

นโยบายการคลัง
ยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์
(2523 - 2526)

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ขึ้นต้นเป็นมะลิซ้อน

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เริ่มเข้ากุมหางเสือสยามรัฐนาวาเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2523 ในการปราศรัยต่อประชาชนเมื่อวันที่ 14 มีนาคม ศกเดียวกัน พลเอกเปรมแถลงว่า "... ปัญหาหลักของชาติที่จะต้องคิดแก้ไขอย่างจริงจังและรีบด่วน คือ ปัญหาความยากจน ความขาดแคลนแร้นแค้นของพี่น้องชาวไทย ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ..." และต่อมาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 พลเอกเปรมได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญตอนหนึ่งว่า เป้าหมายของการดำเนินนโยบาย อันเป็นเจตนารมณ์สูงสุดของรัฐบาลนี้มีอยู่ 2 ประการคือ

- (1) การยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น
- (2) การเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ

สำหรับในด้านการคลังนั้น รัฐบาลได้ประกาศนโยบายว่า "... จะปรับปรุงนโยบายและการบริหารการเงินการคลังในแนวที่จะสร้างความคล่องตัว สามารถหมุนให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจในแขนงต่างๆ ... และจะรักษาเสถียรภาพของเงินบาทและฐานะทางการคลังของประเทศไว้ให้ได้..."

ในการศึกษาแนวนโยบายการคลังของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก แนวนโยบายการคลังที่แถลงไว้มีลักษณะไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ กล่าวคือ ในขณะที่เป้าหมายหลักอยู่ที่การแก้ปัญหาความยากจนของมวลชน เพื่อยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น แต่แนวนโยบายการคลังกลับเน้นเป้าหมายการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเป้าหมายเสถียรภาพทางการคลังเป็นสำคัญ

ประการที่สอง รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มิได้แถลงนโยบายภาชีอการไว้ อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ยากที่จะประเมินได้ว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ประสบความสำเร็จหรือไม่

ความไม่สอดคล้องต้องกันระหว่างแนวนโยบายการคลังกับเป้าหมายการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เป็นผลจากความขัดแย้งระหว่างคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีกับทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โวจนเสถียร ความขัดแย้งดังกล่าวนี้เกิดจากพื้นฐานทางความคิดและภูมิหลังแห่งชีวิตที่แตกต่างกัน และปรากฏอย่างชัดเจนครั้งแรกในร่างแนวนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ประเด็นแห่งข้อขัดแย้งประเด็นหนึ่งในหลายๆประเด็น ก็คือ คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้ยืนยันแนวนโยบายที่ว่า จะมีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ แต่ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูยังคงต้องการใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการให้สิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมการลงทุนของเอกชน อย่างไรก็ตาม ชัยชนะในยกแรกตกเป็นของทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู เมื่อนายกรัฐมนตรียินยอมแก้ร่างนโยบายเศรษฐกิจโดยมิได้กล่าวถึงนโยบายการภาษีอากรอย่างกระจ่างชัด การตัดสินใจของพลเอกเปรมดังกล่าวนี้ได้สร้างความผิดหวังแก่สมาชิกบางคนในคณะที่ปรึกษา เป็นอันมาก

ความขัดแย้งเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจระหว่างคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีกับทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูปรากฏอย่างชัดเจนอีกครั้งในเรื่องแนวนโยบายการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ปรากฏว่า คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นชุดหนึ่งเพื่อกำหนดแนวนโยบายการพัฒนาชนบท โดยมีนายเสน่ห์ จามริกเป็นประธาน รายงานของคณะทำงานดังกล่าวนี้ นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้พลเอกเปรม ตินสุลานนท์ประกาศนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” ในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พ.ศ. 2524 โดยให้ถือเป็นเป้าหมายหลักของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ด้วย แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้แจ้งว่า ในการประชุมรัฐมนตรีเศรษฐกิจในรัฐบาลเปรม 1 เพื่อพิจารณาแผนการพัฒนาชนบทดังกล่าวนี้ นายบุญชูได้คัดค้านแนวนโยบายที่นำเสนอ โดยอ้างว่า นโยบาย “ผันเงิน” ก็เพียงพอที่จะพัฒนาชนบทแล้ว อย่างไรก็ตาม การณ์กลับปรากฏว่า พลเอกเปรมเลือกที่จะยืนอยู่ข้างคณะที่ปรึกษาในกรณีนี้

ความเชื่อมั่นและความชื่นชมในนโยบาย “ผันเงิน” ซึ่งใช้ในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชในปี 2518 ทำให้นายบุญชู โวจนเสถียร ผลักดันให้นำนโยบายดังกล่าวนี้กลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติวงเงินจำนวน 3,500 ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการสร้างงานในชนบท ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2523 และเนื่องจากเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจึงอนุมัติให้จ่ายเงินคงคลังตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ไปก่อน

ขอให้สังเกตว่า เมื่อพลเอกเปรม ตินสุลานนท์เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นช่วงเวลาที่ยังประมาณ 2523 ได้ล่วงเลยมาแล้วเกือบครึ่งปี การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการสร้างงานในชนบทสำหรับฤดูแล้ง 2523 จึงเป็นการจัดสรรงบประมาณกลางปี

โดยที่มีได้มีการเตรียมแผนการทางการคลังล่วงหน้ามาก่อน และนี่เองที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาวิกฤติการณ์การคลังนับตั้งแต่ปลายปี 2523 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นปี 2525

แตกใบบ่อนเป็นมะลิลา

การเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาลตามโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 โดยปราศจากการวางแผนทางการคลังอย่างรัดกุม นับเป็นปัจจัยสำคัญที่สร้างปัญหาวิกฤติการณ์ทางการคลังอย่างร้ายแรงในเวลาต่อมา ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐสภาได้อนุมัติวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 ไว้ 109,000 ล้านบาท แต่ในระหว่างปีงบประมาณ รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อปรับเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง ซึ่งมีวงเงินรายจ่าย 5,556 ล้านบาท ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 เป็นต้นมา วงเงินดังกล่าวนี้ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาในปลายยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และเมื่อรวมกับงบประมาณรายจ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบทปี 2523 อีก 3,500 ล้านบาท งบประมาณรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณ 2523 จะอยู่ในระดับสูงถึง 118,056 ล้านบาท เมื่อเทียบกับ 92,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 แล้ว ก็เท่ากับว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 เพิ่มขึ้นถึง 28.3% ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในเกณฑ์สูงมาก อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2523 ให้ตัดทอนรายจ่ายของงบประมาณประจำปี 2523 ด้วยวิธีการต่างๆ โดยคาดว่า จะสามารถประหยัดรายจ่ายได้ 3,000 – 3,500 ล้านบาท

