

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 28 มิถุนายน 2544

รัฐบาลทักษิณกับความรับผิดชอบต่อประชาชน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

เพียงชั่วระยะเวลา 4 เดือนเศษ รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรสามารถผลักดันนโยบายตามที่เสนอ ‘ขาย’ แก่ประชาชนไปสู่การปฏิบัติที่เป็นจริงได้เกือบครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นโครงการรักษาพยาบาล 30 โครงการบรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย (TAMC) โครงการพักหนี้เกษตรกร โครงการธนาคารประชาชน และโครงการกองทุนหมู่บ้าน แสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อรัฐบาลที่มีต่อประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มิได้สร้างกลไกที่บังคับให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability Mechanism) ด้วยเหตุดังนั้น พรรคการเมืองจะโฆษณา นโยบายที่เลิศหรืออย่างไรก็ได้ เพียงเพื่อให้ได้คะแนนเสียงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ครั้นเมื่อ ยึดกุมอำนาจรัฐได้ อาจไม่นำพาที่จะดำเนินนโยบายที่หาเสียงไว้แม้แต่น้อย อันเป็นการละเมิด พันธสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

ตลาดการเมืองเป็นตลาดบิรวรรตสาธารณะ (Public Exchange Market) อันเป็นที่ซึ่งมีการซื้อขายแลกเปลี่ยน ‘บริการการเมือง’ (Political Services) โดยที่ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นผู้ซื้อ และนักการเมืองและพรรคการเมืองที่ต้องการยึดกุมอำนาจเป็นผู้เสนอขาย ‘บริการการเมือง’ เป็นบริการที่ผลิตความสุขให้แก่ประชาชน หากกล่าวให้ถึงที่สุด บริการผลิตความสุขย่อมาจากนโยบาย ตลาดการเมืองจึงเป็นตลาดนโยบาย (Policy Market) ณ ที่ซึ่งนักการเมืองหรือผู้ผลิตนโยบายเสนอขายนโยบาย เพื่อแลกกับคะแนนเสียงของราษฎร

แต่ตลาดการเมืองแตกต่างจากตลาดสินค้าและบริการโดยทั่วไป ในตลาดสินค้าและบริการ เมื่อผู้บริโภคชำระเงิน ผู้บริโภคมีหลักประกันระดับหนึ่งที่จะได้รับมอบสินค้าหรือบริการที่เสนอซื้อ อย่างน้อยที่สุดประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดความรับผิดชอบทั้งฝ่ายผู้ซื้อและฝ่ายผู้ขายโดยชัดเจน แต่ในตลาดการเมือง เมื่อประชาชนชำระค่าบริการความสุขด้วยการหย่อนบัตรเลือกตั้ง ประชาชนหาหลักประกันว่าจะได้รับบริการความสุขเป็นผลต่างตอบแทน ทั้งนี้ เนื่องจากมีสภาวะความไม่แน่นอนที่นักการเมืองและพรรคการเมืองที่เลือกอาจพ่ายแพ้การเลือกตั้ง

หรือหากชนะการเลือกตั้ง อาจมีได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล หรือหากได้ร่วมจัดตั้งรัฐบาล อาจมีได้ดำเนินนโยบายตามที่หาเสียงไว้

ตลาดการเมืองเป็นตลาดปริวรรตสาธารณะ สัญญาการซื้อขายบริการการเมือง (บริการความสุข) ระหว่างนักการเมืองและพรรคการเมืองฝ่ายหนึ่งกับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอีกฝ่ายหนึ่ง มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้ง (Explicit Contract) หากแต่เป็นสัญญาโดยนัย (Implicit Contract) ในประการสำคัญ มิใช่สัญญาที่มีลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้มิใช่สัญญาโดยชัดแจ้งแล้วยังเป็นสัญญาที่ไม่สมบูรณ์ (Incomplete Contract) อีกด้วย ทั้งนี้เนื่องจากมิได้กำหนดสิทธิของผู้ซื้อ สิทธิของผู้ขาย และบทลงโทษในกรณีที่มีการละเมิดสัญญา

ด้วยเหตุดังนี้ นักการเมืองและพรรคการเมืองสามารถโฆษณานโยบายเพื่อหาเสียงอย่างไม่มีควมรับผิดชอบได้ หากรัฐธรรมนูญมิได้สร้างกลไกความรับผิดชอบที่ทรงประสิทธิภาพ (Effective Accountability Mechanism) เมื่อยึดกุมอำนาจการบริหารแล้ว อาจละเลยนโยบายที่ใช้หาเสียง โดยมีต้องถูกลงโทษในฐานะที่ 'เบี่ยง' สัญญา

