

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 18 มกราคม 2544

คู่มือนายกรัฐมนตรี บทยอดพีระมิตแห่งอำนาจ (1)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรีแล้ว ต้องมีวัตรปฏิบัติอย่างไร ?

กฎข้อที่หนึ่ง นายกรัฐมนตรีต้องมีขันติธรรมต่อการจ้อราษฎ์บังหลวง และประพฤติมิชอบ

หากนายกรัฐมนตรีมีบรรทัดฐานอันเคร่งครัดด้านศีลธรรมและจริยธรรม คณะรัฐมนตรีก็จะมีแต่นายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียว เพราะเหล่านักเลือกตั้งล้วนมีบรรทัดฐานอันหย่อนยานในเรื่องเหล่านี้ และพรรคการเมืองเกือบทุกพรรคล้วนมีประสบการณ์ในการปล้นชาติเกือบทั้งสิ้น การผสมรัฐบาลมีโอกาสเป็นไปได้ ‘โชคดี’ ที่เมืองไทยไม่มีนายกรัฐมนตรีเช่นนี้ การจัดตั้งรัฐบาลจึงปราศจากอุปสรรคด้านศีลธรรมและจริยธรรม เพราะศีลธรรมและจริยธรรมไม่เคยเป็นเงื่อนไขในการผสมรัฐบาล

เมืองไทย ‘โชคดี’ ที่มีนายกรัฐมนตรีเพียง 2 ประเภท *ประเภทแรก* ได้แก่ นายกรัฐมนตรีที่ซุกงอิงนำในการจ้อราษฎ์บังหลวงและประพฤติมิชอบเสียเอง *ประเภทที่สอง* ได้แก่ นายกรัฐมนตรีที่มีความอดุสหาหะในการเปล่งคำสอน ‘จงทำดี จงทำดี จงทำดี’ หรือระบายสีให้ตนเองมีภาพลักษณ์แห่งความสุจริตสัตย์ซื่อ แต่ปล่อยให้สมุนบริวารและคนใกล้ชิดปล้นชาติ สูบเลือดแผ่นดิน และรับเงินผลตอบแทนจากการกำหนดและบริหารนโยบาย

นายกรัฐมนตรีต้องเรียนรู้ในการวางตัวเป็นกลางในยามที่เกิดกรณีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจ้อราษฎ์บังหลวงและประพฤติมิชอบในกระทรวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของพรรคร่วมรัฐบาล หากนายกรัฐมนตรีไม่วางตัวเป็นกลาง และแสดงความกระตือรือร้นที่จะสะสางกรณีข้อถกเถียงเหล่านั้น รัฐบาลมีโอกาสมีอายุยืนยาวได้ เพื่อเห็นแก่เสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีต้องวางเฉย และปล่อยให้พรรคต้นสังกัดสะสางปัญหาตนเอง ทั้งนี้ด้วยการลอยตัว เพื่อให้สาธารณชนเห็นว่า เป็นปัญหาของพรรคร่วมรัฐบาล หาใช่ปัญหาของรัฐบาลไม่

หากกรณีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจ้อราษฎ์บังหลวงและประพฤติมิชอบเกิดในกระทรวงที่พรรคของตนรับผิดชอบ นายกรัฐมนตรีจะวางเฉยมิได้ มิฉะนั้นปัญหาจะลามมาถึงตัว

นายกรัฐมนตรีเอง นายกรัฐมนตรีต้องกำหนดยุทธศาสตร์การทำศึกนอกบ้าน ด้วยการโจมตีสื่อมวลชนและสาธารณชนว่ามุ่งร้ายต่อพรรค และต้องการป้ายสีพรรค พร้อมทั้งขูด 'ไบเสริจ' หากผู้ถูกกล่าวหาเป็น 'ขุนคลัง' ของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องแผ่ปีกปกป้องอย่างเต็มที่

