

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 27 กันยายน 2539

คู่มือการผสมรัฐบาล

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ถ้าท่านจับพลัดจับผลูดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ท่านจะทำอย่างไร?

หากท่านกล้าหาญชาญชัย จงเดินหน้าจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียว โดยไม่แยแสที่จะดึงพรรคการเมืองอื่นมาร่วมรัฐบาล ความกล้าหาญชาญชัยของท่านจะถูกจารึกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย เพราะไม่มีนักเลือกตั้งคนใดบ้าปิ่นเช่นนี้ แต่การเดินหน้าจัดตั้งรัฐบาลเพียงพรรคเดียว มีนัยสำคัญว่า ท่านไม่ยึดติดในอำนาจและพร้อมที่จะออกจากตำแหน่งทุกเมื่อ ยุทธวิธีต่อจากนั้นก็คือ อย่าพยายามเสนอกฎหมายใหม่เข้าสภา เพราะเสี่ยงที่จะถูกคว่ำสภา หรือมิฉะนั้นก็เสนอเฉพาะกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมอย่างประจักษ์แจ้ง ชนิดที่ฝ่ายค้านค้านไม่ออก

หากท่านใจปลาซิว ท่านก็ต้องเจริญรอยตามนายกรัฐมนตรีนักเลือกตั้งคนก่อนๆ ที่จัดตั้งรัฐบาลผสม ในกรณีเช่นนี้ ไม่เพียงแต่ประวัติศาสตร์การเมืองไทยจะไม่จารึกชื่อของท่านแล้ว หากการบริหารราชการแผ่นดินของท่านไร้ประสิทธิภาพและเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง ท่านยังอาจถูกอนุชนรุ่นหลังถ่มน้ำลายรดในฉบับลันที่อ่านพบชื่อท่านในหนังสือประวัติศาสตร์อีกด้วย

เมื่อท่านเลือกเดิน ‘หนทางแห่งปลาซิว’ ท่านก็ต้องรู้จักมรรควิธีในการผสมรัฐบาล เนื้อหาต่อไปเป็นคำแนะนำสำหรับท่าน

กฎข้อที่หนึ่ง จงเลือกใช้เทคนิคการผสมรัฐบาลที่ดีที่สุดที่มีอยู่ในขณะนี้ เทคนิคที่ดีที่สุดเป็นเทคนิคที่มีสัมฤทธิ์ผลสูงและเสียต้นทุนต่ำ การผสมรัฐบาลมิได้มีเทคนิคที่แตกต่างจากการผสมพันธุ์พืชและสัตว์ นักวิทยาศาสตร์ประสบความสำเร็จในการก่อให้เกิดการปฏิวัติเทคโนโลยีชีวภาพ (Biotechnology Revolution) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านพันธุวิศวกรรมศาสตร์ (Genetic Engineering) แต่เทคนิคการตัดต่อยีนของนักวิทยาศาสตร์มีอาจสู้เทคนิคการผสมรัฐบาลไทยได้ การณ์จึงปรากฏว่า ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา นักวิทยาศาสตร์ระดับรางวัลโนเบล

หลายต่อหลายคนเดินทางเข้ามาศึกษาเทคนิคการผสมรัฐบาลในประเทศไทย และกลับออกไปด้วยความฉงนฉงายว่า เหตุไฉนเหี้ยกับห่าจึงผสมพันธุ์กันได้

เมื่อท่านต้องการผสมรัฐบาล จงอย่าเสียเวลาไปดูงานต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกาหรือสหราชอาณาจักร เพราะเทคนิคที่ดีที่สุดอยู่ในประเทศไทยนี้เอง

