

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2534

วินัยทางการคลังบนทางสองแพร่ง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การสถาปนาวินัยทางการคลังในสังคมเศรษฐกิจไทยเป็นประเด็นที่มีการต่อสู้ ทั้งทางการเมืองและทางความคิดในระบบราชการไทยมาเป็นเวลาช้านาน ความหย่อนยานของวินัยทางการคลังเป็นผลมาจากการใช้อำนาจเผด็จการในการจัดสรรทรัพยากรของแผ่นดิน เพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล

ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย ไม่มียุคสมัยใดที่วินัยทางการคลังหย่อนยานยิ่งไปกว่ายุคทศวรรษ 2490 ทั้งนี้ปรากฏว่า ภายหลังจากรัฐประหารในเดือนพฤศจิกายน 2490 เพียงไม่กี่วัน คณะผู้ก่อการรัฐประหารได้ขอเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาท จากคลังแผ่นดิน ม.จ.วิวัฒน์ไชย ไซยันต์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลนายควง อภัยวงศ์ (ซึ่งคณะรัฐประหารเชิดขึ้นมา) มีอาชชาติต่อแรงกดดันได้ จึงอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวไปพลางก่อน แล้วเสนอเรื่องขอมติจากคณะรัฐมนตรี ในเวลาต่อมาการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินจึงเป็นไปตามอำเภอใจของผู้ทรงอำนาจ โดยที่มีจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนหรือรัฐสภา การเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการรัฐประหารจำนวน 8 ล้านบาทดังกล่าวนี้ ในเวลาต่อมาได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งภายในกองทัพโดยที่นายทหารจำนวนไม่น้อยเห็นว่าเป็นการกระทำอันมิชอบ และได้จุดประกายความไม่พอใจในหมู่ชนชั้นปกครอง จนเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้เกิด 'กบฏเสนาธิการ' ในปี 2492

แม้ในเวลาต่อมาจะมีการตรา พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญว่า บรรดารายรับอันเป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดินทั้งปวงจักต้องนำส่งคลัง และการเบิกจ่ายเงินจากคลังจักต้องมีกฎหมายรองรับ แต่การณ์ยังคงปรากฏว่า มีการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล ดังกรณีการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเพื่อค้ำจุนกิจการของธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในช่วงปี 2495-2496 เมื่อธนาคารดังกล่าวประสบปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง จนธนาคารกรุงเทพ จำกัด แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากกระทรวงเศรษฐกิจถือหุ้นถึง 60% แต่ครั้งเมื่อธนาคารกรุงเทพ จำกัด ฟื้นตัวทางเศรษฐกิจจนคืนสู่สภาพปกติ กระทรวงเศรษฐกิจกลับขายหุ้นทิ้ง โดยที่ปรากฏในเวลาต่อมาว่า ผู้ที่รับซื้อหุ้นธนาคารกรุงเทพ จำกัด จากกระทรวงเศรษฐกิจก็คือ ผู้นำในสังกัดกลุ่มขอพระราชทานนั่นเอง

การค้าประกันเงินกู้ของบริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติจำกัด ในช่วงปี 2497-2498 เป็นกรณีคลาสสิกอีกกรณีหนึ่งที่เป็นบทเรียนอันสำคัญยิ่ง เมื่อแรกก่อตั้ง บริษัทส่งเสริมเศรษฐกิจแห่งชาติ จำกัด เป็นวิสาหกิจเอกชน 100% โดยที่รัฐบาลมิได้มีส่วนเป็นเจ้าของ แม้แต่น้อย ต่อมาธุรกิจบริษัทนี้ทรุดโทรมลง จนไม่สามารถชำระหนี้ได้ อีกทั้งยังมีปัญหาการขาดสภาพคล่องด้วย รัฐบาลในฐานะผู้ค้าประกันเงินกู้จำต้องเข้าไปประคับประคองด้วยการนำงบประมาณแผ่นดินอัดฉีดเข้าไปหลายต่อหลายครั้ง จนในที่สุดบริษัทนี้แปรสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากรัฐบาลถือหุ้นมากกว่า 50% กระนั้นก็ตาม รัฐบาลไม่สามารถยับยั้งมรดกกรรมของวิสาหกิจอภิมหาชนแห่งนี้ได้ ผลก็คือ รัฐบาลต้องสูญเงินไปในการนี้หลายร้อยล้านบาท แต่สิ่งที่ได้กลับคืนมาก็คือ การตรา พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ซึ่งกำหนดหลักการสำคัญว่า รัฐบาลมีอำนาจเฉพาะการค้าประกันหนี้สาธารณะ (public debt) เท่านั้น ห้ามมีอำนาจในการค้าประกันหนี้เอกชน (private debt) ไม่

