

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 5 พฤศจิกายน 2536

นโยบายของรัฐมนตรีกับนโยบายของรัฐบาล

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

พลันที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ดาหน้าออกมาชี้ขย้านโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ด้วยข้ออ้างที่ว่านโยบายดังกล่าวนี้เป็นนโยบายของรัฐมนตรีหาใช่นโยบายของรัฐบาลไม่ เสียงเยาะหยันก็ดังไปทั่วพุทธจักรการเมืองไทย ผู้คนในประชาสังคมอดสงสัยมิได้ว่า เหตุไฉนผู้กล้าแห่งพรรคประชาธิปัตย์จึงมีพฤติกรรมเยี่ยงนี้ เพราะจอมยุทธ์ผู้กล้าที่แท้ เมื่อทำผิด ย่อมแ่่นอกรับผิดอย่างหน้าซื่อตาบาน จึงจะไม่อายฟ้าอายดิน ถ้าพรรคประชาธิปัตย์ขาดไร้ผู้กล้าเสียแล้ว จึงต่างพากันเอาตัวรอด โดยปล่อยให้สหายร่วมสำนักรับเคราะห์กรรมแต่เดียวดาย

ดังเป็นที่ทราบทั่วกันว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ต้องการยื่นแย่งอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ เพื่อจัดตั้ง 'เขตการท่องเที่ยว' โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เพื่อจะได้ให้สัมปทานแก่เอกชนหรือร่วมลงทุนกับเอกชนในการสร้างสถานที่พักและโรงแรม ตลอดจนการประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวอื่นๆในอุทยานแห่งชาติได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า หากอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติยังคงเป็นของกรมป่าไม้ การส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในบริเวณอุทยานแห่งชาติย่อมเป็นไปได้ยาก เพราะ พ.ร.บ.อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไม่เกื้อกูลให้ประกอบธุรกิจใดๆ

ตลอดช่วงเวลาประมาณ 10 เดือนที่ ททท. พยายามยื่นแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้นี้ นายสาวิตรี โพธิวิหค รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายการท่องเที่ยวเป็นหัวหอกในการผลักดันให้มีการกำหนด 'เขตการท่องเที่ยว' หรือ 'นิคมการท่องเที่ยว' ในบริเวณอุทยานแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีและบรรดาผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ทั้งปวงจะปฏิเสธไม่รับรู้มิได้ เพราะมีการผลักดันนโยบายจนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 5 มกราคมและวันที่ 19 มกราคม 2536 ให้อำนาจ ททท. ในการกำหนดพื้นที่และสถานที่ที่เป็นสถานท่องเที่ยวและทรัพยากรการท่องเที่ยวที่ต้องสงวนให้เป็นของรัฐ ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 คณะรัฐมนตรียังมีมติให้ชะลอการรื้อถอนโรงแรมเขาใหญ่ ทั้ทั้งที่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน มีมติเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 ให้ปิดอุทยานแห่งชาติ

เขาใหญ่ และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของโรงแรมเขาใหญ่ ทั้งนี้เพื่อให้อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ฟื้นตัวจากความเสื่อมโทรม

หากนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในบริเวณอุทยานแห่งชาติเป็นนโยบายของนายสาวิตรี โพธิวิหค แต่เพียงผู้เดียว เหตุไฉนจึงไม่มีการทักท้วงในคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้น มีหน้าข้ามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มกราคม 2536 ยังกำหนดหลักการว่าในการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติคราวต่อไป ให้พิจารณากันเขตเพื่อการท่องเที่ยว โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาควบคู่กันไปด้วย คณะรัฐมนตรีไม่เพียงแต่รู้เห็นเป็นใจกับนโยบายการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเท่านั้น หากทว่ายังปล่อยให้ ททท. ดำเนินการยื้อแย่งอำนาจจากกรมป่าไม้อีกด้วย การยื้อแย่งอำนาจดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานทั้งสอง และสร้างความระส่ำระสายในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อีกทั้งสังคมก็มีต้นทุนที่ต้องเสียไปในการรณรงค์คัดค้านนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวนี้

แม้ว่าจะมีความพยายามที่จะโยกย้ายอำนาจการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ (เฉพาะเขตการท่องเที่ยว) จากกรมป่าไม้ไปให้ ททท. แต่นำประหลาดใจยิ่งนักที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กลับไม่มีบทบาทในการเจรจาเรื่องนี้ บทบาทกลับตกแก่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ผู้รับผิดชอบการบริหารกรมป่าไม้ ในขั้นต้นนายสุเทพยืนอยู่ข้างกรมป่าไม้ แม้จะแสดงความเห็นในเชิงรับหลักการการกำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ แต่ยังคงสงสัยเกี่ยวกับผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อม บทสัมภาษณ์ของนายสุเทพเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2536 แสดงจุดยืนในแนวทางนี้ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) บทสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2536 ยังคงยืนยันให้กำหนดเขตการท่องเที่ยวภายใต้กฎหมายอุทยานแห่งชาติ (Bangkok Post, September 13, 1993) แต่แล้วก็เกิดจุดหักเหในวันที่ 7 ตุลาคม ศกเดียวกัน เมื่อนายสุเทพให้สัมภาษณ์ว่า การอนุมัติให้ ททท. กั้นพื้นที่ในอุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัยแถลงต่อรัฐสภา กระทรวงเกษตรฯ และกรมป่าไม้ต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและไม่มีสิทธิคัดค้าน ส่วนเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ของนายสาวิตรีที่จะต้องจัดทำแผนการจัดการและชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้ง (มติชน กรุงเทพธุรกิจ และสยามโพสต์ ฉบับวันที่ 8 ตุลาคม 2536)

พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เลขาธิการพรรคประชาธิปัตย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ยืนยันเช่นเดียวกับนายสุเทพ เทือกสุบรรณว่า การกั้นพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ แม้จะต้องเผชิญกับแรงต่อต้าน แต่พรรคประชาธิปัตย์จะผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้ เพราะเป็นประโยชน์แก่คนนับล้าน พร้อมทั้งเรียกร้องให้คนส่วนน้อยเสียสละเพื่อคนส่วนใหญ่ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) ความเห็นของพลตรีสนั่นเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 มีอันต้องสั่นคลอน เมื่อ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์

ปราโมช ประกาศ 'ไม่เอาด้วยไว้ย' ในคอลัมน์ 'ชอยสวนพลู' ในหนังสือพิมพ์สยามรัฐรายวันฉบับวันที่ 18 ตุลาคม ศกเดียวกัน ในวันเดียวกันนั้นพลตรีสนั่นกล่าวว่า เรื่องนี้มีนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ เป็นเพียงนโยบายของรัฐมนตรีแต่ละคนที่รับผิดชอบ ประชาชนเป็นเจ้าของแผ่นดิน พรรคประชาธิปัตย์จะต้องฟังเสียงประชาชน พลตรีสนั่นยืนยันว่าตนมิได้สนับสนุนนโยบายนี้ เพราะตนเป็นผู้สั่งปิดป่ามาก่อน นอกจากนี้ พลตรีสนั่นยังกล่าวด้วยว่า ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่ว่า จะมีการสร้างสนามกอล์ฟและรีสอร์ตในบริเวณอุทยานแห่งชาติเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์เกินกว่านโยบายที่กำหนด อย่างไรก็ตาม พรรคประชาธิปัตย์จะพิจารณาแผนการดำเนินงานของ ททท. อีกครั้งหนึ่ง อนึ่ง ในวันเดียวกันนี้ นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยืนยันว่า จะไม่มีการอนุมัติให้เอกชนเช่าพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (มติชน ฉบับวันที่ 19 ตุลาคม 2536)

วันที่ 18 ตุลาคม 2536 จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์พากันกลับลำ ก่อนหน้านี้อย่างเดียว นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีกล่าวในการบรรยายพิเศษต่อที่ประชุมการสัมมนาหอการค้าทั่วประเทศ ณ จังหวัดเชียงราย สนับสนุนการกันพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยว แต่ไม่เห็นด้วยกับการสร้างสนามกอล์ฟ (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536) ในวันเดียวกันนั้น นายอาคม เ่องฉ้วน รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและโฆษกพรรคประชาธิปัตย์กล่าวตอบโต้กลุ่มผู้คัดค้านในทำนองว่า 'ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด' โดยที่กลุ่มผู้คัดค้านโจมตีว่า พรรคประชาธิปัตย์กำลังจะเปิดป่าอุทยานแห่งชาติเพื่อสร้างรีสอร์ตบริการนักท่องเที่ยว นายอาคมกล่าวถึงผลดี 7 ประการจากการที่ ททท. เข้าไปบริหารเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ นายอาคมยอมรับว่า จะมีการกันพื้นที่ 100-200 ไร่ในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งเพื่อกำหนดเป็นเขตการท่องเที่ยว โดย ททท. เป็นผู้ตราพระราชกฤษฎีกา (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536)

ประเด็นเรื่องการนำอุทยานแห่งชาติไปแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์ กลายเป็นจุดอ่อนที่พรรคประชาธิปัตย์มีอาจปกป้องตนเองได้ ไม่น่าเชื่อว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์รวมทั้งนายกรัฐมนตรี มิได้รับรู้แผนของ ททท. ในการแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาติตั้งแต่ต้น ในเมื่อนายเสวี วังสืไพจิตร รองผู้ว่าการ ททท. ให้สัมภาษณ์ทั้งในวันที่ 9 และวันที่ 11 กันยายน 2536 ว่า จะให้เอกชนเข้าไปสร้างสถานที่พักและโรงแรมในเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 22 ตุลาคม 2536) ในเมื่อ ททท. ไม่อยู่ในวิสัยที่จะลงทุนเอง การอนุญาตให้เอกชนเข้าไปลงทุน ย่อมมีนัยสำคัญว่า จะต้องให้เอกชนเช่าที่ดินหรือมีฉะนั้นก็ต้องให้สัมปทานในการใช้ที่ดินแก่เอกชน ซึ่งผลทำยที่สุดก็คือ การเปิดโอกาสให้เอกชนแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานชาตินั้นเอง

ก่อนหน้าที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์จะกล่าวมธุรสวาจาว่า 'ไม่มีรัฐบาลหน้าไหนที่ไหนจะทำลายมรดกทรัพยากรธรรมชาติ' หรือ 'ไม่มีใครบ้างที่จะไปทำลายป่า' (*ไทยรัฐ* ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536) นายสาวิตรี โพธิวิหค เปิดเผยแผนการจัดการเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 ว่า จะมีองค์กรบริหาร 2 ระดับ ได้แก่ คณะกรรมการกำกับพื้นที่ท่องเที่ยว และบรรษัทบริหารพื้นที่ ในกรณีนี้ ททท. จะขออนุมัติคณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตการท่องเที่ยว พร้อมทั้งเพิกถอนสภาพพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ.การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 เมื่อกำหนดเขตการท่องเที่ยวแล้ว คณะกรรมการกำกับพื้นที่ที่กำหนดการใช้พื้นที่ตามสภาพอุทยาน หากจำเป็นต้องมีการก่อสร้างสถานที่พัก โรงแรม หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นใด จะให้เอกชนที่มีประสบการณ์เฉพาะด้านเข้าไปเป็นผู้ให้บริการเป็นส่วนๆ ทั้งนี้ผู้ลงทุนเอกชนอาจได้สิทธิประโยชน์จากกฎหมายส่งเสริมการลงทุนด้วย (*กรุงเทพธุรกิจ* *สยามโพสต์* และ *Bangkok Post* ฉบับวันที่ 14 ตุลาคม 2536)

ดังนั้น สาธารณชนผู้อ่านหนังสือพิมพ์ในเช้าวันที่ 14 ตุลาคม 2536 ต่างได้รับรู้แล้วว่า ททท. มีแผนการให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ หากนี้มิใช่การแสวงหาผลประโยชน์เชิงพาณิชย์จากอุทยานแห่งชาติแล้ว จะให้เรียกว่าอะไร? จริงอยู่แม้การสร้างสนามกอล์ฟจะไม่ปรากฏในแผนการดำเนินงาน แต่เมื่อ ททท. สามารถข้อย่างอำนาจการบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติจากกรมป่าไม้ได้แล้ว ก็ไม่มีหลักประกันว่าสนามกอล์ฟจะไม่ผุดขึ้นในบริเวณอุทยานแห่งชาติในอนาคต ในเมื่อพื้นที่เขตการท่องเที่ยว 100-200 ไร่พอเพียงแก่การสร้างสนามกอล์ฟ และถึงตอนนั้น ททท. ก็สามารถอ้างความชอบธรรมตามกฎหมายในการใช้อำนาจบริหารจัดการเขตการท่องเที่ยวได้

ดังได้กล่าวแล้วว่า วันที่ 18 ตุลาคม 2536 เป็นวันที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เริ่มกลับลำ ก่อนหน้านี้นี้หนึ่งวัน นายสาวิตรีให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนว่า ทั้งนายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายสุเทพ เทือกสุบรรณ ต่างเห็นด้วยกับนโยบายของตน (*ไทยรัฐ* ฉบับวันที่ 18 ตุลาคม 2536) ครั้นในวันที่ 19 ตุลาคม 2536 นายกรัฐมนตรีกล่าวว่า นโยบายการกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้เอกชนประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวยังมีได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 20 ตุลาคม 2536) ในวันเดียวกันนั้น นายสาวิตรีได้พบปะกับกลุ่ม NGOs เพื่อชี้แจงนโยบายและแลกเปลี่ยนความเห็น นายสาวิตรีกล่าวยืนยันว่า รัฐบาลมิได้มีแผนที่จะนำอุทยานแห่งชาติไปหาประโยชน์เชิงพาณิชย์ จะไม่มีการสร้างสนามกอล์ฟ ไม่มีการปลูกสร้างอาคารในพื้นที่ 'ไข่มุก' และจะไม่มีการให้สัมปทานที่ดินในอุทยานแห่งชาติแก่เอกชน ข้อยืนยันดังกล่าวนี้บางส่วนไม่ตรงตามนัยแห่งบทสัมภาษณ์เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2536 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ

ด้วยการแยกแยะนโยบายของรัฐมนตรีนอกจากนโยบายของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ก็ลอยตัวเหนือคำวิพากษ์วิจารณ์ ปล่อยให้ นายสาวิตต์ บาดเจ็บสาหัสทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว จึงเป็นเรื่องแน่ชัดว่า พรรคประชาธิปัตย์ยึดคติ 'สละอวัยวะเพื่อดำรงไว้ซึ่งชีวิต' แรกกุดตันภายในพรรคประชาธิปัตย์นั่นเองที่ทำให้ นายสาวิตต์ จำต้องประกาศยกเลิกนโยบายการกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2536

กระนั้นก็ตาม ประชาชนอดมีข้อกังขามีได้ว่า นายกรัฐมนตรีมีได้รับทราบตั้งแต่ต้นละหรือว่า ททท. มีแผนการที่จะให้เอกชนเข้าไปประกอบธุรกิจการท่องเที่ยวในเขตอุทยานแห่งชาติ ทั้งที่บทสัมภาษณ์ของนายเสรี วงษ์ไพจิตรเมื่อวันที่ 9 และ 11 กันยายน 2536 และ บทสัมภาษณ์ของนายสาวิตต์เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม ตกเดียวกัน บ่งบอกความซื่ออย่างชัดเจน หากแม้ว่านายกรัฐมนตรีมิได้ตระหนักถึงแผนการของ ททท. เป็นไปได้ละหรือที่นายกรัฐมนตรีมิได้สอบถามข้อเท็จจริงจากนายสาวิตต์? ถ้าเช่นนั้น นายกรัฐมนตรีและผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ กล่าวสนับสนุนนโยบายของนายสาวิตต์ในขั้นต้นได้อย่างไร โดยที่ไม่ทราบแผนการดำเนินงานหลัก? และนี่มิใช่การ 'ฟังไม่ได้ศัพท์ จับเอาไปกระเดียด' หรือหรือ?

หากเรายอมรับบรรดาอธิบายของผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ที่ว่า นโยบายการกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติเป็นเขตการท่องเที่ยวเป็นนโยบายของรัฐมนตรี หาใช่นโยบายของรัฐบาลไม่ คำถามที่ตามมาก็คือ เหตุใดผู้นำบางคนของพรรคประชาธิปัตย์จึงกล่าวอ้างว่าเป็นนโยบายของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยที่แถลงต่อรัฐสภา? หากรัฐบาลไม่มีนโยบายเช่นนี้ เหตุใดนายกรัฐมนตรีจึงปล่อยให้รัฐมนตรีผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาดำเนินนโยบายที่มีนโยบายของรัฐบาลมาเป็นเวลากว่าปี จนก่อให้เกิดความระส่ำระสายในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และในกรมป่าไม้

ในประชาสังคมที่เป็นประชาธิปไตย เมื่อรัฐมนตรีต้องการดำเนินนโยบายที่นอกเหนือไปจากนโยบายของรัฐบาล ควรที่จะมีมารยาทนำเสนอ นโยบายและแผนการดำเนินงาน ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว จึงจะดำเนินการในทางปฏิบัติ เมื่อพิจารณากรณีที่เกิดขึ้นครั้งนี้ นับเป็นเรื่องน่าประหลาดนักที่ นายสาวิตต์สามารถดำเนินนโยบายที่มีใช้ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย นานกว่าชวบปี โดยที่นายกรัฐมนตรีมิได้ทักท้วง มีหน้าช้านายสาวิตต์ยังได้รับกำลังใจและการสนับสนุนเป็นครั้งคราวจากผู้นำพรรคประชาธิปัตย์อีกด้วย

กระบวนการกำหนดนโยบายที่เปิดช่องให้รัฐมนตรีสามารถดำเนินนโยบายที่มีใช้ของรัฐบาล เป็นกระบวนการที่ไม่ชอบมาพากล เรื่องนี้ไม่มีใครรู้ดีไปกว่านายชวน หลีกภัย และ นายสาวิตต์ ไพริวิท