

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 มิถุนายน 2535

นโยบายการคลัง รัฐบาลอานันท์ 2

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

แนวนโยบายการคลังของรัฐบาลอานันท์ 2 กำลังเป็นประเด็นการวิพากษ์ในหมู่นักเศรษฐศาสตร์ผู้มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจ เหตุการณ์พฤษภาทมิฬซึ่งทำลายภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสังคมโลกอย่างมหันต์ มีผลกระทบอย่างสำคัญต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและธุรกิจต่อเนื่อง และต่อการตัดสินใจในการลงทุนทั้งของนายทุนไทยและนายทุนต่างดาว แต่การที่นายอานันท์ ปันยารชุนได้รับโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2535 และต่อมามีการจัดตั้งรัฐบาลอานันท์ 2 เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ศกเดียวกันนั้นได้ช่วยจุดประกายแห่งความหวังว่า สถานการณ์ทางเศรษฐกิจจะเลวร้ายลงไม่มากนัก แม้ว่าประมาณการเกี่ยวกับการเติบโตของระบบเศรษฐกิจจะถูกปรับต่ำลงมา แต่ตัวเลขประมาณการใหม่ยังคงอยู่ในระดับ 7% หรือใกล้เคียงกัน

นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายหนึ่งต้องการให้รัฐบาลอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจเพื่อเร่งเร้าการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้คาดการณ์ว่า เหตุการณ์พฤษภาทมิฬจักทำให้การลงทุนของเอกชนลดลงจากระดับที่ควรจะเป็น หากปราศจากเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ รัฐบาลจึงควรเข้าไปประคับประคองให้ระบบเศรษฐกิจรอดหน้าต่อไป ด้วยการที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อทดแทนการลงทุนของเอกชนที่สูญหายไป นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้อาศัยการวิเคราะห์และมุมมองแบบเคนส์ (Keynesian economics)

นักเศรษฐศาสตร์อีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า ระบบเศรษฐกิจไทยยังมีได้ตกอยู่ในภาวะถดถอย (economic recession) เหตุการณ์พฤษภาทมิฬเพียงแต่ทำให้การเติบโตของระบบเศรษฐกิจเชิงช้าลงเล็กน้อย เกียรติภูมิและความน่าเชื่อถือของรัฐบาลอานันท์ 2 ได้ช่วยเหนี่ยวรั้งมิให้ระบบเศรษฐกิจไทยทรุดต่ำลงมากไปกว่านี้ นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้ไม่เห็นด้วยกับนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม เพราะไม่เพียงแต่จะไม่จำเป็นต้องดำเนินนโยบายการคลังลักษณะนี้เท่านั้น หากทว่านโยบายดังกล่าวยังก่อผลเสียทางเศรษฐกิจด้านอื่นๆ อีกด้วย นักเศรษฐศาสตร์ฝ่ายนี้ต้องการให้รัฐบาลทุ่มทรัพยากรไปในการฟื้นฟูอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการสร้างบรรยากาศการลงทุนให้ดีขึ้น

ผมค่อนข้างเห็นด้วยกับทัศนะของนักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหลัง ในฐานะนักศึกษาประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ผมยังจำได้ดีว่า การใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในยุครัฐบาลเปรม 1 ได้มีส่วนสำคัญในการก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคลังอย่างรุนแรงในระหว่างปี 2523-2525 จนต้องมีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบกระยาจก นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา รัฐบาลได้เสนอนโยบายงบประมาณชนิดมุ่งรัดเข็มขัด โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายอยู่ในระดับต่ำกว่าปีละ 10% งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้นเพียงพอที่จะใช้จ่ายเพิ่มตามราคาสินค้าและบริการที่สูงขึ้นเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ นโยบายงบประมาณที่รัฐบาลเลือกใช้เป็นนโยบายที่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณที่แท้จริงเท่ากับศูนย์ (zero-growth budget) งบประมาณรายจ่ายที่แท้จริง (real government expenditure) คงอยู่ในระดับเดิมในบางปี อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อเสียด้วยซ้ำ

นโยบายการคลังแบบกระยาจกมิได้ปรากฏเฉพาะแต่การรัดเข็มขัดงบประมาณประจำปีเท่านั้น หากทว่ายังมีการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายกลางปีอีกด้วย นโยบายการคลังแบบกระยาจกได้ดำเนินสืบเนื่องมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 มาจนถึงปีงบประมาณ 2531 ทั้งๆที่ระบบทุนนิยมโลกได้ฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจนตั้งแต่ปลายปี 2529 แต่การปรับตัวทางด้านนโยบายงบประมาณกลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า ทั้งนี้เนื่องจากผู้บริหารนโยบายการคลังยังไม่แน่ใจว่า การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลกในขณะนั้นเป็นปรากฏการณ์ถาวรหรือเป็นเพียงปรากฏการณ์ชั่วคราว กว่าที่นโยบายงบประมาณจะมีส่วนช่วยเกื้อหนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจ ก็ล่วงเลยเข้าสู่ปีงบประมาณ 2532 และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นมากกว่าปีละ 15% โดยที่อัตราการเพิ่มจะสูงสุดในปีงบประมาณ 2536 ซึ่งเท่ากับ 19.5% (ดูตารางที่ 1)

