

การตัดสินใจเลือกนโยบาย

จากปัญหาที่ประสบอยู่ในขณะนั้น ทางฝ่ายรัฐบาลรวมทั้งบุคคลอื่น ๆ ได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนและทุกข์ยากให้แก่ประชาชน ในการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลในขณะนั้น มีการวางแผนนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนไว้หลายประการ ซึ่งแต่ละแนวทางนั้นก็มีความมุ่งหวังที่จะช่วยเหลือประชาชน หลายนโยบายเป็นความคิดใหม่ ๆ ที่ไม่เคยมีใครทำมาก่อน เช่น การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในด้านการจัดสร้างที่อยู่อาศัยให้ การจัดการรักษาพยาบาลฟรี การโดยสวัสดิการประจำทางฟรี เป็นการช่วยเหลือผู้อยู่ในเมือง ในการช่วยเหลือประชาชนในชนบทนั้นก็หลายวิธีการ เช่น การให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อให้แก่ชาวไร่ชาวนา จำนวน 4,000 ล้านบาท การประกันราคาพืชผล การผันเงินจำนวน 2,500 ล้านบาท ให้แก่สภาตำบล เป็นต้น

นโยบายการผันเงินให้แก่สภาตำบลจำนวน 2,500 ล้านบาทนี้ เป็นนโยบายหนึ่งที่มีความโดดเด่นและเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล นโยบายนี้ออกมาเพื่อแก้ไขปัญหาหลาย ๆ อย่างที่มีอยู่ในขณะนั้น แม้ว่ารัฐบาลในขณะนั้นจะเป็นรัฐบาลผสมที่มีพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมกันมากกว่า 10 พรรค แต่นโยบายที่เสนอนี้มีอยู่เพียงนโยบายเดียวเท่านั้น ซึ่งเป็นการเสนอมาจากพรรคกิจสังคมที่เป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล โดยที่ไม่มีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลพรรคใดเสนอแนวทางอื่นเข้ามาพิจารณาเลย เพราะได้รับมอบหมายหน้าที่ให้แก่พรรคกิจสังคม ในการร่างนโยบายและจัดตั้งรัฐบาลไปแล้ว¹

เนื่องจากรัฐบาลผสมชุดนี้จัดตั้งขึ้นจากพรรคการเมืองต่าง ๆ กว่า 10 พรรค มีทั้งพรรคเล็กและพรรคใหญ่เข้ามารวมกัน ในการร่างนโยบายจึงเป็นเรื่องของพรรคใหญ่ที่จะทำความตกลงกันเอง² พรรคกิจสังคมซึ่งได้รับมอบหมายในการจัดตั้งรัฐบาลมาแล้วจึงเป็นผู้เสนอและก็ได้รับการยอมรับจากพรรคร่วมรัฐบาล ดังคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดังนี้

¹สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

²สัมภาษณ์ อนันต์ ภักดีประไพ, 19 สิงหาคม 2529.

"ทางพรรคร่วมรัฐบาลไม่มีใครเสนอทางเลือกอื่นเข้ามาเลย มีแต่พรรคกิจสังคมที่เสนอนโยบายนี้เข้าไปนโยบายเดียว ในตอนร่างนโยบาย พรรคกิจสังคมขอเสนอนโยบายที่เป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจ พรรคอื่นอย่าง ธรรมสังคมชาติไทย เขาก็ไม่เห็นว่าจะอะไร เขาปล่อยให้พรรคกิจสังคมทำ แล้วเขาก็เสนอนโยบายทางด้านอื่นเข้ามา เมื่อนโยบายออกมาแล้วทุกฝ่ายก็ยอมรับไม่มีใครคัดค้าน และนโยบายที่เสนอมานี้ก็เป็นแค่มาตรการบรรเทาทุกข์เฉพาะหน้าเท่านั้น นอกจากนี้ ก็มีนโยบายด้านอื่นเข้ามาช่วยเสริม เช่น การประกันราคาข้าว ราคาพืชผล"³

เมื่อเป็นเช่นนี้ การตัดสินใจในการเลือกแนวทางในการแก้ไขปัญหาจึงต้องเป็นนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท หรือนโยบายเงินผัน จำนวน 2,500 ล้านบาท โดยปริยาย เพราะเป็นนโยบายเดียวที่เสนอมาและไม่มียุทธศาสตร์อื่นใดมาให้เลือกอีก เมื่อนโยบายนี้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายแล้ว จึงบรรจุเข้าในนโยบายของรัฐบาลเพื่อนำไปแถลงเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

นโยบายเงินผันนี้บางคนเข้าใจว่าเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นมาในระยะเวลาอันสั้น รัฐบาลรีบเร่งกำหนดออกมาอย่างกระชั้นชิดไม่มีเวลาที่จะคิด กล่าวคือ โครงการผันเงินดังกล่าวเป็นโครงการที่เกิดขึ้นโดยกระทันหัน ภายหลังที่พรรคประชาธิปัตย์ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาล หลังการเลือกตั้งเมื่อเดือนมกราคม 2518 โครงการผันเงินถูกคิดขึ้นในช่วงระยะเวลาไม่กี่วันที่รัฐบาลเตรียมร่างนโยบาย มิได้มีการศึกษาหรือวางแผนเกี่ยวกับโครงการ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่อย่างใดทั้งสิ้น⁴

แต่ความจริงแล้ว นโยบายเงินผันนี้ได้คิดกันมานานแล้ว ดังคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า "พรรคกิจสังคมได้คิดกันมาตั้งแต่ก่อนการที่จะมาเป็นรัฐบาลแล้วว่า จะหาทางช่วยเหลือชาวไร่ชาวนา และชาวบ้านในชนบทได้อย่างไร"⁵ ไม่ใช่เพียงแค่มาคิดตอน

³สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

⁴เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง (กรุงเทพมหานคร: สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์, 2518), หน้า 9.

⁵สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

ที่จะต้องจัดตั้งรัฐบาลอย่างที่ว่ากันเข้าใจกัน ดังคำกล่าวของ นายบุญชู โรจนเสถียร ที่ว่า "เรากำหนดใจมาตั้งแต่ต้นแล้วก่อนที่จะมาเป็นรัฐบาล ตอนหาเสียงเราก็เอาความคิดนี้ออกไปอยู่แล้ว เป็นนโยบายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ต้น"⁶

เหตุผลของการกำหนดนโยบาย

นโยบายนี้ไม่ได้กำหนดขึ้นมาลอย ๆ โดยขาดเหตุผล นโยบายนี้ออกมามีจุดมุ่งหมายที่จะหาทางช่วยเหลือชาวไร่ชาวนาในชนบทอย่างจริงจัง และถึงตัวชาวชนบทอย่างแท้จริง เนื่องจากที่ผ่านมา การช่วยเหลือชาวชนบทมักจะเข้าไปไม่ถึงชาวชนบท หรือความต้องการที่แท้จริงของชาวชนบท การพัฒนาที่ผ่านมาทำให้ผู้ที่มีฐานะและความเป็นอยู่ดีอยู่แล้วยิ่งมีความสะดวกสบายมากขึ้นไปอีก หรือผู้ที่มีฐานะไม่ค้ำหรืออยู่ห่างไกลมักจะไม่ค่อยได้รับผลการพัฒนาเท่าใดนัก เพราะจะต้องผ่านมาทางระบบราชการซึ่งมีความอึดอาดล่าช้า และข้าราชการก็จะทำตัวเป็นผู้กำหนดความต้องการของประชาชนเอง เมื่อรัฐบาลนั้นนำนโยบายนี้มาใช้จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เคยเป็นมาทั้งหมด โดยรัฐบาลได้ให้อำนาจแก่ประชาชนที่จะตัดสินใจดำเนินการตามความต้องการของตนเองโดยไม่ต้องผ่านระบบราชการ

ความมุ่งหมายของรัฐบาล

ประการแรก เพื่อบรรเทาปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนให้มีความทำและมีรายได้ จะได้อาศัยไม่ต้องอพยพทิ้งบ้านเรือนไปหางานทำที่อื่น ดังคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดังนี้

"จุดมุ่งหมายของนโยบายนี้เพื่อให้ชาวไร่ชาวนาได้มีงานทำในฤดูแล้ง มีรายได้แน่นอนฤดูกาลทำไร่นานี้ โดยนำเงินนี้ไปจ้างเขาให้ทำงานในช่วงเวลา 3-4 เดือน ซึ่งเป็นช่วงฤดูแล้งจะได้ทำงานและมีรายได้ทั้งปี ทำให้เป็น full employ เพราะชาวไร่ชาวนานั้นทำงานเกษตรกรรมมีลักษณะเป็น under employ ไม่ใช่ unemploy . . ."⁷

⁶สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดนครสวรรค์, 24 ตุลาคม 2529.

⁷สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529

. . . ชาวไร่ชาวนามุ่งงานทางเกษตรทำจริง แต่ปีหนึ่งทำมัน 4 เดือน 5 เดือน เฉพาะ
ฤดูฝนหน้าทำไร่ทำนา อีก 7-8 เดือน ไม่มีอะไรจะทำกัน ไม่มีอะไรจะทำกันระหว่างเวลา
ที่เหลือ ไม่มีรายได้ก็ต้องยากต้องจนลงไป บางที่มีมานะเดินทางมากรุงเทพฯ มาทำงานทำ
แฉวน ก็มาแย่งกับคนงานที่ว่างงานในกรุงเทพฯ เข้าไปอีก ในที่สุดมันก็เกิดความสับสน
อลหม่าน มากี่มาเกิดปัญหาสังคม ปัญหาอาชญากรรม และอื่น ๆ อีก เช่นเดียวกัน . . . "8

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้ชาวชนบทต้องทิ้งไร่นาแล้วเข้ามาทำงานทำในกรุงเทพฯ
นั้น เนื่องมาจากความไม่สมดุลย์ในตลาดแรงงาน นั่นคือ สภาพความแตกต่างระหว่างโอกาสการมี
งานทำ นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้ให้ความเห็นในเรื่องนี้

" . . . เมื่อก้าวถึงความไม่สมดุลย์ในตลาดแรงงาน ก็จำเป็นจะต้องกล่าวถึงสภาพความ
แตกต่างระหว่างโอกาสมีงานทำและรายได้ของผู้ใช้แรงงานในตัวเมืองและในชนบท ความ
แตกต่างในลักษณะที่โอกาสในการมีงานทำและรายได้ในเมืองดีกว่าในชนบท ได้ทำให้เกิด
การอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในวัยหนุ่มสาวจากชนบทเข้าสู่หัวเมืองใหญ่
เพื่อหางานทำ ยิ่งในปีที่ภาคเกษตรได้รับภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วยแล้ว จำนวนพี่น้องชาวไทย
ที่เข้ามาแย่งกันหางานทำก็จะมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ทั้ง ๆ ที่คนเหล่านั้นอาจจะไม่ยาก
ละทิ้งบ้านเกิดผืนนาของตนเองก็ได้ เมื่อคนวัยหนุ่มสาวทิ้งงานเกษตรเข้ามาทำงานทำใน
เมืองนั้น มิได้ทำให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมขึ้นในเมืองเท่านั้น แต่ยังทำให้ลู่วางและแผนงาน
ในการพัฒนาชนบทต้องหยุดชะงักล่าช้าลงได้ สมัยที่ผมร่วมรัฐบาลได้ตระหนักถึงผลเสียดังกล่าว
จึงถือเป็นนโยบายที่จะจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน เพื่อนำไปใช้จ่ายในโครงการพัฒนาชนบทให้
เกิดผลทั้งด้านผลงาน เช่น สระน้ำ คูคลอง ถนน สะพาน ฯลฯ ซึ่งนอกจากจะทำให้การ
ประกอบอาชีพมีช่องทาง หรือโอกาสดีขึ้น รวมทั้งทำให้การดำรงชีวิตในชนบทสะดวกสบาย
ขึ้นกว่าเก่าแล้ว ยังทำให้เกิดรายได้เกิดจากจ้างงาน ณ ดินกำเหนิดอีกด้วย . . . "9

ประการที่สอง มีความมุ่งหวังที่จะสอนให้ประชาชนรู้จักระบอบประชาธิปไตยขั้นมูลฐาน
ในทางปฏิบัติโดยผ่านสภาตำบล เพื่อให้ราษฎรได้รู้จักการถกเถียง ปรึกษาหารือ เพื่อแลกเปลี่ยน
ความคิดเห็นในการสร้างสรรค์ประโยชน์ให้เกิดแก่ท้องถิ่นของตนเอง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช
ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่า

⁸สละ ลิขิตกุล รวบรวม, คึกฤทธิ์ ปราโมช พุด : คัมภีร์ของนักคิด นักวิชาการ
นักพุด (กรุงเทพมหานคร: พงษ์เจริญการพิมพ์, 2526), หน้า 37.

⁹บุญชู โรจนเสถียร, ความคิดทางการเมืองของบุญชู โรจนเสถียร (กรุงเทพ
มหานคร: ธีระการพิมพ์, 2525), หน้า 88.

" . . . เพื่อเป็นการฝึกฝนประชาธิปไตยในระดับพื้นฐาน เงินผันนี้ทางรัฐบาลได้ส่งตรงลงไปให้สภาตำบลโดยไม่ผ่านระบบราชการ ราชการมีหน้าที่อนุมัติโครงการเท่านั้นยับยั้งไม่ได้ เมื่อตำบลได้เงินมาแล้ว ชาวบ้านก็จะมาถกเถียงกันว่าเงินที่ได้มานั้น จะเอามาทำอะไรให้เกิดประโยชน์กับหมู่บ้านของตัวเองมากที่สุด ชาวบ้านจะได้รู้ว่าการมานั่งถกเถียงกันแบบนี้แหละเขาเรียกว่าการประชุม เป็นการฝึกฝนกันไปในตัว ชาวบ้านก็มีบ้านอยู่ใกล้กับบ้านของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เมื่อถกเถียงกันเรียบร้อยแล้วจะทำอะไร ก็นำเอาความต้องการนั้นไปบอกให้ผู้ใหญ่บ้าน ให้กำนันรู้ จะได้เอาโครงการที่ตัวเองมีส่วนคิดเข้าสภาตำบลเป็นโครงการที่จะทำต่อไป" ¹⁰

ประการที่สาม นอกจากผลได้จากการว่าจ้างประชาชนในชนบทให้ทำงานอื่นจะก่อให้เกิดรายได้นอกฤดูกาลทำไร่ทำนาแล้ว ผลที่ได้ที่ตามมาคือสิ่งก่อสร้างหรือสาธารณูปโภคอันเป็นสิ่งสาธารณประโยชน์ ให้ประชาชนในตำบลหมู่บ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน สิ่งนี้จะทำให้ประชาชนได้เกิดความรู้สึกหวงแหนต่อสิ่งที่ได้ร่วมแรงร่วมใจกันสร้างขึ้นมา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า "สิ่งต่าง ๆ ที่ได้มาจากโครงการเงินผัน เป็นสิ่งที่ประชาชนเขาอยากได้และสร้างกันขึ้นมาเอง ทำให้เขารู้จักหวงแหนและช่วยกันดูแลช่วยกันรักษาไม่ให้ใครมาทำลายแล้วยังทำให้เกิดความรู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นอีกด้วย" ¹¹

ผู้กำหนดนโยบายและที่มาของแนวความคิด

นโยบายเงินผันนี้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เน้นไปสู่ชนบทซึ่งเสนอโดยพรรคกิจสังคม บุคคลที่อยู่เบื้องหลังในการกำหนดนโยบายนี้ คือ บุคคลสำคัญของพรรคกิจสังคมในขณะนั้น 2 คน คือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช หัวหน้าพรรค และ นายบุญชู โรจนเสถียร เลขาธิการพรรค โดยบุคคลทั้ง 2 ได้ร่วมกันคิดค้นวิธีการและมาตรการ จนกระทั่งนโยบายนี้ประสบผลสำเร็จและนำมาปฏิบัติได้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงผู้คิดนโยบายนี้ว่า "นโยบายนี้มีผมกับคุณบุญชูเป็นคนคิด ได้คิดกันมานานแล้วตั้งแต่ก่อนเป็นรัฐบาลว่าจะหาทางช่วยเหลือชาวชนบทอย่างจริงจังและถึงมือชาวชนบทอย่างแท้จริงอย่างไร เมื่อได้เป็นรัฐบาลจึงนำนโยบายนี้ออกมาใช้" ¹²

¹⁰ สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

¹² เรื่องเดียวกัน.

