

บทบาทนักการเมืองกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ผมจะพยายามบรรยายจากด้านประวัติศาสตร์เศรษฐกิจของไทย ซึ่งกินความตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๘ จนถึงปัจจุบัน

ก่อนอื่นผมอยากทำความเข้าใจเกี่ยวกับสาระของวิชาเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมีแบบต่าง ๆ อยู่ สิ่งที่เราเรียกกันในเวลานี้เรียกว่าวิชา “เศรษฐศาสตร์” หรือแปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “Economics” เราเรียนเศรษฐศาสตร์ไปในทางวิชาการและทฤษฎี แต่เมื่อสมัยผมเรียนหรือก่อนสมัยผมเรียนนั้น วิชาเศรษฐศาสตร์เขาไม่ได้เรียกว่า Economics เขาเรียกว่า Political Economy คือเศรษฐศาสตร์การเมือง อาจารย์และศาสตราจารย์ทางเศรษฐศาสตร์ในมหาวิทยาลัยส่วนใหญ่ก็เป็น Professor of Political Economy ในสมัยนี้เราเรียนวิชาเศรษฐศาสตร์การเมืองกันน้อยลงไป ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าเสียดาย เพราะเศรษฐศาสตร์และการเมืองแยกกันไม่ได้ เศรษฐศาสตร์ต้องตามการเมือง และการเมืองต้องผันแปรไปตามเศรษฐกิจด้วย ยังมีแขนงวิชาที่เกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์อยู่อีกวิชาหนึ่งคือ แขนง Social Economy แปลเป็นไทยว่า วิชาเศรษฐศาสตร์การสังคม Social Economy นี้เรียนกันมากในประเทศต่าง ๆ ทางด้านยุโรป เฉพาะอย่างยิ่งในประเทศเยอรมัน และประเทศในยุโรปตะวันออก

สิ่งที่เรากำลังจะพูดกันในวันนี้คงเป็นเรื่อง Political Economy มากกว่าในตอนต้นผมจะแบ่งออกเป็นระยะระหว่างเลิกสงครามโลกครั้งที่สอง คือ พ.ศ. ๒๔๘๗—๒๔๙๘ ประมาณ ๑๐ ปี ในระยะที่เลิกสงครามใหม่ ๆ เป็นระยะที่ประเทศไทยขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภค ถึงแม้ประเทศไทย จะไม่ได้รับความเสียหายมากมายจากสงคราม เช่นเดียวกับประเทศพม่า มาเลเซีย และญวนก็ตาม แต่การขาดแคลนเครื่องอุปโภคบริโภคเพราะ สงครามเกิดเป็นเวลาหลายปี สิ่งที่เราถืออยู่มากก็คือข้าว ข้าวนั้นเราจำเป็นต้องแบ่งออกไปขายหรือในชั้นแรกแบ่งเป็นค่าทดแทนให้พันธมิตร ต่อมา เราก็ตายได้ แม้ข้าวเรามีมาก เราต้องกันจำนวนหนึ่งไว้ขายให้คนอื่นต่อไป รัฐบาลในระยะเลิกสงครามโลกครั้งที่สองนั้น มีนโยบายที่จะเข้าไปควบคุม กิจการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ เพราะรัฐบาลไม่เชื่อว่ากลไกของด้าน ตลาดเสรีคือ Market Mechanism จะสามารถแก้ไขได้โดยฉับพลัน ซึ่งก็เป็น ความจริง วิกฤตการณ์เกิดเป็นพิเศษ เพราะของมาไม่ได้ การค้าจาก ต่างประเทศเข้ามาได้น้อยเพราะฉะนั้นจึงไม่สามารถนำเครื่องอุปโภคบริโภค มาได้ จึงต้องใช้มาตรการพิเศษ และประกอบกับนักการเมืองซึ่งเป็นรัฐบาล ในสมัยนั้น มีความคิดโน้มเอียงไปอยู่แล้วว่ารัฐจำเป็นต้องเข้าควบคุมเพื่อ แก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ จึงใช้มาตรการ ๓—๔ ประการ ดังนี้

๑. ควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศอย่างใกล้ชิด สมัยนี้ เราก็คงควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินแต่ไม่ใกล้ชิด ในสมัยก่อนใครก็ตามที่ขาย ของให้ต่างประเทศและได้เงินตราเข้ามา ต้องนำมาขายให้ธนาคารแห่ง ประเทศไทย หรือใครมีความประสงค์จะซื้อของจากต่างประเทศต้องมาขอ อนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย การควบคุมแลกเปลี่ยนเงินอย่างที่ว่า

นี้เราเรียกว่า Quantitative Restriction สมัยปัจจุบันเรามีการควบคุมแต่เฉพาะการส่งเงินเข้าส่งเงินออกนอกประเทศเท่านั้น

