

นโยบายการคลังในยุครัฐบาลเปรม 4

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐบาลเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ กล่าวถึงนโยบายเศรษฐกิจอย่างเด่นชัดรวม 11 ข้อ ทั้งนี้โดยมีเป้าหมายของการดำเนินนโยบายอย่างน้อย 3 เป้าหมาย คือ

- (1) การยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้สูงขึ้น และลดความเหลื่อมล้ำ ในฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชาติให้เหลือน้อยลง
- (2) การขยายการผลิตและการสร้างงานให้คนมีงานทำมากขึ้น
- (3) การรักษาฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศให้อยู่ในเกณฑ์ที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ การระบุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็นไปโดยเด่นชัด ซึ่งนับว่าแตกต่างจากนโยบายเศรษฐกิจที่แถลงในยุครัฐบาลเปรม 1 ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีกับทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โจนเสถียรในยุครัฐบาลเปรม 1 นั้น นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้แนวนโยบายที่กำหนดขึ้นไม่กระจ่างชัดเท่าที่ควร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การระบุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะเป็นไปอย่างคลุมเครือเท่านั้น หากทว่าแนวนโยบายหลายต่อหลายประการยังไม่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ระบุไว้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าแนวนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเปรม 4 จะมีการระบุเป้าหมายไว้โดยชัดเจน แต่ความไม่สอดคล้องระหว่างแนวนโยบายกับเป้าหมาย และระหว่างแนวนโยบายกับข้อเท็จจริงก็ยังปรากฏร่องรอยให้เห็นอยู่ไม่น้อย

หลักการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ

รัฐบาลได้ประกาศหลักการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างน้อย 2 ข้อ คือ

ประการแรก รัฐบาลจะยึดถือแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักในการพัฒนาประเทศ

ประการที่สอง รัฐบาลจะยึดถือนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม และขจัด การกระทำที่เป็นการผูกขาด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้บริโภคเป็นสำคัญ แต่ในขณะเดียวกันก็จะให้ความสำคัญแก่ผู้ผลิตและผู้จำหน่ายอย่างทั่วถึง

การพัฒนาประเทศโดยยึดถือแผนพัฒนานั้น นับเป็นหลักการที่ถูกต้อง ทั้งนี้ ปรากฏว่า การวางแผนพัฒนาในเมืองไทยเท่าที่เป็นมาในอดีต คือ การร่างแผน แล้ววางไว้เฉยๆ ดังนั้น จึงไม่เป็นการถูกต้องนักที่จะประเมินสัมฤทธิ์ผลของแผนพัฒนาฯ ในเมื่อมิได้มีการดำเนินการตามแผนที่ร่างไว้ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาประเทศโดยยึดถือแผนพัฒนานั้น จำต้องมีการปรับปรุงแผนพัฒนาฯ ให้สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้ว หากแผนพัฒนาฯ ร่างขึ้นอย่างผิดพลาด การพัฒนาประเทศโดยยึดถือแผนพัฒนาฯ ก็จะไม่ผิดพลาดตามไปด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีนั้น เราจะพบว่า นโยบายดังกล่าวนี้ได้เคยประกาศมาแล้วในรัฐบาลเปรม 1 แต่พฤติกรรมของรัฐบาลเปรม 1-3 หาได้สอดคล้องกับแนวนโยบายที่ประกาศไม่ ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลกำลังหันเหเส้นทางเดินของระบบเศรษฐกิจกลับไปสู่ระบบทุนนิยมแห่งรัฐ โดยเข้าไปมีส่วนในการผลิตสินค้าเอกชนโดยตรงมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่รัฐบาลเข้าไปลงทุนในบริษัท ผาแดงอินดัสตรี จำกัด บริษัท ฟินิกซ์พัลฟ์ แอนด์เปเปอร์ จำกัด และกำลังตามติดมาด้วย บริษัท บุญแห่งชาติ จำกัด พฤติกรรมดังกล่าวนี้ นับว่าตรงกันข้ามกับนโยบายเศรษฐกิจเสรี เพราะหลักการพื้นฐานของแนวนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ รัฐบาลไม่ควรเข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าเอกชนโดยตรง นอกจากนี้ นโยบายการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลก็ยังมีส่วนสร้างสายใยแห่งการผูกขาดในระบบเศรษฐกิจไทยอีกด้วย เพราะนโยบายที่มาควบคู่กับการส่งเสริมการลงทุน ก็คือ การกีดกันมิให้ผู้ผลิตรายใหม่ไปลงทุนในกิจการที่ได้รับการส่งเสริม

นโยบายการคลัง

รัฐบาลเปรม 4 ได้ประกาศแนวนโยบายการคลังไว้อย่างน้อย 4 ประการ คือ

(1) จะปรับปรุงนโยบายการบริหารการเงินและการคลังในแนวทางที่จะสร้างความคล่องตัวและสามารถหมุนให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจในสาขาการผลิตและการบริการต่างๆ โดยในขณะเดียวกันจะพยายามรักษาฐานะทางการคลังไว้ให้ดี

(2) การใช้จ่ายของรัฐบาลจะยึดนโยบายประหยัดในจุดที่ควรจะประหยัดให้ได้ผลที่สุด

(3) นโยบายภาษีอากรจะเร่งรัดให้มีการจัดเก็บภาษีอากรอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงระบบภาษีอากร ตลอดจนการจัดเก็บให้สะดวก รัดกุม แน่นนอน และเป็นธรรม รวมทั้งให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาในทุกด้าน

(4) นโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจจะยึดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเป็นแหล่งอำนวยความสะดวกให้กับรัฐบาล และจะไม่ยอมให้รัฐวิสาหกิจที่หย่อนประสิทธิภาพมาเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนอีกต่อไป

เมื่อเทียบกับนโยบายการคลังในยุครัฐบาลเปรม 1-3 เราจะเห็นได้ว่า นโยบายการคลังที่นำเสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคมที่ผ่านมา (2526) มีรายละเอียดมากกว่าเดิมเป็นอันมาก เพราะในยุครัฐบาลเปรม 1 นั้น รัฐบาลประกาศแต่เพียงว่า “... จะปรับปรุงนโยบายและบริหารการเงินการคลังในแนวที่จะสร้างความคล่องตัว สามารถหนุนให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจแขนงต่างๆ ... และจะรักษาเสถียรภาพของเงินบาทและฐานะทางการคลังของประเทศไว้ให้ได้...”

เมื่อพิจารณาที่แนวนโยบายการคลังที่แถลงไว้นี้ เราจะเห็นได้ว่า เป้าหมายของการดำเนินนโยบายการคลัง ก็คือ การจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แม้ว่าการแถลงเป้าหมายหลักของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ รัฐบาลจะเน้นเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะทางเศรษฐกิจของคนในชาติให้เหลือน้อยลงก็ตาม แต่แนวนโยบายการคลังที่กำหนดขึ้นกลับมิได้กล่าวแม้แต่จะน้อยว่า จะใช้รายจ่ายรัฐบาลและภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้

หากรัฐบาลไม่เลือกใช้เครื่องมือทางการคลังเป็นพาหนะในการกระจายรายได้ ความพยายามที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจย่อมยากที่จะสัมฤทธิ์ผล

อย่างไรก็ตาม เมื่ออ่านแนวนโยบายเศรษฐกิจทั้งหมดแล้ว เราจะเห็นได้ว่า เกือบจะไม่มีมาตรการทางนโยบายใดเลยที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ ยกเว้นนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาชนบท

ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจได้ว่า ในยุครัฐบาลเปรม 4 จะยังไม่มีมีการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีอากรเพื่อแก้ปัญหาการกระจายรายได้ และนโยบายรายจ่ายจะยังคงมีลักษณะเป็นนโยบายรัดเข็มขัดดังเช่นที่เป็นอยู่ในรัฐบาลเปรม 2-3

จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาสู่นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด

ในยุครัฐบาลเปรม 1 รัฐบาลได้เลือกใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม ด้วยการนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่าย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้ ก็คือ เงินคงคลังได้ร่อยหรอลงไปเป็นอันมาก ทั้งยังปรากฏด้วยว่า รัฐบาลได้นำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆ ไปใช้จ่าย จนไม่สามารถจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย

วิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2523-2525 ทำให้รัฐบาลต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลัง จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม มาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดในยุครัฐบาลเปรม 2-3

แม้ว่าฐานะเงินคลังจะฟื้นตัวจนมีความมั่นคงมากขึ้น แต่ก็ยังไม่คืนกลับสู่สภาพเดิม ความจำเป็นที่จะต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดจึงยังคงมีต่อไป และดูเหมือนว่า รัฐบาลตระหนักดีถึงความจำเป็นดังกล่าวนี้ ด้วยเหตุนี้เอง งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 จึงกำหนดขึ้นโดยยึดถือนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด

นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดไม่เพียงแต่จะช่วยฟื้นฟูฐานะเงินคลังให้กลับมั่นคงดังเดิมเท่านั้น หากทว่ายังช่วยผ่อนคลายแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจไทยอีกด้วย แต่เหนือสิ่งอื่นใด นโยบายดังกล่าวนี้มีส่วนช่วยลดการขาดดุลของการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างสำคัญ

อย่างไรก็ตาม นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดจะมีผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจซึ่งช้ากว่าที่ควรจะเป็น แต่โดยเหตุที่ศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลกกำลังฟื้นตัวจากความชบเซาในระหว่างปี 2526-2527 ข้อเสียของการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดในช่วงเวลาดังกล่าวนี้จึงมีไม่มาก

รัฐวิสาหกิจ : เครื่องมือของการหารายได้ ?

รัฐบาลเปรม 4 ประกาศที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการหารายได้ คำประกาศดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบาทของรัฐวิสาหกิจ

เหตุผลที่ใช้สนับสนุนให้รัฐบาลมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ นั้น โดยพื้นฐานแล้วมิใช่เหตุผลในเรื่องของการหารายได้ หากแต่เป็นเหตุผลในด้านสวัสดิการของสังคมและการกระจายรายได้

สินค้าและบริการบางประเภทให้ประโยชน์ไม่เฉพาะแต่ผู้บริโภค หากยังเป็นประโยชน์แก่สังคมโดยรวม รัฐบาลจึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการผลิตทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ดังเช่นบริการการศึกษา

สินค้าและบริการบางประเภทมีลักษณะเป็นสินค้าที่เป็นโทษ ซึ่งไม่สมควรส่งเสริมให้มีการบริโภค รัฐบาลจึงต้องเข้าไปมีบทบาทในการจำกัดการผลิตและการบริโภคให้อยู่ในระดับอันเหมาะสม ดังกรณีของสุรา เครื่องดื่มที่มีอัลกอฮอล์อื่นๆ และยาสูบ แต่ในกรณีเหล่านี้ รัฐบาลกลับใช้รัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าที่เป็นโทษดังกล่าวมาเป็นเครื่องมือในการหารายได้

รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการผลิตบริการสาธารณูปโภคต่างๆ มิใช่เพราะต้องการหารายได้ หากแต่เป็นเพราะว่าบริการเหล่านี้มีลักษณะเป็นการผูกขาดตามธรรมชาติ กล่าวคือ หากปล่อยให้มีการแข่งขันโดยเสรี จะก่อให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรโดยไม่สมควร

การประกาศที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการหารายได้ของรัฐบาล จึงเป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้อง เพราะหากรัฐวิสาหกิจมีเป้าหมายในการหารายได้สูงสุดก็ดี หรือหากกำไรสูงสุดก็ดี รัฐวิสาหกิจก็จะมีพฤติกรรมไม่แตกต่างจากวิสาหกิจเอกชน

ถ้าเช่นนั้น เราจะมีรัฐวิสาหกิจไปทำไมกัน

แท้ที่จริงนั้น รัฐวิสาหกิจควรถูกใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินนโยบายสาธารณะไม่ว่าจะเป็นการก่อให้เกิดสวัสดิการสูงสุดแก่สังคม หรือการกระจายรายได้ให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ รัฐบาลเปรม 4 มิได้กล่าวถึงนโยบายเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าเอกชนแม้แต่้อย โดยหลักการแล้ว เมื่อรัฐบาลเลือกสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรี รัฐบาลก็ไม่ควรเข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าเอกชนโดยตรง หากแต่ควรปล่อยให้เป็นบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชน ในกรณีเช่นนี้ การกำหนดนโยบายพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ จะต้องจำแนกระหว่างรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าสังคมกับรัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าเอกชน แต่การณกลับปรากฏว่า การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเปรม 4 เน้นการจำแนกระหว่างรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรกับรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน แท้ที่จริงนั้น รัฐวิสาหกิจจะมีกำไรหรือขาดทุนส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับเป้าหมายและประสิทธิภาพในการประกอบการ ในบางกรณี การประกอบการของรัฐวิสาหกิจอาจต้องประสบการขาดทุนอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือในการกระจายรายได้นั่นเอง