

ชื่อ

นางสาวอรพรรณ กุลพรพันธ์

วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชาการปกครอง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2553

ชื่อเรื่อง

ผลประโยชน์ทับซ้อนภายในนโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

(THE CONFLICT OF INTEREST WITHIN JAPAN-THAILAND ECONOMIC PARTNERSHIP AGREEMENT-JTEPA)

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และผลประโยชน์ทับซ้อนที่กลุ่มนี้จะได้รับจากนโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) การวิจัยได้ใช้แนวคิดและทฤษฎีคือ หนึ่ง แนวคิดเรื่อง โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่ สอง ทฤษฎีทุนนิยมผูกขาดครอบครองอำนาจรัฐและทุนนิยมแบบพวกพ้อง และสาม แนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งเครื่องมือที่ใช้ในการรวบรวมข้อมูลประกอบด้วยการศึกษาข้อมูลเอกสารและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่รัฐและสมาชิกกลุ่ม FTA Watch

ผลการศึกษาพบว่าภายใต้นโยบาย JTEPA ก่อให้เกิดการทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องเสียไปเพื่อแลกกับผลประโยชน์ของกลุ่มทุนในพรรคซึ่งก็คือกลุ่มเกษตรกร ซึ่งเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมทั้งเทคโนโลยี ศักยภาพ โอกาสและอำนาจในภาครัฐ ทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ทางการค้า คือ หนึ่ง สินค้าไก่ สอง สินค้ากุ้ง สาม ผลไม้ และสี่ ช่องทางการสร้างแบรนด์ CP ในตลาดญี่ปุ่น ที่จะสร้างรายได้มหาศาลให้แก่กลุ่มนี้ ส่วนผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องเสียไปก็คือ หนึ่ง สินค้าข้าว ที่รัฐบาลยอมถอนสินค้าข้าวออกจากการเจรจาเพื่อแลกกับการส่งออกสินค้าไก่ กุ้งและอาหารแปรรูป สอง การเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าขยะพิษเข้ามาในไทย สาม สิทธิบัตรจุลชีพที่เปิดโอกาสให้ญี่ปุ่นเข้ามาเป็นเจ้าของสารพันธุกรรมที่มีถิ่นกำเนิดในไทย โดยรวมนอกจากผลประโยชน์สาธารณะที่เป็นรูปธรรมที่สูญเสียไปแล้ว นโยบาย JTEPA ยังอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสาธารณสุขของไทยด้วย ซึ่งทั้งหมดเป็นค่าใช้จ่ายที่แลกกับผลประโยชน์ที่กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับ

Abstract

This thesis aims to study the relationship between the Jiravanon Group and the Thaksin Government, along with the benefit that the Jiravanon Group possibly obtained from the Japan-Thailand Economic Partnership Agreement (JTEPA). The research used the following theories as framework for the study: 1.Economic globalization and neo-liberalism; 2.State monopoly capitalism and crony capitalism; 3.The conflict of interest. The study gathered information from public documents and interviews with the relevant bureaucracy and the FTA Watch Group.

Following comprise the findings and analyses of the study. There is a conflict of interest involved with JTEPA, while private gain is detected on the part of the Jiravanon Group. The Jiravanon Group is a large corporation with high food production technology; and it is known to have supported the Thai Rak Thai Party. As a result, the Group manages to acquire business advantages from the trade of its main products, consisting of chickens, shrimps, and fruits, as well as the opportunity in brand building in the Japanese market. These result in a large amount of yearly income of the Company. On the other hand, there are losses of the following public interest. First, Thailand agreed to remove rice products out of trade negotiation under JTEPA, in exchange for the export of chickens, shrimps, and processed foods. Second, some import of hazardous waste is allowed into Thailand. Third, The Japanese are allowed to patent micro-organisms originated in Thailand. In overall, aside from the losses of tangible benefits on the part of Thailand, the Thai public health and ecology are possibly affected by JTEPA. These are the costs of benefit possibly gathered by the Jiravanon Group.

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำเขตการค้าเสรี โดยเฉพาะ รัฐบาลภายใต้การบริหารของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ที่ได้มีนโยบายเชิงรุกในการขยายความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและสร้างพันธมิตรที่แน่นแฟ้นกับประเทศคู่ค้า โดยเน้นการเจรจาทวิภาคี ที่ให้ความสำคัญลำดับต้นกับประเทศที่เป็นหรือมีแนวโน้มที่จะเป็นตลาดใหญ่และตลาดใหม่ของไทย แต่เนื่องจากรัฐบาลชุดนี้ถูกมองว่าเป็นพรรคของนายทุนหรือรัฐบาลของนายทุนที่เกิดจากการรวมตัวของกลุ่มทุนขนาดใหญ่หลายกลุ่มที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ ทำให้การกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ ของรัฐบาลชุดนี้ มักถูกตั้งข้อสังเกตว่ากลุ่มทุนในรัฐบาลมีผลประโยชน์ทับซ้อนในนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ นี้หรือไม่ อีกทั้งลักษณะของระบบทุนนิยมในไทยมีลักษณะพิเศษ คือ เป็นระบบทุนนิยมผูกขาด คือ จะมีนายทุนกลุ่มใหญ่กลุ่มหนึ่งที่มีอำนาจในการควบคุมตลาด ซึ่งการดำรงอยู่ของระบบทุนนิยมนั้นเกิดจากการพัฒนาของทุนไทยตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน และข้อสังเกตจากปรากฏการณ์ทางการเมืองไทย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับนายทุน คือ ช่วงเวลาการขึ้นมาใช้อำนาจของรัฐบาลซึ่งนำโดยพรรคไทยรักไทยที่ชนะการเลือกตั้งใน พ.ศ.2544 ที่มี พ.ต.ท.ทักษิณ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น ปรากฏการณ์ทางการเมืองได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยยะสำคัญพอสมควร เมื่อพบว่าพรรคไทยรักไทยมีองค์ประกอบแกนหลักเป็นกลุ่มทุนผูกขาดของประเทศ

ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น จัดได้ว่าเป็นความตกลงระดับทวิภาคีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะญี่ปุ่นถือเป็นประเทศพัฒนาแล้วในทวีปเอเชีย รัฐบาลสมัย พ.ต.ท.ทักษิณ กล่าวได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการริเริ่มและริบเร่งผลักดันความตกลง JTEPA โดยเฉพาะข้อตกลงภาคการเกษตรขึ้นมาเจรจาเป็นอันดับแรก แต่กลับยอมแลกสินค้าข้าวที่เกษตรกรไทยส่วนใหญ่จะได้ประโยชน์เพื่อแลกกับสินค้า ไข่ กุ้ง และอาหารแปรรูป ที่กลุ่มทุนขนาดใหญ่เป็นผู้ได้ประโยชน์ และในขณะนั้นยังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นเรื่องขยะมีพิษกับสิทธิบัตรจุลชีพที่ยังคงเป็นข้อถกเถียงอยู่ แต่รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ยังคงเดินหน้าจัดทำความตกลงต่างๆ ที่มีเสียงคัดค้านจากภาคประชาชน ทั้งนี้ ก็เพื่อให้ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดภาคการเกษตรให้กับไทย ซึ่งการกระทำของรัฐบาลในขณะนั้นถูกตั้งข้อสังเกตว่าเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนภายในพรรคหรือไม่

โดยเฉพาะกลุ่มเกษตรกรของนายธนินท์ เจียรวนนท์ นักธุรกิจผู้เป็นเจ้าของ “กลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์หรือ CP” ที่มีเครือข่ายธุรกิจกว้างใหญ่ โดยเฉพาะในธุรกิจอุตสาหกรรมเกษตร ดังนั้นข้อสงสัยเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนของกลุ่มเกษตรกรภายในความตกลง JTEPA จึงเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากความตกลงนี้อาจเป็นเพียงความตกลงหนึ่งที่จัดทำขึ้นเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจที่มีเครือข่ายกว้างขวาง ทั้งในแวดวงธุรกิจเอกชน รวมถึงแวดวงการเมืองในขณะนั้นอย่างเครือเจริญโภคภัณฑ์ (CP) โดยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ได้นำเรื่องผลประโยชน์ของเกษตรกรมาใช้เป็นเพียงข้ออ้างหนึ่งเพื่อสร้างความชอบธรรมในการเจรจาเพื่อให้เกิดเป็นความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นเท่านั้น

2. คำถามของการวิจัย

จากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกลุ่มเกษตรกรที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงนำมาสู่คำถามในการวิจัยที่ว่านโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ที่จัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเกษตรกรกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ อย่างไร และความสัมพันธ์ดังกล่าวนำมาซึ่งผลประโยชน์ทับซ้อนในความตกลง JTEPA อย่างไรบ้างของกลุ่มนี้ โดยจะพิจารณาภาคการเกษตรโดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารที่กลุ่มเกษตรกรได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากความตกลงนี้

3. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 3.1 เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในการจัดทำนโยบาย JTEPA
- 3.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับกลุ่มเกษตรกร
- 3.3 เพื่อศึกษาการได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มเกษตรกร ในนโยบาย JTEPA

4. สมมติฐาน

กลุ่มเกษตรกรกับรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร มีความสัมพันธ์กันภายใต้โครงสร้างรัฐที่มีคุณลักษณะเป็นทุนนิยมผูกขาดครอบครอง อำนาจอรัฐ และทุนนิยมแบบพวกพ้อง ที่นำมาซึ่งผลประโยชน์ทับซ้อนในความตกลง JTEPA ที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มเกษตรกรมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณะ

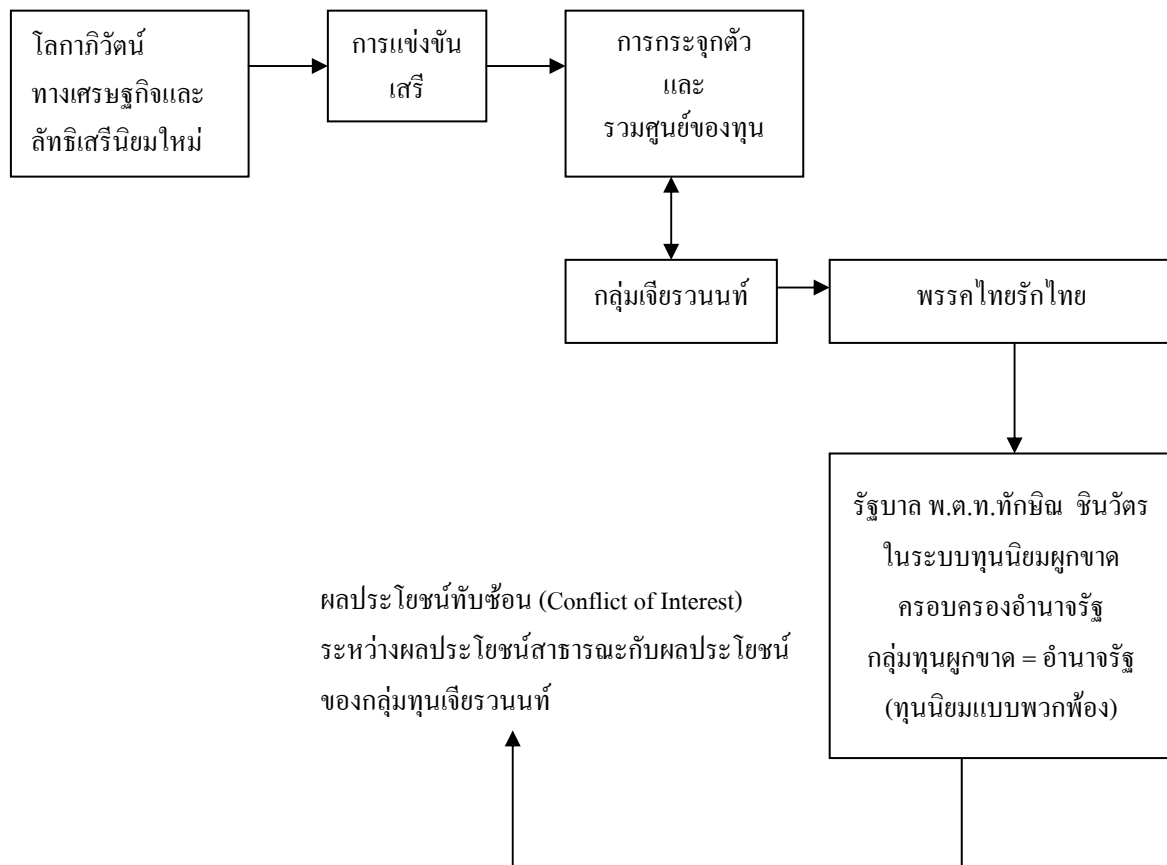
5. แนวคิด ทฤษฎีและกรอบในการวิเคราะห์

แนวคิดและทฤษฎีที่นำมาศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเจีรวนนท์กับรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร รวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนที่เกิดขึ้นภายในความตกลง JTEPA คือ

หนึ่ง แนวคิดเรื่องโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่

สอง ทฤษฎีทุนนิยมผูกขาดครอบครองอำนาจรัฐและทุนนิยมแบบพวกพ้อง และ

สาม แนวคิดเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์เพื่อนำมาอธิบายการจัดทำนโยบาย JTEPA ภายใต้แบบจำลองกรอบความคิดดังต่อไปนี้



ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทยญี่ปุ่น

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจและลัทธิเสรีนิยมใหม่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการแข่งขันเสรีขึ้น ระบบทุนนิยมที่มีการแข่งขันเสรีจะนำไปสู่การเกิดการกระจุกตัวและรวมศูนย์ของทุน (Concentration and Centralization) สิ่งเข้ามาแทนที่การแข่งขันเสรีก็คือการผูกขาด (Monopoly) ของกลุ่มนายทุนผูกขาดซึ่งมี พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นแกนนำที่เข้ามาจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งก็คือ พรรคไทยรักไทยและลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบรัฐสภาเพื่อครอบครองอำนาจรัฐ โดยกลุ่มทุนเหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะทุนนิยมแบบพวกพ้อง (Crony Capitalism) กล่าวคือ กลไกตลาดเสรีซึ่งเป็นปัจจัยภายนอก (External) ที่มีอยู่เมื่อนำเข้ามาในไทยผ่านการใช้อำนาจของรัฐซึ่งเป็นปัจจัยภายใน (Internal) ได้ก่อให้เกิดการบิดเบือนกลไกตลาดเสรีที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มทุนผูกขาดในรัฐบาล และถึงแม้การค้าเสรีจะเน้นการแข่งขันที่เท่าเทียมกันแต่ระบบทุนนิยมในไทยภายใต้การบริหารของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ กลับนำมาบิดเบือนด้วยการเข้ามาจัดการอำนาจทางการเมืองเพื่อออกนโยบาย (Policy) ที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนทำให้การแข่งขันไม่เป็นไปตามกลไกตลาดอย่างแท้จริง ดังนั้นในการกำหนดนโยบาย JTEPA ของรัฐบาลที่มุ่งเน้นการเจรจาในภาคการเกษตรเป็นหลัก จึงสะท้อนให้เห็นถึงผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interest) ระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของกลุ่มเจียร์วนนท์ซึ่งเป็นกลุ่มทุนผูกขาดในรัฐบาลในรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบาย (policy-based corruption)

6. ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เป็นการวิจัยในเชิงคุณภาพ (Qualitative Methodology) มีการนำเสนอข้อมูลแบบพรรณนาเชิงวิเคราะห์ (Analytical Description) และใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary research) และการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย JTEPA ดังนี้

6.1 แหล่งข้อมูลเชิงเอกสาร ได้แก่

เอกสารปฐมภูมิ (Primary Document) ได้แก่ หนังสือราชการ รายงานการประชุม และเอกสารที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย JTEPA เป็นต้น

เอกสารทุติยภูมิ (Secondary Document) ได้แก่ รายงานวิจัย หนังสือ บทความ แดงการณ้ข่าวที่ปรากฏในหนังสือพิมพ์และวารสารต่างๆ รวมทั้งทำการค้นคว้าจากฐานข้อมูลในอินเทอร์เน็ตและเว็บไซต์

6.2 แหล่งข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบาย JTEPA โดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้ให้สัมภาษณ์ออกเป็นสองกลุ่มคือ

กลุ่มที่หนึ่ง คือ เป็นเจ้าหน้าที่คณะเจรจาความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น โดยเน้นเฉพาะเจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานมาตั้งแต่เริ่มจัดทำนโยบายในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ได้แก่

- นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- นักวิชาการพาณิชย์ชำนาญการ กองเอเชีย กรมเจรจาการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์
- ผู้อำนวยการสถาบันนานาชาติเพื่อเอเชียแปซิฟิกศึกษา อดีตหัวหน้ากลุ่มเจรจาเปิดเสรีสินค้าในความตกลง JTEPA
- ผู้อำนวยการส่งเสริมสหกรณ์พื้นที่ 1 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กลุ่มที่สอง คือ กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชน (FTA Watch) ที่ติดตามนโยบาย JTEPA ตั้งแต่เริ่มแรกในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ เช่นกัน ได้แก่

- ผู้อำนวยการสถาบันธรรมรัฐเพื่อสิ่งแวดล้อม
- นักวิจัยประจำโครงการศึกษาและปฏิบัติการงานพัฒนา (FOCUS) สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

7. ขอบเขตการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์เล่มนี้มุ่งศึกษานโยบายความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (JTEPA) ที่จัดทำขึ้นในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยมีขอบเขตในการศึกษาดังนี้

7.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา ศึกษาขั้นการก่อตัวของประเด็นนโยบาย (Policy Formation) ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยจะเลือกศึกษาภาคการเกษตร โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารที่กลุ่มเกษตรกรที่ได้เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ที่ได้รับจากนโยบายนี้

7.2 ขอบเขตด้านเวลา การศึกษาอยู่ในช่วงเวลาการบริหารประเทศของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ.2544 – กันยายน พ.ศ.2549

7.3 ขอบเขตด้านตัวแสดงหลักที่ศึกษา

7.3.1 รัฐบาลในสมัยพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

7.3.2 กลุ่มเครือข่ายเกษตรกรของ นายชนินท์ เกียรติวงษ์ กลุ่มทุนในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

8. ผลการศึกษา

กระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจภายใต้อุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ในปัจจุบันทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับสถานะแวดล้อมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว รัฐจึงต้องตอบรับการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนในกรอบเขตการค้าเสรี (FTA หรือ EPA) ซึ่งเป็นนโยบายเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ที่มีความเชื่อมั่นในระบบทุนนิยมตลาดเสรี (Free Market Capitalism) ทั้งนี้เนื่องจากจุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการเปิดเสรีการแข่งขันก็คือต้องการที่จะทำลายการผูกขาดและลดอุปสรรคของการเข้ามาลงทุนของนายทุนรายย่อย กล่าวคือ การจัดการการค้าเสรีในแง่หนึ่งก็จะทำให้นายทุนภายในประเทศมีความเข้มแข็งเติบโตขึ้นเพราะนายทุนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นรายเล็กหรือรายใหญ่ล้วนมีโอกาสที่จะเข้ามาแข่งขันในตลาดได้เหมือนกัน แต่อีกด้านหนึ่งก็เป็นการสร้างเงื่อนไขทำนบกีดขวางการได้รับกำไรเกินปกติของภาคธุรกิจบางประเภท ซึ่งก็คือ กลุ่มทุนผูกขาด ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐโดยการเปิดเสรีย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มทุนดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยุทธวิธีที่สำคัญของการปรับตัวของกลุ่มทุนเหล่านี้ก็คือ การเข้าไปกำหนดนโยบายและกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยตรงด้วยการควบคุม

อำนาจรัฐเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มของตนเอง บริบทของการเปิดเสรีทางการค้าของประเทศไทยจึงเป็นไปท่ามกลางกลไกตลาดที่ไม่เสรี โดยมีบริบทของวิกฤติเศรษฐกิจปี 2540 ที่เป็นตัวสั่นคลอนและทำลายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนผูกขาดและนายทุนอื่นๆ เป็นผลให้กลุ่มทุนผูกขาดเริ่มปรับตัวต่อเงื่อนไขสมัยนี้

การเข้าไปครอบครองอำนาจรัฐด้วยตนเองอย่างเปิดเผยของรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร โดยจัดตั้งพรรคการเมืองซึ่งก็คือพรรคไทยรักไทยขึ้นมา และลงสมัครรับเลือกตั้งในระบบรัฐสภาเพื่อครอบครองอำนาจรัฐ จึงกล่าวได้ว่าการกระจุกตัวและรวมศูนย์อำนาจผูกขาดทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองนี้มีลักษณะเป็นระบบทุนนิยมผูกขาดครอบครองอำนาจรัฐ (State Monopoly Capitalism) ก่อให้เกิดการใช้อำนาจและกลไกรัฐซึ่งเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับกลไกของกลุ่มทุนผูกขาดที่เป็นหลักในการขับเคลื่อนและการสะสมทุน ทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐเป็นทั้งเหตุและผลของการขยายตัวของ การสะสมทุนของนายทุนผูกขาด และการเข้ามาครอบครองอำนาจรัฐของทุนผูกขาด ทำให้กลุ่มทุนเหล่านี้สามารถดำเนินการจัดการนโยบายให้เข้ากับผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ที่เป็นพวกพ้อง (Crony) ได้โดยตรง กล่าวคือรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณได้ฉกฉวยผลประโยชน์จากกระแสโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่ไหลบ่าเข้ามาผ่านอุดมการณ์เสรีนิยมใหม่ ด้วยการใช้อำนาจทางการเมืองเข้ามาบิดเบือนกลไกการค้าเสรีเพื่อออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับกลุ่มตนหรือพวกพ้องที่เป็นกลุ่มทุนผูกขาดนั่นเอง

ในการจัดทำนโยบาย JTEPA นั้น ภาคการเมืองถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยภาคราชการต้องขึ้นตรงกับภาคการเมือง การตัดสินใจในกรอบความตกลงต่างๆ นั้นต้องผ่านการเห็นชอบและรับรู้จากระดับการเมือง ส่วนประเด็นความตกลงที่สำคัญๆ ซึ่งก็คือภาคการเกษตรนั้น ภาคการเมืองซึ่งก็คือ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร และ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ จะเป็นผู้เข้ามาดำเนินการเจรจาด้วยตัวเอง ส่วนภาคธุรกิจก็เป็นภาคที่ให้การสนับสนุนทั้งภาคราชการและภาคการเมือง เนื่องจาก JTEPA เป็นนโยบายที่ส่งเสริมการค้าและการลงทุนของภาคธุรกิจ อีกทั้งรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ก็ประกอบด้วยกลุ่มธุรกิจเช่นกันทำให้สองกลุ่มนี้มีแนวคิดที่สอดคล้องกัน ในขณะที่ภาคประชาชนเป็นเพียงคนกลุ่มหนึ่งที่รัฐบาลนำมาอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้กับ การดำเนินการความตกลง JTEPA เท่านั้น

ผลประโยชน์ของพวกพ้องในกลุ่มทุนของรัฐบาลทักษิณ ที่ได้รับจากความตกลง JTEPA ที่เห็นได้อย่างเด่นชัดก็คือ กลุ่มเจียรวนนท์ ที่จะได้จากความตกลงในภาคเกษตรซึ่งเป็นภาคธุรกิจ

หลักที่รัฐบาลให้ความสำคัญเป็นอันดับแรกในการเจรจาความตกลง JTEPA โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารที่เป็นธุรกิจหลักของกลุ่มนี้ เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มเจีรวนนท์กับรัฐบาลทักษิณแล้วจะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองกับกลุ่มธุรกิจในรัฐบาลนั้น ได้มีกลุ่มธุรกิจเอกชนขนาดใหญ่ของเจีรวนนท์เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องด้วย การจัดวางบุคคลในตำแหน่งรัฐมนตรีของ พ.ต.ท.ทักษิณ นั้นเป็นการแต่งตั้งให้นายทุนที่เป็นกลุ่มทุนหลักของพรรคไทยรักไทยเข้ามาครอบครองตำแหน่งรัฐมนตรีที่สำคัญทางด้านเศรษฐกิจซึ่งก็คือ พิชัย อินทรวินัยนันท์ อดีตผู้บริหารระดับสูงของกลุ่มในเครือเจริญโภคภัณฑ์ ตัวแทนจากกลุ่ม “เจีรวนนท์” ซึ่งประกอบธุรกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการเกษตรครบวงจรรายใหญ่ที่สุดของประเทศไทยและธุรกิจโทรคมนาคมรายใหญ่ของประเทศไทย ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจในการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีหลายครั้ง วัฒนา เมืองสุข หลานเขยของชินนิต์ สามารถดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ส่วนวีระชัย วีระเมธากุล ลูกเขยของชินนิต์ก็ได้รับตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และเป็นที่น่าสังเกตอย่างยิ่งเกี่ยวกับความตกลง JTEPA ที่บุคคลผู้มีความสัมพันธ์กับเครือเจริญโภคภัณฑ์เข้ามาดำรงตำแหน่งในรัฐบาลขณะนั้นคือ สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและพาณิชย์ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นประธาน “คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์และแนวทางเจรจาจัดทำความตกลงเขตการค้าเสรี” ที่มีบทบาทสำคัญในการเจรจาระดับการเมืองหรือการบรรลุความตกลงในหลักการขององค์ประกอบสำคัญของ JTEPA และมีวัฒนา เมืองสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นหนึ่งในคณะกรรมการด้วย เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างสมคิดกับกลุ่ม “เจีรวนนท์” พบว่า ชินนิต์ เคยดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษากระทรวงการคลังในสมัยที่สมคิดเป็นรัฐมนตรี ส่วนสม จาตุศรีพิทักษ์ พี่ชายของสมคิด ก็ดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษาของบริษัทเครือเจริญโภคภัณฑ์ จากการที่กลุ่มเจีรวนนท์มีสายสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับอำนาจรัฐ ทำให้สามารถเอื้อประโยชน์ทางธุรกิจได้ดีกว่าการทำหน้าที่ของกลไกตลาดในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน ดังนั้นข้อสงสัยเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อนของกลุ่มเจีรวนนท์ภายในความตกลง JTEPA จึงเป็นสิ่งที่อาจเกิดขึ้นได้

การทับซ้อนกับผลประโยชน์ที่สาธารณะจะต้องสูญเสียไปเพื่อแลกกับผลประโยชน์ส่วนตัวที่กลุ่มทุนผูกขาดในรัฐบาลทักษิณจะได้มา (Conflict of Interest) จากการที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ว่าเหตุใดแล้วกลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์จึงได้รับผลประโยชน์มากที่สุดจากความตกลง JTEPA นี้

กล่าวคือ ญีปุ่นเป็นประเทศที่พึ่งพาการนำเข้าสินค้าเกษตรและอาหารสูงที่สุดในกลุ่มประเทศพัฒนา โดยมีอัตราการพึ่งพาตนเองด้านอาหาร (Self-sufficiency) หรือผลิตอาหารสำหรับบริโภคภายในประเทศได้เพียงร้อยละ 40 ของความต้องการบริโภคทั้งหมด แต่ในขณะที่เดียวกันญีปุ่นก็เป็นประเทศที่มีมาตรการสุขอนามัยที่เข้มงวดมาก ทำให้ภาคธุรกิจที่ได้รับรองมาตรฐานความปลอดภัย และสามารถส่งออกสินค้าไปยังญีปุ่นได้ จะจำกัดอยู่เฉพาะภาคธุรกิจขนาดใหญ่

โดยกลุ่มเจียรนนท์ถือเป็นกลุ่มทุนทางการเกษตรที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในไทยรวมถึงภูมิภาคเอเชีย ทำให้มีความพร้อม เทคโนโลยีและศักยภาพในการผลิตสินค้าที่มีคุณภาพและมาตรฐานสูง จนที่เป็นที่ยอมรับในระดับสากล เป็นปัจจัยสนับสนุนที่ทำให้กลุ่มทุนนี้ได้รับประโยชน์อย่างมาก ในด้านการเกษตรและผลิตภัณฑ์อาหารจากความตกลง JTEPA เนื่องจากเป็นไปตามตรรกะของระบบ ทุนนิยมที่จะนำมาสู่การผูกขาดนายทุนรายใหญ่ และจากความสัมพันธ์ส่วนตัวที่กลุ่มเจียรนนท์มีต่อรัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ โดยมีบุคคลใกล้ชิดดำรงตำแหน่งในรัฐบาลด้วยแล้วนั้น กล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้กลุ่มทุนนี้ได้รับประโยชน์จากความตกลง JTEPA ได้อย่างเต็มที่ ทำให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ด้านการค้าที่สร้างรายได้อย่างมหาศาลให้กับกลุ่มธุรกิจนี้ ผลประโยชน์ที่ทางกลุ่มได้รับจากความตกลง JTEPA นั้นสามารถวิเคราะห์ออกมาได้ 4 ข้อ คือ

- หนึ่ง การส่งออกไก่สดแช่เย็น แช่แข็ง/ไก่ปรุงสุก
- สอง การส่งออกกุ้งแช่เย็น แช่แข็ง/กุ้งแปรรูป
- สาม การส่งออกผลไม้ และ
- สี่ ช่องทางการสร้างแบรนด์ CP ในตลาดญีปุ่น ที่จะสร้างรายได้มหาศาลให้กับทางกลุ่มนี้

ทั้งนี้ โดยตรรกะของทุนนิยมจะนำมาสู่การผูกขาดนายทุนรายใหญ่ ซึ่งทำให้นายทุนรายใหญ่ได้เปรียบนายทุนรายย่อยอยู่แล้ว และการที่กลุ่มทุนในรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ เข้ามามีอำนาจในรัฐบาลก็เป็นช่องทางที่ทำให้กลุ่มทุนรายใหญ่เข้ามาครอบงำผลประโยชน์ได้มากขึ้น จากการที่รัฐออกนโยบายที่เอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้องของตนในรูปแบบของ “การทุจริตเชิงนโยบาย” (policy-based corruption) ซึ่งจะเห็นได้จากการทำความตกลง JTEPA ที่ทำให้ส่วนรวมเสียประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง ข้าว ขยะพิษหรือสิทธิบัตรจุลชีพ เพื่อแลกกับการได้มาซึ่งผลประโยชน์ของกลุ่มทุนในรัฐบาล ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ที่ไม่เท่าเทียมกัน (distribution)

แต่เมื่อพิจารณาผลประโยชน์ของสาธารณะที่ต้องเสียไปเพื่อแลกกับการได้มาของผลประโยชน์ของกลุ่มเครือเจริญโภคภัณฑ์ซึ่งเป็นกลุ่มทุนในพรรคสามารถจำแนกได้ 3 ประการคือ

หนึ่ง สิ้นค้าข้าว ที่ภาคการเมืองเป็นผู้เข้ามาดำเนินการในเรื่องนี้โดยตรง โดยยอมถอนสินค้าข้าวออกจากการเจรจาเพื่อให้ญี่ปุ่นยอมเปิดตลาดสินค้าประเภทกุ้ง ไข่ และอาหารแปรรูปให้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับบริษัทของกลุ่มทุนในรัฐบาลซึ่งก็คือกลุ่มเจียรวนนท์นั่นเอง ผลประโยชน์ที่ได้รับในภาคเกษตรจึงกระจุกตัวอยู่แค่เฉพาะกลุ่มทุนผูกขาด ไม่ได้ตกอยู่กับเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนาที่เป็นอาชีพหลักของคนไทย

สอง การเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าขยะและของเสียอันตรายหรือขยะพิษเข้าประเทศ เป็นที่ทราบกันดีว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่กำลังประสบปัญหาวิกฤตการณ์จากการมีขยะล้นประเทศที่เกิดจากการผลิตในภาคต่างๆ การขยายตัวของการบริโภค ดังนั้นรัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องหาวิธีในการลดปริมาณขยะ ด้วยการสร้างธุรกิจการแปรรูปขยะเพื่อหมุนเวียนกลับมาใช้ใหม่ (Recycle) รวมทั้งการกำจัดขยะด้วยการส่งออกไปประเทศต่างๆ ภายใต้ความตกลง JTEPA การนำเข้าขยะและของเสียอันตรายจากญี่ปุ่นเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมาย ไทยไม่สามารถปฏิเสธสินค้านี้ได้เพราะจะกลายเป็นการกระทบการคุ้มครองการลงทุนและกระทบกับสิทธิของผู้ประกอบการของญี่ปุ่น ซึ่งผลกระทบที่ตามมาก็คือสภาพแวดล้อมและสุขภาพของคนไทยที่ต้องเสียไป และ

สาม สิทธิบัตรจุลชีพ คือ การเปิดให้ญี่ปุ่นในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาที่เกี่ยวข้องกับการจดสิทธิบัตรจุลชีพตามธรรมชาติ ที่ญี่ปุ่นสามารถจดสิทธิบัตรในสารพันธุกรรมที่แม้ว่าจะมีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกับสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติในไทยอันเกิดจาก “การประดิษฐ์หรือพัฒนา” ขึ้นมา ไม่ใช่เกิดจากการ “ค้นพบ” ในธรรมชาติ ซึ่งเป็นที่กังวลว่าญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านจุลชีพมากที่สุด มีเทคโนโลยี ความรู้และความสามารถมากกว่าไทย อาจทำให้ไทยเป็นฝ่ายเสียเปรียบในที่สุด และก่อให้เกิดผลกระทบต่อกระทบต่อการประกอบอาชีพของคนไทย โดยเฉพาะเกษตรกรและทรัพยากรชีวภาพในประเทศ เกษตรกรจะต้องถูกเรียกเก็บค่าสิทธิบัตรในราคาแพง หากพบว่าพันธุ์พืชหรือผลิตภัณฑ์ที่เกษตรกรครอบครองอยู่เกี่ยวข้องกับสิทธิบัตรที่ญี่ปุ่นจดไว้

จากที่กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นที่ชัดเจนว่าผลประโยชน์ของสาธารณะที่สูญเสียไป นอกจากผลประโยชน์จากรายได้ของเกษตรกรที่ควรจะได้จากความตกลง JTEPA นี้แล้วนั้น สิ่งสูญเสีย

ที่สำคัญที่ไม่สามารถวัดออกมาเป็นตัวเลขได้ก็คือ การสูญเสียซึ่งสุขภาพ สิ่งแวดล้อมทรัพยากรชีวภาพและอาชีพของคนไทย เพื่อแลกกับการได้มาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวของกลุ่มทุนในรัฐบาล ซึ่งก็คือกลุ่มเจีรวนนท์ที่จะได้ประโยชน์จากความตกลงหลักของ JTEPA ใน ภาคการเกษตร โดยเฉพาะอุตสาหกรรมอาหารนั่นเอง

9. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาพบว่าในกระบวนการจัดทำความตกลง JTEPA รวมถึงการเปิดเขตการค้าเสรีกับประเทศต่างๆ ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นั้นล้วนมีผลประโยชน์ทับซ้อนระหว่างสาธารณะกับกลุ่มทุนในรัฐบาลเพื่อไม่ให้ปัญหาเช่นนี้ดำเนินต่อไปไม่ว่าจะอยู่รัฐบาลไหน กระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการจัดทำความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศ ต้องยืนอยู่บนหลักการ 3 ประการ คือ

หนึ่ง เป้าหมายและสาระความสำคัญต้องอยู่ภายใต้หลักการเสมอภาคและการพัฒนาที่ยั่งยืน

สอง ควรมีหลักประกันในการสร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในทุกระดับ และ

สาม ควรมีกระบวนการถ่วงดุลตรวจสอบระหว่างอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และภาคประชาสังคม

บทเรียนที่ภาคประชาชนได้เรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจและการจัดทำความตกลงทางการค้าระหว่างประเทศนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันคือความจริงที่ว่าเกษตรกร แรงงาน ผู้บริโภคและผู้ประกอบการขนาดเล็กในประเทศต้องลุกขึ้นมาเรียกร้อง ต่อรองและต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายที่คุ้มครองผลประโยชน์และลดผลกระทบด้วยตัวเอง โดยไม่หวังพึ่งกลุ่มนักเจรจาการค้า หน่วยงานราชการ สมาคมทางการค้าและอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ หรือพรรคการเมือง ในระบบรัฐสภาแค่เพียงอย่างเดียว ความเข้มแข็งของภาคประชาชนยังรวมไปถึงบทบาทของสื่อมวลชนทั้งหลายที่ต้องเป็นกระบอกเสียงให้กับภาคประชาชนและสังคมไทยทั้งหมดอย่างแท้จริง ต้องรู้เท่าทันและมีข้อมูลเพียงพอที่จะตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล การรวมกลุ่มกันที่เริ่มจากกลุ่มเล็กๆ และเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายขนาดใหญ่ขององค์กรภาคประชาชน รวมทั้งการสร้างพันธมิตรกับองค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการอิสระเพื่อสร้างอำนาจการต่อรอง คือทางออกที่แท้จริงของการปฏิรูปกระบวนการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจสำหรับสังคมไทย

ในการปฏิรูปรัฐธรรมนูญปี 2550 ได้บัญญัติขึ้นเพื่ออำนวยให้ทั้งภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายสามารถมีกระบวนการที่ชัดเจน มีความโปร่งใสที่จะร่วมกันคิดหาจุดยืนร่วมอันจะนำไปสู่ท่าทีของประเทศไทยในการเจรจาและการได้มาซึ่งความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศที่เสริมสร้างความเสมอภาคทางสังคมและความยั่งยืนของเศรษฐกิจไทย โดยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังนี้

“ความตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศใดที่บทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรืออำนาจแห่งรัฐ มีบทแก้ไขหรือต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา มีผลผูกพันทางการค้าหรือการลงทุน มีผลผูกพันรายจ่ายและการคลังของประเทศ มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหรือชุมชน ต้องดำเนินการเจรจาหรือจัดทำความตกลงหรือสนธิสัญญานั้นๆ บนหลักการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางของประชาชน และต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเริ่มเจรจาและก่อนการลงนามทำความตกลง”

แต่ทั้งนี้การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะดำเนินไปได้และสามารถแปรไปสู่การปฏิบัติได้ก็ด้วยความเข้มแข็งของเครือข่ายภาคประชาชนคือการมีส่วนร่วมของประชาชนคนไทยให้เกิดขึ้นก่อนเป็นพื้นฐานเสียก่อน เพื่อนำไปสู่การพัฒนาทางเศรษฐกิจและประเทศอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ภาครัฐก็ควรเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการเจรจาความตกลงหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศอย่างเหมาะสมด้วยการจัดประชาพิจารณ์ (public hearing) ซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนทุกคน ซึ่งควรจัดให้ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนทุกหมู่เหล่า และทำในวงกว้างเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่สะท้อนความคิดเห็นจากประชาชนอย่างแท้จริง ก่อนที่จะตัดสินใจดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับสิ่งที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก
