

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 8 กุมภาพันธ์ 2534

เศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเลือกตั้ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมได้ฟังข่าวหลายครั้งหลายคราว่า ท่านนายกรัฐมนตรีต้องการบังคับให้ราษฎรไปใช้สิทธิการเลือกตั้ง และผู้ที่นอนหลับทับสิทธิ์ก็จะต้องถูกลงโทษตามกฎหมาย ในการประชุมร่วมระหว่างปลัดกระทรวงกับรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2534 ที่ผ่านมา พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้ย้ำประเด็นนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยกล่าวว่า ในเมื่อการรับราชการทหารและการศึกษาภาคบังคับเป็นหน้าที่ของบุคคลที่ต้องทำตามกฎหมาย จึงสมควรกำหนดให้การเลือกตั้งเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย ในทำนองเดียวกัน

เหตุที่ท่านนายกรัฐมนตรีและผู้คนข้างเคียงมีความเห็นเช่นนี้ ตามที่ผมเข้าใจ ด้วยสติปัญญาอันน้อยนิดและความรู้อันตื้นเขินของผม คงเป็นเพราะเสียงวิพากษ์วิจารณ์ที่มีมากขึ้นเกี่ยวกับพฤติกรรมการฉ้อราษฎร์บังหลวงของผู้ทรงอำนาจทางการเมือง และโดยที่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นักการเมืองที่มีชัยชนะในการเลือกตั้งล้วนแล้วแต่มีการซื้อเสียงทั้งโดยตรงและโดยอ้อม การซื้อเสียงในการเลือกตั้งนี้เองนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น เมื่อรัฐบาลมีปณิธานอันแน่วแน่ที่จะขจัดหรือลดทอนการฉ้อราษฎร์บังหลวง รัฐบาลก็จำเป็นต้องขจัดหรือลดทอนการซื้อเสียง การบังคับให้ราษฎรไปใช้สิทธิการเลือกตั้งควบคู่กับการขยายฐานจำนวนผู้มีสิทธิการเลือกตั้งด้วยการลดอายุผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งจาก 20 ปีบริบูรณ์ เป็น 18 ปีบริบูรณ์ จักทำให้การแสวงหาชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยการซื้อเสียงทำได้ยากขึ้น

หากลำดับแห่งเหตุผลดังที่ผมพรรณนาข้างต้นนี้เป็นไปอย่างถูกต้องตามพื้นฐานความคิดของท่านนายกรัฐมนตรีและบุคคลข้างเคียง ผมมีความเห็นว่า แนวความคิดดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่จะเกิดจากระบบการวิเคราะห์ที่ไม่รอบด้านเท่านั้น หากทว่ายังเป็นแนวความคิดที่มีผลในการลดทอนเสรีภาพทางการเมืองของราษฎร อันขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอีกด้วย จริงอยู่ การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิในการเลือกตั้งจะทำให้อัตราการใช้สิทธิดังกล่าวนี้สูงขึ้น ซึ่งอาจถูกใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความเบ่งบานของดอกไม้ประชาธิปไตยได้ แต่การกระทำเช่นนี้ก็เพียงการหลอกตนเอง ประชาธิปไตยจักต้องเกิดจากความสมัครใจ มิใช่เกิดจากการบังคับ ไม่มีประเทศที่มีระบอบการปกครองประชาธิปไตยที่แท้จริงประเทศใดในโลกนี้ที่บังคับ

ให้ราษฎรใช้สิทธิการเลือกตั้งเสรีภาพในการที่จะมีทางเลือก (freedom of choice) นับเป็นเสรีภาพพื้นฐานประเภทหนึ่งของสังคมประชาธิปไตย

พฤติกรรมทางการเมืองก็ดูจะตั้งพฤติกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความเห็นแก่ตัวของมนุษย์ มนุษย์ในโลกแห่งความเป็นจริงมิใช่หรือหันที่ปราศจากกิเลสตัณหา กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อบังคับให้ราษฎรเป็นหรือหันต์ ย่อมมีอาจบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะเป็นกฎหมายที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์

การใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งนั้นมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสีย ต้นทุนที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ใช้จ่ายในการเดินทางไปหน่วยเลือกตั้ง และเวลาที่ต้องเสียไปในการนั้น ในชนบท หน่วยเลือกตั้งอาจอยู่ห่างไกลจากที่อยู่อาศัยของผู้มีสิทธิในการเลือกตั้ง ยิ่งถ้าการขนส่งคมนาคมไม่สะดวกด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ต้นทุนในการเดินทางมีมากขึ้น การเดินทางไปหน่วยเลือกตั้งนั้นต้องเสียเวลา เวลาที่ต้องเสียไปในบางครั้งเป็นเวลาแห่งการพักผ่อน แต่บางครั้งเป็นเวลาทำมาหากิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการเลือกตั้งตรงกับฤดูการเก็บเกี่ยว

ในบรรดาต้นทุนการใช้สิทธิการเลือกตั้งนั้น ต้นทุนที่สำคัญที่สุดก็คือ ต้นทุนสารสนเทศ (information cost) การตัดสินใจในการเลือกตั้งนั้นจำเป็นต้องมีข้อมูลข่าวสาร แต่ข้อมูลข่าวสารมิใช่สิ่งที่ได้มาโดยปราศจากต้นทุนที่ต้องเสีย ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลเกี่ยวกับพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภูมิหลังและพฤติกรรมในอดีต ข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ บางครั้งต้องอาศัยการสะสมข้อมูลมาเป็นเวลานาน แม้จะสามารถแสวงหาข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ได้ แต่ก็ต้องมีต้นทุนที่ต้องจ่าย มิหนำซ้ำยังอาจต้องสืบค้นหาอุดมการณ์และพฤติกรรมในอดีตของผู้กระจ่ายข่าวสารเหล่านี้ด้วย เพราะหนังสือพิมพ์ วิทยุ และโทรทัศน์ หากได้มีความเป็นกลางทางการเมืองไม่ การแสวงหาสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้ง จึงเป็นเรื่องยุ่งยากและอาจต้องเสียต้นทุนสูง

การที่มีสิทธิในการเลือกตั้งจำนวนมากไม่สนใจแสวงหาสารสนเทศนั้น มิใช่พฤติกรรมที่ปราศจากเหตุผล ตรงกันข้ามกลับเป็น 'อวิชาที่สมเหตุสมผล' (rational voter ignorance) เพราะการได้มาซึ่งข้อมูลข่าวสารเป็นเรื่องยุ่งยาก และอาจเสียต้นทุนสูงเกินกว่าประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ พุดง่ายก็คือ ยอมโง่ดีกว่าเสียเงินเพื่อซื้อความฉลาด เพราะไม่แน่ใจเมื่อเสียเงินไปแล้ว จะได้ความฉลาดเป็นผลตอบแทน ยิ่งเมื่อระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนบางกลุ่มบางเหล่าในสังคมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็นชนกลุ่มน้อยหรือชนกลุ่มใหญ่ก็ตาม ประชาชนเหล่านี้ย่อมมีแนวโน้มที่จะไม่แสวงหาสารสนเทศเพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกตั้ง เพราะมองไม่เห็นอานิสงส์ในการทำเช่นนั้น

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ราษฎรที่มีสิทธิในการเลือกตั้งมักจะประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการวิเคราะห์นโยบายของพรรคการเมืองต่างๆ เพื่อที่จะ

ดูว่า พรรคการเมืองใดมีนโยบายที่เกือบประโยชน์แก่ตนมากที่สุด แต่ข้อพิจารณาในเรื่องนี้เพียงประการเดียวยังไม่เป็นการเพียงพอ เพราะยังต้องพิจารณาต่อไปว่า พรรคการเมืองที่ตนชอบนั้นมีโอกาสได้รับเลือกตั้งมากน้อยเพียงใด และมีโอกาสในการร่วมจัดตั้งรัฐบาลหรือไม่ เพราะอาจเป็นไปได้ว่าพรรคการเมืองที่ตนชอบมากที่สุดนั้นอาจได้รับเลือกตั้งน้อย และอาจไม่มีโอกาสในการร่วมจัดตั้งรัฐบาล การประเมินในเรื่องเหล่านี้ทำที่สุดแล้วก็คือ การประเมินความเป็นไปได้ที่จะได้ประโยชน์จากการลงคะแนนเสียง หากความเป็นไปได้ที่จะได้ประโยชน์จากการเลือกพรรคการเมืองที่ตนชอบมากที่สุดมีน้อยหรือไม่มีเลย ก็จำเป็นจะต้องประเมินพรรคการเมืองที่มีความชอบลำดับรองลงไป

แต่การประเมินประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการดำเนินนโยบายต่างๆ จำต้องมีความรู้เฉพาะในบางสาขาวิชา ดังจะเห็นได้ว่า ชาวนายกที่ทราบได้ว่า การเก็บพรีเมียมช้าวก่อให้เกิดผลเสียแก่ภาคเกษตรกรรมอย่างไรบ้างหากไม่มีความรู้เศรษฐศาสตร์บางประการ นอกจากนี้ พรรคการเมืองต่างๆ มีแนวโน้มที่จะนำเสนอนโยบายที่แตกต่างกันไม่มากนัก เพราะทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยประชาธิปไตยบอกแก่เราว่า พรรคการเมืองที่จะชนะการเลือกตั้งได้นั้น จำต้องสามารถยึดกุมหัวใจของผู้มีสิทธิการเลือกตั้งที่อยู่ตรงกลาง (median voters) ได้ ในสหรัฐอเมริกาพรรคดีโมแครตและพรรครีพับลิกันมีได้มีนโยบายแตกต่างกันมากนัก เพราะต่างก็มีมุ่งสนองความต้องการของผู้มีสิทธิการเลือกตั้งที่อยู่ตรงกลาง ด้วยเหตุที่พรรคการเมืองทั้งสองมิได้เสนอขาย 'ผลผลิต' ที่มีคุณลักษณะแตกต่างกัน ผลที่เกิดขึ้นก็คือ นับวันประชาชนชาวอเมริกันมีแนวโน้มที่จะนอนหลับทับสิทธิ์กันมากขึ้น และการเลือกตั้งมีแนวโน้มที่จะเลือกตัวบุคคลมากกว่าเลือกพรรค

ประวัติศาสตร์การเมืองนับแต่ปี 2475 เป็นต้นมา บ่งบอกแก่เราว่า พรรคการเมืองในประเทศไทยมีแนวโน้มจะนำเสนอนโยบายในลักษณะเหวี่ยงแหและกำกวม โดยมีได้ระบุอย่างกระจ่างชัดว่าจะดำเนินนโยบายที่แถลงไว้ นั้นอย่างไรและเมื่อไร การนำเสนอของพรรคการเมืองที่สำคัญจึงมิได้แตกต่างกันในสาระสำคัญ นอกจากนี้ แม้ในยามที่มีโอกาสจัดตั้งรัฐบาล พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลมักจะละลืมนำมันสำญญาในฤดูกาลเลือกตั้ง นโยบายที่แถลงไว้ในตอนหาเสียงไม่สู้ได้นำมาดำเนินการ ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยของไทยมักจะมีอายุสั้น ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการนอนหลับทับสิทธิ์ และมีการซื้อเสียงตามมา เพราะผู้สมัครรับเลือกตั้งเมื่อไม่มีนโยบายหรือ 'ผลผลิต' ที่เป็นของดีที่จะเสนอขายก็ต้องเสนอขาย 'เงิน' เพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงเลือกตั้ง ข้างฝ่ายราษฎรที่มีสิทธิการเลือกตั้ง เมื่อไม่สามารถหวังประโยชน์ระยะยาวจากการดำเนินนโยบายของพรรคการเมืองที่เสนอตัวสมัครรับเลือกตั้ง ย่อมต้องหวังประโยชน์ระยะสั้นด้วยการแลกคะแนนเสียงกับเงิน การขายเสียงจึงเป็นพฤติกรรมที่สมเหตุสมผล แต่จะผิดจริยธรรมหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่ง

ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการเลือกตั้งบอกแก่เราว่า ราษฎรที่ออกจากบ้านไปใช้สิทธิการเลือกตั้งนั้น ก็เป็นเพราะได้ประเมินแล้วว่า ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้จากการลงคะแนนเสียงมีมากกว่าต้นทุนที่ต้องเสียไปในการนั้น การนอนหลับทับสิทธิ์จะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อประโยชน์ที่ประเมินว่าจะได้รับนั้นต่ำกว่าต้นทุนที่ต้องเสีย

