

การดำเนินนโยบายแบบปิด :

บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523-2525

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เมื่อมรสุมแห่งวิกฤติการณ์เงินคดคลังเริ่มก่อตัวขึ้นในปี 2523 มีคนเพียงไม่กี่คนที่ได้รับรู้ปัญหานี้ นับเป็นเรื่องน่าประหลาดที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินจนกระทั่งเงินคดคลังส่วนที่เป็นสมบัติของแผ่นดินหมดสิ้นไป มีหน้าซ้ำยังนำเงินที่มีผู้ฝากไว้กับคลังแผ่นดินไปใช้จ่าย จนไม่สามารถชำระคืนเมื่อถูกทวงถาม แต่มีเฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งของธนาคารแห่งประเทศไทยและกระทรวงการคลังเท่านั้นที่มีโอกาสรับรู้ปัญหา ราษฎรคนเดินถนนไม่มีโอกาสที่จะรับรู้ปัญหาดังกล่าวนี้

หลายคนเชื่อว่า แม้แต่คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในยุครัฐบาลเปรม 1 ก็ไม่ทราบว่า วิกฤติการณ์เงินคดคลังกำลังก่อตัวขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง เมื่อนายไพจิตร เอื้อทวิกุล เปลี่ยนสถานะจากที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีมาเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 จึงรู้สึกตกใจเป็นอันมากที่ได้ทราบว่า สุานะแห่งเงินคดคลังของรัฐบาลกำลังอยู่ในขั้นวิกฤต หนึ่งปีให้หลัง นายไพจิตรจึงได้เปิดเผยว่า เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในเดือนมีนาคม 2524 นั้น เงินคดคลังเหลืออยู่เพียง 925 ล้านบาท (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525) ส่วนนายสมหมาย สุนทรະกุลก็เปิดเผยในภายหลังว่า ในขณะที่เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2524 "... ปัญหาแรกที่ผมเข้ามาเจอเวลานั้น คือ ปัญหาเงินคดคลังไม่มีจ่ายเลย..." (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 20 เมษายน 2526)

การดำเนินนโยบายแบบปิด : มรดกของระบอบเผด็จการ

เราอาจเรียกลักษณะการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยในปัจจุบันว่า การดำเนินนโยบายแบบปิด ปรัชญาพื้นฐานของการดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวนี้ก็คือ ชนชั้นปกครองเท่านั้นที่มีเอกสิทธิ์ในการรับรู้ปัญหาของบ้านเมืองและมีเอกสิทธิ์ในการแก้ปัญหาของบ้านเมือง ราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครองหาได้มีสิทธิดังกล่าวนี้แต่ประการใดไม่

ด้วยเหตุนี้เอง ราษฎรจึงถูกปิดหูปิดตา และไม่มีโอกาสรับรู้ข่าวสารเกี่ยวกับบ้านเมืองที่ถูกต้องและสมบูรณ์ ในบางกรณี รัฐบาลกลับเป็นผู้บิดเบือนข่าวสารต่างๆเสียเอง เมื่อสหรัฐอเมริกาเข้ามาตั้งฐานทัพในประเทศไทยเพื่อทำสงครามอินโดจีนในช่วงปี 2508-2509 ผู้นำของ

รัฐบาลไทยต่างพากันปฏิเสธเสียงแข็งว่า หาได้มีฐานทัพดังกล่าวนี้แต่ประการใดไม่ แต่ข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏในเวลาต่อมาว่ามีฐานทัพดังกล่าวนี้จริง

การปิดหูปิดตาราษฎรยังเห็นได้จากการที่รัฐบาลไม่ยินยอมให้มีการถ่ายทอดการอภิปรายในรัฐสภาทางวิทยุกระจายเสียง นอกจากนี้ การลิดรอนเสรีภาพในการเสนอข่าวของหนังสือพิมพ์ก็ดี และการที่รัฐบาลควบคุมการเสนอข่าวทางโทรทัศน์อย่างเข้มงวดก็ดี เหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปิดหูปิดตาประชาชน

การปิดหูปิดตาราษฎรเป็นพฤติกรรมของรัฐบาลในระบบอบเผด็จการ ซึ่งผู้ปกครองไม่มีความเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชน ผู้ปกครองถือว่า ประชาชนโง่เขลาเกินกว่าที่จะรับรู้ปัญหาของบ้านเมือง และประชาชนไม่มีความรู้ความสามารถในการแก้ปัญหาของประเทศชาติ ด้วยเหตุนี้เอง จึงได้มีการลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาของประชาชน และสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประชาชน

วิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523 – 2525

วิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523-2525 เกิดจากพฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเงินคดคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทมาใช้จ่ายในโครงการการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 โดยที่มิได้หาเงินชดเชยคลังแผ่นดิน

แต่ในการสร้างความชอบธรรมในการนำเงินคดคลังออกมาใช้ รัฐบาลกลับมิได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลได้ใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 ในการสร้างความชอบธรรมที่จะนำเงินคดคลังออกมาใช้ แต่ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” จำต้องเป็นมติของรัฐสภาซึ่งได้ตราไว้เป็นพระราชบัญญัติ เพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาอย่างรอบคอบก่อนที่จะให้ความเห็นชอบ แต่การกลับปรากฏว่า รัฐบาลใช้วิธีออก “พระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523” ซึ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

การนำเงินคดคลังออกมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นับเป็นตัวอย่างของการดำเนินนโยบายแบบปิดเป็นอย่างดี การที่รัฐบาลหลีกเลี่ยงไม่นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ก็เพราะไม่ต้องการให้ประชาชนได้มีโอกาสรับรู้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลนั่นเอง แต่การดำเนินนโยบายแบบปิดนี้เอง กลับทำให้วิกฤติการณ์เงินคดคลังซึ่งเริ่มก่อตัวขึ้นในปี 2523 มีความร้ายแรงมากกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลมิได้พิจารณาสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบด้านและมีได้วางแผนทางการคลังอย่างรอบคอบ

แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้แจ้งว่า ในทันทีที่การจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 แล้วเสร็จ พรรคกิจสังคมซึ่งร่วมรัฐบาลและกุมบังเหียนการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญผลักดันให้รัฐบาล

ดำเนินนโยบายผันเงิน โดยเปลี่ยนชื่อเป็นโครงการสร้างงานในชนบท แต่ข้อเสนอที่จะนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทมาใช้จ่ายในโครงการนี้ได้รับการคัดค้านจากคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีกลับเออออห่อหมกกับทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เนื่องจากเป็นระยะข่าวใหม่ปลามัน และตัวนายกรัฐมนตรีเองก็ไม่มีความรู้เกี่ยวกับระบบเงินคงคลัง

ความขัดแย้งระหว่างทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมกับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีในกรณีนี้เป็นเรื่องภายใน ซึ่งไม่ปรากฏข่าวเล็ดลอดสู่สาธารณชน ประชาชนไม่มีโอกาสได้รับรู้ข้อโต้แย้งและเหตุผลของทั้งสองฝ่าย จวบจนกระทั่งมรสุมแห่งวิกฤติการณ์เงินคงคลังก่อตัวขึ้น

ในยุครัฐบาลเปรม 2 เมื่อคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้รับทราบปัญหาวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ที่ปรึกษาบางคนดำริที่จะดำเนินคดีกับทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมในรัฐบาลเปรม 1 ในฐานะที่มีส่วนสร้างวิกฤติการณ์เงินคงคลัง บางคนเห็นว่า วิธีการนำเงินคงคลังออกมาใช้เป็นไปอย่างผิดกฎหมาย แต่บางคนก็เห็นว่า กรณีนี้ยากที่จะเอาผิดได้ อย่างไรก็ตามไม่ปรากฏแน่ชัดว่า คณะที่ปรึกษาโดยส่วนรวมมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างไร

วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 เป็นผลพวงของการดำเนินนโยบายแบบปิด แม้แต่รัฐสภาก็มิได้รับรู้ ว่า รัฐบาลได้ผลาญเงินคงคลังไปอย่างไรบ้าง กว่าที่จะได้รับรู้ ก็ในช่วงเวลาที่วิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ได้ผ่อนคลายลงแล้ว และผู้ที่เปิดเผยเรื่องนี้ต่อรัฐสภาก็มิใช่อื่นไกล หากแต่เป็นนายไพจิตร เอื้อทวีกุล ซึ่งได้แถลงต่อรัฐสภาความตอนหนึ่งว่า

“... ที่ว่าเศรษฐกิจแฉ่นั้นเป็นความจริง เมื่อต้นปี 2524 ขณะนั้นเงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนเลยในประเทศไทย เรียกว่ารัฐบาลเข้ามาบริหารแบบไม่มีเงินเลย แต่จากการแก้ไขต่างๆ บัดนี้เราพ้นช่วงหายนะแล้วจึงเปิดเผยได้ ขณะนี้ความมั่นคงทั้งด้านการเงินการธนาคารมีอย่างเต็มที่...”

(ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525)

แม้แต่นักเศรษฐศาสตร์เสรีนิยมอย่างนายไพจิตรก็ยังมีความเห็น ว่า รัฐบาลไม่เพียงเปิดเผยให้ประชาชนได้ทราบว่า ระบบเศรษฐกิจกำลังเผชิญวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ เว้นแต่ว่าวิกฤติการณ์ดังกล่าวได้พ้นช่วงหายนะแล้วจึงเปิดเผยได้

บทเรียนจากการดำเนินนโยบายแบบปิด

ตลอดยุคสมัยรัฐบาลในระบอบเผด็จการ ราษฎรถูกลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมี

ลักษณะเป็นการดำเนินนโยบายแบบปิด โดยถือว่า การกำหนดนโยบายเป็นเรื่องของชนชั้นปกครอง ราษฎรผู้อยู่ในปกครองไม่มีสิทธิและหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้

วิกฤติการณ์เงินคังคัง 2523-2525 นับเป็นตัวอย่างอันดีที่สะท้อนให้เห็นข้อบกพร่องของการดำเนินนโยบายแบบปิด ภายใต้การดำเนินนโยบายลักษณะดังกล่าวนี้ ผู้บริหารนโยบายเศรษฐกิจจะไม่สามารถมีสารสนเทศที่สมบูรณ์เกี่ยวกับปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า การบริหารนโยบายเศรษฐกิจจำกัดวงกรอบให้เป็นอำนาจหน้าที่ของชนชั้นปกครองเท่านั้น เมื่อปรัชญาพื้นฐานของการบริหารนโยบายเศรษฐกิจเป็นเช่นนี้ การสื่อสารระหว่างราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครองกับรัฐบาลผู้ปกครองจึงไม่มี หรือมีจะนั้นก็มิอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ยิ่งในระบอบการปกครองแบบเผด็จการด้วยแล้ว กลไกในการสื่อสารดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏว่ามี

ในอีกด้านหนึ่งนั้น การดำเนินนโยบายแบบปิดอาจทำให้การกำหนดนโยบายที่ดี และการบริหารนโยบายที่ดี เป็นไปอย่างไม่รอบคอบและไม่รัดกุม หากการดำเนินนโยบายไม่มีลักษณะปิดตัวเองเช่นนี้ ผู้บริหารก็อาจได้รับประโยชน์จากปัญญาความคิดจากราษฎรผู้อยู่ใต้ปกครอง วิกฤติการณ์เงินคังคัง 2523-2525 เกิดจากความผิดพลาดในการคาดคะเนสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ และความไม่รอบคอบในการวางแผนทางการคลัง หากการดำเนินนโยบายไม่มีลักษณะปิดตัวเองมากเช่นนี้ การแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกันจะช่วยให้วิกฤติการณ์ดังกล่าวไม่ร้ายแรงมากเท่าที่ได้เกิดขึ้น

การดำเนินนโยบายแบบปิดเป็นมรดกของระบอบการปกครองแบบเผด็จการ บัดนี้ เราได้ก้าวสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว รัฐบาลควรจะเลิกลิดรอนสิทธิในการรับรู้ปัญหาและสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประชาชน รัฐบาลจักต้องเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชน อย่าได้ดูหมิ่นภูมิปัญญาของราษฎร ไม่มีอารยประเทศใดๆ ที่เจริญรุดหน้าโดยที่ไม่ยอมให้ราษฎรมีส่วนรับรู้และมีส่วนแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง

จงเลิกการดำเนินนโยบายแบบปิด

และหันมาดำเนินนโยบายแบบเปิด