคาปุ๋ย

กรณีข้าวฟิลิปปินส์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ นับเป็นอุทาหรณ์ที่ชี้ให้เห็นว่า การปล่อยให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการทำสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศ โดยปราศจากการถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติ สามารถก่อความเสียหายแก่แผ่นดินได้ บัดนี้ น่าจะถึงเวลาที่จะต้องทบทวนประเด็นดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง

**ตารางที่ 1**

ราคาปุ๋ยฟิลิปปินส์ ตามข้อเสนอของฟิลิปปินส์และไทย  
(เหรียญอเมริกันต่อตัน)

ประเภทของปุ๋ย	ข้อเสนอของฟิลิปปินส์ (ราคา f.o.b.)	ข้อเสนอของไทย (ราคา c.i.f.)
1. ปุ๋ย 16-20-0	121	133
2. ปุ๋ย 16-16-8	128	120
3. ปุ๋ย 15-15-15	189	170

- หมายเหตุ**
1. ปุ๋ย 16-20-0 และปุ๋ย 16-16-8 เป็นราคาเทกอง
  2. ปุ๋ย 15-15-15 เป็นราคาบรรจุกระสอบ