

ว่าด้วยเงินคดคลัง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าบางคนกำลังรู้สึกสงสาร “กลุ่มสะตอสามัคี” ที่ถูกหักหลังจากพรรคร่วมรัฐบาล จนเป็นเหตุให้ได้รับคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจสูงสุดในการอภิปรายในรัฐสภาในระหว่างวันที่ 2-3 มิถุนายน ศกนี้ (2525) บางคนเห็นว่า “กลับเกิดบักซ์ได้บ้านเรา” น่าจะเป็นเพลงเชียร์ประจำกลุ่ม แต่เพื่อนร่วมงานอีกคนหนึ่งของข้าพเจ้ากลับชี้ชวนให้อ่านคำอภิปรายของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ ไทยรัฐ ฉบับวันศุกร์ที่ 4 มิถุนายน 2525 ความตอนหนึ่งว่า

“... ที่ว่าเศรษฐกิจไทยแย่นั้นเป็นความจริง เมื่อต้นปี 2524 ขณะนั้นเงินคดคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย เรียกว่ารัฐบาลเข้ามาบริหารแบบไม่มีเงินเลย แต่จากการแก้ไขต่างๆ บัดนี้เราพ้นช่วงหายหน้าแล้ว จึงเปิดเผยได้ ขณะนี้ ความมั่นคงทั้งด้านการเงินการธนาคารมีอย่างเต็มที่...”

หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานตรงกันว่า คำอภิปรายของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเต็มไปด้วยการอ้างอิงสถิติ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่ไม่มีหนังสือพิมพ์ฉบับใดรายงานข่าวนี้อย่างละเอียด มีหน้าข้อความใจแคบและเห็นแก่อำนาจของรัฐบาลยังเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถรับฟังการอภิปรายอันมีประโยชน์อย่างเต็มที่ เป็นอันว่า เราต้องสมมติไปพลางก่อนว่า รายงานข่าวของ ไทยรัฐ ช่วงต้นนี้ถูกต้อง

เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าพากันถกเถียงกันอย่างหน้าดำคร่ำเครียดว่า จริงหรือไม่ที่เงินคดคลังเมื่อต้นปี 2524 เหลือเพียง 925 ล้านบาท และจริงหรือไม่ที่ว่า บัดนี้เราผ่านพ้นวิกฤติการณ์แห่งเงินคดคลังไปแล้ว

เงินคดคลัง คืออะไร

ตามพระราชบัญญัติเงินคดคลัง พ.ศ. 2491 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า

“ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 13 บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าจะเงินภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการ

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกใน มติชน (14 มิถุนายน 2525) ภายใต้ชื่อบทความ “เงินคดคลังเหลือ 925 ล้านบาท ผลงานของ ‘บุญชู’ หรือของใคร”

ที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้น มีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง หรือ
ส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลาและข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด
โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆเลย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวนี้ บรรดารายได้และเงินกู้ทั้งปวงของรัฐบาลจักต้องนำเข้า
บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง ในยามที่รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณ
ประจำปี ก็ต้องโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่งไปสู่อบัญชีที่สอง กฎหมายระบุไว้โดยชัดเจน
ว่า การโอนเงินคงคลังจากบัญชีที่หนึ่งจักกระทำได้ก็แต่เฉพาะการโอนไปสู่อบัญชีเงินคงคลังบัญชี
ที่สองเท่านั้น จะโอนไปที่อื่นใดมิได้ (มาตรา 5) ส่วนการส่งจ่ายเงินก็ต้องส่งจ่ายจากบัญชี
เงินคงคลังบัญชีที่สอง และรายการที่จะส่งจ่ายเงินได้จักต้องเป็นรายการที่มีกฎหมายอนุญาต
ให้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ทั้งนี้กรณียกเว้น
เพียงบางกรณีเท่านั้นที่จะส่งจ่ายเงินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ (มาตรา 7)

ดังนั้น เงินคงคลัง ก็คือ รายรับเหลือจ่ายสะสมของรัฐบาล รัฐบาลมีรายรับอยู่ 2
ประเภทใหญ่ๆ คือ รายรับประเภทรายได้ (อันประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากร รายได้จาก
รัฐพาณิชย์ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ และรายได้อื่นๆ) กับรายรับประเภทเงินกู้ ยามใด
ก็ตามที่รัฐบาลมีรายได้หรือได้รับเงินกู้ เงินคงคลังก็จะมียอดเพิ่มขึ้น แต่ยามใดก็ตามที่รัฐบาล
ใช้จ่ายเงิน ยอดเงินคงคลังจะลดน้อยลง บัญชีเงินคงคลังจึงมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ข้าพเจ้าได้กล่าวแล้วว่า บัญชีเงินคงคลังมีอยู่ 2 บัญชี บัญชีที่หนึ่งเป็นบัญชี
สำหรับนำเงินเข้า ส่วนบัญชีที่สองเป็นบัญชีสำหรับจ่ายเงินออก ดังนั้น การพิจารณาฐานะของ
เงินคงคลังตามปกติ จึงพิจารณาจากยอดเงินคงเหลือในบัญชีที่หนึ่ง ยอดเงินคงคลัง
จะเปลี่ยนแปลงไปตามฤดูกาล โดยขึ้นอยู่กับพฤติกรรมในการใช้จ่ายเงินและการหารายรับของ
รัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่ายและรายรับของรัฐบาลมิได้มีอย่างสม่ำเสมอตลอดปี การพิจารณา
ฐานะของเงินคงคลังจึงมักพิจารณาการเปลี่ยนแปลงเป็นรายคาบ ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงตาม
ปีปฏิทินหรือตามปีงบประมาณ

ในปีงบประมาณใดก็ตาม หากรายจ่ายของรัฐบาลมีมากกว่ารายรับที่หาได้
เงินคงคลังย่อมร่อยหรอลง แต่ในปีงบประมาณใดก็ตาม หากรัฐบาลมีรายรับมากกว่ารายจ่าย
บัญชีเงินคงคลังก็จะมียอดเพิ่มขึ้น ดังนั้น ฐานะของเงินคงคลังจึงขึ้นอยู่กับพฤติกรรมทางการคลัง
ของรัฐบาล หากรัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างเกินกว่าความสามารถในการหาเงิน เงินคงคลังย่อมจะมี
ฐานะอันอ่อนแอ

วิกฤติการณ์เงินคงคลัง

แหล่งข่าวของข้าพเจ้าในธนาคารแห่งประเทศไทยเคยบอกกล่าวให้ทราบว่า ตามปกติยอดเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (นั่นก็คือ เมื่อสิ้นเดือนกันยายน) จะอยู่ในช่วง 12,000-13,000 ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 (กันยายน 2523) รัฐบาลมีเงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 6,394 ล้านบาท ซึ่งนับว่าผิดปกติอย่างมาก สัญญาณแห่งหายนภัยทางการคลังเริ่มปรากฏขึ้น

การใช้จ่ายเงินอย่างเกินตัวของรัฐบาลในงบประมาณ 2523 นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ดังปรากฏว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินถึง 112,586 ล้านบาท ในขณะที่หารายได้เพียง 92,146 ล้านบาท รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2522 ถึง 30.7% ในขณะที่อัตราการจัดเก็บรายได้เพียง 22.6% พฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลยังคงปรากฏต่อมาในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2524 (ตุลาคมถึงธันวาคม 2523)

น่าสังเกตว่า ในช่วงที่วิกฤติการณ์เงินคงคลังเริ่มปรากฏขึ้นนี้ เป็นระยะเวลาที่ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชู โรจนเสถียรรับผิดชอบงานบริหารนโยบายการคลังอยู่พอดี ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่า ทีมงานดังกล่าวนี้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการอัดฉีดเงินของรัฐบาลเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นให้เกิดการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังเช่นนโยบายผันเงินที่ใช้ในรัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช

นายบุญชู โรจนเสถียรเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2523 และออกจากตำแหน่งเมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2524 จากสถิติเงินคงคลังซึ่งรวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจรายเดือนของธนาคารแห่งประเทศไทย เจาพบว่า (ดูตารางที่ 1) เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2523 ก่อนที่นายบุญชูจะรับตำแหน่งเพียง 12 วัน เงินคงคลังมียอดรวม 6,191 ล้านบาท อีกหนึ่งปีต่อมา เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2524 เงินคงคลังมียอดลดลงเหลือเพียง 4,867 ล้านบาท ก่อนที่นายบุญชูจะออกจากตำแหน่งเพียง 4 วัน

ถ้อยแถลงของท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังที่ว่า ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์เงินคงคลังเมื่อต้นปี 2524 นั้น ถูกต้องตามข้อเท็จจริง แต่สถานการณ์จะเลวร้ายถึงขั้นที่มีเงินคงคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ดังที่แถลงในรัฐสภานั้นน่ากังขาอย่างยิ่ง เพราะจากสถิติเงินคงคลังที่คำนวณได้ เจาพบว่า ในช่วงเดือนมกราคม-มีนาคม 2524 เงินคงคลังเมื่อสิ้นเดือนมียอดรวมมากกว่า 3,700 ล้านบาททุกเดือน (ดูตารางที่ 1) อย่างไรก็ตาม การณ์อาจเป็นไปได้ว่า รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐผิดพลาด หรือมิฉะนั้นก็เป็นเพราะเหตุว่าท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังหยิบยกสถิติเงินคงคลัง ณ วันหนึ่งวันใด ซึ่งเป็นวันที่เลวร้ายที่สุดมาเอ่ยอ้าง โดยที่มีโชวันสิ้นเดือน หากเป็นกรณีหลังนี้ ก็สุดปัญญาที่ราษฎรอย่างข้าพเจ้าจะล่วงรู้ได้

สิ้นวิกฤติการณ์เงินคดคลัง ?

เมื่อนายสมหมาย สุนทรกุล และนายไพจิตร เอื้อทวิกุล ได้รับมอบหมายให้กุมบังเหียนทางการคลังตั้งแต่วันที่ 11 มีนาคม 2524 เป็นต้นมา ก็ได้เพียรพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์เงินคดคลังอันเป็นปัญหาเฉพาะหน้า มาตรการที่ใช้ก็คือ การรัดเข็มขัด และการเร่งรัดเพิ่มพูนการจัดเก็บภาษีอากร การรัดเข็มขัดนับเป็นมาตรการที่เด่นชัด ในปลายปีงบประมาณ 2524 รัฐบาลได้ประกาศให้หน่วยราชการต่างๆ ตัดทอนรายจ่ายลง ผลก็คือ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 (สิ้นเดือนกันยายน 2524) เงินคดคลังมียอดรวม 8,008 ล้านบาท เทียบกับ 6,394 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2523 (ดูตารางที่ 1) นับว่าฐานะของเงินคดคลังมั่นคงขึ้น แต่ก็ยังไม่กลับคืนสู่สภาพก่อนปีงบประมาณ 2523 ซึ่งยอดเงินคดคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณอยู่ในช่วง 12,000-13,000 ล้านบาท

สถิติเงินคดคลังล่าสุดที่เราหาได้ คือ สถิติเมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2525 ปรากฏว่ามีเพียง 4,808 ล้านบาท เทียบกับ 4,867 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2524 จึงไม่อาจกล่าวได้ว่า เงินคดคลังมีฐานะมั่นคงขึ้น เพียงแต่ทรงตัวไว้มิให้ทรุดลงไปจากเดิมเท่านั้น

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า เงินคดคลังในช่วงต้นปี 2525 มิได้มีฐานะมั่นคงไปกว่าช่วงต้นปี 2524 ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รายได้ที่รัฐบาลจัดหาได้ต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษีอากร รวมทั้งการให้ภัยโทษแก่ผู้หลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร ซึ่งประกาศใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 จะมีผลในการเพิ่มพูนรายได้จากภาษีอากรแก่รัฐบาลในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลได้ดำเนินการรัดเข็มขัด ด้วยการตัดทอนรายจ่ายในช่วงปลายปีงบประมาณ 2525 อีก 4,000 ล้านบาท มาตรการเหล่านี้ล้วนมีผลดีต่อฐานะเงินคดคลัง

อาจเป็นด้วยเหตุนี้กระมัง ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังจึงแถลงต่อรัฐสภาอย่างมั่นใจว่า "... บัดนี้เราพ้นภัยนะแล้ว ..."

บทเพลงแห่งความแค้นแก่กิจสังคม

แหล่งข่าวของข้าพเจ้าในกระทรวงการคลังบอกกล่าวว่า ความขัดแย้งระหว่างนายไพจิตรกับนายบุญชูซึ่งมีประวัติศาสตร์อันยาวนาน ประกอบกับการที่นายไพจิตรกล่าวประณามที่มเศรษฐกิจของนายบุญชูเป็นนัยๆ ในฐานที่ก่อปัญหาวิกฤติการณ์เงินคดคลัง แม้จะมีได้เอื่อยชื่อกก็ตาม มีส่วนไม่น้อยต่อคะแนนโหวตที่นายไพจิตรได้รับจากรัฐสภาในการลงมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน ศกนี้ (2525) ทั้งนี้ปรากฏว่า นายไพจิตรได้รับคะแนนโหวตเพียง 299 เสียง ซึ่งนับว่า มากเป็นอันดับที่ 21 จากจำนวน 24 คน และได้รับคะแนนเสียงไม่โหวตถึง 160 เสียง ซึ่งสูงเป็นอันดับที่ห้า

แต่ถึงอย่างไร เพื่อนร่วมงานของข้าพเจ้าหลายคนยังเชื่อว่า ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังจะยังไม่ร้องเพลง “กลับเถิดนิด้าบ้านเรา”

ตารางที่ 1

ปริมาณเงินคงคลังของรัฐบาลปี 2523 – 2525

(ล้านบาท)

เมื่อสิ้นเดือน	2523	2524	2525
มกราคม		3,775	3,426
กุมภาพันธ์	6,191	4,867	4,808
มีนาคม	5,373	4,539	-
กันยายน	6,394	8,008	-
ธันวาคม	3,353	3,210	-

ที่มา รวบรวมและคำนวณจาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย