

วิกฤติการณ์การเงินคองคั้ง 2523 - 2525 สายสวาทยังไม่สิ้น ?

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

"ซีมรสุ่มร้ายเศรษฐกิจไทย'26 หลบไม่พ้นวิกฤตคั้ง - ว่างงาน"

หนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มิถุนายน 2526 พาดหัวข่าวข้างต้นนี้ พร้อมทั้งรายงานเนื้อหาการอภิปรายเรื่อง "รัฐบาลชุดใหม่กับแนวทางเศรษฐกิจและการเงิน" เมื่อค่ำวันที่ 1 มิถุนายน 2526 ณ โรงแรมสยามอินเตอร์คอนติเนนตอล ในการอภิปรายดังกล่าวนี้ นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้แสดงความเห็นว่า เสถียรภาพทางการคั้งและการเงินยังคงเป็นปัญหาที่น่าวิตกในปี 2526 - 2527 และในขณะเดียวกัน ปัญหาบัณฑิตว่างงานก็ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จนอาจสร้างปัญหาทางการเมืองได้

การที่ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีออกมาแสดงความปริวิตกเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการคั้งของรัฐบาลในครั้งนี้ได้ก่อให้เกิดความแปลกใจในหมู่นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อย ในวงสนทนาภายในสำนักเศรษฐศาสตร์ทำพระจันทร์เมื่อไม่นานมานี้ มีผู้ตั้งข้อสงสัยขึ้นว่า วิกฤตการณ์ทางการคั้งซึ่งก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปี 2523 ยังไม่จบสิ้นลงกระนั้นหรือบ้างก็อดสงสัยมิได้ว่า ความพยายามของรัฐบาลในการรัดเข็มขัดเพื่อแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การเงินคั้งตลอดระยะเวลา 3 ปีที่ผ่านมาไม่ประสบความสำเร็จแม้แต่น้อยหรืออย่างไร

หลายคนมีความเห็นว่า ภายหลังจากที่รัฐบาลรัดเข็มขัดจนท้องกิ่วถึงปานนี้ เงินคองคั้งน่าจะมีฐานะอันมั่นคงขึ้น แต่ถ้าหากฐานะแห่งเงินคองคั้งยังไม่ฟื้นตัว คำถามพื้นฐานก็มีอยู่ว่า เงินคองคั้งหายไปไหน ?

นโยบายการคั้งแบบเจ้าบุญทุ่ม : ต้นตอแห่งวิกฤติการณ์การเงินคองคั้ง

วิกฤติการณ์การเงินคองคั้งเริ่มตั้งเค้าในปี 2523 เมื่อรัฐบาลเปรม 1 เข้าบริหารราชการแผ่นดินยังไม่ทันครบครึ่งขวบปี วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้ โดยพื้นฐานแล้วเป็นผลจากพฤติกรรมทางการคั้งแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลเอง

ขอให้เราลองมาลำดับเหตุการณ์ทางการคั้งดังต่อไปนี้

(1) รัฐสภาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 (ซึ่งเริ่มต้นในเดือนตุลาคม 2522) จำนวน 109,000 ล้านบาท ขณะนั้นเป็นยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

(2) ในระหว่างปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ออกพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อปรับเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2523 เป็นต้นไป โดยมีวงเงิน 5,556 ล้านบาท

(3) เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2523 พรรคกิจสังคมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้ผลักดันให้รัฐบาลเปรม 1 รับโครงการเงินผันเป็นโครงการของรัฐบาล แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง ในการนี้ รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ในการใช้ "มติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน" ในการใช้เงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทในโครงการดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยการออกพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 66 วันที่ 25 เมษายน 2523) การใช้เงินคงคลังจำนวนดังกล่าวนี้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2523

เมื่อรวมงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2523 แล้ว เราจะพบว่ามียอดสูงถึง 118,056 ล้านบาท เมื่อเทียบกับ 92,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 แล้ว ก็เท่ากับว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 เพิ่มขึ้นถึง 28.3% ซึ่งนับเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในเกณฑ์สูงมาก

การนำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในปีงบประมาณ 2523 จำนวนถึง 3,500 ล้านบาทนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้วิกฤติการณ์เงินคงคลังเริ่มก่อตัวขึ้น การใช้เงินคงคลังในกรณีดังกล่าวนี้เป็นไปโดยมิได้พิจารณาสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบด้าน และขาดการวางแผนทางการคลังอย่างรอบคอบรัดกุม จากลำดับเหตุการณ์ทางการคลังที่นำเสนอข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า ถ้าพึ่งแต่การปรับเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2523 ซึ่งต้องใช้เงินถึง 5,556 ล้านบาทนั้น ก็ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากเป้าหมายเดิมเป็นอันมากอยู่แล้ว การนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทจึงยิ่งทำให้พฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลโดดเด่นมากยิ่งขึ้น แต่ข้อสำคัญยิ่งกว่าอื่นใดก็คือ การใช้ "มติให้จ่ายเงินไปพลางก่อน" ในการเบิกจ่ายเงินคงคลังโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 นั้น รัฐบาลไม่มีพันธะที่จะต้องหาเงินมาชดเชยคลังแผ่นดิน ซึ่งย่อมทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง กรณีนี้แตกต่างจากกรณีของกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปี เพราะในการนำเสนอของงบประมาณแผ่นดินประจำปีนั้น รัฐบาลไม่เพียงแต่จะต้องเสนอขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาเท่านั้น หากทว่ายังต้อง