ทางด้านนายบุญชู โรจนเสถียร ได้กล่าวถึงการคิดนโยบายนี้ว่า "ในส่วนของด้านแนวความคิดในนโยบายเป็นของผม เมื่อรับแนวความคิดได้แล้วนี้ ท่าน (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) ก็วางแผนทางด้านการเมืองว่าจะทำอย่างไร งานทางด้านการเมืองท่านก็ถนัดล่ะ แต่ งานทางด้านการกำหนดนโยบายผมเป็นคนทำ"¹³

ฉะนั้น นโยบายเงินผันจึงเกิดขึ้นจากบุคคล 2 คน ร่วมกันสร้างขึ้นมา โดยมีนายบุญชู โรจนเสถียร ซึ่งมีความชำนาญทางด้านเศรษฐศาสตร์และการเงินการคลัง เป็นผู้กำหนดแนวนโยบาย โดยมี ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีความชำนาญและเจนจัดทางด้านการเมือง เป็นผู้กำหนดกลยุทธ์และแนวทางการต่อสู้ทางการเมือง จึงเป็นอันว่าบุคคลทั้ง 2 นี้ เป็นบุคคลหลักที่ช่วยกันคิดค้น และต่อสู้ผลักดันจนนโยบายนี้ประสบผลสำเร็จ

ที่มาของแนวความคิดที่นำไปสู่นโยบายเงินผันของนายบุญชู โรจนเสถียร เกิดจากการที่เห็นว่า ปัญหาคนว่างงานเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคม การจัดให้คนมีงานทำอย่างทั่วถึงจึงเป็นงานที่สำคัญของรัฐบาลในทางเศรษฐกิจ ฉะนั้น การผันเงินออกสู่ชนบทเพื่อให้ชาวชนบทได้มีงานทำจึงเป็นเรื่องที่ควรกระทำ เพราะถ้าหากคนมีงานทำ ก็จะมีรายได้ในการจับจ่ายใช้สอยได้ ดังต่อไปนี้

"... การที่ถือเอาการขจัดปัญหาคนว่างงานเป็นงานที่สำคัญที่สุดในการแก้ปัญหาของสังคมนั้น ก็เพราะว่า ถ้าเราสามารถทำให้คนมีงานทำทั่วกันได้สำเร็จ คนทุกคนอยู่ในวัยทำงานก็จะสามารถเลี้ยงตัวเองได้และมีส่วนช่วยผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศรุดหน้า นอกจากนั้นยังเป็นเพราะว่าชีวิตของคนแต่ละคนนั้นมั่งงานเป็นองค์ประกอบของชีวิต อย่างเช่น คนที่เป็นทหาร ฐานะในสังคมของคนผู้นั้นก็คือ การเป็นทหารของชาติ ถ้าเขาได้เลื่อนยศขึ้นไปเรื่อย ๆ ก็อาจไปจบลงด้วยการเป็นนายพลอันเป็นตำแหน่งมีเกียรติที่เขาผู้นั้นภาคภูมิใจ ในทำนองเดียวกัน เสมียนตัวเล็ก ๆ ซึ่งเมื่อเริ่มต้นอาจมีบทบาทเป็นเพียงพนักงานชั้นผู้น้อย แต่ก็อาจจะจบลงด้วยการเป็นผู้จัดการของบริษัทได้ ในวงการอื่น ๆ ก็เช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นวงการใด งานที่คน ๆ หนึ่งทำ ย่อมสะท้อนให้เห็นฐานะในสังคมของบุคคลผู้นั้น เพราะหน้าที่การงานของตนจะเป็นจุดกำหนดฐานะในสังคม มนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงเป็นการสำคัญยิ่งนักที่มนุษย์แต่ละผู้แต่ละคนจะต้องมีโอกาสได้ทำงาน และมีความเจริญก้าวหน้าไปได้ไกลที่สุดเท่าที่เขาสามารถ . . . การที่รัฐต้องสร้างสรรค์โอกาสให้คนในชาติทุกคนได้งานทำนั้น เป็นหน้าที่ที่สำคัญมาก เพราะทรัพยากรธรรมชาติของสังคมมีจำกัด จำเป็นต้องได้รับการดูแลมิให้หมดเปลืองหรือสูญสลาย

¹³ สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, 23 ตุลาคม 2529.

อย่างเปล่าประโยชน์ หรือได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า ตัวอย่างเช่น ในสังคมยุคแรก ๆ ที่ผู้คนยังป่าเถื่อนอยู่ โรบินสัน ครูโซ คำร้องชีพอยู่บนเกาะร้างลำพังคนเดียว เขาก็รู้ดีอยู่แล้วว่า ในภาวะเช่นนั้น โรบินสัน ครูโซ ถูกบังคับให้เรียนรู้วิธีใช้แรงงานอย่างชาญฉลาด คิดค้นวิธีประหยัดแรงงานและใช้แรงงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด เช่น พยายามค้นหากรรมวิธีเก็บรักษาอาหารไว้ได้นาน ๆ เพื่อเขาจะได้ใช้เวลาเพื่อหาอาหารให้น้อยลง จะมีเวลามากขึ้นสำหรับกิจกรรมอื่น ๆ เราคงจำได้ว่าเมื่อพรายเดย์มาพำนักอยู่ด้วย เขาก็หาอาหารได้เพิ่มขึ้นกว่าเก่ามาก เพราะได้ร่วมมือกันเป็นสองแรงและแต่ละคนก็ได้กินแรงของอีกคนหนึ่ง . . . 14

นอกจากความสำคัญทางเศรษฐกิจดังกล่าวแล้ว ยังมีทฤษฎีที่ขึ้นชื่อลือชาอยู่ทฤษฎีหนึ่ง ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ชื่อ เคนส์ เป็นผู้คิดขึ้น คือ เคนส์เชื่อว่าเมื่อจัดให้คนมีงานทำ รายได้ที่ได้จากการทำงานโดยตัวของมันเอง จะชักนำให้เกิดรายได้เพิ่มพูนต่อเนื่องกันไปเรื่อยและจะส่งเสริมให้เกิดงานให้คนทำมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะเมื่อคนมีงานทำ ได้ค่าจ้างคน ๆ นั้น ก็จะต้องใช้จ่ายไปในการซื้อหาอาหาร เสื้อผ้า และเครื่องใช้อื่น ๆ การที่คนงานคนหนึ่งซื้อเสื้อผ้าใส่ จะเป็นเหตุให้โรงงานทอผ้าต้องทอผ้าเพิ่มขึ้น และจะต้องมีโรงงานตัดเย็บเพื่อตัดเย็บเป็นเสื้อ และต้องมีพาหนะเพื่อขนส่งเสื้อเหล่านั้น และจะมีร้านที่จะเป็นผู้จำหน่ายเสื้อ ฯลฯ ฉะนั้น เมื่อจัดให้คน ๆ หนึ่งมีงานทำ รายได้ที่คนผู้นั้นใช้จ่ายจะสร้างอุปสงค์หรือความต้องการสินค้าต่าง ๆ ขึ้น และความต้องการสินค้าเหล่านั้นย่อมจะชักนำให้เกิดการลงทุนสร้างโรงงาน เช่น โรงงานผลิตเสื้อดังกล่าวแล้ว ซึ่งหมายความว่า ค่าจ้างของคน ๆ หนึ่งจะช่วยเสริมสร้างให้คนอื่นทำเพิ่มขึ้นและจะเสริมต่อกันไปเรื่อย ดังนั้น การสร้างงานให้คน ๆ หนึ่งได้ทำ จะเกิดผลสร้างงานให้คนอื่นอีกมากมายได้ทำสืบต่อกันไปเป็นลูกโซ่

การจัดสรรงานให้คนทำโดยถ้วนทั่ว คนทุกคนก็จะมีรายได้ที่จะใช้จ่ายใช้สอย ความต้องการสินค้าและบริการก็จะขยายตัวก่อให้เกิดการลงทุนเพิ่มขึ้น การลงทุนจะกลับไปสร้างงานให้คนทำได้เพิ่มต่อไป แล้วงานที่ก่อให้เกิดรายได้แก่คนก็จะย้อนกลับไปสร้างความต้องการเพิ่มขึ้นอีก ฉะนั้น การสร้างงานให้คนมีทำอย่างทั่วถึงจึงเสมือนมนต์คาถาที่จะเสกสังคมหนึ่งๆ ให้อยู่เย็นเป็นสุขและมั่งคั่งขึ้น และเมื่อถึงวาระที่ประชาชนของเรามีงานทำโดยทั่วถึงแล้ว งานบางประเภทก็จะมีมากกว่าคน เป็นเหตุให้เกิดการขาดแคลนแรงงานประเภทนั้น ๆ เมื่อถึงขั้นนี้ แรงงานที่มีอยู่สำหรับงานประเภทนั้นก็จะได้รับค่าจ้างสูงขึ้น ๆ ตามลำดับ และเมื่อรายได้สูงขึ้น ทุกคนก็จะมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น และอยู่กันอย่างสุขสบาย . . . " 15

¹⁴ บุญชู โรจนเสถียร, ความคิดทางการเมืองของบุญชู โรจนเสถียร, หน้า

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 107-108.

การต่อสู้เพื่อให้นโยบายประสบผลสำเร็จ



จุดเริ่มของนโยบาย

เนื่องจากรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศในขณะนั้น เข้ามาในระหว่างปีงบประมาณ กล่าวคือ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เข้าแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 19 มีนาคม 2518 เมื่อได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นโยบายหนึ่งที่ได้แถลงไว้ต่อสภาคือ การผันเงิน 2,500 ล้านบาท ไปสู่สภาค้ำบล เพื่อปฏิบัติตามนโยบาย ที่ได้รับความไว้วางใจจากสภาแล้วนี้ จะต้องมียงบประมาณจำนวน 2,500 ล้านบาทเพื่ดำเนินการ แต่เนื่องจากการเข้ามาระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2518 ซึ่งประกาศใช้ไปแล้วจึงไม่มีงบประมาณที่จะมาดำเนินการ รัฐบาลจึงต้องแก้ปัญหาด้วยการนำเอาเงินคลังออกมาใช้ แต่เงินคลังเป็นเงินที่เก็บสำรองไว้จะนำออกมาใช้ไม่ได้¹⁶ จึงต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาออกเป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2518 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม 2518 เป็นต้นไป ก่อนที่จะนำเงินคลังออกมาใช้ ทางฝ่ายรัฐบาลดำเนินการกันอย่างไรนั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช กล่าวว่า

"ในตอนแรกผมตามคุณบุญชูว่าจะเอาเงินที่ไหนมาทำ เพราะอยู่ในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบาลตั้งขึ้นมาดูเหมือนจะเป็นต้นปี 2518 ตอนนั้นงบประมาณปี 2518 ก็ใช้มาตั้งแต่เดือน ตุลาคม 2517 แล้วงบประมาณปี 2518 ก็ไม่มีรายจ่ายสำหรับโครงการนี้อยู่ คุณบุญชูก็บอกให้เอาเงินคลังมาใช้ ผมก็บอกว่าไม่ได้ เคี้ยวได้คิดตะรังกันข้าง เพราะมีกฎหมายเกี่ยวกับเงินคลังอยู่ จะเอาออกมาใช้เฉย ๆ ไม่ได้ ก็เลยต้องออกพระราชบัญญัติให้รัฐบาลใช้เงินไปพลางก่อน แล้วต้องหาเงินมาคืนคลังที่หลัง แต่ปี 2519 ที่มีการผันเงินออกไปครั้งที่ 2 ได้ตั้งไว้ในงบประมาณแผ่นดินเลย ไม่ต้องเอาเงินคลังมาใช้อีก"¹⁷

¹⁶ในการนำเงินคลังมาใช้จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน เพื่ออนุญาตให้รัฐบาลนำเงินคลังไปใช้ก่อนตามความมุ่งหมายที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติ (สำหรับในกรณีนี้คือการนำเงินไปช่วยประชาชนในชนบทให้มั่งคั่ง) และจะต้องนำเงินมาคืนคลังในงบประมาณถัดไป ซึ่งเป็นหลักการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491.

¹⁷สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

การคัดค้านนโยบาย

นโยบายเงินผันที่รัฐบาลออกมาต้องประสบกับการคัดค้าน ไม่เห็นด้วยจากบุคคลต่าง ๆ หลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งพรรคฝ่ายค้าน ช่างราชการ และนักวิชาการ ซึ่งแต่ละคนได้แสดงการคัดค้านกัน ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

พรรคฝ่ายค้าน

กระแสรุ ชนะวงศ์ หัวหน้าพรรคพลังใหม่ ซึ่งเป็นพรรคฝ่ายค้านในขณะนั้น มีความเห็นว่านโยบายนี้มีผลคืออยู่แล้วในแง่หลักการ แต่ไม่เห็นด้วยในแง่วิธีการ การที่รัฐบาลต้องการช่วยเหลือประชาชนนั้นเป็นหลักการที่ถูกต้อง การผันเงินออกไปเป็นการกระทำที่ต้องการให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองว่าจะเอาเงินที่รัฐบาลให้มานั้นไปทำอะไร แต่เนื่องจากความแปลกใหม่และความเร่งด่วนของนโยบาย ทำให้ชาคการเตรียมการ ช่างราชการไม่มีความพร้อม และช่างการก็ยังคงมีทัศนคติแบบเดิมว่ายังเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เป็นผู้นำการพัฒนาไปให้หรือชี้ความต้องการให้แก่ประชาชนเอง เมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงไปจึงทำให้ตนเองรู้สึกท้อแท้ ออานาจ ถ้าหากมีการเตรียมตัวกันมาให้พร้อมกันก่อนแล้ว จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการสร้างความคิดในการแก้ไขปัญหาและการตัดสินใจให้แก่ประชาชนอย่างมาก นายแพทย์กระแสรุ ชนะวงศ์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ดังนี้

"... ขณะนั้นจะมีคนคัดค้าน คนคัดค้านจะเป็นนักวิชาการด้านต่าง ๆ เห็นว่าเป็นการเอาเงินไปละลายแม่น้ำ แต่คนที่เป็นผู้แทนราษฎรในขณะนั้นเห็นความต้องการและเห็นความปรารถนาของประชาชนที่อยากได้เงินจำนวนนี้ไปทำอะไรที่ถูกต้องเหมาะสมของเขา ก็เลยขัด ๆ กันในแง่ของสภา เพราะฉะนั้น ส.ส. เองก็ไม่ค่อยกล้าค้านกันในสภานัก เพราะถ้าค้านเรื่องเงินผันแล้ว เวลาไปเยี่ยมราษฎร ถ้าเขาได้ทราบว่ามีผู้แทนคนไหนค้านแล้ว ก็จะเสี่ยงตกเลยว่าก็เขาจะเอาเงินมาในหมู่บ้าน มาตำบล แล้วจะมาค้านไปทำไม แล้วจะไปอ้างว่าประชาชนไม่มีความรู้ ไม่มีความสามารถ ก็เป็นการดูถูกประชาชน ทำให้เสียคนเหมือนกัน เพราะฉะนั้นฝ่ายค้านของรัฐบาลในขณะนั้นจึงค้านได้ยากมาก นอกจากเลียง ๆ ไป แต่ว่าผมเห็นว่า ถ้าหากจะมีความบกพร่องอยู่บ้างของนโยบายเงินผันนี้ก็ไม่ใช่เรื่องบกพร่องในหลักการ เพราะอะไรก็ตามที่แสดงออกว่าเคารพความคิดของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ เจ้าของเงิน ย่อมถูกต้องเหมาะสมในระบอบประชาธิปไตย เพราะฉะนั้นเงินผันนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประชาชนคนตัดสินใจว่าจะเอาไปซื้อน้ำกิน หรือซื้อข้าวกิน จะไปทำสะพาน หรือทำถนนต่าง ๆ เท่ากับเคารพประชาชน เคารพประชาชนก็คือ เคารพความรู้ ความสามารถ สติปัญญา ความเฉลียวฉลาด ความรู้ปัญหาของตัวเอง เพราะฉะนั้น

เรื่องนั้นเป็นนโยบายที่ไม่ผิด หนี้ในแง่วิธีการ เนื่องจากเริ่มต้นเร็ว ข้อที่มีจุดอ่อนอยู่ก็คือว่า ระบบราชการนี้ไม่เอื้ออำนวยก่อนนโยบายนั้น ผมโทษระบบราชการ และตัวข้าราชการเอง ด้วย ซึ่งเคยชินแต่เป็นผู้ให้ เมื่อได้งบประมาณมา ได้โครงการมา ข้าราชการเป็นคนไปบอกว่าจะให้แล้วจะต่อไปนี้ ทำตัวเป็นตัวแทนรัฐบาลเลยว่าต่อไปนี้จะให้สละ หรือต่อไปนี้จะเอาโรงเรียนมาอีกโรงเรียน จะสร้างนั่นสร้างนี่ แล้วก็ข้าราชการก็เป็นคนที่ถือตัวว่าเป็นคนมีความรู้ มีความเข้าใจต่อระเบียบกฎหมายต่าง ๆ ใช้เงินเป็น เพราะฉะนั้น พอเห็นว่าเงินครวณผิดไปกว้างงบประมาณจากรัฐบาลที่เคยผ่านจังหวัด ผ่านอำเภอ เมื่อไม่เป็นเช่นนั้นโดยตรงก็เลยทำให้รู้สึกว่าคุณเองหมกมุ่นว่าไม่มีประโยชน์เท่าที่ควร ก็ไม่สนใจเท่าที่ควร มีแต่รอว่าคุณจะต้องผิดมันจะต้องพลาด เพราะถ้าหากมีใครเห็นว่าที่ไหนผิดที่ไหนพลาด ก็มีข้าแค้นลงไปอีก ก็บอกแล้วว่าเอาเงินมาอย่างนั้นมันก็ต้องเสียหายสิ อาจจะไม่ใช่เป็นความผิดของข้าราชการเอง แต่ว่าข้าราชการไม่ได้ถูกเตรียมมาเรียกว่า "government official preparation" เราจะพัฒนาชนบท เรามักจะบอกว่าต้องเตรียมประชาชนในชนบท เตรียมทำความเข้าใจอะไรต่าง ๆ แต่ว่าบังเอิญโครงการนี้ จะเรียกว่าก้าวหน้าเกินไป หรือใหม่เกินไปก็แล้วแต่ ข้าราชการก็ไม่เคยมาก่อนก็เลยไม่ยอมแคะ กลัวว่าเงินเป็นยังงี้ก็ไม่รู้จะทำยังไง ถ้าหากได้เตรียมข้าราชการให้รู้ว่ อันนี้คือเครื่องมืออย่างหนึ่งในการสนับสนุนกลไกของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ให้ข้าราชการทำยังไง ทำยังไง ทำยังไง คือ ให้ออกมาให้ความคิดเห็นเหมือนกับเป็นที่ปรึกษา เหมือนกับให้ข้อมูลว่า ถ้าจะทำอันนั้นมันต้องทำแบบนี้ แบบนี้ ถ้าจะอยากได้สะพาน มันจะต้องเขียนแบบยังไง หรือใครควรจะเขียนให้ แล้วการซื้อเครื่องมือเครื่องมือ ควรจะซื้อยังไงถึงจะถูก ไม่แพง ไม่ถูกเขาต้ม เขาหลอก แล้วก็ปรึกษากันหาทางให้เขารู้จักว่าเงินที่ได้มาควรจะได้อะไรก่อน อะไรหลัง อะไรคือความจำเป็นพื้นฐาน ให้เห็นว่า 10 อย่างนี้ จะเอาอะไรก่อนอะไรหลัง คือ เป็นการช่วยทำให้ประชาชนเกิดความคิดความอ่านในปัญหาแล้วก็ตัดสินใจ สิ่งเหล่านี้ผมคิดว่าเงินจำนวนนี้ถ้าใช้จริงเพื่อให้เกิดการพัฒนาชนบท ถ้าข้าราชการได้เสริม ได้รู้ ได้เตรียมการพอ ก็จะทำให้เงินงบประมาณอย่างนี้ ก็ให้เกิดกิจกรรมอื่น ๆ ได้ ก็ให้การศึกษา การใช้จ่าย การจัดการ การสร้างผู้นำ อะไรก็แล้วแต่ แต่ข้าราชการเองต้องมีความรู้ความสามารถ เป็น advisor แล้วเสริม ให้เขาได้เห็นได้ว่าประชาชนคิดกันเอง ไม่ใช่คอยว่าเขาไม่รู้เรื่อง ต้องฝึกแน่ แล้วก็เพื่อพิสูจน์ว่ามันไปไม่ได้ ผมคิดว่าเงินอย่างนี้ เป็นเงินที่ไปถึงประชาชนการตกหล่นมันก็มีบ้าง เงินทั่วประเทศก็ตกตรงนั้นบ้างตรงนี้บ้าง ตกหล่นก็คือมันไม่ได้คุณภาพเท่าที่ควร ก็แล้วแต่เราจะประเมิน ถ้าเราจะประเมินประสิทธิภาพ การฝึกอบรมให้ประชาชนรู้จักการบริหาร การจัดการที่ดี อย่างนั้นก็ถือว่าเหมือนกับเราเสียเงินค่าการศึกษา เราเสียเงินไปตั้งโรงเรียนนักเรียนได้ความรู้ต่าง ๆ แต่ไม่ได้เป็นตัวตักตัวอาคารอะไรออกมา เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้ก็เหมือนกับประชาชนได้ความรู้ ความคิด ความอ่านไปแล้ว ได้ประสบการณ์ไปแล้ว ได้ถกเถียงกัน ได้รู้จักการออกความเห็นเป็นแบบประชาธิปไตยกัน รู้จักไปซื้อของ ให้เขาต้มบ้าง ต่อรองกันบ้าง มีอำนาจซึกมีหน้ามีแต่ แก้วแก่ต่าง ๆ ก็ซึกสนใจผู้นำชุมชน ผู้นำในหมู่บ้าน ว่าต้องหาเขาเป็นเขาเป็นคนมีอำนาจตัดสินใจอะไรต่าง ๆ สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องกลไกต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการศึกษาจะแพงเกินไปรีเปล่าไม่ทราบ อันนี้ก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง แต่นโยบายโดยหลัก ๆ แล้ว

ผมคิดว่าไม่ผิดหรอก แต่โดยวิธีการแล้วตอนนั้นอาจจะมีเงื่อนไขของเวลา แต่ที่วิพากษ์วิจารณ์ก็อาจจะมีบางคนที่ยึดกันในทางการเมืองว่านโยบายอย่างนี้ถูกใจชาวบ้านก็อาจต่อต้านกันหน่อยก็มี แต่บางคนเค้าอาจจะต่อต้านเพราะเขารู้สึกจริง ๆ ว่า เกิดการเสียหายเกิดการสูญเปล่าขึ้นเราก็ไม่ว่า

ผมเป็นฝ่ายค้าน แต่ผมก็อภิปรายอย่างนี้ว่าความคิดในการที่จะเอาเงินไปให้ประชาชนใช้ตัดสินใจและพัฒนาตนเองในหมู่บ้าน เป็นของที่ถูกต้อง ของที่เห็นด้วย ไม่คัดค้าน ให้มากกว่านี้ก็ยิ่งได้ แต่ปัญหาที่ห่วงคือ ยังไม่ได้เตรียมคน เตรียมข้าราชการเพียงพอ แล้วก็กลัวว่าจะเกิดการสูญเปล่า เพราะฉะนั้น ในขณะนั้นไม่ได้คัดค้านแต่ก็ไม่ได้ออกเสียง abstain รู้สึกอย่างนั้น คือ ก็ได้ให้ความคิดไว้แล้ว คือ ไม่คัดค้าน ก็เอาเงินไปให้ประชาชนไปคัดค้านได้ยิ่งงี้ มันมีเหตุผลยังไง แต่แน่นอนที่สุดเรื่องความห่วง ความรู้สึกที่ว่าเงินที่ไปนี้ไม่มีการเตรียมการควบคุม การส่งเสริมการทำงาน แล้วก็กลัวกันว่ามันจะเกิดการสูญเปล่า เพราะฉะนั้น การออกเสียงจึงเท่ากับเป็นการสกัดเอาไว้ เป็นการบอกกล่าวว่ามันนี่เรายังลังเลใจนะในการที่จะบอกว่ามันจะเป็นผลดี absolutely นี้ไม่แน่ใจ ต้องเตือนกันไว้เพื่อให้ผู้ปฏิบัติคิดกัน ถ้ายกมือหมดก็รู้สึกว่ามีปัญหา"¹⁸

เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ หัวหน้าพรรคเกษตรสังคม และเป็นหนึ่งในพรรคฝ่ายค้าน ในขณะนั้น คัดค้านนโยบายนี้ว่าเป็นการดำเนินการที่สูญเปล่าไม่เกิดผลอะไรที่คุ้มค่างบกับเงินจำนวนถึง 2,500 ล้านบาท เพราะโครงการที่เข้าไปไม่มีแผนไม่มีโครงการ ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง ตั้งรายละเอียดต่อไปนี้

"ผมไม่ได้เป็นรัฐบาล ผมเป็นฝ่ายค้าน ปัญหาบ้านเมืองก็มีอยู่ประจำอยู่แล้วอย่างน้อยที่สุดก็ปัญหาความยากจน ซึ่งจะแก้วิธีไหนหรือ ทางรัฐบาลนั้นก็มึนคึกคักฤทธิ์เป็นนายกรัฐมนตรี ก็แก้ด้วยการช่วยหางานให้คนทำในฤดูร้อนมีความประสงค์อย่างนั้น ที่นี้วิธีปฏิบัติเราคัดค้านตั้งแต่แรก เราเสนอเข้าสภาว่าผมไม่เห็นด้วย เอาเงินไปลงทุนเปล่า ๆ ประโยชน์ได้น้อยไม่คุ้มค่าของเงิน แต่เสียงรัฐบาลมีมากกว่าก็ทำกันไป เมื่อทำไปเราก็ไปสำรวจดู โดยเฉพาะที่จังหวัดผมเอง (จังหวัดระยอง) แล้วก็ฟังจากเพื่อนด้วยก็คล้าย ๆ กัน คือว่า ตั้งงานขึ้นมาว่าจะทำอะไร โครงการ แล้วก็ทำถนนบ้าง ซุดบ่อบ้าง สร้างศาลาบ้าง แต่ส่วนใหญ่จะทำถนนแล้วก็ให้คนมา ผมไปดู อายุ 12-13 ก็ทำกัน ทำไปแล้วก็หยุดกันไป ผลงานก็น้อย พวกนั้นได้เงินจริง ได้เงินไปใช้เท่าไรก็ไม่รู้ มันไม่คุ้มกับค่าของเงินที่จ่ายลงไป ผลงานก็ไม่คุ้มค่าของเงิน เพราะว่าทำกันไปเพียงแต่เอาเงินมาจ่ายให้ชาวบ้าน คือว่าได้ผลบ้าง ไม่ได้ผลบ้าง

¹⁸สัมภาษณ์ กระแสร์ ชนะวงศ์, ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุขมูลฐานอาเซียน, 2 กรกฎาคม 2529.

ผมไปทางปักษ์ใต้ไปเจอที่เกาะยอ (จังหวัดสงขลา) ทำถนนกัน ผมก็ถามว่า ผู้ใหญ่ทำถนนให้ใครเดิน เป็นถนนแบบรถยนต์ แต่มันไม่มีรถ จักรยานก็ยังไม่ค่อยมี นโยบายชนมันไม่คุ้มคือไม่ได้พิจารณาตามหลักงบประมาณที่ดี เพียงแต่ทำให้เอาเงินไปจ่ายกันแล้วก็แล้วกัน ลำดับก่อนหลังมันไม่มี ถือว่าใครทำได้ทำเอา เสนอขึ้นมาก็จ่ายกันไป เงินก็ร้ายเบียดเสียหายมาก คุณสุรินทร์ มาศดิตถ์ เล่ามาจากนครศรีธรรมราชว่ามีสะพานข้ามคลองไม่รู้อะไรจะจ่ายอะไรก็เลยทำหลังคา ซึ่งไม่จำเป็นแต่ขอให้มีงานทำ แต่งานนั้นไม่มีประโยชน์ เราวิจารณ์กันว่า ผลเป็นอย่างไร สรุปแล้วก็ไม่คุ้มค่า เพราะฉะนั้น เวลาผมไปเป็นรัฐบาลบ้างในปี 19 เราก็เลิก แบบนี้ไม่เอา แต่เราก็มีโครงการใหม่คือ พัฒนาชนบท คือ ทำชลประทาน ถนนหนทาง ทำทั่วไปเลยแล้วจัดสรรไป ทินบางที่เป็นอย่างนี้ เงินผันนี้ บางที่ตำบลที่เป็นสวนยางก็มันยางทั้งนั้นแล้วจะไปทำอะไรละ ทำถนนก็ไม่ได้ ซुकคลองก็ไม่ได้ ในที่สุดก็หาทางจ่ายจนได้ เมื่อตัวอย่างเป็นอย่างนี้ก็เลยคิดว่า เวลาที่เราเป็นรัฐบาลเราก็ไม่ทำ งบประมาณที่ทำไปแล้วก็จำเป็น แต่ว่าปีงบประมาณใหม่ก็ทำโครงการใหม่ เงินผันก็เลิกไป แต่บังเอิญว่างงบประมาณฉบับนั้นรัฐประหารไปเสียก่อน แต่ส่วนใหญ่เขาก็ยังใช้นโยบายนั้น คือว่าไม่มีเงินผันและมาใช้ กสช. แทน ซึ่งได้ผลดีกว่า ก็ทำกันอย่างที่ทำกันอยู่ทุกวันนี้ ให้มีแผน มีโครงการ รัฐบาลค่อยมากก็ไม่ได้อันไหนไปใช้เงินผัน แต่หันไปใช้เปลี่ยนวิธีการว่า เป็นการสร้างงานในชนบท คนก็ทำงานทำ ผลที่เกิดขึ้นก็เป็นประโยชน์มากกว่าเงินผัน เพราะมีการควบคุมดูแลกัน ไม่ใช่ว่าจ้างหมดแม้กระทั่งเด็ก แบบนี้ใช้ไม่ได้ วิธีการแบบนี้จะช่วยคนยากคนจนในชนบทได้ดีขึ้น งานก็มีความ อันไหนแรงงานใช้ไม่ได้ก็ต้องเครื่องจักรเครื่องกลไปตามสมควร อันนี้ยังดีกว่าการให้เงินผู้แทนไปคนละสองล้านห้าแสนบาท ซึ่งผมไม่เห็นด้วย เพราะอะไร เพราะบางที่ก็จ่ายกัน ผมเป็นรัฐบาลมาหลายสมัยตั้งแต่คุณยังไม่เกิดสมัยจอมพล ป. 2491 เราไม่ได้ให้ผู้แทนโดยเฉพาะโดยตรง เราให้เฉพาะผู้แปรญัตติและเห็นด้วยก็ให้ไป ไม่เห็นด้วยก็ไม่ให้ อันนั้นเป็นว่าเห็นเป็นประโยชน์แก่ประชาชน จะเป็นท้องถิ่นเขาก็ไม่ว่า ถ้าเป็นประโยชน์จริงเราก็ให้ ตอนหลังจ่ายคนละล้าน จ่ายจริงแต่ต้องมีโครงการไม่ใช่ผู้แทนไปจ่ายเอง คือ ฝ่ายบ้านเมือง ฝ่ายจังหวัดเขาเป็นคนจัด แต่ว่าแยกออกไปทำอะไรบ้างที่ผู้แทนต้องการ อันนี้ผมว่าดีเหมือนกัน เพราะเราอยู่ในกรุงนี้ เราไม่รู้ความต้องการของคน ทางผู้แทนเขารู้ดีกว่า อาจจะไม่ต้องก็ได้ แต่ยังคงทำให้จังหวัดเป็นคนควบคุมดูแล สมัยหลังเอาไปใช้พาแม่บ้านไปชายทะเล มันไม่ถูก เราให้ไปมีโครงการ บอกว่ามีอะไรบ้าง 1) ไฟฟ้า 2) ถนน 3) ชลประทาน 4) สาธารณสุข โรงพยาบาล เรากำหนดไว้มีเท่านั้นเท่านั้น ที่ทำได้นอกนั้นทำไม่ได้ แล้วก็บูรณะวัด เป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง จะทำยังไงก็ทำไปตามนี้ไม่เปราะเปื้อนเหมือนเงินผัน เพราะมันเกี่ยวพันกัน เหมือนกัน คล้าย ๆ กัน

. . . วิธีการนั้นไม่เหมาะสม แต่ว่าเงิน 2,500 ล้าน เมื่อเทียบกับงบประมาณแล้วก็ไม่มากเท่าไรหรอก แต่ถ้า 2,500 ล้าน เอาไปทำอย่างอื่นที่จะช่วยเหลือประชาชน เช่น ปฏิรูปที่ดิน จะได้มากกว่าเงินผัน รัฐบาลไม่ได้พูดถึงจุดนี้เลย เพียงแต่พูดว่าคนไม่มีงานทำ ฤดูร้อนว่างงานควรจะหางานให้ทำซะ ทางเราก็ว่าการว่างงานนั้นมันจริง แต่วิธีการแบบนี้เป็นการตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ การควบคุมไม่รัดกุมมันก็เสียแล้วก็เสียจริง ๆ ผู้ใหญ่บ้านกำนัน บางที่ก็เอาไปเสียหมด ส่วนใหญ่เอาไปเป็นคนคุมแล้วนี่ พวกตัวก็จ้าง คนอื่นไม่ได้จ้าง

ก็ร้องกันไป . . . ผมก็ค้านอย่างนั้นแหละ หนึ่ง ร่ายเบี่ยงเสียหายมาก คุ่มกันไม่ได้ สอง ให้เงินไปทุกตำบล ที่บางตำบลไม่ต้องการก็ได้ เพราะมันมีหมกแล้ว ก็ยังให้ไปอีก ก็เลยเกิดความไม่เสมอภาคกัน เสมอภาคกันจริงในตัวเงิน แต่ว่าในความเจริญของบ้านเมืองมันไม่เสมอภาคกัน เพราะว่าที่เจริญแล้วยังได้อีก ที่ไม่เจริญก็ได้เท่านี้เอง สาม ประโยชน์น้อย ไม่คุ้มค่าเงิน"¹⁹

อุทัย พิมพ์ใจชน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชลบุรี สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ ในช่วงเวลานั้น ได้กล่าวถึงนโยบายนี้ว่า ถึงแม้ว่าจะเป็นสมาชิกพรรคฝ่ายค้านแต่ก็เห็นด้วยกับหลักการที่รัฐบาลมีความมุ่งหวังที่จะดำเนินการเพื่อสนองตอบความต้องการของชาวชนบท แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการดำเนินการของรัฐบาล ซึ่งไปทำลายหลักการพัฒนาชุมชนที่เคยมีมาเสียหายหมด รวมทั้งไม่มีวิธีการควบคุมการใช้จ่ายที่รัดกุม ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนไว้ ดังนี้

"นโยบายเงินผันที่ออกมาตอนนั้น ผมเข้าใจว่าออกมาเพื่อสนองตอบความต้องการของชนบท ผมเข้าใจว่าคนที่ออกนโยบายคงจะไปเจอด้วยตัวเอง ตอนนั้นเข้าใจว่าบุญชู (นายบุญชู โรจนเสถียร) เป็นรัฐมนตรีคลังแล้วไปหาเสียงที่เมืองชล (จังหวัดชลบุรี) แล้วคงจะไปมีข้อเท็จจริงอยู่ว่า เวลาไปหาเสียงที่ไหน ตำบลนั้นก็ขอลถนน ตำบลนั้นก็ขอสะพาน ตำบลนั้นก็ขอไฟฟ้า ขอบ่อน้ำอะไรต่าง ๆ นั้นเป็นความเดือดร้อนจริง ๆ มีความเดือดร้อนจริง ๆ ที่สภาพชนบทมันเป็นอย่างนั้นจริง ๆ แล้วก็ผัดผ่อนในอดีตก็ทำอะไรไม่ได้ เหตุที่ระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนไม่ศรัทธาก็เพราะอย่างนั้นแหละครับ ก็เพราะว่าชาวบ้านเดือดร้อน เลือกรัฐบาลแล้วก็ช่วยอะไรไม่ได้ แต่เมื่อมีระบบเงินผันออกไปในสมัยที่พรรคกิจสังคมเป็นรัฐบาล เขาผันเงินออกไป ผมเข้าใจว่าเพื่อไปสนองตอบความต้องการของชาวบ้านที่ไปรมเร้า ส.ส. ขณะหาเสียง ซึ่งพรรคกิจสังคมก็เข้าใจว่าถ้าทำอย่างนี้ก็จะได้เสียง แต่กับพื้นฐานในการที่จะสนองความต้องการของราษฎรนั่นเอง ในแง่ที่ผมเห็นด้วย แต่จากการที่กิจสังคมเขาผิดพลาดอยู่ตรงที่ว่าเอาไปเป็นการสร้างงานนี้ไว้ นี่มันผิดพลาด เพราะเมื่อเอาคนมารับจ้างทำงานเพื่อสาธารณชนนั้นะครับ ทั้ง ๆ ที่เป็นของตัวเองโดยเฉพาะ มันก็คิดเป็นประเพณีเลย เคียงวันวัฒนธรรมการลงแขก วัฒนธรรมการขอแรงหมกไปเลย ไม่มีแล้ว เคียงวัน ใครได้เงินมาบอกว่า อันนี้ได้เฉพาะวัสดุนะ ออกแรงมาช่วยกันทำหน่อยเพื่อพัฒนา ไม่มีแล้ว เคียงวัน เอาค่าจ้าง นั้นเสียไปเลย ทำลายวัฒนธรรมการลงแขกของเมืองไทยหมดไปเลย การช่วยกันพัฒนาหมู่บ้านหมดแล้ว พัฒนาชุมชนไปเลย เป็นเรื่องรับจ้างหมดเลย แล้วก็เขาผ่านสภาตำบล แต่ว่าสภาตำบลส่วนหนึ่งก็ตกอยู่ในอิทธิพลของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มันไม่ใช่สภาที่เป็นการเลือกตั้งโดยตรงจากชาวบ้าน นี่ก็กลายเป็นเครื่องมือของคนบางคน นี่เป็นส่วนหนึ่ง แต่อยากจะถูกว่าพื้นฐานจริง ๆ เขาต้องการสนองความต้องการของชาวบ้าน ความเดือดร้อนนั่นเอง แล้วตั้งแต่นั้นมาก็ทำให้คนเห็นคุณค่าของผู้แทนมากขึ้น ว่ามีผู้แทนแล้วจะช่วยชาวบ้านได้ นี่เป็น

¹⁹สัมภาษณ์ เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, 2 กันยายน 2529.

ข้อดีที่ตนเองก็ได้ให้ความเห็นไปว่าการพัฒนาชนบทนี้ต้องให้ถึงชนบทจริง ๆ แบบนี้ แต่ว่าลักษณะผันเงินเอาเงินจากส่วนกลางไป การแตกต่าส่วนกลางมันแตกได้ง่าย เพราะฉะนั้นถ้าจะให้ดีในความเห็นของผม ผมว่าน่าจะมีการกระจายอำนาจประชาธิปไตยจริง ๆ และกระจายเงินไปจริง ๆ มีองค์กรในจังหวัดคุณแล ยกตัวอย่างว่า มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีสภาจังหวัด ให้ท้องถิ่นปกครองตัวเอง และเงินก็จัดให้เขาแบบเงินผันอย่างนี้ เงินออกหนุนจากส่วนกลางไป ผมว่าชนบทของเราจะเจริญทันทีเลย ถ้าตราบไคที่ยังทำอยู่แบบนี้ ถึงจะมีเงินผันไป เขาก็มองเป็นเงินส่วนกลางก็แตกต่ากันได้ ก็ข่าวคอร์รัปชันก็มีมากที่สุดเกี่ยวกับเรื่องเงินผัน เลยกกลายเป็นการทำลายหลักการที่ดีไป . . . ฉะนั้น ความมุ่งหมายหรือเจตนาในการที่จะเอาไปทำอะไรเพื่อช่วยราษฎรนี้เห็นด้วย ผมอยากให้มีมากกว่านั้นด้วยซ้ำไป แต่วิธีการนี้มันไม่เข้าท่าเท่านั้นเอง คือ วิธีการใช้เงินมันไม่รัดกุมแล้วกับความจำเป็นก่อนหลัง เขาไปให้คาบลละเท่า ๆ กันหมดโดยเฉลี่ย มันก็ไม่ถูกในหลักการอยู่แล้ว แต่เห็นด้วยในจุดประสงค์ที่จะเอาเงินไปให้ชนบทได้ขจัดความเดือดร้อนของตัวเอง นำสงสารมากชนบท อันนี้ผมเห็นด้วย เพราะเป็นความคิดผม ผมก็ทำ ทำยิ่งกว่านั้นอีก ผมให้มากกว่านั้นด้วย"²⁰

พรรคกรรมรัฐบาล

อนันต์ ภักดีประไพ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดพิษณุโลก พรรคไท ซึ่งเป็นพรรคหนึ่งที่ร่วมรัฐบาลในขณะนั้น ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายนี้ว่า เห็นด้วยในครั้งแรกในระยะชั่วคราว กล่าวคือ ควรจะใช้นโยบายนี้ในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ และต่อไปก็ควรจะนำเงินไปใช้ทางด้านอื่น ดังนี้

"ผมเห็นชอบในครั้งแรกในระยะชั่วคราว หมายความว่า เรื่องอย่างนี้ไม่ควรที่จะเป็นนโยบายที่ถาวร การที่เราเสนออันนี้เข้าไปแก่สภานิติบัญญัติ ควรเป็นชั่วคราวระยะเวลา 2-3 ปี เหมือนกับเราเป็นไข้ เรากินยาแก้ปวดหัว ก็จะหายประเดี๋ยวเดียว เราต้องหาสมมุติฐานว่าเราจะฉีดยาเพื่อแก้ปัญหาด้านโรค ปัญหาผลิตผลทางการเกษตรราคาตกต่ำ ปัญหาการว่างงาน ไม่ใช่ที่เราเอาเงินไปให้เขาทำงานประเดี๋ยวประด๋าว จะต้องทำให้ผลิตผลทางการเกษตรสูงขึ้น ทำให้แรงงานขึ้นต่ำเท่ากับต่างจังหวัดและให้เขามีงานทำ อาจจะต้องทำเงินผันยกไปทั้ง 4 ภาค ๆ ละ 1,000 ล้านบาทต่อปี สร้างโรงงานอะไรขึ้นมา การเอาเงินออกไปทำให้ประชาชนคิด ผมคิดว่าเราควรจะมีใจประชาชนบ้าง สมมุติว่าทำมา 3 ปีแล้ว ควรจะมีนโยบายหลักเป็น master plan รับของรัฐบาลมาแก้ปัญหบ้าง ไม่ใช่เอาเงิน 2,000-3,000 ล้าน มาทำ เคี้ยววันเริ่มไม่มีอะไรจะทำกันแล้ว เป็นเบี้ยหัวแตกไม่ได้ผลอะไร อย่าง

²⁰ สัมภาษณ์ อุทัย พิมพ์ใจชน, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี, 21 พฤศจิกายน

ผมว่าถ้าเราให้ภาคละ 1,000 ล้านบาทต่อปี สร้างโรงงานขึ้นมา มีผลผลิตออกมา แล้วขายกันเองหรือจะส่งออกก็แล้วแต่ ทำให้มีงานขึ้นมา คิดว่ามันน่าจะเป็นการแก้บางอย่างหนึ่งจัดการผลิตผลทางเกษตรส่งออกในแต่ละภาค คนมีงานทำ ผลผลิตทางการเกษตรราคาสูงด้วย คือ ในหลักใหญ่ ๆ แล้ว ควรมีนโยบายหลักมารับนโยบายรอง อันนี้เป็นนโยบายรอง"²¹

นักวิชาการ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายนี้ว่าเห็นด้วยในหลักการ แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการ เพราะมุ่งหาเสียงมากเกินไป และเงินสูญเปลืองมาก ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

"ถ้าเราไปคูนนโยบายรัฐบาลจะเห็นว่าภาคการเกษตรหรือชนบทของไทยถูกละเลยมาเป็นเวลานาน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกัน ดังนั้น การที่จะผันเงินหรือผันทรัพยากรจำนวนหนึ่งไปพัฒนาชนบทเพิ่มเติม ก็เป็นสิ่งสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ควรจะเป็น เพียงแต่วิธีการเท่านั้นที่เกิปัญหาคือ และอีกอย่างคือในขณะนั้น เป็นช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซา และรัฐบาลต้องการกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจ คือ เพิ่มการใช้จ่ายมากขึ้น ซึ่งเป็นหลักการคลังธรรมา คือ เศรษฐกิจกำลังฝืดก็อัดฉีดเงินเข้าไปในระบบโดยการใช้จ่ายมากขึ้นของรัฐบาล

การอัดฉีดเงินเข้าไปนั้นในแง่จุมุ่งหมายในทางเศรษฐกิจ ถ้าต้องการให้ฟื้นตัวเร็วก็เป็น การถูกต้องในแง่ทฤษฎี แต่ถ้ามองผลในแง่ของการพัฒนาหรือการสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจหรือ infrastructure ต่าง ๆ ก็พบว่า การใช้จ่ายไปนี้เกิดผลไม่เป็นขั้นเป็นอัน เงิน 2,500 ล้านบาท ถ้าทำโครงการหลัก ๆ ก็จะได้โครงการที่เป็นขั้นเป็นอันขึ้นมาอีก ด้านคือ ในแง่การกระจายรายได้ก็ไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะผลประโยชน์ที่คนยากจนได้รับไม่มากเท่าที่ควร แต่คนที่ได้รับผลมากคือ พวกพ่อค้า คนร่ำรวย มีฐานะในชนบทอย่าง เรื่องการตัดถนน การขุดคลอง คนได้รับผลประโยชน์มากที่สุดคือ คนที่มีที่ดินและถนนตัดผ่าน ส่วนคนที่ไม่มีที่ดินและไปรับจ้างแรงงานก็ได้เพียงค่าแรงไม่มากนัก ฉะนั้น การกระจายรายได้ที่เป็นแก่นสารจึงน้อย

ในแง่ทางการเมือง ประสบความสำเร็จในแง่ของพรรคการเมือง ผลประโยชน์ทั้งหลายตกแก่พรรคกิจสังคม ในหมู่ชาวบ้านจะเรียกเงินผันว่า เงินคึกฤทธิ์ ถนนคึกฤทธิ์ ซึ่งตีปากชาวบ้านเลย ในประการที่สอง ในแง่ของส่วนร่วมขณะนั้นเป็นการต่อสู้แย่งชิงประชาชนระหว่างรัฐบาลกับพวกที่อยู่ป่า เงินผันที่เข้ามาได้มีส่วนชี้ให้เห็นว่า อย่างน้อยที่สุดรัฐบาลก็ได้ให้ความสนใจ อันนี้ก็เป็นที่รู้กันว่ารัฐบาลใช้ในการเป็นข้ออ้างตรงต่อการแย่งชิง

²¹สัมภาษณ์ อนันต์ ภักดีประไพ, 19 สิงหาคม 2529.

ประชาชน ในจุดนี้เองได้ทำให้ประชาชนพอใจมากในการที่ตนได้เงินผันมา แต่โดยที่ประชาชนไม่ใ้รู้ว่เงินนี้มาจากไหน . . .

ผมเห็นด้วยในหลักการ แต่วิธีการไม่เห็นด้วย เพราะมุ่งไปที่หาเสียงเกินไปและความสูญเสียของการใช้เงินสูงมาก ถ้านำเงินนี้ไปทำโครงการที่จะเกิดประโยชน์ถาวร เช่น การสร้างเขื่อน หรือ การปฏิรูปที่ดิน จะสามารถช่วยในลักษณะถาวรมากกว่า รายการนี้ เหมือนกันการทำให้ฝนตก แต่ฝนตกเพียงเล็กน้อยและไม่เกิดผลมากนัก การแก้ปัญหา ประกอบด้วยโครงการที่ทำงานกันอย่างต่อเนื่อง"²²

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากนโยบายเงินผันว่า การนำเงินไปจ้างแรงงานอย่างที่รัฐบาลทำนั้นเป็นลักษณะที่ฉาบฉวย และเน้นผลทางด้านการเมืองมากกว่า แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่หลักการแล้วนโยบายเงินผันก็เป็นนโยบายที่ดี แต่ในแง่วิธีการแล้วก็ไม่เห็นด้วย เพราะผลประโยชน์ไปตกอยู่ที่ธนาคาร ดังเหตุผลต่อไปนี้

"ในแง่วิชาการแล้ว ผมมีความเห็นต่างจากนักการเมืองและนักวิชาการอื่น คือ ก่อนอื่นผมขอมองระบบของการพัฒนาประเทศ เราจะต้องคำนึงถึงผลรวมที่จะเกิดขึ้น ผลของการพัฒนาด้วยวิธีการนั้น ๆ มันจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนส่วนรวมจริงแล้วหรือ เราจะต้องมองทั้งระบบ คือเราจะต้องมองดูอย่างนี้ว่า การกระจายทุนไปยังชนบทเพื่อให้ชนบทมีอำนาจการซื้อเป็นหลักการที่ถูกต้อง แต่ในสภาพการณ์ของประเทศไทย สถาบันการเงินในท้องถิ่นอ่อนแอมาก ไม่ว่าจะเป็นระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ประเทศ ระบบสถาบันการเงินที่อ่อนแอมากก็คือ ระบบธนาคาร ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อนโยบายการผันเงิน หรือนโยบายการสร้างงานในชนบทมากที่สุด เป็นคั้นว่า เวลาท้องถิ่น คือ ประชาชนชนบทได้เงินจากการจ้างแรงงานตามนโยบายเงินผันแล้ว คนที่มีเงินมีใช้พอมีเงินเหลือบ้างก็จะเอาเงินไปฝากธนาคาร ธนาคารเหล่านี้ก็จะผันเงินเข้ามาส่วนกลางหมดเลย ที่เหลืออยู่ไว้ก็อาจจะมึน้อยมาก อันนี้ผมได้มีโอกาสพูดคุยกับประชาชนในชนบทเยอะ พบความจริงว่า เวลาฝาก ฝากได้ง่าย เวลาขอกู้ทำได้ยากเหลือเกิน ต้องขออนุมัติเป็นชั้นเป็นตอน แต่ขณะเดียวกัน พวกพ่อค้าที่มีอิทธิพล พ่อค้าคนกลาง พวกนี้ไม่มีเงินฝากเลย แต่สามารถกู้เงินจากประชาชนได้โดยอาศัยเครดิต ซึ่งวิธีการได้โตะของบ้านเรามีมากมาย ผู้จัดการธนาคารในต่างจังหวัดถึงร่ำรวยมหาศาล ร่ำรวยมากมาย สิ่งเหล่านี้ทำให้นโยบายเงินผันไม่ได้ผลเท่าที่ควร เงินที่รัฐบาลกระจายไปปีหนึ่งหลายพันล้านจะกลับเข้ามาสู่ส่วนกลางในกรุงเทพมหานครโดยผ่านทางธนาคารภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 เดือน ถ้าลองคิดดูถึงผลการพัฒนาชนบทโดยวิธีผันเงินแทบจะไม่ได้อะไรเลย คือ เงินออกไปอยู่ในท้องถิ่นชั่วเวลาสั้น ๆ เท่านั้นเอง แต่

²²สัมภาษณ์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, รองคณบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 19 พฤษภาคม 2529.

สิ่งที่ราษฎรอาจจะได้บ้างก็คือ การมีงานทำในชั่วขณะ . . . เสร็จแล้วเงินที่กระจายไป อยู่ชนบทก็เข้าธนาคารหมุนกลับเข้ามากรุงเทพฯ หมด ตกลงเลยกลายเป็นว่าพรรคการเมือง ได้ประโยชน์ พรรคการเมืองได้ชื่อว่าเป็นนโยบายการเงิน อันนี้ผมคิดว่าเป็นตัวปัญหาที่สำคัญมาก คือ ตัวนโยบายการเงินมีประโยชน์อย่างยิ่ง ถ้าเผื่อเราปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการธนาคารให้รัดกุม เช่น จะต้องบังคับให้สถาบันเศรษฐกิจของประชาชนในท้องถิ่น กู้ยืมเงินได้ ให้กู้ยืมเงินได้เพื่อกิจการที่เราตั้งเป้าหมายไว้เหมือน ธ.ก.ส. อย่าไปเทียบกับ ธ.ก.ส. เพราะว่ากฎระเบียบมากมายเหมือนราชการ ผมเคยไปเห็นด้วยตาเอง ผม ตกใจหมด บางแห่งเขาเพิ่มนโยบายของส่วนราชการที่ขอความร่วมมือเข้าไปด้วย ตัวอย่าง กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมให้คนจดทะเบียนสมรส จะกู้เงินที่จะต้องเอาไปจดทะเบียนสมรส ไป ที่นี้ตัวเราพูดถึงว่า ถ้าเราไปกู้เงินจากท้องถิ่น ดอกเบี้ยแพงหน่อยแต่ไม่เอาอะไรเลย แต่พอมาทันทีต้องจดทะเบียนสมรสใหม่ ที่นี้พ่อเฒ่าแม่เฒ่าอยู่มาตั้ง 70-80 ปีแล้ว ต้องมาจดทะเบียนสมรสใหม่ เพราะว่าต้องการจะไปกู้เงินเค้า บางทีกระทรวงสาธารณสุขบอกว่าจะต้อง วางแผนครอบครัว ถ้าไม่วางแผนครอบครัวก็กู้เงินไม่ได้ นี่เป็นกฎระเบียบมากมาย . . .

ในการผันเงินไปสู่ชนบทถ้าพิจารณาในแง่หลักการแล้วดี แต่ว่ารัฐบาลต้องแก้กลไกของ สถาบันการเงินที่มีลักษณะของการกระจาย ซึ่งถ้าใช้วิธีการแบบนี้แล้ว การพัฒนาชนบทในรูป ใหม่จะเน้นที่เอกชนเป็นตัวหลัก ไม่ใช่กระจายงบประมาณในลักษณะของการเอาเงินไปจ้าง ไปสร้างงานขึ้นมา การเอาเงินไปสร้างงานขึ้นมาเป็นรูปของความฉาบฉวย ในประเทศที่ เจริญแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา เขาไม่ทำอย่างนี้ รัฐบาลมีกลไกคือ การออกกฎหมาย เขา สามารถที่จะให้ธนาคาร เอื้ออำนวยต่อการกระจายเงิน หรือทำให้ประชาชนมีอำนาจในการ ชื้อ เช่น เวลานั้นเขาต้องการช่วยเหลืออุตสาหกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้น ถ้าเผื่อในกรณีผู้ซื้อไป ซื้ออุตสาหกรรมประเภทนั้น ดอกเบี้ยเงินฝากจะถูกมาก เขาระบุมาเลย เช่น เขา ต้องการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีบ้านเป็นของตนเองในเขตสลัม ถ้าคนในเขตสลัมไปขอ กู้เงินมาปลูกบ้าน ดอกเบี้ยจะเหลือ 5% แต่ถ้ากู้มาเพื่อการอื่น ดอกเบี้ยสูงทันที คือรัฐบาล มีกฎหมายอยู่แล้ว ก็ใช้เอกชนเป็น agent ใหญ่ แต่ว่ารัฐบาลในสมัยนั้นทำเสียเอง เพื่อให้ ประชาชนเห็นว่ารัฐบาลเป็นคนลงมือกระจายอำนาจซื้อไปสู่ประชาชน แต่ว่าในความเป็นจริง โดยผลรวมแล้ว มันไม่ได้เป็นอย่างนั้น ไม่ได้ปรับกลไกของภาคเอกชนให้มาสัมพันธ์กับรัฐบาล เลย . . .

ผมขอชี้ปัญหาในทางปฏิบัติว่า ถ้าเผื่อเราไม่ประสานนโยบายเงินผันเข้ากับนโยบายพัฒนา ชุมชน ซึ่งเวลานั้นกระทรวงมหาดไทยได้เน้นถึงวิธีการนี้อยู่ อันตรายจะเกิดขึ้นมาก ผมจะ พยายามชี้ แต่เราไม่สามารถที่จะเลิก นี้ในฐานะข้าราชการประจำไม่สามารถที่จะปฏิเสธ นโยบายนี้ได้ การเป็นข้าราชการต้องปฏิบัติไม่มีทางเลือก ความสามารถในการประสาน ความคิดนี้จะช่วยได้ คือ จะทำให้ผลร้ายกลายเป็นบรรเทาขึ้น แต่ถ้าพูดถึงในการคัดค้าน ผมก็คัดค้านมากกว่าสนับสนุน ผมพยายามชี้ให้เห็นว่า นโยบายเงินผันที่ถูกต้องมันควรจะแก้ ทั้งระบบ แล้วจะต้องให้สัมพันธ์กันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐบาล เวลานั้นมีกฎหมาย มากมายเลยที่เป็นอุปสรรคต่อการผันเงิน อย่างกฎหมายควบคุมธนาคารก็ดี กฎหมายสหกรณ์

ก็คือ เวลานั้นสหกรณ์ถูกจำกัดมากมาย เวลานั้นพวกสหกรณ์ที่มีอยู่ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ของระดับตำบล อำเภอ จังหวัด การประกอบธุรกิจระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์ต้องเสียภาษี ผมว่าเป็นเรื่องแปลกมาก อย่างสมาชิกฝากเงินกับสหกรณ์นี้ต้องเสียภาษี เวลาได้ดอกเบี้ยมาทั้งที่ความจริงแล้ว ความเป็นธรรมนะ สหกรณ์ถูกจำกัดการประกอบธุรกิจ ในขณะที่ธนาคารประกอบธุรกิจได้อย่างกว้างขวาง แต่ว่ารัฐบาลถูกอิทธิพลของธนาคารบังคับให้ต้องมีจัดการเก็บภาษีของสมาชิกสหกรณ์ด้วย เพราะกลัวคนจะไปเป็นสมาชิกของสหกรณ์เยอะแยะ ระบบสหกรณ์ก็จะเจริญรุ่งเรือง ธนาคารก็จะแย่ อย่างนี้แล้วรัฐบาลได้แก้ปัญหาแล้วยัง รัฐบาลเอาแต่นโยบายเงินผันลูกเดียว พอผันเงินแล้ว ก็ไปโฆษณาทางการเมือง"²³

ข้าราชการ

การที่รัฐบาลพยายามนำเงินคงคลังมาใช้ตามนโยบายผันเงินนั้น ได้รับการคัดค้านจากฝ่ายข้าราชการอย่างมาก เพราะเงินคงคลังเป็นเงินสำรองของประเทศที่เก็บไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน กลัวว่านำมาใช้แล้ว จะทำให้เงินขาดคลัง ดังนั้น ความพยายามของรัฐบาลที่จะนำเงินคงคลังจำนวน 2,500 ล้านบาท จึงได้รับการต่อต้านจากข้าราชการสำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง ดังคำให้สัมภาษณ์ของ นายอนันต์ ภัคดีประไพ ที่ว่า

"เนื่องจากขณะนั้นมีปัญหาเรื่องเงินอยู่แล้ว เพราะงบประมาณที่มีอยู่ก็ไม่พออยู่แล้ว พอมีเรื่องเงินผันเข้ามาก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเร่งหาเงินเข้ามา ได้ทราบมาว่าทางสำนักงานประมาณและกระทรวงการคลังไม่ยอม เพราะว่าไม่มีเงิน แต่ทางรัฐมนตรีถือว่านโยบายนี้สำคัญ แต่การหาเงินเพิ่มหรือการกู้เงินเป็นสิ่งที่ทำไม่ได้ ดังนั้น ถ้าหากข้าราชการทั่วถึงไม่ปฏิบัติตามก็จะเปลี่ยนตัวก็เลยต้องทำตาม"²⁴

ทางด้านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเดิมเรียกว่าสภาพฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ไม่เห็นด้วยกับนโยบายเงินผันนี้ เพราะไม่มีการวางแผนวางโครงการไว้ก่อน การที่รัฐบาลเอาเงินจำนวนมากมาตั้ง แล้วหารด้วยจำนวนตำบลนั้นเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง นอกจากนี้แล้ว นโยบายนี้ไม่ได้ให้ผลอะไรเป็นขึ้นเป็นอันขึ้นมาเลย แต่ผลประโยชน์กลับไปได้กับธนาคารเท่านั้น ดังคำกล่าวของ นายกฤษ สมบัติศิริ อดีตเลขาธิการของสำนักงานดังกล่าวว่า

²³สัมภาษณ์ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 25 กรกฎาคม 2529.

²⁴สัมภาษณ์ อนันต์ ภัคดีประไพ, 19 สิงหาคม 2529.

"สภาพัฒนาฯ ยุคนั้นดึงเอามาเป็นแผนจังหวัด ไม่เห็นด้วย เพราะสภาพัฒนาฯ เป็นคนเสนอ แล้วผมเสนอเอง แผนจังหวัดที่ตั้งขึ้นในรัฐบาลเกรียงศักดิ์ (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) แก่เงินผัน . . . จะเอาไปหารไม่ได้ ต้องดูความจำเป็นจริง ๆ ต้องมีแผนมาก่อน แต่ขณะนั้นรัฐบาลหารไปเลย จึงเป็นจุดที่สภาพัฒนาฯ มองว่าไม่ถูกต้อง เลยมารับใหม่เป็นแผนพัฒนาจังหวัด อันนี้ไปคูนโยบายของเกรียงศักดิ์ (พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ปี 2522 จะพบปรากฏการณ์ที่สภาพัฒนาฯ แก้ไขนโยบายของพรรคกิจสังคมคุณคึกฤทธิ์ ตอนนั้นเราพูดด้วยแผน กำกับเงินด้วยแผน . . . ต้องให้มีแผน จะเอามาหารอย่างนี้ไม่ได้ต้องมีแผนมาดู project evaluation สภาพัฒนาฯ มีหน้าที่ทำ synchronize มีหน้าที่วางแผน ทำอย่างไรให้ตัวนี้ synchronize ไปหมด ทำให้แผน synchronize ได้ . . .

นโยบายนี้เสริมสร้างประชาธิปไตยหรือไม่ ก็ได้แต่เพียงส่วนเดียว แต่ทางด้านเศรษฐกิจ จะไม่ได้ทำอะไรเป็นชิ้นเป็นอันออกมาเลย จะได้เฉพาะทางธนาคาร ผลจะกลับไป bank ซึ่งเป็น sector เดียวของการผลิต คือ sector บริการเท่านั้น มันไม่ได้ไป generate income กับเกษตรกร กลับไป generate เงินกลับมาที่ bank ซึ่งมีความคล่องตัวขึ้น ช่วงนั้นเศรษฐกิจแย่ และคนที่มาวางแผนวางนโยบายของรัฐบาลในช่วงนั้นเป็นนักการธนาคาร ทั้งสิ้น เห็นว่าเมื่อเศรษฐกิจแย่ก็อัดฉีดเงินเข้าไปในระบบที่แผนผมที่วางไว้ตกหมด เพราะว่าเอาเงินไปใช้เลยยึดเยื่อมาถึงขณะนั้น บุญชู (นายบุญชู โรจนเสถียร) มาทำแย้ อีกที่ครั้งที่สอง มาถึงก็ boost up เงินงบประมาณรายจ่ายให้สูงขึ้น เพื่อที่จะสร้างงาน ในเวลาเดียวกัน พอ boost up อันนี้ขึ้นไป ภาษีไม่ได้อีก ภาษีกี่จะขึ้น บอกว่าจะมีการเก็บภาษีทรัพย์สิน เข้าประชุมสภาแล้วตกไป เมื่อรายจ่ายขึ้นรายได้ผล หนี้หนี้สาธารณะเลยแตกเลย"²⁵

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ทำให้สภาพัฒนาฯ ต่อต้านนโยบายเงินผันก็คือ นโยบายที่นำออกไปใช้นี้ไม่มีการเสนอแผนและโครงการแก่สภาพัฒนาฯ ก่อน และก็เป็นการที่ต้องใช้เงินจำนวนมากถึง 2,500 ล้านบาท นอกจากนั้นแล้ว การดำเนินการตามนโยบายนี้ได้ข้ามกลไกของทางราชการไปหลาย ๆ อย่าง ในการข้ามกลไกราชการนั้น ประการหนึ่ง ก็คือ เพื่อลดขั้นตอนในการทำงาน ประการที่สอง ก็เพื่อหลีกเลี่ยงการตรวจสอบต่าง ๆ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามกระบวนการแล้วจะต้องผ่านการตรวจสอบและการควบคุมต่าง ๆ มากมาย ซึ่งถ้าหากเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะทำให้การทำงานไม่สามารถบรรลุเป้าหมายในนโยบายที่ตั้งเอาไว้ได้ ฉะนั้นทางรัฐบาลจึงข้ามกลไกต่าง ๆ ของทางราชการไป "อันนี้เค้าข้ามไปเลย เพราะว่า

²⁵สัมภาษณ์ กฤษ สมบัติศิริ, 10 กรกฎาคม 2529.

กระบวนการใช้จ่ายงบประมาณต้องใช้เวลามาก ต้องพิจารณาจากกระทรวงการคลัง สำนัก
งบประมาณ สภาพัฒน์ฯ เสร็จแล้วต้องผ่านการตรวจจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน เป็นกระบวนการ
ที่ต้องใช้เวลามาก ค่าใช้จ่ายการลดขั้นตอนนั้นออกไป"²⁶

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม ได้กล่าวถึงวิธีการดำเนินการของรัฐบาลที่ทำให้ไม่ต้อง
ผ่านสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว จะสร้างความไม่พอใจหรือไม่ว่า

"เข้าใจว่าอย่างนั้น สภาพัฒน์ฯ เป็นหน่วยงานที่ดึงขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองการลงทุนของรัฐบาล
โครงการลงทุนต่าง ๆ ส่วนใหญ่ต้องผ่านการกลั่นกรองของสภาพัฒน์ฯ ในสมัยคุณบุญชู เป็น
รัฐมนตรีคลัง หรือในสมัยต่อมาที่เป็นรองนายกรัฐมนตรี เศรษฐกิจ คุณบุญชูไม่ได้ให้ความสำคัญแก่
สภาพัฒน์ฯ เลย ลดความสำคัญ แล้วคุณบุญชูก็ใช้ staff ของตัวเอง อันนี้อาจเป็นข้อดีที่
ทำให้การทำงาน การสั่งงาน ทำได้รวดเร็ว แต่ขณะเดียวกันก็เป็นข้อเสีย ถ้ามีเรื่องของ
ผลประโยชน์และการเมืองเข้ามาแทรก ก็ทำให้ประพศิมชอบเกิดขึ้นได้ง่าย"²⁷

ทางด้านข้าราชการฝ่ายปกครอง ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับนโยบายนี้ว่า นโยบายที่
ออกมานี้กระตั้นหันมาก ทำให้เกิดความฉุกฉลุกรุก เพราะไม่ได้เตรียมตัวกันไว้ ดังความเห็นของ
เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับนโยบายเงินผันในชนบทว่า

"ในด้านความคิดส่วนตัว ในระยะแรกเวลาจำกัด พวกเราก็มั่นกัน สิ่งกระตั้นหันในลักษณะ
แบบนี้ เป็นความคิดของแต่ละคนว่ายุงตายเลย ไม่ได้ต่อต้าน เราก็ทราบว่ ถ้าจะทำให้ดี
มันก็ควรวางโครงการให้เป็นปี ไปเริ่มปีใหม่ก็ควรที่จะจัดสรรเงินออกมาให้แน่ชัดเลยว่า
ที่ไหนควรจะได้เท่าไร จะได้ให้เขาไปคิดแล้วหาปัญหาของหมู่บ้านแล้วค่อย ๆ ทำขึ้นไป
แล้วควรมีพี่เลี้ยงที่ใกล้ชิดให้แก่เขา เพื่อให้คำปรึกษาหารูปแบบที่จะออกมาตามขั้นตอน
ตามเวลา แล้วทุกอย่างก็จะเรียบร้อยไม่ว่าจะในด้านวัตถุหรือในด้านสังคม ด้านจิตใจของ
ประชาชน และผลงานที่จะได้รับด้วย คือ เราคิดแต่เราก็พูดอะไรไม่ได้ ในช่วงแรกทุกคน
บ่นมีปัญหาทั้งนั้น"²⁸

²⁶สัมภาษณ์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 19 พฤษภาคม 2529.

²⁷เรื่องเดียวกัน.

²⁸สัมภาษณ์ สุเทพ โทณใหญ่, ปลัดอำเภอ อำเภอมือง จังหวัดสมุทรปราการ,
8 กันยายน 2529.

ความคิดเห็นอีกประการหนึ่งที่ข้าราชการฝ่ายปกครองมีต่อนโยบายเงินผันก็คือ นโยบายนี้แม้ว่าจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนมากเพียงใด แต่นโยบายนี้ได้ทำลายหลักการความร่วมมือร่วมใจร่วมแรงร่วมใจของประชาชนที่เคยมีมา แล้วตั้งหน้าตั้งตารอคอยความช่วยเหลือจากรัฐบาล

ดังนี้

"... แม้ว่าบางโครงการจะมีเสียงคัดค้านจากประชาชนในท้องถิ่นอยู่บ้างก็ตาม แต่เสียงส่วนใหญ่ต่างก็มีความพึงพอใจและชื่นชมกับความใจกว้างของรัฐบาลอย่างยิ่ง หันความหวังใจต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทโดยทั่วถึงกัน แต่อย่างไรก็ตาม ออกที่จะเป็นห่วงไม่ได้ว่า ภาพพจน์ของประชาชนที่ได้รับเงิน 2.5 พันล้านบาทไปแล้ว ในปี พ.ศ. 2518 และกำลังรอความหวังยอกเงินใหม่ในปี พ.ศ. 2519 และปีต่อ ๆ ไป อย่างไม่มีที่สิ้นสุดนั้นจะกลายเป็นปัญหาหรือไม่ว่า ปีใดโครงการนี้หยุดชะงักจะด้วยเหตุใดก็ตาม เราจะแก้ไขปัญหามาเพื่อสนองความต้องการของประชาชนชาวชนบททั่วทั้งประเทศได้อย่างไร วิธีการซึ่งนักพัฒนาทั้งหลายที่เคยได้แสดงฝีมือในการสร้างสรรค์ความเจริญให้กับท้องถิ่นด้วยการขอความร่วมมือจากประชาชนในชนบท ไม่ว่าจะเป็นแรงงานหรือปัจจัยเท่าที่จำเป็นเพื่อสมทบกับงบประมาณของทางราชการนั้น อาจจะนำมาใช้ได้ไม่ถ่วงนั้ก และคงจะหดหายไปในที่สุด เพราะในความรู้สึกนึกคิดในขณะนั้นอาจจะมีอยู่เพียงแต่ว่า "ปีต่อไปรัฐจะให้อะไรกับเราบ้าง แทนที่ เราจะช่วยรัฐได้อย่างไรบ้าง" นั่นเอง"²⁹

นอกจากนี้แล้วนโยบายเงินผันยังก่อให้เกิดปัญหาในด้านการปกครองท้องถิ่นด้วย เพราะเงินผันให้เฉพาะตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล ดังนั้น เมื่อรัฐบาลผันเงินออกไป จึงทำให้ประชาชนที่อยู่นอกเขตเงินผันเกิดการเปรียบเทียบว่าไม่ได้รับการช่วยเหลือจากรัฐบาลด้วย ดังนี้

"รูปแบบการปกครองท้องถิ่น . . . มีทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล สำหรับการปกครองตำบลในรูปสภาตำบลนั้น แม้ว่าจะยังไม่มื้กฎหมายรับรองอย่างถูกต้อง เหมือนกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ก็ตาม แต่การจัดการปกครองในรูปสภาตำบลนั้นก็เป็นนโยบายของทางราชการประการหนึ่ง เพื่อเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักการปกครองตนเอง แม้จะต้องล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด เนื่องจากขาดอัตรากำลัง ขาดงบประมาณในการดำเนินงานมาบ้างก็ตาม แต่ก็เป็นหลักการที่มีเป้าหมายให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเองได้พอสมควร ฉะนั้น เมื่อทางราชการให้ทุ่มเทงบประมาณเพื่อสภาตำบลทั่วประเทศจะได้ใช้จ่ายเพื่อพัฒนาท้องถิ่นซึ่งอยู่ในเขตรับผิดชอบจำนวนมากอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนเลยเช่นนี้แล้ว แม้ประชาชนส่วนใหญ่จะชื่นชอบกับความใจกว้างของรัฐบาล

²⁹สุนทร ศรีมาเสริม, "โครงการ ปชล. กับสภาตำบล," เทศาภิบาล 70 (กันยายน 2518): 847.

เพียงใดก็ตาม แต่ประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งซึ่งอยู่ในเขตสุขภาพนั้น แม้จะได้รับความเกื้อกูลช่วยเหลือจากรัฐบาลโดยตลอดแล้วก็ตาม แต่จำนวนเงินก้อนใหญ่ที่สภาตำบลได้รับครั้งนี้ เป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความเปรียบเทียบในระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับต่าง ๆ และยิ่งทราบว่ารัฐบาลมีนโยบายจะผันเงินก้อนใหญ่เพิ่มมากกว่า 2,500 ล้านบาท ให้กับสภาตำบลในปีต่อไปด้วยแล้ว จึงเป็นชนวนสำคัญประการหนึ่ง ที่ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในเรื่องความเกื้อกูลจากรัฐบาล และในกรณีเช่นนี้สุขภาพบางแห่งของจังหวัดนนทบุรีกำลังคิดรณเพื่อให้จังหวัดและส่วนกลาง เพิกถอนสภาพการปกครองในรูปสุขภาพเสีย ทั้งนี้เนื่องจากเพื่อหวังจะได้รับงบประมาณในปีต่อไปในรูปสภาตำบลบ้าง ฉะนั้น แม้ว่าแนวความคิดของประชาชนที่อยู่ในเขตสุขภาพจะชอบด้วยหลักการหรือไม่ก็ตามที่ แต่ก็เป็นการหนักแก่ฝ่ายปกครองมิใช่น้อยที่จะต้องคอยระงับและช่วยประคับประคองให้เกิดความเข้าใจอันดีด้วยความยากลำบาก"³⁰

สรุป

กลุ่มที่คัดค้านนโยบายนี้มีทั้งกลุ่มนักวิชาการ กลุ่มข้าราชการ และกลุ่มนักการเมือง ฝ่ายค้าน ซึ่งแต่ละกลุ่มมีวิธีการคัดค้านที่แตกต่างกัน การคัดค้านของกลุ่มนักวิชาการแทบจะไม่มีบทบาทอะไร เพราะทำได้เพียงแค่การแสดงความคิดเห็นด้วยกับนโยบายโดยไม่มีบทบาทผลักดันหรือต่อต้านเท่าใด ส่วนทางด้านข้าราชการคัดค้านเพราะไม่เห็นด้วยกับการนำเอาเงินคลังลงไปใช้ และนโยบายนี้มีความรวดเร็วและทันสมัยเกินกว่าที่จะรับตัวทัน แต่ก็ไม่อาจแสดงการคัดค้านได้เต็มที่ เพราะจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ส่วนทางด้านนักการเมืองนั้น พรรคฝ่ายค้านก็แสดงการคัดค้านนโยบายนี้ออกมาว่ารัฐบาลจะทำไม่ได้ การคัดค้านก็ทำในสภาเท่านั้น เมื่อทางฝ่ายรัฐบาลชนะการลงมติก็ไม่ได้ดำเนินการขัดขวางอะไรขึ้นมาอีก

ในการคัดค้านนโยบายของแต่ละกลุ่มในขณะที่นโยบายเงินผันของรัฐบาลกำลังจะออกมานั้นก็มีอยู่ แต่ไม่มีผลอย่างใดต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีความตั้งใจอย่างแน่วแน่แล้วว่า จะต้องดำเนินการตามนโยบายนี้ให้ได้ แม้ว่าจะมีการคัดค้านจากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็พยายามชี้แจง แก้ไข และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้เกิดความถูกต้องจนทุกฝ่าย

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 850-851.

