

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 29 มีนาคม 2534

อาชีพนักการเมือง (ตอนที่ 2)

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ภูมิหลังทางวิชาการของผมทำให้ผมมีความเชื่อว่า หากเราต้องการจะเข้าใจพฤติกรรมของนักการเมืองชนิดที่ตรงต่อสภาพความเป็นจริง เราจำเป็นต้องมองนักการเมืองในฐานะปุถุชนที่มีกิเลส มีตัวตน และมีความเห็นแก่ตัว นักการเมืองมิใช่หรือหันต์ผู้ซึ่งอุทิศชีวิตเพื่อประโยชน์สุขของผู้อื่น โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของตนเองแม้แต่น้อย นอกจากนี้ หากเราต้องการจะเข้าใจสังคมการเมืองไทยให้ดีขึ้น เราจำเป็นต้องมองอาชีพนักการเมืองเสมือนหนึ่งการประกอบธุรกิจ เพราะอาชีพนักการเมืองไม่เหมือนกับอาชีพข้าราชการหรือพนักงานบริษัทตรงที่ต้องมีการลงทุนเพื่ออ้างคะแนนนियมทางการเมือง มิฉะนั้นจะไม่สามารถอ้างไว้ซึ่งอาชีพนักการเมืองไว้ได้

การประกอบอาชีพนักการเมืองนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายในการหาเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง และรายจ่ายในการดำเนินงานทางการเมืองเพื่อรักษาสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ ต้นทุนการประกอบอาชีพนักการเมืองนี้ตกประมาณเท่าไร แม้จะยังไม่มีผู้ศึกษาเรื่องนี้ แต่เราก็พอจะได้ข้อสรุปบางประการจากตัวอย่าง ส.ส. ต่อไปนี้

สมมติว่า รายจ่ายในการหาเสียงเท่ากับ 3 ล้านบาท และรายจ่ายในการดำเนินงานทางการเมืองตกเดือนละ 10,000 บาท โดยที่สภาผู้แทนราษฎรมีอายุเพียง 2 ปี ก็มีเหตุต้องยุบสภาด้วยเหตุประการหนึ่งประการใด ต้นทุนการประกอบอาชีพนักการเมืองในกรณีนี้เท่ากับ 3.24 ล้านบาท และ ส.ส. จำต้องมีรายได้เดือนละ 135,000 บาทเป็นอย่างน้อย จึงจะคุ้มทุน ตัวเลขนี้ยังมีได้ครอบคลุมถึงค่าครองชีพของ ส.ส. และครอบครัว หากค่าครองชีพตกเดือนละ 30,000 บาท ระดับเงินได้ที่คุ้มทุนของ ส.ส. ในตัวอย่างนี้ตกประมาณเดือนละ 165,000 บาท ประมาณการดังกล่าวนี้เป็นประมาณการขั้นต่ำ แม้กระนั้นก็เพียงพอที่จะชี้ให้เห็นว่า เงินได้ของ ส.ส. ตามโครงสร้างที่เป็นมาอยู่ห่างไกลจากระดับคุ้มทุนมากนัก ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้จะช่วยให้เราเข้าใจพฤติกรรมต่าง ๆ ของ ส.ส. ได้ดียิ่งขึ้น

เหตุใดบุคคลบางคนจึงเลือกประกอบอาชีพนักการเมืองด้วยการสมัครรับเลือกตั้งอาชีพนักการเมืองให้ผลตอบแทนอะไรบ้าง

ผลตอบแทนจากการประกอบอาชีพนักการเมืองมีองค์ประกอบอยู่ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง เป็นผลตอบแทนในรูปตัวเงิน (pecuniary utility) อันได้แก่ เงินเดือน เบี้ยประชุม เงินประจำตำแหน่งทางการเมือง และสิทธิประโยชน์ต่างๆ (ดังเช่นการโดยสารรถไฟและเครื่องบินโดยไม่เสียค่าโดยสาร) ส่วนที่สองเป็นผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงิน (non-pecuniary utility) อันได้แก่ สถานะในสังคม การสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจ และอำนาจทางการเมืองและการปกครอง

