

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

Financial Day ฉบับวันหยุดพิเศษที่ 7 พฤศจิกายน 2539

การตัดทอนงบประมาณปี 2540

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การตัดสินใจของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาที่จะไม่ลดทอนงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2540 โดยทิ้งให้เป็นปัญหาแก่รัฐบาลชุดต่อไปในการตัดสินใจ มิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เมื่อพิจารณาจากรากฐานความคิดของนักเลือกตั้งจากจังหวัดสุพรรณบุรี

เมื่อมีสัญญาณว่า รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ครบตามเป้าหมายในงบประมาณ 2539 นายบตี จุณณานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ปรึกษาอธิบดีกรมที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีทั้งสาม อันประกอบด้วยกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เมื่อต้นเดือนตุลาคม 2539 และได้ข้อยุติที่จะปรับลดงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2540 ลง 20,000-25,000 ล้านบาท เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะทางการคลังที่แปรเปลี่ยนไป

นโยบายการลดทอนงบประมาณปี 2540 นับเป็นนโยบายเดียวของนายบตีที่สมเหตุสมผล เพราะก่อนหน้านี้ นายบตีเป็นเพียงเบี้ยหมากรุกที่นายกรัฐมนตรียจะใช้ให้เดินอย่างไรก็ได้ แต่แล้วเมื่อนโยบายการลดทอนงบประมาณปี 2540 นำเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นโยบายดังกล่าวก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์เป็นอันมาก ในประการสำคัญ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำการคัดค้านเสียเอง และนี่เองที่นายบตีใช้เป็นเหตุผลในการขอลาออกจากตำแหน่ง ทั้งๆที่มีเวลาอยู่ในตำแหน่งเพียงอีกสองเดือนเศษเท่านั้น โดยที่หนังสือพิมพ์หลายฉบับประโคมข่าวว่า การลาออกเป็นผลจากการถูกบีบคั้นให้ลงนามอนุมัติการจัดตั้งธนาคารพาณิชย์ใหม่

งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2540 กำหนดวงเงินไว้ 984,000 ล้านบาท วงเงินดังกล่าวนี้สูงกว่าวงเงินที่กำหนดไว้เดิม 5,000 ล้านบาท ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ผลักดันให้เพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่าย อันกลายเป็นประเด็นหนึ่งที่พรรคฝ่ายค้านใช้โจมตีนายกรัฐมนตรีในการอภิปรายไม่ไว้วางใจในเดือนกันยายน 2539

ความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่นักศึกษาที่มีความรู้เบื้องต้นทางเศรษฐศาสตร์ทราบแก่ใจที่รัฐบาลนักเลือกตั้งนิยมใช้งบประมาณแผ่นดินในการอัดฉีดการจำเรี่ยเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อ

สร้างคะแนนนิยมทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเอื้อผลประโยชน์แก่หัวคะแนนและสมุนบริวารในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะเดียวกัน รัฐบาลนักเลือกตั้งคร่ำที่ขึ้นภาษีอากร เพราะเกรงจะเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลนักเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะใช้งบประมาณขาดดุล ปากฎการณ์ที่เกิดขึ้นในรอบอบการเมืองอเมริกันนับเป็นตัวอย่างอันดีของความขี้เนื้อ

ในเมื่อรัฐบาลบริหารเป็นผู้ผลักดันให้เพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายจากวงเงินที่เสนอโดยเทคโนโลยีในระบบราชการ จึงเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลนี้จะยอมปรับลดเงินเพียงช่วงเวลาที่ผ่านมาไม่ถึง 6 เดือน หากยอมตามข้อเสนอนี้ย่อมมีนัยเท่ากับการยอมรับข้อผิดพลาดของตนเอง

หนังสือพิมพ์ *Financial Day* ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 31 ตุลาคม 2539 รายงานว่าการตัดทอนงบประมาณปี 2540 กระทบต่อโครงการที่นักเลือกตั้งใช้ในการหาคะแนนเสียง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโครงการที่ใช้โฆษณาในฤดูกาลเลือกตั้งถูกตัดทอนงบประมาณ ในประการสำคัญการประกาศตัดทอนงบประมาณในขณะที่มีการเลือกตั้งอาจยังผลให้เกิดความเพ้อฝันทางการเมืองอย่างสำคัญ เพราะคู่แข่งทางการเมืองสามารถโจมตีได้ว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาลไม่คงเส้นคงวา และราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะเชื่อน้ำคำของรัฐบาลที่ไม่อยู่กับร่องกับรอยได้อย่างไร

ด้วยตรรกะทางการเมืองดังกล่าวนี้ จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่นายบดี จูณณานนท์ถูกยำใหญ่ เมื่อนำเสนอนโยบายการตัดทอนงบประมาณปี 2540 ต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

