

วิเคราะห์และสรุป

นโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทเป็นนโยบายทางการเมืองที่มีความเจียมแหลมมาก เป็นนโยบายที่ผู้คิดค้นมีความสามารถและรอบรู้มาก เพราะนโยบายนี้เพียงนโยบายเดียวสามารถแก้ไขปัญหาได้หลายปัญหา ทั้งปัญหาทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในด้านการเมืองนั้นเพื่อแก้ปัญหาทางด้านความมั่นคง เพื่อช่วงชิงประชาชนให้กลับมาจงรักภักดีต่อรัฐบาลและเลื่อมใสต่อระบอบการปกครองประชาธิปไตย อันเป็นการลบล้างคำโฆษณาชวนเชื่อของฝ่ายคอมมิวนิสต์ที่ว่ารัฐบาลทอดทิ้ง ไม่เหลียวแลและเอาใจใส่ นอกจากนี้ ยังเป็นการฝึกฝนประชาชนให้รู้จักกับหลักการประชาธิปไตยขั้นมูลฐาน ให้รู้จักการถกเถียง รู้จักคิด และรักษาสีทิวของตนเองด้วย ในด้านเศรษฐกิจ สามารถช่วยแก้ปัญหาการว่างงาน เพราะเป็นการว่าจ้างให้ชาวบ้านได้ทำงานในช่วงฤดูแล้วซึ่งเป็นช่วงที่กำลังว่างงาน ทำให้ได้สิ่งสาธารณประโยชน์ไว้ใช้ร่วมกันในตำบล หมู่บ้าน อีกด้วย เช่น ถนน คูคลอง อ่างเก็บน้ำ เป็นต้น และจากการทำงานนี้ ยังทำให้ประชาชนได้รู้จักร่วมแรงร่วมใจกันคิดและทำงานเพื่อให้ได้สิ่งสาธารณประโยชน์ขึ้นมา เมื่อสร้างขึ้นมาก็ทำให้ประชาชนรู้จักหวงแหนสิ่งที่ตนเองได้ร่วมกันสร้างขึ้นมา ทำให้รู้สึกผูกพันกับท้องถิ่นไม่ต้องการจากท้องถิ่นของตนเองออกไปหางานทำในถิ่นอื่นโดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งเมื่อไปแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมในเมืองตามมาเนื่องจากการหางานทำไม่ได้ เป็นต้น ปัญหาทั้งหมดที่กล่าวมานี้ ได้รับการแก้ไขให้บรรเทาลงด้วยนโยบายเงินผันเพียงนโยบายเดียว

สถานการณ์ทั่วไป

ในขณะนั้นเป็นช่วงเวลาเพียงผ่านพ้นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มา ความแตกแยกทางความคิดเริ่มมีมากขึ้น แนวความคิดทางด้านสังคมนิยมกำลังเริ่มมีเสน่ห์ขึ้นมา เพราะเห็นว่าจะเป็นแนวทางที่สามารถนำมาแก้ปัญหาความยากจนและความไม่เป็นธรรมในสังคมของไทยได้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา นักศึกษา

เป็นกลุ่มที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองดังกล่าวมาก และหลังจากเหตุการณ์แล้ว นักศึกษาก็ได้เข้าไปช่วยเหลือกรรมกร ชาวไร่ชาวนาที่ถูกกดขี่ เอารัดเอาเปรียบ และความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ให้ลุกขึ้นมาต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและสิ่งที่ควรจะได้ จึงก่อให้เกิดความวุ่นวายไปทั่ว มีการเคหะขบวน นัดหยุดงาน และประท้วงต่าง ๆ กันไม่เว้นแต่ละวัน ส่วนในชนบทนั้น ชาวไร่ชาวนาก็เดือดร้อนจากภาวะฝนแล้ง ทำไร่ทำนาไม่ได้ผล ก็พากันอพยพเข้ามาหางานทำกันในเมือง จึงสร้างปัญหาให้ซ้ำร้ายลงไปอีก ฝ่ายคอมมิวนิสต์ของประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนที่กำลังเริ่มมีชัยชนะในขณะที่สหรัฐอเมริกากำลังเริ่มถอนตัวออกจากภูมิภาคนี้ ทำให้ฝ่ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย เริ่มทวีความรุนแรงในการปฏิบัติการมากขึ้น จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ จึงเห็นได้ว่าสถานการณ์ของประเทศไทย อยู่ในภาวะวุ่นวายและระส่ำระสายไปทั่ว

การกลับเข้าสู่วงการเมืองของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีบทบาททางการเมืองในสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก โดยสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎร ในเขตที่ 3 คือ เขตอำเภอกุสุมาลย์ บางซื่อ จังหวัดพระนคร ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มกราคม 2489 ซึ่งขณะนั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เพิ่งมีอายุได้ 35 ปี ซึ่งขณะนั้นจังหวัดพระนครมีผู้แทนราษฎรเพียง 5 คน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้รับการเลือกตั้งเข้ามา และต่อจากนั้นมา ไม่ว่าจะ มีสภาประเภทใดซึ่งถือกันว่า สภานั้นเป็นสภาระดับชาติแล้ว ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นสมาชิกของ สภานั้นมาแทบทุกยุคทุกสมัย นับตั้งแต่สภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นสภาที่ประชาชนเลือกตั้งมาโดยตรง เพื่อให้มาเป็นตัวแทนของประชาชน นอกจากนั้นก็มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ

สภาต่าง ๆ ที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นสมาชิกอยู่นั้น ถือได้ว่าเป็นสภา ระดับชาติ มีหน้าที่เกี่ยวกับชาติบ้านเมืองหลายเรื่องหลายกรณีด้วยกัน เช่น การควบคุมการบริหารบ้านเมือง ซึ่งรัฐบาลใดจะเป็นฝ่ายบริหารก็ตาม ก็ได้มีบทบาทในการควบคุมการบริหารของรัฐบาลนั้น นับตั้งแต่การชกถามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงเพื่อขอรับความไว้วางใจในสภา ตั้งกระทู้ถามเพื่อเร่งรัดผลงานให้กับประชาชน การอภิปรายในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณากฎหมายที่จะออกมาใช้บังคับ การชกถามในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารบ้านเมือง และที่ร้ายแรงที่สุดก็คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปต่อรัฐบาล นอกจากนั้นก็มีพิจารณาในเรื่องการ

ร่างรัฐธรรมนูญ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีบทบาทในเรื่องเหล่านี้มาทุกยุคทุกสมัย ทุกเรื่อง ทุกกรณี และทุกเรื่อง ทุกกรณี ก็ได้มีบทบาทที่สำคัญ มีผลงาน มีกรรมในการอภิปรายที่เด่นกว่าสมาชิกใด ๆ ในสภา และเพราะความอหังการของตัวเอง ในสมัยที่เป็นผู้แทนราษฎรในยุคแรก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงมีฉายาว่า "ส.ส. ปากตะกร้อ" และได้ฝากความอหังการเป็นประวัติศาสตร์ไว้ในสภาแต่ละสภายากที่จะหาใครเสมอเหมือน

ปัญหาต่าง ๆ ในทางการเมืองที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีบทบาทในการอภิปรายในสภา ซึ่งแต่ละสภา ต่างสถานที่ ต่างกรรม ต่างวาระกัน นั้น ได้ใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ของชีวิตที่ได้ผ่านพ้นมา ประกอบกับการอหังการและปฏิภาณอันว่องไว ซึ่งถือว่าเป็น "พรสวรรค์" ส่วนตัวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เอง การนั้นเป็นที่พอใจและทันใจตรงตามความประสงค์ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง การอภิปรายในสภาชวนให้ฟังชวนให้คิด ทั้งในด้านสาระประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น และยังแทรกความสนุกสนาน ขบขัน เทียบแนมประชด เสียดสี ซึ่งเหมือนจะมีอยู่พร้อมในการนั้น

นอกจากนั้น ถ้าหากเป็นการต่อสู้ด้วยชั้นเชิงและเล่ห์เหลี่ยมด้วยกรรมกันแล้ว ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มี "ลูกเล่น" พิเศษที่ไม่ซ้ำแบบใคร และไม่มีใครเหมือน คู่ต่อสู้ของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในสภาระดับรัฐมนตรีสมัยหนึ่ง เคยพูดว่ากรรมและโวหารของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นั้น เปรียบเหมือนระเบิดเวลา เพราะขณะที่อภิปรายในสภานั้น บางทีคู่ต่อสู้ผู้ฟังไม่ทันคิดว่าได้พูดอะไรไว้ แต่เมื่อกลับไปนอนคิดที่บ้านแล้วจึงเข้าใจความหมาย และเกิดความรู้สึกโกรธแค้นขึ้นมาได้ในภายหลัง

ถ้าจะลำดับผลงานหรือบทบาทของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เกี่ยวกับรัฐสภาแล้ว อาจจะแยกประเภทของสภาได้ดังนี้คือ

1. งานในสภาผู้แทนราษฎร ยุค จอมพล ป. พิบูลสงคราม
2. งานในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ยุค จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
3. งานในวุฒิสภา ยุค จอมพล ถนอม กิตติขจร
4. งานในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ยุค นายสัญญา ธรรมศักดิ์

ซึ่งสภาแต่ละประเภทที่กล่าวมานี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มีบทบาทในการอภิปราย เป็นคนละเรื่องคนละแบบไม่ซ้ำกัน และถ้าจะจำแนกให้ละเอียดลงไปกว่านั้นแล้ว ก็อาจจะแยกผลงานได้ดังนี้

1. บทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งในด้านฝ่ายสนับสนุน และฝ่ายค้าน
2. บทบาทในฐานะรัฐมนตรี
3. บทบาทในฐานะวุฒิสภา
4. บทบาทในฐานะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ¹

หลัง 14 ตุลาคม 2516 ในการประชุมสมัชชาแห่งชาติครั้งแรก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และยังได้รับเลือกให้เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 เสร็จเรียบร้อย ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2517 แล้ว 10 วันต่อมา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ลาออกจากตำแหน่งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คงเป็นเพียงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เท่านั้น เพื่อจัดตั้งพรรคกิจสังคมขึ้นมาโดย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค ซึ่งหวังไว้ว่าจะเป็นพรรคการเมืองที่ค้ำชูของไทย

ในการเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 พรรคกิจสังคมได้ส่งสมาชิกของพรรคเข้าสมัครรับการเลือกตั้งทั่วประเทศ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นผู้แทนราษฎรในกรุงเทพมหานคร ในเขตดุสิต และได้รับเลือกตั้งอีกครั้งหนึ่งในขณะที่มีอายุ 64 ปี² นอกจากนี้ ยังมีสมาชิกพรรคกิจสังคมได้รับเลือกตั้งเข้ามาอีก 17 คน พรรคกิจสังคมจึงได้รับการเลือกตั้งเข้ามารวม 18 คน ในการเลือกตั้งครั้งนี้เป็นอันว่า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้มุ่งหน้าเข้าสู่วิถีทางการเมืองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการเข้าสู่วิถีทางการเมือง

¹ สละ ลิขิตกุล, คึกฤทธิ์ในสภา (กรุงเทพมหานคร: ก้าวหน้าการพิมพ์, 2518), หน้า 1-5.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

ในครั้ง^๕ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช มีความมุ่งหมายที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปของประเทศไทย^๓

การกลับเข้าสู่วงการเมืองอีกครั้งของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช นั้นความมุ่งหวังที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีให้ได้ แม้ว่าพรรคกิจสังคมจะมีเสียงในสภาเพียง 18 เสียงเท่านั้น แต่ก็สามารถใช้ความชัดเจนทางการเมืองของตนจนสามารถจัดตั้งรัฐบาลและเป็นนายกรัฐมนตรีได้ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"ในขณะที่นั้นสมมุติว่าจะจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพพอสมควรต้องตั้งรัฐบาลจากพรรคประชาธิปัตย์ ธรรมสังคม ชาติไทย หรือมีกิจสังคมเข้ามาด้วยเป็น 4 พรรค จึงจะเป็นไปได้ แต่ในจุดนี้ ความทะเยอทะยานทางการเมืองของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ มีสูงมาก เพราะฉะนั้น แทนที่จะออกมาในลักษณะพรรคที่มีคะแนนเสียงใหญ่ ๆ และตกลงกันได้ตั้งแต่ปรากฏว่า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ซึ่งมี 18 เสียง กลับเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาล ทั้ง ๆ ที่พรรคร่วมรัฐบาลอย่างธรรมสังคม ซึ่งมีอยู่ประมาณ 45 เสียง กลับไม่ได้เป็นตัวจัดตั้งรัฐบาล ความทะเยอทะยานทางการเมืองของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ สูงมาก เพราะฉะนั้น จึงพยายามใช้ความชัดเจนทางการเมืองของตนเองที่จะเอาชนะ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นพี่ชายของตน ในสภาผู้แทนราษฎร และในที่สุดก็ปรากฏว่า ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ก็สามารถตั้งรัฐบาลขึ้นมาได้ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเพียงเล็กน้อย ฉะนั้น ตลอดเวลาที่ได้เผชิญกับปัญหาการแก่งแย่งผลประโยชน์ในพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ก็ใช้วิธีการแจกจ่ายผลประโยชน์ และแจกจ่ายตำแหน่งรัฐมนตรี ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ ซึ่งทำให้สามารถประคับประคองรัฐบาลนั้นมาได้พิเศษ แต่ในขณะที่เดียวกัน ในตอนที่จัดตั้งรัฐบาลนั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ พรรคกิจสังคมเป็นแกนกลางสำคัญ เพราะฉะนั้นการร่างนโยบาย ก็ได้กำหนดนโยบายขึ้นมาเพื่อแก้ไข เศรษฐกิจที่ซบเซาขณะนั้น แต่ขณะเดียวกันก็มุ่งหวังที่จะสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองขึ้นมาด้วยก็คือ ในการกำหนดให้มีการผันเงินให้เข้าสู่ชนบท . . . " ⁴

องค์ประกอบที่ทำให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ประสบความสำเร็จ

1. ไม่มีพรรคใดได้รับเสียงข้างมากในสภามากพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ เนื่องจากผลการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 26 มกราคม 2518 ซึ่งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ 269

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 135.

⁴ สัมภาษณ์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, รองคณบดีฝ่ายวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 19 พฤษภาคม 2519.

คน แต่ไม่มีพรรคใดได้เสียงข้างมากในสภา กล่าวคือ พรรคประชาธิปัตย์มีมากที่สุดก็ได้เพียง 72 คน พรรคธรรมสังคม 45 คน พรรคชาติไทย 28 คน พรรคเกษตรสังคม 19 คน พรรคกิจสังคม 18 คน และพรรคอื่น ๆ ก็ได้จำนวนสมาชิกรอง ๆ ลงไป

พล.ต. ประมวล อติเรกสาร ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งรัฐบาลที่มีเสถียรภาพว่าควรจะมาจกพรรคประชาธิปัตย์ พรรคธรรมสังคม และพรรคชาติไทย แต่พรรคชาติไทยไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปสู่อุตรการจัดตั้งรัฐบาลสุทรนี้ โดยมีสาเหตุมาจากสิ่งต่อไปนี้

"การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรเมื่อ 26 มกราคม 2518 พรรคประชาธิปัตย์ได้ 72 ที่นั่งมากกว่าทุกพรรค จึงมีหวังในการจัดตั้งรัฐบาล ม.ร.ว. เสถียร ปราบโมช หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ ได้ติดต่อขอพบข้าพเจ้าในฐานะหัวหน้าพรรคชาติไทย ที่โรงแรมชวลิต เมื่อ 28 มกราคม 2518 เวลา 14.00 น. ได้เจรจาทารือกันที่จะจัดตั้งรัฐบาลผสม พรรคชาติไทยไม่ขัดข้องที่จะร่วมด้วย โดยเสนอความเห็นว่าจะร่วมกัน 3 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคธรรมสังคม และพรรคชาติไทย ซึ่งจะมีเสียงสนับสนุน 145 เสียง จาก 269 เสียง เป็นรัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนหนักแน่นพอ แต่หัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์ไม่เห็นด้วยที่จะเอาพรรคธรรมสังคมมาร่วม เพราะเป็นพวกอดีตพรรคสหประชาไทยซึ่งกำลังถูกประนามว่าเป็นพวกทรราชย์ และแสดงความประสงค์จะชวนพรรคเกษตรสังคมมาร่วม ขอให้พรรคชาติไทยส่งเงื่อนโซ่ที่จะรับผิดชอบบริหารกระทรวงใดให้ทราบภายใน 1 กุมภาพันธ์ 2518 เวลา 11.00 น. ต่อผู้แทนพรรคประชาธิปัตย์ที่โรงแรมเอราวัณ

พรรคชาติไทยได้ส่งรายชื่อกระทรวงให้ตามกำหนดคือ 1 กุมภาพันธ์ 2518 เวลา 11.00 น. แต่ประมาณ 14.00 น. กรรมการคนหนึ่งของพรรคประชาธิปัตย์ก็ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์บริหารพรรคชาติไทยทันทีว่าข้าอำนาจ การที่พรรคประชาธิปัตย์ออกข่าวโจมตีพรรคชาติไทยโดยที่ยังมิได้มีการประชุมร่วมพิจารณากันเลยเช่นนี้ ทำให้เกิดความสงสัยในท่าทีของพรรคประชาธิปัตย์ว่า การที่ชักชวนพรรคชาติไทยเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาลคราวนี้เป็นภาระกระทำที่ไม่สุจริตใจ มีข้อแอบแฝงเพื่อทำลายชื่อเสียงของพรรคชาติไทย ดังนั้นพรรคชาติไทยจึงได้ระงับการติดต่อกับพรรคประชาธิปัตย์ที่จะร่วมจัดตั้งรัฐบาล"⁵

⁵ประมวล อติเรกสาร, บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค (กรุงเทพมหานคร: จงเจริญการพิมพ์, 2521), หน้า 39-40.

ปัญหาของการเจรจาจัดตั้งรัฐบาลระหว่างพรรคประชาธิปัตย์และพรรคชาติไทย คือ พรรคชาติไทยต้องการตำแหน่งในกระทรวงที่สำคัญ 2 กระทรวง คือ กระทรวงกลาโหม และ กระทรวงมหาดไทย แต่พรรคประชาธิปัตย์ต้องการที่จะเอาคนนอก คือ พล.ต.ต. อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร มาเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ส่วนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ไม่มีปัญหา แต่พรรคชาติไทยก็ยืนยันที่จะขอตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และ กระทรวงกลาโหม รวมทั้งรัฐมนตรีช่วยว่าการทั้ง 2 กระทรวงด้วย ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุทำให้ พรรคประชาธิปัตย์กับพรรคชาติไทยไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลร่วมกันได้ จึงหันมาเจรจากับพรรค เกษตรสังคม ซึ่งสามารถตกลงเรื่องตำแหน่งรัฐมนตรีและนโยบายกับพรรคประชาธิปัตย์ได้⁶ แต่ คณะเสี่ยงของพรรคประชาธิปัตย์และเกษตรสังคม รวมกัน 2 พรรค มีเพียง 91 เสียงเท่านั้น ซึ่งไม่ถึงกึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงในสภา ฉะนั้น เมื่อนำนโยบายเข้าแถลงเพื่อขอความไว้วางใจ ในสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะที่พรรคประชาธิปัตย์กำลังเจรจากับพรรคเกษตรสังคมเพื่อจัดตั้งรัฐบาล อยู่นั้น พรรคการเมืองต่าง ๆ อีกจำนวนหนึ่งก็รวมกลุ่มกันขึ้น เรียกว่า "กลุ่มร่วมชาติ" ได้แก่ พรรคธรรมสังคม พรรคชาติไทย พรรคสังคมชาตินิยม และพรรคทำสิบจำนวนหนึ่ง เพื่อจัดตั้ง รัฐบาลแข่งกับพรรคประชาธิปัตย์ มีการประชุมตกลงร่วมกันที่จะจัดตั้งรัฐบาลผสม มีการติดต่อกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ทหารเรือเกี่ยวกับการจัดตั้งรัฐบาลผสม และขอให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี แต่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ไม่ยอมรับ เพราะเคยให้สัญญา ไว้กับ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ที่จะให้การสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์จัดตั้งรัฐบาล แต่ได้ตั้ง เงื่อนไขไว้ว่า หากพรรคประชาธิปัตย์ไม่สามารถจัดตั้งรัฐบาลได้ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็ จะ พิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่ง⁷

เมื่อพรรคประชาธิปัตย์ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งรัฐบาล เนื่องจากไม่ได้รับ ความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรในการแถลงนโยบาย และในช่วงเวลานั้นไม่มีบุคคลใดที่

⁶ นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518 ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรค และความขัดแย้ง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2521), หน้า 180.

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 186-188.

มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ กลุ่มร่วมชาติจึงได้ปรึกษากัน เห็นควรสนับสนุน ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เพราะมีความเหมาะสมหลายประการโดยเฉพาะ สำหรับบ้านเมืองในยามนั้น ถึงแม้ว่าพรรคกิจสังคมที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นหัวหน้าพรรค จะได้รับเลือกตั้งมาเพียง 18 เสียงก็ตาม⁸

ตามปกติแล้ว หน้าที่ในการจัดตั้งรัฐบาลในครั้งนี้ควรเป็นของพรรคธรรมสังคม เพราะมีคะแนนเสียงมารองลงมาจากพรรคประชาธิปัตย์ แต่พรรคธรรมสังคมรวมอยู่กับกลุ่มร่วมชาติอยู่แล้ว การจัดตั้งรัฐบาลจึงทำได้ง่ายขึ้น เพราะก่อนหน้าที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช จะแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร พวกกลุ่มร่วมชาติได้เตรียมจัดตั้งรัฐบาลไว้แล้ว มีการติดต่อกับ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ให้มาเป็นนายกรัฐมนตรี แต่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ไม่ได้ตอบรับไปดังกล่าว ฉะนั้น เมื่อรัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ไม่ได้ได้รับความไว้วางใจ นายทวีช กลิ่นประทุม หัวหน้าพรรคธรรมสังคม จึงไปเชิญพรรคกิจสังคม เข้าร่วมรัฐบาล และเสนอให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี เพื่อทำการจัดตั้งรัฐบาลต่อไป⁹

2. ความเกลียดชังของพรรคการเมืองอื่นที่มีต่อพรรคประชาธิปัตย์ พรรคประชาธิปัตย์ มีความคาดหวังมากเกินไปในกรณีที่จัดตั้งรัฐบาลผสมเสียงข้างน้อยที่มีคะแนนเสียงสนับสนุนเพียง 91 เสียงขึ้นมา ทั้งนี้เนื่องจากความบกพร่องของพรรคประชาธิปัตย์ในการติดต่อกับพรรคต่าง ๆ เพื่อมาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่หัวหน้าพรรคควรจะให้ความสำคัญในการติดต่อกับพรรคต่าง ๆ ด้วยตนเอง เพื่อให้การเจรจาต่อรองกันได้เป็นที่แน่นอน และเป็นการให้เกียรติแก่พรรคการเมืองต่าง ๆ แทนที่จะมอบหมายให้กรรมการพรรคไปติดต่อ¹⁰

สาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้พรรคอื่นมีความเกลียดชังพรรคประชาธิปัตย์ก็คือ สมาชิกของพรรคประชาธิปัตย์มีความสามารถเด่นอยู่ประการหนึ่ง คือ มีฝีปากดี ดังนั้น ในการ

⁸ ประมวล อติเรกสาร, บันทึกความจำเมื่อข้าพเจ้าเป็นหัวหน้าพรรค, หน้า 43-44.

⁹ นพดล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518 ศึกษาด้านการรวมกลุ่มพรรค และความขัดแย้ง" หน้า 215-216.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-201.

เลือกตั้งจึงใช้วิธีการหาเสียงแบบเก่า โดยการโจมตีคู่ต่อสู้ในทางการเมืองเป็นสมุนทรราชย์
สมุน ซี.ไอ.เอ. เช่น มีใบปลิวเตือนวิจารณ์ทุกพรรคอย่างรุนแรง (ยกเว้นพรรคประชาธิปัตย์)
ว่า เป็นสมุน ซี.ไอ.เอ. คอมมิวนิสต์ แล้วลงชื่อนักศึกษามหาวิทยาลัยรามคำแหง กับ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ จึงก่อให้เกิดศัตรูขึ้นมากมายต่างรวมกันไม่ยอมให้มีการสนับสนุนพรรคประชาธิปัตย์
พล.ต.ชาติชาย ชุณหะวัณ กล่าวว่า "สาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการรวมตัวกันขึ้นระหว่างพรรคต่าง ๆ
เนื่องมาจากถูกคำมาก พรรคอื่น ๆ ก็ถูกคำ ผมก็ถูกคำ เลยมีความเห็นตรงกันว่าต้องรวมกัน"¹¹

ในเรื่องนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้อภิปรายถึงการกระทำของสมาชิก
พรรคประชาธิปัตย์ ในวันที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช แถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจ
จากสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2518 ดังนี้

"... ท่านประธานฯ ที่เคารพ ท่านรองประธานฯ ที่เคารพ ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติอีก
197 คน ในสภานี้ ซึ่งไม่ได้สังกัดพรรคประชาธิปัตย์ เราทั้งหลายได้รู้สึก รัชชาติ ของ
ความบริสุทธิ์ยุติธรรมของพรรคประชาธิปัตย์มาแล้วด้วยกันทุกคนในระหว่างที่มีการหาเสียง
เลือกตั้ง ความบริสุทธิ์ของพรรคประชาธิปัตย์นั้นแปลว่าอะไร แปลว่าคนดี คนบริสุทธิ์นั้น
มีอยู่แต่ในพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้น ใครก็ตาม น้องหัวหน้าพรรคก็ตาม ถ้าอยู่นอกพรรค
ประชาธิปัตย์เป็นคนมีความเลวทราม เป็นคนลักเพศ และคำกล่าวเหล่านี้ไม่ได้เว้นให้ใคร
ทั้งสิ้น ขอให้อยู่นอกพรรคแล้วไม่มีความบริสุทธิ์โดยสิ้นเชิง นี่เป็นวาทะที่ที่ประชาชน
ชาวไทยของเราเป็นคนที่มีศีลธรรม เขาเป็นคนหูหนวก เขาฟังความด้วยเหตุด้วยผล ถ้า
มีฉะนั้นแล้วพวกเรา ไม่มีทางเข้ามานั่งอยู่ที่นี่ได้ จะต้องเป็นคนอยู่นอกรั้วของสังคม จะต้อง
สร้างสถานที่อีกแห่งหนึ่งไว้เก็บผู้แทนสอบตกเหมือนกับโรงพยาบาลโรคเรื้อน เพราะว่า
เป็นคนไม่บริสุทธิ์ด้วยกันทั้งสิ้นในความเห็นของพรรคประชาธิปัตย์ และความยุติธรรมของ
พรรคประชาธิปัตย์นั้นคืออะไร คือการกล่าวร้ายป้ายสี สาดโคลนให้แก่บุคคลอื่นตามอารมณ์
ของตนโดยไม่คำนึงถึงเหตุผล ถึงข้อเท็จจริงและหลักฐานพยานใด ๆ ทั้งสิ้น อาศัยว่า
คนอื่นเขาชี้แจงคำความหมิ่นประมาทกับพรรคประชาธิปัตย์ ว่าได้ก็ว่าเอาไม่เว้นแต่
สุภาพสตรีและกับเพศที่อ่อนแอ ผู้หญิงคนไหนไปสมัครผู้แทนสังกัดพรรคการเมืองอื่น ถูก
หาว่าเป็นเมียหน้าตาพรคนหน้าตาเฉย พูดออกมาได้ นี่คือ ความบริสุทธิ์ยุติธรรม
ของพรรคประชาธิปัตย์ที่กระผมได้เห็นมา ผู้แทนทุกคนที่ออกมากราว ๆ ได้เห็นมาด้วยกัน
ทั้งนั้น แต่เราก็หวังว่าเมื่อเป็นรัฐบาลแล้ว พรรคประชาธิปัตย์จะเปลี่ยนคติเปลี่ยนทัศน
เกี่ยวกับความบริสุทธิ์และยุติธรรมให้ตรงกันของคนอื่นเขา ที่เขาถือปฏิบัติกันมานาน ทั้ง
ในทางกฎหมาย ในทางอื่น ๆ ศีลธรรมและประเพณีให้ตรงกัน ผมก็ได้แต่ขอ

¹¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 200-201.



ผมไม่แน่ใจว่า พรรคประชาธิปไตยนี้จะทำได้ สิ่งเหตุการณ์อภิปรายเกี่ยวกับเรื่องอื่น ๆ
วันนี้ ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติที่อยู่ในพรรคประชาธิปัตย์ก็ดูเหมือนว่าท่านจะไม่อยู่ในมติของ
พรรคนี้ ท่านก็จะทำอะไรท่านก็ทำ ท่านก็จะพูดท่านก็พูดกัน . . . " ¹²

3. ความชัดเจนทางการเมืองของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ม.ร.ว. คึกฤทธิ์
ปราโมช คร่ำหวอดอยู่กับระบบการเมืองมาเป็นเวลานาน จึงมีความรู้ความเข้าใจและความ
ชัดเจนในทางการเมืองอย่างมาก ในวันที่ 6 มีนาคม 2518 ที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช
แถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรนั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้
อภิปรายสนับสนุนนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์โดยการโจมตีจุดอ่อนของนโยบายอย่างเฉียบคม
และผลการลงมติคือ รัฐบาลของพรรคประชาธิปัตย์และพรรคเกษตรสังคมไม่ได้รับความไว้วางใจ
แม้ว่าจะเป็นการลงมติด้วยคะแนนลับก็ตาม คำอภิปรายชกถามนโยบายของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์
ปราโมช มีดังต่อไปนี้

"ท่านประธานฯ ที่เคารพ ก่อนอื่นกระผมใคร่ขอกราบเรียนให้ท่านประธานสภาฯ ได้ทราบ
เสียเลยที่เดียวว่า พรรคกิจสังคมยังยืนยันที่จะสนับสนุนให้พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาล
ผสมได้สำเร็จ และจะได้ลงมติไว้วางใจรัฐบาลผสมในวันนี้ เพื่อให้โอกาสรัฐบาลผสมได้
เข้าบริหารประเทศแสดงความสามารถให้ปรากฏแก่มหาชนเสียที ที่พรรคกิจสังคมมีมติ
เช่นนี้ ผมใคร่ขอประท้วงกราบเรียนว่า ไม่ใช่เพราะพรรคกิจสังคมมีความเลื่อมใสลุ่มหลง
ในพรรคประชาธิปัตย์แต่ประการใดก็ทำไม่ และก็ไม่ได้เชื่อถือว่าพรรคประชาธิปัตย์จะ
บริหารราชการแผ่นดินได้ดีกว่าพรรคอื่น แต่ที่ให้มีมติไปเช่นนั้นก็เพราะว่าพรรคกิจสังคม
ต้องการจะอนุวัติคงเจตนารมณ์ของประชาชนผู้ซึ่งได้เลือกผู้แทนสังกัดพรรคประชาธิปัตย์
นั้นเข้ามาในสภาอันทรงเกียรติถึง 72 ท่าน ถึงแม้ว่าจะไม่ได้เป็นเสียงข้างมากก็ตาม
ในสภา แต่ก็ยังเป็นจำนวนที่มากกว่าผู้แทนสังกัดพรรคอื่น ๆ พรรคกิจสังคมจึงถือว่าเป็น
เจตนารมณ์ของประชาชนที่จะให้พรรคประชาธิปัตย์ได้จัดตั้งรัฐบาลบริหารประเทศ การที่
พรรคกิจสังคมจะลงมติไว้วางใจรัฐบาลวันนี้จึงเป็นเพราะความเคารพในประชาชนและ
ในเจตนารมณ์ของประชาชนโดยแท้ แต่ไม่ใช่เป็นเพราะความเคารพในพรรคประชาธิปัตย์
หรืออย่างอื่น และก็ประกอบด้วยความรับผิดชอบในฐานะที่พวกกระผมเป็นผู้แทนราษฎรที่
จะต้องทำอย่างไรให้เกิดมีรัฐบาลชนบทครองประเทศภายในเวลาอันสมควร

ท่านประธานฯ ที่เคารพ กระผมขอกราบเรียนด้วยความสัตย์จริงใจว่า ในส่วนตัวกระผม
เองไม่ได้เชื่อถือในความสามารถของพรรคประชาธิปัตย์ และก็ไม่ได้เห็นคณะรัฐมนตรีในรัฐบาล
ผสมนี้ในวันนี้ ตลอดจนได้อ่านนโยบายของรัฐบาลนี้โดยตลอดหลายหลายครั้ง กระผมยัง

¹² สละ ลิขิตกุล, คึกฤทธิ์ในสภา, หน้า 145-148.

คลายความ เชื่อถือในพรรคประชาธิปไตยและในรัฐบาลนี้ลงไปจนไม่มีอะไรเหลือเลย แต่ โทน ๆ ก็ไต่ลั่นว่าจางไ้แล้วว่าจะไ้วางใจรัฐบาล กระทบก็จะต้องทำอย่างนั้น แต่ก่อนนั้น กระทบก็คิดว่ากระทบมีสิทธิที่จะวิจารณ์และแสดงความข้องใจสงสัยของกระทบในนโยบายนี้ ต่อสภาอันตรงเกียรตินี้ กระทบไม่แน่ใจจนเกือบจะไม่เชื่อว่ารัฐบาลจะแก้ความสงสัยข้องใจ ของกระทบได้ แต่ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่สามารถจะทำให้กระทบหายสงสัย ข้องใจ ได้แล้ว กระทบก็เห็นจะต้องเป็นคนมีกรรม ท่านประธานฯ ครับ คือ จะต้องยกมือไ้วางใจรัฐบาล ด้วยมรรยาทและจรรยาบรรณ ด้วยสัจจะ แต่ด้วยหัวใจที่มีแต่ความวิตกทุกข์ร้อนเป็นห่วงใย ในอนาคตของบ้านเมือง และในฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง

ก่อนอื่นกระทบขอพูดถึงนโยบายการเมือง ในการที่เราจะพิจารณาโยบายของรัฐบาล แต่ละนโยบาย หรือแต่ละด้าน คือในทางการเมืองก็ดี ในทางเศรษฐกิจ ในทางสังคม เรา จะต้องคิดก่อนว่าอะไรคือตัวปัญหาในเฉพาะแต่ละเรื่องนั้น เช่นว่าเราจะออกแผนพิจารณา นโยบายของรัฐบาลผสมนี้ ในข้อว่านโยบายทางการเมือง เราก็จะต้องพิจารณาว่าอะไรคือ ปัญหาการเมืองที่สำคัญที่สุดของเราในขณะนี้ ท่านประธานฯ ที่เคารพ และท่านสมาชิกผู้มี เกียรติทั้งหลายที่นั่งอยู่ในที่นั่ง ย่อมจะต้องทราบว่า ความประสงค์ของวีรชนที่ไ้เสียสละ เลือดเนื้อและชีวิตในวันที่ 14 ตุลาคม พุทธศักราช 2516 นั้น ก็คือ ต้องการที่จะให้ เกิด การปกครองระบอบประชาธิปไตยขึ้นในแผ่นดินไ้ ทยของเรา นี้ เป็นความประสงค์ และ ก็เมื่อเหตุที่มีความประสงค์เช่นนั้น ก็เพราะต้องการที่จะให้ชีวิตของคนไ้ ทยเรา เป็นชีวิต ที่ดีขึ้นกว่าเดิม ต้องการที่จะให้แผ่นดินไ้ ทยของเรา เป็นแผ่นดินที่น่าอยู่กว่าแต่ก่อน นี้เป็น ความประสงค์ของวีรชนซึ่งปรากฏเห็นเด่นชัด ผมว่าไม่มีใครที่จะปฏิเสธได้ แต่ว่าความมี หน้าที่ที่จะต้องทำให้เป็นไ้ ปตามความประสงค์ของวีรชนเหล่านั้นอยู่ที่ไหน อยู่ที่ใคร ก็อยู่ที่ สภาและอยู่ที่รัฐบาล ถ้าหากว่าเราไ้เป็นรัฐบาลที่เป็นของประชาชน มีนโยบายอันถูกต้อง พร้อมที่จะทำให้แผ่นดินไ้ ทยนี้มีความสมบูรณ์น่าอยู่ น่าพิสมัยกว่าแต่ก่อนแล้ว ระบอบประชาธิปไตย จะต้องอยู่ไ้และคงอยู่ชั่วกาลปาวสาน แต่เราไ้รัฐบาลที่มีนโยบายที่มันแน่ชัด ไม่ชี้ให้เห็น ไม่ทำให้เกิดความหวังว่าชีวิตของเราจะดีกว่าแต่ก่อน แผ่นดินของเราจะน่าอยู่กว่าแต่ก่อน แล้ว ในที่สุดคนทั้งปวงก็อาจจะเสื่อมคลายในความต้องการในประชาธิปไตย อาจเสื่อม ความนิยมในระบอบประชาธิปไตย เพราะเห็นว่าไม่มีอะไรที่จะดีขึ้นกว่าเดิม ตั้งรัฐบาลแล้ว ก็แค่นั้น มีสภาผู้แทนฯ ก็แค่นั้น คงต้องทุกข์ยากต่อไปอย่างเดิม แล้วความเลื่อมใสการ ปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็จะหมดไป และจะเป็นการเปิดหนทางโล่งให้ฝ่ายอื่นที่ เขาเป็นเผด็จการ ไม่ว่าจะเป็เผด็จการในรูปใด ย้อนเข้ามาครองแผ่นดินไ้ ทยของเรา นี้ และกดหัวคนไ้ ทยของเราต่อไป โดยไม่มีวันที่จะเงยหน้าอ้าปากไ้ได้อีก เพราะฉะนั้นนโยบาย ของรัฐบาลที่เราจะต้องพิจารณาจึงมีความผูกพัน มีความสำคัญในด้านนี้ นโยบายของรัฐบาล นี้ กระทบขอกราบเรียนด้วยความจริงใจว่า กระทบยังไม่เห็นว่า จะให้ความหวังอย่างไร ที่จะทำให้ชีวิตของเราดีขึ้น ให้แผ่นดินของเราที่น่าอยู่ น่าพิสมัยขึ้น ลักษณะของนโยบายที่ดี กระทบขอประธานกราบเรียนท่านประธานฯ ว่า จะต้องประกอบด้วยลักษณะ 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง คือ ความแน่นอนในทางตัวเลข เป็นต้นว่า เรามักจะจะทำให้ประชาชนมีรายได้ดีขึ้น เราก็จะต้องบอกว่า รายได้ของประชาชน เอาแค่รายได้เฉลี่ยก็ยิ่งดี รัฐบาลจะจัดทำให้อยู่ในอัตราเท่าไร สมมุติว่าจะให้รายได้เฉลี่ยของประชาชนคนไทยทั้งประเทศนั้น อยู่ในอัตราเฉลี่ยเดือนละสองพันบาทต่อเดือน สมมุติว่าอย่างนั้น ผมอาจมีความหวังมากไปก็ต้องบอกมาอย่างนั้น ๆ มิใช่พูดลอย ๆ ว่าจะทำให้รายได้ของประชาชนสูงขึ้น ประชาชนหมายความว่าคนมากหมื่น มากหล้า มากกลุ่มเหลือเกิน รัฐบาลอาจจะทำให้รายได้ของประชาชนกลุ่มเดียว ของคนที่สังกัดพรรคประชาธิปัตย์เพิ่มขึ้นก็ได้ และอ้างว่าเป็นประชาชน เพราะพรรคประชาธิปัตย์อ้างประชาชนเสมอมา คำหนึ่งก็ประชาชน สองคำก็ประชาชน แล้วจะทำอย่างไรครับ ถ้าเมื่ออ้างอย่างนั้น เพราะฉะนั้นต้องบอกมาว่าตัวเลขจะเท่าไร

ในประการที่สอง นอกจากจะประกอบด้วยความแน่นอนเป็นตัวเลขแล้ว จะต้องมีการกำหนดเวลา จะบอกว่าจะทำให้รายได้ของประชาชนสูงขึ้นกว่าเดิมเป็นเดือนละสองพันบาทแล้ว จะต้องบอกด้วยว่า จะทำให้ได้ภายในเวลากี่ปี สองปี สามปี หรือสี่ปี ก็บอกมาให้รู้ เรื่องนี้ไม่ใช่ว่ารัฐบาลนี้จะไม่ทำ ถึงตอนที่ชอบใจจะทำให้กำหนดเวลาก็บอกได้ ไม่ใช่ไม่บอก เช่น การที่จะถอนทหารต่างชาติออกจากเมืองไทย บอกชัดเจนในนโยบายนี้ว่าจะให้หมดไปภายในเวลา 18 เดือน ไม่ว่ารัฐบาลนี้จะอยู่คอยโบกมือส่ง บ้าย บาย กับทหารต่างชาติหรือไม่ ผมก็ไม่ทราบภายในเวลา 18 เดือน หรือการสักรณณ์บอกว่าจะให้มีส่วนอำเภอทุกอำเภอ ในพระราชอาณาจักรภายในเวลา 4 ปี ตอนนั้นผมก็ 68 แล้วละ คงไม่รู้เรื่องอะไรเท่าไรแล้ว แต่ก็ยังดีบอกระยะเวลา บอกกำหนด อย่างนั้นบอกได้ แต่เรื่องที่สำคัญที่สุดเกี่ยวกับความเป็นอยู่เกี่ยวกับชีวิต เกี่ยวกับความหวัง ความปรารถนา เกี่ยวกับระบอบประชาธิปไตย นโยบายนี้ไม่มีอะไรแน่นอนที่จะถือเป็นหลักเป็นเกณฑ์ได้ทั้งสิ้น

เพราะฉะนั้น ทางด้านการเมือง ว่าโดยส่วนรวมแล้ว นโยบายนี้ไม่ได้ให้ความหวังอะไร ไม่มีทางที่จะแก้ปัญหาสำคัญที่กระผมได้กล่าวแล้วว่าปัญหาสำคัญของเราคือว่า ทำอย่างไร จึงจะให้บ้านเมืองอยู่ในระบอบประชาธิปไตย และรักษาระบอบประชาธิปไตยของเราให้คงทนไปชั่วลูกชั่วหลานได้ นโยบายนี้ไม่มีบอกไว้ ไม่แก้ปัญหานั้น . . .