ข้อที่เราทั้งหลายจักต้องยอมรับร่วมกันก็คือ เงินเดือน เบี้ยประชุม และสิทธิประโยชน์ต่างๆที่ ส.ส. ได้รับภายใต้ระบบที่เคยเป็นมานั้นนับว่าน้อย และไม่เป็นที่พอใจที่พอเพียงใจการดึงดูดให้ผู้คนหันมาสู่อาชีพนี้ เงินได้จากตำแหน่ง ส.ส. เหล่านี้ตกประมาณเดือนละ 50,000 บาท และสำหรับ ส.ส. บางคนอาจจะต่ำกว่านี้ ระดับเงินได้ดังกล่าวนี้ถือว่าต่ำกว่าระดับคุ่มทุนมากนัก ด้วยเหตุนี้เองจึงเป็นเรื่องที่เข้าใจได้โดยไม่ยากว่า เหตุใดจึงมีการเสกสรรค์ตำแหน่งการเมืองต่างๆขึ้น และมีการแย่งชิงตำแหน่งเหล่านี้ในหมู่ ส.ส. ด้วยกัน อาทิเช่น ตำแหน่งเลขานุการรัฐมนตรี ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น การเสกสรรค์ตำแหน่งการเมืองเหล่านี้เริ่มปรากฏเป็นระบบในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช (2518-2519) โดยที่การจัดสรรตำแหน่งนี้ได้แตกต่างจากระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ในหมู่ผู้นำฝ่ายทหารในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย

แต่ผู้ที่ประกอบอาชีพนักการเมืองมิได้มุ่งหวังผลตอบแทนในรูปตัวเงินเพียงอย่างเดียว หากยังมุ่งหวังผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงินด้วย สิ่งที่มีมุ่งหวังมากที่สุดก็คือ อำนาจทางการเมือง การปกครอง ไม่มี ส.ส.คนใดที่ไม่ต้องการตำแหน่งรัฐมนตรี การดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีไม่เพียงแต่จะช่วยให้เงินเดือนเพิ่มขึ้นจากระดับ 40,000 เป็นระดับ 60,000 บาทเท่านั้น หากยังหมายถึงสถานะและความมีหน้ามีตาในสังคม ตลอดจนอำนาจในการดำเนินนโยบายตามอุดมคติของตนอีกด้วย

สำหรับ ส.ส.ที่ไม่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงินที่สำคัญก็คือ การมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายต่างๆ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้ลดรอนบทบาทของ ส.ส. ในเรื่องเหล่านี้จนเกือบหมดสิ้น การลดรอนบทบาทของ ส.ส. ดังกล่าวนี้ทำให้แรงดึงดูดของอาชีพนักการเมืองยิ่งอ่อนแรงลงไปอีก นอกเหนือจากเหตุปัจจัยอื่นๆที่ทำให้อาชีพนักการเมืองมีใ้อาชีพที่น่าพิสมัยอยู่แล้ว ผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงินที่ยังมีเหลืออยู่สำหรับ ส.ส. ที่ไม่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรี ก็คือ ช่องโอกาสในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้มีประโยชน์ทั้งในระหว่างที่ยังประกอบอาชีพนักการเมืองและเมื่อพ้นไปจากอาชีพนี้แล้ว ในระหว่างที่ยังเป็น ส.ส. เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจช่วยให้ได้มาซึ่ง

'เงินบริจาคทางการเมือง' เพื่อนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการทางการเมืองในเขตการเลือกตั้งของตน หรือบางครั้งอาจช่วยกรุยทางในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและ/หรือผู้นำทางเศรษฐกิจ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพนักการเมืองต่อไปในภายภาคหน้า แม้ภายหลังเมื่อพ้นจากอาชีพนักการเมืองไปแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุประการใดก็ตาม เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้อาจเป็นประโยชน์ต่อการปกครองอาชีพอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตาม ส.ส. ที่สามารถขึ้นสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีได้ย่อมมีโอกาสในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์กับชนชั้นนำทางอำนาจและผู้นำทางเศรษฐกิจมากกว่า ส.ส. โดยทั่วไป

