

ประชาธิปไตย เติบโต การ ความล้มเหลวของระบบตลาด¹

ณัฐพงศ์ ทองภักดี

บทความชิ้นนี้ไม่เกี่ยวอะไรโดยตรงกับการรัฐประหาร 19 กันยายน เป็นบทความกรณีทั่วไป อ่านเมื่อใดก็ได้ตามอารมณ์ ไม่เฉพาะในช่วงที่มีรัฐประหาร

ประชาธิปไตย กับเผด็จการ คนทั่วไปคงมองออกว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกันอย่างไร แต่เจ้าของระบบนี้ไปเกี่ยวอย่างไรกับระบบตลาด อันนี้ภาพอาจจะมัวไม่ชัด ทั้งที่จริงแล้วเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันสูง และถ้ามองความสัมพันธ์ออกก็จะช่วยให้เข้าใจระบอบการเมืองการปกครองได้ดีขึ้น

ประเด็นสำคัญของบทความนี้คือ ระบอบการปกครองประเทศโดยทั่วไป มีความล้มเหลวของระบบตลาด(Market Failure)อยู่ในตัว คือถ้าปล่อยอย่างเสรีจะทำให้การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์สูงสุด ต้องมีการอภิบาล(Governance)ที่เหมาะสม การออกแบบระบบการปกครองจึงมีความสำคัญและมีประเด็นทางเศรษฐศาสตร์อยู่น้อย ไม่ใช่เป็นเรื่องทางรัฐศาสตร์หรือกฎหมายเท่านั้น

ในการปกครองประเทศ เรายุ่กก็คงอยากปกครองด้วยตนเอง จะได้ถูกใจเรา เหมือนเราเป็นเจ้าของบ้านปกครองบ้านเราเอง แต่ประชาชนเป็นล้านๆคน จะเป็นผู้ปกครองกันหมดได้อย่างไร เราก็ต้องมีคนปกครองแทนเราเป็นธรรมดา เป็นการมอบอำนาจคนไปทำการแทนประชาชน มองได้ว่าระบอบการปกครองจึงเป็นการจัดการให้มีตัวแทนไปทำงานแทนประชาชนในการบริหารกิจการบ้านเมือง ซึ่งแน่นอนว่าระบบการปกครองมีหลายรูปแบบทั้งทฤษฎีและการปฏิบัติ แต่เนื้อหาหลักคืออย่างที่ว่านี้

หากจะมองอย่างง่าย ๆ ให้ใกล้ตัว ก็คล้ายกรณีของธุรกิจ บริษัทมีเจ้าของคือผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นมีเป็นจำนวนมาก เป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ก็อาจจะเรียกว่ามีผู้ถือหุ้นมหาศาล การบริหารจึงต้องมีผู้บริหารทำหน้าที่แทนผู้ถือหุ้น

อีกตัวอย่างที่น่าจะคุ้นกัน คือ เหล่าดารานักกีฬาต้อง มีตัวแทนหรือผู้จัดการทำหน้าที่ติดต่อทางธุรกิจ ดูแลผลประโยชน์ทางการเงินแทนเจ้าตัว

ทั้งลักษณะที่กว้างระดับประเทศ หรือระดับย่อยกรณีธุรกิจหรือดารา ทางเศรษฐศาสตร์บอกว่ามักจะมีปัญหาเจ้าของกับตัวแทน (Principal-Agent Problem) ทำให้ระบบตลาดล้มเหลว

ปัญหาที่ว่าจะเกิดเมื่อตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของ มีวัตถุประสงค์ของตนเองต่างจากเจ้าของ และมักจะมุ่งประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าประโยชน์ของเจ้าของ ที่สำคัญคือมีปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล(Asymmetric Information) ตัวแทนนี้จะมีข้อมูลมากกว่าเจ้าของ เช่น ผู้จัดการของดาราจะรู้ว่าสัญญาที่ทำเป็นอย่างไร มีเงินรายได้เท่าไร การลงทุนให้ผลตอบแทนเท่าไร ดาราต้องมีข้อมูลน้อยกว่าเพราะไม่มีเวลา (ถ้ามีเวลาจัดการเอง คงไม่ต้องมีตัวแทน ตั้งแต่แรก)

¹ ลงพิมพ์ใน Post Today ตุลาคม 2549

บริษัทก็มีลักษณะเดียวกันคือ ผู้บริหารบริษัทมีข้อมูลเกี่ยวกับกิจการบริษัทมากกว่าผู้ถือหุ้น เพราะทำอยู่ทุกวัน รู้ว่าลงทุนอะไรไป ท่างบประมาณอย่างไร จัดซื้อของจากใครอย่างไร ผู้ถือหุ้น บางส่วนขยันหน่อยก็จะรู้อ่างจากรายงานบริษัท ส่วนใหญ่คงไม่รู้อะไรมาเอาแต่รอรับเงินปันผล จากบริษัท