กฎข้อที่สอง ไม่มีมิตรแท้ และไม่มีศัตรูถาวรทางการเมือง จงท่องคาถานี้ให้ขึ้นใจ อย่าตั้งเงื่อนไขล่วงหน้าในการผสมรัฐบาล เพราะจะทำให้ท่านกลายเป็น ‘ปลาตายน้ำตื้น’ ได้โดยง่าย จงแสดงให้สาธารณชนเห็นว่า ท่านมีใจกว้างพร้อมที่จะรับพรรคการเมืองทุกพรรคมาร่วมรัฐบาล แม้แต่พรรคที่เคยด่าทอท่านในสภา ในยามที่พบหัวหน้าพรรคที่เคยเป็นปรปักษ์ จงยิงปืนยืมใส่ แม้จนหอมแก้มจูบปากก็ต้องฝืนใจทำ เว้นแต่ว่าจะกลัวติดโรคทางเดินหายใจ อมตพจน์ที่ต้องเอื้อนเอ่ยควบคุมไปด้วยก็คือ จงมาร่วมมือกันทำงาน เพียงเท่านั้นภาพลักษณ์ของท่านจะดีขึ้นอีกไซ

จงอย่าตั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับอุดมการณ์และความซื่อสัตย์สุจริต เพราะนอกจากจะจำกัดจำนวนพรรคในการเข้าร่วมรัฐบาลแล้ว ท่าที่สุดอาจไม่มีพรรคใดเข้าข่ายเงื่อนไขนี้รวมทั้งพรรคของท่านด้วย ยิ่งการตั้งเงื่อนไขว่า รัฐมนตรีร่วมรัฐบาลต้องไม่เคยมีประวัติการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบด้วยแล้ว ท่านก็ต้องพ้นจากตำแหน่งในทันทีที่ประกาศเงื่อนไขนี้

กฎข้อที่สาม จงฝึกปรีศณิตรัฐศาสตร์ เพราะเป็นวิทยายุทธที่จำเป็นต้องใช้ตั้งแต่ก่อนการจัดตั้งรัฐบาล การผสมรัฐบาลจะพิจารณาเฉพาะให้จำนวน ส.ส. เกินครึ่งมิได้ เพราะต้องคำนึงถึงทางหนีทีไล่เมื่อพรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคถอนตัว แม้ ส.ส. ภายในพรรคของท่านเองก็อาจมีได้ จะต้องใช้คณิตรัฐศาสตร์ในการประเมินกำลังของ ‘มุ้ง’ ต่างๆภายในพรรค โดยเฉพาะ ‘มุ้ง’ ที่เป็นปรปักษ์ของท่านโดยนัย ทั้งนี้ต้องพิจารณาด้วยว่า หาก ‘มุ้ง’ บาง ‘มุ้ง’ ก่อการ ‘กบฏ’ ภายในพรรค ท่านยังมีเสียงข้างมากในสภาอยู่หรือไม่ การใช้คณิตรัฐศาสตร์ในการประเมินกำลัง ‘ฝ่ายเขา’ กับ ‘ฝ่ายเรา’ ต้องกระทำอยู่เสมอ มิฉะนั้นท่านอาจเปลี่ยงพลังทางการเมืองได้โดยง่าย หากท่านไม่มีเวลาคำนวณเอง ก็ต้องมีคณะที่ปรึกษาที่ซ้าของคณิตรัฐศาสตร์คอยช่วยเหลือ และต้องมีการประเมินกำลังทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงปัจจัยทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ปรัชญาพื้นฐานของคณิตรัฐศาสตร์ก็คือ อย่าไว้ใจทาง อย่าวางใจคน จงเรียนรู้จากชีวประวัติของจูเลียส ซีซาร์

กฎข้อที่สี่ เมื่อการเลือกพรรคที่จะร่วมผสมรัฐบาลเสร็จสิ้นแล้ว ถึงคราวต้องจัดสรรกระทรวงที่ดูแล จงยึดถือกฎการกระจายรายได้ให้แม่มั่น อย่ากินคนเดียวหรือกลุ่มเดียว

ต้องแบ่งกันกิน หากไม่มีการกระจายรายได้ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล กาวที่ใช้หนี้รัฐบาลผสม จะเสื่อมคุณภาพในเวลาอันรวดเร็ว ดังนั้น จะต้องแบ่งปันการบริหารกระทรวงที่มีผลประโยชน์ มากอย่างทั่วถึง หากท่านประเมินว่า อายุรัฐบาลสามารถยืดไปได้ยาวนาน จงปล่อยให้กระทรวง ที่มีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจตกแก่พรรคร่วมรัฐบาล พร้อมกับที่ท่านลอยตัวอยู่เหนือ ผลประโยชน์ เมื่อรัฐมนตรีในสังกัดพรรคการเมืองก่อเรื่องอื้อฉาว จึงค่อยๆปรับพรรคการเมืองนั้น ออกจากรัฐบาล ยิ่งพรรคร่วมรัฐบาลมีประวัติการบริโภคอันมูมมามมากเพียงใด ยุทธวิธีนี้ จะยังมีสัมฤทธิ์ผลมากเพียงนั้น จงยึดคิดว่า กินทีหลังกินคำโตกว่า