. . . ผมก็มาถึงนโยบายเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์ ปัญหาเศรษฐกิจก็เช่นเดียวกันครับ ท่านท่านประธานฯ ครับ ปัญหาแรกก็คือว่า คนไทยเรามันจน จะแก้อย่างไร เวลานี้ตามสถิติของทางราชการ รายได้ต่อปี ต่อหัวของพลเมืองในปัจจุบัน คิดเป็นเงินปีละ 5,775 บาท เฉลี่ยแล้วหัวละ 481 บาทต่อเดือน ท่านประธานฯ ที่เคารพ ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติทั้งหลายอยู่ที่ไหนไหม เงินเดือน 481 บาทต่อเดือน ใครอยู่ที่ไหนในเมืองไทยทุกวันนี้จะแก้ได้อย่างไร พรรคประชาธิปัตย์ไม่ได้บอก จะทำให้สูงขึ้นอย่างไร พรรคประชาธิปัตย์ก็ไม่ได้บอก และถ้าดูไปแล้ว ค่าครองชีพในบ้านเราสูงขึ้นถึงประมาณร้อยละ 47 ต่อปี ของราคา 100 บาท ถึงวันนั้นเป็น 147 บาท รายได้ไม่เพิ่มแล้วจะเอาอะไรกิน องค์การก็ตีลูกจ้างก็ตี มีบริษัท มีนายจ้างก็คนที่เพิ่มเงินเดือนให้คนได้ปกครองของคนที่พอกินพอใช้

จะมีก็เห็นแต่ที่สถานี ซึ่งด้วยความกรุณาของสถานีวิทยุต่างๆ ที่ท่านสมาชิกหลายท่านเห็นว่าเป็นสภานายกฯ สภานายกฯ นั้นแหละที่เพิ่มเงินเดือนสมาชิกสภาจาก 4,000 บาท เป็น 15,000 บาท เพิ่มร้อยละ 375 เมื่อเราได้อ่างนี้แล้ว ทำให้ไม่คิดถึงคนอื่นเขาบ้าง นโยบายนี้ไม่ได้บอกอะไรไว้เลย นโยบายเศรษฐกิจของพรรคประชาธิปัตย์ กระทบได้ศึกษา แล้วก็เป็นเรื่องที่ว่า ยืนยันว่าจะทำต่าง ๆ ตามโครงการตัดถนนหนทาง อะไรต่ออะไร สวรรค์ ตามที่ทางราชการเขาทำอยู่แล้ว ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาเขาทำอยู่แล้วแทบทุกข้อ ทุกกระทง ผมเพิ่งเข้าใจว่าทำไมพรรคประชาธิปัตย์จึงได้รับร้อนอยากเข้านั่งกระทรวงเหลือเกิน ก็เพียงจะไปเอาข้อปากเขามาเขียนนโยบายเศรษฐกิจนี้ มีเห็นแปลกใหม่อยู่ที่ที่จะเก็บภาษีทางตรงมากกว่าทางอ้อม นี่ผมอยากถามท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เราก็คนคลังเก่าด้วยกัน เราก็ทราบว่าภาษีทางอ้อมในเมืองไทยเวลานี้มีถึงร้อยละ 80 ของภาษีทั้งหมด และก็ไม่ใช่เป็นธรรมจริง ๆ กระทบเชื่อ คนยากคนจนต้องลำบากเพราะภาษีทางอ้อมมันมาก ภาษีทางอ้อมมันต้องเสียกันทั่วประเทศไม่มียกเว้นใครทั้งนั้น แต่ผมอยากจะถามท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังว่า ใ้ที่เราปล่อยกันมา คนอื่นที่เขาปล่อยกันมา ให้ภาษีทางอ้อมมันมากนั้น เขาหวังร้ายต่อประชาชนทั้งนั้นหรือ รู้ละว่าภาษีทางอ้อมมันเก็บง่ายได้สแตงค์มาก ภาษีทางตรงมันเก็บยาก ภาษีทางตรงจะเก็บได้มันต้องมีรายจ่ายเพิ่ม ต้องมีวิธีที่รัดกุม ต้องมีคนที่จะไว้ใจได้ คนทุกวันนี้ไว้ใจใครได้ คนขนาดพ่อของเมียรัฐมนตรียังต้องถูกสอบสวนอึ้งคนึงไป ไว้ใจกันไม่ได้หรือ เราก็อยากจะทราบว่าเอาละเพิ่มภาษีทางตรง ลดทางอ้อม ขอบพระคุณมากอยากเห็น จะเพิ่มทางตรงขึ้นมา ก็เปอร์เซ็นต์ จะลดทางอ้อมลงก็เปอร์เซ็นต์ เวลานี้ทางอ้อมร้อยละ 80 จะลดเท่าไรเพิ่มเป็นทางตรงเท่าไร ผมอยากทราบและก็ผมจะรีบรวบรัดด้วย

ต่อไปเป็นนโยบายในทางสังคม ทางสังคมนั้นปัญหาสำคัญก็อยู่ที่อย่างเดียวกัน ท่านทุกท่านเคยผ่านการเลือกตั้งมา ออกท้องไรท้องนา ไปในชนบทต่างไกลมาทั่ว ชาวบ้านเขานั่งกันในเรื่องอะไร เขานั่งกันเรื่องโจรผู้ร้ายชุกชุมใช่หรือไม่ บ่นเรื่องความไม่ปลอดภัยในชีวิตสังขาร ทรัพย์สิน บ่นว่าวิ้วหาย นึกว่าตำรวจจะจับ ผู้ร้าย ตำรวจเป็นคนกลางเรียกค่าไถ่ใช้ใหม่ มีใหม่ในนโยบายนี้ ที่พูดออกมาเด่นชัดว่าจะปราบโจรผู้ร้ายให้เข้มงวดอย่างจริงจังให้หมดสิ้นในเมืองไทย ไม่มีเลย พูดไปเป็นนักเจ้าถ้อยหมอความว่า จะใครละเมื่อกฎหมายจะไม่เว้น เราผ่านรัฐบาลอะไรมา เมืองไทยเราผมเองเป็นคนที่ยอมรับเลือกหลักการที่ว่าให้กฎหมายครองเมือง "Rule of Law" แต่แล้วมาไม่ใช้ "Rule of Law" รัฐบาลก่อนที่ต้องออกไปมันเป็น "Rule of Lawyer" นักกฎหมายนั่งเมือง เรากำลังจะกลับเข้าสู่ยุคนี้แล้วหรือครับ จะเอานักกฎหมายมานั่งเมือง คำหนึ่งก็เล่นแง่กฎหมาย สองคำก็เล่นแง่กฎหมาย ชาวบ้านชาวช่องเขานอนไม่หลับ ออกอยากยากจนไม่รู้ เอากฎหมายเข้าว่าเป็นหัวหมอกันอยู่ตลอดเวลาอย่างนั้นหรือ ผมไว้วางใจครับ ไว้วางใจอย่างนั้นแหละท่านประธานฯ ครับ และเมื่อเวลาผ่านไปหมดแล้ว กระทบขอบคุณท่านประธานฯ ครับ"¹³

¹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 138-152.

ความจริงแล้วคะแนนเสียงสนับสนุนของรัฐบาลผสมประชาธิปไตยและเกษตรสังคมก็ล่อแหลมอยู่แล้ว เพราะมีเสียงรวมกันเพียง 91 เสียงเท่านั้น จากจำนวนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมด 269 เสียง โดยหวังว่าจะได้รับการสนับสนุนจากพรรคอื่นเข้ามาด้วย แต่หลังจากการแถลงและซักถามนโยบายแล้ว คะแนนเสียงสนับสนุนออกมาเพียง 111 ต่อ 152 เสียง คะแนนเสียงที่ออกมาเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากคำอภิปรายอันเฉียบคมของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่มีลักษณะของการสอนการเขียนนโยบายรัฐบาลด้วย ทำให้รัฐบาลของ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ต้องพินสภาพไป เพื่อเปิดโอกาสให้แก่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไป และเมื่อถึงคราวที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จะต้องแถลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาบ้างแล้ว ก็ได้แถลงนโยบายที่แสดงวิธีการและเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการ เพื่อแก้ไขจุดบกพร่องที่เคยโจมตีนโยบายของพรรคประชาธิปไตยในครั้งนี้

แต่เมื่อ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ต้องประสบกับปัญหาการจัดสรรตำแหน่ง เนื่องจากมีพรรคร่วมสนับสนุนมากกว่า 10 พรรค และได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งรัฐบาลไว้ 3 ประการ คือ¹⁴

1. ต้องมีสหนโยบาย คือ เอานโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ ที่เข้ามาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล มาผสมกันเป็นนโยบาย เพื่อใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน
2. ต้องเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากเกินกึ่งหนึ่งของ ส.ส. ทั้งหมด คือ 135 เสียง
3. ต้องมีระบบแบ่งโควตารัฐมนตรีในอัตราส่วน 5 : 1 คือ มี ส.ส. 5 คน ได้รับมนตรี 1 ตำแหน่ง

เมื่อเป็นเช่นนี้ การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีจึงมีผลต่อเสียงสนับสนุนรัฐบาลมาก หากพรรคใดไม่ได้รับการจัดสรรตำแหน่ง ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีความฉลาดและเจนจัด

¹⁴ นพอล ศรีสุข, "บทบาทของรัฐสภาไทย พ.ศ. 2518 ศึกษาด้านการรวมกลุ่มและความขัดแย้ง" หน้า 210.

ทางการเมืองก็แก้ไขปัญหานี้ด้วยการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นมาประกอบด้วย สมาชิกของพรรค
 ธรรมสังคม 9 คน พรรคชาติไทย 7 คน พรรคกิจสังคม 5 คน พรรคสันติชน และ พรรคสังคม
 ชานินิยม พรรคละ 2 คน พรรคไท และ พรรคพลังประชาชน พรรคละ 1 คน รวมเป็น 26 คน
 ยิ่งขาดรัฐมนตรีอีก 5 คน จึงจะครบ 31 คน ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่ ม.ร.ว.
 คึกฤทธิ์ ปราโมช แต่งตั้งรัฐมนตรีไม่ครบน่าจะเป็นเพราะเอาไว้ใช้เป็นเครื่องมือในการ
 เรียกร้องเสียงสนับสนุนจากพรรค ส.ส. หรือ พรรคการเมือง ที่อยากจะได้ตำแหน่งรัฐมนตรี
 เช่น พรรคเกษตรสังคม ก็แสดงท่าทีสนับสนุนรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ด้วยการงด
 ออกเสียงในการผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี 2519 ในวาระที่ 3 และเข้าร่วม
 กับรัฐบาลของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ในเวลาต่อมา นายชวน หลีกภัย กล่าวถึงเรื่องนี้
 ว่า "การที่รัฐบาลเหลือตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยไว้ 5 ตำแหน่ง เป็นบ่อล่อเหยื่อให้พรรคอื่นเข้า
 ทากิน"¹⁵

ในเวลาต่อมาได้มีการปรับปรุงคณะรัฐมนตรี มีการแต่งตั้งจนครบ 31 คน ตำแหน่ง
 ที่วางไว้เพื่อจูงใจการสนับสนุนไว้จึงหมดไป ความวุ่นวายจึงเกิดขึ้น โดยเฉพาะ ส.ส. ที่ผิดหวัง
 จากการเป็นรัฐมนตรีได้ถอนการสนับสนุนและหันไปร่วมกับฝ่ายค้านเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล

การแก้ปัญหา

ปัญหาที่รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เผชิญอยู่ในขณะนั้นมีอยู่ 7 ปัญหาด้วยกัน
 คือ

1. ปัญหาทางด้านการเมือง
2. ปัญหาทางด้านความมั่นคง
3. ปัญหาทางเศรษฐกิจ
4. ปัญหาแรงงาน
5. ปัญหาทางสังคม
6. ปัญหาการว่างงาน
7. ปัญหาของชาวไร่ชาวนา

¹⁵เรื่องเดียวกัน, หน้า 220-221.

ปัญหาต่าง ๆ ทั้ง 7 ประการดังกล่าว เป็นปัญหาที่รัฐบาลมองเห็นและพยายามหาทางช่วยเหลือเพื่อบรรเทาทุกข์และความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนโดยถ้วนทั่วทั้งในเมืองและในชนบท โดยนำนโยบายที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาให้แก่ประชาชนทั้งประเทศ นโยบายในลักษณะนี้เป็นนโยบายที่ไม่เคยมีรัฐบาลใดทำมาก่อน ประกอบกับช่วงเวลานั้นเพิ่งผ่านพ้นเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ทำให้ทั้งรัฐบาลและประชาชนมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น รัฐบาลก็พยายามนำปัญหาของประชาชนในทุกด้านที่มีอยู่มาแก้ไข เพื่อให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชน ทางด้านประชาชนก็ติดตามดูการทำงานของนักการเมืองว่าจะหาทางช่วยเหลือแก้ปัญหาให้ได้อย่างไร

ขณะนั้น นักศึกษากำลังเป็นกลุ่มที่มีบทบาททางการเมืองตั้งแต่เหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ในการเรียกร้องรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งผู้ปกครองประเทศในขณะนั้นต้องหมดอำนาจลงและเดินทางออกนอกประเทศไป นักศึกษาเริ่มมีบทบาทในการนำปัญหา ความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม และการถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบของชาวไร่ ชาวนา และกรรมกรผู้ใช้แรงงาน ออกมาตีแผ่ให้สาธารณชนได้รับรู้ ขณะเดียวกันก็ได้เข้าไปยื่นำ หรือที่ปรึกษาให้แก่ชาวไร่ ชาวนา และกรรมกร ที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบ และได้รับความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ลูกขึ้นมาต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์และความเป็นธรรมต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับ จนทำให้บ้านเมืองในขณะนั้นมี การเดินขบวนชุมนุมประท้วง และนัดหยุดงาน ทำให้เกิดความวุ่นวายยุ่งเหยิงไปทั่ว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และปัญหาที่นักศึกษาได้หยิบยกขึ้นมากล่าวถึงนั้น เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานแล้วตั้งแต่รัฐบาลชุดก่อนหน้านี้นี้ แต่เพิ่งได้รับการหยิบยกขึ้นมากล่าวถึง ในยุคนี้ เนื่องจากบรรยากาศทางการเมืองที่มีเสรีภาพมากขึ้นกว่าแต่ก่อน ทำให้มีการแสดงความคิดเห็นและพยายามแสวงหาแนวทางแก้ไขให้บรรเทาเบาบางลง รัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ในยุคนี้ จึงต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ เต็มไปหมดทุกด้าน แต่รัฐบาลก็พยายามแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้ตรงจุดมากที่สุด

ปัญหาที่มีผลกระทบอยู่ตามปกติแล้วก็คือ ปัญหาของชาวไร่ชาวนาที่ไม่สามารถทำงานได้ ตลอดทั้งปี ปีหนึ่งจะทำการเพาะปลูกได้เพียง 4-5 เดือน เท่านั้น เวลาที่เหลืออยู่ก็ว่างงาน ปัญหานี้จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เมื่อผลผลิตทางการเกษตรจากการทำไร่ทำนาไม่ได้ผล เนื่องจาก การเกิดภาวะฝนแล้ง หรือน้ำท่วม อันเกิดจากความแปรปรวนของภูมิอากาศ ทำให้ชาวไร่ ชาวนาไม่มีผลผลิตออกไปจำหน่ายได้ เมื่อทำไร่ทำนาไม่ได้ผลหรือว่างงานจากฤดูกาลเพาะปลูก

ก็จะอพยพจากท้องถิ่นเข้ามาหางานทำซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกรุงเทพฯ เมื่อเข้ามาแล้วก็สร้างปัญหาในกรุงเทพฯ อีก นี่คือนักปัญหาใหญ่ที่มีอยู่ในขณะนั้น ปัญหาที่รัฐบาลจึงมองเห็นอย่างแจ่มชัด เพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ปรากฏให้เห็นอยู่อย่างชัดเจน ประกอบกับการได้ออกไปสัมผัสกับปัญหาเหล่านั้นด้วยตนเองในขณะหาเสียงด้วย

การกำหนดทางเลือก

ในการเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหานั้น มีผู้เสนอว่ารัฐบาลควรนำเงินจำนวน 2,500 ล้านบาท ไปใช้ในการปฏิรูปที่ดิน การไถ่ถอนหนี้สินให้ชาวไร่ชาวนา การก่อสร้างถนน สร้างเขื่อน หรือการพัฒนาในด้านอื่น ๆ เป็นต้น จะเป็นการสร้างประโยชน์ให้แก่ประชาชนมากกว่า แต่สำหรับในส่วนของรัฐบาลแล้วเห็นว่าการดำเนินในสิ่งที่ผู้เสนอมาแล้วก็มีความจำเป็นที่จะต้องทำ แต่สำหรับการผันเงินของรัฐบาลเพื่อออกไปช่วยชนบทนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็นเร่งด่วนมากกว่า เพื่อช่วยเหลือบรรเทาความทุกข์ยากให้แก่ชาวไร่ชาวนาที่กำลังเดือดร้อนอยู่ในขณะนั้น สำหรับการสร้างเขื่อน หรือการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ เป็นสิ่งที่หน่วยราชการต่าง ๆ ต้องดำเนินการอยู่แล้ว ถ้าหากรัฐบาลไปทำออกก็จะเกิดความซ้ำซ้อนกัน ดังคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดังนี้

"เงินผันนี้ไม่เน้นการพัฒนา การสร้างวัตถุ เพราะทางด้านการพัฒนาก็มีหน่วยงานของราชการทำอยู่แล้ว เช่น ร.พ.ช. กรมทางหลวง กรมชลประทาน ถ้าหากรัฐบาลไปทำก็จะทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนกัน หน่วยงานทางด้านการพัฒนาก็ให้เขาทำของเขาไป ส่วนทางด้านเงินผัน ก็ทำไปตามวัตถุประสงค์ของเงินผันไป ไม่ได้เน้นทางด้านการพัฒนา หรือการสร้างถาวรวัตถุอย่างที่หลาย ๆ คนเข้าใจ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด นโยบายนี้เป็นเพียงแผนการบรรเทาความทุกข์ยากเฉพาะหน้าให้แก่ชาวไร่ชาวนาเท่านั้น ให้เขามีกงานทำ มีรายได้ นอกเหนือจากนี้แล้ว รัฐบาลก็มีนโยบายอื่นเข้ามาช่วยเหลืออีก เช่น การประกันราคาพืชผลการเกษตร"¹⁶

ในแง่ของการพัฒนาแล้วแม้ว่านโยบายผันเงินจะกระจายเงินจำนวนมหาศาลออกไป แต่กระจายออกไปทั่วประเทศ ทำให้ตำบล หมู่บ้านแต่ละแห่งที่ได้รับเงินนี้ไปได้รับเงินจำนวนน้อยนำไปใช้ในการก่อสร้างโครงการใหญ่ ๆ ไม่ได้ แต่นั่นก็เป็นสิ่งที่สามารถสนองตอบความต้องการ

¹⁶สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

ของประชาชนได้อย่างแท้จริงและทั่วถึง เพราะโครงการพัฒนาของหน่วยราชการที่ดำเนินไปแล้ว ส่วนใหญ่ผลการพัฒนาจะไปตกอยู่กับประชาชนบางกลุ่มเท่านั้น เช่น การสร้างทางหลวง ผู้ที่ได้ประโยชน์คือผู้ที่อยู่ในบริเวณที่ถนนตัดผ่าน การสร้างเขื่อน ผู้ที่อยู่ในเขตชลประทานก็ได้ประโยชน์ ส่วนผู้ที่อยู่นอกเขตก็ไม่สามารถรับผลการพัฒนานั้นได้ ด้วยเหตุนี้การผันเงินสู่ชนบทจึงได้ถูกกีดกันมา เพื่อส่งเงินตรงไปที่ชนบท ถึงตำบล หมู่บ้าน ให้ดำเนินการในสิ่งที่ท้องถิ่นต้องการ อันเป็นสิ่งสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนสามารถใช้ร่วมกันทั้งหมู่บ้านหรือตำบลได้ หน่วยราชการที่มีโครงการพัฒนาต่าง ๆ ออกไป ไม่สามารถรู้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้ ในแง่ของการพัฒนานี้ นายบุญชู โรจนเสถียร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอญนโยบายนี้ในแง่ของการพัฒนาว่า

"นั่นก็มองได้ มันมีการพัฒนาแน่นอน และก็การพัฒนาที่เราต้องการนั้นมันเป็นการพัฒนาในระดับหมู่บ้าน ซึ่งเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ทั้งนั้น ความเป็นไปในหมู่บ้านเพียงแต่ถนนดินเล็ก ๆ ก็ยังไม่เคยมี ฉะนั้นจะบอกว่าเป็นงานจับจ๊อย เล็ก ๆ น้อย ๆ ก็ใช้ ระดับนั้นต้องการเพียงเท่านั้น การสร้างสะพานเล็ก ๆ ข้ามคู ข้ามหนองน้ำบางอย่าง เพื่อประโยชน์ในการสัญจรไปมา ไม่มีความสะดวก เงินก้อนเล็ก ๆ เหล่านี้กระจายไปทำ ก็ให้ผลมากทีเดียว กระจายไปทั่วประเทศทุกหมู่บ้าน เขาเห็นอะไร ๆ ต้องเป็นเรื่องใหญ่ ๆ ทั้งนั้น ต้องเป็นถนน 8 เมตร 6 เมตร สร้างเขื่อนใหญ่ ๆ มันไม่จริงหรอกครับ หมู่บ้านเพียงเล็ก ๆ ทั้งนั้น"¹⁷

ส่วนกรณีที่มีผู้เสนอให้นำเงินจำนวน 2,500 ล้านบาทไปใช้ในการปฏิรูปที่ดิน การตั้งโรงงาน หรือ การไถ่ถอนหนี้ให้แก่ชาวไร่ชาวนานั้น นายบุญชู โรจนเสถียร ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"พูดอย่างนั้นเราไม่เถียง การไปทำอย่างนั้นก็อาจจะเกิดประโยชน์ แต่อ้อของที่เขากำลังต้องการอยู่มันก็มี ยังไม่ได้ทำให้เขาเลย เมื่อไหร่จะทำให้เขาซึกที แล้วจะทำอย่างไร ถ้าหากว่าไม่ให้เขาทำกันเอง ไม่ให้เขาตัดสินใจกันเอง คนที่อยู่ส่วนกลางอยู่ในกรมกองนี้จะรู้ได้หรือว่า หมู่บ้านนี้ต้องการอะไรก่อนอะไรหลัง ก็ต้องให้อ่านาจเขา ต้องตัดสินใจกันเอง และเมื่อให้อ่านาจเขาให้เขาตัดสินใจแล้ว ถูกผิดอย่างไรก็อยู่ที่เขาแล้ว ครั้งแรกก็อาจจะมีผิด เนื่องจากว่าความเห็นแก่ตัวของคนก็ยังมี เอาอันนั้นไปทำให้ฉันทก่อน แต่พอครั้งที่ 2 เขายอมกันเสียเมื่อไหร่ล่ะ เขาทะเลาะกันใหญ่ แล้วเหตุที่ทะเลาะกันก็เลยมีผลทำให้เรา

¹⁷สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดนครสวรรค์,

ข้อบกพร่องที่ผ่านมา เพราะว่าประชาชนเริ่มหวงสิทธิของเขาว่า เขาควรจะได้ใช้สิทธิของเขานี้เหมือนกับคนอื่น ๆ ทั่วไปในตำบลเขา ในหมู่บ้านของเขาแต่ละหมู่บ้านที่ได้อำนาจกันไป ปีแรกประมาณ 400,000 กว่า ปีหลังประมาณ 600,000 บาท"¹⁸

ปัจจัยที่ทำให้นโยบายเงินผันประสบผลสำเร็จ

1. ความตั้งใจจริงของผู้นำที่มีความปรารถนาจะช่วยเหลือแก้ไขปัญหาบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนอย่างแน่วแน่ เป็นแรงผลักดันให้ผู้นำพยายามค้นคิดหลักการและวิธีการดำเนินการที่เหมาะสม เพื่อที่จะช่วยเหลือนประชาชนให้ได้มากที่สุด รวดเร็ว และถึงมือประชาชนมากที่สุด จากความตั้งใจครั้งนี้เองที่ทำให้ผู้นำต้องพยายามดำเนินการหาทางนำนโยบายนี้ไปปฏิบัติให้เกิดผลให้ได้
2. ความชัดเจนทางการเมืองของผู้นำ เนื่องจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนักการเมืองเก่าแก่ที่เคยแสดงบทบาททางการเมืองมามาก การกลับมาสู่วงการเมืองอีกครั้งนี้มีความมุ่งหวังที่จะเป็นผู้นำประเทศให้ได้ จึงได้ใช้ความสามารถของตนจนสามารถพลิกสถานการณ์จากการที่พรรคการเมืองของตนที่มีเสียงในสภาเพียง 18 เสียง มาเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และสามารถจัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จด้วยการใช้ตำแหน่งทางการเมืองมาต่อรองกับพรรคร่วมรัฐบาลเพื่อใช้เป็นเสียงสนับสนุนรัฐบาลให้เกินกว่ากึ่งหนึ่งในสภา เนื่องจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช รู้จุดอ่อนของผู้ที่มาสันนิษฐานว่าต้องการที่จะให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรีเท่านั้น จนทำให้นโยบายนี้ได้รับความไว้วางใจจากสภา
3. ผู้นำทางการเมืองไม่ได้มาจากข้าราชการประจำ จึงทำให้สามารถตัดสินใจสั่งการและดำเนินการได้อย่างเด็ดขาดโดยไม่ต้องเกรงใจใคร หากข้าราชการหรือผู้ที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ยอมทำตามหรือไม่สามารถทำได้ ก็สามารถเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลให้เข้ามาดำเนินการตามนโยบายต่อไปได้ ทางรัฐบาลได้กำหนดแผนการทำงานและเตรียมงานไว้เรียบร้อยแล้ว ในส่วนนี้ได้ดำเนินการโดยใช้บุคคลากรของตนเอง ซึ่งถ้าหากเป็นผู้นำที่มาจากข้าราชการประจำแล้ว การตัดสินใจและการสั่งการอาจจะทำได้โดยไม่เด็ดขาด เพราะความเกรงใจในความเป็นข้าราชการเหมือนกัน การดำเนินนโยบายก็อาจจะไม่ประสบผลสำเร็จ

¹⁸ เรื่องเดียวกัน.

4. ด้านนโยบายที่มีความชัดเจนและสามารถแก้ไขปัญหาหลายปัญหา เนื่องจากผู้กำหนดตัวนโยบายมีความเฉียบแหลมมากจึงสามารถกำหนดนโยบายที่เฉียบคมออกมา เพราะสามารถแก้ไขปัญหาคือหลายอย่างและต่อเนื่องกัน ที่สำคัญคือสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนอย่างมาก จนผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับนโยบายหรือผู้ที่ต้องการคัดค้านกระทำได้ยากมาก เพราะเป็นการนำเงินไปให้ประชาชนโดยตรง หากไปคัดค้านเข้าแล้วก็เกรงว่าจะเสียคะแนนนิยมจากประชาชน และไม่รู้ว่าจะให้เหตุผลแก่ประชาชนอย่างไร เพราะประชาชนกำลังรอคอยเงินจำนวนนี้จากรัฐบาลอยู่ ความพึงพอใจของประชาชนในนโยบายนี้เกิดจากการที่รัฐบาลส่งเงินตรงไปให้ประชาชนเพื่อดำเนินการตามความต้องการของตนเองโดยไม่ต้องไปผ่านระบบราชการอย่างที่เคยเป็นมา ที่มักจะเข้ามากำหนดความต้องการของประชาชนเองโดยไม่รู้ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ทำให้สิ่งที่ได้มาจากราชการไม่ได้ให้ผลประโยชน์แก่ประชาชนอย่างเต็มที่และทั่วถึง ในการดำเนินการตามนโยบายนี้ประชาชนจึงเป็นผู้กำหนดและดำเนินการไปตามความต้องการของตนเอง

5. สถานการณ์ที่เอื้ออำนวยในขณะนั้นเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่ง เนื่องจากในขณะนั้นไม่มีพรรคการเมืองใดที่มั่งคั่งในสภาเกินกึ่งหนึ่ง พรรคประชาธิปไตยซึ่งมีเสียงมากที่สุดจึงเป็นผู้จัดตั้งรัฐบาลแต่ไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา เพราะพรรคประชาธิปไตยเคยสร้างความเจ็บแค้นให้แก่พรรคการเมืองอื่นไว้มาก พรรคการเมืองที่เหลืออยู่จึงรวมตัวกันขึ้นเพื่อจัดตั้งรัฐบาล แต่เนื่องจากในขณะนั้นไม่มีหัวหน้าพรรคการเมืองใดที่มั่งคั่งเหมาะสมที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำรัฐบาลในการบริหารประเทศได้ จึงตกลงให้พรรคกิจสังคมเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และเป็นผู้ร่างนโยบายของรัฐบาลด้วย แม้จะมีเสียงในสภาเพียง 18 เสียงเท่านั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงเป็นนายกรัฐมนตรี และได้ร่างนโยบายรัฐบาลโดยนำนโยบายเงินผันเข้ามาเป็นส่วนสำคัญของนโยบายรัฐบาล จากนั้นได้ดำเนินการชี้แจงทำความเข้าใจให้แก่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ ถึงความจำเป็นในการรับดำเนินการตามนโยบายนี้ ดังนี้

กลุ่มนักวิชาการ เห็นด้วยกับหลักการของรัฐบาลที่จะช่วยเหลือประชาชน แต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการดำเนินการของรัฐบาลว่าจะทำให้เงินจำนวนมากเกิดการสูญเปล่า น่าจะหาโครงการใหญ่ที่เป็นประโยชน์มากกว่านี้ เช่น การปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น ซึ่งเป็นการพิจารณาในแง่เทคนิค หรือ แง่วิชาการ แต่ทางรัฐบาลต้องการทำในแง่ทางการเมือง โดยชี้แจงว่าประชาชนกำลังเดือดร้อน ต้องการบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ประชาชนตามชนบทที่ไม่ได้ต้องการ

อะไรที่ใหญ่โตมากมาย ต้องการให้รัฐบาลช่วยเหลือความเดือดร้อนที่มีอยู่เท่านั้น การดำเนินการ
 อย่างอื่น อย่างการปฏิรูปที่ดินก็เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการเช่นกัน ส่วนการดำเนินการด้านการ
 พัฒนาหน่วยราชการต่าง ๆ ก็ดำเนินการอยู่แล้ว

กลุ่มข้าราชการ แม้จะไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ ในส่วนของการนำเงินคงคลัง
 มาใช้ ทางรัฐบาลก็ดำเนินการตามกฎหมาย คือ นำพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้เงินไป
 พลังก่อนเข้าสู่สภา และสภาก็อนุมัติ จากนั้น ก็อธิบายถึงวิธีการใช้จ่ายเงินและการนำเงินคืน
 คลังให้ข้าราชการเข้าใจจนเป็นที่ยอมรับ การยอมรับของข้าราชการยังมีอีกประเด็นหนึ่ง คือ
 นโยบายนี้เป็นนโยบายพิเศษ หรือนโยบายใหม่ที่รัฐบาลเสนอเข้ามาใหม่ และหาเงินงบประมาณ
 ใหม่เข้ามาดำเนินการโดยเฉพาะ ไม่ได้ไปยกเลิกนโยบายเดิมที่มีอยู่ซึ่งข้าราชการเสนอกันขึ้นมา
 ตามขั้นตอนของระบบราชการและได้รับอนุมัติไปแล้ว จึงไม่ได้ไปแตะต้องในส่วนเดิมของข้าราชการ
 ทำให้ข้าราชการยอมรับนโยบายใหม่แม้จะเต็มใจหรือไม่เต็มใจที่จะต้องปฏิบัติตาม

กลุ่มนักการเมือง รัฐบาลต้องชี้แจงให้แก่ทั้งนักการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่าย
 ค้านถึงความจำเป็นในการรับดำเนินนโยบายนี้ เพราะหากไม่เร่งรีบดำเนินการแล้วความสับสน
 วุ่นวายก็ยิ่งทวีคูณมากขึ้น ดังคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ที่ว่า "แผ่นดินกำลังจะลุก
 เป็นไฟ" เพราะขณะนั้น ชาวชนบทอพยพเข้ามาในกรุงเทพฯ มากมาย ชาวไร่ชาวนายกขบวน
 เข้ามาประท้วงในกรุงเทพฯ มากขึ้นเรื่อย ๆ กรรมกรตามโรงงานต่าง ๆ ประท้วงไปทั่ว
 หนังสือพิมพ์โจมตีรัฐบาลอยู่ทุกวันว่าไม่สามารถแก้ปัญหาที่มีอยู่ได้ รัฐบาลจึงได้ใช้สถานการณ์
 เหล่านี้ ใช้ให้เห็นความจำเป็นของนโยบายนี้จะช่วยผ่อนคลายปัญหาความวุ่นวายในบ้านเมือง
 ได้อย่างไรให้แก่นักการเมืองได้เข้าใจ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการของรัฐบาล

6. การเคารพในหลักการของบุคคลทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นหลักการทางการเมือง
 หรือหลักการทางกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อรัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากสภาในการแถลง
 นโยบาย และร่างพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลใช้เงินไปพลังก่อน พ.ศ. 2518 ที่ขอใช้เงิน
 จำนวน 2,500 ล้านบาท ในการดำเนินการตามนโยบายนี้แล้ว ทุกฝ่ายก็ยอมรับ ฝ่ายค้านก็
 ยอมรับไปตามครรลองของระบอบประชาธิปไตย ส่วนข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยกับการนำเงิน
 คงคลังมาใช้ก็ต้องยอมรับเมื่อกฎหมายผ่านสภาแล้ว อย่างไรก็ตาม ข้าราชการจะต้องเป็นผู้รับ
 นโยบายของรัฐบาลไปดำเนินการอยู่แล้ว แต่สิ่งที่รัฐบาลกระทำลงไปก็เพื่อความถูกต้องและ
 ชอบธรรมมากขึ้น

จากปัจจัยที่เอื้ออำนวยต่อความสำเร็จของนโยบายเงินผันดังกล่าว เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงสภาพการณ์ของการเมืองไทยในการต่อสู้ผลักดันนโยบายว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้

1. ภาวะผู้นำยังมีความสำคัญในการเมืองไทย โดยเฉพาะในยุคที่มีปัญหาและความยุ่งยากมาก ๆ ด้วยแล้ว จะต้องหาคนที่มีความรอบรู้มาเป็นผู้นำ ผู้ที่ไม่มึนบารมีเพียงพหรือไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนไม่สามารถที่จะขึ้นมาเป็นผู้นำได้ ซึ่งเป็นลักษณะของผู้นำตามสถานการณ์ที่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาในขณะที่มีความสับสนวุ่นวายได้ เพราะในสังคมไทยยังมีการยึดถือในตัวบุคคลมากกว่าหลักการ ดังนั้น การอาศัยสถานการณ์และสร้างความเชื่อมั่นขึ้นจึงยังคงเป็นสิ่งจำเป็น
2. ระบบการปกครองไม่ว่าจะเป็นรูปใดที่ประชาชนไป ตยหรือเผด็จการ การเคารพและยึดหลักการของกฎหมายยังคงเป็นสิ่งที่จะต้องยึดถือปฏิบัติอยู่ เพื่อสร้างความชอบธรรมและการยอมรับจากประชาชน สิ่งใดที่ต้องดำเนินการตามตัวกฎหมายก็ต้องทำตามจะละเลยไปไม่ได้
3. ผู้นำจะต้องมีความรอบรู้ ทันท่วงที เหตุการณ์ รอบรู้ถึงปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพื่อที่จะสามารถกำหนดแนวนโยบายที่สามารถแก้ไขปัญหาระบอบระบอบความทุกข์ยากให้แก่ประชาชนได้อย่างถูกต้องใกล้เคียงความจริงมากที่สุด อีกทั้งยังต้องมีความเคารพและเชื่อมั่นในความสามารถของประชาชน เพราะประชาชนเป็นผู้กำหนดผู้นำที่จะมาปกครองประเทศ
4. การต่อสู้ในระบอบประชาธิปไตยของไทยไม่ได้ต่อสู้อยู่บนหลักการและเหตุผลอย่างถูกต้องและควรจะเป็นอย่างแท้จริง แต่การต่อสู้ตั้งอยู่บนผลประโยชน์ส่วนตนที่จะได้รับมากกว่าทำเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม จะเห็นได้ชัดจากการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล ทำไปเพราะต้องการต่อรองแลกเปลี่ยนกับตำแหน่งทางการเมืองมากกว่าการเห็นคุณค่าหรือประโยชน์ที่จะตกแก่ประชาชนหรือประเทศชาติอย่างแท้จริง เป็นต้น
5. สถานการณ์ทางด้านต่าง ๆ และเวลาต้องเอื้ออำนวยด้วย ปัจจัยต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จได้เลย หากขาดภาวะการณ์ต่าง ๆ ที่จะเอื้ออำนวยหรือเป็นเหตุที่สามารถนำเอานโยบายออกมาใช้ได้ และสถานการณ์ หรือเหตุผลที่น่ามากล่าวอ้างจะต้องแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงและความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น เป็นต้น

การเลือกนโยบายไปปฏิบัติ

เนื่องจากรัฐบาลกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาด้านนโยบายเงินผันเพียงนโยบายเดียว จึงใช้นโยบายนี้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้แก่ประชาชน ซึ่งนโยบายที่รัฐบาลเสนอมานี้บุคคลฝ่ายต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ นักวิชาการ และพรรคฝ่ายค้าน ต่างเห็นด้วยในหลักการ เพราะเป็นการแก้ไขปัญหาได้ตรงกับความต้องการของประชาชน แต่บุคคลเหล่านั้นมักจะคัดค้าน ประการแรกในเรื่องวิธีการปฏิบัติว่ากระจายเงินออกไปทั่วประเทศ ทำให้แต่ละแห่งได้เงินแห่งละเล็กแห่งละน้อยไม่เป็นกลุ่มก้อน น่าจะเป็นโครงการใหญ่ ช้อคัดค้านประการที่สองก็คือ การควบคุมการใช้จ่ายเงินที่ไม่สามารถทำได้อย่างรัดกุม เพราะเป็นนโยบายที่ต้องเร่งทำ ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการควบคุมการใช้จ่ายเงิน คือ เกรงว่าจะทำให้เกิดการทุจริต ประการที่สาม คือ ความพร้อมของข้าราชการผู้ปฏิบัติตามนโยบาย เนื่องจากไม่มีการเตรียมการกันมาก่อน เมื่อนำนโยบายนี้ไปใช้จะทำให้เกิดปัญหา ประการสุดท้ายก็คือ ประชาชนและสภาตำบลยังไม่มีความพร้อมเลย

ในประการแรกนั้น ดังที่รัฐบาลได้ชี้แจงเหตุผลโต้แย้งไปแล้วว่า จะดำเนินการช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนที่มีอยู่ในขณะนั้นให้ถึงมือประชาชนจริง ๆ ทั่วประเทศ งานก่อสร้างต่าง ๆ เป็นหน้าที่ของหน่วยราชการต่าง ๆ เช่น กรมทางหลวง กรมชลประทาน สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท เป็นต้น ที่ต้องดำเนินการอยู่แล้ว ม.ร.ว. ก็กฤทธิ ปราโมช ได้กล่าวชี้แจงเพิ่มเติม ดังนี้

"นโยบายที่ทำมานั้น ไม่ได้มุ่งหวังที่จะสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน ต้องการเพียงแต่ให้เขาพออยู่ได้ ไม่เดือดร้อนมากนักเท่านั้น คำว่า "อยู่ดีกินดี" อย่านำไปพูดถึง เพราะตั้งแต่ผมเกิดมาจนถึงทุกวันนี้ ทุกรัฐบาลบอกว่าจะสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชน แต่ไม่เคยเห็นใครทำอะไรให้ดีขึ้นมาเลย ทุกอย่างเหมือนเดิม จะทำอะไรก็ทำไปเลยไม่ต้องพูด พูดแล้วทำไม่ได้อย่าพูดดีกว่า"¹⁹

นอกจากในแง่ของการไม่เห็นด้วยกับวิธีการแล้ว มีการมองกันว่านโยบายนี้เป็นการหาเสียง ไม่ว่านจะเป็นการมองจากทางด้านข้าราชการ นักวิชาการ หรือแม้แต่ต้นกการเมืองด้วยกันเองก็ตาม ดังเช่น ตอนที่ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช ชักค้ำนโยบายในวันที่ ม.ร.ว.

¹⁹สัมภาษณ์ ม.ร.ว. กฤทธิ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.

คึกฤทธิ์ ปราโมช แดลงนโยบายเพื่อขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ในเรื่องนั้น
ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ก็ได้แถลงตอบข้อซักถามของพรรคฝ่ายค้านยอมรับว่าเป็นการหา
เสียง เพราะการเป็น ส.ส. ก็ต้องหาเสียงดังที่ได้เสนอไปแล้ว ในเรื่องนั้น นักการเมืองบางคน
ก็มีความเข้าใจในเรื่องนี้ดี ดังเช่น นายอุทัย พิมพ์ใจชน ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการมอง
นโยบายนี้ว่าเป็นการหาเสียง ดังนี้

"การมองว่าเป็นการหาเสียงไปคำนิเขาไม่ได้หรอก ใครก็อยากหาเสียงทั้งนั้น เป็นเรื่อง
ธรรมดา แต่ว่าเป็นการสนองชาวบ้านไหม ถ้าสนองก็ได้เสียง ถ้าไม่สนองก็เสียเสียง อันนั้น
อย่าไปแคร์ ผมนะเบื่อย่างหนึ่งนะ คนที่ไม่เข้าใจการเมืองนี้ ผู้แทนทำอะไรก็บอกหาเสียง
เอ๊ะ ก็เขาทำก็ต้องการคะแนนนิยม แล้วไม่หาเสียงแล้วให้เขาทำอะไร แล้วเวลาสิ้นปีก็มา
สมัครเป็นผู้แทนกันใหม่ ไม่หาเสียงไว้ก่อนเขาก็ตาย แล้ววิธีหาเสียงนี้ทำใจ ไม่ใช่ไป
ร้องเพลงนักร้อง ก็ต้องไปสร้างผลงาน ไปสร้างความคิดงามอะไรต่าง ๆ เปรม (พลเอก
เปรม ติณสูลานนท์) ก็หาเสียงทุกวัน นี้แม้แต่ไม่เป็นผู้แทนก็หาเสียงทุกวัน แล้วทำไมไม่
เห็นว่ามันบ้าง คือมองผู้แทนทางการเมืองว่าเป็นการหาเสียงไปหมด พูดสรุปเลยว่า นี่เป็นการ
พูดของคนที่มีทัศนคติไม่ดีต่อผู้แทน ต่อนักการเมือง ต่อการเมืองเมืองไทย ใช้คำนี้แล้วกัน"²⁰

แต่ถ้าหากพิจารณาในแง่ของการหาเสียงว่าพรรคกิจสังคมทำเพื่อการหาเสียงแล้ว
เมื่อมาพิจารณาถึงผลการเลือกตั้งในคราวถัดมา คือ ปี 2519 จะเห็นว่าพรรคกิจสังคม จากเดิม
ที่มีเพียง 18 เสียง ก็ได้เพิ่มมากขึ้นเป็น 45 เสียง แต่การพิจารณาจากสิ่งนี้ก็ไม่น่า เนื่องจาก
พรรคประชาธิปัตย์ซึ่งไม่มีนโยบายเงินผันและเป็นพรรคฝ่ายค้าน ก็ได้คะแนนเสียงมากขึ้น จากเดิม
ที่มีอยู่ 72 เสียง เพิ่มขึ้นเป็น 114 เสียง ซึ่งมากที่สุดเป็นประวัติการณ์

ประการที่สอง ในแง่ของการควบคุมการใช้จ่ายเงิน มองกันว่าการส่งเงินไปให้
สภาตำบลเพื่อจัดการใช้จ่ายให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในตำบลหมู่บ้านนั้น มีการมองกันว่า
กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่รับผิดชอบตามนโยบายนี้ จะมีความไว้วางใจได้เพียงใด นายอุทัย พิมพ์ใจชน
กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"... ทางพรรคฝ่ายค้านตอนนั้นที่ค้านก็ค้านในแง่ที่ว่า สภาตำบลตอนนั้นก็ยังไม่ได้รับ
เลือกตั้งแบบองค์กรที่แข็งแรง เป็นเรื่องที่เขาเอาองค์กรเก่ามาใช้กัน แล้วก็กำนัน

²⁰สัมภาษณ์ อุทัย พิมพ์ใจชน, สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดชลบุรี, 21 พฤศจิกายน

ผู้ใหญ่นาน กำนันศีกี่มีกำนันไม่ศีกี่มี เพราะไม่ได้เลือกตั้งแบบเป็นหอม มันถึงได้มีการฟ้องร้องกันเยอะเยาะต่าง ๆ ซึ่งฝ่ายค้านก็พูดถูก เขาก็คัดค้านอย่างนั้น ไม่ได้คัดค้านว่าไม่เห็นด้วยที่จะเอาเงินไปใช้ให้กับราษฎร เห็นด้วยกับหลักการ แต่วิธีการมันไม่ค่อยจะถูกเท่าไรร่น่าจะมีวิธีการที่รัดกุมกว่านั้น ไม่ใช่รับเหมาโครม ๆ ไป"²¹

ในการใช้จ่ายเงินและควบคุมการใช้จ่ายเงิน ทางฝ่ายรัฐบาลได้คิดวิธีการใช้จ่ายเงินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน ขณะเดียวกันก็พยายามควบคุมการใช้จ่ายเงินนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วย ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงการดำเนินการในเรื่องนี้ ดังนี้

"การใช้จ่ายเงินตามนโยบายนี้ มีการกำหนดไปว่าโครงการต่าง ๆ นั้น จะต้องเป็นค่าแรง 70% ค่าวัสดุ 30% แต่ตอนหลังชาวบ้านก็เข้ามาขอว่า จะเอาเครื่องจักรเข้าไปทำงาน เพราะจะทำให้ทำงานเสร็จเร็ว อย่างเช่น การเปลี่ยนดินทำถนน ผมก็บอกไปว่า ถ้าเอาเครื่องจักรมาทำงานแล้ว ใครได้เงิน ก็เจ้าของเครื่องจักรที่ได้เงินไป แต่ถ้าหากเป็นแรงงานชาวบ้านช่วยกันทำแล้ว ชาวบ้านก็จะได้เงิน ผมก็เลยบอกให้ใช้แรงงานคนกันต่อไป . . . "

ด้านการควบคุมการใช้จ่ายเงินตามนโยบายนี้ เงินจำนวนมากขนาดนี้ ก็เป็นธรรมดาว่าจะต้องมีการรั่วไหลบ้าง แต่คนที่โกงไม่ใช่ใครที่ไหน ก็เป็นชาวบ้านเองทั้งนั้น ก็คือพวกกำนัน ผู้ใหญ่นาน ชาวบ้านเขาจะเป็นคนคอยควบคุมกันเอง ที่ไหนที่มีการทุจริต ชาวบ้านเขาก็จะเอาไปบอกกับทางราชการเอง แล้วก็ที่ไหนที่มีเรื่องร้องเรียนกันมา ก็จะส่งเรื่องไปให้ตำรวจจัดการ ใครทำผิดก็ต้องติดตะรางไป ก็มีบ้างเหมือนกันที่ต้องติดคุกตะรางไป"²²

ทางด้านผู้ปฏิบัติงานได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินตามนโยบายนี้ว่าเป็นเรื่องที่ถูกละหลก ต้องการให้เงินนี้กระจายออกไปให้ถึงมือของประชาชนโดยไม่คำนึงถึงผลงานที่จะได้รับดังความเห็นต่อไปนี้

"การผันเงินในครั้งแรก ๆ นี้ เป็นเรื่องที่ถูกละหลก เนื่องจากระยะเวลาที่ตั้งให้ฝ่ายปฏิบัติงานปฏิบัติมีระยะเวลาจำกัด รู้สึกจะ 2 เดือน แล้วระเบียบวิธีการในด้านการเงินก็ไม่พร้อม จะเห็นได้ว่ามีการสั่งการในทางปฏิบัติให้จ้างแรงงานประชาชนมาทำงานน้อยเหลือเกิน ในช่วง 2 เดือนนั้น คือ เขาทำอย่างโน้นทำอย่างนี้ คือให้สภาตำบลกำหนดเป็นโครงการว่าจะทำอะไร แต่ว่าระเบียบการเบิกจ่ายตอนนั้นซุลมุนสับสน สำหรับการ

²¹ เรื่องเดียวกัน.

²² สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529.



จ้างแรงงานของระเบียบทางราชการทั่วไป หรือ แม้แต่ของเอกชนเอง ต้องมีการกำหนด ให้ผู้รับจ้างต้องเซ็นชื่อเป็นวันเป็นชั่วโมง แบบพิมพ์ที่เปลี่ยนกันอยู่เรื่อย เบิกเงินขึ้นไปผิด ก็ต้องวิ่งมาแก้ไขกันใหม่

นโยบายนี้ไม่ได้พูดถึงความถาวรในด้านวัตถุที่ประชาชนจะทำ มุ่งไปลักษณะการกระจาย รายได้การเงินให้ไปตกกับประชาชนเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้น ผลงานที่ได้มาที่แรก ๆ นั้น ทางด้านถาวรวัตถุทางสภาพลกำหนด ก็ไม่ค่อยจะมั่นคงถาวรเท่าไร จะเป็นเรื่องง่าย ๆ ที่ประชาชนทำกันได้ เช่น การขุดดินทำสระ หรือ ขุดดินสร้างถนน โดยไม่มีหลักวิชาการที่จะ คำนวณรายละเอียดว่า ผลประโยชน์ที่คุ้มกันจะคุ้มหรือไม่ บางครั้งสระลึกอยู่แล้ว ก็ขุด ให้ลึกลงไปอีก เพื่อจะให้งานเท่านั้นเอง บางครั้งที่หนึ่งมีความจำเป็น อย่างถนนหนทาง อะไรต่าง ๆ ก็ตัดไปโดยไม่มีแผน ปรากฏว่าถนน ปสล. ที่สร้างงานครั้งแรกคดเคี้ยวอย่างกับ งูเลื้อย ไม่มีแผนว่าจะทำยังไง ไม่มีการวางอะไรล่วงหน้า เพราะวางไม่ได้ ระยะเวลาสั้น ตามลักษณะแล้วเขาจะตัดไป เช่น การทำถนนใหม่ เขาจะต้องมีการวางผัง จัดระดับ ถ้ามี ปัญหาเรื่องที่ดิน ก็ต้องมีการติดต่อเพื่อขอให้ยกให้ หรือถ้าจะผ่านทางอื่นไม่ได้ จำเป็นต้อง ผ่านเส้นนี้ ก็ต้องเสนอขอเวนคืนเพื่อทำถนน อันนี้จะเกิดประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอด แต่ที่ผืนตอนแรกนี้ไม่ได้คิดเลย เอาให้มันได้แรงงาน ส่วนถนนจะไปในรูปแบบไหน ซึ่งมัน มีปัญหาน้อยที่สุดก็ทำไป ถนนบางที่โค้งมากไปจากระยะจุดนี้ไปอีก 100 เมตร ถนนก็จะวน เกือบจะกลับมาอยู่ที่เดิม ยังมองเห็นกันอยู่ มันจะโค้ง ซึ่งว่าถาวรวัตถุนี้ไม่คำนึงถึง แต่ให้ เงินตกไปอยู่ในมือประชาชน"²³

ประการที่สาม ในแง่ของความพร้อมของข้าราชการ เนื่องจากนโยบายนี้ออกมาอย่างรวดเร็วในระยะเวลาอันสั้น และเป็นเรื่องใหม่ที่พลิกโฉมการดำเนินการ จากการทำราชการ จะเป็นผู้นำการพัฒนาไปให้ มาเป็นเพียงที่ปรึกษาเท่านั้น ไม่สามารถชี้แนะได้ ทำให้ข้าราชการเกิดความสับสน ไม่พร้อมที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลได้ ในด้าน ความพร้อมของข้าราชการแล้ว นายสุเทพ โทณใหญ่ เจ้าพนักงานปกครองที่ปฏิบัติงานตามนโยบาย นี้ ได้ให้ความเห็นว่า

"นโยบายที่ออกมา พร้อมไม่พร้อมเราต้องพร้อม เพราะเราเป็นหน่วยงานของรัฐ เราต้อง ทำตามนโยบายอยู่แล้ว เราต้องพร้อม จะทันไม่ทันเราต้องทัน จะถูกไม่ถูกเราต้องถูก ในแง่ ระยะเวลาไม่พอทางฝ่ายปฏิบัติคิดว่าเกือบทั่วประเทศคงเหมือน ๆ กัน ทำงานทั้งวันทั้งคืน ทำงานอยู่ในภาวะจำกัดทุกอย่างแล้วแต่การกำหนดนโยบายของสภาพลว่าจะทำอะไร ตามวงเงินที่ทางรัฐบาลจัดมาให้ หรือตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะลงไปช่วย ซึ่งเวลามันจำกัด

²³สัมภาษณ์ สุเทพ โทณใหญ่, ปลัดอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ, 8 กันยายน

เราก็ต้องทำกันตลอดเกือบ 24 ชั่วโมง บางครั้งก็ต้องเชิญสภาตำบลมาประชุมกันที่อำเภอเลย เพราะทำงานกันจำกัดทุกอย่าง แต่ต้องทำให้ได้ ทำให้ไม่ได้ก็ถูกเล่นงาน การกำหนดนโยบายแบบนี้ก็ได้ดูว่าความสามารถของสภาตำบลและฝ่ายปกครองเวลาทำอะไรเขาทำได้ วัสดุอุปกรณ์จะครบไม่ครบก็ทำได้ แล้วก็มีความถูกต้องเรียบร้อย การตรวจสอบในด้านการเงิน การบัญชี การเบิกจ่าย ไม่ได้รับคำทักท้วงอะไร จะมีบ้างนิดหน่อย"²⁴

ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับความพร้อมของข้าราชการไว้เพิ่มเติมว่า ข้าราชการไทยไม่เคยพร้อมเลย และนอกจากไม่พร้อมแล้ว นโยบายนี้ยังไปสร้างปัญหาให้แก่ข้าราชการที่ทำงานในด้านการพัฒนาชนบทด้วย ดังต่อไปนี้

"ในตอนที่ผมบอกได้เลยว่านอกจากจะไม่มีความพร้อมแล้ว ยังไปสร้างปัญหาให้แก่คณะกรรมการพัฒนาจังหวัดเป็นตัวเลือก ซึ่งต่อมาคณะกรรมการชุดนี้ได้เปลี่ยนไปเป็นคณะกรรมการวางแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งเป็นหลักในขณะนั้น ในสมัยนั้นเขามีหน้าที่ที่จะอนุมัติแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งแผนพัฒนาจังหวัดเป็นที่รวมของโครงการการพัฒนาชนบท ประเภทที่ราษฎรไม่ใช้งบประมาณแผ่นดินเลย คือ ทำให้เปล่าเพื่อชุมชน และประเภทที่ต้องอาศัยเงินสมทบจากรัฐบาลแต่ไม่เกิน 50% อยู่ด้วย ข้าราชการเหล่านี้ทำตัวลำบากมากที่จะไปขอความร่วมมือไปกระตุ้นย้วยตามหลักวิชาการ ให้ประชาชนเข้ามา participate ในส่วนของพัฒนาชนบท ไม่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดิน effect หมด มีปัญหาหมด พวกนี้จะไปกระตุ้นย้วย เขาก็บอกว่ามาใช้เขาฟรี เขาไปทำงานเงินต้นดีกว่าเขาได้เงิน คนก็ไม่อยากทำงานเพื่อท้องถิ่นแต่ทำงานเพื่อเงินหมด ประการที่สอง ข้าราชการในทางทฤษฎีเขาให้ใช้เงินในท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติเขาทำไม่ได้ เพราะมีคนท้องถิ่นจำนวนมากเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ เพราะฉะนั้นบางแห่งก็ต้องอาศัยไปจ้างมาจากที่อื่น ไปเกณฑ์ข้ามจังหวัด ตกลงจึงเป็นการสร้างปัญหามาก บางที่อันนี้เป็นความจริงคือ บางคนเข้าใจว่าการมาทำงานเงินต้นเป็นข้าราชการ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนที่มั่งงานทำเป็นหลักแหล่งแล้ว ลาออกมาจ้างงานทำแค่ 3 เดือน พอหลังจากนั้นก็ตกงานอีก มีกรรมกรโรงสีที่อยู่ในอีกจังหวัดหนึ่งมาทำอย่างนี้ เขาบอกว่า คิดว่าเวลามาทำงานแบบนี้ได้ใกล้ชิดผู้ใหญ่เวลามีตำแหน่งว่างจะได้เข้าไปเลย ประการที่สาม พวกกำนันผู้ใหญ่บ้านคอร์รัปชันกันรวยไปเลย คือ ใครที่จะเข้ามาทำงาน คิดค่าหัวค่าแรงรวยไปเลย และอันนี้เองที่ทำให้เป็นยาเสพติดรัฐบาลเล็กไม่ได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านจะไม่ลงคะแนนให้ เพราะเป็นหัวคะแนนเขาไม่ยอมยกให้เล็ก เขาได้เงินสบาย ๆ แล้วก็หาเงินกับผู้รับเหมาอีก นี่คือปัญหาในทางปฏิบัติ . . .

ผมว่าข้าราชการรับลูกได้หมด ถ้าจะพูดถึงความพร้อมแล้ว ข้าราชการไทยไม่เคยพร้อมเลยในทุก ๆ โครงการ ทุก ๆ นโยบาย จะเห็นได้ว่าการ complain ในเรื่องการ

²⁴ เรื่องเดียวกัน.

ขาดคน ขาดงบประมาณ อุปสรรคในการบริหาร อันนี้สู้บริษัทเขาไม่ได้ เช่น เครื่องพิมพ์ดีด ก็ต้องแย่งกันไปแย่งกันมา อันนี้เป็นประจำ และข้าราชการไม่มีตัวอยู่ มีแต่ชื่อเยอะเยอะ ที่เขารับผิดชอบงานกันอยู่แล้ว แล้วเอาอย่างอื่นเข้าไปเพิ่มอีก แต่ว่าฉันมองว่าไม่ใช่ปัญหาหลัก ข้าราชการสามารถที่จะรับได้ สิ่งอะไรไปก็ทำได้เสมอ ไม่ว่าสมัย จอมพล ป. จะสั่งเรื่องการบูรณะชนบท คือ ถ้านายอำเภอ ผู้ว่าฯ เห็นว่าถนนสายไหนควรจะตัดจากหมู่บ้านนี้ไปหมู่บ้านนี้ ก็สั่งทำได้เลย แต่ปัญหาคือ ข้าราชการยังไม่มีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ นโยบายที่แท้จริงของเงินแผ่นดิน ก็ทำให้ทำงานในลักษณะของข้าราชการไทยอย่างแท้จริง คือ ต้องให้เกิดผล "สำเร็จ" ขึ้นมา เช่น จะสร้างสะพานขึ้นมาจะมีการบิศพั่ว เช่น เอาเครื่องจักรเข้าไปทำ เพราะเคียวนายจะมาตรวจ เอาเครื่องจักรขององค์การบริหารส่วนจังหวัด บางที่ผู้รับเหมาก็มาช่วย ข้าราชการทำอย่างนี้ต่างหาก คือ สักแต่ทำให้มันเสร็จ อันนี้ผมคิดว่าข้าราชการยังไม่เข้าใจ และ concept ของการพัฒนามีอยู่หลาย concept แล้วราชการมันแบ่งไม่ได้ แล้วมันจะต้องอาศัยการฝึกอบรมพอสมควร ให้เข้าใจถึงปรัชญา ความมุ่งหมาย และวิธีการ ถึงไม่มีการฝึกอบรมแต่ก็ทำออกมาได้เหมือนกัน เพราะฉะนั้น ถ้าถามพร้อมว่าพร้อมไม่พร้อม ข้าราชการส่วนใหญ่จะไม่พร้อม ผมเองเคยอยู่กระทรวงมหาดไทย ผมรู้ดี เพราะผมเคยอยู่ต่างจังหวัด ผู้ว่าฯ สั่งมาทางนายอำเภอ ให้รายงานว่าการปลูกกล้วยน้ำว้ามากน้อยแค่ไหน หนังสือส่งมาถึงตอนเช้า ตอนเย็นต้องส่งแล้ว เรากว่าจะออกไปตำบลต้องใช้เวลาเป็นวัน ไม่มีทางทัน ต้องยกเมฆเอา ข้าราชการไทยทำงานแบบนี้มาตลอด ทุกแผนการเป็นอย่างนี้หมด สั่งปุ๊บเอาปั๊บ แต่ก็ทำได้หมด คือ ข้าราชการยังขาดความรู้ความเข้าใจมาก ถ้าข้าราชการเข้าใจแล้ว ข้าราชการจะสามารถอธิบายให้ประชาชนรู้ว่า การพัฒนาชนบทมันมีหลายแนวความคิด อันนี้เป็นส่วนหนึ่งที่เขาต้องการให้มันงานทำ แต่ว่าอันนี้มันฉาบฉวย แต่บอกเขาเลยว่าฉาบฉวย หลักของเราก็คือ การพัฒนาชุมชน ซึ่งเราจะต้องมีความผูกพันต่อท้องถิ่นเรา จะต้องทำให้เขาเข้าใจว่ามันเป็นคนละลักษณะงานเลย อันนี้เป็นไปตามนโยบายการเมืองของแต่ละรัฐบาล แต่เป็นโครงการพัฒนาประเทศหลัก ซึ่งเราต้องการยึดถือต่อไป เป็นต้น"²⁵

ด้านความพร้อมของข้าราชการนี้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงข้าราชการที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายว่ามีความไม่พอใจมากกว่าไม่พร้อม เพราะข้าราชการมีความรู้สึกว่าจะสูญเสียอำนาจไป เนื่องจากมีหน้าที่เพียงแค่อนุมัติโครงการให้แก่สภาตำบลที่เสนอขึ้นมาเท่านั้น ดังคำกล่าวต่อไปนี้

"ข้าราชการเป็นฝ่ายที่ไม่พอใจนโยบายเป็นอย่างมาก เพราะทำให้เขาหมดอำนาจ ข้าราชการมีหน้าที่แค่อนุมัติโครงการที่สภาตำบลขอมา จะไปชี้แจงวางไม่ได้ ยกเว้น 2-3 เรื่องที่ห้ามทำ

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

แต่เดิมเงินที่ไปช่วยชาวชนบทต้องผ่านส่วนราชการต่าง ๆ ลงไป ทำให้ข้าราชการมีอำนาจ แต่เงินผันรัฐบาลส่งเงินตรงไปที่ชาวบ้านในตำบลให้ชาวบ้านคิดโครงการที่จะทำกันขึ้นมาเอง ข้าราชการก็เลยทำอะไรไม่ได้ ต้องอนุมัติโครงการให้หมด แต่ถ้าเป็น กสช. เงินจะต้องผ่านไปทางจังหวัด อำเภอ แล้วก็บังคับโครงการที่จะทำด้วย ทำให้ข้าราชการมีอำนาจ แต่ในระยะหลังข้าราชการก็เริ่มเข้าใจจุดมุ่งหมายของรัฐบาลในเรื่องเงินผัน"²⁶

ประการที่สี่ ปัญหาของสภาตำบลและการสร้างประชาธิปไตย เนื่องจากสภาตำบลเป็นการนำเอารูปแบบเก่ามาใช้ ซึ่งไม่เคยมีบทบาทอะไรมาก่อน เมื่อจะให้ดำเนินการด้วยตนเอง จึงเกิดปัญหา ทำให้ข้าราชการต้องเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงช่วยเหลือในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ดังคำกล่าวของนายอนันต์ ภักดีประไพ ดังนี้

"สภาตำบลในตอนนี้ยังไม่มี เพียงแต่ร่างขึ้นมา แล้วบอกว่าให้สภาตำบลเอาเงินผันนี้ไปตัดสินใจว่าจะทำอะไรกัน แต่เนื่องจากไม่มีสภาตำบลมาก่อน มีแต่ไม่เข้มแข็ง เมื่อได้เงินไปแล้วไปทำ มันก็เลยซลุกซลัก สภาตำบลจึงมีลักษณะไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ที่มีอยู่นั้นก็เป็นลักษณะที่ข้าราชการเข้าไปเหนี่ยวนำอยู่ แต่บทบาทของชาวบ้านก็คือ เขาอยากได้อะไร เขาชอบเพราะเขามีบทบาท เขาเป็นคนกำหนดว่าเขาต้องการอะไร"²⁷

สภาตำบลนอกจากจะต้องมีข้าราชการฝ่ายปกครองเข้าไปคอยชี้นำแล้ว ยังมีปัญหาที่ตามมาอีกคือ การดำเนินการประชุม การทำงานต่าง ๆ ไม่เป็น เพราะเหตุว่าไม่เคยทำกันมาก่อนเลย คือ มีความต้องการอยากจะได้ แต่ดำเนินการเพื่อให้ได้สิ่งที่ตนต้องการไม่ได้ ในเรื่องนี้ ข้าราชการฝ่ายปกครองที่จะต้องเป็นพี่เลี้ยงให้แก่สภาตำบล ได้กล่าวว่า

"สภาตำบลในขณะนั้น ยังไม่พร้อมเท่าที่ควร เพราะไม่มีที่ทำการ ไม่มีวัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ เมื่อนโยบายนี้ออกมาให้ปฏิบัติ ทางอำเภอต้องส่งปลัดอำเภอ หรือพัฒนาการไปเป็นพี่เลี้ยงเพื่อคอยให้คำแนะนำวิธีการต่าง ๆ ความสามารถในการคิดและวินิจฉัยโครงการนั้นมีอยู่ แต่เสนอโครงการไม่เป็น เขารู้ว่ามีความต้องการอะไร จะทำอะไร แต่หาวิธีการไม่ได้ เช่น เขาต้องการชุดสระ 1 แห่ง มีเงินอยู่ 80,000 บาท แต่เสนอโครงการไม่ได้ เราก็เข้าไปแนะนำว่า ควรจะคิดว่าให้ค่าแรงชุดคินออกลูกบาศก์เมตรละเท่าไร จะได้รู้ว่าชุดได้กี่ลูกบาศก์เมตร กว้าง ยาว ลึก เท่าไร ใช้คนกี่คน เพราะคิดง่าย ว่าง่าย แล้วให้เขาไปพิจารณาตนเอง"²⁸

²⁶สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, 25 กันยายน 2529

²⁷สัมภาษณ์ อนันต์ ภักดีประไพ, 19 สิงหาคม 2529.

²⁸สัมภาษณ์ สว่าง ศรีศกุน, นายอำเภอพระประแดง จังหวัดสมุทรปราการ, 26 สิงหาคม 2529.