ยอมรับและสามารถนำไปปฏิบัติได้ สำหรับประเด็นที่ได้รับการคัดค้านจากกลุ่มต่าง ๆ พอสรุปไว้ดังนี้

1. เงินที่นำมาใช้มีจำนวนมหาศาล แต่เกรงว่าผลตอบแทนจากโครงการจะไม่คุ้มค่า เพราะกระจายเงินไปทั่วประเทศ ทำให้แต่ละท้องถิ่น คือ ตำบล หมู่บ้าน ได้เงินไปน้อยจนไม่สามารถทำโครงการได้อย่างเต็มที่ ผลงานที่ได้มาจึงไม่คุ้มกับเงินจำนวนที่ทุ่มออกไป และไม่มีการจัดอันดับความเร่งด่วนของโครงการ
2. เงินที่จ่ายออกไปนี้มีจำนวนมากและกระจายไปทั่วไป ทำให้ไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินได้อย่างทั่วถึง โอกาสของการทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงทำได้ง่าย
3. นโยบายที่ทำไปนี้เป็นการศึกษาเสี่ยงเสียมากกว่าความมุ่งหวังที่จะช่วยเหลือประชาชนอย่างแท้จริง โดยมองกันว่านโยบายนี้จะล้มเหลวมากกว่าได้ผล
4. นโยบายนี้ออกมาเพื่อจ้างแรงงานในท้องถิ่นให้ทำงาน แต่ผลออกมากลับไปทำลายระบบพัฒนาชุมชนที่เคยทำกันมา ทำให้ความร่วมมือร่วมใจของประชาชนที่เคยทำกันมาก่อน อย่างเช่น วัฒนธรรมการลงแขกต้องเสียไป ประชาชนจะไม่ยอมร่วมแรงกันทำงานโดยไม่มีผลตอบแทน
5. เงินที่จะนำมาใช้ตามโครงการนี้เป็นเงินคงคลัง เมื่อจะนำเงินคงคลังออกมาใช้จึงได้รับการคัดค้านว่าจะทำให้เงินขาดคลัง จนรัฐบาลต้องออกกฎหมายเพื่อนำเงินคงคลังจำนวนนี้ออกมาใช้จนได้
6. บุคคลากรที่จะดำเนินการตามนโยบายนี้ไม่ว่าจะเป็นประชาชน สภาตำบล และข้าราชการ ยังไม่มีความพร้อมและการเตรียมการกันมาก่อน จึงเกรงกันว่าการดำเนินการจะไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควร
7. นโยบายนี้ก่อให้เกิดปัญหาทางการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ นโยบายนี้จะจัดสรรเงินให้เฉพาะตำบลที่อยู่นอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล ทำให้ประชาชนที่อยู่นอกเขตเกิดความน้อยเนื้อต่ำใจว่าไม่ได้รับการช่วยเหลือจากประชาชน

การดำเนินการของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎร

ในการต่อสู้ของรัฐบาลในสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายเงินผันนี้ เป็นการตอบข้อซักถามของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ต่อ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ หลังจากที่นำนโยบายแถลงเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว ซึ่งมีประเด็นในด้านต่าง ๆ มากมาย ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินผันและสภาพค้ำบลนั้นก็ถูกพรรคฝ่ายค้านอภิปรายคัดค้านว่าจะทำไม่ได้ เป็นการนำเงินออกไปแจกเพื่อการหาเสียง และเงินที่ส่งออกไปนี้จะไปเข้าธนาคารที่นายกรัฐมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ แทนที่จะนำเอาเงินจำนวนนี้ไปส่งเสริมทางด้านการศึกษา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงตอบในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และแนวทางในการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

". . . สำหรับสภาพค้ำบลนะครีบ ที่ท่านหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ท่านได้กล่าวว่าจะเอาเงิน 2,500 ล้านบาท ออกไปแจก ว่าท่านรัฐบาลไหนก่อนมาก็ไม่รู้ ดูเหมือนจะเป็นรัฐบาลท่านจอมพลถนอม เคยทำมาแล้ว เป็นการหาเสียง เรามานั่งกันอยู่นี้ เรามานั่งทำอะไร ที่เราบอกว่าเราทำเพื่อประโยชน์ให้ประชาชน เราก็ต้องการทำจริง ๆ เสร็จแล้วท่านก็เป็นผู้แทน ผมก็เป็นผู้แทน ทำประโยชน์ให้เขาได้ เราก็ได้เสียงใช้ใหม่ มันก็ทุกคนแหละ พรรคประชาธิปัตย์เองในฐานะเป็นพรรคการเมืองก็อยากได้เสียง ไม่อยากได้เสียงจะมาเป็นพรรคการเมืองทำไม ถึงเวลาเลือกตั้งไม่มีเสียง ไม่มีใครเขาเลือกก็จบกัน กระผมเป็นหัวหน้าพรรคการเมือง กระผมก็อยากได้เสียงให้พรรคกระผม พรรคอื่น ๆ ที่นั่งอยู่นี้ก็เหมือนกันหมด เงิน 2,500 ล้านบาทนี้ ขอยืนยันว่าเรามีจะจ่าย จ่ายไปเพื่อให้สภาพค้ำบลเขาได้ประโยชน์ เพื่อตัวของเขาเอง ตามความปรารถนาของเขา ทุกวันนี้ท่านทั้งหลายที่ใกล้ชิดกับสภาพค้ำบลก็ทราบดี ตั้งสภาพค้ำบลขึ้นมาตอนแรก รัฐบาลท่านจอมพลถนอมเหี่ยวเอาเงินไปแจกนั้นนะ เอาออกเอาใจหุหุหุทำให้มีละ 10,000 บาท ก็ไม่พอทำอะไรอยู่แล้ว จะไปทำอะไรรับปีละ 10,000 บาท มาปีที่ 2 ซักจะเห็นเสียงหนักแล้ว ไม่รู้ใครช่วยคอนั้นละ ลดมาเหลือปีละ 5,000 บาท เลยจบกันไม่ต้องทำอะไรทั้งสิ้น กระผมไม่เชื่อว่าเอาเงิน 2,500 ล้านบาทนี้ไปเฉลี่ยในจำนวนเท่าเทียมกัน อย่างนั้น แต่จะส่งออกไปตามความต้องการตามที่เห็นว่าจำเป็นมากน้อยสุดแล้วแต่ แล้วก็คงจะต้องใกล้เคียงกัน เพื่อไม่ให้สั้นหน้า แต่ว่ามันก็มีพิเศษได้บ้าง แล้วให้มันไปคอยคูกอยชักนำให้เข้าไปในทางที่ถูก แต่ว่าสภาพค้ำบลจะต้องเป็นผู้วินิจฉัยว่า เขาต้องการอะไร เขาอยากได้อะไร เรามีเงินให้เขาทำตามนั้น ปัญหาของเรา 40 ปี มาแล้วนั้น คืออะไร เราพูดกันมาว่าเราเป็นประชาธิปไตย ประชาธิปไตยแปลว่าอะไร แปลว่าอำนาจอยู่กับปวงชน เคยมีบ้างไหมที่ปวงชนถึงระดับตำบลมีอำนาจจะตัดสินใจอะไรเกี่ยวกับตัวเอง ตัดสินใจเกี่ยวกับตัวเอง ไม่เคยเลย ไม่เคยมีแม้แต่ครั้งเดียว จะเป็นใครก็ตามที่อยู่ในสถานที่มาเป็นรัฐบาล เป็นคนกำหนดตัดสินใจให้ทั้งสิ้น เขาไม่ได้รู้เรื่องราวอะไรด้วย แต่คราวนี้เป็นครั้งแรกที่ประชาชนชาวไทยทั่วประเทศ แม้แต่อยู่ตามตำบลจะได้ตัดสินใจ ทำให้ไม่ถึงต้องตำบล เพราะคนในตำบลนั้นมีน้อย

พอที่จะแสดงความคิดเห็นออกมาให้ปรากฏได้ ไม่ต้องไปอะไรกันละ ใต้ตามกันได้ พดกัน
 รู้เรื่อง เขาออกมาต้องเป็นความประสงค์อันแท้จริงของเขา แล้วก็เงินที่จะจ่ายไปนั้นจะจ่าย
 ไปทันที ถ้าหากว่าสภานักธุรกิจไว้วางใจ เพราะถุคุณนี้เป็นถุคุณแล้งว่างไว้ว่างนา อย่างในภาค
 อีสาน คนไม่มีงานทำ ท่านสมาชิกทั้งหลายก็เคยเห็นคนอีสานพอเสร็จงานของตนเองแล้วต้อง
 อพยพเร่ร่อนไปทำงานที่อื่นทำ นึกหรือว่าเขาชอบทำอย่างนั้น ใครบ้างอยากจากบ้านจากช่อง
 ของตัวเองทั้งบ้านทั้งช่องทั้งคนเฒ่าคนแก่ หมูหมาไก่ไว้ให้ใครก็ไม่ว่า ต้องเร่ร่อนออกมา
 ทำงานทำในภาคกลางในภาคอื่นที่เขาจ้างให้ทำ เขาต้องการรายได้ ถ้าจ่ายเงินจำนวนนั้น
 ออกไปแล้ว ไม่ต้องทั้งบ้าน ไม่มีใครต้องเดินเร่ร่อนทนทุกข์ทรมานต่อไปในเมืองไทย ในตำบล
 นั้นมีงานให้ทำในยามแล้ง ตำบลต้องการชุดคลองส่งน้ำ ต้องการทำให้เมืองผ่าย สดแล้วแต่สภาพ
 ท้องที่ ทำเหมือนผ่ายไม่ได้ ทำน้ำไม่ได้ น้ำไม่มี อย่างน้อยตัดถนนก็ยังมี ปรับถนน ตัดถนน
 สร้างโรงเรียน แล้วแต่จะต้องการ เงินมีให้ทำ เงินนั้นจ้างคนทำงานภายในตำบลได้ มีงาน
 ทำตลอดไปจนถึงหน้านาใหม่เริ่มทำนา แล้วการที่เขาจะทำงานในครั้งแรกนี้ จะเป็นทางที่
 รัฐบาลได้ทราบความประสงค์ของแต่ละตำบลว่า เขาจะทำอะไร เขาต้องการอะไร เขา
 อยากได้อะไร เราจะเก็บข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับเข้ามาารวมกันในกรุงเทพฯ แล้วนั้นแหละ จะ
 เอามาประมวลกันตั้งแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจขึ้นใหม่ให้ถูกกับความประสงค์ของประชาชนอย่าง
 แท้จริง ไม่ใช่แผนพัฒนาที่นักวิชาการคิดขึ้นบนโต๊ะ ไม่ใช่แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่ข้าราชการส่วน
 ภูมิภาคยกเมฆส่งข้อมูลเข้ามาเพราะไม่เคยตรวจท้องที่ ไม่ใช่ทำอะไรทั้งนั้นทั้งสิ้น เราจะทำ
 อย่างสุจริตจริยธรรม เพราะฉะนั้นเงินที่จะแจกไปนี้ครับ กระผมยอมรับเป็นการหาเสียง แต่
 ถ้าท่านกรุณาไว้วางใจกระผมแล้วครั้งนี้เป็นการหาเสียงให้ท่านทุกคนที่นั่งอยู่ที่นี้ 269 คน ไป
 เลือกตั้งอีกที่กระผมรับรองได้แน่ กระผมจะออกไปหาเสียงให้ด้วย ขอกระผมเถอะ เคียวครับ
 ขอกระผมพูดหน่อยครับ ท่านกรุณาทักท้วงมามีประโยชน์ทั้งสิ้น สำหรับเรื่องการผันเงินไปนั้น
 ท่านก็ถามว่ารัก ท่านบอกว่าธนาคารกรุงเทพจะไปเปิดสาขาคอยรับหรือนี่มันก็น่าคิด นั่งกันอยู่นี่
 ก็กรุงเทพฯ สองคน คนนี้กรุงเทพฯ เฉย ๆ คนนี้กรุงเทพฯพาณิชย์การ หลุดมาจากเบ๊จกั๊งนั้น
 ลาออกมาหลายวันแล้ว เอละ แล้วท่านก็บอกว่าทำไมไม่ส่งเสริมสหกรณ์เลย กระผมอยาก
 จะขอประธานทราบเรียนว่า สหกรณ์นั้นมีอยู่แล้ว แล้วเป็นหน้าที่ของทางกระทรวงเกษตรและ
 สหกรณ์ จะต้องเสริมสร้างต่อไปจนครบทุกแห่งที่จะพึงมีสหกรณ์ได้ เวลานี้ก็มีมากอยู่แล้ว แต่
 ทำไมไม่เล่าสหกรณ์มันถึงชะงักงัน ทำไมถึงมีแล้ว ก็อ้างกันว่าเห็นบ้ายสหกรณ์ แมวสักตัวหนึ่งก็
 ไม่เห็นมีบนสำนักงาน ไม่เชื่อผ่านรถไปดู ทำไมครับสหกรณ์ขยายไม่ออก เหตุเคียวครับไม่มี
 เงิน ชาวบ้านจะมาขอช่วยเหลืออะไร สหกรณ์ก็ให้ไม่ได้ ดอกเบี้ยก็แพง นี่แหละครับเป็น
 วัตถุประสงค์ของการผันเงินออกต่างจังหวัด เอาไปทำไม ไปให้สหกรณ์ แล้วก็ไม่ใช่สหกรณ์
 เท่านั้น สถาบันการเงินทุกอย่างในต่างจังหวัด เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์
 กลุ่มเกษตรกร กลุ่มชาวนา ผมจะผันไปให้หมด เบ๊จกั๊งกรุงเทพฯกับกรุงเทพฯพาณิชย์การไม่ต้อง
 ท้วง มีสาขามากอยู่แล้วทุกจังหวัด ตามท่านผู้แทนได้ คนไหนจะเป็นลูกหนี้กันอยู่หรือไม่ ผมไม่
 ทราบละ แต่ว่าถามคุณได้มีเกือบทุกจังหวัดก็ว่าได้ แต่อาจจะไม่ทุกอำเภอ แต่ธนาคารอื่นเขา
 ก็มี และธนาคารเหล่านี้ที่อยู่ในกรุงเทพฯ ถ้าต้องการจะเปิดสาขาที่ไหน การธนาคารให้ทั่วถึง
 ผมจะให้อนุญาต ที่ไหนไม่มีธนาคารไปเปิดสาขา คนในท้องถิ่นจะขออนุญาตตั้งธนาคารขึ้นก็จะ

