

## นโยบายการคลังหลังการเลือกตั้ง 18 เมษายน 2526

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เพื่อนของผมที่สำนักเศรษฐศาสตร์ทำพระจันทร์พากันจนงายกันว่า หลังการเลือกตั้ง 18 เมษายน 2526 และการจัดตั้งรัฐบาลแล้วเสร็จ นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลใหม่จะเดินไปในทิศทางใด

หลายคนเชื่อว่า ไม่ว่าจะพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จะกลับมาเป็นนายกรัฐมนตรีอีกหรือไม่ นโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลใหม่จะไม่แปรเปลี่ยนไปจากเดิมในสาระสำคัญ และกลุ่มบุคคลที่จะมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ จะยังคงเป็นกลุ่มคนหน้าเดิมคือ กลุ่มข้าราชการประจำ

ความเห็นทำนองข้างต้นนี้เกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า หลังจากที่ตระเวนฟังการหาเสียงของพรรคการเมืองต่างๆแล้ว ไม่มีใครฟังออกว่า พรรคการเมืองเหล่านี้มีนโยบายเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างไรบ้าง

เพื่อนร่วมสำนักคนหนึ่งของผมออกความเห็นว่า ต่อให้นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบลอย่างเช่น พอล แซมมวลสัน หรือมิลตัน ฟรีดแมน มาฟังการหาเสียงในเมืองไทย ก็คงไม่รู้จักสังคม ประชาธิปไตย ชาติไทย หรือแม้แต่ประชากรไทย มีนโยบายเศรษฐกิจแตกต่างกันอย่างไร

ประเด็นที่ใช้ในการหาเสียงครั้งนี้ เน้นหนักในเรื่องใครเป็นเผด็จการ ใครเป็นประชาธิปไตย ส่วนปัญหาและนโยบายเศรษฐกิจกล่าวกันอย่างเหวี่ยงแห ไม่มีการจัดลำดับความสำคัญ ไม่มีการนำเสนอมาตรการทางนโยบายอย่างเป็นระบบ

เพื่อนหลายคนของผมมีความเห็นว่า การกำหนดนโยบายเศรษฐกิจที่ฟังปรารภานาจะต้องมีการระบุเป้าหมายของการดำเนินนโยบายอย่างชัดเจน และจะต้องมีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเหล่านี้ ในสภาพการณ์ปัจจุบัน การแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมมากขึ้น ฟังยึดถือเป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญลำดับที่หนึ่ง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะไร้ความหมาย ตราบเท่าที่คนจำนวนมากยังมีฐานะยากจน มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และคนจำนวนมากยังคงอยู่ในสภาพการว่างงาน

พรรคการเมืองจำนวนมากหาเสียงในประเด็นปัญหาความยากจนของมวลชน แต่ไม่ปรากฏว่ามีพรรคการเมืองใดที่นำเสนอแผนงานและมาตรการในการแก้ปัญหานี้อย่างเป็นระบบ

ไม่มีพรรคการเมืองใดที่กล่าวถึงการผลาญเงินแผ่นดินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในรูปของงบประมาณจังหวัด การแก้ปัญหาความยากจนและการพัฒนาชนบทจำเป็นต้องมีการวางแผนอย่างรัดกุม ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เตรียมงานไว้อย่างดียิ่ง การแจกจ่ายเงิน ส.ส. นำไปพัฒนาจังหวัดเป็นพฤติกรรมการใช้เงินชนิดเบี้ยหัวแตก โดยไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมเท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังเป็นที่ทราบกันดีว่าจุดมุ่งหมายในการใช้จ่ายเงินนี้เป็นเรื่องของการหาคะแนนนิยมทางการเมืองเหนือสิ่งอื่นใด

เพื่อนคนหนึ่งของผมตั้งคำถามว่า แล้วเราจะทำอย่างไรกับนโยบายการคลังดังเป็นที่ทราบกันดีว่า รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการคลังตลอดระยะเวลาระหว่างปี 2523-2525 เนื่องจากมีการนำเงินคลังไปใช้จ่ายในโครงการผันเงินสู่ชนบท จนฐานะแห่งเงินคลังทรุดลงอย่างฮวบฮาบ แม้ขณะนี้ฐานะแห่งเงินคลังจะดีขึ้น แต่ก็ยังไม่ดีเท่าสภาพที่เป็นอยู่ก่อนปี 2523

ผมมีความเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดต่อไปจนกว่าฐานะแห่งเงินคลังจะมั่นคงกว่านี้ ในช่วง 2526-2527 รัฐบาลไม่ต้องกังวลกับปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลกกำลังฟื้นตัว ทั้งอัตราดอกเบี้ยและราคาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมก็ลดต่ำลง ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ภายใต้สภาพการณ์ดังกล่าวนี้ การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดจะไม่เหนียวรั้งการจำเริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจมากเท่ากับช่วงปี 2523-2525 นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เพียงแต่ช่วยเสริมฐานะแห่งเงินคลังให้มั่นคงเท่านั้น หากทว่ายังเป็นประโยชน์แก่การแก้ปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย ประจักษ์พยานของความข้อนี้จะเห็นได้จากประสบการณ์ในช่วงปี 2524-2525

การบริหารเงินคลังจำเป็นต้องมีการจัดองค์การเสียใหม่ โดยให้มีผู้รับผิดชอบโดยตรงโดยเฉพาะ แต่เหนือสิ่งอื่นใดจะต้องมีการแยกแยะบัญชีเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณออกจากกัน ในปัจจุบัน เงินที่ส่งเข้าสู่คลังแผ่นดินมีทั้งเงินในงบประมาณ (อันได้แก่รายได้ของรัฐบาลและเงินกู้) และเงินนอกงบประมาณ (อันได้แก่ เงินที่มีผู้นำมาฝากกับคลังจังหวัดต่างๆ) เงินในงบประมาณเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ซึ่งสามารถนำไปใช้จ่ายได้ ส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่คลังแผ่นดินมีพันธะที่จะต้องจ่ายคืนแก่ผู้ฝาก เพราะมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล ระบบบัญชีเงินคลังในปัจจุบันมิได้มีการแยกแยะเงินนอกงบประมาณออกจากเงินในงบประมาณ ซึ่งทำให้มีอาจพิจารณาฐานะแห่งเงินคลังได้อย่างเที่ยงตรง และก่อให้เกิดวิกฤติการณ์แห่งเงินคลังได้โดยง่าย หากมีการนำเงินคลังไปใช้จ่ายอย่างไม่ระมัดระวังปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในรัฐบาลเปรม 1 ซึ่งปรากฏว่า รัฐบาลนำเงินคลังไปใช้จ่ายจนไม่สามารถชำระคืนแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากเงินที่นำไปใช้จ่ายนั้นเป็นเงินฝาก

ของธนาคารแห่งประเทศไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบัญชีเงินคงคลัง โดยมีการจำแนกเงินนอกงบประมาณออกจากเงินในงบประมาณ

ในด้านรายจ่าย รัฐบาลยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องรัดเข็มขัด แต่ในด้านรายได้ จำต้องมีการปฏิรูประบบภาษีอากรเพื่อให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบรัฐวิสาหกิจอีกด้วย บรรดารัฐวิสาหกิจที่ผลิตสินค้าเอกชนควรจะดำเนินการขายหุ้นให้แก่เอกชน ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะทำให้เส้นแบ่งพรมแดนระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังช่วยผ่อนปรนภาระรายจ่ายของรัฐบาลอีกด้วย

เพื่อนของผมหลายคนพากันร้องว่า “แม่เจ้าไว้ย” หลังจากเห็นรายชื่อรัฐวิสาหกิจไทย แม้แต่สนามกอล์ฟยังเป็นรัฐวิสาหกิจ ดังเช่นสนามกอล์ฟบางพระและสนามกอล์ฟเขาใหญ่ บทบาทของรัฐวิสาหกิจไทยในการผลิตสินค้าเอกชนมีอยู่อย่างมหาศาล สินค้าที่ผลิตมีตั้งแต่อาหารกระป๋อง แก้ว แบตเตอรี่ หนังสือกิ่ง สิ่งทอ ไปจนถึงโรงแรม

ไม่เพียงแต่จะต้องมีการจัดระบบรัฐวิสาหกิจเสียใหม่เท่านั้น หากยังควรที่จะหยุดยั้งบทบาทของรัฐบาลในการลงทุนโดยตรงอีกด้วย นับตั้งแต่ปี 2520 เป็นต้นมา รัฐบาลเริ่มมีแนวโน้มที่จะเข้าไปถือหุ้นในบริษัทธุรกิจต่างๆ มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งธุรกิจขนาดใหญ่ ดังเช่นบริษัท ฟินิกซ์ฟิล์ม แอนด์ เปเปอร์ จำกัด และบริษัท ผาแดงอินดัสตรี จำกัด หากแนวโน้มดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินต่อไป ในไม่ช้าระบบเศรษฐกิจไทยก็จะอย่างก้าวสู่ระบบทุนนิยมแห่งรัฐ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2490-2500 การส่งเสริมธุรกิจเหล่านี้ อาจกระทำได้ โดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องเข้าไปลงทุนหรือถือหุ้นโดยตรง