๒. ตังองค์การขึ้นเพื่อที่จะซื้อหรือขายสิ่งอุปโภคบริโภคให้แก่ประชาชนมีการจัดองค์การที่เรียกว่าองค์การจัดซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภค หรือ อ.จ.ส ซึ่งตั้งอยู่ที่เดิมของ ก.ต.ป. มีการซื้อขายสินค้าต่าง ๆ เช่น เสื้อผ้า เครื่องใช้ ตลอดจนเนื้อหมู เครื่องมือการผลิตเช่น จอบ เสียม รัฐเป็นผู้ดำเนินการ เราได้อ้างกับประเทศพันธมิตรว่าเราจำเป็นต้องหาสินค้าเหล่านี้มา เมื่อเรารับสิ่งของจากพันธมิตรเข้ามาแล้ว รัฐก็แจกจ่ายผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดไปยังท้องถิ่นต่าง ๆ

๓. การจัดตั้งสำนักงานข้าว ทุกวันนี้เราพูดกันเสมอว่ารัฐควรทำการค้าข้าวแต่คนเดียว นี่ไม่ใช่ของใหม่ เป็นสิ่งที่รัฐบาลเริ่มทำเมื่อ ๒๔๘๔ เรียกว่าสำนักงานข้าว ตั้งอยู่ที่กระทรวงพาณิชย์ ใครก็ตามจะส่งข้าวออกไปยังต่างประเทศต้องได้รับอนุญาตและต้องส่งผ่านสำนักงานข้าว สำนักงานข้าวจะมีโควตาให้ผู้ส่งออก ผมจะอธิบายเรื่องนี้ให้ละเอียดต่อไป

๔. การคลังมีงบประมาณขาดดุลอยู่เสมอ ๆ รายได้ส่วนใหญ่ของเราเกิดจากด้านภาษีศุลกากรเป็นส่วนใหญ่ เมื่อการค้าต่างประเทศส่วนใหญ่มีน้อย เงินที่ได้จากภาษีศุลกากรก็มีน้อยด้วย ผมจะไม่กล่าวละเอียดเกินไปนักเพราะเวลาจำกัด แต่อยากจะสรุปว่าเหตุการณ์ที่ทำกันอยู่ในเวลานั้นชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลประสบความล้มเหลว เพราะการขาดแคลนอาหารเครื่องอุปโภคบริโภคไม่ได้บรรเทาเบาลงเลย ตรงข้ามกับมีข่าวลืออยู่ว่า คนนั้นคนนี้มีอภิสิทธิ์รับซื้อเนื้อหมูราคาถูก ส.ส. กินจอบ กินเสียม กับเป็นข่าวหนังสือพิมพ์ซึ่งเลื่องลืออยู่เสมอ ที่เรียกว่าไม่ประสบความสำเร็จเพราะการจัดการ

ไม่ดี เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไว้วางใจไม่ได้ ไม่มีการควบคุมดูแลอย่างดี และประสบกับประชาชนคิดอยู่เสมอว่าอะไร ๆ ก็ขาดแคลน เพราะฉะนั้นความระแวงก็มีอยู่เป็นธรรมดา เป็นข้อที่เพิ่มปัญหาของการขาดแคลนมากขึ้น

ในขั้นต่อมา รัฐบาลได้เปลี่ยนวิธีใหม่ (เนื่องมาจากเปลี่ยนรัฐบาลใหม่) มาใช้วิธีเสรีมากขึ้น ผ่อนคลายวิธีควบคุมแลกเปลี่ยนเงินมาเป็นลักษณะ Multiple Exchange Rate คืออัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตรา อัตราทางราชการในเวลานั้นเราเทียบจากเงินปอนด์ ๑ ปอนด์เท่ากับ ๓๕ บาท แต่อัตราตลาดเสรีจะซื้อขายกันเท่าใด (โดยการอนุญาตของทางราชการ) จะซื้อตามดีมานด์และซัพพลาย และในขณะนั้นก็ขึ้น ๆ ลง ๆ อยู่ระหว่าง ๕๐—๖๐ บาท ต่อ ๑ ปอนด์ สำหรับสินค้าขาออกพ่อค้าส่งออกเมื่อได้เงินตรามาแล้วจะต้องขายให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในอัตราราชการ ๑๐๐% เพราะฉะนั้นผู้ที่ส่งข้าวออกได้เงิน ๑ ปอนด์ก็มีค่า ๓๕ บาท ส่วนพ่อค้าส่งยางและดีบุกออก ก็มีข้อกำหนดเปลี่ยนแปลงไปตามเวลา บางทีส่งมอบ ๔๐% และอีก ๖๐% ไปขายในท้องตลาด บางทีก็เหลือ ๓๐% เป็นต้น พ่อค้าดีบุกที่ส่งออกจะได้เงินมาดีกว่าพ่อค้าส่งข้าว ๑ ปอนด์ ถัวเฉลี่ยได้ ๕๐—๕๕ บาท ส่วนด้านสินค้าขาเข้าอะไรที่เป็นสินค้าทางราชการ ๆ กำหนดไว้ว่าซื้อด้วยราคา ๓๕ บาท เท่ากับ ๑ ปอนด์ โดยส่งลูกไปต่างประเทศ ซ้อยา หนังสือ ก็เพียง ๓๐ บาท ต่อ ๑ ปอนด์ สำหรับสิ่งอื่น ๆ ต้องเป็นไปตามท้องตลาดคือ ๕๐ บาท ต่อ ๑ ปอนด์ โดยใช้วิธีที่เรียกว่าไม่ดูหน้าอินทร์หน้าพรหม

