

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 พฤศจิกายน 2542

## พีชการเมือง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

มีอบมันสำปะหลังเดินทางกลับอีสานแล้วตั้งแต่วันที่ 1 พฤศจิกายน 2542 ภายหลังจากชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ประกันราคามันสำปะหลังในอัตรา กิโลกรัมละ 1.20 บาท มาเป็นเวลากว่าสัปดาห์ ในขณะที่รัฐบาลยื่นกรานรับซื้อในราคา กิโลกรัมละ 0.85 บาท แม้การเรียกร้องจะไม่บรรลุผลในเรื่องราคาประกัน แต่ก็ประสบความสำเร็จในการกดดันให้รัฐบาลเร่งพิจารณาหาทางออกในการแก้ปัญหา มันสำปะหลังราคาตกต่ำอย่างจริงจัง

หนังสือพิมพ์หลายฉบับนำเสนอข่าวในทางชวนให้เข้าใจว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มิได้สนใจแก้ปัญหา มันสำปะหลังเท่าที่ควร เพราะเหตุที่เขตการเพาะปลูก มันสำปะหลังมีฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ หากปัญหาเกิดแก่ยางพารา พรรคประชาธิปัตย์จะไม่มีท่าทีวางเฉยดังที่ปฏิบัติต่อมันสำปะหลัง ผู้นำพรรคชาติพัฒนาหลายคนออกมาขยายความในประเด็นนี้ ในขณะที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กล่าวหาว่า พรรคชาติพัฒนาอยู่เบื้องหลังมีอบมันสำปะหลังในครั้งนี้

ในระบบประชาธิปไตย การที่นักการเมืองกระตือรือร้นแก้ปัญหาของราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนนับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ เพราะเป้าประสงค์สุดท้ายของชีวิตทางการเมืองก็คือ การยึดกุมอำนาจรัฐ และการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองนับเป็นยุทธวิธีสำคัญในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุนี้ จึงมิใช่เรื่องผิดธรรมชาติที่พรรคประชาธิปัตย์จะสนใจพยุगरาคายางพาราและปาล์มน้ำมันเป็นพิเศษ และมีใจเรื่องผิดธรรมชาติอีกเช่นกันที่พรรคชาติไทยสนใจการพยุगरาคาข้าว และพรรคชาติพัฒนาสนใจการพยุगरาคามันสำปะหลัง แม้แต่การจัดสรรเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปพยุगरาคากาแฟในภาคใต้ (รวมทั้งจังหวัดตรัง) ก็เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ต้องการคะแนนเสียงสูงสุดในการเลือกตั้งครั้งต่อไป (Vote Gains Maximization)

มันสำปะหลัง ยางพารา ปาล์มน้ำมัน กาแฟ และรวมทั้งข้าว ล้วนแล้วแต่เป็น “พีชการเมือง”

ในขณะที่พีชเศรษฐกิจ หมายถึง พีชที่ทำรายได้ให้แก่เกษตรกรและพีชที่นำเงินตราต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ แต่อะไรเล่าคือ “พีชการเมือง”?

“พืชการเมือง” หมายถึง พืชที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงด้วยรูปแบบต่างๆ ทั้งในด้านการผลิต การจำหน่าย (รวมทั้งการส่งออก) และการบริโภค การแทรกแซงของรัฐบาลมีตั้งแต่การส่งเสริมการผลิต การจัดสรรดินเชื้ออัตราดอกเบี้ยต่ำ การขายปัจจัยการผลิตราคาถูก การควบคุมราคา การพยุงหรือประกันราคา การควบคุมการส่งออกและการนำเข้า การเก็บภาษี การให้เงินอุดหนุน ฯลฯ

