

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 พฤศจิกายน 2535

การเมืองว่าด้วยเงินคดคลัง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เพียงชั่วระยะเวลาไม่ถึงเดือน ทักษะคดีของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการใช้เงินคดคลังได้แปรเปลี่ยนไปเป็นอันมาก เมื่อเข้ารับตำแหน่งใหม่ๆ ท่านรัฐมนตรีแสดงความกระหึ้นกระหือหรือที่จะนำเงินคดคลัง ซึ่งเหลืออยู่เป็นจำนวนมากไปใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ 'ราษฎร' ใน 'ชนบท' ครั้นได้รับการทักท้วงจากเทคโนโลยีในกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ท่านรัฐมนตรีก็เสียดอกลงหาน้อยไม่ จนท้ายที่สุดกลับแสดงจุดยืนที่จะหลีกเลี่ยงการใช้เงินคดคลังเท่าที่จะเป็นไปได้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2535 ซึ่งกำหนดนโยบายงบประมาณขาดดุลสำหรับปีงบประมาณ 2536 โดยหาเงินชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อกองหนี้สาธารณะ สะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติดังกล่าวนี้

บรรดาเทคโนโลยีในสังกัดกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย รวมถึงหน่วยงานวิชาการเศรษฐศาสตร์ต่างจดจำได้ดีว่า เพียงเพราะความเห็นแก่ 'ราษฎร' ใน 'ชนบท' ของผู้นำพรรคกิจสังคมในรัฐบาลเปรม 1 อันมีนายบุญชู โรจนเสถียรเป็นรองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และนายอำนาจ วิรวรธรรมเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง วิกฤติการณ์ทางการคลังครั้งที่ย่ำแย่ที่สุดในประวัติศาสตร์กรุงรัตนโกสินทร์ก็อุบัติขึ้นในปี 2523 การนำเงินคดคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เงินคดคลังร่อยหรอลงอย่างรวดเร็ว พรรคกิจสังคมพยายามผลักดันโครงการ 'เงินผัน' เพื่อหาคะแนนนิยมทางการเมือง โดยมีได้พิจารณาฐานะทางการคลังของรัฐบาลไทย และสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจในสังคมทุนนิยมโลกอย่างรอบคอบ ก่อนหน้าที่รัฐบาลเปรม 1 จะนำเงินคดคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งในปี 2523 นั้น งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 ที่ประกาศใช้มาแต่เดือนตุลาคม 2522 ไม่เพียงแต่จะมีเงินเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อนหน้านั้นถึง 18% เท่านั้น หากยังมีส่วนขาดดุลของงบประมาณสูงถึง 20,000 ล้านบาท โดยต้องชดเชยด้วยเงินคดคลัง 3,300 ล้านบาท อีกด้วย เงินคดคลังยังรั่วไหลอีก 5,556.5 ล้านบาท เมื่อมีการปรับเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้าง และร่อยหรออีก 1,300 ล้านบาทเมื่อมีการคืนดอกเบี้ยเงินสะสมแก่

ข้าราชการเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเกิดจากภาวะเงินเฟ้อ ในอีกด้านหนึ่ง ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก อันเป็นผลจากวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สอง ซึ่งปะทุมาแต่ปี 2522 ได้ก่อให้เกิดภาวะถดถอยในระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

เมื่อกระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง เนื่องจากภาวะตกต่ำของรายได้รัฐบาล ในขณะที่กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังรุนแรง เนื่องจากการดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่ม ทำยที่สุดเงินคงคลังก็ร่อยหรอลงจนสร้างปัญหาสภาพคล่องในภาครัฐบาลอย่างรุนแรง ในบางขณะ เงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 300-400 ล้านบาท นายสมหมาย ฮุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 2-4 ซึ่งต้องเป็นผู้รับภาระในการแก้ปัญหาวิกฤติการณ์การคลังครั้งนี้ให้สัมฤทธิ์ผลเมื่อพ้นจากตำแหน่งว่า การที่ต้องมารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยามวิกฤตินี้เปรียบเสมือนการชดใช้กรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน

นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา นโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่มแปรเปลี่ยนมาเป็นนโยบายงบประมาณแบบกระยาจก ตลอดยุครัฐบาลเปรม 2-5 การรัดเข็มขัดทางการคลังดำเนินมาอย่างต่อเนื่อง ไม่เพียงแต่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณจะอยู่ในระดับต่ำเท่านั้น หากทว่ายังมีการตัดทอนงบประมาณกลางปีอีกด้วย ทำยที่สุดถึงกับนำ zero-growth budget มาใช้ zero-growth budget เป็นงบประมาณที่คงไว้ซึ่งรายจ่ายที่แท้จริง (real government expenditure) ระดับเดิม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเท่ากับอัตราเงินเฟ้อ งบประมาณในปีใหม่พอเพียงที่จะซื้อสินค้าและบริการปริมาณเท่ากับปีงบประมาณเก่าเท่านั้น

นโยบายงบประมาณแบบกระยาจก ซึ่งเริ่มมาแต่ปีงบประมาณ 2525 ดำเนินต่อมาจนถึงปีงบประมาณ 2531 ผลของการรัดเข็มขัดทางการคลังช่วยให้ฐานะเงินคงคลังกระเตื้องขึ้น ในระหว่างปี 2523-2525 เมื่อวิกฤติการณ์เงินคงคลังมีอาการร้ายแรง รัฐบาลพยายามตกแต่งตัวเลขเงินคงคลัง ด้วยการเร่งกู้เงินในช่วงปลายปีงบประมาณ เพื่อให้ตัวเลขเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณไม่ตกต่ำมากนัก บางปีถึงกับต้องนำเงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลเข้ามาเข้าบัญชีเงินคงคลัง เพื่อตกแต่งตัวเลขเงินคงคลัง โดยที่ในยามปกตินั้น เงินกู้ต่างประเทศของรัฐบาลมิได้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากแต่เปิดบัญชีต่างหากไว้ รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเคยตีพิมพ์สถิติเงินคงคลังก็หยุดตีพิมพ์ข้อมูลนี้ ราษฎรถูกปิดหูปิดตา และไม่มีสิทธิในการรับรู้ข่าวสารสาธารณะ นับว่าน่าอนาถนักที่เทคโนโลยีสารสนเทศในประเทศไทยยังคงมีทัศนคติอันสามานย์เช่นนี้

การฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมโลกนับตั้งแต่ปลายปี 2529 เป็นต้นมา มีส่วนอย่างสำคัญต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทย การขยายตัวทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งรายได้รัฐบาล ซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ฐานะทางการคลังมั่นคงขึ้นอย่างผิดหูผิดตา ก่อนปีงบประมาณ 2523 เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณอยู่ในระดับ 11,000- 13,000 ล้านบาท ลดลงเหลือ 6,737.5 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 และย่นอยู่ในระดับ 7,000 - 8,000 ล้านบาทระหว่างปีงบประมาณ 2524 - 2527 ในระหว่างปีงบประมาณ 2528- 2530 เงินคงคลังมียอดคงเหลือเมื่อสิ้นปีงบประมาณมากกว่า 10,000 ล้านบาท และนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เป็นต้นมา ปริมาณเงินคงคลังเพิ่มขึ้นชนิดทบทวี จนอยู่ระดับ 212,000 ล้านบาทเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2535 (ดูตาราง)

ด้วยเหตุที่เงินคงคลังเหลือบานเบอะเช่นนี้ ผู้นำพรรคประชาธิปไตยบางคนจึงผลักดันให้รัฐบาลนำเงินคงคลังไปใช้ในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง ปุจฉาที่มักจะมีผู้หยิบยกขึ้นมาถามก็คือ จะสะสมเงินคงคลังปริมาณมากๆไว้ทำไมกัน เหตุใดจึงไม่นำไปใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ปุจฉาทำนองนี้มักมาจากผู้นำภาคเอกชน ซึ่งมีความเข้าใจว่าเงินคงคลังมีสภาพเสมือนหนึ่งกำไรสะสมของธุรกิจเอกชน ในเมื่อธุรกิจเอกชนสามารถนำกำไรสะสมไปลงทุนหาประโยชน์ได้ เหตุใดรัฐบาลจึงไม่นำเงินคงคลังไปใช้ประโยชน์แก่ชาติบ้านเมืองเล่า

แท้ที่จริงแล้ว เงินคงคลังหาใช่กำไรสะสมของรัฐบาลไม่ เงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลังจำนวนมากมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน และจักต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม ดังที่อธิบดีกรมบัญชีกลางให้บรรดาอธิบายว่า เงินคงคลังจำนวนเกือบ 220,000 ล้านบาทเมื่อต้นเดือนตุลาคม 2535 นั้นเหลือที่จะนำมาใช้จ่ายได้จริงๆเพียง 60,000 ล้านบาท ส่วนที่เหลือเป็นเงินกันสำหรับการเบิกจ่ายเหลือมปี 80,000 ล้านบาท และเงินฝากของผู้อื่นอีก 80,000 ล้านบาท (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 9 ตุลาคม 2535) เงินคงคลังจำนวน 60,000 ล้านบาทนั้นนับว่าไม่มากเมื่อเทียบกับงบประมาณแผ่นดินระดับ 550,000 - 600,000 ล้านบาท เพราะพอเพียงสำหรับการใช้จ่ายเพียงชั่วระยะเวลาเดือนเศษเท่านั้น