นอกจากหลักการกระจายรายได้แล้ว การกระจายหน้าที่รับผิดชอบเป็นหลักการ สำคัญอีกหลักหนึ่งที่พึงยึดถือ จงอย่ารับงานที่รู้แน่ๆ ไม่มีทางทำได้สำเร็จ ดังเช่นการแก้ปัญหา การจราจรในกรุงเทพฯ มีนักเลือกตั้งหลายคนที่เสียคนเพราะเรื่องนี้มาแล้ว ทั้งที่จุกจิกและ จุกบาน จงยกงานประเภทนี้ให้เป็นความรับผิดชอบของพรรคร่วมรัฐบาลอื่นๆ

กฎข้อที่ห้า ในการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีภายในพรรคของท่าน จงยึดหลักการ ‘ปูนบำเหน็จบริวาร ลงโทษปรักษ์’ จงให้ตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญแก่หัวหน้า ‘มุ้ง’ ที่เป็น บริวารของท่าน เพราะเป็นโอกาสอันดีในการกระชับสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ และให้ตำแหน่ง ที่ ‘อดอยาก ปากแห้ง’ แก่หัวหน้า ‘มุ้ง’ ที่เป็นปรักษ์ หรืออาจไม่ให้เลย หากจำนวนตำแหน่ง มีไม่พอ แต่ต้องชดเชยด้วยการจัดสรรส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ดูดซับจากการบริหารราชการ แผ่นดินมาให้ มิฉะนั้นอาจเร่งให้คนเหล่านี้เป็นปรักษ์เร็วขึ้น การแสดงน้ำใจเช่นนี้อาจช่วยขยาย ‘มุ้ง’ ของท่านภายในพรรคในอนาคต แต่เงินชดเชยที่จ่ายต้องมากพอที่จะระงับความไม่พอใจ ภายในพรรคได้ มิฉะนั้นความขัดแย้งภายในพรรคจะกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการบั่นทอน เสถียรภาพรัฐบาลของท่านตั้งแต่ต้น วิธีการง่ายๆ แต่ได้ผลก็คือ การถามหัวหน้า ‘มุ้ง’ ที่ไม่ได้ ตำแหน่งรัฐมนตรี หรือได้ตำแหน่งที่ไม่สำคัญว่า ต้องการเงินชดเชยจำนวนมากน้อยเท่าไร แล้ว จัดสรรเงินชดเชยที่ต้องการเพื่อแลกเปลี่ยนกับการอยู่เงียบๆ วิธีการเช่นนี้ตรงตามหลักทฤษฎี เศรษฐศาสตร์กระแสหลักที่มีชื่อว่า Coase Theorem ถึงหัวหน้า ‘มุ้ง’ เหล่านั้นจะเรียกเงินชดเชย มากปานใด ก็มีใ้เรื่องเหนือปากว่าแรงที่รัฐบาลยุคโลกาภิวัตน์ทำไม่ได้ อีกวิธีหนึ่งมีใช้วิธีดีเลิศ ที่สุด (First Best) ดังวิธีแรก แต่ก็เป็นวิธีดีเลิศลำดับสอง หรือที่ภาษาเศรษฐศาสตร์เรียกว่า Second Best นั่นก็คือ การเล่นเก้าอี้ดนตรีโดยการตกลงกันที่จะเวียนกันดำรงตำแหน่ง แต่การ เวียนกันดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี นอกจากสร้างปัญหาภาพลักษณ์ เพราะประชาชนนิทาได้ว่า เวียนกันกินแล้ว ยังมีปัญหาการประเมินช่วงเวลาการเวียนตำแหน่งด้วย หากตกลงที่จะอยู่ใน ตำแหน่งคนละ 1 ปี แล้วรัฐบาลสิ้นอายุในเวลาไม่ถึงปี คนที่รอเวียนเข้ารับตำแหน่งก็ต้องรอเก้าอี้ หากลดทอนช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งลง เวลาอาจสั้นเกินกว่าที่จะกินอิมโดยไม่มูมมาม