ส.ส. ที่อึกหักจากตำแหน่งรัฐมนตรีอาจต้องหันไปคว้าตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ดังเช่นตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และตำแหน่งประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เพราะอย่างน้อยก็ช่วยให้มีเงินได้เพิ่มขึ้นโดยที่เกือบไม่ต้องทำงานเลย หากพ้นไปจากตำแหน่งเหล่านี้แล้ว ก็ยังมีตำแหน่งในสภาผู้แทนราษฎรที่ให้ผลตอบแทนที่มีใช้ตัวเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการบริหารงบประมาณ ส.ส. จำนวนมากพากันแย่งชิงตำแหน่งกรรมการบริหารงบประมาณ เพราะไม่เพียงช่วยให้ได้สารสนเทศเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินมากกว่าผู้อื่นเท่านั้น หากยังช่วยให้มีอิทธิพลในการผลักดันให้โครงการพัฒนาบางโครงการลงสู่พื้นที่ในเขตการเลือกตั้งของตน ซึ่งมีผลในการเพิ่มพูนคะแนนนิยมทางการเมืองอีกด้วย

ความจำเป็นในการจัดสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในเขตการเลือกตั้ง ประกอบกับการมีรายได้ต่ำกว่าระดับคุ้มทุน ทำให้ ส.ส. ผลักดันให้มีการจัดสรรงบประมาณจังหวัดไปใช้จ่ายในเขตการเลือกตั้งของตน ซึ่งประสบความสำเร็จนับแต่ปี 2512 เป็นต้นมา การก่อเกิดของงบประมาณจังหวัดได้ช่วยบรรเทาภาระต้นทุนการดำเนินงานทางการเมืองของ ส.ส. ได้เป็นอันมาก แม้จะมีเสียงร่ำลือเกี่ยวกับการรั่วไหลของงบประมาณจังหวัด แต่ก็ยังเป็นเสียงร่ำลือที่ปราศจากหลักฐานชัดเจน อย่างไรก็ตาม หากจะมีการรั่วไหลของงบประมาณจังหวัด ก็มีเหตุผลน่าเชื่อถือได้ว่า การรั่วไหลดังกล่าวนี้คงมีไม่มากนัก เพราะคู่แข่งและปรปักษ์ทางการเมืองในเขตการเลือกตั้งเดียวกันย่อมคอยจับผิดอยู่แล้ว

สภาพการณ์ที่อาชีพนักการเมืองเป็นธุรกิจที่ยากจะมีรายได้คุ้มทุนนี้เอง นับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ 'มั่งเล็กในมั่งใหญ่' ส.ส. ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจอันรุ่มรวยจำเป็นต้องเข้าไปอิงอยู่กับกลุ่มการเมืองในพรรค โดยยอมตนเป็นบริวารของผู้นำ ส.ส. บางคน ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ ผู้นำกลุ่ม ส.ส. จักต้องคอยคุ้มชู ส.ส. ที่เป็นบริวารในฤดูกาลเลือกตั้ง และในยามที่มีปัญหาทางเศรษฐกิจ โดยที่ในบางกรณีอาจต้องให้การปกป้องคุ้มครองทางการเมืองด้วย ส่วน ส.ส. ที่เป็นบริวารก็มีหน้าที่ในการผลักดันให้ ส.ส. ผู้อุปถัมภ์มีตำแหน่งสำคัญภายในพรรค และได้มาซึ่งตำแหน่งรัฐมนตรีในยามที่พรรคการเมืองในสังกัดเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล ส.ส. บางคน อาจเลือกผู้อุปถัมภ์ก่อนที่จะเลือกพรรคการเมืองเสียด้วยซ้ำ