เมื่อรัฐบาลเข้าไปแทรกแซงการผลิต การจำหน่าย และการบริโภคพืชชนิดใด พืชชนิดนั้นย่อมแปรสภาพเป็น “พืชการเมือง” เพราะการตัดสินใจในการแทรกแซงของรัฐบาลเป็นการตัดสินใจทางการเมือง ในเมื่อการแทรกแซงของรัฐบาลย่อมมีผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ผู้ได้ประโยชน์ย่อมต้องการให้รัฐบาลแทรกแซงต่อไป ส่วนผู้เสียประโยชน์ย่อมต้องการหยุดยั้งการแทรกแซงของรัฐบาล การแทรกแซงของรัฐบาลจึงเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างลักษณะ ‘การเมือง’ ให้แก่พืชเศรษฐกิจ

กระบวนการสร้างลักษณะ ‘การเมือง’ ให้แก่พืชเศรษฐกิจ (Politicization of Crops) มีมาแต่ยุคสมัยของระบอบอำมาตยาธิปไตย ชาวเป็น “พืชการเมือง” มาเป็นเวลาช้านาน เมื่อเกิดภาวะฝนแล้งอย่างรุนแรงในปี 2515-2516 และคนไทยต้องเข้าคิวซื้อข้าว การเมืองว่าด้วยข้าว นับเป็นหัวใจของการเมืองไทยแห่งยุคสมัยนั้น

กระบวนการสร้างลักษณะ ‘การเมือง’ ให้แก่พืชเศรษฐกิจขยายตัวในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และขยายตัวอย่างรวดเร็วภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 จำนวนพืชที่รัฐบาลเข้าไปแทรกแซงมีมากขึ้น มิได้จำกัดเฉพาะข้าวและยางพารา ดังปรากฏก่อน หากยังขยายสู่ข้าวโพด ฝ้าย อ้อย ถั่วเขียว กระเทียม กาแฟ หอมใหญ่ สับปะรด ถั่วเหลือง ละหุ่ง ฯลฯ รูปแบบการแทรกแซงที่นิยมใช้อย่างแพร่หลาย ก็คือ การพยุงหรือประกันราคา โดยมีกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งก่อตั้งในปี 2517 เป็นกลไกสำคัญ

ข้อที่น่าสังเกต ก็คือ กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรผลักดันให้มีขึ้นในรัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ อันเป็นรัฐบาลของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) แต่กลับเป็นรัฐบาลนักเลือกตั้งที่ใช้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยการพยุงหรือประกันราคาพืชผลต่างๆ ด้วยเหตุที่กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรเป็นกองทุนหมุนเวียน มีรายได้หลักจากค่าธรรมเนียมการส่งออกข้าว (พรีเมียมข้าว) การจัดสรรเงินกองทุนฯ อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมีต้องขออนุมัติรัฐสภา การใช้จ่ายเงินกองทุนฯ จึงเป็นไปโดยสะดวก เมื่อพรรคการเมืองพรรคต่างๆ หมุนเวียนเข้าไปยึดกุมการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การผันเงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไปพยุงหรือประกันราคาพืชผลต่างๆ จึงเพิ่มจำนวนรายการ เพราะเป็นธรรมชาติที่เจ้ากระทรวงจะต้อง ‘แม่เมตตา’ ไปพยุงหรือประกันราคาพืชผลในฐานะที่มั่นทางการเมืองของตน

เมื่อโภคภัณฑ์ขั้นปฐม (Primary Products) เผชิญภาวะตกต่ำด้านราคาในตลาดโลกระหว่างปี 2524-2529 รัฐบาลไทยต้องปรับลดอัตราพรีเมียมข้าว จนเกือบในอัตราเท่ากับศูนย์ในที่สุด หลังปี 2529 รายได้ของกองทุนสงเคราะห์เกษตรกรตกต่ำลงไปเป็นอันมาก จนมีโอกาสทำหน้าที่พยุงราคาพืชผลต่างๆ ได้ ในเวลาต่อมากองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งจัดตั้งในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กลายเป็นกลไกสำคัญแทนกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ข้อที่น่าสังเกตก็คือ กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรถือกำเนิดในรัฐบาลของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ แต่กลับกลายเป็นกลไกทางการเมืองของรัฐบาลนักเลือกตั้ง ดุจเดียวกับกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร

รัฐบาลนักเลือกตั้งขึ้นชอบนโยบายการพยุงหรือประกันราคา เพราะมีโอกาสใช้เงินกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร หรือกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามแต่กรณีในการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับหัวคะแนนและราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ในเมื่องบประมาณในการรับซื้อพืชผลมีไม่เพียงพอที่จะรับซื้ออุปทานส่วนเกิน (excess supply) ณ ระดับราคาประกันได้หมด การตัดสินใจว่า จะรับซื้อพืชผลในอำเภอหรือจังหวัดใด และจะรับซื้อจากใคร จึงเป็นการตัดสินใจทางการเมือง โดยทั่วไป เงินรับซื้อพืชผลย่อมลงสู่เขตที่เป็นฐานการเมืองของผู้กุมอำนาจในการดำเนินนโยบายการพยุงราคา และรับซื้อพืชผลจากหัวคะแนนของผู้กุมอำนาจนั้น นโยบายการพยุงหรือประกันราคาพืชผลจึงเกื้อกูลให้เหล่านักเลือกตั้งใช้เงินของแผ่นดินไปแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมืองส่วนบุคคล โดยที่เกษตรกรได้ประโยชน์แต่เพียงส่วนน้อย

เมื่อรัฐบาลแสดงที่ท่าว่าจะเลิกนโยบายพยุงราคา หรือไม่มีที่ท่าว่าจะเขยิบราคาประกัน แรงกดดันทางการเมืองย่อมปรากฏขึ้น ดังเช่นการเดินทางขบวนของเกษตรกร แต่การรวมกลุ่มเพื่อเดินขบวนมีค่าเสียหายที่ต้องเสีย ซึ่งวงวิชาการเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ต้นทุนปฏิบัติการ” (Transaction Cost) ใครเล่าจะรับภาระค่าเสียหายดังกล่าวนี้ หากมิใช่ผู้ที่ได้ประโยชน์อย่างเป็นกอบเป็นกำจากนโยบายการพยุงราคา หากกลุ่มยังมีขนาดใหญ่และอันิสงส์ของการรวมกลุ่มไม่ชัดเจนมากเพียงใด การรวมกลุ่มยิ่งยากเพียงนั้น

เมื่อขบวนเดินขบวน โดยทั่วไปขบวนมิได้รับภาระค่าเสียหายในการเดินขบวน หากแต่เป็นเจ้าของโรงสีเป็นผู้รับภาระนี้ เนื่องจากเจ้าของโรงสีได้ประโยชน์อย่างเป็นกอบเป็นกำจากนโยบายการพยุงราคาข้าว เมื่อชาวไร่สับปะรดเดินขบวน เจ้าของโรงงานสับปะรดเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ในทำนองเดียวกันเมื่อชาวไร่อ้อยเดินขบวน หัวหน้าเกี่ยวเป็นผู้รับภาระค่าเสียหาย

เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปัตย์กล่าวหาหม่อมมันสำปะหลังเดือนตุลาคม 2542 ว่าเจ็ปนด้วยผู้ที่มีใช้เกษตรกรมันสำปะหลัง โดยมีเจ้าของลานมันและหัวคะแนนพรรคชาติพัฒนา ร่วมเรียกร้องด้วย ข้อกล่าวหานี้ในด้านหนึ่งแสดงอาการ ‘ซื้อป้อ’ ในอีกด้านหนึ่งมิได้เคารพสิทธิของราษฎรในระบอบประชาธิปไตย

