

ปัญหาสภาพบังคับเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

**Problem of the Binding Force of the Directive Principle of State Economic
Policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist Era 2560
(2017)**

นิภัทรา ราชนา*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ**

บทคัดย่อ

รัฐธรรมนูญย่อมมีสภาพบังคับได้ด้วยในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดและด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีความสำคัญสำหรับประเทศไทยที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งประชาชนยังคาดหวังให้รัฐธรรมนูญสามารถสร้างกลไกช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศได้

โดยจากการศึกษาพบว่าแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีหลักการใช้เป็นกรอบดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน แนวนโยบายที่ได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงเป็นเพียงหลักการอย่างกว้าง เพื่อให้รัฐบาลและองค์กรของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีความยืดหยุ่นในการทำงาน และสามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้โดยไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้นแนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญจึงไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดชัดเจน ขณะเดียวกันมีความจำเป็นที่ต้องทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐเกิดผลขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเป็นหลักการอย่างกว้างเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับในอดีต ซึ่งยังคงหลักการความไม่มีสภาพบังคับที่เคร่งครัด กล่าวคือเป็นเพียงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินและการตรากฎหมาย

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้ยกระดับสภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ โดยกำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ และได้กำหนดเรื่องการ

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รักษาวินัยการเงินการคลัง ไว้ในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐซึ่งเคยเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งในหมวดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐได้กำหนดหลักการให้ประชาชนสามารถเร่งรัดติดตามหรือใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จากวิวัฒนาการของการสร้างกลไกสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเคร่งครัดมากขึ้นและลดลงบ้างขึ้นอยู่กับบริบทของการยกร่างรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ เพื่อสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจของประเทศให้มั่นคงและสร้างความอยู่ดีกินดีให้กับประชาชน รัฐธรรมนูญจึงต้องสร้างกลไกของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจให้แยกออกจากแนวนโยบายแห่งรัฐด้านอื่น ๆ การกำหนดให้มีสภาพบังคับในเรื่องการจัดทำภารกิจของรัฐด้านเศรษฐกิจจะทำได้ทำให้มีความชัดเจนและเคร่งครัดอย่างมีความเหมาะสม

ABSTRACT

The Directives Principle of State Policies in the Constitution of The Kingdom of Thailand Buddhist era 2560 which can be enforce as highness Law. That is the Rule of Law to define State duties to make public services. The provisions of The Directive Principles of State Policies are directive principles for State to enact law or determine the policies. For the Rule of Democracy, the Directive Principle of State Economic Policy is the fundamental issue to binding forces the rule for the Cabinet do relaxing in performing duties. At the same time, Directives Principle of State Economic Policy shall be the mechanism to make wealth for the people.

The Directives Principle of State Economic Policy under the Constitution of the Kingdom of Thailand Buddhist era 2560 are fundamental state economic policy. The provisions in Chapter VI “Directive Principles of State Policies” are directive principles for State legislation or determination of policy for the administration of state affair. Directives Principle of State Economic Policies were made to leverage binding forces, the provisions of Duties of The State to strictly maintain its financial and fiscal discipline in order to ensure the stable financial government. Because of the duty of the state, the people have the right to follow up and urge the State to perform such act, as well as to take legal proceedings against a relevant State agency to have it provide the people such benefit in accordance with the rules and procedures provided by law. More over there is the national strategy in section 65 as a mechanism to make the Directives Principle of State Economic Policy in efficiency.

However, it is necessary to make wealth for the people and sustainable development of the country, the Directives Principle of State Economic Policies under the Constitution shall be stricter and have

got the mechanism to enforce the Directives Principle of State Economic Policies by separate the Directives Principle of State Economic Policies from the other directive principles under the Constitution of the Kingdom of Thailand. In order to make efficient mechanism suitable for binding force of the Directive Principle of state economic policy.

1. บทนำ

แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการบัญญัติเพียงหลักการอย่างกว้างเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับในอดีต ซึ่งมีสภาพบังคับไม่เคร่งครัด โดยบริบทสังคมไทยนั้นถือว่าเรื่องเศรษฐกิจกับรัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทิศทางทางการเมืองและความเจริญของประเทศ ดังนั้น แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจจึงเป็นเรื่องสำคัญเพื่อให้มีกลไกตามรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจในฐานะรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเพียงหลักการอย่างกว้าง ใช้เป็นกรอบดำเนินการจัดทำภารกิจของรัฐ และให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนและมีสภาพบังคับไม่เคร่งครัด จึงพบว่ามีปัญหาดังต่อไปนี้

1. ปัญหาของสภาพบังคับที่ไม่ชัดเจนของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 6 “แนวนโยบายแห่งรัฐ” โดยตัดคำว่า “พื้นฐาน” ออก ซึ่งจากการศึกษาพบว่าเป็นการแก้ไขให้เหมือนกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนปี 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญที่มาฉบับแรกของไทยที่ได้มีการนำบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และได้มีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เรื่อยมาจนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้แก้ไขโดยเพิ่มคำว่า “พื้นฐาน” จึงจะเห็นได้ว่าการมีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นเรื่องจำเป็นแม้ว่าจะมีสภาพบังคับไม่เคร่งครัด แต่กรณีมีคำว่า “พื้นฐาน” กับไม่มีนั้นย่อมเป็นปัญหาสำหรับการทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจที่เห็นว่ามีความจำเป็นต้องสร้างกลไกโดยรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน และกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องต่าง ๆ ไล่เรียงกันโดยไม่ได้แยกแยะเป็นด้านต่าง ๆ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้มีแยกแนวนโยบายด้านต่าง ๆ ออกเป็นส่วนๆ โดยหลักการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไม่สามารถสร้างให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนหรือเคร่งครัด ต้องเป็นไปตามหลักความเป็นอิสระของฝ่ายบริหารและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การบัญญัติแยกส่วนในด้านต่าง ๆ ของแนวนโยบายแห่งรัฐไว้จึงถือเป็นการสร้างกลไกประการหนึ่งเพื่อ

เน้นน้ำหนักความสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐโดยเฉพาะแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจควรแยกออกไว้ต่างหากจากหมวดอื่น

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวด 6 ตั้งแต่มาตรา 64 โดยถือว่าเป็นมาตราที่เป็นหลักการทั่วไปของหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยมีหลักการคือ บทบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐเป็นแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และตามมาด้วยหลักการในมาตรา 65 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน จึงมีความสำคัญต่อการสร้างกลไกเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐโดยเฉพาะเรื่องเศรษฐกิจมีสภาพบังคับมากขึ้น อย่างไรก็ตามทั้งนี้ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้กำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไว้ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

3. เนื่องจากรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศแต่ก็ยังมีปัญหาว่าการที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ถ้าไม่ทำตามนั้นจะมีผลร้ายตามมานั้น ถือว่าเป็นสภาพบังคับแล้ว แต่การกำหนดบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับ นั้นจะสามารถกำหนดได้มากน้อยเพียงใด เพราะรัฐธรรมนูญควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามฝ่ายก็ดี หรือองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญก็ดี ให้กระทำการต่าง ๆ ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตจำนงของรัฐซึ่งโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดกรอบทิศทางของประเทศ กำหนดรูปแบบการปกครอง ระเบียบแบบแผนการบริหารประเทศในเชิงกว้างเท่านั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ยังคงเจตนารมณ์ให้แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญเป็นกลไกหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงปัญหาด้านเศรษฐกิจ

การกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นเรื่องนโยบายที่รัฐต้องปฏิบัติ การกำหนดในรัฐธรรมนูญก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในนโยบายที่ต้องทำ และใช้เป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ซึ่งนโยบายของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้วย แม้ว่านโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับพรรคการเมืองกำหนดให้เป็นไปตามกระแสความต้องการของประชาชน พรรคการเมืองที่มาจากทางเลือกจึงมักจะมึนนโยบายค้นหาเสียงเน้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจให้ความช่วยเหลือทางการเกษตรและพืชทางเศรษฐกิจ โดยนโยบายเศรษฐกิจนั้นไม่ใช่แนวนโยบายแห่งรัฐตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบายของพรรคการเมืองหรือนโยบายของรัฐบาลซึ่งถ้าเป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแล้วไม่ว่าพรรคการเมืองใดมาเป็นรัฐบาลจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ การกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้สองมาตรา แต่บัญญัติไว้อย่าง

