

สภาผู้แทนราษฎร กับกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยเป็นกระบวนการที่ถูกครอบงำโดยข้าราชการ จนนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า ระบบการเมืองการปกครองของไทยเป็นระบบ “เสรีประชาธิปไตย” หรือ “อำมาตยาธิปไตย” กล่าวคือ ข้าราชการเป็นใหญ่ในแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับผู้บริหารและขุนนางนักวิชาการ (Technocrats) สามารถกำหนดนโยบายเศรษฐกิจและเลือกใช้มาตรการต่างๆ อันมีผลกระทบต่อสวัสดิการของทวยราษฎร์

การที่ข้าราชการสามารถมีบทบาทครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเป็นปรากฏการณ์ที่ชัดเจนนับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี 2475 เป็นต้นมา บทบาทดังกล่าวนี้ยิ่งโดดเด่นมากขึ้นในช่วงที่มีการปกครองแบบเผด็จการ แม้ในช่วงที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลจะมีบทบาทอยู่บ้างในการผลักดันนโยบายเศรษฐกิจบางนโยบาย แต่นโยบายเศรษฐกิจส่วนใหญ่ยังคงเป็นผลผลิตของขุนนางนักวิชาการอยู่นั่นเอง

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 มีผลบังคับใช้ พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสามารถถือตัวขึ้นมามีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในระดับหนึ่ง แม้จะเป็นบทบาทอันจำกัดก็ตาม บทบาทของทีมนโยบายเศรษฐกิจแห่งพรรคกิจสังคม อันมีนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นผู้นำในรัฐบาลเปรม 1 นับเป็นอุทาหรณ์ของความซื่อๆ อย่างไรก็ตาม ในขณะที่พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลสามารถมีบทบาทมากขึ้น แต่สภาผู้แทนราษฎรกลับไม่มีบทบาทอันสำคัญในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเลย

อุปสรรคของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ

ภายใต้โครงสร้างและกลไกที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ขุนนางนักวิชาการสามารถกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอันมีผลกระทบอย่างมหาศาลต่อชะตากรรมของประชาราษฎร์ โดยที่ผู้รับชะตากรรมไม่มีสิทธิมีเสียงใดๆ ในการตัดสินใจเลย เมื่อระบบเศรษฐกิจไทยก้าวสู่เส้นทางที่มีการวางแผนจากส่วนกลางตามกลยุทธ์การจำเรียดเติบโตที่ไม่สมดุล โดยเน้นการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมานั้น การตัดสินใจเลือกเส้นทางพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนี้เป็นการตัดสินใจร่วมกันระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองกับขุนนางนักวิชาการ โดยได้รับ

อิทธิพลทางความคิดจากธนาคารโลกและรัฐบาลอเมริกัน แต่เกษตรกรซึ่งต้องรับชะตากรรมจากกลยุทธิ์การพัฒนาดังกล่าวนี้กลับไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจแต่ประการใดไม่

สองทศวรรษต่อมา เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ตัดสินใจทุ่มพัฒนาอุตสาหกรรมหนักตามแผนพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก การตัดสินใจดังกล่าวนี้ก่อเกิดขึ้นจากหมุ่ขุนนางนักวิชาการที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ โดยที่พระราชารัฐซึ่งต้องรับผลพวงของการตัดสินใจครั้งนี้กลับไม่มีสิทธิไม่มีเสียงใดๆ ความแตกต่างสำคัญระหว่างกรณีทั้งสองนี้ ก็คือ เมื่อรัฐบาลตกลงใจเลือกกลยุทธิ์การจำเริญเติบโตที่ไม่สมดุลในปี 2504 นั้น การเมืองการปกครองอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการเต็มใบ แต่เมื่อรัฐบาลตัดสินใจเดินเครื่องโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ดนั้น ระบอบเผด็จการครึ่งใบกำลังครอบงำสังคมเศรษฐกิจไทยอยู่ สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถมีบทบาทในการตัดสินใจแทนทวยราษฎรแต่ประการใด

อับลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในประเทศไทยจึงอยู่ที่กระบวนการดังกล่าวนี้ไม่เปิดโอกาสให้ประชารัฐมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม นโยบายเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นผลพวงของการสนองตอบระหว่างขุนนางนักวิชาการและผู้มีอำนาจทางการเมืองกับกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่างๆ

การก่อกันต่างประเทศภาวะของชนรุ่นหลัง

การก่อกันต่างประเทศเป็นกรณีอุทาหรณ์อีกกรณีหนึ่งที่บ่งชี้ถึงอับลักษณะของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลใช้วิธีการออกกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังในการก่อกันต่างประเทศในนามของรัฐบาล มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 มีบทบัญญัติโดยชัดเจนว่า การกู้เงินจากต่างประเทศจักต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ขณะเดียวกันก็มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ทำหน้าที่กลั่นกรองและจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ต้องการใช้เงินกู้ต่างประเทศ โดยที่กรรมการเกือบทั้งหมดเป็นขุนนางนักวิชาการ การก่อกันต่างประเทศไม่เพียงแต่จะสร้างภาวะแก่ชนรุ่นหลังเท่านั้น หากทว่ายังอาจเปิดช่องให้รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นเจ้าหนี้เข้ามาแทรกแซงกิจการภายในได้อีกด้วย แต่การตัดสินใจเกี่ยวกับการกู้เงินจากต่างประเทศกลับเป็นกิจกรรมที่จำกัดอยู่ในหมุ่ชนชั้นปกครอง โดยที่ราษฎรมิได้มีส่วนร่วมด้วยแต่ประการใดไม่ จริงอยู่ แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะมีโอกาสในการพิจารณาร่างกฎหมายให้อำนาจกระทรวงการคลังในการก่อกันต่างประเทศ แต่สภาผู้แทนราษฎรกลับไม่มีโอกาสในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการที่ต้องการใช้เงินกู้ต่างประเทศ ทั้งไม่สามารถแสดงมติวินิจฉัยว่า โครงการใดบ้างที่สมควรใช้เงินกู้ และโครงการใดบ้างไม่สมควร

กู้เงินจากต่างประเทศ ความข้อนี้เน้นว่าแตกต่างจากการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจวินิจฉัยอยู่บ้าง

การที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการก่อหนี้ต่างประเทศ โดยปราศจากการควบคุมกำกับอย่างมีประสิทธิภาพ ได้เปิดช่องให้มีการก่อหนี้ต่างประเทศอย่างหละหลวม ทั้งนี้ปรากฏว่า การก่อหนี้ต่างประเทศหลายต่อหลายครั้งกระทำโดยที่ยังมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในบางกรณี เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เจรจากู้เงินจากต่างประเทศได้รับเงินค่านายหน้าโดยไม่สมควร นอกจากนี้ การจ่ายในโครงการเงินกู้หลายต่อหลายโครงการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ความตกลงระหว่างประเทศ ความตกลงของใคร?

ในปัจจุบัน ฝ่ายบริหารสามารถทำความตกลงระหว่างประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องได้ขอความเห็นชอบฝ่ายนิติบัญญัติ การณ์ปรากฏต่อมาว่า การทำความตกลงหรือสัญญาระหว่างประเทศหลายต่อหลายครั้งได้สร้างผลกระทบต่อมหาดศาลต่อสวัสดิการของปวงชนชาวไทย ในปี 2523 นายตามใจ ขำภโต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ลงนามในความตกลงเบื้องต้นที่จะจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังไปกลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรป ผลจากการลงนามในความตกลงเบื้องต้นดังกล่าวนี้ก็คือ ราคาผลิตภัณฑ์มันสำปะหลังภายในประเทศไทยตกต่ำลงอย่างมาก ซึ่งสร้างความทุกข์เข็ญแก่ชาวไร่อย่างสุดพรรณนา ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ การลงนามในความตกลงเบื้องต้นดังกล่าวนี้ สภาผู้แทนราษฎรหาได้มีส่วนรับรู้แต่ประการใดไม่ ในปี 2528 นายโกศล ไกรฤกษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ได้ลงนามในความตกลงเบื้องต้นอีกฉบับหนึ่งซึ่งมีผลในการจำกัดการส่งออกมันสำปะหลังจากประเทศไทยไปยังกลุ่มประเทศประชาคมเศรษฐกิจยุโรปเช่นกัน การลงนามในความตกลงเบื้องต้นดังกล่าวนี้ กระทำในขณะที่ยังมิได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

สภาผู้แทนราษฎร สถาบันไร้อำนาจ ?

ตัวอย่างกรณีต่างๆที่กล่าวข้างต้นนี้ได้บ่งชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนและความหละหลวมของกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ ข้อที่เห็นได้โดยชัดเจนยิ่งก็คือ สภาผู้แทนราษฎรหาได้มีบทบาทใดๆในกระบวนการซึ่งมีส่วนกำหนดชะตากรรมของประชากรราษฎรจำนวนมากนี้ ก่อนที่เราจะกล่าวหาว่า สภาผู้แทนราษฎรเป็นสถาบันไร้อำนาจ สมควรที่จะพิจารณาดูว่า สภาผู้แทนราษฎรมีข้อจำกัดในการแสดงบทบาทอะไรบ้าง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 กำหนดวงกรอบการแสดงบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรอย่างจำกัดยิ่ง วงกรอบดังกล่าวนี้จะเห็นได้จากบทบัญญัติต่างๆดังต่อไปนี้

ประการแรก แม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถนำเสนอนโยบายเศรษฐกิจด้วยการตรากฎหมาย แต่อำนาจนิติบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎรก็ถูกคานโดยอำนาจของวุฒิสภาซึ่งรัฐบาลเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้วุฒิสภามีอำนาจยับยั้งร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร หรือเตะถ่วงการตรากฎหมายใดๆได้ (มาตรา 128 - 130)

ประการที่สอง ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ความยุ่งยากจะมีมากขึ้นไปอีก เพราะต้องได้รับคำรับรองของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 125 ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่ข้อใดข้อหนึ่ง

(1) การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร

(2) การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน

(3) การกู้เงินหรือการค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้

(4) เงินตรา

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกือบจะไม่มีโอกาสที่จะนำเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจเลย

ประการที่สาม ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติได้ในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (มาตรา 133)

(1) เงินสงฆ์ใช้ตั้งเงินกู้

(2) ดอกเบี้ยเงินกู้

(3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดวงกรอบจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างเข้มงวด การกำหนดวงกรอบดังกล่าวนี้ ส่วนหนึ่งก็เพื่อให้ข้าราชการ (ทั้งทหารและพลเรือน) สามารถรอบังภาระของการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจอย่างเต็มที่ อีกส่วนหนึ่งก็เนื่องจากมีความไม่ไว้วางใจนักการเมือง โดยเกรงว่า หากปล่อยให้สภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ อาจสร้างหายนภัยแก่ระบบเศรษฐกิจได้โดยง่าย การที่รัฐธรรมนูญจำกัดอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรในการเสนอร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงินก็ดี และอนุญาตให้

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอญัตติขอลดวงเงินงบประมาณรายจ่าย แต่ไม่อนุญาตให้เสนอเพิ่มวงเงินดังกล่าวก็ดี ล้วนแล้วแต่สะท้อนให้เห็นถึงความเกรงกลัวดังนี้

เสียงของประชาชนย่อมเป็นเสียงสวรรค์

กระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจในปัจจุบันเป็นกระบวนการที่ไม่เคารพสิทธิพื้นฐานและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชน ทั้งนี้ปรากฏว่า ทวยราษฎร์หาได้มีสิทธิมีเสียงในการร่วมตัดสินใจในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจแต่ประการใดไม่ ทั้งๆที่เป็นผู้ประสบชะตากรรมจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล เอกชนที่จะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจจำกัดเฉพาะแต่กลุ่มพ่อค้านายทุน ซึ่งสร้างแรงกดดันต่อรัฐบาลผ่านสมาคมการค้าต่างๆ หรือเรียกร้องผลประโยชน์โดยตรงจากรัฐบาลผ่านคณะกรรมการร่วมภาครัฐบาลกับเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ (กรอ.) แต่สำหรับกสิกรและผู้ใช้แรงงานเกือบจะไม่มีอิทธิพลใดๆ ในเรื่องนี้

ในขณะที่ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมโดยตรงในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ สภาผู้แทนราษฎรก็น่าจะปฏิบัติหน้าที่แทนในเรื่องนี้ แต่การณ์ก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้กำหนดวงกรอบจำกัดบทบาทของสถาบันดังกล่าวนี้ การจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเกิดจากความไม่ไว้วางใจนักการเมือง แต่การปล่อยให้ฝ่ายบริหารและขุนนางนักวิชาการครอบงำกระบวนการดังกล่าวนี้เปิดช่องให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ และในหลายต่อหลายกรณีได้สร้างความเสียหายอย่างมหาดศาลแก่สังคมเศรษฐกิจไทย

บัดนี้ อาจถึงเวลาแล้วว่กระมังที่จะต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจไปในทางที่เคารพสิทธิการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประชาชนและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของทวยราษฎร์มากยิ่งขึ้น การเปิดโอกาสให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้นเป็นทางออกที่พึงพิจารณา เพราะบัดนี้ การณ์ได้ปรากฏแล้วว่า คุณภาพและความรับผิดชอบของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีมากขึ้น ในขณะที่การใช้อำนาจอันมิชอบและความฉ้อฉลของฝ่ายบริหารและขุนนางนักวิชาการในกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจได้ปรากฏสู่สาธารณชนมากขึ้นเรื่อยๆ

สังคมจักไม่สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยสันติสุขและความเป็นธรรม หากชนชั้นปกครองยังไม่เคารพสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาและกำหนดชะตากรรมของสังคมนั้นๆ