หากนายกรัฐมนตรีไม่มีขันติธรรมต่อข้อเรียกร้องของคนจน ย่อมถือเป็นประพฤติกกรรมธรรมชาติของสัตว์เศรษฐกิจและสัตว์การเมืองผู้มีกิเลส ตัณหา และราคะ เพราะคนจนมีอาจเป็นฐานธนากิจการเมืองได้ มีหน้าซ้ำยังเป็นโรคคือความรวยอีกด้วย ในฐานะสัตว์เศรษฐกิจและสัตว์การเมือง นายกรัฐมนตรีต้องมีขันติธรรมและวางเฉยต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ เพื่อความคงทนของเก้าอี้นายกรัฐมนตรีเอง

การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบายเป็นเรื่องจำเป็นและมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจะ 'หน้าบาง' มิได้ สิ่งที่นายกรัฐมนตรีต้องระวังก็คือ การระมัดระวังมิให้การฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบมีมากเกินไปกว่าระดับความอดทนของประชาชน (Tolerance Level of Corruption) มิฉะนั้นความไม่พอใจของประชาชนจะสิ้นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ หนทางที่พรรคร่วมรัฐบาลจะ 'แบ่งกันกิน แบ่งกันใช้' ได้มากขึ้นก็แต่โดยการเพิ่มระดับความอดทนของประชาชนที่มีต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงและประพฤติมิชอบ หากไม่สามารถเขยิบระดับความอดทนดังกล่าวนี้ การขยายขอบเขตการ 'แบ่งกันกิน แบ่งกันใช้' จะเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

อย่างไรก็ตาม การแย่งกันกินในหมู่พรรคร่วมรัฐบาลอาจนำมาซึ่งจุดจบของรัฐบาลได้ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีต้องถือเป็นหน้าที่ในการจัดระเบียบการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบาย (Rent Seeking and Corruption Order) ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดปริมาณของพรรคร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคให้ชัดเจน และต้องกำหนด 'กฎเหล็ก' ห้ามกินข้ามเขต หากไม่มีการจัดระเบียบที่ลงตัว และไม่มี การปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลสามารถสิ้นคลอนรัฐบาลได้

สำหรับสังคมการเมืองไทย การจัดระเบียบการฉ้อราษฎร์บังหลวงและการแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการกำหนดและบริหารนโยบายมีความสำคัญยิ่งกว่าการบริหารราชการแผ่นดินเสียอีก

กฎข้อที่สอง นายกรัฐมนตรี 'นอกใจ' พรรคร่วมรัฐบาลได้ แต่พรรคร่วมรัฐบาลจะ 'นอกใจ' นายกรัฐมนตรีมิได้

นายกรัฐมนตรีต้องระมัดระวังการ 'นอกใจ' ของพรรคร่วมรัฐบาล หากพรรคร่วมรัฐบาลแอบจับมือกับฝ่ายค้านในการคว่ำกฎหมายสำคัญของรัฐบาลที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณา หรือย้ายไปอยู่ข้างเดียวกับฝ่ายค้านในวาระการประชุมเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล รัฐบาลอาจมี

อันเป็นไป และถึงแก่กรรมก่อนเวลาอันควร ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงต้องมีสายสืบที่ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ คอยติดตามผู้นำพรรคร่วมรัฐบาล หากพบว่า มีการ 'นอกใจ' ก็ต้องเตรียมการดึงฝ่ายค้านบางพรรคมาร่วมรัฐบาล อาการถอดอยากปากแห้งทำให้พรรคฝ่ายค้านยากที่จะปฏิเสธคำเชื้อเชิญได้ นายกรัฐมนตรีควร 'อ้อยเหยื่อ' ฝ่ายค้านในทันทีที่การจัดตั้งรัฐบาลแล้วเสร็จ เพื่อเตรียมรับมือกับการ 'นอกใจ' ของพรรคร่วมรัฐบาล นั่นก็คือ นายกรัฐมนตรี 'นอกใจ' พรรคร่วมรัฐบาลได้ แต่พรรคร่วมรัฐบาล 'นอกใจ' นายกรัฐมนตรีไม่ได้ อันสอดคล้องกับวัฒนธรรม 'กัดขี่ทางเพศ' ของสังคมไทยที่สามมีขู้ได้ แต่ภรรยาไม่มีขู้ได้

