

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 4 ตุลาคม 2539

บทเรียนจากรัฐบาลบริหาร

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การประกาศยุบสภาเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2539 นำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา ภายหลังจากที่บริหารราชการแผ่นดินมาได้ 14 เดือนเศษ โดยที่รัฐบาลดังกล่าวจะยังคงรักษาการต่อไปจนกว่าจะมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่ภายหลังการเลือกตั้งในเดือน พฤศจิกายน ศกเดียวกันนี้

ประชาชนคนไทยได้รับบทเรียนอะไรบ้างจากรัฐบาลบริหาร ?

บทเรียนบทที่หนึ่ง ได้แก่ ความไร้สมรรถภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของ นักเลือกตั้ง

นักเลือกตั้งที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเข้าใจและความสามารถในการบริหารราชการแผ่นดินอันอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบ น้อยคนนักที่รู้สึกเจ็บเนื้อ เจ็บตัวและตระหนักถึงข้อจำกัดของตน ส่วนใหญ่มักท่องคาถาที่ว่า ส.ส. ต้องเป็นรัฐมนตรีได้ และถึงกับชูคำขวัญว่า รัฐมนตรีต้องมาจากการเลือกตั้ง

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้เป็นต้นมา มีนักเลือกตั้งเพียงไม่กี่คนที่สามารถทำหน้าที่รัฐมนตรีได้ดี ส่วนใหญ่เป็นเพียงรัฐมนตรีฝึกหัดที่แย่งชิงตำแหน่งเพียงหวังกอบโกยผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นที่ตั้ง ด้วยเหตุดังนี้ สังคมการเมืองไทยจึงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการและทบวงมหาวิทยาลัยที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการศึกษา มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯที่ไม่มีความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และขาดจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่ไม่มีความรู้ด้านอุตสาหกรรมและโครงสร้างการปกป้องอุตสาหกรรม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ที่ไม่สามารถเจรจาการค้าระหว่างประเทศ มิใช่ต้องกล่าวถึงกระทรวงที่ต้องใช้ความชำนาญพิเศษดังเช่นกระทรวงการคลังและกระทรวงการต่างประเทศ

ความไร้สมรรถภาพของรัฐมนตรีที่มาจาก การเลือกตั้งมิใช่เพียงปรากฏ หากแต่ปรากฏในทุกรัฐบาลนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 เป็นต้นมา ไม่เว้นแม้แต่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ความล้มเหลวในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลบรรหารเพียงแต่ช่วยตอกย้ำว่า การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีแก่ผู้นำ 'มั่ง' นับเป็นจุดบกพร่องร้ายแรงของกลไกการเมืองในปัจจุบัน การปฏิรูปการเมืองเพื่อให้มีกลไกในการแก้ปัญหาพื้นฐานของสังคมจำเป็นต้องแก้ไขจุดบกพร่องดังกล่าวนี้

บทเรียนบทที่สอง อำนาจรัฐที่กลุ่มทุนผูกขาดยึดกุมได้นั้น แม้โดยธรรมชาติจะไม่ยั่งยืนอยู่แล้ว แต่การที่มีได้สานสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนนครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน มีผลในการบั่นทอนอายุรัฐบาลอย่างสำคัญ

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาเป็นรัฐบาลของกลุ่มทุนผูกขาด ผู้นำรัฐบาลคนสำคัญเติบโตใหญ่จากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค หลายคนแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกิจการสัมปทานและกิจกรรมเศรษฐกิจใต้ดิน พรรคชาติไทยอาศัยยุทธศาสตร์ 'ชนบทล้อมเมือง' ด้วยการรวบรวมนักเลือกตั้งจากส่วนภูมิภาค จนมีกำลังมากพอที่จะยึดกุมอำนาจรัฐในเมืองหลวง แต่การที่รัฐบาลบรรหารขาดฐานที่มั่นในกรุงเทพฯ มีหน้าซ้ำยังมีได้สานสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนนครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน ทำให้รัฐบาลมีปัญหาเสถียรภาพทางการเมืองตั้งแต่ต้น

ในทันทีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลบรรหาร เลขานุการ ก.ล.ต. ยื่นหนังสือขอลาออกจากตำแหน่ง ดัชนีตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยตกต่ำอย่างเกือบต่อเนื่อง กลุ่มทุนการเงินพยายามประคองข่าวว่า การที่ดัชนีตลาดหลักทรัพย์ตกต่ำลงนั้นเป็นเพราะประชาชนไม่ยอมรับรัฐบาลบรรหาร พร้อมทั้งพยายามฝั่งหัวประชาชนว่า ดัชนีตลาดหลักทรัพย์เป็นดัชนีวัดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ กลุ่มทุนการเงินไม่ให้แม้แต่โอกาสในการทำงานแก่รัฐบาลบรรหาร แต่ถึงจะให้โอกาส กาลเวลาก็ได้พิสูจน์ในเวลาต่อมาว่าเต็มไปด้วยความผิดพลาดและล้มเหลวไม่ต้องสงสัยเลยว่า พรรคฝ่ายค้านมีส่วนในการสั่นคลอนรัฐบาล โดยอาศัยกลุ่มทุนการเงินและสื่อมวลชนเป็นเครื่องมือ

อหังการในอำนาจทำให้รัฐบาลบรรหารมองไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องเอาใจกลุ่มทุนนครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนการเงิน

บทเรียนบทที่สาม การแสวงหาอำนาจและการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจด้วยอาการอันมูมมาม มีผลในการบั่นทอนความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และลดทอนอายุของรัฐบาล

การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงสำคัญเกิดขึ้นในรัฐบาลนักเลือกตั้งทุกรัฐบาล แต่ไม่มีรัฐบาลใดที่การแย่งชิงนี้สื่อถึงความมูมมามกระหายอำนาจมากเท่ารัฐบาลบรรหาร ตลอดระยะเวลา 14 เดือนของรัฐบาลนี้ กระสือการเมืองต่างแย่งชิงกระทรวงมหาดไทย อย่างเอาเป็นเอาตาย มิใช่เพราะมีความสามารถในการบริหาร หรือมีความมุ่งมั่นในการปฏิรูปการบริหารการปกครอง หากแต่ต้องการอำนาจในการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ มิใช่ต้องการใช้อำนาจข่มขู่และรังแกข้าราชการประจำ

การหาประโยชน์จากการอนุมัติโครงการและการให้สัมปทานเป็นไปอย่างมูมมาม หลายต่อหลายกรณีมิได้มุ่งรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินเท่าที่ควร อากาธอันมูมมามเหล่านี้มีส่วนทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง และการกัดกร่อนความชอบธรรมในการบริหารประเทศ เพราะประชาชนคนไทยคุ้นเคยกับภาพการนั่ง high table รับประทานมาเป็นเวลาช้านาน ภาพการแบ่งกันกินของ 'คนเถื่อน' จากภูธรจึงขัดหูขัดตา 'คนกรุง' อย่างยิ่ง

บทเรียนบทที่สี่ สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อเขตการเมืองส่วนน้อยอาจไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม

ระบบการขึ้นสู่อำนาจด้วยวิธีการเลือกตั้งปลุกฝังระบบคุณค่าที่สำคัญคือ ความภักดีต่อเขตการเมืองเลือกตั้ง นักเลือกตั้งที่ยึดกุมอำนาจรัฐได้มักจะใช้อำนาจไปในทางเกื้อประโยชน์แก่เขตการเมืองเลือกตั้งของตน เพื่อสะสมคะแนนนิยมทางการเมือง การผันงบประมาณและทรัพยากรอื่นๆ ของแผ่นดินไปสู่เขตการเมืองเลือกตั้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติของสังคมการเมืองไทยในปัจจุบัน แต่ไม่มีรัฐบาลใดที่มีปฏิบัติการอย่างเอาจริงเอาจังเท่ารัฐบาลบรรหาร

นอกเหนือจากการผันงบประมาณด้านสาธารณูปโภคและโครงการพัฒนาไปสู่เขตการเมืองเลือกตั้งแล้ว ยังมีการผันทรัพยากรจากกองทุนหมุนเวียน ดังเช่นกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และจากรัฐวิสาหกิจ ดังเช่นธนาคารอาคารสงเคราะห์และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรอีกด้วย การหาประโยชน์จากทรัพยากรของแผ่นดินรุดหน้าไปถึงขั้นแทรกแซงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อ เพื่อให้หัวคะแนนประมูลได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการผันทรัพยากรของแผ่นดินไปตอบแทนหัวคะแนน โดยไม่ต้องควักกระเป๋าของตนเอง ทำยที่สุดได้มีการผันข้าราชการจากสุพรรณบุรีมายึดกุมตำแหน่งการบริหารในส่วนกลาง ซึ่งอาจกลายเป็นแบบอย่างที่ยึดตัวในอนาคต ยุทธวิธีเหล่านี้มิได้แตกต่างจากการนำที่ดินของรัฐมาแจกจ่ายแก่ประชาชน เพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ดังโครงการ สปก. 4-01 ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัย

บทเรียนบทที่ห้า การแสวงหาเงินทุนเพื่อการรณรงค์ทางการเมืองมีพัฒนาการตามพัฒนาการของระบบเศรษฐกิจ การทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจะช่วยให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้น

พรรคการเมืองในประเทศไทยแต่ดั้งเดิมมักจะมีนายทุนประจำพรรค นายทุนเหล่านี้มักจะเป็นกรรมการบริหารพรรคด้วย และหลายต่อหลายคนลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยตนเอง แต่เมื่อระบบเศรษฐกิจเติบโตใหญ่แข็งแกร่งมากขึ้น รายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองสูงเกินกว่าที่นายทุนประจำพรรคเพียง 2-3 คนจะรับภาระได้ พรรคการเมืองจำเป็นต้องขยายฐานการสนับสนุนทางการเงินด้วยการสร้างสายสัมพันธ์กับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ ต่อเมื่อยึดกุมอำนาจรัฐได้ จึงตอบสนองด้วยการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เกื้อประโยชน์กลุ่มทุนเหล่านั้น

ผู้นำทางการเมือง เมื่อยึดตำแหน่งรัฐมนตรีได้ ก็ใช้อำนาจในการดูซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ทั้งที่ชอบและมีชอบด้วยกฎหมาย เมื่อเศรษฐกิจฟองสบู่เฟื่องฟู นักเลือกตั้งระดับนำจำนวนมากหาประโยชน์จากการซื้อขายที่ดินโดยอาศัยอำนาจรัฐหนุนช่วย และเมื่อตลาดหลักทรัพย์เติบโตใหญ่ นักเลือกตั้งเหล่านี้หาประโยชน์จากการซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์มีจำเพาะแต่จากการกระบวนการณ์หลักทรัพย์จดทะเบียนและหลักทรัพย์อนุญาตเท่านั้น หากยังอาศัยการสร้างข่าวเพื่อเกื้อกูลการเก็งกำไรอีกด้วย การกู้เงินจากสถาบันการเงินเพื่อควานซื้อที่ดินและเพื่อหารายได้จากครอบกิจการ (take-over) ดังกรณีกลุ่ม 16 ร่วมกับนายราเกช ลักเสนา และธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การนับเป็นก้าวใหม่ของการแสวงหาเงินทุนทางการเมือง

บทเรียนบทที่หก รัฐบาลผสมนั้นมียายุแฉกและเหตุปัจจัยอันนำมาซึ่งอวสานของรัฐบาลผสมเกิดจากความขัดแย้งภายในรัฐบาลนั่นเอง โดยที่มีใช้ความขัดแย้งด้านอุดมการณ์ หากแต่เป็นความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

พรรคการเมืองใหญ่แต่ละพรรคมีกลุ่มทุนหนุนหลัง หากกลุ่มทุนที่หนุนหลังพรรคร่วมรัฐบาลมีปริมาณพลแห่งผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแตกต่างกัน ความขัดแย้งที่รุนแรงย่อมไม่เกิดขึ้น ในกรณีตรงกันข้าม หากกลุ่มทุนที่หนุนหลังพรรคร่วมรัฐบาลมีผลประโยชน์ในปริมาณพลเดียวกันหรือคาบเกี่ยวกัน ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์อาจนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลได้

ตลอดอายุรัฐบาลบรรหาร ความขัดแย้งด้านผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มชินวัตรกับกลุ่ม Telecom Asia และความขัดแย้งเกี่ยวกับการให้ประโยชน์แก่กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ ดังเช่น Hopewell ดอนเมืองโทลเวย์ และ ช. การช่างมีส่วนสำคัญในการสร้างความบาดหมางและสันคลอนเสถียรภาพรัฐบาล