นอกจากการเสนอโครงการ การดำเนินงานจะทำไมไม่เป็นแล้ว สภาตำบลบางแห่ง ยังทำอะไรไม่ใช่อีกด้วย ต้องให้ข้าราชการที่เข้าไปเป็นผู้เลียงดำเนินการแทนให้ทุกอย่าง อันเนื่องมาจากความก้าวหน้าและใหม่ของนโยบายนั่นเอง ทำให้ผู้เลียงที่ลงไปช่วยไม่เหนือกว่า สภาตำบลมากนัก เจ้าพนักงานปกครองอีกท่านหนึ่งได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"สภาตำบลตอนนั้น ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการวางแผน การกำหนดความต้องการของตัวเอง เมื่อสั่งมาในระยะกระชั้นทัน ฝ่ายผู้ปฏิบัติจะต้องเข้าไปเป็นผู้เลียง แล้วก็ส่วนใหญ่แล้ว เราเข้าไปเป็นผู้เลียง คนที่ไม่รู้เรื่องอะไรเลย นโยบายการกำหนดโครงการอะไรต่าง ๆ ก็จะได้เกิดจากผู้เลียงเสียเป็นส่วนใหญ่ ไม่ตรงกับที่ประชาชนอยากได้จริง ๆ นี่เป็นตัวอย่าง บทบาทของสภาตำบลจะเป็นไปทางด้านกำนัง ผู้ใหญ่บ้าน เพียงแต่ให้ข้อมูลเท่านั้นเอง เป็นข้อมูลที่จะทำให้เกิดการจ้างงานขึ้น บางครั้งมันไม่จำเป็นแต่ระยะเวลามันบังคับให้ ต้องทำ เพราะได้ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง คือ เขาอยากได้ถนน อยากได้ค้บ่อน้ำ แต่เขาทำ โครงการไม่เป็น ทางฝ่ายผู้เลียงคือ ทางราชการที่ลงไปช่วยนั้นจะไปกำหนดรูปแบบให้ เสียทั้งหมด ทางสภาตำบลนั้นก็เพียงแต่เซ็นชื่ออย่างเดียว แต่ด้านความต้องการเขาเป็น คนซี คือ ซีเป็นโครงสร้างกว้าง ๆ เท่านั้นเอง แต่รายละเอียดไม่รู้เรื่อง และอีกอย่าง ผู้เลียงที่ลงไปจะมีความชำนาญมากกว่าสภาตำบลเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เพราะเป็นเรื่อง ใหม่และก็ไม่ใหม่อย่างเดียวกัน เป็นเรื่องที่เขาไม่เคยทำไม่เคยจับ มันก็ลึกลับลึกกว่าที่ สภาตำบลจะอนุมัติโครงการออกมา ต้องแก้กันแล้วแก้กันอีก ทำก็ไม่ถูก แบบพิมพ์ต่าง ๆ ระเบียบต่าง ๆ ก็ออกมาตามหลังที่จะทำตามกำหนดเวลาทุกครั้ง ในสมัยนั้นก็ไม่มีช่างที่ ประจำอยู่ของสภาตำบล ฝ่ายช่างก็คือผู้เลียง เป็นคนกำหนดรายละเอียดโครงการต่าง ๆ เพราะฉะนั้น แต่ละพื้นที่จึงไม่เหมือนกัน ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เกี่ยวกับเรื่อง รายละเอียดของโครงการ ราคาจะต่างกันเยอะ บางห้องที่ถูก บางห้องที่แพง จึงเป็นการใช้เงินไปไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน"²⁹

ในด้านการส่งเสริมประชาธิปไตย ทางรัฐบาลมีความปรารถนาที่จะให้สภาตำบล อันเป็นหน่วยการปกครองขั้นพื้นฐานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้ทำการฝึกฝนการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยไปในตัว ให้ประชาชนสัมผัสด้วยตนเอง รู้จักการแสดงความคิดเห็น การ แสดงออก ซึ่งในเรื่องนี้ก็เห็นกันว่าเป็นสิ่งที่ป็นจริง และสามารถดำเนินการให้เกิดผลสำเร็จได้ โดยใช้นโยบายเงินผันเป็นตัวนำ ดังที่ นายอนันต์ ภักดีประไพ กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า "ก็มีส่วนมาก เพราะเขาเป็นคนกำหนดกระจายอำนาจการใช้เงินอยู่มาก ผมคิดว่ามันเป็นประชาธิปไตยอย่าง

²⁹สัมภาษณ์ สุเทพ โทณใหญ่, 8 กันยายน 2529.

หนึ่ง เมื่อก่อนส่วนกลางเป็นคนคัดสิน แต่ที่พุ่งตรงมาที่เขาเลย คำบลเขาเลย ซึ่งผมถือว่าเป็นประชาธิปไตยอย่างยิ่ง"³⁰

ในแง่ของการเป็นประชาธิปไตย คยนั้น ยังมีบุคคลที่เห็นว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้จริง เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม มองว่าการนำเงินไปใช้ก็ก่อให้เกิดผลดีในแง่ของการสร้างประชาธิปไตย แต่ก็มีผลเสียตามมาเช่นกันในแง่ของการไปทำลายหลักการพัฒนาท้องถิ่นแบบเดิมที่เคยทำกันมา ดังนี้

"อย่างน้อยที่สุดก็ได้สร้างความตื่นตัว เพราะโครงการนี้ชาวบ้านได้เข้ามามีส่วนร่วมร่วม โดยตรงมากกว่าเก่า จุดนี้ถ้ามองในแง่ดีก็เป็นการปูรากฐานในเรื่องของประชาธิปไตย ในทางตรงข้ามผลเสียคือ ทำให้ชาวบ้านหันมามองในเรื่องของเงินเป็นใหญ่ อะไรก็ต้องเป็นเงินทั้งนั้น ซึ่งเป็นการทำลายค่านิยมของชาวบ้าน ที่เดิมการพัฒนาท้องถิ่นมักจะออกแรงกัน ออกเงินกัน ออกทรัพย์สินกัน เพื่อทำการพัฒนา หลังจากโครงการนี้เข้าไป ก็ได้ทำลายค่านิยมความร่วมมือของชาวบ้านลง เพราะทุกอย่างก็ต้องใช้เงินและรอเงินคืน"³¹

อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบางท่านมองว่านโยบายเงินคืนนี้ไปสร้างปัญหาให้กับระบอบประชาธิปไตยมากกว่าจะไปส่งเสริมหรือสนับสนุนประชาธิปไตย ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

"เราก็ต้องมาดูก่อนว่าประชาธิปไตยคืออะไร ประชาธิปไตยก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะว่าการมีส่วนร่วมของประชาชน จุดใหญ่ก็อย่างที่ Thomas Jefferson พูดไว้ว่า ความสำคัญในการมีส่วนร่วมสำคัญที่สุด สิ่งใดที่คนเข้ามามีส่วนร่วมกัน เพื่อหวังผลประโยชน์อย่างหนึ่ง จะไปเรียกว่าประชาธิปไตยไม่ได้ ต้องมีความสำคัญด้วย ทั้งนี้เมื่อเรามามองดูแล้ว พวกเงินคืนทั้งหลายมันมีปรัชญาว่าอย่างไรแล้ว ก็ไม่เชิงไปสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย อย่างเต็มที่ เป็นต้นว่า ถ้าเรามองดูว่าประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เป็นความร่วมมือในลักษณะที่ฉาบฉวยแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มันเป็นหลักการทำลายหลักการพัฒนาชุมชนโดยทางอ้อม อันนี้เราก็คงจะมองเห็นปัญหาว่าการสร้างประชาธิปไตยก็คงไม่ค่อยตรง หรืออาจจะสิ้นเปลืองมากทีเดียว จริงอยู่ผมยอมรับว่าส่วนที่มีประโยชน์ของเงินคืนก็มีอยู่แน่ อย่างน้อยเงินก็เข้าไปอยู่ในท้องถิ่นนั้นชั่วคราว แล้วคนก็กลับไปร่วมมือกันทำงาน แล้วบางทีก็ได้เห็นวัตถุ แต่ว่าถ้าวรวัตถุเหล่านั้นมันก็ไม่ตรง felt need ความต้องการที่แท้จริงของประชาชน เพราะว่ามันต้องรับวางโครงการขึ้นมาเพื่อเอาเงินคืน felt need นี้ ทางด้านสังคมวิทยา มันไม่ได้สร้างง่าย ๆ มันสร้างยากมาก เงินคืนก็เหมือนกัน เพราะเป็นปี

³⁰สัมภาษณ์ อนันต์ ภักดีประไพ, 19 สิงหาคม 2529.

³¹สัมภาษณ์ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, 19 พฤษภาคม 2529.

ต่อไป อาศัยบทบาทของผู้นำท้องถิ่น เช่น เรบอกว่ ขณะนี้ท้องถิ่นเรามีปัญหาอะไร เรา
 รู้แล้ว แต่เราไม่สามารถจะไป dictate ได้ว่าท้องถิ่นนี้มีปัญหา หนึ่งสถานีนามัย สอง
 ขาดถนน บอกอย่างนั้นไม่ได้ แต่เงินผันต้องทำอย่างนั้น วิธีการพัฒนาชุมชนที่ถูกต้องก็คือว่า ผู้ที่
 รู้ปัญหาที่จะต้อง approach ให้แก่ lay leader ผู้นำท้องถิ่น อาจจะเป็นพระ อาจจะเป็น
 เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือว่าคนที่มีความรู้ทางด้านความคิด เป็นผู้ทรงศีล เสร็จแล้วเราไป
 คุยให้เขาเห็นก่อนให้เขาเห็นด้วยว่าชุมชนนี้จะต้องแก้ปัญหานี้เสียก่อน คนที่เข้าไปทำแบบนี้
 เราเรียกว่าเป็น link เป็นตัวประสาน คือ ทำเป็นแบบ missionary เพราะฉะนั้น
 อันนี้เรามีอยู่แล้ว คือ ระบบพัฒนาชุมชน คือ C.D. Worker แต่ในต่างประเทศเรียก
 extension worker เป็นคนไปกระตุ้นให้ผู้นำท้องถิ่นเกิดความสำนึก เสร็จแล้วก็จัด
 เจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้นำท้องถิ่น เราก็ขอยืมความคิดที่เราขายให้สำเร็จแล้วกับเจ้าอาวาส
 องค์กรไปคุยกับคนแก่ที่มีคนเคารพนับถืออีกคนว่า หลวงพ่อคำท่านบอกว่า ชุมชนเราถ้ามีสถานีน
 นามัยสักหลังก็จะแก้ปัญหานี้ได้ convince จนกระทั่งลงสิ้นนี้แกร็บ แกร็บเราก็ต้องไปนาย
 คำอีกที พอสัก 3-4 คนแล้ว เราจับ 3-4 คน มาคุยกัน แล้วก็ขายความคิดให้ประชาชน
 เราจึงจะเรียก felt need ของชุมชนนี้ มีดังต่อไปนี้ เสร็จแล้วเราก็วางโครงการ
 จากอันนี้ และได้รับความร่วมมือจากประชาชนอันนี้จะไปสนองตอบต่อประชาธิปไตย แต่ว่า
 ถ้าเผื่อเราต้องการงบประมาณตามเงินผันมา เนื่องจากข้อจำกัดด้วยเวลา ก็ต้องทำโครงการ
 ฟ้าไม่ได้เดียวเราไม่ได้เงิน นายอำเภอก็ดี หรือจะกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นข้าราชการก็จะ
 dictate อย่างมาก ก็จะเรียกราษฎรบางคนมาถาม แต่ในทางปฏิบัติจะใช้ dictate
 เสียส่วนใหญ่ บอกว่าชาวบ้านต้องการโครงการนี้ ซึ่งส่วนใหญ่ 80% จะเป็นพัฒนาทางด้าน
 วัตถุ ต้องการให้สะพานเกิดขึ้นมา ให้เห็นอะไรเกิดขึ้นมา ผมคัดค้านมากกว่าทำไมการพัฒนา
 ชนบทต้องไปเน้นที่วัตถุ เช่น ไปสร้างศูนย์ตำบล ศูนย์ตำบลอาจจะอยู่ที่ศาลาวัดก็ได้ คือไม่
 ต้องไปสร้างอะไรเลย ไปทำให้มันเป็นศูนย์ ไม่ต้องใช้เงินเลย แต่เงินผันบอกไม่ได้ มัน
 ไม่เป็นรูปร่างขึ้นมา มันก็ออกมาในรูปแบบหมด ถ้าเรามามองอันนี้ให้ดีแล้ว ผมว่าเป็นการ
 สร้างปัญหาในระบอบประชาธิปไตยมากกว่า เพราะมันเป็นการแก้ปัญหาก็ช่วยนะ

ผมว่าประชาธิปไตยเป็นการเอามากล่าว้างกัน จริง ๆ แล้วนี้ ต้องการที่จะพูดง่าย ๆ
 ก็คือว่า ทำให้เป็นเอกลักษณ์ของพรรคกิจสังคม ความจริงมันผลึกมาอยู่แล้ว แต่มันผ่านทาง
 ผู้แทนเขาเรียกว่า "เงินผู้แทน" สมัยจอมพล ป. จอมพลสฤษดิ์ ก็มี เขาเรียกเงินผู้แทน
 คือ ผู้แทนแต่ละคนเขาได้เงินไปพัฒนาท้องถิ่นของเขา เงินผันก็ออกมาในรูปแบบนี้ แต่ว่าเรียก
 เสียใหม่ว่าเป็นเงินผัน และทำในลักษณะของการเอาตำบลทหารเลย"³²

ส่วนทางด้าน การเสริมสร้างประชาธิปไตย โดยการนำเงินไปให้แก่สภาตำบลเพื่อคิด
 และจัดทำโครงการขึ้นมาเองนั้น แต่ความเป็นจริงแล้วประชาชนแทบไม่มีบทบาท ไปตกที่กำนัน
 ผู้ใหญ่บ้าน มากกว่า ดังที่ นายเสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์ กล่าวไว้ว่า

³²สัมภาษณ์ ปรีชา หงษ์ไกรเลิศ, 25 กรกฎาคม 2529.

"ไม่เกี่ยวประชาธิปไตย เขาพูดมากกว่านั้นว่าพวกนี้ไม่เคยคอร์รัปชั่น จะได้คอร์รัปชั่นซะด้วย
นี่เป็นเรื่องจริง ท่านนายก (ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช) พูดอย่างนั้น ว่าคอร์รัปชั่นก่อนนี้
มีเฉพาะในกรุง ก็ไปชนบทบ้าง แบบนี้จะดีหรือ เราบอกมันโก่งนะ ก็เลยประชดเรา พูด
อย่างประชดไม่ใช่จริงจิงอะไรหรอก ในแง่ของการสร้างประชาธิปไตยผมว่าไม่เกี่ยว สภา
ตำบลก็มีอยู่แล้ว สภาตำบลก็มีบทบาทบ้าง อัดเงินเข้าไปแต่อำเภอกุมชะก่อน แต่ถึงมีสภา
ตำบลตอนเงินผัน ตำบลก็ไม่ได้ใช้ อยู่ที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เสียมากกว่า เพราะกำนัน
ผู้ใหญ่บ้าน บางทีก็เป็นตัวสภาตำบลเสียเอง เงินมันมาก ไม่เคยใช้เงินก็อย่างว่าละ
ฉวยแจกกันไป เสียตายเงิน"³³

ดังนั้น การจะสร้างประชาธิปไตยขึ้นมาได้ จะต้องมี การเตรียมการ เตรียมคน ทั้งใน
ด้านข้าราชการ และสภาตำบล เพื่อให้เกิดความเข้าใจอันเป็นการสร้างฐานประชาธิปไตยขึ้นมา
ได้ นายแพทย์ กระแสร์ ชนะวงศ์ ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ว่า

"การสร้างฐานประชาธิปไตยนั้นคงมีส่วนหนึ่ง คงมีส่วนดี แต่ก็เป็นเรื่องที่ผมเรียนไว้ว่า
ถ้าจะเป็นเรื่องของการสร้างประชาธิปไตย ต้องทำคนทำงาน เตรียมการว่าขนาดไหน
เรียกว่าก่อให้เกิดผลดีของการสร้างฐานประชาธิปไตย คือ ต้องเตรียมคน อย่างเช่น
สมมุติเขาจะใช้เงิน เราก็อาจจะต้องการเชิญประชุม นายอำเภอ ปลัดอำเภอ หรือ
ศึกษาธิการอำเภอ จะต้องไปนั่งอยู่ด้วยยังไง แล้วก็ชี้ให้เห็นว่าการพัฒนาชุมชนของเรานี้
มันอันไหนก่อนอันไหนหลัง มันจะเป็นยังไง หาทางให้เขาได้ระดมสมอง ผู้นำในหมู่บ้าน
ให้เขาได้ออกความคิดเห็น ไม่ใช่ว่าผู้ใหญ่บ้านว่ายังไงก็เอา หรือถ้าแก่ที่มีอิทธิพลเขาว่า
ยังไงก็เอา แต่ให้เขาเห็นให้มีโอกาสได้รู้ว่าการพัฒนาในหมู่บ้านในชุมชนของเรานี้ เรา
กำลังทำอะไร อย่างที่เดี๋ยวนี้เขากำลังทำการพัฒนาชนบทแบบใหม่ที่มี 4 กระทรวงหลัก
เข้ามาเกี่ยวข้อง เขาก็มีการวางว่า การที่จะทำให้มีคุณภาพชีวิตดีในหมู่บ้านอย่างน้อยที่สุด
เราควรจะมีอะไรบ้าง 8 ข้อ ถ้าหากหมู่บ้านไหนมีอันที่หนึ่ง สอง สาม แล้ว เราก็ไปเริ่ม
อันที่สี่ นั่นเป็นความจำเป็นพื้นฐานจริง ๆ ถ้าเรามีสิ่งเหล่านี้อยู่ การที่จะผันเงินเข้าไป
สู่หมู่บ้านก็ทำให้หมู่บ้านเขาทำงานได้ง่ายขึ้น สะดวกขึ้น ว่าเขาจะทำการพัฒนาตามนั้น
คือ เอาวิชาการไปผสมผสานบ้าง"³⁴

ในแง่ของการสร้างพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยโดยอาศัยสภาตำบล มีข้อน่าคิด
คือ สภาตำบลที่เป็นหน่วยการปกครองที่ต้องการพัฒนานั้น ไม่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น
คือ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่มีความอิสระทางด้านการศึกษา ประกอบกับการขาดแคลนบุคลากร

³³สัมภาษณ์ เสวตร เปี่ยมพงศ์สานต์, 2 กันยายน 2529.

³⁴สัมภาษณ์ กระแสร์ ชนะวงศ์, ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกอบรมและพัฒนาการสาธารณสุข
มูลฐานอาเซียน, 2 กรกฎาคม 2529.

จนต้องไปอาศัยหน่วยราชการมาก เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว จึงเป็นข้อที่น่าจะพิจารณาอีกด้านหนึ่งของการสร้างประชาธิปไตย ปัญหาทางข้าราชการฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติงานอยู่ ใ้ชี้แจงความเข้าใจออกมาดังนี้

"ผมว่าเข้าใจกันคนละแบบ ความเห็นของผม ฐานประชาธิปไตยนั้น จริงอยู่ว่าสภาตำบลเป็นหน่วยแรกในการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนในการคิด ในการทำ ในการใช้เงินของเขา มันจะถูกต้องตรงกับความต้องการของเขา เป็นเรื่องที่ทางพรรคการเมืองเขาคิด แต่หน่วยงานที่เกี่ยวกับประชาธิปไตย และรูปแบบมันไม่เป็นอย่างหนึ่ง รูปการปกครองท้องถิ่นจริง ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมจริง แต่ในการปฏิบัติรูปแบบของสภาตำบลนั้น ทำอะไรไม่ได้เลย ไม่มีอิสระ และอีกอย่างทำอะไรก็ได้ ต้องอิงหน่วยงานอื่นโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดทำงบประมาณของตัวเอง ไม่มีอำนาจอะไรเลย เพราะฉะนั้นตั้งมาเพื่อเป็นฐานรองรับประชาธิปไตยนั้นไม่ถูก โดยรูปแบบของสภาตำบลเป็นองค์กรเท่านั้น ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเลย ทำอะไรเองก็ไม่ได้ รัฐบาลต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปการปกครองส่วนภูมิภาคเสียมากกว่า ยังไม่เป็นรูปท้องถิ่น เพราะอะไร ๆ มันก็ขัดกันอยู่ เขาจะทำก็ทำไม่ได้ งบประมาณต่าง ๆ นั้น ก็ต้องรอรทางราชการ ภาษีที่เก็บได้ในสภาตำบลนั้น ทางราชการก็เป็นคนเก็บ แล้วก็จัดเงินไปให้ ให้เขาวางโครงการกันขึ้นมาเอง ซึ่งถ้าเป็นประชาธิปไตย ก็ควรที่จะให้เขาทำอะไรได้เอง นี้เท่ากับเขาส่งเงินมาให้ก่อนหนึ่งแล้วไปคิดกันเองว่าเขาต้องการอะไร ความจริงต้องให้เขาหาเงินของเขาเองด้วย ทำเองด้วย ส่วนรัฐจะให้เงินอุดหนุนไปเป็นครั้งเป็นคราวก็ว่าไปอีกเรื่อง สภาตำบลนี้ส่วนราชการทุกส่วนก็ฝากงานลงไปด้วย ก็จะตายอยู่แล้ว ทำไม่ไหว ก็มีทางฝ่ายปกครอง หรือพัฒนากร จะต้องลงไปช่วยตลอด เขาอาจมองว่าสภาตำบลเป็นพื้นฐานในด้านความเข้าใจต่าง ๆ จริง ๆ แล้วก็ไม่ใช่ฐานรองรับประชาธิปไตยอย่างแท้จริง ถ้าประชาธิปไตยต้องให้เขาคิดเขาทำขึ้นมาเอง เราตั้งให้เป็นนิติบุคคลก็เรียบร้อย อาจเปลี่ยนแปลงรูปแบบของเทศบาลเป็นรูปสภาตำบล ให้มีองค์กรในการจัดทำอะไรของตัวเอง อย่างนั้นถึงจะถูก เงินอุดหนุนควรจะอุดหนุนเป็นครั้งคราว จะได้ไม่เคยตัวรอรับอย่างเดียวไม่หาเงิน การผันออกไปให้สภาตำบล บอกว่าเพื่อให้ประชาชนคิดทำกันเอง การเป็นพื้นฐานประชาธิปไตยจึงไม่ถูกต้อง ในด้านการปกครอง การสร้างฐานประชาธิปไตยต้องให้เขามีอิสระพอสมควร มีอิสระทางการบริหาร การเงิน การคลัง แล้วก็จะทำไปตามความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นอย่างแท้จริง เงินอุดหนุนอย่างเงินผันออกไปนี้ ก็ไม่น่าที่จะต้องพรวดพราด กำหนดไว้เลยว่าจะต้องผันกันทุกปี จะเปลี่ยนรูปเปลี่ยนชื่อเป็น บชล. กฟป. กสช. จะเป็น เรื่องที่เปลืองเงิน แต่เขาอาจจะคิดว่าประชาชนยังไม่มี ความเข้าใจ ก็เลยต้องให้ทางราชการเป็นผู้เลี้ยงในเรื่องอย่างนั้นไปก่อน เพราะว่ายังไม่เป็นรูปในลักษณะการปกครองท้องถิ่น" 35

35 สัมภาษณ์ สุเทพ โทณใหญ่, 8 กันยายน 2529.

เหตุผลที่ไม่เลือกนโยบายอื่นที่มีผู้เสนอเข้ามา

จากการที่มีบุคคลฝ่ายต่าง ๆ ได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่ชาวไร่ชาวนาในชนบทแทนที่จะใช้นโยบายเงินค้ำประกัน นโยบายที่เสนอมา ได้แก่ การปฏิรูปที่ดิน การไถ่ถอนหนี้ให้ชาวไร่ชาวนา เป็นต้น แต่นโยบายที่เสนอมานี้ นโยบายการปฏิรูปที่ดิน เป็นนโยบายที่เกือบทุกคนเรียกร้องให้รัฐบาลรีบดำเนินการจัดทำ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในการตอบข้อซักถามของพรรคฝ่ายค้านในวันแถลงนโยบายเพื่อของความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ดังนี้

"สำหรับการปฏิรูปที่ดิน ไม่ใช่แปลว่าจะรอ 4 ปีครับ ผมขอประทานโทษบอกชัดเลยว่า เรื่องการออกเอกสารแสดงสิทธิที่ดินนั้น ตำบลไหนเสร็จก่อนก็ทำปฏิรูปที่ดินไปได้เลย ทำก่อน ถ้าเขาไม่มี เขามีเอกสารกรรมสิทธิ์ที่ดินหมดอยู่แล้วในวันครบถ้วน ปฏิรูปที่ดินได้เลย ไม่ต้องไปคอย 4 ปี แต่อย่างใดทั้งสิ้น แต่ที่สำคัญจะให้เขาปฏิรูปกันในแต่ละตำบล เขาจะพูดกันรู้เรื่องมากกว่า ปัญหาใหญ่ซึ่งมันจะถูกแบ่งแยกให้เหลือเป็นเฉพาะตำบลให้เขาทำกันเอง เขาทำไม่ได้เราจึงเข้าไปเกี่ยวข้อง ให้เขาทำตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินที่มีอยู่ ตกลงแบ่งสรรปันส่วนกันเอง รัฐบาลกลางจะเป็นผู้คุ้มครอง ผมว่ามีทางที่จะสำเร็จมากกว่าและเร็วกว่า เพราะเวลานี้มันมันไปหมด ไม่รู้ว่าอะไรเป็นอะไร ไม่ใช่ว่าจะละเลยนะครับ เรื่องปฏิรูปที่ดินพร้อมที่จะทำ และคิดว่าจะทำได้ เรียบร้อยกว่าวิธีอื่น อีกด้วย" 36

ส่วน นายบุญชู โรจนเสถียร ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการที่มีผู้เสนอให้นำเอาเงินจำนวน 2,500 ล้านบาท ไปทำการปฏิรูปที่ดินแทนที่จะนำไปผันสู่ชนชน ดังนี้

"นั่นก็เป็นเรื่องอีกเรื่องหนึ่งที่จะต้องทำแต่มันไม่น่าจะเกี่ยวข้อง ไม่น่าที่จะบอกว่าเอาเงินก้อนนี้มาทำอันนี้ มันต้องทำทั้งสองอย่าง และอย่างที่ต้องทำเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน นั้นมันก็ต้องมีวิธีการของมันอีกอย่าง เพราะการปฏิรูปนั้นก็หมายถึงว่า การที่จะทำให้ผืนดินนั้นมีกระจายให้คนประกอบอาชีพได้ครบถ้วนประการหนึ่ง แล้วก็ทำให้ผืนดินนั้นสามารถที่จะพัฒนาปรับปรุงแต่งให้เป็นผืนดินที่จะใช้สอยได้เต็มที่ มีระบบชลประทานเข้าไปได้ทั่ว ที่มันก็อยู่ที่ว่าเราจะทำอย่างไรให้ผลที่เราต้องการให้เกิด มันเป็นไปได้ ขั้นตอนในการทำอะไรต้องมีอะไร ไม่มีอะไร จะดีไปเท่าไรจะต้องให้กรรมสิทธิ์ที่ดินให้ครบเสียก่อน ต้องทำอันนั้นก่อน เคียงอันเอกสารสิทธิที่ประชาชนต้องถือเอาไว้ในการกำหนดความเป็นเจ้าของที่ดินที่ตัวทำกินอยู่ มันยังมีไม่ครบ มีส่วนน้อย เรายังทำอันนี้ไม่สำเร็จละก็ การปฏิรูปที่ดินก็คงจะทำได้ยาก

³⁶ สละ ลิขิตกุล, คึกฤทธิ์ในสภา (กรุงเทพมหานคร: ก้าวหน้าการพิมพ์, 2518), หน้า 212.

เพราะที่ดินที่ทำกินอยู่เดี๋ยวนี้ ประชาชนก็ทำกันมาตั้งแต่โบราณมาต่อเนื่องกันมากช่วยคน แล้วก็ไม่รู้ ที่ดินก็แปรรูปมา คด ๆ เคี้ยว ๆ แล้วก็คนหนึ่งอาจจะมีที่ย่อมตรงนั้นคหนึ่ง แล้วมีอีกตรงนั้น รวม ๆ กันแล้วเป็น 10 กว่าไร่ก็จริง แต่มีตั้ง 2-3 จุด เมื่อเป็นอย่างนี้ การปฏิรูปก็คงไม่มีทางจะทำได้ จะให้มีการทำให้แปลงเป็นสี่เหลี่ยม ให้มีระดับเท่ากันที่จะเก็บน้ำเก็บท่าไว้ได้ คือรวมกันไม่ได้ ถ้าหากกรรมสิทธิ์ทุกคนแล้ว แต่ละคนรู้ว่ามีการมสิทธิ์อยู่เท่าไร ก็เอากรรมสิทธิ์นั้นรวมกันเข้าแล้วมาจัดรูปใหม่ได้ ก็แบ่งออกมาเป็นโฉนคใหม่ โดยมีจำนวนเนื้อที่เท่าเดิมก็ได้ แต่ถ้าหากว่าไม่มีกรรมสิทธิ์ จะไปรื้อนเขาไม่ยอมแน่ เขาไม่คิดว่าเขาจะมีเหลือเขาก็กลัวจะหายไป กลัวจะสูญเสียกรรมสิทธิ์ไป ไม่มีใครยอมให้ทำหรือยก แล้วนั้นก็ป็นอุปสรรค แต่นั่นก็ต้องยอมรับกันว่า เจตนาของเราที่จะให้มีการปฏิรูปที่ดินเป็นเจตนาที่ดี แต่มันก็ต้องมีวิธีการทำที่มันจะเป็นไปได้แล้วก็มีผลสำเร็จ ทำให้การปฏิรูปเกิดผลขึ้นมาอย่างที่เราต้องการ ที่นี้วิธีการของเรามักจะทำงานไปในทางซึ่งมันไม่ค่อยจะเข้าเรื่องเข้าราว แล้วก็ความสำเร็จก็ไม่มี ผมยืนยันว่าการปฏิรูปที่ดินมันไม่ทางที่จะทำได้ เว้นไว้แต่เอกสารสิทธิ์จะออกได้ครบถ้วนทุกคนแล้ว ตอนนั้นเราจะรวมแก้เอกสารสิทธิ์อย่างไร หรือเราจะรวมที่ดินให้มันเป็นผืนเดียวกันยังไง ทำได้หมดไม่ยาก" 37

ดร. เถลิง ชำรงนาวาสวัสดิ์ ได้กล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน

ดังนี้

"ปัญหาสำคัญที่เรากำลังเผชิญอยู่ในเวลานี้มีอยู่ 2 ประการด้วยกัน ประการแรกได้แก่ ขบวนการบริหารซึ่งกินเวลานาน เพราะยอมเป็นไปไม่ได้ที่เราจะเข้าไปในท้องไร่ท้องนา แล้วรีบเอาที่ดินจากผู้เป็นเจ้าของในปัจจุบันโดยไม่กระทำให้อุบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย ซึ่งถ้าหากจะปฏิบัติการให้อุบัติกันจริง ๆ แล้วก็จะต้องใช้เวลาไม่น้อยเลยทีเดียว ปัญหาประการที่สอง ได้แก่ ด้านงบประมาณ เราตั้งใจจะชดใช้ค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินที่เรานำมาปฏิรูปอย่างยุติธรรมที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งแน่นอนจะต้องใช้เงินงบประมาณของรัฐก่อนมที่เท่าเทียม เวลานี้ก็ล่วงเลยไปถึงกลางปีงบประมาณประจำปีแล้ว เรามีได้วางแผนเตรียมงบประมาณไว้ล่วงหน้า ดังนั้น จำเป็นอยู่เองที่จะต้องขอปีงบประมาณกลางปีมาดำเนินงาน แต่นั่นก็ไม่ได้หมายความว่าสำเร็จลุล่วงไปได้ภายในปี เราจำเป็นต้องคอยต่อไปจนถึงงบประมาณประจำปี 2519 ซึ่งก็ยังมิได้ประกาศใช้จนกว่าจะถึงวันที่ 1 ตุลาคม นี้ ด้วยเหตุนี้เราจึงจำเป็นต้องมองหาแหล่งเงินทุนแหล่งอื่นด้วย แต่เราก็ไม่สามารถหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศได้ เพราะว่าการกู้เงินเพื่อไปปฏิรูปที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่สถาบันการเงินของต่างประเทศมักจะไม่เห็นด้วยและไม่ยอมอนุมัติเงินกู้ให้ประการสุดท้าย เราได้ขอเงินจากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกร ซึ่งมีเงินกองทุนที่ได้มา

37 สัมภาษณ์ บุญชู โรจนเสถียร, 24 ตุลาคม 2529.

จากค่าพรีเมียมข้าวและน้ำตาล ซึ่งเฉพาะปีนี้ก็เก็บได้ถึงหนึ่งพันล้านบาท เราจึงได้เสนอ
ขอกู้เงินจากกองทุนนี้ในวงเงิน 400 ล้านบาท เพื่อจะนำมาใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดิน และ
ก็เพิ่งได้รับอนุมัติเมื่ออาทิตย์ที่แล้วนี้เอง ด้วยเงินทุนจำนวนนี้ เราตั้งใจจะทำการปฏิรูปที่ดิน
ในบางอำเภอในท้องที่ราบภาคกลางก่อน แต่ก็คงจะไม่สามารถทำงานให้ลุล่วงไปได้มากมาย
อะไรนัก โดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบจำนวนเงินอันน้อยนิดกับจำนวนงานอันมหาศาลที่เรา
จำเป็นต้องทำให้สำเร็จ แต่ก็หวังว่าเมื่อถึงปีหน้าคงจะได้งบประมาณมากขึ้น ซึ่งก็คง
จะอยู่ในราว 1,500-2,000 ล้านบาท ส่วนหนึ่งคงจะได้มาจากงบประมาณประจำปี
และบางส่วนอาจจะได้จากกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรอีกครั้งหนึ่ง

นอกจากปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่มีต่อการปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังมีอุปสรรคทางด้านการเมือง
ที่สำคัญ ๆ ได้แก่

"ถ้าจะให้พูดกันจริง ๆ แล้ว ก็เห็นจะต้องกล่าว ประชาชนของเราบางกลุ่มและแม้แต่
พรรคการเมืองบางพรรค ก็ยังไม่ใคร่จะมีความรู้เรื่องการปฏิรูปที่ดินเท่าไรนัก พวกนี้คิด
แต่เพียงว่างานปฏิรูปที่ดินอาจจะขัดขวางความคิดริเริ่มส่วนบุคคล หรือมิฉะนั้นก็อาจทำลาย
โครงสร้างทางชนบทในแบบที่เรารู้จักกันอยู่ในปัจจุบัน แต่ข้าพเจ้าคิดว่ารัฐบาลชุดปัจจุบัน
และรัฐบาลในอนาคต จะต้องถือเอา เรื่องนี้เป็นนโยบายสำคัญที่จะต้องกระทำให้ลุล่วงไป
โดยเร็ว เราไม่อาจจะปล่อยให้เกษตรกรนับพันนับหมื่นครอบครัวมีชีวิตอยู่โดยปราศจากที่ดิน
ทำกินเป็นของตนเอง ในขณะที่ครอบครัวเพียงหยิบมือเดียวดำรงฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน
นับพันนับหมื่นไร่ สถานการณ์เช่นว่านี้ เมื่อเปรียบเทียบกันในบางประเทศ อาจจะนับว่า
ยังไม่มีมีความรุนแรงเท่าไฉน และนี่เองคือเหตุผลว่าทำไมเราจึงไม่สนอกสนใจในเรื่องนี้
กันมาก่อน แต่สำหรับเวลานี้จำเป็นจะต้องเพิ่มความสนใจกันมากขึ้นเป็นพิเศษ" 38

ผลการดำเนินการ

จากความพยายามของรัฐบาลในการนำนโยบายเงินค้ำออกมาใช้³⁸ ผลของการ
ดำเนินการในแง่ของตัวนโยบายก็ประสบความสำเร็จมากพอสมควร ผลการดำเนินการก็ได้ผล
พอสมควร แม้ว่าผลงานที่ได้มาอาจไม่ค่อยดีนัก แต่โดยภาพรวมแล้วนโยบายนี้ประสบความสำเร็จ
มาก เพราะประชาชนมีความชื่นชอบกับการที่สามารถดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการ
ของตนเอง แม้แต่ันักการเมืองบางท่านที่เคยคัดค้านในตอนแรกก็ยังมี ความพอใจกับนโยบายนี้ใน
ภายหลัง แต่ก็ยังมีผู้คัดค้านอยู่บ้างว่าไปทำลายระบบการลงแขก การร่วมแรงร่วมมือกัน

38 ข้อคิดเห็นประจำฉบับ, "ชุมชนชีวิตชาวไร่ชาวนา," วารสารเศรษฐกิจชนาการ
กรุงเทพ จำกัด 7 (กรกฎาคม 2518): 341-343.

การผันเงินที่รัฐบาลได้รับ เริ่มให้มีโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มีความทำในฤดูแล้ง (ปชล.) ขึ้นในปี พ.ศ. 2518 โดยมีหลักการที่จะให้ท้องถิ่นในชนบทได้พัฒนาตนเองตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น และมุ่งให้สภาตำบลเป็นสถาบันในการดำเนินการ การดำเนินงานในครั้งนี้ รัฐบาลตั้งงบประมาณไว้เป็นเงิน 2,500 ล้านบาท มีผลการดำเนินงานโดยสรุป คือ จากจำนวนสภาตำบลทั้งสิ้น 5,027 สภาตำบล ได้ดำเนินโครงการรวมกันทั้งสิ้น 41,142 โครงการ และใช้เงินไปทั้งสิ้น 2,410,523,904 บาท³⁹

โครงการที่มาจากความต้องการของท้องถิ่นนั้น ส่วนมากจะออกมาในรูปการขุดคู คลอง ทำนบ เขื่อนฝาย สระน้ำ บ่อน้ำ ประปา บาดาล ดึงเก็บน้ำ ซ่อมสร้าง ถนน สะพาน ซ่อมต่อเติมโรงเรียน สถานีนอนามัย ศูนย์ตำบล ไฟฟ้าหมู่บ้าน ปรับปรุงถนนยกร่อง ลงลูกรัง วางท่อระบายน้ำ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแต่จะมีส่วนที่จะเอื้ออำนวยความสะดวกและก่อให้เกิดประโยชน์ร่วมในท้องถิ่น โดยส่งผลกระทบต่อทั้งในด้านสังคม การเมือง การปกครอง การศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ทั้งด้านรูปธรรม (วัตถุ) และนามธรรม (จิตใจ)

ด้านสังคม การเมืองการปกครอง นั้น ประชาชนได้มีส่วนใช้แรงงานทำการพัฒนาท้องถิ่นของตน เป็นการขจัดปัญหาการว่างงาน การอพยพละทิ้งถิ่นฐานบ้านช่องเร่ร่อนไปทำงานตามหัวเมือง หรือในเมืองหลวงลดลงมาก ประชาชนรู้จักแบ่งงานรับผิดชอบ เป็นการกระจายอำนาจอีกทางหนึ่ง เพราะสภาตำบลจะเลือกคณะกรรมการขึ้นมาจำนวนหนึ่ง เรียกว่า "ปชล.ค." มีหน้าที่ควบคุมบริหารรับผิดชอบระดับตำบล และจะมีผู้ควบคุมงานอยู่ทุกโครงการในระดับหมู่บ้าน หรือมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินงานรับผิดชอบในระดับหมู่บ้าน ประชาชนทุกระดับอาชีพมีโอกาสร่วมทำงานใกล้ชิดกันมากขึ้น เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการพัฒนาหมู่บ้าน ครู ชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน กรรมกร ฯลฯ และยังมีส่วนร่วมกันใช้เหตุผลในการแก้ปัญหา ซึ่งจะเป็ผลดีในการอยู่ร่วมการปกครองระดับของคนในท้องถิ่นเดียวกัน และเกี่ยวโยงถึงการปกครองของทางราชการด้วย ซึ่งเป็นการให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

³⁹"โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีความทำ (พช.), "สยามจดหมายเหตุ (1-8 มกราคม 2519): 7-8.

นอกจากนั้น ยังได้ปลูกให้สภาพตำบลได้พลิกขึ้นมาเคลื่อนไหวในฐานะองค์กรที่มีบทบาทเต็มที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน

ด้านการศึกษา ในการวางโครงการ คณะกรรมการสภาพตำบลจะต้องแสวงหาความต้องการของประชาชนและประชุมวางโครงการ โดยมีเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอให้คำแนะนำในฐานะเป็นที่ปรึกษา นอกนั้นยังมีครู พระ ซึ่งรู้ปัญหาข้อมูลต่าง ๆ ในท้องถิ่นให้คำแนะนำอีกด้วย ซึ่งเป็น การเรียนรู้ระหว่างคนในท้องถิ่น ทำให้รู้จักร่วมกันศึกษาปัญหาและแก้ไขปัญหาเอง มีผลให้ระดับขีดความสามารถของประชาชนสูงขึ้น สภาพตำบล ปชล.ต. ได้รับการเรียนรู้เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยเหนือและหน่วยข้างเคียงดีขึ้น

ด้านเศรษฐกิจ จากผลการทำการพัฒนาท้องถิ่นครั้งนั้นก่อให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจ เช่น มีแหล่งน้ำ เป็นแหล่งผลิตผลทางตรงต่อ สัตว์น้ำ พืชผัก มีผลไปสู่การทำพืชไร่ สวนครัว ไร่นา การเลี้ยงสัตว์ ส่วนทางอ้อมนั้น ประชาชนได้ใช้เวลาว่างพัฒนาท้องถิ่นและขณะเดียวกันก็มีรายได้ เป็นการเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายในครอบครัว

สรุปได้ว่าผลการผันเงินของรัฐบาลนั้น พอจะแยกได้เป็นด้านรูปธรรม (วัตถุ) เช่น มีการปรับปรุงขุดคู คลอง ทำนบเหมืองฝาย หนองบึง โรงเรียน สะพาน สถานีอนามัย ถนน บ่อน้ำ ประปา ไฟฟ้า ศูนย์ตำบล เป็นการยกระดับเศรษฐกิจของประชาชนให้ดีขึ้น ในด้านนามธรรม (จิตใจ) เช่น ราษฎรมีการรวมกลุ่มกันทำงาน โดยร่วมวางแผน ศึกษาปัญหา แก้ปัญหาร่วมกัน มีความรักหวงแหนในผลงานและท้องถิ่นของตนเอง ประชาชนได้ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและชุมชน ขจัดปัญหาการละทิ้งถิ่นฐาน นอกจากนั้น ประชาชนยังได้เห็นว่ามีอาชีพที่เสียไปนั้นได้ย้อนกลับมาสร้างประโยชน์ให้แก่เขา ทำให้มีทัศนคติถูกต้องและศรัทธาค่อนนโยบายของรัฐบาลยิ่งขึ้น และยังเป็นการสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในทางอ้อม⁴⁰

ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงผลของการดำเนินการตามนโยบายผันเงินว่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนในชนบทมาก ดังนี้

⁴⁰ ชีวิน สุทธิสุวรรณ, "ที่ว่า "ผันเงิน" นั้นเป็นอย่างไร," เทศาภิบาล 70 (กันยายน 2518): 864-866.