เมื่อวิเคราะห์สถิติรายจ่ายจริงของรัฐบาลปรากฏว่า ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลใช้เงินไปรวมทั้งสิ้น 112,586 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2522 ถึง 30.7% ซึ่งนับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ ทั้งนี้ปรากฏว่า รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 15% ในระหว่างปี 2504-2519 และปีละ 16% ในระหว่างปี 2520-2522 ในขณะที่รัฐบาลหารายได้ในปีงบประมาณ 2523 ได้เพียง 92,146 ล้านบาท การขาดดุลในงบประมาณจึงมีถึง 20,440 ล้านบาท และขณะเดียวกัน ก็มีการนำเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่าย จนเกิดการขาดดุลเงินนอกงบประมาณอีก 1,340 ล้านบาท ผลสุทธิก็คือ เกิดการขาดดุลเงินสดถึง 21,780 ล้านบาท คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า การที่มีการขาดดุลเงินสดจำนวนมากมายถึงเพียงนี้ เป็นเพราะรัฐบาลหารายได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลหารายได้ได้เพียงร้อยละ 99.4 ของเป้าหมาย (92,146 ล้านบาท เทียบกับเป้าหมาย 92,680 ล้านบาท) อัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณดังกล่าวนี้สูงถึง 22.6% เทียบกับเฉลี่ยปีละ 12% ในระหว่างปี 2504-2519 และปีละ 22% ในระหว่างปี 2520-2522 แล้ว ก็นับว่าอยู่ในเกณฑ์สูง (ดูตารางที่ 1)

ดังนั้น การขาดดุลเงินสดจำนวนมากในปีงบประมาณ 2523 จึงเกิดจากพฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลเอง ผลที่ตามมาก็คือ มีการนำเงินคลังจำนวน

6,611 ล้านบาทใช้จ่ายในปีนั้น จำนวนเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 เหลืออยู่เพียง 6,394 ล้านบาท ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความตระหนกตกใจในหมู่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงการคลัง และเจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นอันมาก

ตามปกติเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (สิ้นเดือนกันยายน) จะอยู่ในระดับ 11,000-13,000 ล้านบาท แต่กลับเหลือเพียง 6,394 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2523 (ดูตารางที่ 2) ฐานะของเงินคงคลังได้เลวร้ายลงตามลำดับ เอกสารภายในธนาคารแห่งประเทศไทย บ่งชี้ว่า ยอดเงินคงคลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2524 เหลืออยู่เพียง 533.1 ล้านบาท นายไพจิตร เอื้อทวีกุลได้แถลงต่อรัฐสภาว่า เมื่อเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 2 ในเดือนมีนาคม 2524 นั้น เงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 925 ล้านบาท (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525)

ปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงรัฐบาลเปรม 1 ก็คือ การนำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆออกมาใช้ ตามปกติคลังจังหวัดนอกจากจะทำหน้าที่กระทรวงการคลังประจำจังหวัดแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยในการรับฝากเงินอีกด้วย เมื่อหน่วยราชการและธนาคารพาณิชย์ในต่างจังหวัดที่ต้องการฝากเงินกับธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยจะนำเงินส่งเข้าบัญชีเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัด โดยมีข้อตกลงกับกระทรวงการคลังว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรักษายอดเงินฝากที่คลังจังหวัดในอัตราร้อยละ 140 ของเงินฝากของธนาคารพาณิชย์ที่ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย สำหรับส่วนที่เกินนี้จะโอนเข้าส่วนกลางโดยการหักบัญชีเงินคงคลังของรัฐบาลที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามปกติธนาคารพาณิชย์จะรักษาดุลเงินฝากที่ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยตามคลังจังหวัดต่างๆในระดับ 3,000 ล้านบาท ดังนั้น วงเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีไว้ฝากที่คลังจังหวัดตามอัตราร้อยละ 140 จึงอยู่ในระดับ 4,000-4,500 ล้านบาท ยามใดก็ตามที่เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆสูงเกินกว่าระดับดังกล่าวนี้ ก็จะมีการโอนเข้าส่วนกลางโดยการหักบัญชีเงินคงคลัง

ดังนั้น คลังจังหวัดจึงมีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ เงินในงบประมาณเป็นเงินที่ไม่มีพันธะว่าต้องจ่ายคืน อันประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆของแผ่นดิน รวมตลอดทั้งรายรับจากเงินกู้ของรัฐบาล ส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่มีพันธะต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของ ประกอบด้วยเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสำคัญ

การณืปรากฏว่า รัฐบาลเปรม 1 ได้นำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆไปใช้จ่าย โดยที่ไม่สามารถชำระคืนเมื่อถูกทวงถาม ทั้งนี้เพราะเหตุว่าพฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลทำให้ฐานะของเงินคงคลังทรุดฮวบลงไปเป็นอันมาก จนเป็นที่เข้าใจกันทั่วไปว่า เงินคงคลังมีจำนวนไม่เพียงพอที่จะจ่ายคืนเงินนอกงบประมาณที่มี

ผู้ฝากไว้กับคลังจังหวัดต่างๆ ความข้อนี้ปรากฏอย่างชัดเจนในบทความเรื่อง “การบริหารเงินคลังของประเทศไทย” ของนายพนัส สิมะเสถียร อธิบดีกรมสรรพากร ซึ่งตีพิมพ์ใน *สรรพาสาส์* (กันยายน – ตุลาคม 2523)

จากแหล่งข่าวที่เชื่อถือได้ เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆมียอดรวมสูงถึง 11,000 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 350 ของยอดเงินฝากธนาคารพาณิชย์ที่คลังจังหวัด นับว่าสูงเป็นประวัติการณ์ ดังได้กล่าวแล้วว่า ตามข้อตกลงระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆจะรักษาให้อยู่ในระดับ 4,000-4,500 ล้านบาท ดังนั้น เมื่อยอดเงินฝากดังกล่าวนี้มีสูงถึง 11,000 ล้านบาท จะต้องโอนเงินจากคลังจังหวัดคืนแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย โดยการหักบัญชีเงินคลังอย่างน้อย 6,500 ล้านบาท ข้อมูลเกี่ยวกับเงินคลังเท่าที่ประมวลได้ ปรากฏว่า เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 รัฐบาลมีเงินคลังเหลืออยู่เพียง 3,353 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งน้อยกว่าเงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้กับคลังจังหวัดต่างๆเสียอีก

การนำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆออกมาใช้จ่าย จนไม่สามารถชำระคืนเมื่อถูกทวงถาม นับเป็นปรากฏการณ์ใหม่ซึ่งไม่เคยปรากฏมาก่อน พฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2523 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเพิ่มเติมโครงการสร้างงานในชนบท โดยมิได้พิจารณาถึงสถานการณ์ทางการคลังและขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังฐานะของเงินคลังได้ทรุดฮวบลงอย่างน่าใจหาย จนถึงระดับที่ว่า เงินคลังที่เหลืออยู่นั้นไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้เงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้กับคลังจังหวัดต่างๆ

มิเห็นโลง โยต้องหลั่งน้ำตา

ในขณะที่วิกฤติการณ์ทางการคลังเริ่มปรากฏตัวขึ้นนั้น ไม่เป็นที่แน่ชัดว่า ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียร จะตระหนักถึงปัญหาดังกล่าวนี้หรือไม่ แต่เมื่อพิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2524 ซึ่งทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูมีส่วนรับผิดชอบจัดทำขึ้นด้วยแล้ว จะเห็นได้ว่า ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูยังคงใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการอัดฉีดความจำเป็นเติบโตแก่ส่วนต่างๆของระบบเศรษฐกิจ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 มียอดสูงถึง 140,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2523 ถึง 22.2% (ดูตารางที่ 3) การให้ความสำคัญแก่การลงทุนของรัฐบาลนับเป็นลักษณะเด่นที่สำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า งบลงทุนของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2524 มียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 25.1 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ซึ่งอยู่ในระดับใกล้เคียงกับปีงบประมาณ 2523 (ดูตารางที่ 5)

ด้วยเหตุฉะนั้น อาจกล่าวสรุปได้ว่า ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูยึดถือหลักการที่ว่า “มิเห็นโลง โยต้องหลังน้ำตา” แต่การเน้นบทบาทของรัฐบาลในการอัดฉีดความจำเป็นโตทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2524 ได้มีส่วนซ้ำเติมวิกฤติการณ์ทางการคลังให้เลวร้ายลงไปอีก ธนาคารแห่งประเทศไทยเริ่มทวงถามให้กระทรวงการคลังโอนเงินฝากของธนาคาร ณ คลังจังหวัดต่างๆเข้าสู่ส่วนกลาง และเริ่มเรียกร้องให้รัฐบาลรัดเข็มขัด พร้อมกับปรับปรุงประสิทธิภาพในการหารายได้

หากมิใช่กรณีเทเล็กซ์น้ำมันอัปยศและความขัดแย้งภายในพรรคกิจสังคม ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจรจนเสถียรจะยังคงรับผิดชอบบริหารนโยบายการคลังต่อมา โดยที่มีโอกาสคิดว่า สถานการณ์ทางการคลังและฐานะแห่งเงินคงคลังจะเลวร้ายลงไปกว่าที่เป็นอยู่อีกมากนักน้อยเพียงไรหรือไม่

นายบุญชู โจรจนเสถียรเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลเปรม 1 เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2523 และออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2524 จากสถิติเงินคงคลัง ซึ่งรวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่า เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2523 ก่อนที่นายบุญชูจะรับตำแหน่งเพียง 12 วัน เงินคงคลังมียอดรวม 6,191 ล้านบาท อีกเพียงปีต่อมา เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2524 เงินคงคลังมียอดลดลงเหลือเพียง 4,867 ล้านบาท ก่อนที่นายบุญชูจะออกจากตำแหน่งเพียง 4 วัน แต่สิ่งที่สถิติเงินคงคลังมิได้บอกไว้ก็คือ การนำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆไปใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก จนกระทั่งรัฐบาลไม่สามารถชำระคืนเมื่อถูกทวงถาม

การสิ้นสุดของรัฐบาลเปรม 1 นับเป็นการสิ้นสุดของพฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม

สิ้นสุดยุคนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม มาสู่ยุคนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด

พฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลเปรม 2 และ 3 แตกต่างจากรัฐบาลเปรม 1 อย่างชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ วิกฤติการณ์ทางการคลังและความเลวร้ายของฐานะแห่งเงินคงคลัง ทำให้เริ่มมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลัง จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายแบบรัดเข็มขัด

แนวนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด ปรากฏอย่างชัดเจน 2 ด้าน ด้านหนึ่งพิจารณาได้จากการประกาศใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายของรัฐบาล และอีกด้านหนึ่งพิจารณาได้งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2525 และ 2526

ในปี 2524 รัฐบาลได้ประกาศมาตรการประหยัดรายจ่ายรวม 2 ครั้ง คือ ในเดือนมีนาคม และเดือนพฤษภาคม 2524 ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายที่จะลดรายจ่ายในปีงบประมาณ 2524 ลง 3,000 ล้านบาท สาระสำคัญของมาตรการดังกล่าวนี้มีดังนี้คือ

(1) ลดรายจ่ายของงานและโครงการที่มีความสำคัญน้อยกว่าลงให้ได้วงเงินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายหมวดต่างๆของหน่วยงานนั้น ยกเว้นรายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค งบชำระหนี้ และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

(2) ระวังการกันเงินไว้จ่ายเหลือในปีที่ไม่มีข้อผูกพัน

(3) ระวังรายจ่ายพิเศษโดยใช้เงินคงคลัง

(4) ห้ามโอนและนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น

ในปี 2525 รัฐบาลได้ประกาศมาตรการประหยัดรายจ่ายในเดือนมีนาคม ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายที่จะลดรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 ลง 4,000 ล้านบาท สาระสำคัญของมาตรการดังกล่าวนี้มีดังนี้คือ