จึงไม่น่าแปลกใจว่า เราจะพบว่าบ่อยๆว่าผู้จัดการ โกงเงินคารา(อย่างที่มีข่าวกรณีพิพาท ของคุณหมึกแดงกับผู้จัดการส่วนตัว) ผู้บริหาร โกงเงินบริษัทหรือให้ผลตอบแทนแก่ตนเองมากกว่า ที่ควรจะได้ ระบบตลาดเสรีจึงล้มเหลวที่ไม่สามารถทำให้ประโยชน์ของเจ้าของได้รับสูงสุดตามที่ ควรจะเป็น หรือถ้าจะศัพท์เศรษฐศาสตร์คือ การจัดสรรทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ ไปใช้ในที่ไม่ ควรจะใช้

ลักษณะปัญหานี้จึงจำเป็นต้องมีการกำกับดูแล ที่ทำให้ตัวแทนต้องทำตามวัตถุประสงค์ของ เจ้าของ ไม่เอาเปรียบเจ้าของจากการรู้ข้อมูลที่มากกว่า ระบบกำกับดูแลอาจจะอยู่ในรูปของสัญญา ควบคุมพฤติกรรม การมีระบบตรวจสอบ หรือถ้าเป็นบริษัทคือการทำที่มีหลักบรรษัทภิบาล (Corporate governance) ปกป้องผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย(Stakeholders)

ในกรณีการปกครองประเทศ ระบอบประชาธิปไตย ปกติใช้การเลือกตั้งให้ันการเมืองไป ครองประเทศแทนประชาชน ประชาชนจึงเป็นเจ้าของ ส่วนนักการเมืองหรือรัฐบาลเป็นตัวแทน ปัญหาที่มีอยู่โดยธรรมชาติก็ว่าได้คือ ประชาชนคงต้องการความอยู่ดีดีกิน ความมั่นคง การมี อิศรเสริภาพ ส่วนนักการเมืองหรือรัฐบาลก็คงไม่ขัดที่ประชาชนต้องการเช่นนั้น แต่ก็คงมี ผลประโยชน์ส่วนตัวที่คิดถึง เช่น การเลือกตั้งครั้งต่อไป ความมั่นคงทางการเงินของตนเองหรือ กลุ่มการเมือง ความมีหน้ามีตา การสนับสนุนพวกพ้อง

เป้าหมายของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของกับเป้าหมายของฝ่ายการเมืองที่เป็นตัวแทนจึงอาจ ไม่ตรงกัน (มองในแง่ร้ายหน่อยคือไม่มีทางตรงกัน) ที่สำคัญคือ ฝ่ายปกครอง(ตัวแทน) ย่อมมีข้อมูล มากกว่าประชาชน (เจ้าของ) ระบบตลาดเสรีจึงล้มเหลว ทรัพยากรแทนที่จะจัดสรรตามความ ต้องการของประชาชน กลับไปเป็นตามฝ่ายการเมือง เราจึงได้ยินทุกยุคทุกสมัยเรื่องการฉ้อราษฎร์ บังหลวง การคอร์รับชั่นเชิงนโยบาย นโยบายประชานิยม (สองเรื่องหลังนี้มีมานานแล้ว ไม่ว่าจะใคร เป็นรัฐบาล เพียงแต่มาอิตศัพทน์ในช่วงนี้)

มาถึงตอนนี้อาจมีใครมองข้ามข้อสรุปไปว่าอย่างนี้ประชาธิปไตยใช้ไม่ได้ เพราะมีปัญหา เจ้าของกับตัวแทนเป็นธรรมชาติ ว่าไปก็มีส่วนถูก ประชาธิปไตยที่ไม่มีกฎเกณฑ์ที่ดีใช้ไม่ได้จริงๆ ดังนั้นประชาธิปไตยจะต้องมาพร้อมกับกฎเกณฑ์ที่จะขจัดหรืออย่างน้อยบรรเทาปัญหา นี้ กฎหมาย รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือสำคัญ เพราะเป็นกรอบใหญ่ที่ออกแบบระบบให้ประชาชนมีโอกาสเลือก ผู้แทนที่ดีมาบริหารประเทศ เมื่อบริหารแล้วทำไม่ได้ตามวัตถุประสงค์ก็จะต้องมีระบบให้ปลดออก ได้ ไม่ว่าจะจากอำนาจสภาหรือองค์กรรูปแบบอื่น รัฐธรรมนูญฉบับ 2540 จะเป็นฉบับที่พยายามจะ

แก้ปัญหาหนักมาก จึงมีกฎเกณฑ์การเลือกตั้งที่เปลี่ยนจากเดิมมาก รวมทั้งมีองค์กรอิสระมากำกับฝ่ายปกครองด้วย

