

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 11 พฤษภาคม 2543

ต้นทุนการเลือกตั้ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย

คณะกรรมการเลือกตั้ง (กกต.) มีรายจ่ายในการจัดให้มีการเลือกตั้ง และรายจ่ายในการบริหารระบบการเลือกตั้ง รายจ่ายเหล่านี้มาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งภาระตกแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร

ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีรายจ่ายในการสมัครรับเลือกตั้งและรายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง รายจ่ายดังกล่าวนี้ตกเป็นภาระแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งและผู้บริจาคเงินอุดหนุนทางการเมือง แต่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง เมื่อชนะการเลือกตั้งแล้ว อาจผลักภาระรายจ่ายนี้ให้แก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ด้วยการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบายเศรษฐกิจ และกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อในระบบราชการโดยอาศัยอำนาจทางการเมืองที่มีอยู่

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีรายจ่ายในการใช้สิทธิเลือกตั้ง รายการที่สำคัญ ได้แก่ ต้นทุนสารสนเทศ (Information Cost) ค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) อันเกิดจากการเสียเวลาในการใช้สิทธิเลือกตั้งแทนที่จะใช้เวลาในการทำงานหารายได้ และรายจ่ายในการเดินทางเพื่อไปเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีบทบัญญัติที่ได้ให้ความสำคัญแก่ต้นทุนการเลือกตั้ง อย่างน้อยที่สุดมิได้เปรียบเทียบกับต้นทุนการเลือกตั้งที่ต้องเสียไป กับประโยชน์ที่คาดว่าจะได้

การบังคับให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งนับเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดต้นทุนการเลือกตั้งที่สำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มีบทบัญญัติในหมวดหน้าที่ของชนชาวไทย (หมวด 4) ว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ไปเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุอันสมควรย่อมเสียสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา 68)

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดว่า การใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ (มาตรา 20) หากไม่สามารถใช้สิทธิในวันเลือกตั้งได้ ต้องแจ้ง

เหตุผลแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำเขตก่อนวันเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 7 วัน หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า เหตุผลอันเป็นข้ออ้างนั้นฟังไม่ขึ้น ก็ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้นทราบไม่น้อยกว่า 3 วัน (มาตรา 21) การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุหรือเหตุที่อ้างนั้นเป็นเหตุอันไม่สมควร เป็นเหตุให้ต้องเสียสิทธิเลือกตั้ง(มาตรา 68 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540) และเสียสิทธิการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 23)

สิทธิการเลือกตั้งเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ของมนุษย์ในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคม มนุษย์จะใช้สิทธิการเลือกตั้งก็ต่อเมื่อประโยชน์อันเกิดจากการใช้สิทธิ (Voting Benefit) ค้ำต้นทุนอันเกิดจากการใช้สิทธิ (Voting Cost) หากการใช้สิทธิเลือกตั้งให้ประโยชน์ไม่คุ้มกับต้นทุนที่เสียไป การนอนหลับทับสิทธิ์ย่อมเกิดขึ้น การบังคับให้คนไทยไปใช้สิทธิเลือกตั้ง นอกจากเป็นการลิดรอนสิทธิตามธรรมชาติแล้ว ยังฝืนธรรมชาติของมนุษย์ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจอีกด้วย

มาตรการการบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งก่อให้เกิดค่าเสียหายหรือต้นทุนปฏิบัติการ (Transactions Cost) แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งตกเป็นภาระแก่ประชาชนผู้เสียภาษีอากร ค่าเสียหายที่สำคัญมีอยู่ 2 ประเภท