(1) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณร่วมกันทบทวนตัดทอนรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 ตามโครงการหรือตามแผนพัฒนา โดยพิจารณาถึงความสามารถในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะในด้านการก่อสร้างและการจัดซื้อครุภัณฑ์

(2) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่ละกระทรวงพิจารณาทบทวนตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็น หรือตัดทอนโครงการที่มีความสำคัญในระดับต่ำในแง่ของผลที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวม

(3) ให้ส่วนราชการต่างๆประหยัดเงินงบประมาณรายจ่าย โดยเฉพาะหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดเงินอุดหนุน และหมวดอื่นๆ โดยพยายามประหยัดรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ อย่างน้อยร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้รับ การประหยัดอาจไม่ต้องถึงร้อยละ 5 ในแต่ละหมวด แต่เมื่อรวมกันทั้งสามหมวดแล้วจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 5

(4) ไม่อนุมัติให้มีการโอนเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ และหมวดค่าจ้างชั่วคราวไปใช้จ่ายในหมวดอื่น

(5) ให้ระงับการเบิกจ่ายงบประมาณที่ส่วนราชการเคยได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาเบิกจ่ายที่เกินไว้เหลือปีเกินกว่า 3 ปี นับตั้งแต่ปี 2521 หรือก่อนหน้านั้น

(6) งบประมาณที่ส่วนราชการเคยได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการเบิกจ่ายที่เกินไว้เหลือปีจนถึงเดือนมีนาคม 2525 หากยังไม่มีสัญญาผูกพันเมื่อสิ้นเดือนแล้ว ให้ระงับการใช้จ่ายหากมีสัญญาผูกพันแล้ว ให้ทบทวนตัดทอนลงไปอีกให้เหลือเฉพาะเท่าที่จำเป็น

การประกาศใช้มาตรการการประหยัดการใช้จ่ายของรัฐบาลทั้งในปี 2524 และ ปี 2525 ไม่เพียงแต่จะช่วยเสริมสร้างฐานะทางการเงินคลังให้มั่นคงแข็งแรงขึ้นเท่านั้น หากทว่า ยังกระตุ้นให้ส่วนราชการต่างๆปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการใช้จ่ายเงินอย่างมีแบบแผนและอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ส่วนราชการต่างๆมีแนวโน้มที่จะเสนอขอ งบประมาณรายจ่ายเกินกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่าย และไม่มีการวางแผนการใช้จ่าย งบประมาณให้มีประสิทธิภาพ โดยมักจะเร่งการการใช้จ่ายในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปี งบประมาณ (กรกฎาคม - กันยายน) อีกทั้งมักจะใช้จ่ายเงินไม่หมด จนเป็นเหตุให้ต้องมีการใช้เงิน ข้ามปีงบประมาณจนเป็นปกติวิสัย การประกาศตัดทอนรายจ่ายของส่วนราชการเป็นครั้งคราวจึงมี ส่วนผลักดันให้ส่วนราชการต่างๆวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างรัดกุมและอย่างมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น มิฉะนั้นจะมีผลกระทบกระเทือนต่อการเสนอขอของงบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป

ในอีกด้านหนึ่ง เราจะพบประจักษ์พยานของนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดได้ จากงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2525 และ 2526 ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลพยายาม เหนียวรั้งมิให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราสูงจนเกินไป การณ์จึงปรากฏว่า อัตราการเพิ่ม ขึ้นของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 และ 2526 ได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ กล่าว คือ 15% ในปีงบประมาณ 2525 และ 9.9% ในปีงบประมาณ 2526 (ดูตารางที่ 3)

เมื่อเราพิจารณารายละเอียดของงบประมาณ 2525 และ 2526 จะพบว่า รัฐบาลพยายามชะลอการใช้จ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ผลปรากฏว่า สัดส่วนของ งบประมาณรายจ่ายในหมวดนี้เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวมได้ลดลงตามลำดับ ในปี งบประมาณ 2523 งบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างมีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 19.9 ของงบประมาณรายจ่ายรวม สัดส่วนดังกล่าวนี้ได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับจนเหลือเพียง 15.3% ในปีงบประมาณ 2526 (ดูตารางที่ 6)

รัฐบาลไม่เพียงแต่ชะลอการใช้จ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเท่านั้น หาก ยังเหนียวรั้งมิให้หมวดค่าครุภัณฑ์เพิ่มขึ้นในอัตราสูงจนเกินไปอีกด้วย ผลก็คือ สัดส่วนของงบ ลงทุนเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวมได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา ทั้งนี้งบลงทุนประกอบด้วยรายจ่ายในด้านการก่อสร้างและด้านการจัดซื้อ ครุภัณฑ์ ในปีงบประมาณ 2523 งบลงทุนมีจำนวนถึงร้อยละ 25.7 ของงบประมาณรายจ่ายรวม สัดส่วนดังกล่าวนี้ได้ลดลงจนเหลือเพียง 19.9% ในปีงบประมาณ 2526 อนึ่งมีข้อน่าสังเกตด้วยว่า งบลงทุนในปีงบประมาณ 2526 ไม่เพียงแต่จะมีสัดส่วนลดลงเท่านั้น หากทว่าจำนวนรวมก็ยัง น้อยกว่าปีงบประมาณ 2525 อีกด้วย (ดูตารางที่ 5)

การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดดังกล่าวนี้ดูเหมือนไม่เป็นที่สออารมณ์ของภาคเอกชนเท่าใดนัก เพราะนโยบายดังกล่าวนี้ไม่เกื้อกูลต่อการจำเรือเติบโตของภาคเอกชน กิจกรรมที่ได้รับผลกระทบกระเทือนอย่างมากจากการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลดังกล่าวนี้ ก็คือ กิจกรรมก่อสร้าง และกิจกรรมจัดจำหน่ายครุภัณฑ์ซึ่งต้องพึ่งส่วนราชการเป็นตลาดสำคัญ

วิกฤติการณ์ทางการคลังยังไม่สิ้น :

ความว่วมีทันหาย ความควายเข้ามาแทรก

ในขณะที่เริ่มเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังในช่วงปลายปี 2523 นั้น ระบบทุนนิยมแห่งโลกก็เริ่มประสบวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกัน ภาวะเศรษฐกิจชะงักงันเกิดขึ้นในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลก โดยที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด การค้าระหว่างประเทศมีมูลค่าคิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ทั้งยังเป็นระบบเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพิงประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญด้วย การค้าระหว่างประเทศของไทยมากกว่าร้อยละ 50 ค่าขายกับกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ความถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลก จึงส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย โดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ ผลกระทบดังกล่าวนี้ที่ความรุนแรงขึ้นในช่วงต้นปี 2525 เมื่อราคาพืชผลต่างๆในตลาดการค้าระหว่างประเทศพากันตกต่ำอย่างน่าใจหาย สภาวะการณ์ดังกล่าวนี้มีส่วนซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์ทางการคลังของไทยเลวร้ายลงไปอีก ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอยตามพัฒนาการของระบบทุนนิยมโลก การตกต่ำของราคาพืชผลที่ส่งออกทำให้ภาชีศุลกากรและภาชีการค้าที่จัดเก็บได้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ขณะเดียวกัน ความถดถอยทางเศรษฐกิจได้บั่นทอนอำนาจซื้อของประชาชน ซึ่งมีนัยสำคัญว่า กำลังความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชนพลอยถูกบั่นทอนไปด้วย

นอกจากนี้ การรัดเข็มขัดของรัฐบาลยังช่วยให้ฐานะของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศดีขึ้นด้วย เพราะตามปกติหากรายจ่ายรัฐบาลยิ่งเพิ่มมากเพียงใด อำนาจซื้อของประชาชนยิ่งเพิ่มมากเพียงนั้น และเมื่ออำนาจซื้อของประชาชนยิ่งเพิ่มมากเพียงใด การนำสินค้าเข้าก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดจึงช่วยบรรเทาภาวะการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศ และมีผลดีต่อฐานะของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

ความถดถอยทางเศรษฐกิจทำให้รัฐบาลหารายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เริ่มปรากฏขึ้นในปีงบประมาณ 2523 เมื่อรัฐบาลหารายได้ได้เพียงร้อยละ 99.4 ของเป้าหมาย อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้ลดเหลือ 91.9% และ 81.2% ในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 7) ว่าจำเพาะรายได้จากภาษีอากร การเก็บภาษีอากรได้ต่ำกว่า

เป้าหมายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 โดยที่ความรุนแรงของปัญหาในปีงบประมาณ 2525 มีมากกว่าปีงบประมาณ 2524 (ดูตารางที่ 8)

ดังนั้น ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจจึงชักนำให้รายได้ของรัฐบาลพลอยตกต่ำไปด้วย อัตราเพิ่มขึ้นของรายได้รัฐบาล ซึ่งอยู่ในระดับสูงกว่าปีละ 20% ในระหว่างปีงบประมาณ 2520-2523 เริ่มตกต่ำลง โดยเหลือเพียง 19.7% ในปีงบประมาณ 2524 และ 3.1% ในปีงบประมาณ 2525 (ดูตารางที่ 1)

ภาวะตกต่ำแห่งรายได้รัฐบาลอันเกิดจากภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้มีส่วนซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์ทางการคลังเลวร้ายลงไปอีก เมื่อรัฐบาลไม่สามารถหารายได้มากเท่าที่ควร ฐานะแห่งเงินคงคลังย่อมไม่มั่นคงแข็งแรงเท่าที่ควรตามไปด้วย แม้ว่ารัฐบาลจะพยายามดำเนินการรัดเข็มขัดมากเพียงใดก็ตาม ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ฐานะทางการคลังยังคงมีการขาดดุลจำนวนมากทั้งในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 ทั้งนี้ปรากฏว่า การขาดดุลเงินสดมีจำนวนถึง 17,648 และ 38,393 ล้านบาทตามลำดับ (ดูตารางที่ 1)

ยุคแห่งการรัดเข็มขัด

อย่างไรก็ตาม ความพยายามในการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดด้วยการใช้มาตรการประหยัดการใช้จ่ายและการชะลออัตราเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย ในที่สุดแล้วก็ช่วยให้ฐานะแห่งเงินคงคลังมีความมั่นคงขึ้น

รายจ่ายจริงในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 เพิ่มขึ้นเพียง 15.4% และ 17.5% ตามลำดับ ซึ่งอยู่ในระดับเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลในปีงบประมาณ 2523 (ดูตารางที่ 1) การรัดเข็มขัดทำให้กระทรวงการคลังสามารถชำระคืนเงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้ ณ คลังจังหวัดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยเหตุนี้เอง ดุลเงินนอกงบประมาณซึ่งขาดดุลถึง 1,340 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 กลับเกินดุลถึง 2,005 และ 591 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1)

เงินคงคลังซึ่งเหลืออยู่เพียง 6,394 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 กลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น 8,008 และ 8,143 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 และ 2525 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 1) ฐานะแห่งเงินคงคลังมีความมั่นคงแข็งแรงขึ้น แต่ก็ยังไม่อยู่ในระดับเดียวกับช่วงปีงบประมาณ 2520-2522 ซึ่งเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณอยู่ในระดับ 11,000-13,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2)

อย่างไรก็ตาม เราอาจกล่าวได้ว่า หากวิกฤติการณ์ทางการคลังมิได้ถูกซ้ำเติมด้วยภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ สถานการณ์ทางการคลังและฐานะแห่งเงินคงคลังน่าจะมีคามมั่นคงแข็งแรงมากกว่านี้

แม้ว่าในปีนี้ (2526) วิกฤติการณ์ทางการคลัง 2523-2525 จะผ่านพ้นไปแล้ว แต่ข้อที่เราสมควรระลึกถึงก็คือ การดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในปีงบประมาณ 2523 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในปีนั้น นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ เราได้รับบทเรียนราคาแพงจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยปราศจากการพิจารณาสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบด้าน แม้ว่าทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียรจะเป็นผู้ผลักดันให้เกิดพฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม แต่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ในฐานะนายกรัฐมนตรีย่อมต้องมีส่วนรับผิดชอบโดยตรง และคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบไม่แตกต่างกัน

นโยบายรายจ่าย : เป้าหมายกับความเป็นจริง

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มิได้มีลักษณะแตกต่างไปจากแนวโน้มในอดีต (ดูตารางที่ 3)

รัฐบาลเปรม 1-2-3 มีส่วนรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2524-2526 โดยตรง หากนำงบประมาณรายจ่ายทั้งสามปีนี้มาพิจารณารวมกัน เราจะเห็นแบบแผนการจัดสรรงบประมาณอย่างชัดเจน หากพิจารณาในแง่ของจำนวนงบประมาณรายจ่าย ลักษณะงานที่ได้รับงบประมาณมากที่สุดตามลำดับคือ ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา และด้านการป้องกันประเทศ โดยได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่าย 20.68%, 20.41% และ 19.83% ของงบประมาณรายจ่ายรวมตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละลักษณะงาน ปรากฏว่า ลักษณะงานที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายสูงสุด ได้แก่ การชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 29.86% รองลงมาได้แก่ การสาธารณสุข (19.29%) การศึกษา (18.17%) การรักษาความสงบภายใน (16.68%) และการป้องกันประเทศ (16.57%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4

ความจำเป็นในการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด อันเป็นผลจากวิกฤติการณ์ทางการคลังนั้น ทำให้รัฐบาลไม่สามารถทุ่มค่าใช้จ่ายในการพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนได้มากเท่าที่ควร ระบบเศรษฐกิจไทยจึงยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหลักดังที่รัฐบาลแถลงไว้

อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงสำคัญในด้านนโยบายรายจ่ายของรัฐบาลซึ่งเกิดขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก สำนักงานประมาณเริ่มเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรและการใช้งบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนจากระบบการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item Budget) มาเป็นระบบการจัดทำงบประมาณแบบแผนงาน ซึ่งทำให้ส่วนราชการต่างๆ ต้องกำหนดแผนงานและโครงการต่างๆ ตลอดจนวางแผนในการใช้งบประมาณ การจัดสรรงบประมาณจะพิจารณาจากลำดับความสำคัญและประโยชน์สุทธิที่สังคมได้รับจากแผนและโครงการต่างๆ เหล่านี้ การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณดังกล่าวนี้ เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2525

ประการที่สอง รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เริ่มดำเนินการกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) ด้วยการออก *ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด พ.ศ. 2524* โดยกระจายอำนาจการบริหารงบประมาณแก่ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

การเปลี่ยนแปลงระบบการจัดทำงบประมาณก็ดี และการกระจายอำนาจทางการคลังดังกล่าวก็ดี ล้วนมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้ระบบการคลังของไทยเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นโยบายภาษีอากร : เราจะไปไหนกัน ?

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2523 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้กล่าวถึงแนวนโยบายภาษีอากรอย่างกระชับ ทั้งนี้เป็นผลจากความขัดแย้งระหว่างทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจนเสถียร กับคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี แต่กระนั้นก็ตาม กลับมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีอากรเป็นอันมาก การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญปรากฏในกฎหมายอย่างน้อย 6 ฉบับ

(1) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2523 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2523

(2) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2523 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2523

(3) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2524 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2524

(4) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2525 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2525

(5) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2525 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2525

(6) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2525 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2525

การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีอากรระหว่างปี 2523-2525 มีลักษณะเด่นอันควรจะกล่าวถึงดังต่อไปนี้

ประการแรก การเพิ่มการใช้จ่ายอย่างเกินตัวในปีงบประมาณ 2523 ประกอบกับการหารายได้ได้ต่ำกว่าเป้าหมายในเวลาต่อมา ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องหารายได้จากภาษีอากรมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงปรากฏว่า มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บและอัตราภาษีหลายครั้งหลายครา โดยมุ่งหวังที่จะมีรายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้น ความข้อนี้จะเห็นได้โดยชัดเจนจากการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีเครื่องดื่ม ภาษีเบียร์ และภาษีแสตมป์ยาสูบในเดือนพฤษภาคม 2523 การเปลี่ยนแปลงอัตราค่าภาคหลวงแร่ ตลอดจนอัตราค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่างๆในปี 2523 การเพิ่มอัตราภาษีสุรา เบียร์ และบริภัณฑ์ที่นำเข้าจากต่างประเทศในปี 2525 และการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการค้าบางประเภทในปี 2525 นอกจากนี้ รัฐบาลยังใช้นิรโทษกรรมทางภาษีอากร (Tax Amnesty) เป็นเครื่องมือในการหารายได้ โดยในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 กระทรวงการคลังได้ออกแถลงการณ์ให้ผู้เสียภาษีสรรพากรไว้ไม่ถูกต้องครบถ้วนให้นำเงินภาษีที่ขาดไปชำระภายในวันที่ 31 พฤษภาคม 2525 อย่างไรก็ตาม การให้นิรโทษกรรมทางภาษีอากรอย่างพรว้าเพื่อจะมีผลส่งเสริมให้มีการหลบเลี่ยงภาษีอากรมากขึ้น

ประการที่สอง รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์มิได้มีแนวนโยบายอันแจ่มชัดในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร แม้ว่าในด้านหนึ่งนั้น จะมีความพยายามที่จะปฏิรูประบบภาษีอากรเพื่อให้ความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งประกาศใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 แต่ในอีกด้านหนึ่ง การณ์ปรากฏว่า พลเอกเปรมยังต้องประนีประนอมกับกลุ่มนายธนาคารพาณิชย์ ดังจะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีดอกเบี้ยเงินฝากในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 ทั้งนี้ปรากฏว่า ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 10 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 ได้กำหนดให้นำเงินได้ประเภทดอกเบี้ยเงินฝากไปคำนวณรวมกับเงินได้ประเภทอื่นๆ เพื่อเสียภาษีเงินได้ตามโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้านับตั้งแต่ปี 2527 เป็นต้นไป แต่ก่อนหน้านี้ ผู้มีเงินได้สามารถแยกเสียภาษีดอกเบี้ยเงินฝากในอัตราร้อยละ 10 ได้ อย่างไรก็ตาม โดยผลของพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2525 ได้มีการเพิ่มอัตราภาษีดอกเบี้ยจากร้อยละ 10 เป็นร้อยละ 12.5 และได้ขยายระยะเวลาให้สิทธิเลือกเสียภาษีแยกจากเงินได้ประเภทอื่นออกไปจนถึงปี 2529 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จึงมีผลเสียอย่างมากต่อความเป็นธรรมแห่งโครงสร้างภาษีอากร เพราะมีผลเท่ากับยืดเวลาในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากร

ประการที่สาม ดังได้กล่าวแล้วว่า ในระหว่างปี 2523-2525 ระบบเศรษฐกิจไทย ได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจถดถอย ซึ่งเกิดขึ้นในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลก ประชาชนมีความเดือดร้อนในด้านการครองชีพ ดังนั้น เพื่อบรรเทาภาระการครองชีพ รัฐบาลจึงเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีอากร เพื่อผ่อนคลายภาระภาษีอากรของประชาชน มาตรการสำคัญปรากฏในการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ทั้งนี้โดยการลดอัตราภาษี การเพิ่มค่าลดหย่อน และการเพิ่มค่าใช้จ่ายที่อนุญาตให้หักออกจากเงินได้พึงประเมิน รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงมาตรการเหล่านี้ในเดือนพฤษภาคม 2522 และกุมภาพันธ์ 2525 อย่างไรก็ตาม มีข้อพึงสังเกตว่า ผู้ที่มีเงินได้สูงกลับได้รับประโยชน์จากมาตรการผ่อนคลายภาระภาษีอากรเหล่านี้มากกว่าผู้ที่มีเงินได้น้อย

นอกจากนี้ รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยังได้พยายามปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากร การปรับปรุงที่สำคัญได้แก่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรมสรรพากร อย่างขนานใหญ่ การเพิ่มอำนาจเจ้าพนักงานในการค้น ยึด อาศัย ขายทอดตลาดหลักทรัพย์ การให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเปิดเผยรายชื่อและกิจการของผู้เสียภาษีเงินได้ในบางกรณี การจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีอากร และมีการปรับปรุงระบบเบี้ยปรับเงินเพิ่มของภาษีเงินได้และภาษีการค้า

บทสรุป

พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 1 ว่า จะรักษาฐานะทางการคลังของประเทศไว้ให้ดี แต่เพียงชั่วระยะเวลา 6 เดือน มรสุมทางการคลังก็เริ่มโหมกระหน่ำสยามรัฐนาวาจนเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลัง ทั้งนี้เป็นผลจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มโดยมิได้คำนึงถึงสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบด้าน ด้วยเหตุนี้เอง ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 จึงต้องใช้เวลาและความพยายามทั้งหมดในการเสริมสร้างฐานะของเงินคงคลังให้มั่นคง ด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลัง จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายแบบรัดเข็มขัด

ดังนั้น หากพิจารณาในแง่ของเป้าหมายเสถียรภาพทางการคลัง รัฐบาลพลเอกเปรมประสบความสำเร็จล้มเหลวเกือบโดยสิ้นเชิง ความล้มเหลวดังกล่าวนี้เกิดจากพฤติกรรมของรัฐบาลเอง ภาวะเศรษฐกิจถดถอยเพียงแต่มาซ้ำเติมในภายหลัง นอกจากนี้ สิ่งที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ก็คือ การที่รัฐบาลนำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ จังหวัดต่างๆ ไปใช้จ่ายจนไม่สามารถชำระคืน

โดยที่เวลาส่วนใหญ่ของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการคลัง การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในการแก้ปัญหาความยากจนของมวลชน

เพื่อยกระดับมาตรฐานและความเป็นอยู่ของประชาชน อันเป็นเป้าหมายหลักที่แถลงไว้ จึงมีอาจเป็นไปได้อย่างเต็มที่ แม้จะมีเจตนารมณ์อันมุ่งมั่นสักปานใดก็ตาม

บทเรียนสำคัญที่ได้จากการดำเนินนโยบายการคลังในยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ก็คือ การดำเนินนโยบายการคลังเพื่อหวังผลทางการเมือง โดยไม่คำนึงถึงความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ ย่อมนำมาซึ่งหายนภัยได้โดยง่าย แม้ว่าเราจะได้บทเรียนบทนี้มาด้วยราคาแพง แต่ก็คงจะต้องเรียนรู้บทเรียนบทนี้ซ้ำแล้วซ้ำเล่าอีก ตราบเท่าที่ระบอบการเมืองการปกครองยังมีลักษณะเป็นคณาธิปไตยดังเช่นทุกวันนี้ ภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ ประชาชนไม่มีสิทธิในการรับรู้ปัญหาของบ้านเมืองและไม่มีสิทธิในการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประเทศไทย สภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถตรวจสอบการบริหารของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ วิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่รับรู้กันในหมู่ชนชั้นปกครอง ราษฎรมิได้มีสิทธิที่จะรับรู้ ดังที่นายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 แถลงต่อรัฐสภาความตอนหนึ่งว่า

“... ที่ว่าเศรษฐกิจไทยแฉ่นั้นเป็นความจริง เมื่อต้นปี 2524 ขณะนั้นเงินคงคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาก่อนเลยในประเทศไทย เรียกว่ารัฐบาลเข้ามาบริหารแบบไม่มีเงินเลย แต่จากการแก้ไขต่างๆ บัดนี้ เราพ้นช่วงหายนะแล้ว จึงเปิดเผยได้ ขณะนี้ความมั่นคงทั้งด้านการเงินการธนาคารมีอย่างเต็มที่...”

(ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525)

ตารางที่ 1

ฐานะทางการคลังของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2523 – 2525
(ล้านบาท)

	2523	2524	2525
รายรับ - รายจ่ายเงินสด			
รายได้	92,146	110,295	113,705
(อัตราเพิ่ม)	(22.6)	(19.7)	(3.1)
รายจ่าย	11,286	129,948	152,729
(อัตราเพิ่ม)	(30.7)	(15.4)	(17.5)
ดุลเงินในงบประมาณ	-20,440	-19,653	-39,004
ดุลเงินนอกงบประมาณ	-1,340	2,005	591
ดุลเงินสด	-21,780	-17,648	-38,393
การชดเชยการขาดดุล			
กู้ในประเทศสุทธิ	16,437	21,087	41,029
ธนาคารแห่งประเทศไทย	5,763	15,505	17,022
ธนาคารออมสิน	3,999	2,189	4,342
ธนาคารพาณิชย์	5,946	} 3,393 }	} 19,665 }
อื่นๆ	729		
กู้ต่างประเทศสุทธิ	-1,268	-1,825	-2,501
ใช้เงินคงคลัง (+)	+6,611	-1,614	-135
เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ	6,394	8,008	8,143

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ ข้อมูลเฉพาะปีงบประมาณ 2525 ประมวลจาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 2
จำนวนเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (สิ้นเดือนกันยายน)
ปีงบประมาณ 2520 - 2525
(ล้านบาท)

สิ้นปีงบประมาณ	จำนวนเงินคงคลัง
2520	11,540
2521	12,765
2522	13,009
2523	6,394
2524	8,008
2525	8,143

ที่มา รวบรวมและคำนวณจาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3
งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน
ปีงบประมาณ 2523 – 2526

ลักษณะงาน	2523		2524		2525		2526	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านเศรษฐกิจ	24,096.1	21.0	32,189.2	23.0	32,857.0	20.4	33,822.7	19.1
2. ด้านการศึกษา	22,558.1	19.7	27,944.5	20.0	32,364.6	20.1	37,228.9	21.0
3. ด้านสาธารณสุข	4,483.4	3.9	5,124.1	3.7	6,395.2	5.0	7,611.6	4.3
4. ด้านสาธารณูปการ	7,157.5	6.3	9,996.5	7.1	10,330.3	6.4	10,888.5	6.3
5. ด้านการป้องกันประเทศ	22,384.3	19.5	27,708.0	19.8	31,617.6	19.6	35,454.2	20.0
6. ด้านการรักษาความสงบภายใน	6,050.5	5.3	7,272.0	5.2	8,231.3	5.1	9,611.8	5.4
7. ด้านการบริหารทั่วไป	3,551.4	3.1	4,746.8	3.4	4,309.0	2.7	5,325.8	3.0
8. ด้านการชำระหนี้เงินกู้	12,392.9	10.8	17,530.9	12.5	21,008.5	13.0	27,140.3	15.3
9. ด้านอื่นๆ	11,882.3	10.4	7,488.0	5.3	13,886.5	8.7	9,906.2	5.6
รวม	114,556.5	100.0	140,000.0	100.0	161,000.0	100.0	177,000.0	100.0

ที่มา สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 4
งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน
รวมปีงบประมาณ 2524 – 2526
(ล้านบาท)

ลักษณะงาน	2524 - 2526		อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายถัวเฉลี่ยต่อปี (2524-2526) %
	จำนวน	ร้อยละ	
1. ด้านเศรษฐกิจ	98,868.9	20.68	11.97
2. ด้านการศึกษา	97,538.0	20.41	18.17
3. ด้านสาธารณสุข	19,130.9	4.00	19.29
4. ด้านสาธารณสุขการ	31,215.3	6.53	15.01
5. ด้านการป้องกันประเทศ	94,779.8	19.83	16.57
6. ด้านการรักษาความสงบภายใน	25,115.1	5.25	16.68
7. ด้านการบริหารทั่วไป	14,381.6	3.01	14.46
8. ด้านการชำระหนี้เงินกู้	65,679.7	13.74	29.86
9. ด้านอื่นๆ	31,280.7	6.54	-5.88
รวม	478,000.0	100.00	15.61

ที่มา สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 5

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2520 – 2526

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบลงทุน	งบประจำ	งบลงทุนคิดเป็นร้อยละของงบประมาณรายจ่ายรวม
2520	68,790	16,727	52,063	24.3
2521	81,000	19,205	61,795	23.7
2522	92,000	20,330	71,662	22.1
2523	109,000	28,009	80,991	25.7
2524	140,000	35,150	104,850	25.1
2525	161,000	36,620	124,398	22.7
2526	177,000	35,315	141,685	19.9

ที่มา สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 6
งบประมาณรายจ่ายหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
ปีงบประมาณ 2520 – 2526
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบประมาณรายจ่ายหมวด ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	งบประมาณรายจ่ายหมวดค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้างคิดเป็นร้อยละของ งบประมาณรายจ่ายรวม (%)
2520	68,790	12,912	18.8
2521	81,000	14,645	18.1
2522	92,000	16,304	17.7
2523	109,000	21,643	19.9
2524	140,000	24,158	17.3
2525	161,000	26,726	16.6
2526	177,000	27,104	15.3

ที่มา สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 7
ประมาณการรายได้และรายได้จริงของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2516 – 2525
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ (1)	รายได้จริง (2)	รายได้จริง คิดเป็นร้อยละของ ประมาณการรายได้
2516	24,377.0	25,646.1	105.2
2517	35,600.0	38,207.6	107.3
2518	37,999.8	38,242.4	100.6
2519	43,612.4	42,922.0	98.4
2520	50,371.8	52,157.6	103.5
2521	62,000.0	62,142.9	100.2
2522	72,000.0	75,046.0	104.4
2523	92,680.0	92,146.0	99.4
2524	120,000.0	110,295.0	91.9
2525	140,000.0	113,705.0	81.2

ที่มา สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ ตัวเลขรายได้จริงในปี 2525 เป็นตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 8
งบประมาณรายได้จากภาษีอากรและภาษีอากรที่เก็บได้จริง
ปีงบประมาณ 2519 – 2525
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้จากภาษีอากร (1)	ภาษีอากรที่เก็บได้จริง (2)	รายได้จริงจากภาษีอากร คิดเป็นร้อยละของประมาณการ
2519	41,632	35,771	85.9
2520	46,132	44,692	96.9
2521	49,902	54,549	109.3
2522	62,959	66,889	106.2
2523	75,779	85,721	113.1
2524	102,683	95,928	93.4
2525	118,566	103,086	86.9

ที่มา สำนักงานประมาณ และกรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ ตัวเลขของปี 2525 เป็นตัวเลขประมาณการ