บทเรียนบทที่เจ็ด การแสวงหาสังคมจะในหมู่ผู้เลือกตั้งเปรียบประดุจการแสวงหา
สีขาวในน้ำใบบัวบก

ผู้เลือกตั้งขึ้นมาอำนาจได้ก็แต่โดยการซื้อเสียงและ/หรือการโกงการเลือกตั้ง
ครั้นมีอำนาจก็ใช้อำนาจผันทรัพยากรของแผ่นดินเพื่อสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง เมื่อ
ผู้เลือกตั้งมีประพฤติกรรมเอาเปรียบคู่แข่งเช่นนี้เสียแล้ว จะหวังให้ผู้เลือกตั้งมีคุณธรรม
อะไรได้

ใครบางคนอาจมีคุณธรรมสูงส่งกว่าผู้เลือกตั้งบางหมู่เหล่า เพราะใครบางคน
มีความกตัญญูตเวทีและมีสำนึกจะวาจาอันน่าเชื่อถือ

แต่ผู้เลือกตั้งคนแล้วคนเล่าเปลือยตัวตนว่าเป็นคนไร้สำนึกและอุมดมด้วยความ
ตระบัดสัตย์ ผู้เลือกตั้งบางคนให้สัญญาประชาชนว่าจะผลักดันการปฏิรูปการปกครองโดยให้มี
การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดบางจังหวัด ครั้นมีอำนาจ กลับตระบัดสัตย์หน้าตาเฉย ผู้เลือกตั้ง
บางคนให้สัญญาว่าจะปฏิรูปการเมืองด้วยการแก้ไขมาตรา 211 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับมี 2534
ครั้นมีอำนาจ กลับดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญด้วยความไม่เต็มใจ และด้วยความต้องการรักษา
สถานะเดิมเป็นสำคัญ

บทสรุปเกี่ยวกับประพฤติกรรมกรรมของผู้เลือกตั้งในกรณีเหล่านี้ก็คือ จะเป็น
ผู้เลือกตั้ง ต้องหัดตระบัดสัตย์

บทเรียนบทที่แปด รัฐบาลผู้เลือกตั้งมีอาจมองข้ามบทบาทและอิทธิพลของ
สื่อมวลชนต่อไปได้อีก สื่อมวลชนมีบทบาทสำคัญในการฉายภาพลักษณ์ของรัฐบาล และ
หล่อหลอมทัศนคติของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล จึงมีอิทธิพลในการสั่นคลอนเสถียรภาพรัฐบาล

สื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหนังสือพิมพ์จำนวนไม่น้อยมีทัศนคติต่อต้าน
ชนชั้นปกครอง (Anti-Establishment) จึงมุ่งเสนอข่าวชนิดจ้องจับผิดรัฐบาล ประชาชนจำนวน
ไม่น้อยก็มีทัศนคติไม่ไว้วางใจรัฐบาล ในโลกสื่อมวลชนที่มีการแข่งขันอย่างเข้มข้น ทั้งหนังสือ
พิมพ์ โทรทัศน์ และวิทยุ การแข่งกันขุดคุ้ยความชั่วร้ายของรัฐบาลเพื่อขายข่าวจึงมีผลกระทบต่อ
ความน่าเชื่อถือของรัฐบาลอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุที่รัฐบาลผู้เลือกตั้งโดยธรรมชาติ
ต้องชั่วร้าย ไม่ว่าจะกลุ่มผู้เลือกตั้งใดขึ้นมาอำนาจ จึงต้องถูกขุดคุ้ยความชั่วร้ายทั้งในอดีตและ
ปัจจุบัน ด้วยเหตุดังนี้เอง สื่อมวลชนที่มีบทบาท 'โค่น' รัฐบาลบรรหาร โดยพื้นฐานเป็นกลุ่ม
เดียวกับที่ 'โค่น' รัฐบาลชวน การที่รัฐบาลบรรหารยึดกุมกลไกสื่อมวลชนของรัฐ และใช้ประโยชน์
ในการสร้างภาพลักษณ์ให้ตนเอง ซึ่งหลายต่อหลายกรณีมีผลในการลดทอนเสถียรภาพในการเสนอ
ข่าวสารกลับทำให้การโต้ตอบจากสื่อมวลชนรุนแรงขึ้น