

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 23 สิงหาคม 2539

รัฐบาลชนกับรัฐบาลบริหาร

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การถอนตัวของพรรคพลังธรรมออกจากรัฐบาลนายบริหาร ศิลปอาชา เมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2539 บ่งบอกถึงอวสานของรัฐบาลชุดนี้ ถึงรัฐบาลจะตั้งตั้งยึดกุมอำนาจรัฐต่อไป แต่อวสานที่จะมาถึงในเร็ววันนี้เป็นเรื่องคาดการณ์ได้ แม้ผู้คนในคณะรัฐบาลก็มิได้คาดการณ์ในแนวทางที่แตกต่างกัน

นายบริหาร ศิลปอาชา อาศัยยุทธศาสตร์ ‘ปาล้อมเมือง’ ขึ้นมายึดกุมตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยที่พรรคชาติไทยไม่เคยมีฐานทางการเมืองในกรุงเทพฯ แม้แต่น้อย มีหน้าซ้ำยังไม่คิดและไม่มีแผนที่จะสร้างฐานทางการเมืองในกรุงเทพฯ อีกด้วย การขาดฐานทางการเมืองในกรุงเทพฯ นี้เองนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่กำหนดอายุรัฐบาลบริหาร กรุงเทพฯ เป็นชุมชนของชนชั้นกลาง โดยที่ชนชั้นกลางส่วนใหญ่ของประเทศอาศัยอยู่ที่นี้

แต่การขาดฐานทางการเมืองในกรุงเทพฯ ยังไม่สำคัญเท่ากับการขาดการยอมรับจากกลุ่มทุนนครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน

นายบริหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรีที่มาจากลูกชาวบ้าน ไม่ต่างจากนายชวน หลีกภัย ทั้งสองคนเป็น ส.ส. บ้านนอก และต่างก็เป็นลูกเจ๊กเหมือนกัน ความแตกต่างสำคัญส่วนหนึ่งอยู่ที่พรรคการเมืองที่สังกัด ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์เติบโตใหญ่ด้วยการสร้างฐานในกรุงเทพฯ แล้วจึงขยายฐานไปสู่ต่างจังหวัดในภายหลัง พรรคประชาธิปัตย์จึงได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มทุนนครบาลในเบื้องต้น โดยที่กลุ่มทุนภูธรเข้ามาสมทบในภายหลัง ส่วนพรรคชาติไทยเติบโตใหญ่จากส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคกลาง แม้จะมีกลุ่มทุนนครบาลหนุนช่วยอยู่ด้วย แต่ฐานสำคัญยังคงเป็นกลุ่มทุนภูธร ผู้นำพรรคชาติไทยหลายคนแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกิจการสัมปทานในส่วนภูมิภาค และส่วนใหญ่ประกอบกิจกรรมเศรษฐกิจใต้ดิน

ชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ จำนวนมากมิได้คาดคิดที่จะให้นายบริหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่เป็นเพราะพรรคประชาธิปัตย์แพ้ภัยตนเองในการตั้งด้านผลักดันโครงการ สปก. 4-01 โดยขาดความรู้ลึกซึ้งดี สนามเลือกตั้งในกรุงเทพฯ จึงกลายเป็นแดนประหาร

นายชวน หลีกภัยดังที่ปรากฏ การที่คนกรุงเทพฯมิได้เลือกพรรคประชาธิปัตย์มิได้มีนัยว่า คนเหล่านั้นต้องการนายบรรหารเป็นนายกรัฐมนตรี แต่เป็นเพราะการใช้ทุนอุดหนุนกับทุนนครบาล ในการกวาดที่นั่งในส่วนภูมิภาค ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์ต้องพ่ายแพ้ในกรุงเทพฯ ผลก็คือ นายชวน หลีกภัย ต้องส่งมอบตำแหน่งให้แก่ นายบรรหาร ศิลปอาชา ถึงจะมีการแก้เกี้ยวว่า ความพ่ายแพ้เกิดจากการซื้อเสียง แต่ข้อกล่าวหานี้ยากที่จะฟังขึ้น ในเมื่อทุกพรรคล้วนแล้วแต่ซื้อสิทธิซื้อเสียงทั้งสิ้น

