

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 กุมภาพันธ์ 2535

ว่าด้วยการซื้อขายเสียง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโจมตีนักการเมืองและเป็นเหตุอ้างอิงประการหนึ่งในการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 โดยที่คณะรัฐประหารแสดงเจตจำนงที่จะให้มีการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อป้องกันการซื้อขายเสียง แต่แล้วก็เป็นที่ประจักษ์ชัดในเวลาต่อมาว่า รัฐธรรมนูญมิใช่เครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา ดังกล่าวนี

กระทรวงมหาดไทยในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนได้ใช้งบประมาณแผ่นดินนับร้อยล้านบาทในโครงการ "สี่ทหารเสือ" โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะอบรมความรู้เกี่ยวกับประชาธิปไตยและสร้างค่านิยมการต่อต้านการซื้อขายเสียงแก่ราษฎรทุกหมู่บ้านทั่วราชอาณาจักร นอกจากนี้ยังมีการโฆษณาโดยอาศัยสื่อประเภทต่างๆ เพื่อสร้างทัศนคติที่ว่า การขายเสียงมีผลเสมือนหนึ่งการขายชาติขายแผ่นดิน

กระบวนการต่อต้านการซื้อขายเสียงดังที่เป็นอยู่นี้ได้สื่อสารที่อาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก การซื้อขายเสียงหาได้มีเฉพาะแต่เขตการเลือกตั้งในฤดูการเลือกตั้งเท่านั้น แท้ที่จริงแล้วการซื้อขายเสียงปรากฏในตลาดการเมืองทุกระดับ และมีอยู่ตลอดเวลา ตลาดการเมืองนั้นมีอยู่หลายตลาดและหลายระดับ ไม่ว่าจะเป็นตลาดการเมืองในระดับเขตการเลือกตั้ง ตลาดการเมืองในพรรคการเมือง ตลาดการเมืองในรัฐสภา ตลาดการเมืองในรัฐบาล และตลาดการเมืองในระบบราชการ การรณรงค์ต่อต้านการซื้อขายเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยที่มิได้มีความพยายามแม้แต่จะจัดการซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับอื่นๆ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า การซื้อขายเสียงมีเฉพาะแต่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งๆที่การซื้อขายเสียงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติในตลาดการเมืองทุกตลาด ไม่ว่าจะเป็นพรรคการเมือง รัฐสภา รัฐบาล และระบบราชการ

ประการที่สอง การซื้อขายเสียงมิได้ชำระด้วยเงินสดไป การได้มาซึ่งคะแนนเสียงอาจชำระด้วยสิ่งที่มีใช้เงินตราก็ได้ บางครั้งชำระด้วยสิ่งของ บางครั้งชำระด้วยบริการสาธารณะและบางครั้งก็ชำระด้วยตำแหน่งและความก้าวหน้าในอาชีพ

การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับเขตการเลือกตั้ง หมายถึงปรากฏการณ์ที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครที่จ่ายเงินนั้น การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองระดับดังกล่าวนี้ เป็นปรากฏการณ์ที่มีการกล่าวขวัญกันโดยทั่วไปจนคนทั่วไปหลงลืมไปว่า ภายในพรรคการเมืองและรัฐสภาที่มีการซื้อขายเสียงเช่นเดียวกัน