แต่การอ้างวงเงินงบประมาณปี 2540 ไว้ในระดับสูง ในขณะที่มีภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาลนับเป็นเรื่องน่าอันตราย วิฤติการณ์ทางการคลังระหว่างปี 2523-2525 น่าจะเป็นบทเรียนแก่รัฐบาลทุกชุดทุกสมัย วิฤติการณ์ดังกล่าวเกิดจากการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบ 'เจ้าบุญทุ่ม' ในปีงบประมาณ 2523 ในขณะที่ภาวะถดถอยกำลังคืบคลานสู่ระบบเศรษฐกิจไทย อันเป็นผลจากวิฤติการณ์น้ำมันปี 2522 และภาวะถดถอยในระบบเศรษฐกิจโลกในเวลาต่อมา ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญภาวะถดถอยตามไปด้วย ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล ซึ่งกลายเป็นปัญหาอย่างรุนแรงในปี 2524 กว่าที่ระบบเศรษฐกิจไทยจะฟื้นตัวและฐานะการคลังกลับมามีความมั่นคง รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการรัดเข็มขัดทางการคลังตลอดช่วงเวลาระหว่างปีงบประมาณ 2525-2531

บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 ทำให้การดำเนินนโยบายงบประมาณต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวัง เมื่อปรากฏภาวะถดถอยแห่งรายได้ในปีงบประมาณ 2539 นับเป็นสัญญาณเตือนภัยอันควรแก่การเอาใจใส่ เพราะตามปกติรายได้จริงของรัฐบาล (actual government revenue) มักจะสูงกว่าประมาณการรายได้ (planned government revenue) เนื่องจากหน่วยราชการมักจะกำหนดเป้าหมายรายได้ในลักษณะอนุรักษ์นิยม หากรายได้จริงสูงกว่าเป้าหมายก็ถือเป็นความดีความชอบ หากต่ำกว่าเป้าหมาย ก็ถือเป็นความหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน

ด้วยข้อเท็จจริงที่ว่า หน่วยราชการมักจะกำหนดเป้าหมายรายได้ในลักษณะอนุรักษ์นิยมเช่นนี้ การที่รายได้จริงของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2539 ต่ำกว่าเป้าหมาย ย่อมสะท้อนถึงภาวะถดถอยของรายได้ แม้จนบัดนี้ยังไม่เป็นที่ทราบแน่ชัดว่า ภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาลมีมากน้อยเพียงใด หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า รายได้ขอรัฐบาลในปีงบประมาณ 2539 ต่ำกว่าเป้าหมายประมาณ 10,000 ล้านบาท

รัฐบาลเล่นเกมซื้อเวลาด้วยการโยนภาระการตัดสินใจตัดทอนงบประมาณไปให้รัฐบาลชุดต่อไป มิใช่เพราะมารยาททางการเมือง ภายหลังการยุบสภา รัฐบาลได้แสดงประพฤติกรรมอันสะท้อนถึงความไม่มีมารยาททางการเมืองหลายต่อหลายเรื่อง การดำเนินการให้สัมปทานยังคงมีต่อมา แม้จนการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจภาคใต้ ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ รัฐบาลนี้ก็หาได้รอคอยรัฐบาลใหม่ไม่ เหตุผลและผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลไม่ยอมทบทวนวงเงินงบประมาณปี 2540

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานข่าวในทำนองว่า รัฐบาลหันมาใช้นโยบายการหารายได้เพิ่มเติมแทนการรัดต่อนวงเงินงบประมาณ ซึ่งจะได้ผลอย่างเดียวกัน โดยยกตัวอย่างการขึ้นภาษีหรือเมื่อปลายเดือนตุลาคม 2539 กระทรวงการคลังหวังเป็นอย่างยิ่งว่า ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจจะสลายตัวไปในปี 2540 และรายได้รัฐบาลจะกลับสู่ภาวะปกติ แต่ข้อคาดการณ์นี้เป็นการมองการณ์ในข้างดีมากเกินไป

หากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจยังคงดำรงอยู่ หรือเลวร้ายลงในปี 2540 การขึ้นอัตราภาษีมีอาจช่วยให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้น ถึงเวลานั้น ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล

ตารางที่ 1
งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2539-2540
(ล้านบาท)

	ปีงบประมาณ 2539	ปีงบประมาณ 2540
1. งบประมาณรายจ่าย	843,200	984,000
1.1 งบประจำ	482,368	535,744
1.2 งบลงทุน	327,289	423,759
1.3 งบชำระต้นเงินกู้	33,543	24,497
2. รายรับรัฐบาล	843,200	984,000
2.1 รายได้รัฐบาล	843,200	984,000
2.2 เงินกู้	-	-
3. ส่วนขาดดุลงบประมาณ	-	-

ที่มา สำนักงบประมาณ