

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 27 ตุลาคม 2538

การเมืองว่าด้วยเพดานเงินกู้รัฐบาล

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การกำหนดเพดานเงินกู้รัฐบาลปรากฏเป็นข่าวในช่วงเดือนกันยายน-ตุลาคม 2538 ทั้งในสหรัฐอเมริกาและประเทศไทย แต่ด้วยเนื้อหาสาระและปฏิกิริยาที่แตกต่างกัน

การกำหนดเพดานการก่อหนี้สาธารณะเป็นประเด็นทางการเมืองในสหรัฐอเมริกาทุกปี เพราะรัฐบาลจำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการขยับเพดานเงินกู้ ในปีที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องขยับเพดานเงินกู้ การต่อสู้ในรัฐสภาเกี่ยวกับเรื่องนี้ก็จะไม่ปรากฏ แต่การก่อหนี้สาธารณะเป็นผลจากการใช้งบประมาณขาดดุล เมื่อส่วนขาดดุลของงบประมาณเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็ต้องกู้เงินเพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้เอง การขยับเพดานเงินกู้จึงเป็นประเด็นทางการเมืองในสหรัฐฯทุกปี เนื่องเพราะการขาดดุลการคลังเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

การขอความเห็นชอบในการกำหนดเพดานหนี้สาธารณะ นับเป็นวาระการประชุมที่สำคัญ รัฐสภาอเมริกันมักจะถือโอกาสในวาระนี้กดดันรัฐบาลให้ดำเนินนโยบายสำคัญบางนโยบาย หากฝ่ายบริหารไม่ยินยอม ก็มักจะปรากฏความขัดแย้งที่รุนแรง และกลายเป็นเรื่องที่ต้องมีการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ กรณีเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นเมื่อเสียงข้างมากในรัฐสภาสังกัดคนละพรรคกับประธานาธิบดี

การเมืองว่าด้วยเพดานเงินกู้รัฐบาลอเมริกันในปี 2538 นี้สื่อเคเบิลวอชิงตัน เมื่อผู้นำพรรครีพับลิกัน ซึ่งกุมเสียงข้างมากในรัฐสภาเวลานั้นว่า จะไม่พิจารณาขยับเพดานหนี้สาธารณะจนกว่ารัฐบาลคลินตันจะยอมเสนอกฎหมายลดส่วนขาดดุลงบประมาณ โดยกำหนดให้มึงงบประมาณสมดุลในปี 2545 หากรัฐบาลคลินตันไม่โอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของพรรครีพับลิกัน รัฐบาลอเมริกันจะมีปัญหาไม่สามารถชำระหนี้ได้ในเดือนพฤศจิกายน 2538 หากรัฐบาลอเมริกันอยู่ในภาวะที่ต้อง 'เบียด' หนี้ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองย่อมมีอย่างมหาศาล

รัฐบาลไทยไม่เคยต้องมีปัญหาความขัดแย้งกับรัฐสภาในประเด็นเพดานเงินกู้ต่างประเทศ เพราะการขยับเพดานเงินกู้ต่างประเทศเป็นการตัดสินใจภายในฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา กลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrat) ใช้กลยุทธ์อันชาญฉลาดด้วยการดึงเรื่องการบริหารหนี้ต่างประเทศพ้นไปจากกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา

กลยุทธ์อันแสนง่ายนี้ก็คือ การไม่นำเงินกู้ต่างประเทศส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง หากแต่เปิดบัญชีต่างหากไว้ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตาม พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 การเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังเพื่อนำมาใช้จ่ายจักต้องมีกฎหมายรองรับ ในยุคที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย บทบัญญัติดังกล่าวนี้มีผลเสมือนหนึ่งการขอความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้รัฐสภาพิจารณา นิตินัยของกระบวนการดังกล่าวนี้ก็คือ การขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเพื่อเบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลังมาใช้จ่ายนั่นเอง

เมื่อเงินกู้ต่างประเทศมิได้นำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง การนำเงินกู้ไปใช้จ่ายย่อมปลอดพ้นจากบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 กล่าวคือ รัฐบาลไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการใช้เงินกู้ต่างประเทศ การตัดสินใจในเรื่องนี้ถูกกันให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ

เหตุใดการไม่นำเงินกู้ต่างประเทศส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง จึงกลายมาเป็นจารีตทางการคลังของรัฐบาลไทย ?

เหตุผลในเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก กลุ่มขุนนางนักวิชาการต้องการสงวนอำนาจในการบริหารหนี้ต่างประเทศไว้ในระบบราชการ โดยไม่ต้องการให้กระบวนการทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่เพียงแต่การกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศเท่านั้น หากยังรวมถึงการจัดลำดับและการคัดเลือก โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศอีกด้วย

ประการที่สอง เงินกู้ต่างประเทศมักจะมีเงื่อนไขในการใช้เงินกู้ (loan tying) โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขเกี่ยวกับโครงการที่ใช้เงินกู้ (project tying) ซึ่งมีการระบุโครงการอันเฉพาะเจาะจง และจะนำไปใช้โครงการอื่นมิได้ การนำเงินกู้ต่างประเทศส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังย่อมมีภาวะความเสี่ยงที่ว่า หากมีความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างรุนแรง ฝ่ายบริหารอาจมีปัญหากการเบิกจ่ายเงินกู้ต่างประเทศจากบัญชีเงินคงคลัง และอาจไม่สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขในการใช้เงินกู้ตามสัญญาได้

แม้ในชั้นแรกการไม่นำเงินกู้ต่างประเทศส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังจะเป็นเพียงจารีตปฏิบัติ แต่ในไม่ช้าจารีตปฏิบัติดังกล่าวนี้ก็ได้รับการยอมรับทางกฎหมาย ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า เงินกู้ต่างประเทศไม่ถือเป็นรายได้แผ่นดิน และไม่ต้งนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังตามกฎหมายเงินคงคลัง (มาตรา 4)

แม้ว่า พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จะยึดถือหลักการว่า บรรดารายรับของแผ่นดินจักต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง โดยที่รายรับดังกล่าวนี้ครอบคลุมถึงเงินกู้ด้วย (มาตรา 4) เมื่อกฎหมายเงินคงคลังมีได้กล่าวถึงเงินกู้โดยเฉพาะเจาะจง ก็ต้องเข้าใจเอาเองว่า ครอบคลุมทั้งเงินกู้ภายในประเทศและเงินกู้จากต่างประเทศ แต่เมื่อมีกฎหมายอนุโลมมิให้ต้องนำเงินกู้ต่างประเทศส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง จึงมีแต่เงินกู้ภายในประเทศในบัญชีดังกล่าว

แม้ว่า พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จะมีบทบัญญัติจำกัดการก่อหนี้สาธารณะ ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการจำกัดการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 9) โดยที่หนี้สาธารณะดังกล่าวนี้ควรจะครอบคลุมทั้งนี้ภายในประเทศและนี้ต่างประเทศ แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในการเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลัง และโดยที่เงินกู้ต่างประเทศมิได้ปรากฏในบัญชีเงินคงคลัง การใช้เงินกู้ต่างประเทศจึงไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

ด้วยเหตุที่จารีตการบริหารหนี้ต่างประเทศเป็นมาดังนี้ โครงการเงินกู้ต่างประเทศมิได้ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายประจำปี เว้นแต่โครงการที่ต้องใช้เงินบาทสมทบ (counterpart fund) งบประมาณส่วนที่เป็นเงินบาทสมทบเท่านั้นที่ปรากฏในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนเงินกู้ต่างประเทศหาต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาไม่

ความสำเร็จของกลุ่มขุนนางนักวิชาการในการทำให้การบริหารหนี้ต่างประเทศปลอดภัยพ้นจากกระบวนการทางการเมือง ยังผลให้การก่อหนี้ต่างประเทศเป็นกระบวนการที่ปราศจากการตรวจสอบ และปราศจากการถ่วงดุลระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศเป็นองค์กรที่กำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศ คัดเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ ทั้งนี้ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

รัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร ไม่เพียงแต่จะไม่มีอำนาจในการกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศ และไม่มีอำนาจในการอนุมัติโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศเท่านั้น หากทว่ายังถูกมัดมือชกให้อนุมัติงบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้ต่างประเทศโดยมีอาจตัดทอนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 มาตรา 152 ระบุอย่างชัดเจนว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจแปรญัตติ เพื่อลดวงเงินงบประมาณรายจ่ายได้ แต่จะแปรญัตติลดหรือตัดทอนงบประมาณในการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้มิได้ ในแง่นี้สภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นเพียงตรายางที่ให้ความชอบธรรมในการบริหารหนี้ต่างประเทศของรัฐบาล

คณะกรรมการนโยบายการก่อหนี้ต่างประเทศมีองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นขุนนางนักวิชาการจากกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม

แห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย แม้ในช่วงเวลาที่ผ่านมามีประสิทธิภาพเพียงใด แต่ก็เป็นการทำงานอย่างปราศจากความรับผิดชอบ (accountability) ต่อประชาชน ความรับผิดชอบของคณะกรรมการเป็นความรับผิดชอบต่อผู้ยึดกุมอำนาจรัฐ การณ์ปรากฏมาแล้วว่า คณะกรรมการมีอาจทัดทานรัฐบาลเผด็จการในการก่อกวนนี้ต่างประเทศอย่างเกินขอบเขต ดังกรณีการกู้เงินต่างประเทศเพื่อซื้ออาวุธในยุครัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศในช่วงปี 2528-2529

เหตุที่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลเผด็จการไม่มีหลักประกันว่าจะไม่เกิดขึ้นในยุครัฐบาลนักเลือกตั้ง แม้กลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยจะยึดกุมอำนาจในการบริหารนี้ต่างประเทศไว้ได้ แต่อำนาจ อันชอบธรรมตามกฎหมายเป็นของรัฐบาลผู้ยึดกุมอำนาจการบริหาร รัฐบาลนักเลือกตั้งสามารถแทรกแซงการบริหารนี้ต่างประเทศโดยอ้างความชอบธรรมได้มากกว่ารัฐบาลเผด็จการ รัฐบาลนักเลือกตั้งจึงสามารถก่อให้เกิดวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศไม่แตกต่างจากรัฐบาลเผด็จการ เพราะรัฐบาลนักเลือกตั้งสามารถเขยิบเพดานเงินกู้ต่างประเทศได้ตามอำเภอใจ โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ตราบเท่าที่รัฐสภายังไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการกำหนดเพดานเงินกู้และการจัดสรรเงินกู้ ฝ่ายบริหารไม่เพียงแต่จะไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนในการบริหารนี้ต่างประเทศเท่านั้น หากยังสามารถก่อกวนนี้เกินขอบเขตจนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์นี้ต่างประเทศได้อีกด้วย

สภาพที่ไม่มีการถ่วงดุลอย่างเหมาะสมระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารนี้ต่างประเทศ ยังมีผลกระทบต่อการจัดสรรและการใช้เงินกู้ที่สำคัญ โครงการเงินกู้จำนวนไม่น้อยมิได้ให้ประโยชน์แก่สังคมอย่างคุ้มค่า ดังเช่นโครงการท่าเรือนครสวรรค์ โครงการจำนวนไม่น้อยไม่มีความจำเป็นต้องก่อกวนนี้ต่างประเทศ ดังเช่นการกู้เงินมาใช้ในการวิจัยภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loan) เป็นต้น

ถึงเวลาแล้วที่จะต้องผลักดันให้มีการถ่วงดุลทางการคลังระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการบริหารนี้ต่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญมีอย่างน้อย 2 ประการ

ประการที่หนึ่ง การกำหนดเพดานเงินกู้ต่างประเทศ แม้จะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

ประการที่สอง แม้จะยังคงแยกบัญชีเงินกู้ต่างประเทศต่างหากจากบัญชีเงินคลังเพื่อความสะดวกในการบริหาร แต่โครงการที่จะใช้เงินกู้ต่างประเทศก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา หากเป็นไปได้ ควรจะเสนอต่อรัฐสภาพร้อมกับกฎหมายรายจ่ายประจำปี

ข้อเสนอแนะทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นนี้ จะทำให้การบริหารนี้ต่างประเทศมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลได้มากขึ้น