ประชาราษฎร์ไทยยังจดจำประพฤติกรรมของพรรคประชาธิปัตย์ในการ 'เบี่ยง' สัญญาได้ดี ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งเดือนกันยายน 2535 พรรคประชาธิปัตย์โฆษณานโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะ ' _ จังหวัดอันเป็นเมืองหลักที่มีความพร้อมและเหมาะสมในทุกภาคของประเทศ (เช่น เชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น ภูเก็ต และชลบุรี) _ ' ครั้นเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้ว กลับละทิ้งนโยบายการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2535 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ พรรคร่วมรัฐบาล ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคพลังธรรม และพรรคความหวังใหม่ ล้วนชูนโยบายดังกล่าวนี้ในการหาเสียง ในขณะที่ผู้นำพรรคเอกภาพก็กล่าวต่อสาธารณชนหลายกรรมหลายวาระสนับสนุนการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด มีแต่พรรคกิจสังคมที่ได้มีจุดยืนในเรื่องนี้อย่างชัดเจน

การตระบัดสัตย์ของรัฐบาลนายชวน หลีกภัยในปี 2535 สร้างความไม่สบายใจแก่สมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่มีมโนธรรมสำนึกจำนวนมาก เพราะแสดงให้เห็นถึงการขาดความรับผิดชอบต่อประชาชน การ 'เบี่ยง' สัญญาของพรรคการเมืองในอดีต ก่อให้เกิดการคาดการณ์ว่าพรรคไทยรักไทย ซึ่งโฆษณาหาเสียงในการเลือกตั้งเดือนมกราคม 2544 ด้วยนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม (Populism) อาจเตรียมการตระบัดสัตย์ดังเช่นพรรคการเมืองในอดีต แต่แล้วการณ์กลับปรากฏว่า รัฐบาลพรรคไทยรักไทยสามารถรักษาพันธสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนในระดับหนึ่งได้

ข้อวิพากษ์สำคัญที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลทักษิณมีอยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก รายละเอียดของการดำเนินนโยบายต่างๆ แตกต่างจากแนวนโยบายที่ใช้โฆษณาหาเสียง ข้อวิพากษ์นี้แม้จะสมเหตุสมผล แต่มิได้เห็นใจรัฐบาลในข้อที่มีข้อจำกัดเชิงสถาบัน (Institutional Constraints) องค์การที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินนโยบาย แต่ละนโยบายย่อมมีข้อจำกัดเชิงสถาบัน เมื่อนำนโยบายมาดำเนินการ ย่อมต้องมีการปรับนโยบายเพื่อให้เป็นไปได้ภายใต้ข้อจำกัดต่างๆ เหล่านั้น

ประการที่สอง แนวนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยสร้างภาระทางการคลังสร้างภาระทางการคลังอย่างใหญ่หลวง รัฐบาลจะกลายเป็น 'จำวนญทุ่ม' ที่ยึดโยงนโยบายงบประมาณขาดดุล และนำสยามรัฐนาวาไปสู่รัฐสวัสดิการ (Welfare State) คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า รัฐบาลทักษิณจะขยายฐานรายได้ได้อย่างไรภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่มีแต่ทรงกับทรุด

ประการที่สาม การดำเนินนโยบายของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็นการต้ำน้ำพริกละลายแม่น้ำ รัฐบาลต้องสูญเสียทรัพยากรทางการเงิน โดยมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใด ๆ ไม่ว่าในกรณีโครงการพิกนี้เกษตรกร กองทุนหมู่บ้าน และธนาคารประชาชน