แม้ว่ารัฐบาลจะมีเงินคลังนับแสนล้านบาทและอยู่ในฐานะที่จะดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มได้ เพราะสภาพการณ์แตกต่างจากช่วงปี 2523-2525 เป็นอันมาก แต่การปรับเปลี่ยนนโยบายภาษีอากรในยุครัฐบาลอนันต์ 1 (มีนาคม 2534 - เมษายน 2535) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทนภาษีการค้า และการลดอากรขาเข้าเพื่อลดการปกป้องอุตสาหกรรม ย่อมมีผลกระทบต่อรายได้และกระแสการนำเงินส่งคลัง การดำเนินนโยบายการคลังในแนวอนุรักษนิยม จึงยังเป็นเรื่องที่ยังสนับสนุน

นอกเหนือไปจากประเด็นปัญหาความไม่แน่นอนของรายได้รัฐบาลแล้ว ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่รัฐบาลจำต้องให้ความสำคัญในการแก้ไข ในปี

2533 และ 2534 ส่วนขาดดุลของบัญชีเดินสะพัดสูงถึง 8.9% และ 8.5% ของ GDP ตามลำดับ โดยที่คาดกันว่า ส่วนขาดดุลนี้จะยังคงสูงถึง 7-8% ในปี 2535 นี้ (ดูตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่าการออกมาภายในประเทศที่ไม่เพียงพอที่จะสนองตอบความต้องการลงทุนภายในประเทศ นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา ปัญหาการขาดแคลนเงินออมมิได้เกิดจากการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลอีกต่อไป ดังจะเห็นได้ว่า ดุลเงินสดของรัฐบาลมีส่วนเกินดุล (ดูตารางที่ 2) รายได้จริงของรัฐบาลท่วมรายจ่ายจริง ยังผลให้เงินคงคลังซึ่งเคยอยู่ในระดับ 10,000-12,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 132,679 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2533

ผลการศึกษานโยบายการคลังของรัฐบาลไทยในอดีตพบว่า การดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มในอัตราสูงและมีส่วนขาดดุลของงบประมาณจำนวนมาก จะมีผลผลักดันให้ดุลการค้าระหว่างประเทศและดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุลมากขึ้น สถานภาพของบัญชีเดินสะพัดในปัจจุบัน ซึ่งมีส่วนขาดดุลจำนวนมาก ไม่เกื้อกูลให้รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม นอกจากนี้ ยังมีข้อพึงสังเกตด้วยว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2536 ซึ่งกำหนดวงเงินได้ 550,000 ล้านบาทนั้น เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2535 ถึง 19.5% ซึ่งนับเป็นอัตราการเพิ่มที่ค่อนข้างสูงอยู่แล้ว และแม้รัฐบาลจะกำหนดให้งบประมาณแผ่นดินปี 2536 เป็นงบประมาณสมดุลติดต่อกันเป็นปีที่สาม แต่ก็มีความเป็นไปได้ที่จะกลายเป็นงบประมาณขาดดุลในบั้นปลาย เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถหารายได้ได้ครบตามเป้าหมาย

ตารางที่ 1
อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2525 - 2536
(%)

ปีงบประมาณ	อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย
2525	5.7
2526	9.9
2527	8.5
2528	2.6
2529	8.6
2530	6.3
2531	7.0
2532	17.2
2533	17.3
2534	15.7
2535	18.8
2536	19.5

ที่มา คำนวณจากเอกสารงบประมาณ

ตารางที่ 2

ดุลเงินสดของรัฐบาล และดุลบัญชีเดินสะพัด
 เทียบเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP)
 ปี 2525 - 2534
 (%)

ปี	ดุลเงินสดของรัฐบาลเทียบกับ GDP	ดุลบัญชีเดินสะพัดเทียบกับ GDP
2525	- 5.2	- 2.8
2526	- 2.9	- 7.3
2527	- 3.6	- 5.1
2528	- 3.4	- 4.1
2529	- 3.6	0.6
2530	- 1.4	- 0.7
2531	2.0	- 2.7
2532	3.3	- 3.6
2533	5.0	- 8.9
2534	5.2	- 8.5

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

หมายเหตุ เครื่องหมาย (-) แสดงว่าขาดดุล