ในยุทศวรรษ 2490 รัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม เพลิดเพลินกับการดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล และหาความสำราญกับการก่อกหนี้สาธารณะ แต่การก่อกหนี้ด้วยการขายพันธบัตรและตั๋วเงินคลังดูเหมือนจะไม่ทันใจท่านผู้นำผู้ชูค่าขวัญ 'เชื้อผู้นำชาติพ้นภัย' การก่อกหนี้ด้วยวิธีการเบิกเงินเกินบัญชี (overdraft) จากธนาคารแห่งประเทศไทยจึงอุบัติขึ้นในปี 2495 ซึ่งเป็นวิธีการก่อกหนี้สาธารณะที่แหวกออกจากรบรัดฐานสากล ในการนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยพยายามกำหนดขอบเขตการเบิกเงินเกินบัญชีไม่ให้เกินร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับอนุมัติ โดยต้องชำระหนี้คืนภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป แต่การเบิกเงินเกินบัญชีเป็นวิธีการก่อกหนี้สาธารณะตามอำเภอใจและปลอดภัยจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ กลุ่มขุนนางนักวิชาการในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย จึงพยายามผลักดันให้เลิกการก่อกหนี้ด้วยวิธีการดังกล่าวนี้ ซึ่งประสบความสำเร็จในปี 2503

ประสบการณ์เกี่ยวกับสภาพความไร้วินัยทางการคลังในยุทศวรรษ 2490 ทำให้เทคโนโลยีแรกหลังสงครามโลกครั้งที่สองเน้นความสำคัญของเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมหภาค ประสบการณ์เหล่านี้ทำให้นโยบายการเงินและการคลังดำเนินบนเส้นทางอนุรักษนิยมมากยิ่งขึ้น โดยที่แนวนโยบายดังกล่าวนี้ได้ฝังรากลึกในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติมาตั้งแต่ปลายรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว

เมื่อสังคมเศรษฐกิจไทยเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในช่วงปี 2525-2529 ทั้งปัญหาการขาดดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด ปัญหาการว่างงานวิกฤติการณ์เงินคลัง ตลอดจนวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศ เสี่ยงร่ำหาวินัยทางการคลังก็ตั้งขรมอย่างน้อยที่สุดภายในระบบราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

ไทย และด้วยวินัยทางการคลังนี้เอง สยามรัฐนาวาสามารถฝ่าคลื่นลมมรสุมทางเศรษฐกิจมาได้ โดยตลอดรอดฝั่ง

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เริ่มมีสัญญาณเตือนภัยว่า วินัยทางการคลังมีแนวโน้มที่จะหย่อนยานลง ทั้งนี้พิจารณาได้จากเหตุการณ์สำคัญอย่างน้อย 6 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ผู้นำการรัฐประหาร ซึ่งขัดใจประชาชนด้วยการล้มล้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพยายามเอาใจประชาชนด้วยการปลดหนี้สินของเกษตรกร แต่กรณีดังกล่าวนี้ได้รับการทัดทานจากนายวีรพงษ์ รามางกูร รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งให้ความเห็นว่า การนำเงินของแผ่นดินไปช่วยปลดหนี้ให้เกษตรกรเป็นเรื่องที่ผิดวินัยทางการคลังอย่างรุนแรง การแก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรควรจะเป็นนโยบายระยะยาวที่มุ่งเพิ่มผลผลิตและเสริมราคาสินค้าเกษตร อย่างไรก็ตาม หากเกษตรกรประสบภัยพิบัติร้ายแรง รัฐบาลและกระทรวงการคลังสามารถที่จะชะลอการใช้นี้ของเกษตรกรที่ติดอยู่กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรหรือหน่วยงานอื่นได้ แต่มิใช่การยกหนี้ให้ทั้งหมด (*ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 5 เมษายน 2534*)

กรณีที่สอง การจัดตั้งสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 ยังผลให้สภา รสช. กลายเป็นหน่วยราชการใหม่ที่มีเจ้าหน้าที่ประจำ ทั้งๆที่ภายหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แล้ว ภาระหน้าที่ของสภา รสช. ได้บรรเทาเบาบางลงไปเป็นอันมาก แต่ก็ยังมีการบรรจุบุคคลเข้ารับตำแหน่งในสภา รสช. จำนวนมาก อีกทั้งมีการกำหนดเงินประจำตำแหน่งกรรมการสภา รสช. จำนวนไม่น้อย ซึ่งสร้างภาระแก่งบประมาณแผ่นดินอย่างไม่สมควร

กรณีที่สาม การใช้จ่ายเงินแผ่นดินในลักษณะตำน้ำพริกละลายแม่น้ำปรากฏต่อมาในโครงการพัฒนาประชาธิปไตยของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีแผนที่จะจัดตั้งชุดปฏิบัติการเผยแพร่ประชาธิปไตยประจำหมู่บ้านจำนวน 62,373 หมู่บ้านทั่วประเทศ โดยชุดปฏิบัติการแต่ละชุดประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ 4 คน อันประกอบด้วยครู 1 คน เจ้าหน้าที่หรืออาสาสมัครสาธารณสุข 1 คน ทหารหรือตำรวจชายแดนหรือเจ้าหน้าที่หน่วยพัฒนาเคลื่อนที่ 1 คน และบุคคลที่นายอำเภอคัดเลือก 1 คน ในกรณีนี้ กระทรวงมหาดไทยเสนอของบประมาณ 938 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 และ 2535 อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2534 มีมติหั่นงบประมาณดังกล่าวนี้เหลือเพียง 165-200 ล้านบาท แม้นายกรัฐมนตรีจะแสดงความกล้าหาญทางจริยธรรมในการตัดทอนงบประมาณของโครงการที่ให้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า แต่ก็ยังมีที่ท่าประนีประนอมและรักษาหน้ากระทรวงมหาดไทย