การซื้อขายเสียงในตลาดการเมืองในระดับพรรคการเมืองมีจุดมุ่งหมายที่จะแย่งชิงการนำภายในพรรค เพื่อว่าเมื่อพรรคการเมืองในสังกัดเข้าร่วมจัดตั้งรัฐบาล จะได้ยึดครองตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ในสังคมการเมืองไทย ผู้นำพรรคการเมืองจักต้องมี ส.ส.ที่เป็นบริวารหรืออยู่ภายใต้การอุปถัมภ์จำนวนมากพอสมควร จึงจะมีอำนาจทางการเมืองได้ อำนาจการต่อรองภายในพรรคของผู้นำแต่ละคนส่วนสำคัญขึ้นอยู่กับจำนวน ส.ส.ที่เป็นบริวาร ในพรรคการเมืองบางพรรค การตัดสินใจในเรื่องสำคัญบางเรื่องขึ้นอยู่กับ การเจรจาต่อรองและมติของผู้นำคนสำคัญของพรรค การเพิ่มจำนวน ส.ส. บริวารเป็นมรรควิธีหนึ่งในการเพิ่มอำนาจต่อรองในพรรค การย้ายกลุ่มที่สังกัดภายในพรรคการเมืองเดียวกันไม่ค่อยปรากฏมากนัก แต่เชื่อว่าจะไม่เสียเลย แต่ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นมากกว่า ก็คือ การย้ายพรรคในแง่ของพรรคการเมืองที่มีเป้าหมายหลักในการจัดตั้งรัฐบาล การดึง ส.ส. จากพรรคการเมืองอื่นให้ย้ายมาสังกัดพรรคตนเป็นมรรควิธีที่เสียต้นทุนต่ำ หากไม่คำนึงถึงอุดมการณ์ทางการเมือง ผู้นำพรรคบางคนอาจดึง ส.ส. จากพรรคอื่นให้ย้ายพรรคมาอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของตน เพื่อเพิ่มฐานและอำนาจต่อรองของตนภายในพรรค ในบางกรณี มีการย้ายพรรคเป็นกลุ่มใหญ่ เมื่อเกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงในพรรคเดิม การย้ายพรรคในลักษณะนี้มักจะเป็นการจัดตั้งกลุ่มใหม่ในพรรคที่เปลี่ยนสังกัด มากกว่าการเข้าสังกัดในกลุ่มการเมืองที่มีอยู่แล้ว ดังเช่นกลุ่มพลเอกหาญ ลีนาหนท์ ในพรรคชาติไทย และกลุ่มนายบุญเท่ง ทองสวัสดิ์ ในพรรคเอกภาพ ในหลายต่อหลายกรณีมีการตบเท้าจากพรรคการเมืองเดิม เพื่อจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่ เมื่อการแบ่งปันผลประโยชน์ภายในพรรคไม่ลงตัว ดังเช่นการย้ายจากพรรคกิจสังคมเพื่อจัดตั้งพรรคกิจประชาคมของกลุ่มนายบุญชู โรจนเสถียร และการจัดตั้งพรรคประชาชนของกลุ่ม 10 มกราจากพรรคประชาธิปไตย เป็นต้น

หากระบอบประชาธิปไตยยืนยาวมากกว่าที่เป็นมา เราคงจะได้เห็นการขยายตัวและการหดตัวของกลุ่มการเมืองกลุ่มต่างๆอย่างมีชีวิตชีวา การแตกแยกของพรรคกิจสังคมจนบางกลุ่มในพรรคนั้นเตรียมการจัดตั้งพรรคการเมืองใหม่หรือรวมตัวกับพรรคอื่นในปลายรัฐบาลชาติชาย 2 นับเป็นตัวอย่างอันดี

ในรัฐสภา การซื้อขายเสียงมิได้มีแต่ในสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังมีในวุฒิสภาอีกด้วย ดังเป็นที่ทราบดีว่า มีการแจก “โผย” เพื่อให้วุฒิสมาชิกลงมติในญัตติสำคัญ จนวุฒิสภาเกือบจะมีสภาพเป็นสภาหุ่นยนต์ ทั้งนี้จารีตธรรมเนียมในสังคมการเมืองไทยมีอยู่ว่า วุฒิสภาจักต้องมีความภักดีต่อรัฐบาลหรือผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่แต่งตั้งตน พฤติกรรมการลงคะแนนเสียงของวุฒิสมาชิกจักต้องเป็นไปตาม “โผย” ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า วุฒิสมาชิกคนใดหากมีพฤติกรรม “แตกแถว” ย่อมยากที่จะได้รับการต่ออายุ วุฒิสภาจึงเป็นสถาบันที่นายกรัฐมนตรีนหรือรัฐบาลหวังพึ่งเป็นกลไกสำคัญในการรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล โครงสร้างและองค์ประกอบของวุฒิสมาชิกเป็นกระจกเงาที่สะท้อนถึงโครงสร้างและองค์ประกอบของชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) ในสังคมการเมืองไทย จารีตธรรมเนียมที่คาดหวังว่า วุฒิสมาชิกจักต้องสวามิภักดิ์ต่อนายกรัฐมนตรีหรือผู้ทรงอำนาจทางการเมืองที่แต่งตั้งตน โดยพื้นฐานแล้วก็เป็นจารีตการซื้อเสียงบนพื้นฐานของระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เพียงแต่ในกรณีนี้ผู้รับภาระรายจ่ายในการซื้อเสียงก็คือ ราษฎรผู้เสียภาษีอากรให้แก่รัฐบาล

ในสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำ ส.ส. สามารถใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในการกำหนดทิศทางในการลงคะแนนเสียงในญัตติสำคัญให้ ส.ส. ที่เป็นบริวารปฏิบัติตามได้ ในการลงคะแนนเสียงในญัตติสำคัญบางญัตติ หากผู้นำพรรครัฐบาลเกรงว่า ส.ส. ในสังกัดจะแปรพักตร์จนมีผลสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาล ก็อาจจะต้องมีการ “อัดฉีด” เพื่อให้ ส.ส. “เข้าแถว” อย่างเป็นระเบียบเรียบร้อย การอัดฉีดในลักษณะดังกล่าวนี้อาจทำกับ ส.ส. ในสังกัดพรรคฝ่ายค้านด้วย เพื่อให้เป็นการอภิปรายไม่ไว้วางใจบรรเทาความหนักแน่น หรือเพื่อให้ถอนญัตติการอภิปราย หรือเพื่อให้ “ล่องหน” ไปในวันที่กระทำเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภาฯ (เมื่อผู้ตั้งกระทู้ไม่อยู่ในที่ประชุม กระทู้นั้นต้องมีอันตกไปตามระเบียบการประชุมของสภาฯ) กรณีที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ตั้ง “ตู้เอทีเอ็ม” จ่ายเงินในสภาฯ จนเป็นเหตุให้ญัตติการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลเปรม 5 มีอันต้องตกไป นับเป็นกรณีคลาสสิกในเรื่องนี้

ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นตลาดการเมืองอีกตลาดหนึ่งที่มีการซื้อขายเสียงตามธรรมชาติ รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลอาจ “ฮั้ว” กันด้วยการไม่คัดค้านโครงการของกันและกัน ทั้งๆที่โครงการเหล่านั้นเปิดช่องให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ การ “ฮั้ว” กันในกรณีเช่นนี้มีสภาพเหมือนหนึ่งการซื้อขายเสียงในรูปแอบแฝง โดยที่ราคาของคะแนนเสียงเท่ากัน ดังนั้นจึงไม่ต้องจ่ายเงินค่าคะแนนเสียงแก่กันและกัน อย่างไรก็ตาม ในบางโครงการที่มีการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจำนวนมากและโจ่งแจ้ง รัฐมนตรีเจ้าของโครงการอาจต้องชำระค่าคะแนนเสียงแก่บุคคลร่วมคณะรัฐมนตรี มิฉะนั้น โครงการดังกล่าวอาจไม่สามารถผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไปได้

ผมมีความเห็นว่า เราไม่ควรมองพฤติกรรมการซื้อขายเสี่ยงเพียงเฉพาะการแลกคะแนนเสี่ยงกับเงินเท่านั้น การได้มาซึ่งคะแนนเสี่ยงมีจำเป็นต้องชำระด้วยเงินสดเสมอไป การชำระด้วยสิ่งของ (payment in kind) ดังเช่นปลาทุหรือสินค้าที่จำเป็นแก่การครองชีพอื่น ๆ นักการเมืองอาชีพบางคนสามารถดำรงตำแหน่ง ส.ส. ได้เป็นระยะเวลาอันยาวนานด้วยการผลักดันให้มีบริการสาธารณะต่างๆในเขตการเลือกตั้งของตน ส่วนใหญ่มักจะอาศัยอำนาจทางการเมืองทั้งโดยชอบและไม่ชอบ หรือมิฉะนั้นก็เชิงพัฒนาจังหวัดที่ ส.ส. ได้รับจัดสรรจากงบประมาณแผ่นดินให้เป็นประโยชน์เพื่อการนี้ จะมี ส.ส. เพียงไม่กี่คนที่ “ควักกระเป๋า” ของตนเองเพื่อใช้จ่ายในเรื่องเช่นนี้ โดยที่เงินที่อยู่ในกระเป๋านั้นอาจมีแหล่งที่มาอันชอบธรรมหรือไม่ก็ได้ นี่ก็เป็นรูปแบบหนึ่งของการซื้อขายเสี่ยง กล่าวคือ เป็นการแลกเปลี่ยนบริการสาธารณะกับคะแนนเสี่ยง ราษฎรโดยทั่วไปมักนิยมชมชอบนักการเมืองที่มีความสามารถในเรื่องนี้ โดยไม่นำพาสันใจว่า บริการสาธารณะเหล่านี้เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมืองและเงินอันมีแหล่งที่มาอันชอบธรรมหรือไม่

ในสังคมการเมืองที่ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์มีอยู่อย่างหนาแน่นดังเช่นสังคมไทย นี่ย่อมเป็นเรื่องยากที่จะขีดเส้นแบ่งระหว่างพฤติกรรมการตอบแทนภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับพฤติกรรมการซื้อขายเสี่ยงอย่างเด่นชัด ผมมีความเห็นว่า การให้การอุปถัมภ์ทั้งทางการเงิน การงานอาชีพ และการเมือง เพื่อแลกเปลี่ยนกับความสวามิภักดิ์และคะแนนเสี่ยงในตลาดการเมือง (ไม่ว่าจะเป็นในพรรคการเมือง เขตการเลือกตั้ง รัฐสภา และที่ประชุมคณะรัฐมนตรี) นับเป็นรูปแบบหนึ่งของการซื้อขายเสี่ยง เพียงแต่มิใช่การซื้อขายเสี่ยงที่มีลักษณะ “โปร่งใส” หากแต่เป็นการซื้อขายเสี่ยงที่เกิดจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลระยะยาว

ด้วยระบบการวิเคราะห์ข้างต้นนี้ ผมจึงมีความเห็นว่า ระบบราชการเป็นตลาดการซื้อขายเสี่ยงที่ใหญ่ที่สุดตลาดหนึ่งในสังคมไทย ข้าราชการระดับล่างจำเป็นต้องขายความสวามิภักดิ์แก่ข้าราชการระดับบน เพื่อแลกกับเงินเดือน ตำแหน่ง และความก้าวหน้าทางอาชีพ เราได้เห็นข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนจำนวนมากที่ต้องนำตาร่วงเพียงเพราะมีความสวามิภักดิ์ต่อข้าราชการระดับบนไม่มากพอ (กล่าวในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็คือ ราคาที่จ่ายเพื่อตำแหน่งการงานต่ำเกินไป) หรือมิฉะนั้น ก็เป็นเพราะเลือกทางม้าผิดตัว กล่าวคือ ข้าราชการระดับบนที่ตนสวามิภักดิ์นั้นหมดอำนาจในเวลารวดเร็วเกินกว่าที่คาด

สังคมมนุษย์ได้แปรสภาพมาเป็นสังคมที่มีการแลกเปลี่ยนซื้อขายนับพันปี และกิจกรรมการแลกเปลี่ยนซื้อขายนับวันแต่จะซับซ้อนมากขึ้นทุกที ในสังคมไทย แม้แต่ลูกก็ยังมีการซื้อขายกันทั้งในรูปของแรงงานเด็กและบริการโสเภณี การซื้อตำแหน่งในระบบราชการปรากฏโดยทั่วไป ทั้งด้วยการชำระเงินและด้วยการแสดงความสวามิภักดิ์ การซื้อขายเสี่ยงจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งมีได้มีเฉพาะในตลาดการเลือกตั้ง หากยังมีในพรรคการเมือง ที่ประชุมคณะ

รัฐมนตรีและรัฐสภา (ทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร) ตลอดจนในระบบราชการอีกด้วย ความพยายามในการจัดการซื้อขายเสียงจึงล้มเหลวตั้งแต่ต้น เพราะเป็นความพยายามที่ขัดต่อธรรมชาติของมนุษย์ ประเด็นของปัญหามันได้อยู่ที่ว่า การซื้อขายเสียงเป็นพฤติกรรมที่พึงจัดให้หมดไปหรือไม่ หากแต่อยู่ที่ว่า เราจะกำกับการซื้อขายเสียงไปในทิศทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยส่วนรวมได้อย่างไร