

## การปฏิรูปเงินคงคลัง : บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ใครก็ตามที่เชื่อว่า ระบบการคลังของไทยเป็นระบบที่มั่นคงและมีเสถียรภาพ เมื่อได้เรียนรู้บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ซึ่งก่อตัวขึ้นในปี 2523 และผ่อนคลายลงในปี 2525 ต่างก็ต้องละทิ้งความเชื่อดังกล่าวนี้เสียโดยสิ้นเชิง เพราะหากมิใช่จุดอ่อนของระบบการคลัง ดังที่เป็นอยู่นี้วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523 -2525 จะไม่ร้ายแรงดังที่ได้เกิดขึ้น

ผู้ที่สนใจศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยสมัยใหม่ต่างก็เห็นพ้องต้องกันว่า วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 เป็นวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายที่สุดนับแต่ได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา และอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายยิ่งกว่าครั้งที่เกิดขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะในครั้งนั้น ถึงวิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นจะเลวร้ายมากเพียงใด แต่รัฐบาลก็ยังมีเงินเหลืออยู่ในท้องพระคลัง แต่วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523 - 2525 รัฐบาลไม่เพียงแต่จะนำเงินของแผ่นดินมาใช้จนหมดสิ้นเท่านั้น หากทว่ายังได้นำเงินของผู้อื่นไปใช้จ่ายด้วย และไม่สามารถใช้คืนเมื่อถูกทวงถาม

### นโยบายเงินคงคลังเพื่อเงินคงคลัง หรือนโยบายเงินคงคลังเพื่อประชาชน ?

วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523 - 2525 เกิดขึ้นในยุคสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์เป็นนายกรัฐมนตรี นายบุญชู โรจนเสถียรดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และนายอำนาจ วิรวรธนะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้ ก็คือ การนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 โดยมีได้หาเงินมาชดใช้เงินคงคลังที่นำออกไปใช้ อันเป็นเหตุให้เงินคงคลังลดลงอย่างฮวบฮาบ

นายไพจิตร เอื้อทวีกุลได้เคยเปิดเผยว่า เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในเดือนมีนาคม 2524 เงินคงคลังมียอดคงเหลือเพียง 925 ล้านบาท (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525) นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2-4 ก็เพิ่งเปิดเผยเมื่อไม่นานมานี้ว่า เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวนี้เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2524 ก็ได้พบว่า ไม่มีเงินคงคลังที่จะใช้จ่ายเลย (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 20 เมษายน 2526)

การที่นายไพจิตร เอื้อทวิกุลออกมาเปิดเผยว่า ฐานะแห่งเงินคงคลังอยู่ในสภาพยอบเยบเพียงใดเมื่อตนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังนั้น นายลำคัญของถ้อยแถลงนี้ก็คือ การกล่าวหาว่า ทีมเศรษฐกิจของพรรคกิจสังคมซึ่งรับผิดชอบการบริหารการคลังในยุครัฐบาลเปรม 1 นั้น ได้ผลาญเงินคงคลังของแผ่นดินไปเป็นอันมาก ซึ่งกล่าวหานี้ได้รับการตอบได้จาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ซึ่งทำให้นายไพจิตรนำหลักฐานมายืนยันว่า เงินคงคลังร่อยหรอมากจริงดังที่กล่าวหา แต่นายไพจิตรกลับมิได้ปริปากแม่แต่น้อย ทั้งนี้เนื่องจากเห็นแก่พลเอกเปรม ตินสุลานนท์นั่นเอง หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว พลเอกเปรมในฐานะนายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อวิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นโดยตรง

กระแสการตอบโต้นายไพจิตรมิได้มาจาก ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมชเท่านั้น หากยังมาจากนายบุญชู โรจนเสถียรด้วย ในการแสดงปาฐกถาเรื่อง “ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองปัจจุบัน” ณ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2525 เนื่องในโอกาสวันครบรอบ 48 ปี แห่งการสถาปนามหาวิทยาลัยดังกล่าวนี้ นายบุญชูชี้ให้เห็นถึงความผิดพลาดในการบริหารการคลังที่ยืดถือ “นโยบายเงินคงคลังเพื่อเงินคงคลัง” มากกว่า “นโยบายเงินคงคลังเพื่อประชาชน” ทั้งนี้เนื่องจากในขณะนั้น รัฐบาลเปรม 2-3 ได้ดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดอย่างจริงจัง เพื่อเสริมฐานะแห่งเงินคงคลังให้มั่นคงแข็งแรง (มติชน ฉบับวันที่ 25 มิถุนายน 2525)

อย่างไรก็ตาม มีคำถามพื้นฐานอย่างน้อย 2 ประการที่จำเป็นต้องหาคำตอบคือ

ประการแรก ในยุครัฐบาลเปรม 1 ทีมเศรษฐกิจของนายบุญชูได้ยืดถือ “นโยบายเงินคงคลังเพื่อประชาชน” จริงหรือไม่

ประการที่สอง รัฐบาลเปรม 1 ได้ผลาญเงินคงคลังไปมากน้อยเพียงใด

ข้ออวดอ้างที่ว่า รัฐบาลเปรม 1 ยืดถือ “นโยบายเงินคงคลังเพื่อประชาชน” นั้น เป็นข้ออวดอ้างที่มีข้อน่าสังเกตอยู่เป็นอันมาก ตลอดยุครัฐบาลเปรม 1 รัฐบาลมิได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาล บริการสาธารณะทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในเขตเมืองมากกว่าประชาชนในเขตชนบท และเป็นประโยชน์แก่ประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดีมากกว่าประชาชนที่มีฐานะยากจน ส่วนการนำเงินคงคลังหลวงมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในเขตชนบทในฤดูแล้ง 2523 นั้นแล้ว ก็ยังเป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้ว่า ประชาชนที่มีฐานะยากจนได้รับประโยชน์จากโครงการดังกล่าวนี้มากเพียงใด และมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากขึ้นหรือไม่

แต่การดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในยุครัฐบาลเปรม 1 เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ได้มีผลให้เงินคงคลังร่อยหรอลงไปเป็นอันมาก กล่าวคือ

(1) เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2523 ก่อนที่นายบุญชู โรจนเสถียรจะเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจในรัฐบาลเปรม 1 เพียง 12 วัน เงินคงคลังมียอดรวม 6,191 ล้านบาท อีกหนึ่งปีต่อมา เมื่อสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2524 ก่อนที่นายบุญชูจะออกจากตำแหน่งเพียง 4 วัน เงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 4,867 ล้านบาท

(2) เอกสารภายในธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่า ยอดเงินคงคลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2524 เหลืออยู่เพียง 533.1 ล้านบาท

เหนือสิ่งอื่นใด ข้อเท็จจริงได้ปรากฏชัดว่า รัฐบาลเปรม 1 ได้ผลาญเงินคงคลังส่วนที่เป็นเงินของแผ่นดินจนหมดสิ้น ทั้งยังได้นำเงินฝากของผู้อื่นในคลังแผ่นดินไปใช้เป็นจำนวนมาก จนเมื่อถูกทวงถามก็ไม่สามารถชำระคืนได้

*เหตุใดรัฐบาลจึงสามารถใช้จ่ายเงินเกินกว่าเงินของแผ่นดินที่มีอยู่*

### องค์ประกอบของเงินคงคลัง

ก่อนอื่น เราจะต้องทำความเข้าใจว่า เงินที่มีอยู่ในบัญชีเงินคงคลังของรัฐบาลนั้นมีได้มีเฉพาะแต่เงินของรัฐบาลเพียงอย่างเดียว หากทว่ายังมีเงินของผู้อื่นที่ฝากไว้กับคลังแผ่นดินอีกด้วย เราอาจจำแนกเงินในบัญชีเงินคงคลังออกเป็น 2 ส่วน คือ เงินในงบประมาณ กับเงินนอกงบประมาณ

เงินในงบประมาณเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลที่จะนำไปใช้จ่ายในการต่างๆได้ โดยที่ส่วนใหญ่ต้องมีกฎหมายรองรับ เงินส่วนนี้ประกอบด้วยรายได้ประเภทต่างๆและเงินกู้ของรัฐบาล ยามใดก็ตามที่รัฐบาลมีรายได้ ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ และรายได้ประเภทอื่นๆ ซึ่งตามกฎหมายจักต้องนำส่งคลัง ยามนั้นเงินในบัญชีเงินคงคลังย่อมมีมากขึ้น ทำนองเดียวกัน หากรัฐบาลขอกู้ยืมเงินจากหน่วยเศรษฐกิจต่างๆโดยการขายพันธบัตรและตั๋วเงินคงคลัง และนำเงินกู้เหล่านี้เข้าบัญชีเงินคงคลัง ยอดเงินในบัญชีเงินคงคลังย่อมเพิ่มพูนขึ้น แต่ในกรณีตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเงิน ย่อมจะต้องเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง ซึ่งทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง ส่วนเงินนอกงบประมาณเป็นเงินที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล อันประกอบด้วยเงินฝากและเงินขายบิล

เงินฝากเป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และต้องจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากเงินอันพึงฝากกระทรวงการคลังได้จักต้องมีใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน เงินขององค์การที่มีบัญชีเงินหมุนเวียน และเงินรายรับของรัฐ หน่วยราชการที่มีรายรับซึ่งไม่ต้องส่งเข้าคลังแผ่นดินจักต้องนำเงินนั้นฝากไว้กับกระทรวงการคลัง รัฐวิสาหกิจบางแห่งก็นำเงินของตนฝากไว้กับกระทรวงการคลังด้วย แต่เงินฝากรายการสำคัญที่สุดก็คือ เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนภูมิภาคคลังจังหวัดนอกจากจะทำหน้าที่ของกระทรวงการคลังประจำจังหวัดแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นผู้แทน

ของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย เมื่อบรรดาธนาคารพาณิชย์นำเงินมาฝากธนาคารแห่งประเทศไทย เงินเหล่านี้จะเข้าบัญชีเงินคงคลังโดยเกือบอัตโนมัติ

ส่วนเงินขายบิลเป็นเงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่ง เพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่ง เงินขายบิลมีอยู่ 2 ประเภทคือ เงินขายบิลของส่วนราชการและเงินขายบิลส่วนบุคคล ส่วนราชการหรือบุคคลใดที่ต้องการโอนเงินไปสู่อีกจังหวัด อาจซื้อบิลจากกระทรวงการคลัง แล้วส่งบิลไปให้แก่ผู้ที่ต้องการโอนเงินนั้นไปให้ ผู้รับก็จะได้นำบิลไปขึ้นเป็นเงินจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอในท้องที่ต่อไป ระบบเงินขายบิลมีกระบวนการไม่แตกต่างจากการจ่ายเงินทางธนาณัติ การขยายตัวของบริการธนาณัติและบริการธนาคารพาณิชย์ ทำให้ความนิยมที่จะโอนเงินด้วยวิธีขายบิลลดน้อยถอยลงตามลำดับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนเงินส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะหนึ่งๆมักจะมีเงินขายบิลซึ่งยังไม่มีผู้ไปเบิกอยู่เสมอ ดังนั้น จึงมีเงินขายบิลค้างอยู่ในคลังแผ่นดิน

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เงินที่อยู่ในท้องพระคลังมีทั้งเงินงบประมาณซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และเงินนอกงบประมาณซึ่งรัฐบาลมิได้มีกรรมสิทธิ์และมีพันธะที่จำต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของ โดยที่ระบบบัญชีเงินคงคลังมิได้จำแนกเงินในงบประมาณกับเงินนอกงบประมาณออกจากกัน ดังนั้น การเบิกจ่ายเงินจากคลังจึงมีโอกาสทราบได้โดยทันทีว่า เงินเบิกจ่ายนั้นเป็นเงินส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลหรือไม่ ในบางขณะ หากรัฐบาลผลิตเพลิดกับการใช้จ่ายมากเกินไป เงินคงคลังส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลก็อาจหมดไปได้ และรัฐบาลอาจเปลืองใช้เงินคงคลังส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้อื่นด้วย จนในที่สุดอาจเกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังขึ้น

### นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม : ต้นตอแห่งวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523 – 2525

นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในยุครัฐบาลเปรม 1 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 โดยที่มิได้หาเงินชดใช้คลังแผ่นดิน นับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังดังกล่าวนี้ ความร้ายแรงของวิกฤติการณ์เงินคงคลังที่เกิดขึ้นในปี 2523 อยู่ในขั้นที่เรียกได้ว่า รัฐบาลอยู่ในฐานะ 'ถังแตก' นายพนัส สิมะเสถียร ผู้เคยผ่านงานในตำแหน่งอธิบดีกรมบัญชีกลางได้เปิดเผยข้อเท็จจริงในขณะที่ยังดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมสรรพากรว่า "... ในปัจจุบัน (2523) เงินคงคลังที่มีอยู่เป็นจำนวนน้อยกว่าข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายสำหรับเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ..." (สรรพากรศาสตร์ ฉบับเดือนกันยายน – ตุลาคม 2523) แม้ว่านายพนัสจะมีได้เปิดเผยข้อมูลเชิงปริมาณอย่างเป็นรูปธรรม แต่จากการประมวลข้อมูลจากแหล่งต่างๆ เราพบว่าเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 รัฐบาลมีเงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 3,353 ล้านบาท แต่ปรากฏว่าเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆมียอดรวมสูงถึง 11,000 ล้านบาท

แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินเกินตัวไปเป็นอันมาก จนถึงขั้นที่ไม่สามารถจ่ายคืนเงินฝากเมื่อถูกทวงถาม

ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ทวงถามกระทรวงการคลังหลายครั้งหลายครา เพื่อให้ชำระคืนเงินฝากดังกล่าวนี้ แต่กระทรวงการคลังก็ได้แต่ประวิงเวลา เพราะไม่รู้จะนำเงินจากแหล่งใดมาชำระคืน จนในที่สุด ต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมจากหน่วยงานทั้งสองเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวนี้ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 – 2525 เริ่มเกิดขึ้นในช่วงที่นายอานวย วีรวรรณดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในฐานะที่เป็นลูกหม้อของกระทรวงการคลัง เป็นที่เข้าใจกันว่า นายอานวยน่าจะมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเงินคลังของไทยอย่างลึกซึ้ง หากมิใช่การดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยมิได้พิจารณาสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบด้านและมิได้มีการวางแผนทางการคลังอย่างรอบคอบแล้ว วิกฤติการณ์ทางการคลังครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยก็อาจไม่เกิดขึ้น

### บทเรียนราคาแพง

ระบบบัญชีเงินคลังในปัจจุบันมิได้แยกแยะเงินในงบประมาณกับเงินนอกงบประมาณออกจากกัน ทำให้มีการใช้จ่ายเงินผสมผสมเคละเคล้ากันไปหมด โดยไม่รู้ว่ เงินที่นำไปใช้จ่ายนั้นเป็นส่วนที่รัฐบาลมีกรรมสิทธิ์หรือไม่ ผลเสียที่ตามมาก็คือ ผู้บริหารนโยบายการคลังไม่สามารถทราบโดยทันทีว่า ในขณะที่หนึ่งขณะใดนั้น มีเงินคลังส่วนที่เป็นเงินของแผ่นดินเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงกระทำไปโดยที่ไม่ทราบฐานะทางการเงินที่แท้จริงของรัฐบาล ซึ่งอาจสร้างปัญหาวิกฤติการณ์เงินคลังได้โดยง่าย

ดังนั้น หากไม่ต้องการให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบบัญชีเงินคลัง โดยแยกเงินในงบประมาณกับเงินนอกงบประมาณออกจากกันให้เป็นสัดส่วน มิฉะนั้นแล้ว รัฐบาลจะไม่สามารถทราบได้ว่า เงินที่รัฐบาลเบิกไปใช้จ่ายนั้นเป็นเงินส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลเอง หรือเป็นเงินที่ผู้อื่นฝากไว้กับคลังแผ่นดิน

นี่เป็นบทเรียนที่ได้มาด้วยราคาอันแพง