

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 31 มกราคม 2540

การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ใครเลยจะคาดคิดว่า ปัญหาของชาตินั้นมีส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สามารถกอบโกยได้ ?

แต่นักเลกตั้งที่กุมอำนาจรัฐมองเห็นช่องทางดังกล่าวนี้มาช้านานแล้ว กรณีอันควรแก่การศึกษาเมื่ออย่างน้อย 2 กรณี กรณีแรกได้แก่ การถ่ายโอนการผลิตสู่ภาคเอกชน (Privatization) ส่วนกรณีที่สองได้แก่ การสร้างสนามบินหนองงูเห่า

กระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนนั้นมากับลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งมีนางมาร์กาเรต แทตเชอร์แห่งสหราชอาณาจักร และนายโรนัลด์ เรแกน แห่งสหรัฐอเมริกาเป็นหัวหอก โดยมีธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศเป็นองค์กรเผยแพร่ การกดดันให้นานาประเทศดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมอย่างจริงจังมีมาแต่ต้นทศวรรษ 2520

เมื่อรัฐบาลไทยมีเหตุจำเป็นในการขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan = SAL) จากธนาคารโลก และขอเงินกู้ฉุกเฉิน (Standby Arrangement) เพื่อเสริมฐานะเงินสำรองระหว่างประเทศจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศในช่วงปี 2524-2526 อันเป็นยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ องค์กรโลกบาลทั้งสองไม่ลังเลที่จะกำหนดเงื่อนไขการดำเนินนโยบาย (Policy Conditionality) ผูกติดไปกับสัญญาเงินกู้ โดยที่เงื่อนไขข้อหนึ่งก็คือ การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน

วิกฤตการณ์การคลังระหว่างปี 2523-2525 มีส่วนผลักดันให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน แต่การดำเนินการเป็นไปอย่างเชื่องช้า ส่วนหนึ่งเป็นเพราะแรงต่อต้านจากสภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลเลือกขายเฉพาะแต่รัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนและมีปัญหาทางการเงิน ซึ่งหาเอกชนรับซื้อยาก

แต่วิกฤตการณ์การคลังทำให้รัฐบาลเริ่มเปลี่ยนแปลงปรัชญาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาล ระบบราชการไทยยึดถือปรัชญามาแต่ดั้งเดิมว่า รัฐบาลต้องมีหน้าที่ในการผลิตบริการ

สาธารณูปโภคแต่เพียงผู้เดียว ฐานะการคลังอันอ่อนเปลี้ยทำให้มีการแปรเปลี่ยนปรัชญาดังกล่าวนี้ เพราะหากยังคงยึดมั่นในปรัชญาเดิม ปัญหาการขาดแคลนบริการสาธารณูปโภคอาจกลายเป็นปัญหาร้ายแรง เนื่องจากฐานะการคลังของรัฐบาลไม่เอื้ออำนวยให้ขยายบริการสาธารณูปโภคทันต่อความต้องการได้ เอกชนจึงถูกดึงให้เข้ามาร่วมการผลิตบริการสาธารณูปโภค การแปรเปลี่ยนปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏในยุครัฐบาลเปรม 5 (พ.ศ 2529-2531)

เมื่อบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 สิ้นอายุในปี 2531 และนายกรัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง ก็ถึงยุครัฐบาลนักเลือกตั้ง เริ่มต้นด้วยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในปี 2531 การโอนถ่ายการผลิตไปสู่ภาคเอกชนปรากฏเป็นกระแสอย่างต่อเนื่อง นักเลือกตั้งมองเห็นช่องทางในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการให้สัมปทานในการผลิตบริการสาธารณูปโภคอย่างแจ่มชัด การให้สัมปทานปรากฏอย่างแพร่หลาย การเปลี่ยนแปลงปรัชญาพื้นฐานดังกล่าวนี้อันยังผลให้กระทรวงคมนาคมกลายเป็นกระทรวงเกรด A+ ทั้งๆที่ก่อนหน้านี้ อันดับของกระทรวงคมนาคมตามหลังกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ด้วยเหตุดังนี้ บรรดานักเลือกตั้งจึงพากันแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และแย่งชิงการยึดกุมหน่วยงานที่มีการให้สัมปทาน