แสดงแผนการหาเงินมาใช้จ่ายด้วยว่า จะหาเงินจากการเก็บภาษีอากร จากการก่อกวนนี้สาธารณะ และจากการใช้เงินคงคลังมาน้อยเพียงใด

ด้วยเหตุนี้เอง จึงไม่มีข้อกังขาใดๆที่การนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายในโครงการสร้าง งานในชนบทในฤดูแล้ง 2523 เป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังในปี 2523 เงินคงคลังได้ร่อยหรอลงตามลำดับ และประสบวิกฤติการณ์อย่างร้ายแรง ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้เปิดเผยโดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและช่วยว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 2 และ เปรม 3

นายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 ได้อภิปรายในรัฐสภาในเดือนมิถุนายน 2525 ว่า เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งเมื่อต้นปี 2524 นั้น “... ขณะนั้นเงินคงคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย เรียกว่า รัฐบาล เข้าบริหารแบบไม่มีเงินเลย...” (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525)

นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันพุธที่ 20 เมษายน 2526 ว่า ในขณะที่เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2524 นั้น “... ปัญหาแรกที่ผมเข้ามาเจอในเวลานั้น คือ ปัญหาเงินคงคลังไม่มีจ่ายเลย ...” มรสุมทางการคลังที่ต้องเผชิญตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นไปด้วยความลำบากยากยิ่งนั้น ทำให้นายสมหมายอดคิดมิได้ว่า การรับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้น เหมือนกับการชดใช้เวรกรรม

สถิติเงินคงคลัง

เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2523 เงินคงคลังมียอดเหลืออยู่เพียง 6,394 ล้านบาท เมื่อเทียบกับ 12,765 และ 13,009 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2521 และ 2522 แล้ว อาจกล่าวได้ว่า เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 มียอดคงเหลือเพียงประมาณครึ่งหนึ่งของเกณฑ์ปกติเท่านั้น วิกฤติการณ์เงินคงคลังที่ก่อตัวขึ้นนี้ ทำให้รัฐบาลเปรม 2 ต้องปรับเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลัง โดยละทิ้งนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม และหันมายึดถือนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด ประจักษ์พยานของความข้อนี้จะเห็นได้จากมาตรการประหยัดงบประมาณรายจ่ายกลางปี ซึ่งเริ่มใช้มาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา และการเสนองบประมาณรายจ่ายแบบเจียมเนื้อเจียมตัวในปีงบประมาณ 2525 และ 2526

กระนั้นก็ตาม สถานะแห่งเงินคงคลังยังไม่มั่นคงเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในขณะที่รัฐบาลเริ่มดำเนินการรัดเข็มขัดเพื่อให้ฐานะแห่งเงินคงคลังฟื้นคืนสภาพนั่นเอง ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งเกิดขึ้นในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลกมีส่วนซ้ำเติมให้ปัญหาเลวร้ายลง

ไปอีก กล่าวคือ ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในระบบทุนนิยมโลกได้มีส่วนสำคัญในการเหนี่ยวนำให้ระบบเศรษฐกิจไทยตกต่ำตามไปด้วย ผลที่ตามมาก็คือ รายได้ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายได้จากภาษีอากร มีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น สภาพการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2523-2525

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 และ 2525 เงินคงคลังมียอดคงเหลือ 8,008 และ 8,143 ล้านบาทตามลำดับ แม้จะกระเตื้องขึ้นเทียบกับสถิติเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 แต่ก็ยังไม่คืนสู่สภาพเดิมดังที่เป็นอยู่ในช่วงปี 2521-2522 (ดูตารางที่ 1)

ฐานะแห่งเงินคงคลัง : วิฤติการณ์ยังไม่สิ้น ?

หลายคนอดสงสัยมิได้ว่า วิฤติการณ์เงินคงคลัง ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2523 นั้น ได้จบสิ้นลงแล้วหรือยัง หากเรายึดถือถ้อยแถลงของนายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 ซึ่งอภิปรายในรัฐสภาในเดือนมิถุนายน 2525 โดยเปิดเผยว่า "...ที่ว่าเศรษฐกิจไทยแย่นั้นเป็นความจริง เมื่อต้นปี 2524 ขณะนั้นเงินคงคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย เรียกว่ารัฐบาลเข้ามาบริหารไม่มีเงินเลย แต่จากการแก้ไขต่างๆ บัดนี้เราพ้นช่วงหายหน้าแล้ว จึงเปิดเผยได้ ขณะนี้ความมั่นคงทั้งด้านการเงินการธนาคารมีอย่างเต็มที่ ..." (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525) คำอภิปรายของนายไพจิตรดังกล่าวนี้แสดงความเชื่อมั่นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยได้ผ่านพ้นวิฤติการณ์เงินคงคลังตั้งแต่กลางปี 2525 แล้ว