ระบบบัญชีเงินคงคลังของรัฐบาลไทยมิได้แยกแยะระหว่างเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐกับเงินที่มีใช้กรรมสิทธิ์ของรัฐ เงินฝากของธนาคารพาณิชย์จำนวนมากปรากฏในบัญชีเงินคงคลัง ในจังหวัดที่นอกเหนือไปจากกรุงเทพฯ ขอนแก่น ลำปาง และสงขลา ซึ่งไม่มีสำนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย คลังจังหวัดไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่กระทรวงการคลังของจังหวัดเท่านั้น หากยังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย ธนาคารพาณิชย์

ในจังหวัดเหล่านี้เมื่อมีเงินสดส่วนเกิน ก็จะนำฝากคลังจังหวัดในฐานะตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทย เงินที่ธนาคารพาณิชย์ฝากไว้กับธนาคารแห่งประเทศไทยจึงผสมปนเปออยู่ในบัญชีเงินคงคลัง เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังระหว่างปี 2523-2525 เงินคงคลังมีเหลือไม่พอที่จะใช้คืนเงินฝากธนาคารพาณิชย์ อาทิเช่น เมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 เงินฝากธนาคารพาณิชย์ในบัญชีเงินคงคลังมีปริมาณถึง 11,000 ล้านบาท แต่เงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 3,353 ล้านบาท ฯลฯ ความข้อนี้มันหมายความว่า รัฐบาลได้นำเงินฝากของผู้อื่นไปใช้จ่ายโดยผลการและโดยมิได้กู้ยืม ในประเด็นดังกล่าวนี้มีข้อน่าสังเกตว่า เมื่อนายพนัส สิมะเสถียร เขียนวิทยานิพนธ์เรื่อง "การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย" เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรในปี 2521 นายพนัสได้ให้ข้อสังเกตว่า การที่บัญชีเงินคงคลังรวมเอาเงินฝากที่มีได้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐไว้ด้วย ย่อมทำให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับฐานะเงินคงคลังได้ พร้อมทั้งเสนอแนะให้แยกการบริหารการเงินของรัฐออกเป็น 2 กองทุน คือ กองทุนทั่วไปสำหรับเงินส่วนที่เป็นของรัฐ และกองทุนพิเศษสำหรับเงินนอกงบประมาณ นายพนัสดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลังเกือบเต็มทศวรรษ แต่ดูเหมือนว่า ข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหารเงินคงคลังข้างต้นนี้กลับถูกละเลยโดยสิ้นเชิง

ในขณะที่เงินในบัญชีเงินคงคลังจำนวนมากมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของแผ่นดิน เงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐจำนวนมากกลับมิได้ปรากฏในบัญชีเงินคงคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ต่างประเทศ และเงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆ เงินที่อยู่ในบัญชีเงินคงคลังนั้น หากจะเบิกไปใช้จกต้องตรากฎหมาย เพื่อให้ความชอบธรรม และโดยทั่วไปต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การใช้เงินคงคลังจกต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน แต่เงินของรัฐที่อยู่นอกบัญชีเงินคงคลังนั้น รัฐบาลมีอำนาจในการใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงปราศจากการถ่วงดุลทางการคลังอย่างเหมาะสม การณ์ปรากฏอยู่เนืองๆ ว่า การใช้เงินนอกงบประมาณเหล่านี้เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ

บัดนี้เราจะถึงเวลาที่จะต้องปฏิรูประบบบัญชีเงินคงคลัง ด้วยการแยกเงินที่มีใช้กรรมสิทธิ์ของรัฐออกนอกบัญชี โดยที่ในขณะที่เดียวกัน ก็ดึงเงินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐทั้งปวงรวมศูนย์เข้าสู่บัญชีเงินคงคลัง เพื่อให้มีการถ่วงดุลทางการคลังระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เงินกู้ต่างประเทศควรจะนำเข้าสู่บัญชีเงินคงคลัง หรือมิฉะนั้นก็ต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทในการกำหนดนโยบายการก่อกอหนี่และมีส่วนในการพิจารณากลั่นกรองโครงการเงินกู้เงินกองทุนหมุนเวียนต่างๆจกต้องลดทอนให้เหลือน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และไม่ควรถีจะจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถตรวจสอบการใช้เงินกองทุนหมุนเวียนของฝ่ายบริหารได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดการรั่วไหลและการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1
ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2522 - 2533
(ล้านบาท)

สิ้นปีงบประมาณ	ปริมาณเงินคงคลัง
2522	12,735.9
2523	6,737.5
2524	7,724.4
2525	7,590.7
2526	7,215.7
2527	7,398.5
2528	11,893.0
2529	10,949.2
2530	11,104.1
2531	21,319.7
2532	60,967.5
2533	132,679.4

ที่มา สำนักงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2526 - 2535