ส่วนสำนักงานข้าวยังอยู่ในช่วงหลัง การที่อยู่เพราะเรามีข้อผูกพันขายข้าวให้พันธมิตร จึงจำเป็นต้องให้พ่อค้าส่งออกทำการผ่านสำนักงานข้าว วิธีการ

พ่อค้าส่งออกขายข้าวให้แก่สำนักงานข้าว สำนักงานข้าวขายให้ต่างประเทศ
 นี้เป็นทางทฤษฎี ความจริงพ่อค้าส่งออกติดต่อกับต่างประเทศ แล้วมาขออนุญาต
 สำนักงานข้าวแล้วส่งออกไปในนามของสำนักงานข้าว การทำเช่นนี้ทำให้
 สำนักงานข้าวมีกำไรเป็นเสือนอนกิน เพราะพ่อค้าเมื่อได้รับเงินเกินกว่า
 จำนวนหนึ่งแล้วต้องนำมามอบให้สำนักงานข้าว แต่กำไรที่ทำการแลกเปลี่ยน
 เงินตราต่างประเทศจะตกอยู่แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพราะเหตุที่กฎ-
 หมายบังคับไว้ว่าพ่อค้าข้าวเมื่อได้เงินต่างประเทศมาแล้วต้องขายให้ธนาคาร
 แห่งประเทศไทย อัตรา ๓๕ บาท ต่อ ๑ ปอนด์ กำไรจึงเป็น ๒ ส่วน
 ส่วนหนึ่งได้แก่สำนักงานข้าว อีกส่วนหนึ่งได้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย
 ส่วนที่อยู่สำนักงานข้าว รัฐบาลเอาเข้าคลังเป็นบางครั้งบางคราว ส่วนที่อยู่
 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ตั้งไว้เป็นบัญชีเสถียรภาพ สิ่งที่มาทั้งหมดนี้
 อยู่ในรายงานประจำปีของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งนั้น นักศึกษาจะไป
 อ่านได้ที่หนังสืออนุสรณ์ ๑๐ ปี ๒๐ ปี ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนทางด้านการศึกษา แม้รัฐบาลจะได้กำไรจากการค้าข้าวก็ดี
 รายได้ยังต่ำอยู่ รายจ่ายของรัฐบาลต่ำก็จริง แต่ก็ยังสูงกว่ารายได้มาก ถ้าดู
 สถิติด้านการคลังสมัยนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีรายได้ไม่เกิน ๕% ของราย
 จ่าย ที่เหลือก็จากธนาคารแห่งประเทศไทยแห่งเดียว เพราะพันธบัตร
 รัฐบาลไม่เป็นที่นิยมของประชาชน และธนาคารแห่งประเทศไทยก็เอาเงิน
 กำไรจากบัญชีเสถียรภาพ (ที่ผมว่ามาแล้ว) มาให้รัฐบาลกู้ นี่เป็นสิ่งที่ทำ
 กันในสมัยนั้น

อะไรเกี่ยวกับการเมือง และอะไรที่ไม่เกี่ยวกับการเมือง สิ่งที่ผม
 พูดถึง Quantitative Exchange Control ก็น่าสนใจ สำนักงานข้าวก็ดี พ่อค้าข้าว