"... นโยบายเงินผันที่ผมนั่งขึ้นคือ ส่งเงินไปให้สภาตำบลได้พัฒนาท้องถิ่นตามความเห็นที่เห็นชอบ ตามความต้องการของประชาชนในแต่ละตำบลนั้น กระทบส่งออกไปโดยไม่ให้ทางราชการไปเกี่ยวข้อง ให้แต่ละตำบลเสนอโครงการเข้ามา แต่อนุมัติหมดเพราะเป็นความต้องการของประชาชนเขา คนที่ค่าผมว่าเงินผันเป็นเงินผลาญ คนค่าผมว่ากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คอร์รัปชันเอาไปกินเสียข้างเดียว ราษฎรไม่ได้ประโยชน์ ผมก็อดทนนิ่งฟังมาตลอด แต่ว่าการเชื่อถือของผมนั้น ปรากฏผลว่า เงินผันนั้นได้ประโยชน์ที่สุดในการพัฒนาชนบทในการหางานให้คนทำ ในการที่ทำให้ชาวไร่ชาวนาซึ่งว่างงานปีละ 7 เดือน มีรายได้เสริมที่จะอยู่ไปได้ตลอดปี ทุกวันนี้พี่น้องทั้งหลายไปต่างจังหวัดสิครับ คลองคึกฤทธิ์ ถนนคึกฤทธิ์ อะไรคืออะไรคึกฤทธิ์ ลูกเขย ลูกสะใภ้คึกฤทธิ์ มีหมด ผมไม่ได้ไปทำพรวดครับ ขอเรียนด้วยความสัตย์จริง ผมไม่ได้บอกให้ชุกคลองตรงนี้ ไม่ได้บอกเขาให้ตัดถนนตรงนั้นจากไหนไปไหน เขาอยากจะทำสะพานให้เขาสร้าง คนก็มาค่าว่าสร้างสะพาน ตัดถนนไปไหนก็ไม่รู้ ก็มันไม่มีสะพาน ไม่มีถนน แล้วมันจะรู้ว่าอะไรอยู่ข้างหน้า สร้างสะพานข้ามคลอง ตัดถนนแล้ว เราก็คือรู้ว่าอะไรอยู่ เราก็คือไปทำมาหากินได้ แต่ก่อนไม่มีทางไปถึงเลย . . . 41

"... ผลที่ปรากฏต่อตัวเลขแล้วประชาชนในชนบทสมทบทุนทรัพย์สร้างสรรคสิ่งต่าง ๆ ในชนบท มีค่าเกินกว่า เงินที่รัฐบาลจ่ายออกไปเป็นภาษีอากรของราษฎรเกินกว่า 2,500 ล้านบาท ประชาชนเขาสละที่ดินให้ชุกคลองผ่าน เขาสละที่ดินเพื่อให้ตัดถนนผ่าน และช่วยเหลือเรื่องปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น มากมายเหลือเกิน จนเกิดประโยชน์มองเห็นได้ชัด . . . 42

นอกจากผลการดำเนินการดังกล่าวแล้ว ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้กล่าวถึงผลการดำเนินงานที่เห็นผลชัด ๆ คือ โครงการไฟฟ้าชนบท ดังนี้

"นโยบายเงินผันนี้ มีอยู่โครงการหนึ่งที่มีหวังว่าเห็นผลชัด ๆ คือ โครงการไฟฟ้าชนบท ซึ่งก็ไม่ได้หวังว่าจะให้ชนบทสว่างพร้อมกัน แต่ทำไปได้มาก การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคได้ขยายไฟฟ้าไปสู่ชนบทมากขึ้น แล้วทางเงินผันก็มีโครงการปักเสาเดินสายเข้าสู่หมู่บ้าน เมื่อหมู่บ้านมีไฟฟ้าใช้แล้ว ผลที่ตามมาคือการคุมกำเนิด เพราะเดิมที่ไม่มีไฟฟ้าเมื่อค่ำมืดก็เข้านอนกันหมด เพราะมันมืดอยู่ไปก็ทำอะไรไม่ได้ แต่พอไฟฟ้าเข้าถึงชาวบ้านเขาก็เริ่มมีกิจกรรมทำกัน เช่น อ่านหนังสือ เย็บปักถักร้อย เป็นต้น" 43

41 สละ ลิขิตกุล รวบรวม, คึกฤทธิ์ ปราโมช พูด : คัมภีร์ของนักคิด นักวิชาการ นักพูด (กรุงเทพมหานคร: พงษ์เจริญการพิมพ์, 2526), หน้า 27-29.

42 เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

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

ผลการดำเนินการตามนโยบายนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่านอกจากจะทำให้ระบบการพัฒนาชุมชนต้องเสียไปแล้ว ก็ยังมีปัญหาตามมาคือ ประชาชนในเขตสุขาภิบาลเกิดความรู้สึกน้อยเนื้อต่ำใจ กล่าวหาว่าทางราชการไม่ให้ความสำคัญแก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาล ทั้ง ๆ ที่ตำบลและสุขาภิบาลก็มีฐานะเท่าเทียมกัน อยู่ในประเทศไทยเหมือนกัน ควรจะได้รับการผันเงินด้วย⁴⁴ นอกจากนี้แล้วการกล่าวว่านโยบายนี้เหมือนกับการค้ำน้ำพริกละลายแม่น้ำได้รับการพูดถึงมากที่สุดแต่ถึงอย่างไรก็ตาม ก็ยังมีบุคคลอีกจำนวนมากที่เริ่มมองเห็นวัตถุประสงค์และประโยชน์ของนโยบายนี้ แม้ว่าจะได้ผลทางด้านวัตถุน้อย แต่ได้ผลทางด้านอื่นมาก ดังนี้

" . . . การผันเงินลงไปนั้น ก็ได้ประโยชน์แก่ประชาชนบ้างไม่มากนักในระยะสั้น ๆ เพื่อให้ล้มความทุกข์ยากที่อึดแน่นมานานไปชั่วคราว ซึ่งเป็นผลทางใจและผลทางการเมืองก็ตามมา เพราะช่วงนั้นเป็นช่วงที่ผู้ก่อการร้ายเริ่มขยายวงมาก นโยบายนี้จึงเป็นการดึงประชาชนเข้ามา . . . นโยบายนี้เหมือนค้ำน้ำพริกละลายแม่น้ำ ในด้านผลงานจะได้ประมาณ 20% แต่ด้านสังคมนั้นจะได้ประมาณ 80% มีผลทางด้านสังคมมากกว่า ถ้าไปใช้ในด้านอื่นก็จะได้อย่างเสียอย่าง จะได้ในด้านวัตถุหรือลงทุนในด้านเศรษฐกิจโดยตรง ประชาชนเขาก็ดีขึ้น เช่น ไปตัดถนนที่เป็นสายเศรษฐกิจให้นำสินค้าสู่ตลาดได้สะดวก แต่ในด้านจิตใจประชาชนไม่เห็น เพราะเขาถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐอยู่แล้วจะต้องทำในเรื่องเหล่านี้ ถ้าจะไปทุ่มในด้านนั้นก็ได้ประโยชน์ในด้านวัตถุ ในด้านเศรษฐกิจที่จะตามมา แต่เป็นเรื่องยุ่งยากในความเข้าใจของประชาชน ไม่ได้ด้านจิตใจ อย่างนี้รัฐต้องทำอยู่แล้ว และในด้านกรวางนโยบายในขณะนั้นในเรื่องความมั่นคง หน่วยงานหลักหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบอยู่ที่เร่งดำเนินการ เช่น ทางฝ่ายทหาร กอ.รมน. ทางฝ่าย ร.พ.ช. ก็ดำเนินการอยู่แล้วอย่างจริงจัง ถ้าเอาอย่างนี้เข้าไปมันก็จะเป็นการซ้ำซ้อนกัน ทหารก็ใช้ราชการลับของเขาไปทำ เป็นการดึงมวลชนอยู่แล้ว แต่การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารนั้นก็ยังไม่ค่อยเข้าใจทางด้านการดึงมวลชนเท่าใดนัก มุ่งไปในเรื่องวัตถุและเศรษฐกิจที่จะตามมาเท่านั้นเอง เพื่อตัดจุดอ่อนจุดบอดของรัฐบาล ไม่ให้ประชาชนไปเข้ากับฝ่ายคอมมิวนิสต์ พยายามดึงแค่นั้น นโยบายอันนี้เข้ามาก็เป็นลักษณะของการตรงไปในด้านสังคม ตรงไปในด้านประชาชนโดยตรง ตอนหลังก็ได้ปรับแนวทางอย่างนี้มาเล่นในเรื่องสังคมทางด้านจิตใจเสียส่วนใหญ่ นโยบายที่ออกมาของกองทัพภาคที่ 2 ในช่วงนั้น นายกเปรม (พลเอก เปรม ติณสูลานนท์) ที่ตอนนั้นเป็นแม่ทัพอยู่ ก็ได้ดึงเรื่องมวลชน การเมืองนำหน้าการทหาร ซึ่งทหารเขาเพิ่งจะรู้หลังจากที่เหตุการณ์รุนแรงขึ้นมาแล้ว มุ่งทำถนนเข้าไปโดยใช้งบของการทหารเป็นหลัก ซึ่งก็ได้รับการโจมตีว่าสร้างถนนไปเพื่อเข่นฆ่าประชาชน ตอนหลังก็ไปเน้นทางด้านจิตใจซึ่งตรงกับปชล. ของอาจารย์คึกฤทธิ์ ซึ่งมีมันตรงกันโดยบังเอิญ ต่างฝ่ายต่างไม่ได้คิดกัน แต่ทางพรรคการเมืองเขาต้องการคะแนนเสียงความนิยมของพรรค ทางด้านความมั่นคง เราต้องการ

⁴⁴ ชีวิน สุทธิสุวรรณ, "โครงการ ปชล. กับสภาตำบล," เทศาภิบาล 70 (กันยายน 2518): 868.

เพียงว่าทำไมจะให้ประชาชน เราจะลบเลือนความคิดของประชาชนในด้านนั้นได้ยังไงเพื่อให้เขากลับมา" ⁴⁵

กล่าวโดยสรุปแล้ว ชำราชการส่วนใหญ่จะมีความเข้าใจความมุ่งหมายของนโยบายนี้ และความเข้าใจก็เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เมื่อนโยบายนี้ดำเนินไปแล้ว หรือเมื่อเสร็จสิ้นลงแล้ว ถ้าหากมีการพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่แล้ว นโยบายผันเงินสู่ชนบทจะเป็นการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และยังส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอีกทางหนึ่งที่ได้ผลดีอีกด้วย "หากการผันเงินนี้ได้ผันให้ชนบทก่อนหน้าขึ้นไปสัก 10 ปี แล้วปัญหาที่ กรป.กลาง ร.พ.ช. น.พ.ค. ที่ดำเนินการเข้าซื้อและเปลี่ยนแปลงทั้งกำลังงาน กำลังคน ทั้งเวลา จะสลดทหดอยู่ ทำให้รัฐบาลสามารถนำเงินจำนวนนี้ไปพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ได้อีกมาก" ⁴⁶

นอกจากนี้ ก็มีนักการเมืองของพรรคฝ่ายค้านที่เคยคัดค้านนโยบายนี้ตั้งแต่ต้น แต่เมื่อรัฐบาลดำเนินการไปแล้วเกิดผลขึ้นมา จึงได้เริ่มเห็นความสำคัญของนโยบายนี้และเข้าร่วมสนับสนุนด้วย ในกรณีที่มีนักการเมืองของฝ่ายค้านท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า

"ผมเองเป็นคนหนึ่งที่คัดค้านนโยบายผันเงินไปสู่ชนบทอย่างที่สุด เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องเอาเงินของชาติไปละลายแม่น้ำเสียส่วนใหญ่ แต่ขณะนี้รู้สึกขอบคุณรัฐบาลเป็นอย่างยิ่งที่ได้จัดสรรเงินยกยอคนไปให้กับตำบลทั่วทั้งประเทศ เพื่อทำการก่อสร้างถนน สะพาน ขุดลอก คูคลอง ตลอดจนก่อสร้างสิ่งที่เขาต้องการ โดยทั่วถึงกันทุกตำบล มิฉะนั้นแล้วทรัพย์สินสมบัติที่ผมมีอยู่ก็คงจะต้องหมดแน่ ๆ เนื่องจากตอนหาเสียงรับปากไว้ว่าจะพยายามหาทางช่วยให้เขาได้ในสิ่งที่เขาต้องการ ฉะนั้น นโยบายผันเงินตามโครงการ ปชล. จำนวน 2.4 พันล้านบาท จึงช่วยให้ผมรอดพ้นจากการเป็นคนล้มละลายได้อย่างดี" ⁴⁷

สรุป

จากการเตรียมการและดำเนินการมาตั้งแต่แรกของผู้กำหนดนโยบายเงินผันนี้ คือ นายบุญชู โรจนเสถียร และ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช โดยมี นายบุญชู โรจนเสถียร เป็นผู้คิดแนวนโยบายและวิธีการปฏิบัติขึ้น และให้ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งมีความสันทัด

⁴⁵ สัมภาษณ์ สุเทพ โทณใหญ่, 8 กันยายน 2529.

⁴⁶ ชีวิน สุทธิสุวรรณ "ที่ว่า "ผันเงิน" นั้นเป็นอย่างไร," หน้า 869.

⁴⁷ สุนทร ศรีมาเสริม, "โครงการ ปชล. กับ สภาตำบล," หน้า 847.

จัดเจนทางการเมือง เป็นผู้กำหนดแผนการและการดำเนินกลวิธีทางการเมือง เพื่อต่อสู้กับอุปสรรคและการคัดค้านจากฝ่ายต่าง ๆ จนกระทั่งประสบผลสำเร็จ ด้วยการออกเป็นกฎหมาย และนำไปปฏิบัติ

ความพยายามต่อสู้ในกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อให้นโยบายนี้ประสบผลสำเร็จ และนำมาปฏิบัติได้ มีดังต่อไปนี้

1. การขี้นปัญหา มีปัจจัยที่ทำให้สำเร็จอยู่ 3 ประการ คือ

1.1 ภาวะผู้นำ เนื่องจากผู้นำที่เป็นผู้กำหนดนโยบายมีความมุ่งมั่นและตั้งใจอย่างจริงจังที่จะแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ในขณะนั้นให้บรรเทาเบาบางลง จึงมีความจริงจังที่จะทำให้ นโยบายนี้ประสบความสำเร็จให้ได้ ทั้งที่พรรคกิจสังคมที่เป็นพรรคของผู้กำหนดนโยบายมีเสียงอยู่เพียง 18 เสียงเท่านั้น แต่ด้วยความจัดเจนทางการเมืองของผู้กำหนดนโยบายนี้ จึงทำให้ได้รับความเชื่อถือให้เป็นแกนกลางในการจัดตั้งรัฐบาล รวมทั้งเป็นผู้ร่างนโยบายของรัฐบาลด้วย ในการร่างนโยบายของรัฐบาลนี้ พรรคกิจสังคมจึงบรรจุแนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายผันเงินเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายของรัฐบาลด้วย และไม่ได้รับการคัดค้านจากพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของพรรคร่วมรัฐบาลที่ไม่ได้ให้ความสนใจและเอาใจใส่ต่อนโยบายของรัฐบาลอย่างจริงจัง แต่ไปให้ความสนใจในเรื่องการจัดตั้งรัฐบาลมากกว่า สนใจแต่เพียงว่าตนเองจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีหรือตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือไม่เท่านั้น ทำให้ผู้นำทางการเมืองแสดงความเป็นผู้นำได้อย่างเต็มที่ ด้วยการนำเอาตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ในการต่อรองกับพรรคร่วมรัฐบาลได้

1.2 กลไกทางรัฐสภา ผู้นำทางการเมืองอาศัยกลไกทางรัฐสภา โดยอาศัยเสียงข้างมากของพรรคร่วมรัฐบาลในการดำเนินการกับพรรคฝ่ายค้าน ทำให้การคัดค้านของพรรคฝ่ายค้านไม่มีความหมาย เนื่องจากมีเสียงข้างน้อยในสภา ฉะนั้น เมื่อมีการลงมติเมื่อใดพรรคร่วมรัฐบาลจะต้องชนะอยู่เรื่อยไป ครบใดที่รัฐบาลยังสามารถคุมเสียงข้างมากในสภาอยู่ในการดำเนินการของรัฐบาลเช่นนี้ จึงเป็นการดำเนินการที่ถูกต้องและเกิดความชอบธรรมตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ซึ่งทำให้ทุกฝ่ายต้องยอมรับตามกฎหมาย

1.3 การคัดค้านจากระบบราชการ ระบบราชการนั้นมีศักยภาพและความพร้อมที่จะกำหนดนโยบาย อันเนื่องมาจากความพร้อมในด้านข้อมูลข่าวสาร กำลังเจ้าหน้าที่ ความ

ชำนาญงาน และประสบการณ์ จึงคัดค้านนโยบายนี้ เช่น สำนักงบประมาณ ได้คัดค้านนโยบายนี้ เนื่องจากรัฐบาลต้องการนำเงินคลังมาใช้ในการดำเนินการ การคัดค้านเกิดจากความหวังเกรงว่าจะทำให้เงินขาดคลัง แต่ทางรัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก็ได้ทำการชี้แจงและออกกฎหมาย เพื่อนำเงินคลังออกมาใช้จนได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าในท้ายที่สุดแล้ว นโยบายต้องถูกกำหนดขึ้นมาโดยนักการเมือง และข้าราชการจะต้องเป็นฝ่ายรับนโยบายของนักการเมืองไปดำเนินการให้เกิดผลต่อไป อันเป็นหลักการของการปกครองอยู่แล้ว

2. ทางเลือกเพื่อการแก้ไขปัญหา มีปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จอยู่ 2 ประการ คือ

2.1 ไม่มีพรรคร่วมรัฐบาลพรรคใดคัดค้านนโยบายนี้ หรือทำการเสนอแนวนโยบายอื่นใดเข้ามาเลย การเข้าร่วมรัฐบาลในครั้งนี้มีความมุ่งหวังที่จะได้รับการแต่งตั้งให้มีตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ประกอบกับสถานการณ์และความวุ่นวายที่บึงบงก้อยู่ในขณะนั้น ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาการเดินขบวนประท้วงรัฐบาลของชาวไร่ชาวนา กรรมกร ฯลฯ ทำให้รัฐบาลต้องเร่งรีบตัดสินใจแก้ปัญหาก็หมดไปหรือบรรเทาลงอย่างรวดเร็ว ซึ่งเป็นการส่งเสริมบทบาท และแนวความคิดของ ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช มีความสมเหตุสมผลในการแก้ไขปัญหามากขึ้น พรรคร่วมรัฐบาลจึงต้องอาศัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช อย่างมาก เพื่อให้รัฐบาลยืนหยัดอยู่ได้

2.2 รัฐบาลเป็นผู้กำหนดแผนและโครงการเองโดยไม่ผ่านขั้นตอนของระบบราชการ กล่าวคือ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในขณะนั้นคัดค้านนโยบายนี้อย่างมาก เพราะเห็นว่านโยบายนี้ใช้เงินจำนวนมากมหาศาลในการดำเนินการ แต่ไม่มีแผนงานรองรับในการปฏิบัติ สภาพัฒนาฯ ต้องการให้รัฐบาลทำเป็นแผนออกมา ซึ่งเป็นแนวทางที่ปฏิบัติกันมาแต่ดั้งเดิมของระบบราชการ แต่รัฐบาลไม่สนใจแนวทางของข้าราชการและทำการวางแผน และนโยบายด้วยตนเอง โดยไม่อาศัยระบบราชการให้เข้ามาช่วยเหลือประชาชนที่กำลังประสบความเดือดร้อนอยู่ ไม่จำเป็นจะต้องนำเอานโยบายนี้เข้าไปบรรจุในแผนพัฒนาแต่อย่างใด แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีอยู่ก็ยังคงดำเนินต่อไป จึงทำให้รัฐบาลมีความเป็นอิสระจากระบบราชการโดยเฉพาะสภาพัฒนาฯ เพราะรัฐบาลได้มองข้ามระบบราชการไปเลย หากรัฐบาลนำนโยบายนี้เข้าสู่การพิจารณาของสภาพัฒนาฯ แล้ว นโยบายนี้จะต้องตกไปอย่าง

แน่นอน เพราะไม่ได้ให้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า นอกจากรัฐบาลจะมองข้ามระบบราชการไปแล้ว ยังเสนอให้ระบบราชการต้องสนองตอบนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ เมื่อเลขาธิการสภาพัฒนาฯ คนเดิมไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้ ทางรัฐบาลจึงเปลี่ยนตัวเลขาธิการสภาพัฒนาฯ เพื่อให้บุคคลที่สามารถดำเนินการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลได้ ให้เข้ามาดำเนินการแทน

3. การตัดสินใจเลือกนโยบาย จากความสำเร็จของการดำเนินการของรัฐบาลที่กล่าวมาแล้ว จะพบว่า เมื่อรัฐบาลมีผู้นำที่มีความเข้มแข็ง มีความมุ่งมั่น และตั้งใจอย่างแน่วแน่ ประกอบกับรัฐบาลได้ดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การออกกฎหมายผ่านสภาออกมา จึงทำให้ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าข้าราชการจะมีความได้เปรียบทางด้านข้อมูลและศักยภาพทางด้านอื่นที่เพียงพอกับการกำหนดนโยบายก็ตาม

จากความจริงจางแน่วแนในการดำเนินการและความพยายามต่อสู้ของผู้นำทางการเมืองที่ดำเนินการอย่างเข้มแข็งที่ต้องเผชิญกับการต่อต้าน การขัดขวาง และอุปสรรคต่าง ๆ จนกระทั่งนำนโยบายนี้ออกมาปฏิบัติได้ ดังนั้น นโยบายเงินผัน หรือนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบทจึงถูกกำหนดขึ้นโดยความเชื่อและการผลักดันของผู้นำทางการเมือง อันเป็นการยืนยันสมมุติฐานที่ตั้งไว้

ข้อเสนอแนะ

กระบวนการกำหนดนโยบายใด ๆ ของรัฐบาลนั้น มิติทางการเมืองเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่ผู้นำรัฐบาลจะต้องมีความเข้มแข็งและมีความสามารถ จึงจะสามารถต่อสู้กับระบบราชการเพื่อจะได้เป็นผู้กำหนดนโยบายเอง แม้ว่าระบบราชการจะมีศักยภาพเพียงพอที่จะกำหนดนโยบายก็ตาม หากผู้นำมีความเข้มแข็งและมีความสามารถแล้วก็จะควบคุมระบบราชการไว้ได้ และยังสามารถที่จะทำให้ระบบราชการต้องนำนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยนักการเมืองไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จตามจุดมุ่งหมายของผู้นำทางการเมืองได้ นโยบายเงินผันหรือนโยบายการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาชนบท พ.ศ. 2518 จึงเป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐที่นักการเมืองพึงกระทำ มิฉะนั้นก็จะเกิดเหตุการณ์เหมือนกับปัจจุบันนี้ที่สภาพัฒนาฯ มีอำนาจอย่างมากมายที่จะพิจารณาให้ความเห็นชอบในโครงการหรือนโยบายที่เป็นของนักการเมืองว่า

สมควรที่จะทำหรือไม่ ซึ่งเป็นที่หวาดเกรงของนักการเมืองมาก เพราะเกรงว่าโครงการหรือนโยบายของตนจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาพัฒนาฯ ที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องมาจากความอ่อนแอของนักการเมืองในปัจจุบันที่ไม่มีความเข้มแข็งเหมือนกับผู้นำทางการเมืองในยุคหนึ่ง จึงทำให้สภาพัฒนาฯ สามารถควบคุมนักการเมืองไว้ได้ นักการเมืองจึงต้องคอยเอาใจสภาพัฒนาฯ และตราบใจที่นักการเมืองยังคงเป็นเช่นนี้อยู่ ระบบราชการก็จะครอบงำการกำหนดนโยบายของรัฐตลอดไป