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจที่เป็นมา มีเกษตรกรไม่เคยเป็นมือ 'บริสุทธ์' ในแง่ที่ปลอดพ้นจากการเมือง ในเมื่อนโยบายการพยุงหรือประกันราคาพืชผล หรือนโยบายการแทรกแซงของรัฐในรูปแบบอื่นใด เกิดจากการตัดสินใจทางการเมือง จะหวังให้การรวมกลุ่มเพื่อผลักดันนโยบายปราศจากการเมืองได้อย่างไร หากเจ้าของลานมันมิได้ประโยชน์จากนโยบายการพยุงราคามันสำปะหลังในอดีต เจ้าของลานมันก็คงมิได้เข้าร่วมมือมันสำปะหลัง แต่เป็นเพราะรูปแบบการดำเนินนโยบาย (policy design) เคยเกื้อประโยชน์เจ้าของลานมัน จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่เจ้าของลานมันร่วมรับภาระค่าเสียหายมือมันสำปะหลังอย่างสำคัญ ประพฤติกรรมของเจ้าของลานมันในกรณีนี้มีได้แตกต่างจากประพฤติกกรรมของเจ้าของโรงงานน้ำมันปาล์มที่อยู่เบื้องหลังการชุมนุมของชาวสวนปาล์มน้ำมัน หรือประพฤติกกรรมของเจ้าของโรงบ่มยางที่อยู่เบื้องหลังชาวสวนยาง อันเป็นเรื่องที่พรรคประชาธิปัตย์รัฐอยู่แกลใจ ใครเล่ารับภาระการชุมนุมประท้วงของชาวประมง หากมิใช่เจ้าของเรือประมงผู้ได้ประโยชน์จากนโยบายของรัฐ

การชุมนุมเพื่อเดินขบวน ประท้วง หรือผลักดันนโยบายล้วนมีค่าเสียหายที่ต้องเสีย หากไม่มีผู้รับภาระค่าเสียหาย การชุมนุมยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ใครเล่าจะอาสารับภาระค่าเสียหายในการชุมนุม หากมิใช่ผู้ได้ประโยชน์อย่างเป็นกอบเป็นกำจากนโยบายของรัฐ รูปแบบการดำเนินนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า จะรับซื้อพืชผลอย่างไรและจะรับซื้อจากใคร นับเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดว่า ใครจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินนโยบาย หากรูปแบบการดำเนินนโยบายแปรเปลี่ยนไป กลุ่มผู้ได้ประโยชน์ย่อมเปลี่ยนแปลงไปด้วย

ปรากฏการณ์ที่มีผู้ 'แม่เมตตา' ให้เกษตรกรรวมกลุ่มเดินขบวนหรือจัดตั้งมือ เพื่อรณรงค์นโยบายการพยุงราคาพืชผลสืบต่อไป ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของลานมัน เจ้าของโรงสี เจ้าของโรงงานน้ำมันปาล์ม เจ้าของโรงงานลับประด เจ้าของโรงบ่มยาง หรือหัวหน้าเกี่ยวของชาวไร่่อย นับเป็นประจักษ์พยานอย่างยิ่งว่า เกษตรกรมิได้ประโยชน์อย่างเป็นกอบเป็นกำจากนโยบายการพยุงราคาพืชผล

กระบวนการสร้างลักษณะ 'การเมือง' ให้แก่พืชเศรษฐกิจจะยังคงขยายตัวต่อไป ตราบเท่าที่กระบวนการนี้เกื้อประโยชน์แก่เหล่านักเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า ภาระทางการคลังของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นตามกาลเวลาด้วย หากปราศจากขีดจำกัด แต่เป็นเพราะรัฐบาลทำข้อตกลงผูกพันกับองค์การการค้าโลกในการเจรจาอบอุกรวยที่จะลดเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศ (Domestic Subsidy) จากระดับปีละ 22,126 ล้านบาท ในช่วงปีฐาน (2529-2531) เหลือเพียง 19,028 ล้านบาทในปี 2547 โดยที่ในปัจจุบันมีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนภายในประเทศในระดับ 80% ของวงเงินผูกพัน ความข้อนี้ย่อมมีนัยว่า การใช้จ่ายเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศที่ช่องทางเพิ่มขึ้นไม่มาก

ความจำกัดของเงินอุดหนุนการผลิตภายในประเทศตามพันธะผูกพันที่มีกับองค์การการค้าโลก จะทำให้การแย่งชิงเงินอุดหนุนลงสู่ฐานที่มั่นของพรรคการเมืองต่างๆ ที่มีความเข้มข้นและดุเดือดยิ่งขึ้นในอนาคต

สงครามที่ไม่ประกาศระหว่างพีชการเมืองประเภทต่างๆ กำลังก่อตัวขึ้นแล้ว