อนุญาตอย่าได้วิตกเลย เราต้องการสถาบันการเงินสำหรับช่วยประชาชนในชนบทให้มากกว่า
 ทีเดียว นี่ขอเรียนชี้แจงอย่างนี้ . . . "31

อย่างไรก็ตาม การต่อต้านของพรรคฝ่ายค้านก็มีเฉพาะในคอนประชุมสภา ตอนแถลง
 นโยบาย และการพิจารณาพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้เงินไปพลางก่อนเท่านั้น และเมื่อทาง
 ฝ่ายรัฐบาลชนะก็เป็นไปตามระบอบประชาธิปไตยที่ฝ่ายค้านเขาก็ยอมรับ "ทางพรรคประชาธิปัตย์
 ที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน เขาก็อภิปรายคัดค้านตามหน้าที่ของเขา แต่เมื่ออภิปรายเสร็จเรียบร้อยและ
 ลงมติแล้วรัฐบาลชนะ เขาก็ไม่ได้ขัดขวางอะไรอีก"32

นอกจากนี้แล้ว นายบุญชู โรจนเสถียร ได้กล่าวถึงสิ่งที่ทำให้พรรคร่วมรัฐบาลและ
 พรรคฝ่ายค้านยอมรับในนโยบายนี้ว่า

"พรรคฝ่ายค้านต้องยอมรับไปตามวิถีทางของประชาธิปไตยคือเสียงข้างมาก ทางฝ่ายรัฐบาล
 ที่แรกก็มองอะไรไม่เห็น แต่เขาก็คิดว่าแนวนโยบายอย่างนี้ก็คงมีผลทำให้ประชาชนได้เงินได้
 ทองไปใช้สอย ในระยะแรก ๆ จะมีประโยชน์แน่นอน ก็ยังมองไม่เห็นในเรื่องว่าเกี่ยวกับ
 ระบอบประชาธิปไตยยังงั้นนักหรอก แต่ก็ได้รับคำชี้แจงจากพวกเราที่จริง แต่ก็คงจะมองไม่
 เห็นชัด ที่เห็นชัด ๆ ก็คือ เงินก้อนนั้นมีกระจายออกไปทั่วทุกหมู่บ้าน ตำบล ก็คงจะเป็น
 ประโยชน์ที่จะทำให้ชาวบ้านมีรายได้เพิ่มขึ้น ก็คงมีผลทำให้ได้รับความนิยมน ได้รับคะแนน
 เสียงดีขึ้น เขามองเห็น ก็เลยทำให้เขาสนับสนุนเห็นด้วย"33

ทางด้านพรรคร่วมรัฐบาลได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการคัดค้านนโยบายนี้ว่า ทำได้ลำบาก
 มาก ในส่วนของพรรคฝ่ายค้าน เมื่อมีการผันเงินออกไป หากไปค้าน ก็กลัวจะเสียคะแนนนิยม
 นายอนันต์ ภักดีประไพ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"อันนั้นกระแสนั้นแรงด้วย แล้วเขามองเพียงแต่ว่าการเอาเงินไปให้ แต่เขาไม่ได้มองว่า
 ต้องเสียเงินไปเท่าไร ต้องไปกู้เงินมาเพื่อที่จะแตกไปกระจายไปไม่มีประโยชน์ ถ้าเขาจะ
 ค้านในแง่ที่ว่ารวมทุนก้อนใหญ่ ๆ ทำโรงงานขึ้นมา เป็นต้น แต่นโยบายอันนี้เป็นนโยบายที่
 แผลมคมมาก ค้านลำบาก ฝ่ายค้านไม่ได้มองอย่างนี้ แต่มองว่าค้านแล้วจะเสียคะแนน ว่ากัน

31 สละ ลิขิตกุล, คึกฤทธิ์ในสภา (กรุงเทพมหานคร: ก้าวหน้าการพิมพ์
 หน้า 196-202.

32 สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

33 สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, 24 ตุลาคม 2529.



ตามจริงแล้ว การที่ไม่เห็นด้วย กลัวว่าพรรครัฐบาลจะมีหน้าเกินไป เพราะถูกใจประชาชนเหลือเกิน . . . "34

ส่วนพรรคร่วมรัฐบาลที่ให้การสนับสนุนนโยบายนี้ก็เพราะมีการต่อรองเพื่อเข้าร่วมรัฐบาลเท่านั้น ไม่ได้คิดคัดค้านหรือสนับสนุนในส่วนส่วนตัวนโยบายแต่อย่างใด "ในทางปฏิบัติขอเพียงแต่ให้เข้าร่วมรัฐบาลเท่านั้น ในเรื่องนโยบายยังเป็นรอง เพียงแต่ต่อรองตำแหน่งต่อรองอะไรกันเท่านั้น"35

การดำเนินการของรัฐบาลต่อข้าราชการ

เนื่องจากมีข้าราชการไม่เห็นด้วยกับการใช้เงินดำเนินงานตามนโยบายนี้ ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายนี้ให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็ว ทางฝ่ายรัฐบาลจึงต้องพยายามชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ข้าราชการ เข้าใจถึงหลักการและเหตุผลของการใช้เงิน ตลอดจนวิธีการใช้และการหาเงินมาคืน รวมทั้งการดำเนินการในแง่ของกฎหมายเพื่อให้เกิดความถูกต้องและชอบธรรม นายบุญชู โรจนเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้กล่าวถึงวิธีการดำเนินการว่า

"เรามีอำนาจตามระบอบ รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายในแนวความคิด แล้วก็ผมก็บังเอิญเป็นคนนอกที่ไม่เคยเป็นข้าราชการมาก่อน ก็ถือว่าให้วิธีการทำงานโดยยึดเอาจุดหมายหรือวัตถุประสงค์เป็นหลัก ต้องหาทางแก้ปัญหาหรืออุปสรรคต่าง ๆ นี้ให้มันผ่านพ้นไปได้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น เป็นหน้าที่ของผู้บริหาร เราก็ต้องหาทางที่จะแก้หรือขจัดอุปสรรคก็ว่าลวงอุปสรรคให้ได้ ที่เขาว่า อุปสรรคว่าเงินไม่พร้อมก็ดี กฎหมายไม่ได้มอบหมายให้ไว้ที่จะใช้เงินก่อนนี้ไว้ไว้แต่จะได้รับการอนุมัติจากสภาก่อนก็ดี ก็เป็นสิ่งที่เราจะต้องทำให้ได้ครบถ้วน ตามกฎเกณฑ์แล้วก็ชี้ให้เขาเห็นว่าเงินคงคลังที่เอาไปใช้นั้น ถึงขั้นสุดท้ายแล้วเราจะทำให้เงินนั้นมันเหลือมากกว่าก่อนที่จะเอาไปใช้ เพราะว่าเราจะต้องหาผลได้กลับเข้ามาแล้วการใช้เงินคงคลังก่อนนี้ถึงแม้จะเป็นตั้ง 2,500 ล้าน มันไม่ได้จ่ายไปในวันเดียว จ่ายทยอยไปเรื่อย ๆ ในระหว่างจ่ายทยอยไปเรื่อย ๆ นั้น รายได้ของคลังก็เข้ามาเรื่อย ๆ เหมือนกัน ฉะนั้นก็ไม่น่าจะมีปัญหาเงินทองจะขาดคลัง เงินสดในมือคือเงินคงคลังนี้ก็ยังมีจะ

34 สัมภาษณ์ อนันต์ ภักดีประไพ, 19 สิงหาคม 2529.

35 เรื่องเดียวกัน.

มีปริมาณพอที่จะจับจ่ายใช้สอยในงานราชการแผ่นดินได้โดยไม่มีอะไรเป็นอุปสรรค เราพยายามชี้ให้เห็นวิธีการบริหารของเรา เราจะบริหารออกมาเป็นช่วง ๆ ยังไง ทำ cash flow ให้เขาเห็น นั่นเป็นวิธีที่เราทำให้เขายอม เขามองเห็น ในเรื่องกฎหมาย จะต้องทำให้ถูกต้องยิ่งๆ เราก็ทำตาม รัฐสภาที่อนุมัติมันก็สำเร็จ อุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ในตอนแรกก็ถูกก้าวล่วงไปจนครบถึงได้ ครบแต่ก็ยอมรับในตอนแรก ๆ ด้วยความผิใจ แต่เมื่อทำไปแล้วในระยะหนึ่งก็พอมองเห็นว่า จริงตามที่เขาวาง เงินคงคลังไม่ได้สูญเสียวะไรไป ไม่ได้หาย ไม่ได้ลดน้อยลงไป บริหารงานกันในลักษณะซึ่งความจริงไม่ได้ติดตามคุณตัวเลขกันอย่างใกล้ชิด ส่วนเรื่องการดูเป็นจุด ๆ ของเราสามารถจะดูได้หมดทั้งระบบ"³⁶

ในส่วนที่ต้องดำเนินการกับสภาพพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทางฝ่ายรัฐบาล เห็นว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ เรื่องนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการไม่เกี่ยวกับการจัดทำแผน หรือโครงการอย่างใด สภาพพัฒนาฯ จึงไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ รัฐบาลจึงมองไม่เห็นความสำคัญและมองข้ามหน่วยงานแห่งนี้ไป ดังคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเรื่องนี้ว่า

"สภาพพัฒนาฯ ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายนี้ ผมมีไว้เตะเล่น เวลามีเรื่องที่ผมไม่สนใจเข้ามา ผมจะส่งเรื่องไปให้สภาพพัฒนาฯ จะได้ไม่ต้องมาเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะถ้าเรื่องไหนเข้าสภาพพัฒนาฯ แล้วเรื่องก็จะเจียบหายไปเลย ใช้เวลาพิจารณานาน ผมจะได้คิดได้ทำเรื่องอื่นที่ผมสนใจไปก่อน กว่าเรื่องจะรื้อฟื้นขึ้นมาพิจารณาอีกครั้งก็หมดความสำคัญแล้วผมก็ลืมไปแล้ว"³⁷

ส่วนทางด้าน นายบุญชู โรจนเสถียร ได้กล่าวถึงวิธีการดำเนินการกับสภาพพัฒนาฯ ซึ่งสามารถข้ามหน่วยงานนี้ได้ ผิดกับในสมัยปัจจุบันที่สภาพพัฒนาฯ มีบทบาทและอำนาจมากจนนักการเมืองไม่กล้าแตะต้องเท่าใด ตรงข้ามกลับต้องเป็นฝ่ายเข้าไปจ้อมากกว่า เพราะกลัวว่าแผนงานหรือนโยบายของตนจะถูกสภาพพัฒนาฯ ยับยั้ง แต่ในสมัยนั้นไม่ได้เป็นเช่นนั้น นายบุญชู โรจนเสถียร ได้กล่าวถึงวิธีการดำเนินการที่ได้ผลนั้นว่า

"คือว่าแผนงานต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งสภาพพัฒนาฯ เป็นผู้กำหนดเป็นผู้ทำ ขึ้นนั้น มันมีบางเรื่องที่มีข้อผูกพันทำต่อเนื่องกัน แต่สิ่งซึ่งเราจะทำใหม่นี้ไม่เกี่ยวกับกับแผนการที่เขาอยู่เดิม เราก็ไม่จำเป็นต้องไปวุ่นไปวายเป็นอะไรกับเขา ข้ามเขาไปได้เลย เพราะ

³⁶สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, 24 ตุลาคม 2529.

³⁷สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

ว่าเราไม่คิดหวังที่จะว่าจะทำอะไร โคนย้อนไปให้เขาเป็นผู้วางโครงการ เราวางของเราเอง เราจัดแผนของเราเอง ก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยสภาพัฒน์ฯ แต่ถ้าเราวางไม่เป็นเราจะต้องพึ่งเขา ไม่ว่าจะป็นงานใหม่ที่เราจะคิดทำ เราก็ต้องหันไปหาเขาอีก เขาก็จะต้องมาเป็นคนกำหนด คนวางแผน แล้วเขาก็อาจจะวิเคราะห์ความเป็นไปได้หรือไม่ได้ด้วย ก็ไม่ดี เขาก็จะขวางไว้ตั้งแต่แรก ก็เหมือนสมัยนี้ที่ทำงานเองไม่เป็น"³⁸

การดำเนินการของรัฐบาลที่ทำแผนทำโครงการเองตั้งกล่าว ทำให้รัฐบาลไม่ต้องไปพึ่งสภาพัฒน์ฯ เลยแม้แต่น้อย ในการดำเนินการของรัฐบาลเช่นนี้ ทำให้สภาพัฒน์ฯ ขณะนั้นไม่พอใจ และแสดงความไม่เห็นด้วยออกมา "ครับไม่พอใจ ก็บังเอิญเราเปลี่ยนคน จากค็อกเตอร์ กฤษ เปลี่ยนเป็น คุณเสนาะ อุณากร"³⁹

สรุป

สิ่งที่รัฐบาลได้ดำเนินการไปเพื่อให้ฝ่ายต่าง ๆ ยอมรับนั้น ได้ดำเนินการทั้งทางด้านการเมือง กฎหมาย การชี้แจงเหตุผล ด้วยความตั้งใจอย่างแน่วแน่ที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนที่มีอยู่ให้บรรเทาเบาบางลง และใช้สถานการณ์ความวุ่นวายที่มีอยู่ในขณะนั้นเป็นข้ออ้างในความเร่งด่วนของนโยบายที่จะต้องเร่งทำเพื่อแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้น กล่าวคือ ในส่วนของการคัดค้านจากพรรคฝ่ายค้าน ทางรัฐบาลเอาชนะตามครรลองของประชาธิปไตยด้วยมติในสภา ทั้งในการแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภา และการลงมติเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้เงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 ซึ่งทำให้พรรคฝ่ายค้านยอมรับตามมติของสภา ในส่วนของข้าราชการที่คัดค้านเกี่ยวกับการนำเอาเงินคลังมาใช้ตามโครงการนี้ก็ยอมรับเมื่อร่างพระราชบัญญัติการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลฉบับดังกล่าวผ่านสภา นอกจากนี้รัฐบาลยังต้องชี้แจงเหตุผลให้ทุกฝ่ายเข้าใจและยอมรับความจำเป็นในการใช้นโยบายเงินผันผ่านเมืองกำลังวุ่นวายไปทั่ว จากการเดินขบวน การชุมนุมประท้วงของชาวนา กรรมกร และกลุ่มพลังต่าง ๆ มากมายหลายกลุ่มที่เรียกร้องให้รัฐบาลเร่งแก้ไขปัญหาของชาวไร่ชาวนา กรรมกร อย่างเร่งด่วน หากไม่รีบเร่งแก้ไขความวุ่นวายจะ

³⁸ สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, 24 ตุลาคม 2529.

³⁹ เรื่องเดียวกัน.

ขยายตัวขึ้นเป็นการจลาจลขึ้นได้ เมื่อทุกฝ่ายเห็นปัญหาและเข้าใจจุดมุ่งหมายของรัฐบาลแล้ว ทุกฝ่ายก็ต้องยอมรับให้รัฐบาลเร่งรีบดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาให้แก่ชาวไร่ชาวนาก่อนเป็นอันดับแรก เพราะกำลังประสบความเดือดร้อนอย่างหนัก รัฐบาลจึงสามารถดำเนินการตามนโยบายได้