ถึงแม้ต้องเสียหลาย ๆ อย่างก็ยังมีกำไร เพราะราคาข้าวก็เช่นเดียวกับในสมัยนี้ คือราคาในต่างประเทศสูงกว่าราคาภายในประเทศ ๒๐๐—๓๐๐% การปฏิบัติไม่ว่าจะด้านค้าข้าว การแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ หรือ อ.จ.ส. มักมีบัตรเบ่งมาเสมอ สำนักงานข้าวมักจะได้รับบัตรสีชมพูมาจากทำเนียบรัฐบาลว่าอนุญาตให้รายนั้นรายนี้ให้ส่งข้าวออก และคนที่ได้รับบัตรสีชมพูมักไม่ใช่ผู้ส่งออก มักจะเป็นคนวิ่งเต้นแถวทำเนียบเพื่อเอาใบอนุญาตมาขายต่อ ๒—๓ ทอด โดยวิธีการแบบนี้ทำให้นักการเมืองที่ไม่บริสุทธิ์ใจ สามารถเข้ามาบังคับเศรษฐกิจได้ ส่วนการแลกเปลี่ยนตราต่างประเทศก็ยัดดีเป็นประเภท ๆ ไป ไม่เกี่ยวกับบัตรเบ่ง

ก่อนจะย้ายจาก ๒๔๙๘ ไปผมอยากจะอธิบายว่าบทเรียนในขั้นนี้คือ

๑. ในการประกอบรัฐวิสาหกิจนั้นสำคัญอยู่ที่คน ถ้าหากรัฐบาลจะรวบงานมาทำ สำคัญอยู่ที่คนและระบบงาน สำคัญอยู่ที่สมรรถภาพและความซื่อสัตย์สุจริต ไม่สมควรจะเอากิจการนั้น ๆ ไปผูกพันทางด้านการเมือง เพราะการเมืองมักจะผูกพันกับผู้มีอำนาจ และผู้มีอำนาจจะใช้อิทธิพลก่อให้เกิดอภิสิทธิ์

๒. การผูกขาดเอกสิทธิ์อย่างเช่นสำนักงานข้าวนี้เป็นเครื่องยักก่อให้เกิดการใช้อิทธิพลในด้านการเมืองขึ้นแน่ ๆ

๓. ตามปกติถ้าหากรัฐบาลเข้ามาบีบบทบาททางด้านเศรษฐกิจส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลมักพุ่งไปทางด้านการเมือง เช่นตั้งแต่สมัยนั้นมาก็กดราคาข้าวสารให้ถูก และราคาข้าวเปลือกก็ถูกส่งไปด้วย รัฐบาลไม่กล้าที่จะเก็บภาษีอากร เพราะเกรงว่าจะไม่ได้รับการเลือกตั้ง ในสมัยนั้นแม้ว่าเรามีการเลือกตั้งและมีพรรคการเมือง ก็มักจะไม่เป็นประชาธิปไตยการที่รัฐบาล

จะเก็บภาษีมีก้อยท่อ

ระยะที่สอง ที่ผมจะพูดขึ้นมันคาบเกี่ยวกับระยะที่หนึ่งอยู่นิดหน่อย คือระยะระหว่าง ๒๔๙๕ ถึง ๒๕๐๐ ในระยะนี้มีข้าราชการกลุ่มหนึ่งซึ่งเห็นความบกพร่องของระบบราชการที่เป็นมา และหาวิธีที่จะแก้ไข ในขณะนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งเคยเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก็ส่งเสริมข้าราชการกลุ่มนี้ให้ดำเนินการไปได้โดย

๑. เลิกสำนักงานข้าว การเลิกสำนักงานข้าวนี้ก็ไม่ใช่เป็นการแก้ไขสถานการณ์เรื่องข้าวในประเทศถูก และข้าวต่างประเทศแพง เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องวางมาตรการโดยกลุ่มข้าราชการได้เสนอไว้ว่าควรจะให้ราคาข้าวข้างในประเทศเท่ากับราคาตลาดโลก แต่ในตอนแรกไม่ใช่วิธีรุนแรงเพราะจะทำให้เศรษฐกิจจะส่ำระสาย ในตอนต้นควรจะใช้วิธีเบาๆ เป็นเครื่องกั้นไม่ให้ข้าวออกไปมากจนเกินไปนัก และเสนอให้ฟรีเมียมข้าวค่อยๆ ลดจนกระทั่งยกเลิกไป รัฐบาลรับหลักการ และรังจะค่อยๆ ถอนฟรีฟรีเมียมออกไป หลังจากนั้นมาเป็นเวลาเกือบ ๒๐ ปีค่าฟรีเมียมก็ยังอยู่

๒. มาตรการที่สองที่เสนอก็คือให้เลิกการใช้อัตราแลกเปลี่ยนหลายอัตราให้ใช้เพียงอัตราเดียว และให้ใช้อัตราในท้องตลาดเป็นเกณฑ์คือปอนด์ละประมาณ ๕๐ บาท ตอนนั้นเราเปลี่ยนนโยบายมาอิงกับเงินดอลลาร์ เพราะเหตุเงินปอนด์เสื่อม เงินดอลลาร์มีเสถียรภาพ เราจึงเปลี่ยนมาเทียบกับเงินดอลลาร์ ในขณะเดียวกันเนื่องจากเงินทุนเราสะสมมาพอแล้ว เราแบ่งเงินทุนสำรองเอามาใช้เป็นทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน หมายความว่าเราจะพยายามรักษาค่าเงินบาท การขึ้นลงเป็นไปได้อย่างเสรีกับทั่วโลก โดยมีทุนรักษาระดับ ถ้าลงกับซื้อเงินตราต่างประเทศ