กฎข้อที่หก หน้าตาของรัฐบาลมีความสำคัญต่ออายุของรัฐบาล จงอย่าตั้งหน้าตั้งตาดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจและแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองจนลืมแต่หน้าและเสริมบุคลิกภาพของรัฐบาล หลายต่อหลายรัฐบาลเมื่อประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรีแล้วประชาชนพากันร้องยี้ บางครั้งร้องแยะ แต่บางครั้งด่าว่า เหี้ย รัฐบาลเหล่านี้ล้วนอายุไม่ยืนจะอายุยืนได้อย่างไร ในเมื่อไม่ทันทำงานก็ต้องเจอคำอวยพรที่ไม่เป็นสิริมงคลเสียแล้ว ดังนั้น จึงต้องแต่งหน้ารัฐบาลตั้งแต่ต้น จงดึงคนดี ชื่อสัตย์สุจริต มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานมาร่วมรัฐบาลอย่างน้อย 10% ของจำนวนรัฐมนตรี ทั้งนี้จำเป็นต้องทำความเข้าใจในหมู่พรรคการเมืองและนักเลือกตั้งภายในพรรค หากรัฐบาลมี 'หน้าตา' ดี อายุยืนยาว พรรคการเมืองย่อมมีโอกาสเสพสุขนานยาวด้วย ในการนี้ จำต้องให้อำนาจสิทธิขาดแก่นายกรัฐมนตรีในการเลือกคนนอกมาร่วมคณะรัฐมนตรี การแสวงหาคนนอกมิใช่เรื่องยาก เพราะคนนอกที่กระสันอยากได้ตำแหน่งรัฐมนตรีมีจำนวนมาก ยิ่งคนดีด้วยแล้ว เพียงพ่นคาถา 'จงมาช่วยชาติบ้านเมือง' คนดีก็จะกรูกันมาเป็นรัฐมนตรี

กฎข้อที่เจ็ด จงดึงกลุ่มทุนมาเป็นพันธมิตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน รัฐบาลของท่านจำต้องต่อสายถึงกลุ่มทุนการเงิน ด้วยการแต่งตั้งตัวแทนหรือผู้ที่กลุ่มทุนการเงินยอมรับให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือรองนายกรัฐมนตรีที่รับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลที่ปราศจากกลุ่มทุนการเงินเป็นฐาน มีหน้าซำยังมิได้ต่อสายถึงกลุ่มทุนการเงินด้วย มักจะอายุไม่ยืน เพราะทันทีที่การจัดตั้งรัฐบาลแล้วเสร็จ กลุ่มทุนการเงินอาจแฝงฤทธิ์ด้วยการทำให้ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ดิ่งลงเหว พร้อมทั้งชี้หน้าด่าทอท่านว่า ประชาชนไม่ยอมรับรัฐบาลชุดนี้ ทั้งๆที่ประชาชนส่วนใหญ่มิได้เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์ แต่กลุ่มทุนการเงินก็มีอิทธิฤทธิ์ที่จะเผยแพร่ข่าวลือว่า ดัชนีตลาดหลักทรัพย์เป็นดัชนีวัดการยอมรับของประชาชน และไปไกลถึงกับฝังหัวประชาชนว่า ดัชนีตลาดหลักทรัพย์เป็นดัชนีวัดสุขภาพของระบบเศรษฐกิจ จงรีบจับมือกับกลุ่มทุนการเงินตั้งแต่ต้น หากไม่ชอบหน้า จงหาทางเชกบาลในภายหลัง