นอกจากกฎหมายแล้ว กลไกประชาธิปไตยโดยส่วนอื่นก็จะต้องมีบทบาทในการกำกับผู้ปกครองให้รักษาผลประโยชน์ของประชาชน ความเป็นอิสระในการออกความเห็นหรือเคลื่อนไหวของสื่อมวลชน องค์กรสาธารณะประโยชน์ นักวิชาการ นักศึกษา ชุมชน จึงมีส่วนสำคัญในการกำกับดูแลพฤติกรรมของตัวแทนเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของเจ้าของได้

ระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไปจึงมีกลไกที่จะจัดการปัญหานี้ได้ เพราะมีทั้งระบบกฎหมายและเสรีภาพในการแสดงออกทางการเมือง ส่วนจะดีมากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับการออกแบบระบบ และการปฏิบัติ หากยังไม่ดีก็ปรับปรุงกันได้เรื่อยๆ

แล้วระบบเผด็จการซึ่งมักจะมาจากรัฐประหาร(คงมีข้อยกเว้นบ้างอย่างสิงคโปร์ หรือจีน) มีปัญหาเจ้าของ-ตัวแทนมีหรือไม่ ก็คงจะพอเห็นได้ว่ามีอยู่ เพราะผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จก็คงจะมี agenda หรือวัตถุประสงค์ของตัวเองอยู่ ทุกครั้งที่มีการรัฐประหารก็แสดงว่าบ้านเมืองมีปัญหาอย่างใดอย่างหนึ่ง(อย่างน้อยในใจของผู้ก่อการ) แล้วการรัฐประหารก็เข้ามาแก้ปัญหา เป็นการคิดและดำเนินการเป็นตัวแทนการแก้ไขปัญหา(เพื่อประชาชน) ซึ่งถ้าโชคดีวัตถุประสงค์ที่ว่านี้ก็จะตรงกับของประชาชนได้ ผู้ปกครองในระบบนี้มีความได้เปรียบด้านข้อมูล โดยประชาชนจะมีกลไกตรวจสอบน้อย(หรือไม่มีเลย) ผู้บริหารจึงมีอำนาจในการบริหารตามวัตถุประสงค์ของตนเองสูง

ถ้ามองจากอดีตวัตถุประสงค์คงไม่ตรงกันนัก รัฐบาลจากรัฐประหารในช่วง 2500-2516 คงจะไม่ได้เป็นตัวแทนที่ดีประชาชนเท่าไร เพราะต้องมีการยึดทรัพย์จากข้อหาเรื่องฉ้อราษฎร์บังหลวงกันในเวลาต่อมา รวมทั้งต้องมีการขับไล่ด้วยพลังประชาชนในกรณี 14 ตุลาคม กรณีรัฐประหารของ รสช. รัฐบาลไม่ได้มีปัญหาอะไรมาก แต่กลุ่มผู้ก่อการรัฐประหารคงไม่ได้ทำตามความต้องการประชาชนจนต้องเกิดกรณีพฤษภาทมิฬ

ดังนั้นการที่มีรัฐบาลเผด็จการ(จากรัฐประหาร) โดยระบบแล้วไม่มีเครื่องมือที่จะแก้ปัญหาเจ้าของและตัวแทนได้ หากจะไม่มีปัญหาหรือมีน้อยก็เรียกว่าเป็นเพราะโชคดี ที่เราได้กลุ่มผู้ปกครองที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จ ที่เข้าใจและต้องการสนองตอบความต้องการของประชาชนทุกกลุ่ม ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่วนตัว อย่างไรก็ตาม รัฐบาลระบบนี้ไม่มีความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อประชาชน ต่างกับรัฐบาลจากการเลือกตั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountability) ต่อประชาชนไม่มากนักน้อย

มุมมองด้านนี้ของเศรษฐศาสตร์ จึงเห็นว่าระบบประชาธิปไตยเป็นระบบที่แก้ปัญหาหนักได้ โดยอาศัยฝีมือมากกว่าโชค คือใช้ฝีมือการออกแบบรัฐธรรมนูญ กฎหมายต่างๆ ที่จะกำกับดูแลฝ่ายปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการให้เสรีภาพทางการเมือง (ภายใต้กรอบอันควร) ของสื่อและมวลชน หากจะแก้ปัญหานี้ ทางเลือกของประชาชนในฐานะเจ้าของคงต้องสร้างระบบ

ประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง ทำให้เรามีตัวแทนที่ทำเพื่อประโยชน์ของเจ้าของได้ (แม้ว่าตัวแทนอาจมีวัตถุประสงค์ไม่ตรงกับเจ้าของนักก็ตาม)

ส่วนระบบที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยคงเป็นทางเลือกแบบบังคับ ถ้ามีแล้วก็คงจะให้สั้นที่สุด หวังว่าจะเป็นโอกาสสร้างระบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ และขอให้ในอนาคตข้างหน้าไม่มีระบบเช่นนี้อีก