

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 29 มกราคม 2536

เงินอุดหนุนทางการเมือง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

กระทรวงมหาดไทยดำริที่จะแก้กฎหมายพรรคการเมือง เพื่อให้รัฐบาลสามารถจ่ายเงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองได้ ความริเริ่มดังกล่าวนี้ได้รับเสียงแซ่ซ้องจากนักการเมืองและผู้นำพรรคการเมืองจำนวนมาก

พรรคการเมืองมีลักษณะเป็นหน่วยผลิตสินค้าทางการเมืองจึงต้องมีเงินทุนในการประกอบการดุจดั่งหน่วยผลิตโดยทั่วไป ในสังคมทุนนิยม พรรคการเมืองมีอาจหลีกเลี่ยงการพึ่งพิงเงินทุนจากกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้ เมื่อพลังเศรษฐกิจทุนนิยมยังไม่เติบโต การเงินของพรรคการเมืองไม่มีลักษณะซับซ้อน แต่ความสลับซับซ้อนจะเพิ่มพูนเป็นทวีตริคูณตามพัฒนาการของทุนนิยม

ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เราอาจจำแนกพรรคการเมืองออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกได้แก่ พรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ส่วนประเภทที่สองได้แก่ พรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ

ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยได้แก่ พรรคเสรีมนั่งคศิลาในยุครัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม พรรคสหภูมิและพรรคชาติสังคมในยุคจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พรรคสหประชาไทยในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร พรรคสามัคคีธรรม ในยุครัฐบาลพลเอกสุจินดา คราประยูร เป็นต้น พรรคการเมืองเหล่านี้อาศัยทรัพยากรของแผ่นดินเป็นฐานการเงินที่สำคัญ เงินทุนที่ใช้ในการดำเนินกิจการพรรค บางส่วนมาจากเงินราชการลับ บางส่วนมาจากการใช้อำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดนโยบาย และบางส่วนเป็นเงินบริจาคของกลุ่มพ่อค่านายทุนที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์

ตัวอย่างของพรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ได้แก่ พรรคประชาธิปไตย พรรคกิจสังคม พรรคชาติไทย เป็นต้น พรรคการเมืองในกลุ่มนี้บางพรรคในขั้นต้นอาจมีความสัมพันธ์กับกลุ่มอำมาตยาธิปไตยไม่ทางตรงก็ทางอ้อม หากแต่พัฒนาการในเวลาต่อมาทำให้แปรสภาพเป็นพรรคการเมืองที่เป็นฐานของกลุ่มพลังนอกระบบราชการ ดังเช่น

พรรคราษฎรและพรรคความหวังใหม่ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยอดีตผู้นำฝ่ายทหาร และมีลักษณะเป็นพรรคข้าราชการในชั้นต้น แต่เนื่องจากผู้นำพรรคสิ้นอำนาจในระบบราชการ ประกอบกับความเป็นจริงของตลาดการเมืองทำให้ต้องพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นฐานการเงิน เงินทุนที่นำมาใช้ดำเนินกิจการของพรรคการเมืองในกลุ่มนี้ ในชั้นแรกอาศัยเงินทุนของผู้นำพรรค โดยที่ผู้นำพรรคบางคนหิวเงินราชการล้นออกมาใช้ก่อนออกจากราชการ บางพรรคมีข้อบังคับให้หักเงินเดือน ส.ส.เพื่อนำมาใช้จ่ายในการบริหารพรรค แต่แหล่งเงินทุนที่สำคัญมาจากเงินบริจาค โดยที่เงินบริจาคมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามกาลเวลา

ความแตกต่างระหว่างพรรคการเมืองสองกลุ่มดังกล่าวข้างต้นนี้อยู่ที่การเข้าถึงทรัพยากรของแผ่นดิน พรรคการเมืองกลุ่มแรกโดยพื้นฐานเป็นพรรคการเมืองของผู้นำฝ่ายทหารที่เรืองอำนาจ จึงสามารถใช้อำนาจในการผันทรัพยากรของแผ่นดินมาเป็นทรัพยากรของพรรคได้ในขณะที่พรรคการเมืองกลุ่มหลังปราศจากอำนาจดังกล่าวนี้

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาสามทศวรรษที่ผ่านมา รายจ่ายของพรรคการเมืองเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก ทั้งนี้มีใช้เพียงเพราะการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพเท่านั้น หากยังเป็นผลจากพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย รายจ่ายที่สำคัญประกอบด้วยรายจ่ายในการเลือกตั้งและรายจ่ายในการสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎร การเติบโตใหญ่ของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมจนลูกค้าผู้ตลาดการเมืองมีส่วนในการผลักดันให้พฤติกรรมที่ซื้อเสียงด้วยนโยบายแปรเปลี่ยนเป็นการซื้อเสียงด้วยเงิน ตลาดการเมืองมีลักษณะเป็นตลาดเชิงพาณิชย์มากขึ้น การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้พรรคการเมืองต่างๆต้องแสวงหากลุ่มทุนเป็นฐานทางการเงิน การได้มาซึ่งอำนาจและการดำรงไว้ซึ่งอำนาจเป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ หากปราศจากฐานทางการเงินที่แน่นหนา ดังนั้นจึงเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่รัฐบาลที่มาจากพรรคการเมืองต้องดำเนินนโยบายบางนโยบายเพื่อสนองประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานทางการเงินของตน ระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์

กระทรวงมหาดไทยไม่ต้องการให้พรรคการเมืองตกอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์จึงมีดำริที่จะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง ข้อดำริของกระทรวงมหาดไทยจึงขัดต่อธรรมชาติของระบอบประชาธิปไตยในสังคมทุนนิยม เพราะการขจัดอำนาจการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์เป็นเรื่องที่ยากจะเป็นไปได้ หากไม่ต้องการให้พรรคการเมืองพึ่งพิงกลุ่มผลประโยชน์ทางการเงิน รัฐจะต้องให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองอย่างพอเพียง พรรคการเมืองบางพรรคใช้จ่ายในการเลือกตั้งสองครั้งสุดท้ายในระดับใกล้เคียงกับ 1,000 ล้านบาทต่อฤดู นั้นย่อม

หมายความว่าเงินอุดหนุนพรรคการเมืองทั้งหมดต้องไม่ต่ำกว่า 5,000 ล้านบาท ซึ่งคงต้องไต่ตรองให้รอบคอบว่า จะคุ้มค่าหรือไม่

แต่การให้เงินอุดหนุนพรรคการเมือง แม้ในปริมาณมากเพียงใดมีอาจลดทอนอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ได้ กลุ่มทุนเติบโตใหญ่เกินกว่าที่จะหยุดยั้งได้เสียแล้ว ความพยายามที่จะตัดสายสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างนักการเมืองกับพ่อค่านายทุนเป็นเรื่องฝืนธรรมชาติของระบบทุนนิยมอย่างยิ่ง ถึงรัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมืองมากปานใด กลุ่มทุนก็ยังคงมีอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอยู่ดี ความแตกต่างอาจมีอยู่เพียงว่า พรรคการเมืองมีอำนาจต่อรองกับกลุ่มทุนเพิ่มขึ้น และราคาของอภิสิทธิ์หรืออำนาจผูกขาดแพงขึ้น

กลุ่มทุนโดยทั่วไปมิได้ผูกติดกับพรรคการเมืองพรรคหนึ่งพรรคใดเพียงพรรคเดียว หากแต่มีสายสัมพันธ์กับพรรคการเมืองพรรคต่างๆที่มีโอกาสในการจัดตั้งรัฐบาล การบริจาคเงินให้พรรคการเมืองจึงมิได้เป็นไปในลักษณะ 'รักเดียว ใจเดียว' การกระจายเงินบริจาคทางการเมืองดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อที่จะมีหลักประกันว่า 'ไม่ว่าพรรคการเมืองใดขึ้นมาเป็นรัฐบาล กลุ่มทุนนั้นๆจะยังคงมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้'

กลุ่มทุนไม่เพียงแต่จะนิยมบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมืองคราวละหลายพรรคเท่านั้น หากทว่ายังนิยมบริจาคให้แก่ผู้นำพรรคบางคนมากกว่าการบริจาคให้แก่พรรคโดยตรงอีกด้วย พฤติกรรมดังกล่าวนี้เป็นผลจากวัฒนธรรมในระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เงินบริจาคทางการเมืองมีสภาพเสมือนหนึ่งสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ เมื่อมีความต้องการสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ จึงต้องสร้างสายสัมพันธ์นั้นกับบุคคล การสร้างสายสัมพันธ์กับสถาบันที่เป็นนามธรรมนั้นมิอาจก่อให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ขึ้นได้ ในยามที่กลุ่มผลประโยชน์ต้องการผลักดันนโยบาย การผลักดันนั้นต้องกระทำกับผู้นำพรรคที่รับเงินบริจาคของตน จึงจะมีโอกาสสัมฤทธิ์ผล เงินบริจาคที่ผู้นำพรรคแต่ละคนได้รับเป็นตัวแปรที่บ่งบอกบารมีของผู้นำแต่ละคน ผู้นำพรรคที่รวบรวมเงินบริจาคได้มากย่อมอยู่ในฐานะที่จะเกื้อกูล ส.ส. ที่เป็นบริวารได้มาก ผู้นำพรรคที่รวบรวมเงินบริจาคได้มากจึงมีโอกาสไต่เต้าขึ้นได้แห่งอำนาจภายในพรรคและในสังคมโดยรวม

แทนที่รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่พรรคการเมือง รัฐบาลควรจะหามาตรการให้กระบวนการบริจาคเงินทางการเมืองเป็นกระบวนการที่เปิดเผย ประชาชนควรจะรับรู้ได้ว่าพรรคการเมืองแต่ละพรรคได้รับเงินบริจาคจากพ่อค่านายทุนคนใด และเมื่อพรรคการเมืองนั้นๆมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้ใช้อำนาจในการเกื้อประโยชน์แก่พ่อค่านายทุนที่ให้เงินบริจาคหรือไม่