กฎข้อที่สาม นโยบายของพรรคมิใช่ นโยบายของรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีต้องหมั่นท่องคำขวัญ 'นโยบายพรรคมิใช่ นโยบายของรัฐบาล' แม้ว่าพรรคของนายกรัฐมนตรีจะเป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาลก็ตาม ด้วยการชูคำขวัญ 'ล้างสมอง' ประชาชนเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีมีจำต้องนำนโยบายที่ใช้หาเสียงมาดำเนินการได้ ทั้งนี้ด้วยการอ้างเหตุผลว่า พรรคแกนนำจำต้องประนีประนอมกับพรรคร่วมรัฐบาลในการกำหนดนโยบาย

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า พรรคการเมืองใหญ่และเก่าแก่บางพรรคเคยชูนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในการหาเสียงเลือกตั้ง ครั้นเมื่อจัดตั้งรัฐบาลแล้ว กลับระบัดสัตย์หน้าตาเฉย โดยอ้างว่า นโยบายของพรรคมิใช่ นโยบายของรัฐบาล การที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่เคยลงโทษพรรคการเมืองดังกล่าว มีนัยสำคัญว่า สาธารณชนให้ทำการระบัดสัตย์

ด้วยเหตุดังนี้ พรรคการเมืองสามารถเลือกสรรนโยบายอะไรก็ได้ที่ต่องใจประชาชน เพื่อใช้โฆษณาหาเสียงเลือกตั้ง เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว มีจำต้องดำเนินนโยบายตามที่หาเสียง โดยอ้างว่า นโยบายของพรรคมิใช่ นโยบายของรัฐบาล ซึ่งก่อเกิดจากการผสมพรรคการเมือง

ก่อนที่จะท่องคาถา 'นโยบายของพรรคมิใช่ นโยบายของรัฐบาล' นายกรัฐมนตรีจึงต้องฝึกระบัดสัตย์เป็นอาจิดน มิฉะนั้นอาจปรากฏอาการชวยอายุในยามท่องคาถานั้น จงฝึกระบัดสัตย์จนความละอายหมดไปจากใจ

กฎข้อที่สี่ นโยบายของรัฐมนตรีมิใช่ นโยบายของรัฐบาล

นายกรัฐมนตรีจำเป็นต้องอำนวยความสะดวกให้รัฐมนตรีร่วมพรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง 'ขุนคลัง' ส่วนตัว หากินทั้งบนโต๊ะและใต้โต๊ะ ทั้งในที่ลับและที่แจ้ง มิฉะนั้นพรรคอาจมีปัญหากการเงิน เนื่องจากจ่ายทางการเมืองของพรรคในแต่ละฤดูการเลือกตั้งสูงนับพันนับหมื่นล้านบาท แต่ถ้าหากรัฐมนตรีร่วมพรรคหรือ 'ขุนคลัง' เหลืองพล้าถูกจับได้ไต่ทัน แม้จะระงับและซ่อนเร้นอาการอันมูมามาในการกินเพียงใดก็ตาม นายกรัฐมนตรีต้องประเมินสถานการณ์ว่าสมควรจะปกป้องบริวารเหล่านี้หรือไม่ และจะปกป้องอย่างไร

หากเหลือวิสัยที่จะปกป้อง นายกรัฐมนตรีสามารถ ‘ลอยตัว’ ด้วยการเปล่งมธุรสวาจาว่า ‘นโยบายของรัฐมนตรีมิใช่ นโยบายของรัฐบาล’ ซึ่งมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลหาได้รับรู้การดำเนินนโยบายของรัฐมนตรีไม่ อีกทั้งมิได้รับรองความประพฤติของรัฐมนตรีด้วย

ในอดีตอันไม่ยาวไกล รัฐมนตรีคนหนึ่ง ‘หากิน’ กับอุทยานแห่งชาติ โดยที่นายกรัฐมนตรีรับรู้มาโดยตลอด ครั้นเกิดกรณีอื้อฉาวจนมีอาจปกป้องได้ นายกรัฐมนตรีก็เปล่งมธุรสวาจาว่า ‘นโยบายของรัฐมนตรีมิใช่ นโยบายของรัฐบาล’ ถึงจะทำให้รัฐมนตรีนายนั้นออกอาการ ‘หน้าแตก’ แต่ก็เป็นการตัดอวัยวะทิ้ง เพื่อรักษาชีวิตไว้