ละเอียด ตั้งแต่มาตรา 83 บัญญัติไว้ว่า รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการดำเนินการตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และในมาตรา 84 ได้กำหนดหลักการว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจในด้านต่าง ๆ ทั้งหมด 18 ด้าน แต่ทั้งหมดนั้นกำหนดให้รัฐต้องสนับสนุน ซึ่งถ้ารัฐบาลไม่ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อสนับสนุน ประกอบกับรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนว่าหากรัฐบาลไม่ดำเนินการจะมีผลร้ายเป็นประการใด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ ซึ่งยังมีสภาพบังคับที่ไม่เคร่งครัดและยังคงหลักการอย่างกว้างดังเช่นเดิม

2. ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์

2.1 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญช่วงระยะเวลา ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่มีบทบัญญัติว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญ เพื่อใช้เป็นนโยบายกลางของรัฐ มีเจตนารมณ์ของผู้ร่างคือป้องกันการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เป็นประโยชน์และได้ดำเนินการในช่วงประมาณไปแล้วเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลซึ่งทำให้สูญเสียงบประมาณของรัฐ และจากกรณีประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างประเทศมหาอำนาจ ซึ่งเป็นความขัดแย้งทางด้านอุดมการณ์ทางด้านเศรษฐกิจการเมือง โดยไทยได้รับเอาแนวทางการวางแผนพัฒนาประเทศภายใต้คำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกที่ไม่ให้เกิดการลุกลามในลักษณะที่เป็นลูกโซ่ (Domino Effect) โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เพื่อป้องกันปัญหาการเปลี่ยนนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลในช่วงหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยก็เกิดความเห็นแย้งกันทางด้านแนวความคิดทางการเมืองมาเป็นระยะ และยังปรากฏเงาของแนวความคิดว่าจะพัฒนาประเทศโดยยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมหรือระบบสังคมนิยม ดังนั้น ในมาตรา 68 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2492 จึงถือเป็นการประกาศให้นานาชาติรู้ว่าประเทศไทยต้องการยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรี จึงทำให้ประเทศไทยได้รับความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจจากประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย หรือแม้แต่การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกของไทยก็ได้รับคำแนะนำจากธนาคารโลกในแง่มุมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 68 ได้มีการบัญญัติว่า “การริเริ่มทางเศรษฐกิจส่วนเอกชนย่อมเป็นไปได้โดยเสรี” นี้จึงทำให้สามารถอธิบายได้ว่าเหตุใดประเทศไทยซึ่งมีรัฐธรรมนูญและต้องการให้เกิดประชาธิปไตยในประเทศอย่างแท้จริงจึงมีการบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย เพราะส่วนใหญ่ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยไม่มีการบัญญัติแนวนโยบาย

แห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะจะขัดกับหลักความเป็นอิสระของฝ่ายบริหาร และทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารประเทศโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง

2.2 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญช่วงระยะเวลา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ประเทศไทยเป็นประเทศที่ดำเนินนโยบายส่งเสริมการค้าเสรีมาโดยตลอดดังที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 ทั้งนี้ สืบเนื่องจากเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทยได้เผชิญกับพิษภัยของสงครามโลกครั้งที่ 2 ประกอบกับปัญหารัฐบาลไทยขาดเสถียรภาพจึงทำให้การพัฒนาประเทศด้านเศรษฐกิจไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร และต่อมาจนกระทั่งประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในปี พ.ศ. 2540 จึงต้องกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund หรือ IMF) รัฐบาลไทยจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของ IMF โดยเฉพาะเงื่อนไขที่ไทยจะต้องเปิดเสรีในทุก ๆ ด้านทั้งเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน โดยนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐบาลในช่วงเวลานั้นต้องการแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจก็ต้องดำเนินตามเงื่อนไขของ IMF เป็นหลัก ส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเป็นเพียงการกำหนดนโยบายพื้นฐานในหลักการที่รัฐจะต้องถือเป็นภารกิจ โดยไม่ว่าพรรคการเมืองใดได้เข้ามาบริหารประเทศก็ต้องถือเป็นภารกิจหลัก อย่างไรก็ตามหากพิจารณาในมิติว่าประเทศไทยเคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 แล้ว การกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนขึ้นรวมถึงกำหนดให้มีกลไกโดยรัฐธรรมนูญซึ่งทำหน้าที่ดูแลตรวจสอบ และองค์กรที่สร้างความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจด้วยจะทำให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพทางด้านเศรษฐกิจมากขึ้นและไม่จำเป็นต้องพึ่งพาการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยมีความมุ่งหวังให้กลไกเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐช่วยแก้ไขวิกฤตเศรษฐกิจ จึงต้องการให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีสภาพบังคับชัดเจนมากขึ้น จึงได้ตัดถ้อยคำว่า “ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ” ออกไป ดังนั้นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐจึงเกิดขึ้นโดยปริยาย อย่างไรก็ตามสภาพบังคับทางการเมืองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ลดลง เพราะไม่มีการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจหลังจากคณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภา ส่วนการมีสภาพบังคับทางกฎหมายโดยอ้อมก็ยังคงอยู่เช่นเดิมคือกำหนดให้หมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถสรุปได้ว่า ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่กำหนดให้มีสภาพที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม

โดยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นได้นำแบบมาจากสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส แต่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของไทยขาดอำนาจเด็ดขาดดังเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กำหนดให้องค์ประกอบของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้นได้กำหนดให้สภาเศรษฐกิจและสังคมจะมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมแล้ว ยังมีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ ให้ความเห็นร่างกฎหมายที่รัฐบาลเสนอ และร่างกฎหมายที่สมาชิกสภาเสนอตามที่รัฐบาลร้องขอ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่มอบหมายให้สมาชิกสภาเศรษฐกิจและสังคมคนหนึ่งเข้าไปชี้แจงความเห็นของสภาเศรษฐกิจและสังคมเกี่ยวกับร่างกฎหมายที่ได้รับมอบหมายให้ที่ประชุมของรัฐสภาทราบด้วย (ทิวา เงินยวง, 2538 : 29 – 30)

การกำหนดเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คือ การสะท้อนให้เห็นถึงระบบเศรษฐกิจของรัฐ โดยรัฐธรรมนูญฉบับถาวรของไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการส่งเสริมให้เอกชนดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจโดยเสรี โดยมุ่งให้มีเสรีทางการค้าและไม่ให้เอกชนทำการผูกขาดตัดตอน และมีพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันทางการค้าซึ่งเป็นกฎหมายหลักของระบบเศรษฐกิจแบบกลไกตลาด ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้คล้ายกันคือรัฐต้องดำเนินนโยบายระบบเศรษฐกิจแบบเสรี และต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ใน หมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ ตั้งแต่มาตรา 83 ถึงมาตรา 84 ซึ่งหากพิจารณาตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้แล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์จะให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นระบบทุนนิยมที่พึงปรารถนา ประเทศไทยจะได้ดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาดเรื่อยมาดังจะเห็นได้จากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้มีบทบัญญัติไว้ลักษณะนี้เช่นเดียวกัน ซึ่งสืบเนื่องจากระบบเศรษฐกิจที่อาศัยกลไกตลาดนี้เองที่ต้องพึ่งพิงกลไกตลาดในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่มักจะประสบปัญหาล้มเหลวของกลไกตลาด ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีบทบัญญัติที่สนับสนุนให้รัฐมีบทบาททางเศรษฐกิจ ทั้งในการแทรกแซงการทำงานของกลไกราคา และการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท ทั้งนี้กรณีรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้รัฐสามารถเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ เห็นว่าทำให้ประเทศไทยไม่ได้ยึดระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมแต่เพียงอย่างเดียว แต่มีลักษณะเป็นแบบผสม

จากการศึกษาพบว่าในขั้นตอนการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยสภากร่างรัฐธรรมนูญได้มีแนวความคิด 2 ฝ่าย คือฝ่ายหนึ่งเห็นว่า ควรตัดบทบัญญัติเรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจออกทั้งหมด ส่วนอีกฝ่ายต้องการให้มีบทบัญญัตินี้แต่ก็ยังเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันเรื่องสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐกันอย่างมาก โดยมีการเสนอให้มีสภาพบังคับสูงสุดถึงขั้นว่า กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ และให้ประชาชนมีสิทธิฟ้องร้องรัฐบาลได้หากรัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายตามบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ได้กำหนดให้แนวนโยบายของรัฐถือเป็นหน้าที่ต่อสาธารณะ ซึ่งทำให้มีผลบังคับคือถ้าไม่มีการออกกฎหมายตามแนวนโยบาย ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียสามารถยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐที่ไม่บังคับกฎหมายนั้นต่อศาลปกครองได้ นอกจากนี้แล้วกฎหมายใดที่ไม่ตรงตามแนวนโยบายแห่งรัฐใช้บังคับไม่ได้ แต่เนื่องจากมีฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนมากเพราะนอกจากจะเป็นการกำหนดผูกมัดรัฐบาลมากเกินไปและหากต้องการให้มีผลผูกพันหรือมีสภาพบังคับประการได้มากกว่าจะเป็นแนวทางการกำหนดนโยบายของรัฐบาลก็ควรไปบัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งต้องพิจารณาถึงความพร้อมของรัฐด้วยว่ามีงบประมาณเพียงพอหรือไม่

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐโดยกำหนดให้ถือเป็นเจตจำนงของรัฐและได้แบ่งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐออกเป็นด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน และมีบทบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรีก่อนจะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง และในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องจัดให้มีแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่แถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่ไม่สามารถเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต่อได้ ซึ่งถือว่าเป็นการควบคุมรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่โดยรัฐสภา ซึ่งเมื่อรัฐบาลเข้าทำหน้าที่แล้วการควบคุมรัฐบาลโดยรัฐสภาสามารถทำได้โดยการตั้งกระทู้ถาม การตั้งกระทู้ถามโดยอาจให้ตอบกระทู้ถามในที่ประชุมสภาซึ่งเรียกว่ากระทู้ถามสด หรือให้ตอบในราชกิจจานุเบกษาก็ได้ และการควบคุมรัฐบาลโดยเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี หรือไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ซึ่งการไม่ไว้วางใจนั้นมี 2 ประการ กล่าวคือ ประการที่หนึ่งเป็นกรณีที่ไม่ไว้วางใจด้านนโยบายของรัฐบาล และประการที่สองคือไม่ไว้วางใจพฤติกรรมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วแต่กรณี โดยการขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีนั้นมีหลักการว่าผู้เสนอขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีจะต้องเสนอบุคคลที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อไปด้วย เพราะถ้านายกรัฐมนตรีที่ถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจและสภามีมติไม่ไว้วางใจก็ต้องพ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เช่นนี้ถือว่าเป็นบทบังคับของรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดกลไกการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยที่มีกฎหมาย

รัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับไว้อย่างชัดเจนในกรณีที่รัฐบาลไม่ดำเนินการตามกรอบแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาเรื้อรังและมักจะเป็นปัญหาของหลาย ๆ รัฐบาลที่โคจรตรวจสอบและเป็นประเด็นให้ต้องยุบสภามาแล้วหลายรัฐบาล

2.3 สภาพบังคับของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญช่วง ระยะเวลารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปีก่อนพุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้ถ้อยคำในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญว่า “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ประกาศใช้ในวันที่ 6 เมษายน 2560 ก็ได้บัญญัติ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ไว้ในหมวด 6 โดยไม่ได้แยกเป็นแนวนโยบายด้านต่าง ๆ เป็นส่วน ๆ แต่ได้ไล่เรียงไว้ตั้งแต่มาตรา 64 ถึงมาตรา 78 ทั้งนี้ ในมาตรา 75 ได้บัญญัติเป็นหลักการกว้างๆ เกี่ยวกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ และยังคงหลักการเดิมเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้แก้ไขถ้อยคำจากคำว่า เป็นเจตจำนง เป็นคำว่า เป็นแนวทาง ให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถ้าเปรียบเทียบคำว่า เจตจำนง กับคำว่า แนวทาง แล้ว คำว่าเจตจำนง นั้น ย่อมมีน้ำหนักให้ต้องปฏิบัติตามมากกว่า แต่อย่างไรก็ตามโดยบทบัญญัติในหมวดนี้ก็ถือได้เพียงแสดงให้เห็นว่ารัฐควรมีกฎหมายในเรื่องดังที่กล่าวไว้ในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ให้แนว นโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับ แต่ยังไม่ชัดเจนมากนักหากพิเคราะห์ลึกลงไปในเนื้อหาของบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในกลไกอื่น ๆ เช่น ในการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย ซึ่งในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภานี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่าไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ถือว่าเป็นการกำหนดกลไกหรือสภาพบังคับอย่างหลวม ๆ แต่ก็เกินไปตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่เพราะรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศเป็นฝ่ายที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชนมากที่สุด หากในรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าให้มีการลงมติไว้วางใจได้ตั้งแต่ขั้นการแถลงนโยบายทั้งที่ยังไม่ได้เข้ามาบริหารประเทศเลย อาจเป็นการทำให้เนื้อหาในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนี้เองที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม

เรื่องเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าเรื่องความมั่นคงในชีวิต ทรัพย์สิน ของประชาชนซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องพิทักษ์คุ้มครองประชาชนของตน เพราะเรื่องเศรษฐกิจเกี่ยวข้องกับที่อยู่

กินดี และคุณภาพชีวิตของประชาชน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้แม้ว่าจะไม่มีการกำหนดแยกเป็นส่วน ๆ ในหมวดของ “แนวนโยบายแห่งรัฐ” ว่าเป็นนโยบายด้านใดดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีบทบัญญัติที่เพิ่มขึ้นมาในเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจว่า รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง จัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ โดยเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการกำหนดแนวนโยบายของรัฐในเรื่องเศรษฐกิจว่าต้องการแก้ไขปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และการได้รับประโยชน์อย่างไม่ทั่วถึงจากการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจที่ผ่านมาของรัฐบาล แต่อย่างไรก็ตามการสร้างกลไกต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเพื่อให้แนวนโยบายแห่งรัฐมีสภาพบังคับมากขึ้นนั้นกลับไม่ชัดเจนไปกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ที่ผ่านมา และยิ่งไปกว่านี้คือการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน ได้เพิ่มหมวด 5 ว่าด้วยเรื่อง “หน้าที่ของรัฐ” ตั้งแต่มาตรา 51 ถึงมาตรา 63 โดยในมาตรา 51 ได้บัญญัติว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นหมวดที่แตกต่างหากจากหมวดของเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ยิ่งทำให้เห็นว่าในหมวดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐนี้ถึงแม้จะบัญญัติออกมาได้ดีในเรื่องของหลักการเพียงใดก็ตามก็ไม่อาจก่อให้เกิดสภาพบังคับที่เป็นรูปธรรมขึ้นมาได้เพราะไม่ได้มีบทบัญญัติในลักษณะทำนองดังกล่าวมานี้ ซึ่งเป็นการสร้างกลไกหรือมาตรการในรัฐธรรมนูญให้มีสภาพบังคับที่ชัดเจนมากกว่ารัฐธรรมนูญในอดีตเพราะรัฐธรรมนูญในอดีตนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติเรื่องหน้าที่ของรัฐโดยตรง

อย่างไรก็ดีหากพิจารณาในแง่ของเรื่องการบริหารสาธารณะ หรือหลักภารกิจของรัฐ ที่ว่ารัฐมีหน้าที่ต่าง ๆ มากมายกว่าในสมัยก่อน ซึ่งรัฐสมัยใหม่จะมีการกิจในด้านเศรษฐกิจด้วย ไม่ว่าจะในแง่ของหลักการกว้าง ๆ ซึ่งสามารถดูได้จากรัฐธรรมนูญหรือภารกิจด้านเศรษฐกิจในเชิงลึกที่สามารถดูได้จากแนวทางการพัฒนาประเทศซึ่งปรากฏในรูปแบบของการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือแม้แต่การกำหนดในรัฐธรรมนูญซึ่งมีบทบัญญัติกล่าวถึงเรื่องเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นเรื่องกระบวนการตรากฎหมายที่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเงิน หรือการทำลงนามในหนังสือสัญญาที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 178 วรรคสี่ ได้กำหนดว่า ให้มีกฎหมายกำหนดวิธีการที่ประชาชนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและได้รับการเยียวยาที่จำเป็นอันเกิดจากผลกระทบของการทำหนังสือสัญญานั้นด้วย เช่นนี้ เกี่ยวกับสภาพบังคับของรัฐธรรมนูญในเรื่องการกำหนดแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ หากเป็น

เรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการตรากฎหมายการเงินก็ดี หรือเป็นเรื่องการลงนามในหนังสือสัญญาระหว่างประเทศดังกล่าวมาแล้วเป็นต้น ก็มีสภาพบังคับไปตามนั้นและตามที่กฎหมายบัญญัติด้วย และหากเรื่องใดที่ในหมวดว่าด้วยเรื่องหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ และความเป็นอยู่ดีกินดีของประชาชนโดยตรง และเกี่ยวข้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจด้วย ซึ่งก็เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้ดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชน หรือชุมชนได้รับประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ช่วยทำให้เรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีสภาพบังคับที่มากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับในอดีต

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ได้กำหนดให้รัฐจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ในมาตรา 62 เกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลัง เดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้อยู่ในส่วนของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ จึงกล่าวได้ว่าสภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาวินัยการเงินการคลังมีสภาพบังคับมากขึ้น เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งให้สิทธิแก่ประชาชนและชุมชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการรวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ หรือวิธีการขั้นตอนที่ประชาชนจะใช้สิทธิเร่งรัดการดำเนินการของรัฐ อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มีกฎเกณฑ์ที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจในหมวดว่าด้วยแนวนโยบายแห่งรัฐมีความเคร่งครัดชัดเจน และยังเป็นเพียงแนวทางการบริหารประเทศและการตรากฎหมาย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1) บทสรุป

กลไกที่ทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีสภาพบังคับมีทั้งกลไกทางกฎหมายที่กำหนดโดยรัฐธรรมนูญและกลไกทางการเมือง ซึ่งกลไกทางกฎหมายสามารถทำให้แนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจมีความเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพมากขึ้นได้โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจโดยละเอียดในหลักการที่จำเป็นแยกเป็นหมวดต่างหากในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การสร้างกลไกหรือมาตรการที่นำมาบังคับใช้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและมีสภาพบังคับเคร่งครัดได้ เพราะแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้งบประมาณของรัฐและเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความอยู่ดีกินดีของประชาชน และให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรที่ให้คำปรึกษาเศรษฐกิจเพื่อให้มีการตรวจสอบหรือให้คำแนะนำปรึกษาเกี่ยวกับแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐซึ่งการกำหนดให้มีองค์กรที่ให้คำปรึกษาและตรวจสอบการดำเนินนโยบายของรัฐบาลด้วยนี้ โดยกำหนดให้มี

สถานะเทียบเท่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law หรือ Droit Organic) และสมาชิกมาจากประชาชนทุกภาคส่วนและให้ใช้งบประมาณจากภาคประชาชนเป็นหลักในการจัดตั้ง ซึ่งกฎหมายนี้เป็นเพียงการสนับสนุนและอำนวยความสะดวกจากภาครัฐในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและให้คำปรึกษาตลอดจนการตรวจสอบนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาล

สำหรับกลไกทางการเมือง กรณีมีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องมิกลไกที่ให้รัฐบาลต้องแถลงนโยบายที่ได้ให้สัตยาบันไว้กับประชาชน และกำหนดให้มีการลงมติเฉพาะเรื่องนโยบายเท่านั้น ไม่รวมถึงการลงมติไม่รับรัฐบาลเพราะขัดกับหลักประชาธิปไตย เพราะโดยหลักแล้วถือว่ารัฐบาลได้รับความไว้วางใจจากผู้แทนประชาชน เมื่อได้มีการลงมติแล้วนโยบายไม่ผ่านให้รัฐบาลสามารถกลับไปแก้ไขนโยบายให้ถูกต้องตามที่ได้มีการอภิปรายและตามคำแนะนำของรัฐสภา โดยมากแล้วการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้าทำหน้าที่บริหารราชการการแผ่นดินจึงนำแนวนโยบายแห่งรัฐมาแถลงเป็นหลักการเพื่อไม่ให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกำหนดกลไกในส่วนนี้จึงควรกำหนดในรัฐธรรมนูญเช่นกันว่า รัฐบาลจะต้องแถลงนโยบายในส่วนที่ได้เคยหาเสียงจากประชาชนหรือเคยให้สัตยาบันกับประชาชนว่าจะดำเนินนโยบายอย่างไร เมื่อได้รับเลือกมาเป็นรัฐบาลด้วย เพื่อให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบถึงหลักความชอบด้วยนโยบายจากหลายฝ่ายซึ่งอย่างน้อยก็ได้รับการตรวจสอบจากกลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นฝ่ายค้านและได้รับการตรวจสอบจากวุฒิสภา เมื่อรัฐบาลได้แก้ไขนโยบายนั้นตามคำแนะนำที่เหมาะสมโดยชอบด้วยหลักนิติรัฐนิติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญควรกำหนดให้เกิดความชอบธรรมคือ ต้องไม่มีการลงมติในครั้งที่สองนี้เพราะถือว่าได้มีการแก้ไขในหลักการแล้ว ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจนั้นควรมีการกำหนดให้ผ่านองค์กรให้คำปรึกษาด้านเศรษฐกิจที่เป็นองค์กรซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและเป็นองค์กรที่ประชาชนจากทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ

2) ข้อเสนอแนะ

การบัญญัติเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจโดยมีรายละเอียดในหลักการไว้เป็นหมวดต่างหากจากเรื่องอื่นในรัฐธรรมนูญจะเป็นการสร้างกลไกประการหนึ่งเพื่อเน้นย้ำหนักความสำคัญของแนวนโยบายแห่งรัฐด้านเศรษฐกิจ เพื่อให้การสร้างกลไกหรือมาตรการที่นำมาบังคับใช้เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายของรัฐบาลสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและมีสภาพบังคับเคร่งครัดได้

กำหนดให้น้อมนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้อย่างจริงจัง ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ได้พระราชทานแก่พสกนิกรชาวไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2517 พระองค์ทรงให้ความสำคัญกับ “การพัฒนาคน” ในการดำเนินวิถีชีวิตอย่างมั่นคงบนพื้นฐานของการพึ่งตนเอง ความพอมีพอกิน การรู้จักความพอประมาณ การคำนึงถึงความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี และทรงเตือนสติประชาชนคนไทยไม่ให้ประมาท ตระหนักถึงความถูกต้องตามหลักวิชา ตลอดจนมี

คุณธรรมเป็นกรอบในการดำรงชีวิต หลักการทรงงานของพระองค์จะเน้นการ “เข้าใจ เข้าถึง และร่วมพัฒนา” อย่างสอดคล้องกับ “ภูมิสังคม” ที่ให้ความสำคัญกับความหลากหลายของระบบภูมินิเวศ เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ประเพณี เพื่อผลประโยชน์ของประชาชน โดยประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เป็นการพัฒนาที่มุ่งสู่ “การพึ่งพาตนเอง” ดำเนินการด้วยความรอบคอบ วิเคราะห์ระมัดระวัง “ทำตามลำดับขั้นตอน” มีการทดลองด้วยความเพียรจนมั่นใจ จึงนำไปเผยแพร่ใช้ประโยชน์สู่สาธารณะ

บรรณานุกรม

- คณิน บุญสุวรรณ. รัฐธรรมนูญไทย. กรุงเทพมหานคร: สุภาพจิต, 2551.
- จุมพล คงคานนท์, อำนาจและหน้าที่และประสิทธิภาพของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2558
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2559.
- ณัฐพล บุญชิต. สภาพบังคับของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2555
- ทิวา เงินยวง. “รายงานวิจัย: รูปแบบองค์กรที่ปรึกษาและให้คำแนะนำทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประกอบการร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ.” กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุน การวิจัย, 2538.
- ธีรวัฒน์ ขวัญใจ, สถานะของแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. คำแปรรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และ นันทชัย เพียรสนอง. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2556.
- ภูมิ ไชคเหมาะ. ย่อสาระสำคัญกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันการคลังของรัฐ. พิมพ์ครั้งที่ 1. สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพ, 2541
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2530.
- ศรัญญา ทรัพย์ชาติอนันต์, กลไกการบังคับใช้แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ, สืบค้นจาก <http://www.asumptionjournal.au.edu/index.php/LawJournal/article/viewFile/912/818> เมื่อวันที่ 24 ธันวาคม 2558
- ศักดิ์ดา ธนิตกุล. คำอธิบายและกรณีศึกษาพระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ความเป็นมาของการจัดทำ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.” <http://www.nesdb.go.th/portals/0/news/academic/14/data-0411010,30> ธันวาคม 2558.
- อัษฎพร จารุจินดา. “หน่วยที่ 7 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ.” <http://law.stou.ac.th/dynfiles/Ex.41711-7pdf>, 17 กุมภาพันธ์ 2560.