ค่าเสียหายประเภทแรก ได้แก่ ใช้จ่ายในการจัดให้มีการเลือกตั้ง และใช้จ่ายในการอำนวยความสะดวกให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรม กกต. เลือกอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ด้วยการจัดให้มีการเลือกตั้งก่อนกำหนดการเลือกตั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ไม่สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งในวันเลือกตั้งได้ อีกทั้งอำนวยความสะดวกให้คนไทยที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศสามารถใช้สิทธิเลือกตั้ง ด้วยการจัดตั้งหน่วยเลือกตั้งในประเทศต่างๆ มาตรการการบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งจึงทำให้ กกต. มีค่าเสียหายเพิ่มขึ้นจากปกติ ส่วนค่าเสียหายในการอำนวยความสะดวกให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมเป็นค่าเสียหายที่ กกต. ต้องเสียอยู่แล้ว ไม่ว่าจะมีการบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งหรือไม่ก็ตาม ใช้จ่ายประเภทหลังนี้จะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับความเข้มงวดในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้สมัครรับเลือกตั้ง

ค่าเสียหายประเภทที่สอง ได้แก่ ค่าเสียหายในการตรวจสอบการใช้สิทธิเลือกตั้ง กกต. มีหน้าที่พิจารณาคำร้องของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่สามารถใช้สิทธิในวันเลือกตั้ง และวินิจฉัยว่าเหตุแห่งการไม่ใช้สิทธิดังกล่าวเป็นเหตุอันชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ ในประการสำคัญ กกต. มีหน้าที่จัดทำรายชื่อผู้ไม่ใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่แจ้งเหตุ และผู้ที่แจ้งเหตุแห่งการไม่ใช้สิทธิ แต่เหตุที่แจ้งมิใช่เหตุอันสมควร เพื่อดำเนินการลงโทษตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้ง ค่าเสียหายในการดำเนินการเรื่องนี้สูงมาก

ผู้สมัครรับเลือกตั้งมีต้นทุนการเลือกตั้งที่ต้องเสียอย่างน้อย 2 ประเภท

ประเภทแรก ได้แก่ ใช้จ่ายในการสมัครรับเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภามีต้นทุนในการสมัครรับเลือกตั้งมากกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภายึดจังหวัดเป็นเขตการเลือกตั้ง ในขณะที่เขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีขนาดเล็กกว่ามาก ความแตกต่างของต้นทุนในการสมัครรับเลือกตั้งอยู่ที่รายจ่ายในการถ่ายรูปผู้สมัครเพื่อติดตามเขตการเลือกตั้ง และเพื่อให้ กกต. นำไปใช้ในการบริหารการเลือกตั้ง ผู้ที่ลงเลือกตั้งในจังหวัดขนาดใหญ่เสียต้นทุนประเภทนี้มากกว่าจังหวัดขนาดเล็ก

ประเภทที่สอง ได้แก่ ใช้จ่ายในการรณรงค์ทางการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาเสียรายจ่ายประเภทนี้น้อยกว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มีข้อห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหาเสียง(มาตรา 91) แม้จะมีบทบัญญัติให้ กกต. อำนาจความสะดวกในการแนะนำตัวผู้สมัคร กระนั้นก็ตาม ก็มีอาจลดทอนรายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองในสัดส่วนสำคัญ

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสียในการใช้สิทธิเลือกตั้ง ในขณะที่ กกต. อำนาจความสะดวกให้คนไทยในต่างแดนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ต้องเดินทางกลับเมืองไทย กกต. มิได้อำนาจความสะดวกในลักษณะเดียวกันแก่ประชาชนภายในประเทศที่ออกไปทำงานนอกภูมิลำเนา หากคนเหล่านี้ต้องการใช้สิทธิเลือกตั้ง ก็ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางกลับภูมิลำเนา การบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้ง ประกอบกับนโยบายของ กกต. ที่มุ่งช่วยเหลือคนไทยในต่างแดนมากกว่าคนไทยภายในประเทศจึงเป็นการลงโทษประชาชนในชนบทที่ยากจน ซึ่งออกไปทำงานนอกถิ่นฐาน

ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 คาดหวังว่า มาตราการบังคับให้ราษฎรใช้สิทธิเลือกตั้งจะทำให้การนอนหลับสิทธิ์น้อยลง แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งอยู่ในระดับสูงกว่า 70% ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2543 ลดลงมาเหลือระดับ 53.85% ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 29 เมษายน ศกเดียวกัน แสดงให้เห็นว่า การตัดสินใจในการใช้สิทธิเลือกตั้งมิใช่การตัดสินใจทางการเมืองเท่านั้น หากยังเป็นการตัดสินใจทางเศรษฐกิจด้วย เพราะผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งประเมินผลประโยชน์ที่ได้เทียบเคียงกับต้นทุนที่ต้องเสียไปในการใช้สิทธินั้น หากต้องการให้อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งสูงขึ้น ก็ต้องหาทางลดต้นทุนในการใช้สิทธิเลือกตั้ง เพื่อให้ประโยชน์สุทธิจากการใช้สิทธิมีค่ามากกว่าศูนย์ ชนชาวไทยจำนวนมากออกไป

ทำงานนอกถิ่นฐานหากอำนวยความสะดวกให้คนเหล่านี้สามารถใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ต้องเสียค่าเดินทางกลับภูมิลำเนา อัตราการนอนหลับทับสิทธิ์ก็จะลดลงได้

กกต.เลือกอำนวยความสะดวกในการใช้สิทธิเลือกตั้งแก่คนไทยในต่างประเทศ แม้ว่าคนกลุ่มนี้บางส่วนออกไปทำงานต่างประเทศเพราะหน้าที่การงานบังคับ แต่ส่วนสำคัญตัดสินใจย้ายถิ่นฐานแล้ว ความผูกพันที่มีต่อเมืองไทยมิได้มีเท่าชาวอีสานที่จำต้องเข้ามาทำงานในกรุงเทพฯ หรือภูมิภาคอื่นๆ การณ์จึงปรากฏว่า อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งของคนไทยในต่างประเทศต่ำกว่าอัตราการใช้สิทธิของคนไทยในประเทศไทยเป็นอันมาก ทั้งๆที่ กกต. ได้ใช้งบประมาณจำนวนมากในการจัดการเลือกตั้งในต่างประเทศ งบประมาณจำนวนเดียวกันนี้ หากใช้ไปในการถือฤกษ์การใช้สิทธิเลือกตั้งของคนไทยในประเทศไทย อัตราการใช้สิทธิเลือกตั้งจะเพิ่มขึ้นอย่างปราศจากข้อกังขา

ระบบการบริหารการเลือกตั้งของ กกต. เป็นระบบที่มีได้คำนึงถึงต้นทุนการเลือกตั้งโดยประจักษ์แจ้ง กกต. เลือก 'แขวน' ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเลือกตั้ง หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในการเลือกตั้ง แล้วสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ การเลือกตั้งใหม่ก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมมหาศาล เพราะ กกต. ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดการเลือกตั้งใหม่ อันเป็นภาระของประชาชนผู้เสียภาษีอากร ชนชาวไทยต้องเสียรายจ่ายในการใช้สิทธิเลือกตั้งเพิ่มขึ้น และผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องเสียรายจ่ายในการรณรงค์ทางการเมืองซ้ำแล้วซ้ำเล่า การเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้ง โดยเลื่อนผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีคะแนนรองลงมาแทนผู้ที่ถูก 'แขวน' จะช่วยลดทอนต้นทุนของสังคมเป็นอันมาก

การเลือกตั้งมีต้นทุนที่ต้องเสีย ทั้ง กกต.ผู้จัดการเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รัฐธรรมนูญและกฎหมายการเลือกตั้งควรจะออกแบบระบบการเลือกตั้งโดยก่อให้เกิดต้นทุนแก่สังคมน้อยที่สุด และเอื้ออำนวยให้สังคมได้ประโยชน์สูงสุด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ.2541 มิได้คำนึงถึงต้นทุนการเลือกตั้งเท่าที่ควร