กฎข้อที่ห้า เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรี ต้องรู้จักผันงบประมาณ

การผันงบประมาณเป็นศิลปะการปกครองประเทศชั้นสูง นักการเมืองน้อยคนนักที่สามารถยึดกุมศิลปะดังกล่าวนี้ได้ หลักการสำคัญอยู่ที่การผันงบประมาณลงสู่ฐานที่มั่นทางการเมืองของตน นายกรัฐมนตรีต้องศึกษารายละเอียดของงบประมาณแผ่นดิน เพื่อจะได้ผันงบประมาณได้อย่างถูกต้อง จะต้องให้ประชาชนในฐานที่มั่นของตนอยู่เย็นเป็นสุขเป็นเบื้องต้น ซึ่งเป็นการเสริมสร้างความแข็งแกร่งของฐานที่มั่น

แต่นายกรัฐมนตรีต้องมีสายตายาว โดยไม่ต้องใส่แว่นสายตายาว เพราะแว่นสายตายาวช่วยให้แลเห็นไกลเพียงไม่กี่เมตร นายกรัฐมนตรีที่มีสายตายาวต้องคิดขยายฐานที่มั่นทางการเมือง ในการนี้ นายกรัฐมนตรีต้องจัดทำผังการเมือง (Political Mapping) โดยระบายสีแผนที่ประเทศไทยให้ชัดเจนว่า แดนดินใดเป็นฐานที่มั่นของตน และปริมาณพลใดตกอยู่ใต้อิทธิพลของพรรคการเมืองอื่น ทั้งนี้ต้องพยายามแสวงหาเขตแดนที่ปลอดอิทธิพลพรรคการเมืองใดๆ เขตแดนดังกล่าวนี้เองที่นายกรัฐมนตรีสมควรคิดผันงบประมาณเพื่อขยายฐานที่มั่นทางการเมือง ส่วนอาณาจักรอันเป็นฐานที่มั่นของพรรคการเมืองอื่นควรเป็นเขตแดนสุดท้ายที่นายกรัฐมนตรีคิดทำสงครามแย่งฐานที่มั่น เพราะต้องสูญเสียกำลังคนและทรัพยากรมาก

การผันงบประมาณมิได้มีแต่การผันโครงการก่อสร้างและโครงการจัดจ้างจัดซื้อเท่านั้น หากควรให้ความสำคัญแก่โครงการพัฒนาและโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) โดยเฉพาะ โดยที่การผันเม็ดเงินไม่ควรจำกัดกรอบเฉพาะแต่งบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากต้องให้ความสำคัญแก่เงินนอกงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ต่างประเทศและกองทุนหมุนเวียนต่างๆอีกด้วย เพราะการใช้เงินนอกงบประมาณอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร มีต้องขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

งบประกันหรือพุงราคาสินค้าเกษตรเป็นงบที่นายกรัฐมนตรีพึงสนใจเป็นพิเศษ หากฐานที่มั่นของนายกรัฐมนตรีเป็นเขตการเพาะปลูกยางพารา กาแฟ และปาล์มน้ำมัน นายก

รัฐมนตรีต้องระดมสรรพกำลังทางการเมืองทั้งมวลในการผันงบประมาณราคาสินค้าเกษตรลงสู่ฐานที่มั่นของตน

นายกรัฐมนตรีบางคนในอดีตมีความชำนาญพิเศษในการผันงบประมาณไปให้หัวคะแนน ซึ่งเป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้นำเกษตรกร อันเป็นการตอบแทนหัวคะแนนโดยไม่ต้องควักกระเป๋าของตนเอง

กฎข้อที่หก เมื่อเป็นนายกรัฐมนตรี จะต้องรู้จักผันข้าราชการ

การผันข้าราชการเป็นศิลปะชั้นสูงที่มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการผันงบประมาณ และต้องอาศัยการฝึกปรือฝีมือ นายกรัฐมนตรีจักต้องจัดวางข้าราชการที่ไว้วางใจได้ในตำแหน่งสำคัญ นับตั้งแต่รองอธิบดีไปจนถึงปลัดกระทรวง รวมทั้งตำแหน่งขุนพลที่คุมกำลังในกองทัพ ในประการสำคัญ จักต้องไม่ละเลยตำแหน่งของฝ่ายปกครอง ตั้งแต่นายอำเภอจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะตำแหน่งเหล่านี้มีผลต่อการขยายฐานที่มั่นทางการเมือง และมีผลต่อการทำสงครามแย่งชิงคะแนนเสียงในฤดูกาลเลือกตั้ง