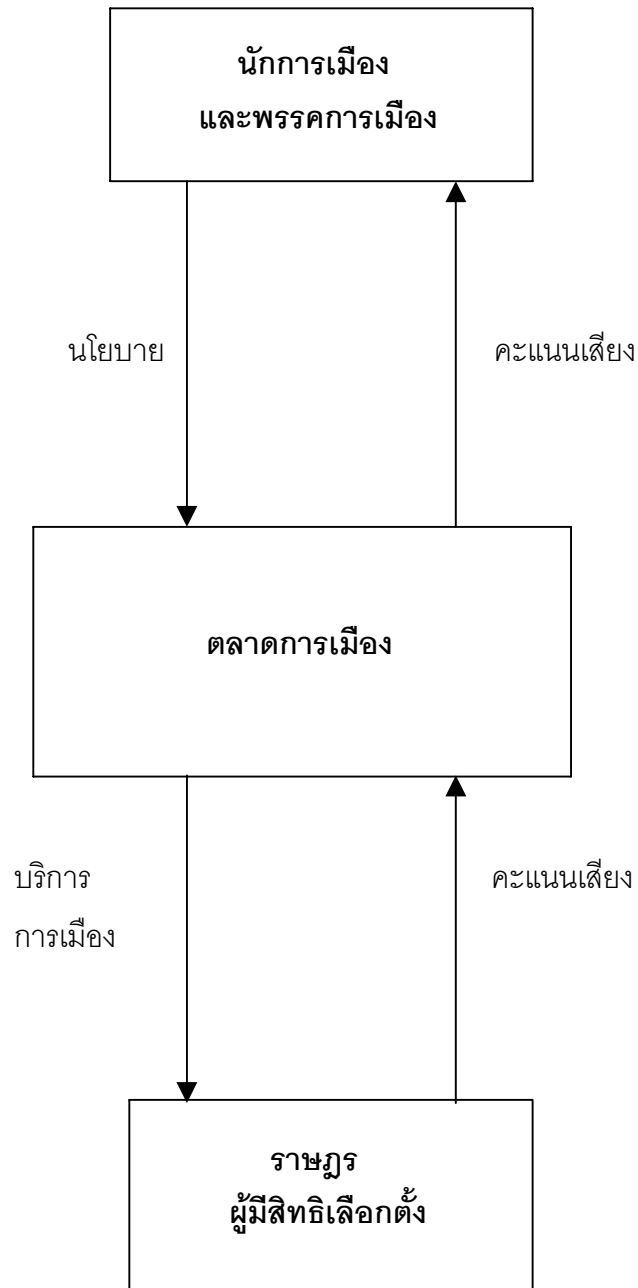
การเสนอขายนโยบายที่มีลักษณะประชานิยมของพรรคไทยรักไทยมิใช่เรื่องใหม่ พรรคกิจสังคมนำร่องมาก่อนแล้วด้วยนโยบายผันเงินสู่ชนบทในปี 2518 ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นายปรีดา พัฒนถาบุตร ซึ่งมีส่วนสำคัญในการผลักดันนโยบายเงินผันของพรรคกิจสังคมในปี 2518 เป็นผู้มีอิทธิพลในฐานะที่ปรึกษาการเมืองของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร การดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวนี้สอดคล้องกับอรรถธิบายของทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยประชาธิปไตย ในหนังสือชื่อ *An Economic Theory of Democracy* (1957) ศาสตราจารย์แอนโทนี ดาวน์ส์ (Anthony Downs) เสนออรรถธิบายว่า พรรคการเมืองและรัฐบาลในระบบประชาธิปไตยดำเนินนโยบายเพื่อให้ได้มาซึ่งคะแนนเสียงสูงสุดจากการเลือกตั้ง (Vote Gains Maximization) โดยที่นโยบายดังกล่าวอาจมิได้ก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization)

ด้วยการเสนอขายนโยบายที่มีลักษณะประชานิยม พรรคไทยรักไทยก่อให้เกิดนวัตกรรมด้านนโยบายหาน้อยไม่ ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคการเมืองที่ยังยืนหยัดบนเวทีการเมืองโดยมิได้ถูกพรรคไทยรักไทยดูดกลืนไปเสียก่อน จำเป็นต้องค้นคิดนวัตกรรมด้านนโยบายเพื่อแย่งชิงคะแนนเสียงจากประชาชน การแข่งขันกันสร้างนวัตกรรมด้านนโยบายเป็นผลดีต่อสุขภาพของตลาดการเมือง แต่การแข่งขันดังกล่าวนี้อาจบรรเทาเบาบางลง หากกระบวนการควบและครอบพรรค (Merger and Acquisition) สร้างอำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง

รัฐบาลทักษิณแสดงประพฤติกรรมให้เป็นแบบอย่างแก่พรรคการเมืองอื่นๆ ด้วยการรักษาพันธสัญญาในการดำเนินนโยบายที่ใช้หาเสียง ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้เกี่ยวเนื่องในการ

แปรเปลี่ยนตลาดการเมืองไปสู่ตลาดในอุดมคติ ซึ่งมีการแลกเปลี่ยนคะแนนเสียงกับนโยบาย (ดูแผนภาพที่ 1) ในอดีตที่เป็นมา เมื่อประชาชนมิได้รับบริการการเมือง (บริการความสุข) ตามสัญญาของนักการเมืองและพรรคการเมือง ประชาชนหันไปแลกคะแนนเสียงกับเงิน (ดูแผนภาพที่ 2) เพราะเงินเป็นพาหะที่นำมาซึ่งความสุขได้ ต่างจากคำสัญญาในการดำเนินนโยบาย ซึ่งมีลักษณะลมๆแล้งๆ

แผนภาพที่ 1
ตลาดปวีรรัตนสาธารณะในอุดมคติ



แผนภาพที่ 2
ตลาดปริวรรตสาธารณะในความเป็นจริง