โดยที่ผู้อุปถัมภ์อาจเป็นนายทุนผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าพ่อ การเข้าสังกัดพรรคก็ขึ้นอยู่กับ การบงการของผู้อุปถัมภ์ดังที่มีกรณีปรากฏหลายต่อหลายครั้งว่า นายทุนผู้ทรงอิทธิพลในท้องถิ่น หรือเจ้าพ่อสามารถบงการให้ ส.ส. ภายใต้การอุปถัมภ์ย้ายพรรคทั้งวงได้ หรือชี้้นำในการลงมติ ในญัตติหนึ่งญัตติในสภาผู้แทนราษฎรได้เช่นกัน

ด้วยเหตุดังที่พรรณนามานี้ นักการเมืองอาชีพในสังคมการเมืองไทยจึงต้องมีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง มิฉะนั้นย่อมยากที่จะแทรกตัวเข้าสู่ตลาดการเมืองได้ หากฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดีพอ ก็จำเป็นต้องแสวงหา 'เงินบริจาคทางการเมือง' และ/หรือแสวงหา ผู้อุปถัมภ์ ซึ่งอาจเป็นผู้นำ ส.ส. นายทุนผู้ทรงอิทธิพล หรือเจ้าพ่อ ผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อย ที่ไม่ยอมรับบรรทัดฐานทางพฤติกรรมเช่นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นลูกน้องนายทุนผู้ทรงอิทธิพลหรือเจ้าพ่อ แต่สภาพการณ์ที่อาชีพนักการเมืองเป็นธุรกิจที่หารายได้ไม่คุ้มทุน ดูเหมือนจะผลักดันให้ ส.ส. จำต้องแสวงหา 'เงินบริจาคทางการเมือง' และ/หรือผู้อุปถัมภ์อย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เป็นเรื่องที่ผู้นำพรรคการเมืองทั้งหลายล้วนแล้วแต่ตระหนักดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคที่เป็นรัฐบาล ซึ่งบางครั้งจำต้องมีการอัดฉีดเงินแก่ ส.ส. เพื่อสร้างวินัยทางการเมือง ในยามที่มีญัตติสำคัญต้องลงคะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎร มิฉะนั้น ส.ส. ในสังกัดอาจจะ 'แตกแถว' ได้

ส.ส. ที่มีบรรทัดฐานทางจริยธรรมต่ำกว่ากรณีที่กำลังอ้างต้นนี้ อาจแสวงหารายได้จาก การตั้งกระทู้ในสภา กระทู้ที่ตั้งอาจต้องการขยายภาพ 'บาดแผล' ของรัฐมนตรีบางคน ซึ่งเมื่อรับเงินแล้ว ก็เพียงแต่หาเหตุหาหนทางไปในวันที่กระทู้เข้าสู่วาระการประชุมในสภา กระทู้นั้น ก็ต้องตกไปตามระเบียบ ส.ส. บางคนอาจหารายได้ด้วยการนำเสนอกฎหมายหรือนโยบายซึ่งมี ผลกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจบางกลุ่ม ซึ่งเมื่อรับเงินจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็น เป้าหมายแล้ว ก็อาจมิได้กล่าวถึงนโยบายหรือกฎหมายที่นำเสนออีกเลย

ส.ส. จำนวนไม่น้อยมีพฤติกรรมในการแสวงหารายได้เพื่อให้ธุรกิจการเมืองของตน คุ้มทุนหรือมีกำไร โดยที่วิธีการในการแสวงหารายได้นั้นผิดจริยธรรมทางการเมือง แต่ความผิด ในเรื่องนี้ของ ส.ส. โดยทั่วไปดูเหมือนจะไม่มากเท่าผู้นำ ส.ส. ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งต้อง แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบายเพื่อหล่อเลี้ยง ส.ส. ที่เป็นบริวาร และกลุ่ม ผลประโยชน์ที่เป็นฐานเศรษฐกิจของตน