เมื่อยึดเก้าอี้นายกรัฐมนตรีได้ บรรดาขุนนางสอพลอจะพากันกรูเข้ามาประจบ นายกรัฐมนตรีจักต้องตามีแวว และมีทักษะในการคัดสรรและแยกแยะระหว่าง ‘บริวารแท้’ กับ ‘บริวารเทียม’ เฉพาะบริวารที่แท้เท่านั้นที่จะให้ประโยชน์ในระยะยาว ส่วนบริวารเทียมนั้นเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลย่อมต้องแสวงหามูลนายใหม่

บรรดาขุนนางที่มีหลักฐานแน่ชัดว่าเป็นบริวารของผู้นำพรรคการเมืองอื่นจะต้องมีปฏิบัติการเตะโด่งไปสู่อำนาจ แต่การเตะโด่งจักต้องดำเนินการอย่างมีศิลปะและระสนิยม มิฉะนั้นจะมีเสียงครหาจากประชาชน และเสียงวิพากษ์จากสื่อมวลชน ซึ่งบั่นทอนภาพลักษณ์ของรัฐบาลได้

หากพรรคที่นายกรัฐมนตรีสังกัดมีความยากจน นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาแก้ปัญหาความยากจนของพรรคด้วยการขายตำแหน่งข้าราชการระดับสูง สำหรับข้าราชการที่พิสูจน์แล้วพิสูจน์แล้วว่ามีความภักดีต่อนายกรัฐมนตรี การ ‘ขาย’ ตำแหน่งก็เพียงเพื่อปูนบำเหน็จแลกกับความภักดี โดยไม่คิดเงิน ส่วนข้าราชการที่มีดีมีความภักดีอันแน่วแน่ จะต้องมีการยื่นหมยืมแมวระหว่างเงินกับตำแหน่ง ในกรณีนี้ จักต้องมีการประเมินราคาตลาด เพื่อมิให้ขายถูกเกินไป นายกรัฐมนตรีที่เป็นห่วงภาพลักษณ์อาจไม่กระโดดเข้ามาเป็น ‘ผู้จัดการ’ ตลาดข้าราชการเอง หากแต่มอบหมายให้บริวารที่ไว้วางใจได้ทำหน้าที่ผู้จัดการแทน หากนายกรัฐมนตรีไม่สามารถแก้ปัญหาความยากจนของพรรคได้ นายกรัฐมนตรีจะกล้าเสนอหน้าแก้ปัญหาความยากจนของประชาชนได้อย่างไร

อนึ่ง การผันข้าราชการตามหัวข้อนี้ครอบคลุมถึงการผันผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการ รวมทั้งกรรมการรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้จักต้องไม่ลืมว่า รัฐวิสาหกิจจำนวนไม่น้อยเป็น 'คู่ข้าวคู่น้ำ' ของนักการเมืองและพรรคการเมือง นักการเมืองที่ตามีแววแห่งความชั่วร้ายทั้งปวงจึงมักยึด รัฐวิสาหกิจเป็นฐาน และดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากรัฐวิสาหกิจนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีส่วนใหญ่เคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาก่อน และคุ้นเคยกับวิธีการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากรัฐวิสาหกิจมาก่อนเช่นกัน การกำหนดให้ผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจส่ง 'ส่วย' เป็นวิธีการขึ้นประณม การหาประโยชน์จากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐวิสาหกิจเป็นวิธีการขึ้นมัธยม การดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการจัดสรรสัมปทานเป็นวิธีการขึ้นอุดม ด้วยเหตุดังนั้น การผันผู้อำนวยการหรือผู้ว่าการ และกรรมการรัฐวิสาหกิจจึงมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าการผันข้าราชการ