

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 22 ตุลาคม 2536

## กรณีอภัยจากการดำเนินนโยบายข้าวปี 2535/2536 ตอนที่หนึ่ง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

แม้ว่าชาวนาจะได้รับยกย่องว่าเป็น "กระดูกสันหลัง" ของชาติ แต่ชาวนาก็เป็นชนชั้นต่ำในสังคมที่ต้องทำงานชนิด "หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดิน" เสมอมา มีหน้าซ้ำยังถูกเหยียบย่ำปีศาด้วยยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ไม่สมดุลตลอดช่วงเวลาหลังสงครามโลกที่สอง ด้วยฐานะทางเศรษฐกิจอันต่ำต้อย ชาวนาจึงกลายเป็น "สินค้าทางการเมือง" ที่ถูกรุมกินโต๊ะ ไม่เพียงแต่พ่อค้าคนกลาง เจ้าของโรงสี และพ่อค้าส่งออกที่หากินจากชาวนาเท่านั้น นักการเมืองและข้าราชการก็หากินจากชาวนาด้วย

นับเป็นเวลาช้านานแล้วที่นโยบายข้าวถูกเสกสรรคืบแต่ตั้งขึ้นมาอำพรางว่ามีขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาวนา ทั้งๆที่เนื้อแท้ให้ประโยชน์แก่พ่อค้าส่งออกและเจ้าของโรงสี โดยที่ส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายข้าวจำนวนไม่น้อยตกแก่ข้าราชการและผู้ทรงอำนาจทางการเมือง นโยบายข้าวฤดูการผลิตปี 2535/2536 มีข้อข้อยกเว้นของความที่กล่าวข้างต้นนี้

การทุจริตและประพฤติมิชอบในการดำเนินนโยบายข้าวมีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว เพียงแต่สาธารณชนจะมีโอกาสรับรู้หรือไม่เท่านั้น แต่สำหรับในฤดูการผลิตปี 2535/2536 ในยุคสมัยที่นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และนายอุทัย พิมพ์ใจชน ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงพาณิชย์ ปรากฏว่ามีกรณีอภัยจากการดำเนินนโยบายข้าวหลายต่อหลายกรณี

กรณีนี้ออกรณีหนึ่ง ได้แก่ การรับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกและโรงสีโดยกรรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ มาตรการดังกล่าวนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะผลักดันราคาข้าวเปลือกภายในประเทศให้สูงขึ้น โดยหวังว่า เมื่อกระทรวงพาณิชย์รับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกและโรงสีแล้ว พ่อค้าส่งออกและโรงสีจะกว้านซื้อข้าวในประเทศอีกทอดหนึ่ง หากข้าวที่กระทรวงพาณิชย์รับซื้อไว้ไม่ถูกปล่อยกลับไปหมุนเวียนในตลาด หรือมิได้ถูกส่งไปขายต่างประเทศชนิดที่ไปแย่งชิงตลาดของพ่อค้าส่งออกเอกชนแล้วไซ้ ราคาข้าวในประเทศน่าจะถีบตัวสูงขึ้นเนื่องจากมีข้าวจำนวนหนึ่งหลุดออกจากการหมุนเวียนในตลาด

ในฤดูกาลผลิต 2535/2536 กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศได้ดำเนินการรับซื้อข้าวจากพ่อค้าส่งออกและโรงสีรวม 7 ครั้ง ปริมาณ 796,384 ตัน โดยใช้เงินประมาณ 1,500 ล้านบาท เริ่มรับซื้อตั้งแต่วันที่ 19 พฤศจิกายน 2535 จนถึงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2536 ข้าวที่รับซื้อได้แก่ ข้าวขาวชนิด 100% ชั้น 2 ข้าวขาว 15% ข้าวขาว 25% เลิศ ปลายข้าวขาวชนิด A-1 เลิศ และข้าวหนึ่งชนิด 100%

นอกเหนือจากกรมการค้าต่างประเทศแล้ว ยังมีหน่วยราชการอื่นๆที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้ออกไปรับซื้อข้าว ได้แก่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงกลาโหม รวมข้าวที่รับซื้อ 1,787,354 ตัน นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ยังรับจำหน่ายข้าวเปลือกอีกมากกว่า 3 ล้านตัน กระนั้นก็ตาม ราคาข้าวภายในประเทศมิได้กระเตื้องขึ้น จนสร้างความอับอายขายหน้าแก่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ที่มีอาจผลักดันราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้นได้

ในเดือนมีนาคม 2536 รัฐบาลได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการแทรกแซงตลาดข้าวโดยรับซื้อเข้าเก็บและเพื่อการส่งออกฤดูกาลผลิตปี 2535/2536" หรือที่เรียกกันย่อๆว่า กตข. โดยมีนายลิขิต เทอดสถิตศักดิ์ รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทั้งนี้ กตข. มีหน้าที่ในการตรวจสอบว่า กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อข้าวตามนโยบายของรัฐบาลโดยถูกต้องหรือไม่

ผลการตรวจสอบพบว่า มีการส่งมอบข้าวเกรดสูงกว่าสัญญา 143,853 ตัน และส่งมอบข้าวเกรดต่ำกว่าสัญญา 211,391 ตัน รวมทั้งสิ้นมีการส่งมอบข้าวผิดสัญญา 355,244 ตัน คิดเป็นร้อยละ 44.6 ของปริมาณข้าวที่กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อทั้งหมด (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 16 กรกฎาคม 2536) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า บริษัทที่ส่งมอบข้าวไม่ตรงสัญญา มีจำนวน 74 บริษัท ปริมาณ 379,301 ตัน (47.6%) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการเร่งรับซื้อข้าวเข้าเก็บและระบายออกต่างประเทศ (คณะกรรมการ 8 คน) ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายการรับซื้อข้าว ยินยอมให้มีการส่งมอบข้าวเกรดสูงกว่า 1 เกรดได้ แต่ไม่ยินยอมให้มีการส่งมอบข้าวเกรดต่ำกว่า ดังนั้น จึงมีบริษัทที่ละเมิดสัญญา 61 บริษัท และมีการส่งมอบข้าวผิดสัญญา 257,230 ตัน คิดเป็นร้อยละ 32.3 ของปริมาณข้าวที่กรมการค้าต่างประเทศรับซื้อทั้งหมด (วัฏจักร ฉบับวันที่ 28 กรกฎาคม 2536)

หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันที่ 5 สิงหาคม 2536 รายงานว่า บริษัทที่ส่งมอบ ข้าวผิดสัญญาจำนวนไม่น้อยเป็นบริษัทยักษ์ใหญ่ในธุรกิจการส่งออกข้าว เช่น สุนัขอัสเส็ง ไชยพรค้าข้าวแสงทองค้าข้าว และนครหลวงค้าข้าว กลุ่มพ่อค้าข้าวเหล่านี้กุมส่วนแบ่งตลาดข้าวส่งออกถึง 70-80% หากถูกทางราชการลงโทษย่อมมีผลกระทบต่อ การส่งออกและราคาข้าวภายในประเทศอย่างสำคัญ

การส่งมอบข้าวไม่ตรงตามสัญญาปริมาณมากเช่นนี้จะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ หากปราศจากความร่วมมือและการรู้เห็นเป็นใจจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้นายจเร จุฑารัตนกุล อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศในขณะนั้นจะพยายามแก้ตัวอย่างไร ข้อแก้ตัวเหล่านั้นก็ยากที่จะ ฟังขึ้นเกือบทั้งสิ้น

กระทรวงพาณิชย์มีความเชื่อว่า การแทรกแซงตลาดด้วยการรับซื้อข้าวจะมีผล ในการดึงราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้น ความเชื่อเช่นนี้จะถูกต้องก็ต่อเมื่อข้าวที่รัฐบาลรับซื้อ ไว้ถูกนำไปทิ้งทะเล หรือขนไปทิ้งขั้วโลกใต้ การรับซื้อข้าวของรัฐบาลเพื่อระบายออกขาย ต่างประเทศจะไม่มีผลในการผลักดันราคาภายในประเทศให้สูงขึ้น เพราะการค้าข้าวของรัฐมักจะเป็น การแย่งชิงตลาดของพ่อค้าเอกชน ไม่มีตลาดข้าวตลาดใดที่รัฐบาลเข้าถึง โดยที่พ่อค้าเอกชน เข้าไม่ถึง

ด้วยเหตุที่กรมการค้าต่างประเทศไม่มียุ่งฉางในการเก็บรักษาข้าวที่รับซื้อไว้ จึง ต้องฝากข้าวไว้กับบริษัทผู้ขาย กรมการค้าต่างประเทศมักอ้างข้อดีในการปฏิบัติเช่นนี้ว่า ยุ่งฉาง ของเอกชนอยู่ในฐานะที่จะปรับปรุงคุณภาพข้าวให้คงสภาพอยู่เสมอได้ดีกว่าการที่รัฐบาลจะ เก็บรักษาข้าวเอง แต่การรับซื้อข้าวโดยที่ให้ผู้ขายเก็บรักษาข้าวแทนรัฐบาล ถึงจะมีการส่งมอบ ข้าว ก็เหมือนกับไม่มีการส่งมอบข้าว การรับซื้อข้าวของกรมการค้าต่างประเทศจึงมีสภาพ เสมือนหนึ่งการรับซื้อ "กระดาษ" เพราะบริษัทเอกชนที่ขายข้าวในแก่กรมการค้าต่างประเทศ สามารถนำข้าวที่ "ขาย" ให้แก่รัฐบาลแล้วนั้นไปหมุนเวียนขายในตลาดหรือส่งออกก่อนได้ เพราะ ทราบแก่ใจดีว่า กรมการค้าต่างประเทศไม่สามารถตรวจสอบสต็อกข้าวชนิดที่ขี้บได้ ยิ่งหาก เจ้าหน้าที่กระทรวงพาณิชย์รู้เห็นเป็นใจด้วยแล้ว ไม่ว่าจะมีการให้สินบาทคาดสินบนหรือไม่ก็ตาม การนำข้าวของรัฐบาลไปหมุนเวียนในตลาดก็ยิ่งเป็นเรื่องง่ายกว่าการปกกกล้วยเข้าปาก พ่อค้าข้าว เอกชนต่างรู้ดีว่า กว่าที่รัฐบาลจะตรวจสอบสต็อกข้าวอย่างจริงจัง ก็ต่อเมื่อกระบวนการรับซื้อข้าว ของกระทรวงพาณิชย์สิ้นสุดลงแล้ว นั่นย่อมหมายความว่า บริษัทที่ขายข้าวให้รัฐบาลแล้ว สามารถนำข้าวของรัฐบาลไปหมุนเวียนได้อย่างน้อย 1-3 เดือน

แม้ในกรณีที่กระทรวงพาณิชย์รับซื้อข้าวและเก็บรักษาไว้ในยุ่งฉางของตนเอง อย่างแน่นอน โดยที่มิได้ทำลายหรือขจัดข้าวนั้นเสียเพื่อให้ปริมาณข้าวภายในประเทศหดหายไป ก็ยังยากที่จะลดราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้นได้ เพราะการดำรงอยู่ของข้าวรัฐบาลย่อมก่อให้เกิด การคาดการณ์ได้ว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต เมื่อรัฐบาลปล่อยข้าวที่ซื้อไว้ นั้นออกสู่ ตลาด ตราบเท่าที่รัฐบาลยังมิได้ทำลายข้าวที่ซื้อไว้ นั้น การคาดการณ์เช่นนี้จะยังคงมีอยู่เสมอเมื่อ ผู้คนคาดการณ์ว่า ราคาข้าวจะตกต่ำลงในอนาคต การคาดการณ์นี้ย่อมมีผลต่อการเสนอซื้อและ ราคาข้าวในปัจจุบัน กล่าวคือ การเสนอซื้อในปัจจุบันจะมีน้อย และราคาจะตกต่ำลงกว่ากรณี ที่ไม่มีการคาดการณ์เช่นนี้