แม้การขาดฐานการเมืองในกรุงเทพฯ และการขาดการหนุนช่วยจากกลุ่มทุนการเงินมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาล แต่การที่รัฐบาลบรรหารมิได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัจจัยเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงความไร้เดียงสาอย่างยิ่ง ในขณะที่รัฐบาลชวนแสวงหาการยอมรับจากชนชั้นกลาง และต่อสายถึงกลุ่มทุนการเงิน ด้วยการแต่งตั้งนายศุภชัย พานิชภักดิ์ ให้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และเลือกตั้งนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตลอดเวลาที่บริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลชวนไม่เคยถูกกลุ่มทุนการเงินเขย่าเก้าอี้ และได้รับการยอมรับจากชนชั้นกลางในกรุงเทพฯ จวบจนมีการแจกที่ดินแก่เศรษฐกิจเกิดภายใต้โครงการ สปก. 4-01

การแย่งตำแหน่งรัฐมนตรีประจักษ์หนึ่งสู่นัยแย่งกระดูก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ข้าเดิมภาพลักษณ์อันต่ำทรามของรัฐบาลบรรหารให้เลวร้ายลงไปอีก ถ้าฟังแต่การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีประจักษ์หนึ่งการจัดสรรผลประโยชน์ มิได้คำนึงถึงคุณวุฒิ ความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญพิเศษนับว่าเลวร้ายพออยู่แล้ว แม้เมื่อมีการจัดสรรตำแหน่งแล้ว ผู้นำพรรคชาติไทยบางส่วนยังคงพุดกันประจักษ์หนึ่งสู่นัยบ้าเพียงเพราะต้องการตำแหน่งที่มีอำนาจและช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจมากกว่า โดยที่ไม่เป็นอันทำงานในตำแหน่งที่ได้รับมอบหมาย มิใช่ต้องกล่าวถึงการแสดงอหังการแห่งอำนาจของกลุ่ม 16 ในเบื้องต้น

ความด้อยพัฒนาภายในพรรคชาติไทยนั่นเองกลายเป็นปัจจัยสำคัญที่สั่นคลอนรัฐบาลบรรหารตั้งแต่นั้น ไม่เพียงแต่จะเกิดความโกลาหลในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากยังกัดกร่อนความชอบธรรมทางการเมืองอีกด้วย สภาพการณ์เช่นนี้เองที่ทำให้คนชั้นกลางในกรุงเทพฯ จำนวนไม่น้อยนับวันรอคอยมรณกรรมของรัฐบาลนี้

ภาพลักษณ์ของนายกรัฐมนตรีมีส่วนสำคัญในการกำหนดอายุรัฐบาลด้วย แม้ นายบรรหารมีภาพลักษณ์ว่าเป็น family man และมีครอบครัวอันอบอุ่น ในขณะที่นายชวน ถูกสังคมนิพากษ์ในข้อที่มีลูก แต่ไม่มีภรรยาที่ถูกต้องตามกฎหมาย มิหนำซ้ำยังมีชีวิตครอบครัว

ที่ลูกมิได้อยู่พร้อมหน้าพ่อแม่อีกด้วย แม้นายชวนต้องสูญเสียคะแนนนิยมและศรัทธาจากภาพลักษณ์เช่นนี้ กระนั้นก็ตามในสายตาของสาธารณชนทั่วไป นายชวนมี 'กลิ่นสะอาด' กว่านายบรรหารมากนัก นายชวนไม่เคยทำตัวเป็นตู้ ATM เพื่อกำกับลูกพรรคให้มีวินัย แม้ในยุคสมัยที่พรรคประชาธิปัตย์มีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน จะมีการผันงบประมาณแผ่นดินลงภาคใต้ และมีการใช้เงินกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางและกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ประพฤติกรรมเหล่านี้ก็ไม่น่าเกลียดเท่ากับที่นายบรรหารทำกับสุพรรณบุรี ความไม่สมบูรณ์ของสารสนเทศเป็นประโยชน์แก่นายชวนอยู่บ้าง เพราะผู้คนพากันลือเลือนว่า ครั้งหนึ่งนายชวนเคยโจมตีคู่แข่งทางการเมืองของตนในจังหวัดตรังว่า รับเงินจากใต้หัวมาซื้อเสียงในจังหวัดนั้น แต่แล้วนายชวนกลับตั้งผู้ที่กล่าวหาตนมาร่วมทีมเลือกตั้งในเวลาต่อมาอย่างหน้าตาเฉย

