

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 27 กุมภาพันธ์ 2546

พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร กับอำนาจผูกขาดทางการเมือง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็น Strong Prime Minister อย่างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับนายชวน หลีกภัย นายบรรหาร ศิลปอาชา และพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

ความเป็น Strong Prime Minister เป็นผลจากการที่พรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดทั้งในตลาดพรรคการเมืองและตลาดนักการเมือง อันเป็นผลจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องการเปลี่ยนแปลงสังคมการเมืองไทยจากระบบพหุพรรค (Multi-party System) ไปสู่ระบบทวิพรรค (Bi-party System) พรรคไทยรักไทยสนองตอบต่อโครงสร้างสิ่งจูงใจที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 อย่างเต็มที่

ในเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดกติกาควบคุม กำกับและตรวจสอบสังคมการเมืองไทย เพื่อให้ได้มาซึ่ง Strong Government รัฐบาลพรรคไทยรักไทย จึงเป็น Strong Government สนองตอบเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญฉบับนี้ แม้ Strong Government มีจำต้องมี Strong Prime Minister แต่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ต้องการเป็น Strong Prime Minister ในขณะที่เดียวกับที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยเป็น Strong Government

พ.ต.ท.ทักษิณ เสพสุขจากการใช้อำนาจผูกขาดในตลาดการเมือง อันเป็นผลจากการที่พรรคไทยรักไทยมีอำนาจผูกขาดทั้งในตลาดพรรคการเมืองและตลาดนักการเมือง พ.ต.ท.ทักษิณ ในฐานะหัวหน้าพรรค ย่อมได้รับอานิสงส์จากอำนาจผูกขาดดังกล่าวนี้ ด้วยยุทธวิธีการควบและครอบกลุ่มและพรรคการเมืองต่างๆ (Mergers and Acquisitions) รวมทั้งการยึดพรรคการเมืองบางพรรคมาเป็น "อาณานิคม" พรรคไทยรักไทยสามารถมีอำนาจผูกขาดในสภาผู้แทนราษฎร และสามารถใช้อำนาจทางการเมืองและธนาญาภาพที่มีอยู่ในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับสมาชิกวุฒิสภาบางส่วนได้ ด้วยเหตุดังนี้ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยจึงมีต้องเกรงการสูญเสียอำนาจรัฐด้วยวิถีและกระบวนการในรัฐสภา ในเมื่อรัฐสภาอยู่ในอุ้งมือ พ.ต.ท.ทักษิณ และพรรคไทยรักไทยนั่นเอง

พ.ต.ท. ทักษิณ ไม่เพียงแต่มีอำนาจทางการเมืองในการกำกับประพฤติกรรมของสมาชิกวุฒิสภาในสัดส่วนสำคัญเท่านั้น หากทว่าชะตากรรมของรัฐมนตรียังคงอยู่ในอุ้งมือ

พ.ต.ท.ทักษิณ อีกด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการ
ปรับคณะรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ ดังบทบัญญัติในมาตรา 217 ที่ว่า

**"มาตรา 217 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจาก
ความเป็นรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ"**

ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐมนตรีต้อง "หงอ" นายกรัฐมนตรี นอกจาก
จะต้องไม่ "ซัดคอค" นายกรัฐมนตรี และไม่ยืนอยู่คนละข้างกับนายกรัฐมนตรีในประเด็นนโยบาย
และประเด็นอื่นๆแล้ว ยังต้องหมั่นให้สัมภาษณ์ปกป้องและเฝ้ายอนนายกรัฐมนตรี มิฉะนั้นอาจ
ถูกปลดออกจากตำแหน่งได้โดยง่าย หากต้องพ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรี ก็ต้องกลายเป็น "คนจรจัด"
ในสังคมการเมืองไทย หากเคยดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ก็มีอาจกลับไปยึดตำแหน่ง
เก่าได้ เพราะเมื่อจะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 (มาตรา 204) บังคับให้ต้อง
ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อออกจากตำแหน่งดังกล่าวนี้แล้ว ก็มีบุคคล
อื่นเข้าไปสวมตำแหน่งแทน ทั้งนี้ด้วยการเลื่อนบัญชีรายชื่อพรรคหรือการเลือกตั้งซ่อมแล้วแต่กรณี

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 มิได้ออกแบบเพื่อให้นายกรัฐมนตรีเป็น First Among
Equals ในคณะรัฐมนตรี หากแต่ออกแบบให้เป็น Supreme Commander ของคณะรัฐมนตรี
เพราะนายกรัฐมนตรีมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีภายใต้
รัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงมีแนวโน้มที่จะเป็น Strong Prime Minister

ในสังคมการเมืองที่มี Strong Prime Minister รัฐมนตรีจะเป็น Strong Minister
มิได้ ไม่มี Strong Prime Minister คนใดที่ยินดีให้รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดหรือหลายคนตีเสมอ หาก
มีรัฐมนตรีคนใดทำตัวเด่นหรือมีคะแนนนิยมทางการเมืองเสมอด้วยหรือเกินหน้านายกรัฐมนตรี
นายกรัฐมนตรีที่เป็น Strong Prime Minister ย่อมต้องดำเนินการ "ดับแสง" รัฐมนตรีดังกล่าว
วิธีการ "ดับแสง" ที่ง่ายที่สุด ก็คือ การเชี่ยออกจากคณะรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ให้อำนาจ
เพื่อการนี้โดยพร้อมมูล