นโยบายการให้สัมปทานเอกชนในการร่วมผลิตบริการสาธารณูปโภคก่อเกิดในยุคสมัยที่รัฐบาล 'ดังแตก' อันเป็นผลจากวิกฤตการณ์การคลัง บัดนี้ วิกฤตการณ์ดังกล่าวล่วงพ้นไปแล้ว มิหนำซ้ำรัฐบาลยังสามารถสะสมเงินคงคลังจำนวนมากอีกด้วย แต่รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่สนใจทบทวนนโยบายดังกล่าวนี้ ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ได้จากการบริหารนโยบายอย่างเป็นทางการเป็นกอบเป็นกำช่วยดำรงให้นโยบายนี้อยู่คู่ฟ้า ทั้งรัฐบาลนักเลือกตั้งสามารถกล่าวอ้างชนิดไม่อายฟ้าดินว่า การให้สัมปทานเอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภคเป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ

การชะลอโครงการสนามบินหนองงูเห่า นับเป็นกรณีตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นความพยายามในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติ รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ อ้างว่า โครงการสนามบินนานาชาติแห่งที่สองก่อให้เกิดภาวะแก่ระบบเศรษฐกิจ จนทำให้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเลวร้ายลง อีกทั้งมีความไม่ชอบมาพากลเกี่ยวกับสัมปทานการปรับปรุงสนามบิน จึงตัดสินใจชะลอโครงการดังกล่าว โดยจะหันไปขยายสนามบินดอนเมืองแทน นำประหลาดนักที่การตัดสินใจในเรื่องนี้กระทำโดยปราศจากข้อมูลไม่เป็นที่แน่ชัดว่าการขยายสนามบินดอนเมืองครอบคลุมพื้นที่ที่มากน้อยเพียงใด และต้องใช้งบประมาณเท่าใด อีกทั้งไม่เป็นที่แน่ชัดว่า การขยายสนามบินดอนเมืองแทนการสร้างสนามบินหนองงูเห่าต่อไปจะช่วยบรรเทาปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดได้เพียงใด

เมื่อมีกระแสข่าวปรากฏต่อมาว่า รัฐบาลอาจพิจารณาสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สองที่บางปูแทนหนองงูเห่า ความชอบธรรมของนโยบายการชะลอการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าก็หมดสิ้นไป ถึงนายกรัฐมนตรีจะพูดแก้ต่างอย่างไรก็ฟังไม่ขึ้น เพราะสื่อให้เห็นว่า รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธมิได้ต่างจากรัฐบาลอื่นในข้อที่มีกลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์หนุนหลัง และต้องการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากปัญหาของชาติเฉกเช่นเดียวกัน

การตัดสินใจชะลอการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าเป็นการตัดสินใจที่ไม่รอบด้านและขาดความรอบคอบ เพราะไม่เพียงแต่มิได้พิจารณาถึงงบประมาณที่สูญเสียไปแล้วเท่านั้น หากยังมีได้คำนึงถึงผลกระทบอันเกิดจากการเบี่ยงสัญญา ทั้งสัญญาการกู้เงินจาก OECF และสัญญาการออกแบบและการก่อสร้างอีกด้วย ในประการสำคัญ การตัดสินใจครั้งนี้มิได้ประเมิน Cost-Benefit Analysis ของทางเลือกอื่น เมื่อเทียบกับหนองงูเห่า

จริงอยู่มีความไม่ชอบมาพากลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานการถมทราย ซึ่งเป็นสัญญาจัดจ้างจัดซื้อบนพื้นฐานของปัจจัยการผลิตแทนการประเมินจากผลผลิต แต่รัฐบาลก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบอกเลิกสัญญาสัมปทานที่ไม่ชอบมาพากลนี้ได้

ในขณะที่ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดกำลังทำให้ประเทศถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า หากข้อมูลการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในปี 2539 ปรากฏชัดแจ้งว่าไม่กระเตื้องขึ้น โอกาสที่ประเทศไทยจะถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินมีอยู่สูงยิ่ง แต่การชะลอโครงการสนามบินหนองงูเห่ากำลังทำให้ประเทศไทยถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินอย่างไม่สมควรด้วย

รัฐบุรุษย่อมไม่หาประโยชน์จากปัญหาของชาติ