หากการนอนหลับทับสิทธิ์เป็นความผิด ความผิดนั้นมิได้ตกแก่ผู้มีสิทธิการเลือกตั้งแต่ฝ่ายเดียว หากยังเป็นความผิดของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิการเลือกตั้งจึงเป็นมาตรการที่มุ่งป้ายความผิดให้แก่ราษฎร โดยที่นักการเมืองมิได้มองความผิดของตนเอง หากจะไม่ให้มีการนอนหลับทับสิทธิ์ จะดำเนินการลงโทษผู้มีสิทธิการเลือกตั้งแต่ฝ่ายเดียวหาเป็นธรรมดา ควรจะมีมาตรการทางด้านผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วยอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก พรรคการเมืองที่สมัครรับเลือกตั้งจะต้องแถลงนโยบายอย่างกระจ่างชัด โดยเรียงลำดับความสำคัญของนโยบาย พร้อมทั้งแถลงรายละเอียดของมาตรการที่ใช้ และจัดตั้งระบอบอย่างชัดเจนว่า จะดำเนินนโยบายเหล่านั้นภายในกำหนดเวลาที่เดือนหลังจากที่จัดตั้งรัฐบาลแล้ว หากพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคมอย่างครบถ้วน สมาชิกพรรคการเมืองนั้นจะหมดสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในฤดูกาลเลือกตั้งทั่วไปสมัยต่อไป

ประการที่สอง สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องบันทึกพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการเข้าประชุม เพื่อจะได้ทราบว่า ส.ส.แต่ละคนขาดการประชุมมากน้อยเพียงใด ส.ส.ที่ขาดประชุมมากกว่า 30% ของจำนวนการประชุมทั้งหมด จะไม่มีสิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งในฤดูกาลเลือกตั้งครั้งต่อไป นอกจากนี้สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจะต้องบันทึกพฤติกรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับการลงมติในเรื่องต่างๆ เพื่อจะได้ทราบว่า ส.ส.แต่ละคนลงมติสนับสนุนร่างกฎหมายและญัตติใด และคัดค้านร่างกฎหมายและญัตติใด

ประการที่สาม หน่วยราชการที่มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องถือเป็นหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของพรรคการเมืองแต่ละพรรคตามที่กล่าวไว้ในข้อ (1) เพื่อประชาชนจะได้ทราบว่า มีพรรคการเมืองใดบ้างที่มีได้ปฏิบัติตามสัญญาประชาคม และต้องเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับพฤติกรรมของ ส.ส.เกี่ยวกับการเข้าประชุมและการลงมติตามที่กล่าวไว้ในข้อ (2) นอกจากนี้ ยังควรที่จะเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายพรรคที่สังกัดของผู้สมัครรับเลือกตั้งด้วย ข้อมูลเหล่านี้ก็ต้องเผยแพร่ทั้งทางวิทยุ โทรทัศน์ และติดประกาศในหน่วยเลือกตั้งด้วย

มาตรการดังที่เสนอข้างต้นนี้มุ่งที่จะตีกรอบให้พรรคการเมืองและนักการเมืองมีพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม ทั้งนี้เพื่อให้ราษฎรที่มีสิทธิการเลือกตั้ง

เห็นประโยชน์ที่จะได้จากการลงคะแนนเสียงมากขึ้น ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลก็ควรจะดำเนินการลดต้นทุนในการใช้สิทธิการเลือกตั้งด้วยการจัดบริการการขนส่งคมนาคมให้ผู้มีสิทธิการใช้คะแนนเสียงไปสู่หน่วยเลือกตั้งโดยไม่เสียเงิน

ในการทำงานเกี่ยวกับการนอนหลับทับสิทธิ์ หากการขายเสียงเป็นความผิด ความผิดนั้น ไม่ควรยกให้เป็นของราษฎรผู้มีสิทธิการเลือกตั้งเพียงฝ่ายเดียว ผู้สมัครรับเลือกตั้ง ย่อมต้องมีส่วนรับความผิดนั้นด้วย ดังนั้น จึงควรกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเข้าร่วมพิธีสาบานตน ณ วัดพระศรีรัตนศาสดาราม เพื่อให้สัตย์ปฏิญาณว่า ผู้สมัครรับเลือกตั้งจะไม่ใช้เงินซื้อเสียง และจะไม่ใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้งเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ผู้ที่มีได้เข้าร่วมพิธีสาบานตนดังกล่าวนี้ถือว่าขาดคุณสมบัติของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ข้อเสนอทั้งหมดข้างต้นนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะให้พฤติกรรมทางการเมืองทั้งของนักการเมืองและผู้มีสิทธิการเลือกตั้ง เป็นพฤติกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวม ท่านผู้อ่านบางคนเมื่ออ่านถึงตรงนี้ อาจมีความเห็นว่าผมคง 'เพี้ยน' ไปแล้ว แต่ผมยังคิดว่า ข้อเสนอข้างต้นของผม มิได้วิบัติการไปกว่าข้อเสนอที่จะบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิการเลือกตั้งของท่านนายกรัฐมนตรี