สถิติเงินคงคลังที่ประมวลได้จาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ปรากฏว่า เงินคงคลังเมื่อสิ้นเดือนมกราคม 2526 มียอดคงเหลือ 4,978 ล้านบาท เทียบกับ 3,758 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2525

ปริมาณเงินคงคลังมักจะผันแปรตามฤดูกาล ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระแสเงินเข้าและออกจากคลังแผ่นดินในแต่ละช่วงเวลา การพิจารณาฐานะแห่งเงินคงคลังจึงควรพิจารณาเปรียบเทียบกับฤดูกาลเดียวกัน อาทิ การเปรียบเทียบสถิติเมื่อสิ้นปีงบประมาณ หรือเมื่อสิ้นปีปฏิทิน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลน่าเชื่อว่า ฐานะแห่งเงินคงคลังในปี 2526 น่าจะกระเตื้องขึ้นกว่าเดิมเป็นอันมาก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ระบบเศรษฐกิจไทยเริ่มฟื้นตัวจากความชบเซา และประชาชนเริ่มมีอำนาจซื้อมากขึ้น ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ จึงเป็นที่คาดว่า รายได้ของรัฐบาลจะเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าที่จัดเก็บได้ในปี 2525 นอกจากนี้ การใช้งบประมาณรายจ่ายแบบรัดเข็มขัดก็มีส่วนเกื้อกูลให้ฐานะแห่งเงินคงคลังกระเตื้องขึ้นด้วย

กระทรวงการคลังแถลงข่าวเมื่อตอนปลายเดือนพฤษภาคม 2526 ว่า ในช่วงเวลา 7 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2526 (จนถึงสิ้นเดือนเมษายน 2526) รัฐบาลมีรายรับมากกว่ารายจ่าย (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 19 พฤษภาคม 2526) ด้วยเหตุนี้ ฐานะแห่งเงินคงคลังจึงมั่นคงแข็งแรงขึ้น รายงานข่าวระบุว่า ตามสถิติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2526 เงินคงคลังมียอดคงเหลือ 5,073.26 ล้านบาท เทียบกับ 4,621.22 ล้านบาทเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2525 (มาตุภูมิ ฉบับวันที่ 24 พฤษภาคม 2526)

อย่างไรก็ตาม สถิติเงินคงคลังที่เราประมวลจาก รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ไม่สามารถบ่งบอกฐานะที่แท้จริงแห่งเงินคงคลังของแผ่นดินได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า เงินที่เก็บอยู่ในคลังแผ่นดินนั้นมีทั้งเงินในงบประมาณ ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลมิได้มีกรรมสิทธิ์และต้องมีพันธะที่จะต้องชำระคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม เนื่องจากเป็นเงินของผู้อื่นที่ฝากไว้กับกระทรวงการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย

เราไม่ทราบว่ ปริมาณเงินนอกงบประมาณที่เก็บไว้ในคลังแผ่นดินนี้มีมากน้อยเพียงใด เนื่องจากทางราชการมิได้ตีพิมพ์ข้อมูลดังกล่าวนี้ ดังนั้น เราจึงไม่สามารถทราบฐานะที่แท้จริงของเงินคงคลัง ทั้งนี้เคยปรากฏมาแล้วว่า ในบางขณะ รัฐบาลเพลิดเพลินกับการใช้จ่ายมากจนเกินไป จนกระทั่งเงินคงคลังที่เหลืออยู่นั้นไม่เพียงพอที่จะชำระคืนเงินที่มีผู้ฝากไว้ในคลังแผ่นดิน

การที่ที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี้แสดงความปรวิตกเกี่ยวกับเสถียรภาพทางการคลังในปี 2526 - 2527 อาจตีความได้เป็นสองด้าน ในด้านหนึ่งนั้น อาจเป็นเพราะเหตุว่า ฐานะแห่งเงินคงคลังยังไม่กลับคืนสู่สภาพเดิมดังช่วงก่อนปีงบประมาณ 2523 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินคงคลังส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลอาจยังอยู่ในระดับต่ำกว่าปริมาณอันเหมาะสม ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น อาจเป็นเพราะเหตุว่า ท่านที่ปรึกษาทางเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรี้ต้องการสร้างประชามติเพื่อให้ประชาชนและพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเห็นชอบกับนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด อันเป็นหลักในการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2527 ซึ่งกำลังนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาในไม่ช้านี้

ตารางที่ 1
เงินคงคลังของรัฐบาลไทย
 2521-2525
 (ล้านบาท)

ปี	มีนาคม	มิถุนายน	กันยายน	ธันวาคม
2521	5,081	4,963	12,765	3,536
2522	4,750	4,289	13,009	2,543
2523	5,373	4,071	6,394	3,353
2524	4,539	4,182	8,008	3,215
2525	5,892	8,081	8,143	3,758

ที่มา ประมวลจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย