

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 15 มกราคม 2536

รัฐบาลประชาธิปไตยกับสวัสดิการสังคม

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผู้คนเป็นจำนวนมากมีความเข้าใจกันว่า รัฐบาลที่มาจากทางเลือกตั้งจักต้องดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ในเมื่อระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน รัฐบาลประชาธิปไตยจึงกระทำการอื่นใดไม่เป็น นอกเหนือไปจากการกระทำเพื่อความผาสุกของทวยราษฎร์

ความเข้าใจข้างต้นนี้นับเป็นความเข้าใจผิดอย่างมหันต์ ผู้คนจำนวนมากที่เคยมีความเข้าใจเช่นนี้ต่างพากันผิดหวังไปตามๆกัน เมื่อพานพบโฉมหน้าที่แท้จริงของระบอบประชาธิปไตย ประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศประชาธิปไตยทั้งปวงล้วนแล้วแต่ให้บทเรียนที่สำคัญว่า ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์ และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ รัฐบาลประชาธิปไตยหาได้ดำเนินนโยบายเพื่อความผาสุกของปวงชนเป็นด้านหลักไม่ กลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่เป็นฐานสนับสนุนต่างหากที่รัฐบาลประชาธิปไตยจักต้องยึดกุมเป็นด้านหลัก มิฉะนั้นการได้มาซึ่งอำนาจ การดำรงไว้ซึ่งอำนาจ และการขยายฐานอำนาจทางการเมือง ย่อมยากที่จะเป็นไปได้

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรอำนาจในตลาดการเมือง โดยที่ลักษณะการแบ่งปันอำนาจเป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดการแบ่งปันทรัพยากรและผลประโยชน์ในสังคม การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงทำหน้าที่คล้ายคลึงกับกลไกราคา ในขณะที่การเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นกลไกในการจัดสรรอำนาจ กลไกราคาทำหน้าที่ในการจัดสรรทรัพยากร เพื่อผลิตสินค้าและบริการต่างๆ สังคมจะผลิตสินค้าและบริการอะไรบ้าง ผลิตปริมาณเท่าใด ผลิตอย่างไร และผลิตเพื่อใคร ก็ขึ้นอยู่กับราคาของกลไกราคา กลไกราคาจะสนองตอบความต้องการของสมาชิกในสังคมผู้อื่นผู้ใดมิได้ เว้นเสียแต่ผู้มีอำนาจซื้อ อำนาจซื้อจึงเป็นปัจจัยที่กำหนดการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ

ในตลาดการเมือง ผู้มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ที่มีอำนาจซื้อ แต่ผู้มีอำนาจซื้อในตลาดการเมืองมักจะไม่เข้าใจว่า อำนาจซื้อของตนนั้นมีความหมายและความสำคัญอย่างไรบ้าง ราษฎรที่มีสิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งย่อมต้องการ 'ความสุข' ในขณะที่นักการเมืองที่ต้องการอำนาจจำต้องแสดงให้เห็นว่า ตนสามารถจัดสรร 'บริการความสุข' ให้แก่

ราษฎรได้ ในการนี้ นักการเมืองจักต้องโฆษณาให้ราษฎรเห็นความดีและความงามของตน ในประการสำคัญต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตน รายจ่ายทางการเมืองเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องมีที่มา ในสังคมทุนนิยมกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นผู้จัดสรรเงินทุนแก่นักการเมืองและพรรคการเมืองเพื่อการใช้จ่ายทางการเมือง นักการเมืองที่มีความดีและความงามมากปานใด หากปราศจากฐานสนับสนุนทางการเงิน ย่อมยากที่จะชนะการเลือกตั้ง ส่วนนักการเมืองที่ไม่มีความดีและความงาม หากมีฐานการเงินที่หนาแน่น ก็อาจสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับราษฎรในเขตการเลือกตั้งของตนจนชนะการเลือกตั้งได้

ในระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองที่ชนะการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ และนักการเมืองเหล่านี้ไม่ลังเลที่จะแสดงอหังการแห่งอำนาจ ด้วยข้ออ้างที่ว่า 'ฉันมาจากการเลือกตั้ง' คนเหล่านี้สามารถกล่าวอ้างโดยไม่อายฟ้าดินว่า การกระทำทุกอย่างทุกประการของตนเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

แท้ที่จริงแล้ว ผลประโยชน์ของประชาชนอาจมิใช่ผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมือง ในทำนองเดียวกับที่ผลประโยชน์ของนักการเมืองและพรรคการเมืองอาจมิใช่ผลประโยชน์ของประชาชน

นักการเมืองและพรรคการเมืองจำเป็นต้องปกป้องและเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มทุนที่เป็นฐานสนับสนุนทางการเงินของตน หากจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายอันกระทบต่อกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานของตน ก็ต้องพยายามลดทอนผลกระทบทางลบให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ มิฉะนั้นก็ต้องเปลี่ยนแปลงหรือขยายฐานกลุ่มผู้สนับสนุนทางการเงิน ซึ่งมีอาจทำได้โดยง่าย

หากเราเข้าใจลึกซึ้งจะแห่งสังคมดังกล่าวข้างต้นนี้แล้ว ก็จะเข้าใจพฤติกรรมของรัฐบาลนายชนวน หลีกภัย ได้โดยง่าย เพราะพฤติกรรมของรัฐบาลนี้มีได้แตกต่างจากรัฐบาลในระบอบ 'ประชาธิปไตย' อื่นๆ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ โดยกลุ่มผลประโยชน์และเพื่อกลุ่มผลประโยชน์ เพียงชั่วระยะเวลาร้อยวันเศษ รัฐบาลนายชนวนก็มีพฤติกรรมอันยืนยันลึกซึ้งจะแห่งสังคมดังกล่าวนี้ ทั้งนี้มีกรณีที่พิจารณาอย่างน้อย 3 กรณี

กรณีแรก ได้แก่ การหวนกลับไปใช้มาตรการการห้ามนำเข้าน้ำมันปาล์ม เมื่อราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศถีบตัวสูงขึ้น รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ดำเนินการผ่อนคลายนแรงกดดันของราคา ด้วยการนำเข้าน้ำมันปาล์มจากมาเลเซียปริมาณ 15,000 ตัน ราคาตันละ 405 เหรียญอเมริกัน มูลค่ารวมประมาณ 150 ล้านบาท เมื่อน้ำมันปาล์มล็อตแรกปริมาณ 1,300 ตัน เข้ามาถึงท่าเรือกรุงเทพฯ ในเดือนตุลาคม 2535 คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2535 มีมติมิให้นำเข้า โดยให้องค์การคลังสินค้าส่งออกไปขายต่างประเทศ แม้จะต้องขาดทุน ส่วนน้ำมันปาล์มอีก 13,700 ตัน ก็ไม่อนุญาตให้นำเข้า แต่จะส่งไปขายประเทศอื่น การห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มได้รับเสียงแซ่ซ้องจากชาวสวนปาล์มน้ำมัน อันเป็น

ฐานการเมืองสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ แต่เสียงแซ่ซ้องจากชาวสวนปาล์มน้ำมัน ไม่สำคัญเท่ากับเสียงแซ่ซ้องจากนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เพราะนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เป็นฐานเศรษฐกิจสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงได้ถอน น้ำมันปาล์มออกจากรายการสินค้าที่เร่งลดกำแพงภาษีตามข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA)