กฎข้อที่แปด จงสานสัมพันธ์กับผู้นำฝ่ายทหาร และกระชับสายสัมพันธ์ให้แน่นแฟ้น มิฉะนั้น อาจมีผลต่อเสถียรภาพของรัฐบาลในภายหลัง การเลือกผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นเรื่องสำคัญ เพราะแสดงถึงท่าทีของท่านที่มีต่อฝ่ายทหาร ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ต้องเป็นที่ยอมรับของผู้นำฝ่ายทหารส่วนใหญ่ หากต้องการให้อายุรัฐบาลสั้น จงทดลองเลือกพลเรือนหรือสตรีให้ดำรงตำแหน่งนี้

กฎข้อที่เก้า จงระดมตำแหน่งข้าราชการการเมืองทั้งหมดมาใช้ให้เป็นประโยชน์ เนื่องเพราะตำแหน่งรัฐมนตรีมีไม่พอเพียงที่จะจัดสรรและแบ่งปันอย่างทั่วถึง บรรดาตำแหน่ง

ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย ตำแหน่งประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รวมตลอดจนตำแหน่งกรรมการในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องนำมาวางแผนอย่างเป็นองค์รวม อย่าประกาศรายชื่อคณะรัฐมนตรี โดยที่ยังไม่ได้จัดสรรตำแหน่งทางการเมืองเหล่านี้ เพราะอาจมีการตีรวนภายในพรรค ต่อเมื่อการจัดสรรตำแหน่งทั้งหมดลุล่วงแล้ว จึงประกาศพร้อมกันทีเดียว จะช่วยลดการตีรวนลงไปได้มาก ในอนาคต เมื่อบริหารราชการแผ่นดินแล้ว จงเสกสรรคตำแหน่งการเมืองที่มีเงินประจำตำแหน่งเพิ่มขึ้น เพื่อใช้ปิดปากบรรดา ส.ส. ออกหักทั้งหลาย

กฎข้อที่สิบ จงแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลให้ชัดเจน พรรคได้รับผิดชอบหน้าที่การแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพฯ พรรคได้รับผิดชอบนโยบายแรงงาน พรรคได้รับผิดชอบนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ พรรคได้รับผิดชอบนโยบายการเงินและการคลัง พรรคได้รับผิดชอบด้านการศึกษา จักต้องยกหน้าที่ความรับผิดชอบทั้งหมดให้แก่พรรคนั้นๆ รัฐบาลผสมในอดีตนิยมแต่งตั้งรัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วยมาจากต่างพรรคกัน อันเป็นเหตุให้การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ชัดเจน และมีอาจประเมินผลการดำเนินงานได้อย่างกระจ่างชัดว่า ความด้อยประสิทธิภาพในการทำงานเกิดจากรัฐมนตรีว่าการหรือรัฐมนตรีช่วย มิหนำซ้ำยังมีความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกับรัฐมนตรีช่วยเกิดขึ้นเรื่อยๆ อีกด้วย การให้พรรคการเมืองแต่ละพรรครับผิดชอบงานของทั้งกระทรวงช่วยให้การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นไปอย่างชัดเจน หากมีความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกับรัฐมนตรีช่วยว่าการ ก็เป็นปัญหาภายในพรรคเดียวกัน และหากการบริหารงานล้มเหลว พรรคที่มีหน้าที่รับผิดชอบก็ต้องสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง

แต่การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบเช่นนี้อาจทำให้พรรคร่วมรัฐบาลบางพรรคหมดโอกาสในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จงแต่งตั้ง 'ผู้จัดการรัฐบาล' ให้ทำหน้าที่เก็บค่าต่างจากพรรคที่ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้มากไปเกลี้ยให้แก่พรรคที่ดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้น้อย หากจำเป็นอาจต้องว่าจ้าง Credit Rating Agency ให้จัดอันดับกระทรวงตามสมรรถนะในการสร้างส่วนเกินทางเศรษฐกิจ

ท่านผู้อ่านบางท่านที่ไม่เคยเสีย 'พรหมจรรย์ทางศีลธรรม' อาจรู้สึกตกใจกับ 'กฎ' 10 ข้อที่กล่าวข้างต้นนี้ เพราะมิได้ตระหนักว่า การเมืองไทยไม่เคยอยู่ในบริมณฑลของสาขาวิชา จริยศาสตร์

ณ บัดนี้ หากท่านต้องการเข้าใจการเมืองไทย ท่านต้องศึกษา 'โสมมวิทยา' !