ดังนั้น ถ้าพึ่งแต่การซื้อข้าวมาเก็บไว้ยังยากที่จะมีผลในการผลักดันราคาให้สูงขึ้นได้ การปล่อยให้ผู้ที่ขายข้าวให้กระทรวงพาณิชย์สามารถนำข้าวของรัฐบาลไปหมุนขายในตลาดได้ ยิ่งทำให้มาตรการการรับซื้อข้าวไว้คลังในการผลักดันราคาข้าวภายในประเทศให้สูงขึ้นได้

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของนโยบายข้าวฤดูการผลิตปี 2535/2536 ก็คือ ความพยายามในการพยุงราคาข้าวเกรดต่ำ ทั้งนี้ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า ข้าวเกรดสูงนั้นราคาดีอยู่แล้ว ส่วนข้าวเกรดต่ำนั้นราคาตกต่ำเหลือหลาย จำต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นพิเศษ อย่างไรก็ตาม การบริหารนโยบายข้าวหาได้สอดคล้องกับเป้าหมายดังกล่าวนี้ไม่ แม้ว่ากระทรวงพาณิชย์จะทุ่มซื้อข้าวเกรดต่ำเป็นส่วนใหญ่ แต่ในบางงวดก็ยังมี การซื้อข้าวขาวชนิด 100% ชั้นสอง มีหน้าซ้ำคณะกรรมการรับซื้อข้าวยังยินยอมให้มีการส่งมอบข้าวเกรดสูงกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญาได้ แต่ไม่ยอมรับมอบข้าวเกรดต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในสัญญา

ความพยายามในการพยุงราคาข้าวเกรดต่ำเป็นความพยายามที่ไร้ผลตั้งแต่ต้น เพราะการส่งมอบข้าวขึ้นอยู่กับว่า พ่อค้ามีข้าวเกรดใดอยู่ในมือ และด้วยการเอาหูไปนาเอาตาไปไร่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งมอบข้าวจึงไม่เป็นไปตามสัญญามากกว่า 40% ในฤดูการผลิตปี 2535/2536 มีหน้าซ้ำยังมีการส่งมอบข้าวเกินปริมาณมากอีกด้วย

แม้ในกรณีที่ข้าราชการกระทรวงพาณิชย์ไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือประพฤติมิชอบ โดยดูแลให้มีการส่งมอบข้าวตามสัญญาอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ต้น แต่ด้วยเหตุที่ผู้ขายข้าวให้กระทรวงพาณิชย์สามารถนำข้าวไปหมุนขายในตลาดได้นั่นเอง เมื่อถึงวันตรวจสอบสต็อก การฉ้อยอมเป็นไปได้เสมอว่า ข้าวที่ส่งมอบให้รัฐบาลไม่เป็นไปตามสัญญา

ความไม่ชอบมาพากลในการรับซื้อข้าวของกรมการค้าต่างประเทศในฤดูการผลิต 2535/2536 ไม่เพียงแต่เป็นประจักษ์พยานอย่างดีว่า มาตรการรับซื้อข้าวของรัฐบาลไม่มีประสิทธิผล ในการพยุงราคาข้าวเท่านั้น หากทว่ายังเป็นประจักษ์พยานอีกด้วยว่า ใครได้ประโยชน์จากนโยบายดังกล่าวนี้