การห้ามการนำเข้าน้ำมันปาล์มเป็นมาตรการที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของชาวสวน ปาล์มน้ำมันและนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม เพราะทำให้ราคาน้ำมันปาล์มภายในประเทศสูงกว่า ที่ควรจะเป็นแต่ระบบเศรษฐกิจไทยมิได้มีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบ (comparative advantage) ในการผลิตปาล์มน้ำมันและน้ำมันปาล์มมากเท่ามาเลเซีย หากปล่อยให้มีการนำเข้า โดยเสรี อุตสาหกรรมน้ำมันปาล์มภายในประเทศจักต้องล่มสลาย เพราะมีอากแข่งขันกับน้ำมัน ปาล์มที่นำเข้าจากมาเลเซียได้ นโยบายการค้าเสรีจึงเป็นนโยบายที่เกื้อกูลผลประโยชน์ของ ผู้บริโภค เพราะเอื้ออำนวยให้ผู้บริโภคสามารถซื้อน้ำมันปาล์มราคาถูกได้ แต่นโยบายดังกล่าวนี้ กลับเป็นโทษต่อชาวสวนปาล์มน้ำมันและนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์ม รัฐบาลนายชวน หลีกภัย เลือกลงขันนายทุนโรงงานน้ำมันปาล์มเป็นด้านหลัก และเข้าข้างชาวสวนปาล์มน้ำมันเป็น ด้านรอง โดยให้ประชาชนผู้เสียภาษีอากรและผู้บริโภคน้ำมันปาล์มเป็นผู้รับภาระต้นทุนของ นโยบายดังกล่าวนี้ การมีมติให้นำน้ำมันปาล์มที่มาถึงท่าเรือกรุงเทพแล้วส่งกลับไปขายต่าง ประเทศ โดยไม่คำนึงว่าจะต้องขาดทุนจำนวนไม่น้อยเพียงใด มีผลเสมือนหนึ่งการนำทรัพยากร ของแผ่นดินไปใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง นอกจากนี้ มติที่ปราศจากความรัดกุมของ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ยังเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่องค์การคลังสินค้าแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคล จากมติดังกล่าวนี้ได้

กรณีที่สอง ได้แก่ การปราบปรามการปั่นหุ้นอย่างลำเอียง ในขณะที่มีการจับ นายสอง วัชรศรีโรจน์ กลับไม่มีการจับนักปั่นหุ้นที่เป็นฐานเศรษฐกิจของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล ทั้งๆที่มีพฤติกรรมการปั่นหุ้นอย่างโจ่งแจ้ง

กรณีที่สาม ได้แก่ แนวโน้มที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จะส่งเสริมให้เอกชนปลูก ยูคาลิปตัส และส่งเสริมการสร้างเขื่อนไฟฟ้า โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ผู้นำคนสำคัญของพรรคประชาธิปัตย์ได้เคยมีบทบาท สำคัญในการส่งเสริมให้เอกชนบางกลุ่มปลูกยูคาลิปตัส และมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อว่าเป็น พฤติกรรมอันสุจริต ในขณะนี้มีความเคลื่อนไหวในกรมป่าไม้ที่จะให้โครงการยูคาลิปตัสพื้นที่ อีกครั้งหนึ่ง ในขณะเดียวกัน ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์ในภาคใต้ก็มีแนวนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการ สร้างเขื่อนแก่งกรุง บางคนมีความรู้สึกเป็นปรปักษ์ต่อขบวนการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เป็นที่ทราบกันดีว่า นายทุนยุคาลิปตั้สและนายทุนป่าไม้ในภาคใต้เป็นฐานเศรษฐกิจของผู้นำบางคนของพรรคประชาธิปัตย์

แม้ว่ารัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะเป็นรัฐบาลของกลุ่มผลประโยชน์ แต่ระบอบประชาธิปไตยก็มีข้อดีที่รัฐบาลมีอายุอันจำกัด การที่รัฐบาลจำเป็นต้องขอความชอบธรรมในการใช้อำนาจจากประชาชน เมื่อถึงวาระการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ย่อมเป็นการเตือนสติว่าการดำเนินนโยบายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นฐานอำนาจของรัฐบาลนั้นมีขีดจำกัดที่ต้องระมัดระวัง หากรัฐบาลกระทำการเกินเลยขีดจำกัดดังกล่าวนี้ ก็อาจต้องสูญเสียอำนาจทางการเมืองไปในที่สุด