นายกรัฐมนตรีที่เป็น Strong Prime Minister ย่อมต้องการเห็นนโยบายของ
รัฐบาลมีชื่อของนายกรัฐมนตรีเป็น Brand Name นายกรัฐมนตรีจะรู้สึกไม่สบายใจ หากประชาชน
เริ่มเข้าใจว่า นโยบายหนึ่งนโยบายใดเป็นนโยบายของรัฐมนตรีบางคน โดยไม่มีชื่อนายกรัฐมนตรี
เป็น Brand Name เพราะการลดความสำคัญของ Brand Name นายกรัฐมนตรี ย่อมมีผลในการ
ลดฐานะ Strong Prime Minister แม้ว่าความเข้าใจของประชาชนตรงต่อข้อเท็จจริงก็ตาม

เหตุใดนายแพทย์สุรพงษ์ สืบวงศ์ลี และ ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ จึงถูกปรับออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามลำดับ ในการปรับคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2545 หากมิใช่เป็นเพราะสาธารณสุขรับรู้ โดยทั่วกันว่า นายแพทย์สุรพงษ์เป็น "วิศวกร" นโยบาย "30 บาทรักษาทุกโรค" และ ร.ต.อ.ปุระชัย เป็น "วิศวกร" นโยบายการจัดระเบียบสังคม

ไม่มีใครทราบคำตอบดีไปกว่าตัว พ.ต.ท.ทักษิณ เอง

รัฐมนตรีภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 จะต้องไม่ทำตัวเด่นและดังไปกว่า นายกรัฐมนตรี นอกจากนี้จะต้องทำหน้าที่ของครุฑพิทักษ์นายกรัฐมนตรีในยามที่นายกรัฐมนตรี ถูกโจมตี สรรเสริญและยกยอนายกรัฐมนตรีในกาลอันเหมาะสม ไม่คัดค้านหรือทักท้วงนโยบาย ที่นำเสนอโดยนายกรัฐมนตรี แม้ว่านโยบายดังกล่าวจะบ่อนทำลายใดก็ตาม เมื่อนโยบายของ รัฐมนตรีเป็นที่ชื่นชอบของประชาชน รัฐมนตรีที่ชาญฉลาดจะต้องไม่ลังเลใจในการประท้วง Brand Name นายกรัฐมนตรี และป่าวร้องว่า นโยบายดังกล่าวเป็นนโยบายของนายกรัฐมนตรี ในยามที่ จะผลักดันนโยบายที่มีนวัตกรรม รัฐมนตรีที่ชาญฉลาดจะต้องเรียนปรึกษานายกรัฐมนตรี หากได้รับ "ไฟเขียว" จึงเดินหน้านำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา อย่าได้เสนอนโยบายเข้าสู่ที่ประชุมคณะ รัฐมนตรีโดยที่นายกรัฐมนตรีมิได้รับรู้ เพราะนอกจากจะทำให้นายกรัฐมนตรีรู้สึกเสียหน้าแล้ว โอกาสที่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรียังมีน้อยอีกด้วย

รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้รัฐมนตรีต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรม ภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ รัฐมนตรีสามารถเป็น Strong Minister ได้ หากถูกปรับออกจากตำแหน่ง ก็ยังมีเก้าอี้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 รัฐมนตรีมีโอกาสเป็น Strong Minister ได้ หากถูกปรับออกจากตำแหน่ง ก็ต้อง "ตกงาน" ทางการเมือง รัฐมนตรีภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่สามารถมีความเป็นตัวของตัวเองอย่างเต็มที่ และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง การของนายกรัฐมนตรีอย่างน้อยระดับหนึ่ง

หากบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ถูกต้อง ย่อมไม่ยากที่จะพยากรณ์ว่า ร.ต.อ. ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ จะไม่สามารถมีชีวิตทางการเมืองอันยืนยาวภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย

พ.ต.ท.ทักษิณ แสดงความเป็น Strong Prime Minister ด้วยการใช้อำนาจแต่งตั้ง และถอดถอนรัฐมนตรีอย่างเต็มที่ เพียงชั่วระยะเวลาเพียง 2 ปีเศษ ที่ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พ.ต.ท.ทักษิณ มีคณะรัฐมนตรีถึง 6 คณะ การปรับคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อแก้ปัญหา

ความขัดแย้งภายในพรรคไทยรักไทยนั่นเอง โดยที่ฝ่ายค้านและสังคมการเมืองไทยโดยส่วนรวมมิได้กดดันให้นายกรัฐมนตรีต้องปรับคณะรัฐมนตรี

พ.ต.ท.ทักษิณ ใช้วิธีการ "ลองผิด ลองถูก" ในการปรับคณะรัฐมนตรี โดยหวังว่าการ "ลองผิด ลองถูก" จะช่วยให้คณะรัฐมนตรีของพรรคไทยรักไทยเข้าสู่ดุลยภาพที่น่าพอใจได้ แต่บ่อยครั้งที่การปรับคณะรัฐมนตรีเป็นการ "ลองผิด" มากกว่า "ลองถูก" ซึ่งสร้างความเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดิน

ตัวอย่างของความข้อนี้เห็นได้จากการที่ พ.ต.ท.ทักษิณ กระโดดเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อนายแพทย์เกษม วัฒนชัย ลาออกจากตำแหน่ง (การปรับ ครม. 14 มิถุนายน 2544) แต่แล้วก็พานพบว่าการปฏิรูปการศึกษาเป็นเรื่องใหญ่และยากเกินกว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจะจัดการได้ พ.ต.ท.ทักษิณ ทำผิดซ้ำสองเมื่อแต่งตั้งนายสุวิทย์ คุณกิตติ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (การปรับ ครม. 9 ตุลาคม 2544) โดยที่นายสุวิทย์มิได้มีความคิดพื้นฐานว่า จะปฏิรูปการศึกษาอย่างไร แต่การให้นายสุวิทย์นั่งควบตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี มีผลในการทำลายพลวัตของงานปฏิรูปการศึกษา เพราะการบริหารกองทุนหมู่บ้านมีสิ่งจูงใจทางการเมืองสูงกว่า เนื่องจากใช้เป็นกลไกในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมืองได้ เพียงช่วงเวลา 2 ปี รัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการถึง 4 คน โดยที่ยังไม่แน่ชัดว่าเข้าสู่ดุลยภาพแล้วหรือไม่

การย้ายนายพงศ์เทพ เทพกาญจนา จากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมไปสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (การปรับ ครม. 5 มีนาคม 2545) แต่แล้วกลับปรับสู่ตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (การปรับ ครม. 8 กุมภาพันธ์ 2546) นับเป็นการ "ลองผิด ลองถูก" โดยแท้ ทั้งที่นายพงศ์เทพมีความสันทัดในงานบริหารกระบวนการยุติธรรม หาได้มีความสันทัดในงานบริหารเศรษฐกิจไม่

แม้ว่าสังคมการเมืองไทยจะแปรเปลี่ยนสู่ระบบทวิพรรค ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 แต่การที่ พ.ต.ท.ทักษิณ มีคณะรัฐมนตรีถึง 6 คณะในช่วงเวลาเพียง 2 ปี แสดงให้เห็นว่า ระบบทวิพรรคมิได้เกื้อกูลให้สังคมการเมืองไทยมีเสถียรภาพดีไปกว่าระบบพหุพรรคชนิดสิ้นข้อสงสัย ในระบบพหุพรรค ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเป็นตัวแปรสำคัญที่ส่งผลอนเสถียรภาพของรัฐบาล แต่ความขัดแย้งภายในพรรคไทยรักไทยเป็นตัวแปรที่ส่งผลอนเสถียรภาพของรัฐบาลทักษิณ บัดนี้ ประชาสังคมไทยได้รับทราบจากปาก ร.ต.อ.ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ว่า พ.ต.ท.ทักษิณปรับคณะรัฐมนตรีเพื่อเครือญาติ

พ.ต.ท. ทักษิณ พยายามแสดงตนเป็น Strong Prime Minister มิใช่เพียงด้วยการใช้อำนาจในการปรับคณะรัฐมนตรีด้วยความถี่สูงยิ่ง หากยังใช้อำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย และถอดถอนข้าราชการอีกด้วย บรรดาผู้นำข้าราชการที่ไม่ "เข้าตา" นายกรัฐมนตรี อาจถูกถอดถอนและโยกย้ายจากตำแหน่งได้โดยง่าย ทั้งนี้ด้วยข้อหาไม่สนองนโยบายรัฐบาลภายใต้รัฐบาลพรรคไทยรักไทย ตลาดข้าราชการเป็นตลาดของผู้ซื้อ หากผู้ขาย (ข้าราชการ) ไม่สนองตอบความต้องการของผู้ซื้อ (รัฐบาล) ผู้ขายอาจไม่มีที่ยืนในระบบราชการ รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแสดงให้เห็นโดยชัดเจนว่า ข้าราชการที่ได้ดิบได้ดีเป็นพิเศษ ล้วนปฏิบัติราชการสนองนโยบายรัฐบาลทั้งสิ้น

Strong Government ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ทำให้ผู้นำข้าราชการสิ้นฐานะการเป็น "ผู้ประกอบการนโยบาย" (Policy Entrepreneurs) หรือผู้ผลิตนโยบาย รัฐบาลทำหน้าที่ผลิตนโยบายเอง ข้าราชการมีฐานะเป็นเพียงผู้ปฏิบัติ รัฐบาลทักษิณรุกคืบเข้าไปกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาและนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งเดิมอยู่ในบริมณฑลแห่งอำนาจของกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (Technocrats)

คำถามพื้นฐานมีอยู่แต่เพียงว่า พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็น Strong Prime Minister ที่ดีเพียงใด