

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 4 ตุลาคม 2534

## รัฐบาลชาติชายกับงบประมาณแผ่นดิน 2535

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

สถานการณ์บัญชีแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2535 เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2534 งบประมาณแผ่นดินปีใหม่นี้มีวงเงิน 460,000 ล้านบาท เพิ่มจากปีงบประมาณ 2534 ประมาณ 18.8%

เป้าหมายหลักของนโยบายงบประมาณประจำปี 2535 ก็คือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รัฐบาลกังวลเกี่ยวกับปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดอย่างมาก ในปี 2533 ส่วนขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดสูงถึง 8.6% ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ซึ่งเป็นการขาดดุลที่สูงมาก การใช้จ่ายอย่างเกินตัวในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเอกชน นับเป็นสาเหตุสำคัญของปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ เงินออมในระบบเศรษฐกิจมีไม่เพียงพอที่จะสนองต่อความต้องการในการลงทุน ยังผลให้ต้องยืมเงินกู้จากต่างประเทศ โดยที่เงินกู้จากต่างประเทศของภาคเอกชนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ด้วยเป้าประสงค์ที่จะแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดและปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออม (investment-saving gap) นี้เอง ทำให้รัฐบาลเลือกดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุล (balance budget) เป็นปีที่สองติดต่อกันจากปีงบประมาณ 2534 โดยมีวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราใกล้เคียงกับอัตราการจำเรียดเติบโตของระบบเศรษฐกิจ อันเป็นเหตุให้อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายรัฐบาลกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศในปีงบประมาณ 2535 ตกประมาณ 16.7% เทียบกับ 16.1% ในปีงบประมาณ 2534 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้ดำเนินนโยบายงบประมาณในเชิงรุก

รัฐบาลเสนอประมาณการว่า จะหารายได้จากการเก็บภาษีอากรในปีงบประมาณใหม่นี้ 416,308.4 ล้านบาท และรายได้อื่นๆอีก 44,091.6 ล้านบาท แต่ประมาณการรายได้ดังกล่าวนี้คำนวณขึ้นในขณะที่ยังมีสงครามในตะวันออกกลาง จึงเป็นประมาณการที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมาก เพราะไม่เพียงแต่สงครามในตะวันออกกลางจะยุติได้รวดเร็วกว่าที่คาดมากเท่านั้น หากทว่าภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจยังมีได้มีมากเท่าที่คาดอีกด้วย ดังนั้น จึงปรากฏว่ารายได้จริงที่รัฐบาลหาได้ในปีงบประมาณ 2534 ก็อยู่ในระดับใกล้เคียงกับประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2535 เสียแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีข้อกังขาเลยว่า รายได้จริงในปีงบประมาณ

2535 จักต้องสูงกว่าประมาณการอย่างแน่นอน ในขณะที่รายจ่ายจริงต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายตามปกติวิสัย ผลสุทธิก็คือ จะเกิดส่วนเกินดุลของงบประมาณ (budget surplus) ซึ่งปรากฏติดต่อกันตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 ดังนั้น แม้งบประมาณแผ่นดินปี 2535 จะเป็นงบประมาณสมดุล แต่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจที่เป็นจริงจะทำให้กลายเป็นงบประมาณเกินดุลในที่สุด

แม้ว่างบประมาณแผ่นดินปี 2535 จะเป็นงบประมาณสมดุลดุจดังปีงบประมาณ 2534 แต่ก็มีความแตกต่างในด้านนโยบายหนี้สาธารณะในปีงบประมาณ 2534 แม้รัฐบาลไม่มีความจำเป็นต้องก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ เนื่องจากมีรายได้พอเพียงแก่การใช้จ่าย แต่ก็มี การกู้เงินเพื่อรักษาแหล่งเงินกู้ อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2534 รัฐบาลได้แปลงพันธบัตรรัฐบาลให้เป็นพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ (debt swaps) เพื่อให้รัฐวิสาหกิจเป็นผู้แทนรัฐบาล ซึ่งหมดความจำเป็นในการใช้เงินกู้ภายในประเทศ แหล่งข่าวในกระทรวงการคลังกล่าวว่า ในปีงบประมาณ 2535 นี้ รัฐบาลจะยุติการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศโดยสิ้นเชิง

การฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยของระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปลายปี 2529 และการขยายตัวทางเศรษฐกิจของสังคมทุนนิยมโลกอย่างน่าพึงพอใจจนถึงกลางปี 2533 ยังผลให้ระบบเศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตในอัตราถ่วงเฉลี่ยปีละ 11% ระหว่างปี 2530-2533 อัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจที่สูงเป็นประวัติการณ์นี้ ทำให้รายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่นโยบายรายจ่ายของรัฐบาลยังคงดำเนินในแนวทางอนุรักษ์นิยม ในระหว่างปีงบประมาณ 2530-2531 ทั้งนี้เนื่องจากได้รับบทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคังคังระหว่างปี 2523-2525 มาแล้ว ผลที่เกิดขึ้นก็คือ รัฐบาลเริ่มมีส่วนเกินดุลของงบประมาณในปีงบประมาณ 2531 จำนวน 5,382 ล้านบาท ส่วนเกินดุลของงบประมาณนี้เพิ่มเป็น 79,397 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2533 และคาดว่าจะอยู่ในระดับ 100,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2534 การที่รัฐบาลมีงบประมาณเกินดุลจำนวนมากติดต่อกันมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ยังผลให้เงินคังคังเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ปริมาณเงินคังคังซึ่งอยู่ในระดับ 10,000-12,000 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2528-2530 เพิ่มเป็น 21,300 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2531 และ 132,679 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2533 ทั้งนี้คาดกันว่า ปริมาณเงินคังคังจะอยู่ในระดับ 200,000 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2534 (30 กันยายน 2534)

ทั้งๆที่รัฐบาลสะสมเงินคังคังไว้เป็นจำนวนมากเช่นนี้ แต่รัฐบาลก็หาได้ดำเนินนโยบายงบประมาณในเชิงรุกแต่ประการใดไม่ นโยบายงบประมาณยังคงอยู่ในแนวทางอนุรักษ์นิยมอย่างมั่นคง ทั้งนี้เพื่อมิให้ภาครัฐบาลมีบทบาทในการซ้ำเติมปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และปัญหาช่องว่างระหว่างการลงทุนกับการออมนั่นเอง การที่รายได้ของรัฐบาลขยายตัวในอัตราสูง ประกอบกับการดำเนินนโยบายงบประมาณในแนวทางอนุรักษ์นิยม ทำให้รัฐบาลอยู่ในวิสัยที่จะปฏิรูประบบภาษีอากรได้ โดยไม่ต้องกังวลกับปัญหาการปิดหีบงบประมาณแม้แต่

น้อย รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้เดินเครื่องอย่างค่อนข้างเต็มที่ในการปฏิรูประบบภาษีอากร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทดแทนภาษีการค้าเท่านั้น หากยังมีการปรับโครงสร้างภาษีเงินได้เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริงในระบบเศรษฐกิจ และการปรับโครงสร้างภาษีศุลกากรเพื่อลดการปกป้องคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศอีกด้วย

ในวงวิชาการ ดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับเกือบโดยทั่วไปว่า งบประมาณแผ่นดินปี 2535 นี้ นำเสนอนโยบายงบประมาณอย่างชัดเจน และมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านอย่างเด่นชัด ทั้งในด้านการช่วยเหลือเกษตรกรและการพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และวิสาหกิจพื้นฐาน การอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการพัฒนาสังคม และคุณภาพชีวิต แม้ว่างบประมาณที่จัดสรรเพื่อเป้าประสงค์เหล่านี้จะมีถึงหนึ่งในสามของงบประมาณทั้งหมด แต่งบประมาณส่วนใหญ่เป็นเพียงการนำโครงการและแผนงานที่มีอยู่เดิมมาจัดหมวดหมู่ใหม่เท่านั้น หากหักงบประมาณส่วนนี้ไป งบประมาณที่จัดสรรเพิ่มเติมเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะด้านเหล่านี้มีไม่มากนัก นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีได้ทุ่มเททรัพยากรของแผ่นดินในการพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนเท่าที่ควร ซึ่งมีได้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลแถลงเมื่อคราวจัดตั้งรัฐบาล

แต่ที่จริงแล้ว งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2535 นี้จัดทำขึ้นในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เกือบทั้งหมด เมื่อเกิดรัฐประหารในเดือนกุมภาพันธ์ 2534 นั้น การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2535 เกือบเสร็จเรียบร้อยแล้ว รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เพียงแต่เพิ่มเติมแนวนโยบายปลีกย่อยเพียงบางเรื่องเท่านั้น ดังนั้น ความดีของงบประมาณฉบับนี้ หากมีอยู่บ้าง ส่วนหนึ่งควรที่จะยกเป็นเกียรติประวัติของรัฐบาลชาติชาย

แม้ว่ารัฐบาลชาติชายได้แสดงความลังเลใจในการปฏิรูประบบภาษีอากร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในยุคที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเกรงว่าจะกระทบกระเทือนผลประโยชน์ของพ่อค้านายทุน ซึ่งเป็นฐานคะแนนทางการเมือง แต่รัฐบาลชาติชายดูเหมือนจะแสดงความมุ่งมั่นในการปฏิรูประบบการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระจายอำนาจทางการคลัง ออกจากส่วนกลาง (fiscal decentralization) ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีดำริในการกระจายอำนาจการจัดซื้อออกจากส่วนกลางเท่านั้น หากยังมีนโยบายในการจัดสรรงบประมาณภูมิภาคประมาณ 5% ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งตกประมาณ 20,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2535 อีกด้วย (*The National* และ *Bangkok Post* ฉบับวันที่ 31 มกราคม 2534)

แม้ว่ารัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จะเดินเครื่องในการปฏิรูประบบภาษีอากรอย่างค่อนข้างเต็มที่ แต่การปฏิรูประบบการงบประมาณกลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า แม้จะปรากฏงบประมาณภูมิภาค 6,000 ล้านบาทในงบประมาณแผ่นดิน 2535 แต่ว่างบประมาณดังกล่าวนี้

ไม่เพียงแต่จะต่ำกว่าเป้าหมาย 20,000 ล้านบาทที่กำหนดไว้ในยุครัฐบาลชาติชายเท่านั้น หากทว่ากระบวนการในการจัดสรรและใช้เงินพัฒนาภูมิภาคยังแตกต่างไปจากเจตนารมณ์ดั้งเดิม อีกด้วย เพราะเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐบาลชาติชายต้องการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรและการใช้เงินพัฒนาภูมิภาค แต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน กลับยกอำนาจในการนี้ให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยที่อำนาจในการจัดสรรและใช้เงินพัฒนาภูมิภาครวมศูนย์อยู่ที่กระทรวงมหาดไทย

ความล่าช้าในการกระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง ในส่วนหนึ่งหาใช่ความผิดของรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนไม่ หากแต่เป็นความผิดของผู้นำฝ่ายทหารที่โค่นล้มระบอบประชาธิปไตย ตลอดช่วงเวลานับตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เป็นต้นมา พลังอำนาจยาธิปไตย พยายามรวบอำนาจกลับสู่ระบบราชการ ด้วยการเพิ่มพูนอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และการล้มล้างระบบการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน ตลอดจนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาสาระในการทำลาย พลังนอกระบบราชการ