อมตพจน์ของนายบรรหารที่ว่า การเป็นฝ่ายค้านต้องอดอยากปากแห้งอย่างเหลือแสนนั้น ยังคงตรึงใจประชาชนจำนวนมากมาจนทุกวันนี้ นายชวนไม่เคยเปล่งอมตพจน์เช่นนี้ แต่อมตพจน์ดังกล่าวนี้ทำให้ประชาชนจ้องจับผิดนายบรรหารมากขึ้นกว่าปกติ เพราะหลายคนยังคงกริ่งเกรงว่า นายบรรหารยึดกุมตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพียงเพื่อมิให้ออดอยากปากแห้ง ยิ่งนายบรรหารมีอาชีพที่แจ่มได้อย่างกระจ่างชัด กรณีที่มีการกล่าวหาเกี่ยวกับการรับสินบนเรือดำนํ้าก็ดี การรับเงินอุดหนุนจากนายราเกช สักเสนาที่ดี การขายที่ดินให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยของนางสาวกัญญา ศิลปอาชาที่ดี และการรับสินบนกรณีการตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่ก็ดี ล้วนมีผลในทางลบต่อภาพลักษณ์ของนายบรรหารทั้งสิ้น ถึงนายบรรหารจะมีได้ทำผิดในกรณีที่ถูกกล่าวหาเหล่านี้ แต่สาธารณชนพร้อมที่จะเชื่อว่านายบรรหารทำผิดจริงอมตพจน์ของนายบรรหารได้ 'ฆ่า' นายบรรหารทางการเมืองตั้งแต่ต้น

โครงสร้างและองค์ประกอบของรัฐบาลมีผลต่อความยั่งยืนยาวของรัฐบาลด้วย หน้าตาของรัฐมนตรีนับว่ามีความสำคัญยิ่ง เมื่อพิจารณาเฉพาะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ รัฐบาลบรรหารมิได้ด้อยกว่ารัฐบาลชวนในกรณีของกระทรวงส่วนใหญ่ (ดูตารางที่ 1) พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์มิได้เหนือกว่านายไชยวัฒน์ สิ้นสูงส์ ในการบริหารกระทรวงอุตสาหกรรม นายอุทัย พิมพ์ใจชนมิได้แตกต่างจากนายชูชีพ หาญสวัสดิ์ในปริมาณของกระทรวงพาณิชย์ ในขณะที่นายนิพนธ์ พร้อมพันธุ์ และนายประจวบ ไชยสาส์น ก็ได้ต่างจากนายมนตรี พงษ์พานิช และนายสุวิทย์ คุณกิตติ ในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในทำนองเดียวกับที่ พ.อ. วินัย สมพงษ์มิได้แตกต่างจากนายวันมูหะมัดนอร์ มะทาอย่างมีนัยสำคัญ

ความแตกต่างระหว่างรัฐบาลชวนกับรัฐบาลบรรหารอยู่ที่การบริหารนโยบายการเงินและการคลัง และนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แม้ นายอำนาจ วิรวรณ ในฐานะ

ปัจเจกบุคคลจะมีได้แตกต่างจากนายศุภชัย พานิชภักดิ์ในด้านความรู้ความสามารถและประสบการณ์การทำงาน แต่เป็นเพราะนายอานวยมิได้รับความไว้วางใจจากนายบรรหารในการกำกับนโยบายเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ นายอานวยจึงมีบทบาทเพียงเบี่ยงหมากรุกประกอบกระดาน ในขณะที่นายศุภชัยได้รับความไว้วางใจ และการสนับสนุนจากนายกรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ จึงสามารถผลักดันนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศได้อย่างเป็นกิจจะลักษณะ อีกทั้งยังสามารถชดเชยความอ่อนด้อยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ด้วย แผนนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศในยุครัฐบาลชวนจึงปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่ง

แม้ว่ารัฐมนตรีพาณิชย์ในรัฐบาลบรรหารมิได้แตกต่างจากรัฐบาลชวน ในข้อที่มีโอกาสออกสู่เวทีระหว่างประเทศได้ แต่ข้อด้อยดังกล่าวนี้มิได้ถูกชดเชยโดยทีมงานของรองนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุที่การมอบหมายงานไม่ชัดเจนและความไม่ไว้วางใจกันยังคงดำรงอยู่ มีหน้าซ้ำยังถูกแย่งชิงบทบาทโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังคนแรกอีกด้วย ตลอดระยะเวลาที่นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีการคลัง ความขัดแย้งที่มีกับนายอานวยสะสมเพิ่มขึ้นตามลำดับ เนื่องเพราะการแย่งชิงบทบาทหน้าที่ในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศนี้เอง

การบริหารนโยบายการเงินและการคลังนับเป็นปริมณฑลที่รัฐบาลบรรหารด้อยกว่ารัฐบาลชวนอย่างชัดเจน แม้นายธารินทร์ นิมมานเหมินท์จะขาดความรู้ความชำนาญพิเศษด้านการคลัง แต่ก็ได้รับการเสริมพลังจากนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี และนายอานวย ปะติเส อย่างดียิ่ง ในขณะที่นายสุรเกียรติ์ไม่เคยมีความรู้ความชำนาญพิเศษทั้งด้านการเงินและการคลัง มีหน้าซ้ำจุกบกร่องเหล่านี้ก็มิได้รับการเสริมแต่งจากรัฐมนตรีช่วยว่าการแม้แต่น้อย

แม้ว่านายชวน หลีกภัยจะมี 'กลิ่นสะอาด' กว่านายบรรหาร ศิลปอาชา แต่จะกล่าวสรุปว่า รัฐบาลชวน 'กลิ่นสะอาด' กว่ารัฐบาลบรรหารเห็นจะไม่ได้ การณ์ปรากฏว่า รัฐมนตรีบางคนในรัฐบาลทั้งสองล้วนแล้วแต่ใช้อำนาจทางการเมืองในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจไม่แตกต่างกัน ทุกวันนี้สาธารณชนยังคงสูดดม 'กลิ่นที่ไม่สะอาด' ของรัฐบาลบรรหารและเร่งวันเร่งคืนจุดจบของรัฐบาลนี้ จนหลงลืมไปว่า 'กลิ่นที่ไม่สะอาด' ก็เคยโชยฉุนในยุครัฐบาลชวนมาแล้ว ไม่ว่าจะป็นกรณี สปก. 4-01 นโยบายการชำระอาชญากรรมแห่งชาติ นโยบายข้าวปี 2535/2536 นโยบายการขายข้าวแก่รัสเซียและฟิลิปปินส์ และนโยบายมันสำปะหลัง

ถึงรัฐบาลบรรหารจะจากไป แต่ประชาชนชาวไทยก็จะได้ยังคงได้รัฐบาลใหม่ที่ 'กลิ่นไม่สะอาด' อยู่ดี หากไม่มีการปฏิรูปการเมือง

ตารางที่ 1

รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเปรียบเทียบกับรัฐบาลชวกับรัฐบาลบริหาร

| กระทรวง | รัฐบาลชว | รัฐบาลบริหาร |
|-------------------------------|---|--|
| 1. นายกรัฐมนตรี | ชว นล็กภัย | บริหาร ศิลปอาชา |
| 2. รองนายกรัฐมนตรี (เศรษฐกิจ) | ศุภชัย พานิชภักดิ์ | อำนาจ วีรวรรณ สุรเกียรติ์ เสถียรไทย |
| 3. กระทรวงการคลัง | ธารินทร์ นิมมานเหมินท์ | บดี จุณณานนท์ |
| 4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ | นิพนธ์ พร้อมพันธุ์ ประจวบ ไชยสาส์น | มนตรี พงษ์พานิช สุวิทย์ คุณกิตติ |
| 5. กระทรวงคมนาคม | วินัย สมพงษ์ | วันมูหะมัดนอร์ มะทา |
| 6. กระทรวงพาณิชย์ | คุทัย พิมพ์ใจชน | ชูชีพ หาญสวัสดิ์ |
| 7. กระทรวงอุตสาหกรรม | สนั่น ขจรประศาสน์ ไทรรงค์ สุวรรณคีรี | ไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ |