

คอลัมภ์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 14 กุมภาพันธ์ 2540

Independent Fiscal Board

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมเห็นคุณอำนาจ วีรวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง กระหึ้นกระหือรือในการตัดทอนงบประมาณกลางปีด้วยความประหลาดใจ

เมื่อมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 คุณอำนาจดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีในรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มีหน้าที่ดูแลงานด้านเศรษฐกิจ แต่คุณอำนาจไม่เคยแสดงบทบาทผู้นำในการดำเนินนโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศเลย ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะนายรัฐมนตรีมิได้มอบหมายอำนาจอย่างเต็มที่ อีกส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะมีอาจควบคุมและกำกับการทำงานของรัฐมนตรีผู้มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงได้

กระนั้นก็ตาม คุณอำนาจไม่เคยแสดงความเห็นทัศนคติต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 แม้ในไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2539 เมื่อมีสัญญาณว่าภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจกำลังส่งผลกระทบต่อรายได้ของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้การเก็บภาษีอากรไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ และนายบดี จุณณานนท์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ในขณะนั้นเสนอให้รัฐบาลตัดทอนงบประมาณลง 20,000-25,000 ล้านบาท คุณอำนาจก็มิได้หนุนช่วยอย่างแข็งขัน งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 จึงถูกปล่อยให้เป็นไปตามยถากรรม

แต่แล้วเมื่อคุณอำนาจมาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เสียเอง คุณอำนาจกลับแสดงบทบาทผู้นำในการตัดทอนงบประมาณกลางปี อีกทั้งกำหนดนโยบายอย่างแจ่มชัดว่า งบประมาณประจำปี 2541 จำต้องเป็นงบประมาณสมดุล เพราะดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นปัญหาร้ายแรงที่ต้องเยียวยา บุคคลร่วมรัฐบาลบางกลุ่มอาศัยปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดเป็นข้ออ้างในการล้มโครงการสนามบินหนองงูเห่า และแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการย้ายที่ตั้งสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง

สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางการคลังในเวลานี้สะท้อนได้ว่า คล้ายคลึงกับช่วงปี 2523-2525 อันเป็นช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังอย่างรุนแรง ด้วยเหตุที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยถ่วงตัวสูงขึ้นชนิด

ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน อันเป็นผลจากสงครามดอกเบี้ยระหว่างสหรัฐอเมริกากับยุโรปตะวันตก ซึ่งต่างแย่งชิงเงินทุนเข้าประเทศ สังคมเศรษฐกิจโลกจึงต้องเผชิญภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ภาวะถดถอยนี้ถูกซ้ำเติมด้วยภาวะราคาสินค้าขึ้นปฏุนตกต่ำตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2524-2529 อันเป็นเหตุให้ระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญภาวะถดถอยตามไปด้วย ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนำมาซึ่งภาวะตกต่ำของรายได้รัฐบาล แต่รัฐบาลเปรม 1 กลับดำเนินนโยบายงบประมาณแบบเจ้าบุญทุ่ม ด้วยการอัดฉีดเงินในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 และยังคงชำระรายจ่ายรัฐบาลในระดับสูงในปีงบประมาณ 2524 แม้จะได้รับการตัดทอนจากธนาคารแห่งประเทศไทย

การเพิ่มกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังในช่วงปีงบประมาณ 2523-2524 ในขณะที่กระแสการนำเงินส่งคลังอ่อนตัวลง เนื่องจากภาวะตกต่ำของรายได้รัฐบาลนำมาซึ่งวิกฤติการณ์การคลังครั้งร้ายแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจยุคปัจจุบัน ยังผลให้รัฐบาลต้องรัดเข็มขัด และดำเนินนโยบายงบประมาณแบบกระยาจกตลอดช่วงปีงบประมาณ 2525-2531

เมื่อวิกฤติการณ์การคลังก่อตัวในรัฐบาลเปรม 1 (มีนาคม 2523-มกราคม 2524) นั้น นายบุญชู โรจนเสถียร ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ ด้วยเหตุดังนี้ นายบุญชูจึงเป็นเป้าแห่งการโจมตีในยามที่มีการกล่าวถึงวิกฤติการณ์ครั้งนั้น คนเป็นจำนวนมากหลงลืมไปว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 1 ชื่อ อำนวย วีรวรรณ ซึ่งเข้ารับตำแหน่งในโควตาพรรคกิจสังคม

ผมเข้าใจเอาเองว่า คุณอำนวยคงมีสำนึกเกี่ยวกับวิกฤติการณ์การคลัง พ.ศ. 2523-2525 จึงไม่ลังเลในการตัดทอนงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 เมื่อมีข้อมูลบ่งบอกถึงภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาล มิฉะนั้นคุณอำนวยอาจเป็นรัฐมนตรีการคลังคนเดียวของประเทศไทยที่นำพาสยามรัฐนาวาเข้าสู่วิกฤติการณ์การคลังถึงสองครั้งสองครา

แต่การที่รัฐบาลพลเอกชวลิต ยงใจยุทธตัดสินใจตัดทอนงบประมาณกลางปี ทั้งๆที่โครงสร้างรัฐบาลมิได้แตกต่างจากรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา อย่างสำคัญเช่นนี้ สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงที่ว่า นโยบายงบประมาณขึ้นอยู่กับอำนาจและทิศทางทางการเมืองมากเกินไป หากอำนาจทางการเมืองสามารถลากนโยบายงบประมาณไปในทิศทางที่ต้องการได้ก็น่าเป็นห่วงการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง หากผู้ทรงอำนาจทางการเมืองขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกลไกการทำงานของระบบเศรษฐกิจ ก็เป็นเรื่องน่าห่วงเกรงว่า ระบบเศรษฐกิจไทยอาจร่วงหล่นสู่หุบเหวแห่งหายนภัยโดยง่ายตาย

ผมมีความเห็นว่า การบริหารนโยบายการคลังควรเป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีความเป็นอิสระ หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องเป็นอิสระ ความเป็นอิสระดังกล่าวนี้มิใช่ความเป็นอิสระจากรัฐบาล (Independent from the Government) หากแต่เป็นความอิสระภายในรัฐบาล (Independent within the Government)

ในปัจจุบัน ธนาคารแห่งประเทศไทยซึ่งทำหน้าที่บริหารนโยบายการเงิน มีความเป็นอิสระระดับหนึ่ง แต่การบริหารนโยบายการคลังยังขาดความเป็นอิสระ ผมใคร่เสนอให้จัดตั้งองค์กรการคลังอิสระ หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Independent Fiscal Board ซึ่งอาจแปลว่า “องค์กรการคลังสูงสุด” ก็ได้

ทำไมจึงต้องมีองค์กรการคลังอิสระ ?

เสถียรภาพทางเศรษฐกิจกลายเป็นปัญหาสำคัญยิ่งขึ้น เมื่อรัฐบาลดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางการเงิน (Financial Liberalization) การเคลื่อนย้ายเงินทุนเข้าออกระหว่างประเทศที่เป็นไปอย่างเสรีมากขึ้น สามารถผ่อนคลายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย โดยที่ผลกระทบมีต่อปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ อัตราแลกเปลี่ยน อัตราดอกเบี้ย และตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ การเล่นเกมเสรีนิยมทางการเงินยังทำให้ระบบเศรษฐกิจไทยตกอยู่ในอุ้งมือบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงิน (Credit Rating Agency) โดยที่บริษัทจัดอันดับเหล่านี้ให้ความสำคัญแก่การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หากรัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็อาจถูกลดอันดับความน่าเชื่อถือทางการเงินได้ง่าย ซึ่งกระทบต่อฐานะการแข่งขันในตลาดโลก

ในประการสำคัญ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งไม่มีทัศนคติที่เป็นกลางต่อนโยบายงบประมาณ รัฐบาลนักเลือกตั้งต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง แต่ไม่ต้องการปรับโครงสร้างภาษีเพื่อหารายได้เพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีมีผลในการลดคะแนนนิยมทางการเมือง รัฐบาลนักเลือกตั้งจึงมีแนวโน้มที่จะดำเนินนโยบายงบประมาณขาดดุล กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ระบบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่เป็นระบบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit)

‘ระบบประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ ย่อมสร้างปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้โดยง่าย ในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทยยุคปัจจุบัน ปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินนโยบายมักจะเกิดขึ้นในรัฐบาลนักเลือกตั้ง หรือมิฉะนั้นก็เกิดขึ้นในรัฐบาลที่นักเลือกตั้งรับผิดชอบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงมีความจำเป็นต้องปฏิรูปการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ข้อเสนอในการปฏิรูปแนวทางหนึ่ง ก็คือ การจัดตั้งองค์กรอิสระในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารนโยบายการเงิน นโยบายการคลัง และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งนี้เพื่อให้มีการประสานการใช้เครื่องมือของนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจทั้งปวง ตามข้อเสนอนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยต้องขึ้นต่อองค์กรที่จัดตั้งใหม่นี้ ด้วยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรที่จัดตั้งอยู่ก่อนแล้ว การย้ายธนาคารแห่งประเทศไทยมาสังกัดองค์กรที่จัดตั้งใหม่จึงเป็นเรื่องยากยิ่ง เพราะจะมีแรงเสียดทานทางการเมืองอย่างสูง และอาจไม่เป็นที่ยอมรับของสาธารณชน

ข้อเสนอที่เป็นไปได้มากกว่า ก็คือ การจัดตั้งองค์กรการคลังอิสระ (Independent Fiscal Board) เพื่อทำหน้าที่บริหารนโยบายการคลังอย่างเป็นอิสระ ควบคู่กับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งทำหน้าที่บริหารนโยบายการเงินอย่างเป็นอิสระ

แม้รูปแบบของการจัดองค์กรในการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Institutional Design) มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของนโยบาย แต่การกำหนดเป้าหมายที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบ (target assignment) และการกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือ (instrument assignment) ก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

ทุกวันนี้ การกำหนดเป้าหมายที่เป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยราชการต่างๆ ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดสูญญากาศในการบริหารนโยบาย และทำให้มีการเกี่ยงกันทำงาน ดังจะเห็นได้ว่า กฎหมายมิได้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าหน่วยราชการใดมีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาเสถียรภาพของราคาและการแก้ปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด หากมีการปฏิรูประบบการบริหารโดยมอบให้องค์กรกลางคลังอิสระและธนาคารแห่งประเทศไทยรับผิดชอบเป้าหมายทั้งสองร่วมกัน ก็ต้องมีการกำหนดรูปแบบการจัดองค์กรเพื่อให้หน่วยงานทั้งสองทำงานร่วมกันและประสานการบริหารนโยบายอย่างใกล้ชิด

ทุกวันนี้ การกำหนดอำนาจในการใช้เครื่องมือในการดำเนินนโยบายต่างๆ ไม่ชัดเจน ดังจะเห็นได้จากความไม่ชัดเจนของอำนาจในการใช้เครื่องมือทางการเงิน ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง ซึ่งมีผลบั่นทอนประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบาย

องค์กรการคลังอิสระควรมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายภาษีอากร นโยบายงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และนโยบายหนี้สาธารณะ แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายจะเป็นของรัฐบาล แต่องค์กรการคลังอิสระก็จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการทักท้วงรัฐบาล หากเห็นว่า นโยบายที่รัฐบาลกำหนดกำลังสร้างความเสียหายแก่เสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