กรณีที่ดี พลอากาศเอกเกษร โจนนิต ในฐานะรองประธานสภา รสช. ได้ใช้อำนาจลงนามในคำสั่งให้การก่อกำหนดต่างประเทศของบริษัท การบินไทย จำกัด อยู่นอกเขตแดนเงินกู้ต่างประเทศที่ควบคุมโดยกระทรวงการคลังตั้งแต่วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2534 (*The Bangkok Post* ฉบับวันที่ 13 มีนาคม 2534 และ*แนวหน้า* ฉบับวันที่ 8 เมษายน 2534) นิตยสาร *Far Eastern Economic Review* (ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2534) รายงานว่า การลงนามในคำสั่งดังกล่าวนี้กระทำก่อนการจัดตั้งรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน แต่เพิ่งจะเป็นที่เปิดเผยในภายหลัง

กรณีที่ย่ำ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์กำลังดำเนินการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ โดยที่องค์กรดังกล่าวมีหน้าที่ดูแลกองทุนเกษตรกรรมด้วย รายได้หลักของกองทุนเกษตรกรรมมาจากการเก็บค่าธรรมเนียมการนำเข้าและส่งออกซึ่งสินค้าเกษตรโดยไม่ต้องนำส่งคลังแผ่นดิน และคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจในการจัดสรรเงินกองทุนไปใช้จ่ายในด้านต่างๆโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการทางการคลังตามปกติ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา การใช้เงินกองทุนเกษตรกรรมจึงเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยปราศจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ดูเหมือนว่า เสนาบดีกระทรวงเกษตรฯจะยังมีได้เรียนรู้บทเรียนจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร อย่างน้อยที่สุดการใช้กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรในการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจดังที่เป็นมาในอดีตมิใช่กรณีตัวอย่างที่จะสั่นคลอนความสำนึกทางมโนธรรมของผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรณีที่ย่ำ กระทรวงกลาโหมดำริที่จะขอแปรญัตติในสภานิติบัญญัติ เพื่อขอเพิ่มงบประมาณประจำปี 2535 ตามปกติกระบวนการงบประมาณจะเริ่มต้นจากการเสนอขอของหน่วยงานของหน่วยราชการต่างๆ โดยสำนักงบประมาณทำหน้าที่ประมวลค่าเสนอขอเหล่านั้นซึ่งโดยทั่วไปแล้วงบประมาณที่หน่วยราชการต่างๆต้องการใช้จะสูงกว่าวงเงินงบประมาณที่กำหนดไว้ สำนักงบประมาณจะขอให้หน่วยราชการต่างๆตัดทอนงบประมาณให้อยู่ภายในวงเงินที่กำหนด พลเอกวิมล วงศ์วานิช ผู้ช่วยผู้บัญชาการทหารบกและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมแถลงว่า กระทรวงกลาโหมถูกตัดงบประมาณจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ดีเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาผลประโยชน์ของประเทศด้านชายฝั่งทะเลตะวันตก ดังนั้น กระทรวงกลาโหมจะขอแปรญัตติเพิ่มงบประมาณในสภานิติบัญญัติโดยไม่ผ่านสำนักงบประมาณ ทั้งนี้กระทรวงกลาโหมมั่นใจว่าจะได้รับอนุมัติตามคำขอ (*แนวหน้า* ฉบับวันที่ 22 พฤษภาคม 2534) จริตทางการคลังของไทยมีอยู่ว่า การแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มวงเงินงบประมาณเป็นเรื่องที่ไม่สามารถกระทำได้ เพราะเกรงว่าหากเปิดช่องให้มีการแปรญัตติเพื่อขอเพิ่มวงเงินงบประมาณได้ งบประมาณอาจจะขาดดุลจำนวนมาก จนเป็นผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจระบียบการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในอดีตจึงมีข้อห้ามในเรื่องนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พ.ศ.2521 มาตรา 133 ก็มีบทบัญญัติห้ามการแปรญัติเพื่อขอเพิ่มวงเงินงบประมาณรายจ่ายเช่นเดียวกัน

กรณีตัวอย่างทั้ง 6 กรณีดังกล่าวข้างต้นนับเป็นสัญญาณที่สื่อให้เห็นว่า ชั้นชั้นปกครองในปัจจุบันพยายามทำลายกำแพงวินัยทางการคลัง เพื่อเป้าหมายส่วนบุคคลบางประการ และบัดนี้ วินัยทางการคลังกำลังอยู่บนทางสองแพร่งระหว่างการดำรงอยู่กับมรดกกรรม