ถ้าขึ้นก็รับขายเงินตราต่างประเทศผ่านธนาคารพาณิชย์ไป

ระบบการเปลี่ยนแปลงปฏิรูปการคลังก็ได้เกิดขึ้น มีการปรับปรุงการ
 คิดบัญชีกรมบัญชีกลางในสมัยนั้น ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
 อยากจะรู้ว่าปี ๒๕๑๖ (ไม่ใช่ ๒๕๑๗) รัฐบาลจ่ายเงินอย่างไร และได้
 รายได้มาอย่างไร ขววันนี้อีก ๕ ปีจึงจะได้ เมื่อได้มาแล้วก็ดูไม่ออกเสียอีก
 มีการปรับปรุงระบบบัญชี และมีการปรับปรุงการคลัง มีการควบคุมเงินคง
 คลังเสถียรภาพทางด้านการเงินมีมากขึ้น นี่เป็นสิ่งที่เกิดการเมือง และผู้มี
 อำนาจทางการเมืองได้ยอมให้กระทำเพราะเห็นว่าเป็นประโยชน์ แต่มิใช่ว่า
 รัฐบาลในสมัยนั้นไม่คิดอะไรที่ไม่ดีทางด้านการเมือง รัฐวิสาหกิจยังปุ่น
 บำเหน็จ แม่ทัพนายกอง เช่น จอมพลผิน ชุณหะวัณ ทำการปฏิวัติเพื่อ
 จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อทำการ
 ปฏิวัติสำเร็จ แม่ทัพนายกองคนใดที่มาช่วยทำการปฏิวัติ ก็มีการปูนบำเหน็จ
 รางวัลให้ เช่น เงินราชการลับ เงินโบนัสซึ่งจะได้จากการเป็นกรรมการรัฐ-
 วิสาหกิจต่างๆ จะเห็นได้ว่าตัวเราสำรวจรัฐวิสาหกิจหลายแห่งตั้งแต่สมัยก่อน
 จนแม่หลัง ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ จะเห็นว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีแม่ทัพ
 เป็นประธานกรรมการ และกรรมการต่างๆ โดยถือหลัก "Eat and Let's
 eat" คืออะไรที่เกี่ยวกับเครื่องบินที่ออกจากโลกสู่อากาศจะต้องเป็นของนาย
 ทหารอากาศ อะไรที่วิ่งในน้ำก็เป็นของกองทัพเรือ และอะไรที่อยู่ในโลก
 ทั้งหมดก็เป็นของกองทัพบก เช่น รถไฟ ท่าเรือ อ.ส.ร. บ.ด.ท. อ.จ.ส. ฯลฯ
 ไม่ใช่คนธรรมดาที่จะเข้าไปจัดการมักจะมียศเป็นนายพล นายพัน นาวาตรี
 นาวาโท เป็นต้น

มาถึงเมื่อเราจะกู้เงินธนาคารโลก ทางธนาคารโลกส่งคนมาสำรวจ

เศรษฐกิจของเรา ก็ปรากฏประสพสภาพการณ์อันนี้ เงินกู้ยืมแรกที่เราจะให้คือ การรถไฟ กรมชลประทานและการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งรถไฟ และการท่าเรือ เป็นรัฐวิสาหกิจ เงื่อนไขที่ทางธนาคารโลกจะให้เราก็คือมีว่า ห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจ แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ก็ยังไม่อาจป้องกันการป่วนบ่าเหินจต่าง ๆ ได้

นักการเมืองก็มีลักษณะต่างๆ กันไป ความนิยมที่จะกระทำสิ่งต่างๆ กันไป เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ท่านชอบอะไรๆ ที่เกี่ยวกับล้อหมุนเร็วๆ ในระยะนั้นมีการระดมทำถนนกันเป็นการใหญ่ ไม่ว่าจะทำถนนแบบไหน แพงหรือไม่แพง ดีหรือไม่ดี มีการทุ่มเงินทำถนน ผลสุดท้ายข้าราชการประจำทนไม่ได้ บอกว่าถนนมันเป็นสิ่งจำเป็นก็ควรจะมีคุณภาพ และราคาไม่แพง จึงเกิดถนนตัวอย่าง โดยมีอเมริกันเข้าช่วย เป็นถนนตัวอย่างให้จอมพล ป. พิบูลสงครามได้เห็นว่าเขาทำถนนกันอย่างไร คือ ถนนมิตรภาพ จากสระบุรีถึงโคราช มันก็เป็นเรื่องที่เขาเงินหลวงไปทำเรื่องหลวง ที่ความพอใจของคนที่กำลังจะขึ้นมาภายหลัง ได้เต้าตามจอมพล ป. พิบูลสงคราม ยังมีอีกหลายคน จอมพลผิน ชุณหะวัณ และพลเอกเผ่า ศรียานนท์พ่อตาลูกเขยร่วมมือกันจัดตั้งบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งประเทศไทยขึ้น โดยไม่ต้องใช้เงินเลยใช้อิทธิพลให้ธนาคารอเมริกาให้กู้เงิน ๑๐ ล้านดอลลาร์แก่ธนาคารศรีอยุธยา คิดเป็นเงินไทย ๒๐๐ ล้านบาท และมากำหนดไว้ว่าคนนั้นคนนี้มีหุ้นเท่านั้น เท่านั้น และเงินนั้นฝากไว้ที่ธนาคารศรีอยุธยา (ที่ผมพูดถึงธนาคารอะไรก็ตาม ก็ขอให้ทราบว่าเป็นธนาคารนั้นๆ ในสมัยก่อนกับสมัยนี้อาจจะเหมือนหรือไม่เหมือนกันก็ได้) ก็แปลว่าบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจฯ ที่ตั้งขึ้นมาไม่มีเงินเลยมีแต่ผู้ถือหุ้นมากมาย และ

ต่อมาก็ขอกู้จากธนาคารต่างประเทศเข้ามาสมทบเพื่อมาสร้างโรงงานน้ำตาล
 สุพรรณบุรี โรงงานทอกระสอบอีสาน โรงงานหินอ่อนที่สระบุรี อะไร
 เหล่านี้ เป็นต้น นี่เป็นการดำเนินการทางเศรษฐกิจเพื่อต้องการพัฒนา
 เศรษฐกิจ โดยผู้มีอำนาจทางการเมือง นี่เป็นจักรวรรดิที่หนึ่ง จักรวรรดิ
 ที่สอง พลเอกสฤษดิ์และพวก ซึ่งมีจอมพลถนอม กิตติขจร (สมัยนี้)
 เป็นพวกเรียกว่าจักรวรรดิบูรพา มีบริษัทต่าง ๆ ที่มีชื่อว่า บูรพา เช่น
 บูรพาสากลเศรษฐกิจ (ที่เกี่ยวกับเหมืองแร่ที่คุณกำลังสนใจกันอยู่ในเวลานี้)
 บูรพาก่อสร้าง นี่เป็นเรื่องจักรวรรดิบูรพา จักรวรรดินิยมอีกอันหนึ่งซึ่ง
 กำลังเกิดขึ้นในความคิดของคนที่ไม่ได้เป็นจอมพล คือ พลโทประภาส
 จารุเสถียร สมัยนั้น มีความคิดว่า เศรษฐกิจของไทยอยู่ในกำมือของ
 ต่างดาว มีจีนเป็นส่วนใหญ่ แชงก็มี ฝรั่งเศสก็มี จำเป็นที่ต้องให้ข้าราชการ
 เข้าควบคุมกิจการ นี่เป็นทฤษฎีที่คุณประภาสเห็นว่าควรจะเป็นเช่นนั้น
 ทฤษฎีเช่นนี้เผด็จคนไทยที่เข้าไปมิใช่เป็นข้าราชการธรรมดา เป็นข้าราชการ
 ทหารที่มีจอมพลประภาสเป็นหัวหน้า ก็เลยเกิดเป็นอีกจักรวรรดิ
 หนึ่ง ซึ่งผมจะได้อธิบายต่อไป จะเห็นได้ว่าเป็นเรื่องความพยายามที่จะพัฒนา
 เศรษฐกิจทางหนึ่ง ซึ่งก็มีการแผ่เป็นจักรวรรดิต่าง ๆ กันไปจนมาถึง ๒๕๐๐
 ระยะเวลาสี่สาม เป็นระยะที่จอมพล ป. พิบูลสงครามสิ้นวาสนา จอม
 พลสฤษดิ์ขึ้นบริหารราชการแผ่นดิน จอมพลสฤษดิ์รวมอำนาจไว้ที่สำนัก
 นายกรัฐมนตรี ซึ่งในตอนนั้นเรียกว่ากองบัญชาการคณะปฏิวัติ สำนัก
 ประมาณ ถอนจากกระทรวงการคลังมาอยู่ที่สำนักนายกฯ นอกจากนั้น
 สำนักนายกฯ ยังตั้งหน่วยราชการขึ้นอีกหลายหน่วย เช่น สภาพัฒนาการ
 เศรษฐกิจแห่งชาติ สภาการศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมสินค้า

ขาออก คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการตรวจสอบภาษี
 อากร (ก.ต.ภ.) ต่อมากลายเป็น ก.ต.ป. และเดี๋ยวนี้เป็น ป.ป.ป. ซึ่ง
 เป็นการกระทำอย่างเดียวกัน จะเห็นได้ว่า การรวบอำนาจเป็นการทำซ้ำ
 ซ้อนกระทรวงพาณิชย์มีอยู่แล้วทำไมไม่ให้ทำเรื่องส่งเสริมสินค้าขาออก คณะ
 กรรมการส่งเสริมสินค้าขาออกมี ร.ม.ต. กระทรวงการต่างประเทศเป็นประ-
 ธาน (ไม่ใช่ ร.ม.ต. พาณิชย์) การส่งเสริมการลงทุนก็มีกระทรวงอุตสาหกรรม
 ทำไมไม่ให้เขาทำ มาตั้งเป็นสำนักงานอีกแห่งหนึ่งแล้วให้ผู้อื่นที่ไม่
 ใช่ ร.ม.ต. อุตสาหกรรมเป็นประธานกรรมการ สภาการศึกษาที่เรียกว่าล
 เหลี่ยมกระทรวงศึกษา ก.ต.ภ. ก็ลเปลี่ยนกระทรวงการคลัง งานทั้งหลาย
 ทำแบบไทยๆ แทนที่จะยุบแล้วตั้งใหม่ กลับตั้งไว้แล้ว และตั้งซ้อนขึ้นมาภาย
 หลัง คณะรัฐมนตรีที่ตั้งรับมาก็ว่านอนสอนง่าย มีบางกระทรวงที่รัฐมนตรี
 อ่อนมาก การรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลางไม่เฉพาะทางด้านเศรษฐกิจ ทาง
 การเมืองก็เช่นกัน ในขณะที่จอมพลสฤษดิ์ยังมีชีวิตอยู่ เรื่องทั้งหลายอยู่
 ในมือจอมพลสฤษดิ์กับผู้ใกล้ชิดเท่านั้น สิ่งต่างๆ ที่เกิดขึ้นในทางเศรษฐกิจ
 ถูกเบียดบังโดยอิทธิพลทางการเมือง เมื่อพลเอกเผ่าสิริสวัสดิ์นา บริษัทส่งเสริม
 เศรษฐกิจก็พุ่งลงไป อาณาจักรของจอมพลสฤษดิ์รุ่งเรือง แผลออกไป
 ทางเหมืองแร่ การก่อสร้าง แต่พอจอมพลสฤษดิ์ถึงแก่อนิจกรรม อาณาจักร
 เกิดการเสื่อมลง เพราะเหตุว่ามีการสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์
 และผลก็คือทรัพย์สินโอนเข้ามาเป็นของรัฐบ้าง ตอนหลังทรัพย์สินแทนที่
 จะโอนเข้าคลัง กลับโอนไปขายให้แก่บุคคลที่กำลังมีอำนาจวาสนาอยู่ในเวลา
 นั้น คือ กลุ่มของจอมพลประภาส ทางด้านจอมพลประภาสก็ล่าแดนของ
 จอมพลสฤษดิ์ เช่น ธนาคารเก่าของจอมพลสฤษดิ์ และธนาคารใหม่

เป็นต้น จนกระทั่งถึงวันที่ ๑๔ ตุลาคม จึงได้มีการอายัดทรัพย์สิน และในเวลาเดียวกันก็ยังไม่แน่ว่าอะไรจะเป็นของหลวงสักเท่าไร

นี่เป็นเรื่องของการดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดเวลามานั้นนโยบายของรัฐบาลก็ยืนยันทันตั้งแต่เริ่มสงครามเป็นต้นมา คือของต้องถูกสำหรับชาวเมือง ราคาข้าวสารต้องถูก (ราคาข้าวเปลือกจึงถูกด้วย) ฟรีเมียมซึ่งหวังให้เป็นของชั่วคราวก็ไม่ชั่วคราว น้ำมันจะเก็บภาษีแพงไม่ได้ ภาษีที่ดินจะเก็บแรงไม่ได้ ต้องเก็บต่ำๆ ถ้าใครให้เก็บภาษีที่ดินเพิ่มเข้าไป พอไปถึงคณะรัฐมนตรีเป็นหยายออกมาทุกที ไม่มีการเก็บภาษีมรดกถ้าเก็บภาษีมรดกแล้วประเทศไทยก็จะกลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ไป เพราะฉะนั้นจะเก็บภาษีมรดกไม่ได้

ในทางด้านการเงิน ซึ่งผมได้รับผิดชอบอยู่ อาจกล่าวได้ว่า ได้รักษาเสถียรภาพไว้พอสมควร แต่ทางด้านอื่นรู้สึกว่าจะไม่เป็นการปลอดภัย

บทเรียนที่เราได้รับจากการกระทำ พอแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วง คือ

๑. เศรษฐกิจภายใต้ระบบเผด็จการแน่ ๆ จะต้องมีโอกาสที่ดี และจะต้องทุจริต

๒. มีการปรองดองกันระหว่างผู้มีอำนาจ การแบ่งอำนาจกันระหว่างผู้มีอำนาจบางครั้งก็มีการขัดกันเหมือนกัน แต่ผู้มีอำนาจก็มีสติปัญญาพอที่จะรู้ว่าไม่ควรขัดกันถึงขั้นแตกหัก ผู้มีอำนาจจึงมีลักษณะปรองดองกันอยู่ในที่

๓. ถ้าเราจำเป็นต้องรับราชการอยู่ในระบบนี้ เราจำเป็นต้องหาวิธีที่จะป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องจนเกินไป จริงอยู่ในระบบประชาธิปไตยรัฐบาลควรเป็นผู้วางนโยบายข้าราชการควรต้องปฏิบัติตาม

นโยบาย ถ้าไม่ชอบนโยบายก็ควรลาออกไป เพราะเขาเป็นผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้งมาโดยชอบธรรม แต่ถ้าอยู่ในระบบเผด็จการ เราต้องรู้ว่าแม้ว่าเขาจะได้เป็นรัฐบาลเขาก็ไม่ได้รับอำนาจมาจากประชาชน ข้าราชการทั้งหลายจึงควรป้องกันมิให้การเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่นการจะซื้อของเพื่อพัฒนา เราก็ควรป้องกันมิให้คนอื่นเขากิน และเราต้องไม่กินเสียเอง โดยที่เราหาวิธีโดยขอมติคณะรัฐมนตรี อย่าซื้อของด้วยเงินผ่อน การซื้อของด้วยเงินผ่อนกันเจ็บแสบทั่วโลกมาแล้ว อย่างเช่นรัฐบาลคาบา กลับไปคนหนึ่งก็เพราะเหตุทุจริตแบบนี้ จริงอยู่ในการขอกู้เงินจากธนาคารโลก แล้วมาขอซื้อของโดยทั่ว ๆ ไปเป็นของดี แต่การทำสัญญากับธนาคารโลกล่าช้า และมีระเบียบเงื่อนไขมาก แต่ถึงกระนั้นก็ตาม ไม่มีการกู้เงินที่ใดดีเท่ากับกู้จากธนาคารโลกหรือธนาคารเพื่อพัฒนาเอเชีย แม้ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีเงินให้รัฐบาลกู้มาก แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถบอกให้รัฐบาลว่า เมื่อให้กู้แล้วอย่าไปกินกันนะ ในบางครั้ง ธนาคารแห่งประเทศไทยเอาไปให้ธนาคารโลกกู้ และธนาคารโลกเอาไปให้ประเทศไทยกู้ต่อ เพื่อป้องกันมิให้ทุจริตกันได้ เดียวนี้เรามีประชาธิปไตยกันแล้ว ข้าราชการทั้งหลายจำเป็นต้องแนะนำนักการเมืองไปในทางที่ดี และไม่ควรจะเป็นมือให้นักการเมืองเผด็จการ และข้าราชการต้องไม่ให้นักการเมืองเข้ามาแทรกแซง ก่อนจบคำบรรยายขอเสนอหลักการที่จะดำเนินการในระบบประชาธิปไตย ควรจะเป็นไปดังนี้

๑. รัฐบาลต้องกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นให้มากที่สุด
๒. รัฐบาลต้องมีนโยบายแน่นอนเกี่ยวกับราคาสินค้าและค่าจ้าง
๓. รัฐบาลจำเป็นต้องปรับปรุงระบบบริหารราชการให้ดี เพราะ

ทุกวันนี้มีหน่วยงานที่ทำซ้ำซ้อนกันมาก

๔. รัฐบาลจำเป็นต้องมีกฎหมาย และมีการปฏิบัติเพื่อควบคุมการบริหารงานของรัฐบาล เช่น มีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้ควบคุมการเงินของรัฐบาล และออกกฎหมายควบคุมมิให้นักการเมืองเป็นกรรมการและมีหุ้นใหญ่ในธนาคารพาณิชย์

หัวข้อบรรยายประกอบการเรียนวิชาสัมมนาเศรษฐกิจปัจจุบัน

ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

๒๕ ตุลาคม ๒๕๑๘