

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 4 มกราคม 2544

## Democracy in Deficit

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ มีมติเมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2542 ให้ความเห็นชอบในการปรับลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มจากร้อยละ 10 เหลือร้อยละ 7 เป็นการชั่วคราวเป็นเวลา 2 ปี โดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2542 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2544 ทั้งนี้เพื่อกระตุ้นให้ประชาชนใช้จ่ายในการบริโภค หลังจากนั้นจะกลับไปจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 ตามเดิม

เมื่อผมรับทราบมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นนี้ ผมก็อยู่ในใจว่า โอกาสที่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10 ตามเดิมมีอยู่ไม่มาก ในสังคมประชาธิปไตย เมื่อมีการปรับลดอัตราภาษีแล้ว การที่จะปรับอัตราภาษีกลับไปอยู่ระดับเดิมนั้นย่อมเป็นเรื่องยาก รัฐบาลที่ขึ้นภาษีย่อมสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมือง ยอร์จ บุช จูเนียร์ (George W. Bush, Jr) ชนะการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาในเดือนพฤศจิกายน 2543 ด้วยการชูนโยบายลดภาระภาษีของประชาชนชาวอเมริกัน

การคาดการณ์ของผมถูกต้องในระดับหนึ่ง เมื่อรัฐบาลนายชวน หลีกภัยมีมติเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2543 ให้ขยายเวลาการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 7 ต่อไปอีก 6 เดือน จนถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 โดยอ้างเหตุผลว่า เพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง เหตุใดรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยจึงต้องมีมติขยายเวลาการลดอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนถึงกำหนดเวลาเดิม (31 มีนาคม 2544) ถึง 9 เดือน หากมิใช่ด้วยเหตุผลเรื่องการเลือกตั้งที่กำลังจะมาถึง

รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยชอบใช้จ่ายเงิน เพราะโครงการการจ่ายช่วยเหลือผู้คนคะแนนนิยมทางการเมือง โดยที่สามารถใช้เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ (เงินกองทุน เงินกู้ต่างประเทศ และเงินช่วยเหลือ) ในการสร้างคะแนนนิยมในหมู่ประชาชนเฉพาะกลุ่ม (Target Group) หรือเฉพาะเขตการเมืองที่เป็นฐานที่มั่นของรัฐบาล แต่รัฐบาลในระบอบ

ประชาธิปไตยไม่ต้องการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพราะการเก็บภาษีอากรทำลายคะแนนนิยมทางการเมือง

ในเมื่อเป้าประสงค์ของพรรคการเมืองอยู่ที่การเก็บเกี่ยวคะแนนนิยมทางการเมือง (Vote Gains Maximization) เพื่อกุมอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น ระบบอบประชาธิปไตยจึงมีแนวโน้มที่จะเป็นระบอบประชาธิปไตยที่ขาดดุล (Democracy in Deficit)

ในการรณรงค์เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 6 มกราคม 2544 พรรคการเมืองชั้นนำล้วนแล้วแต่นำเสนอชุดนโยบาย (Policy Platform) ซึ่งเป็นไปตามคำทำนายของสำนักเศรษฐศาสตร์ Public Choice ผู้นำเสนออภิวิเคราะห์ว่าด้วยประชาธิปไตยที่ขาดดุล

พรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย และพรรคชาติพัฒนาต่างแย่งชิงกันเสนอลดภาระภาษีประชาชน โดยหวังกอบโกยคะแนนนิยมทางการเมือง

ทั้งพรรคประชาธิปัตย์ พรรคไทยรักไทย และพรรคชาติพัฒนาต่างชูนโยบายการลดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล (จาก 30% เหลือ 25%) และการลดภาระภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา โดยที่พรรคชาติพัฒนาตอกย้ำว่า แม้ภาษีมูลค่าเพิ่มจะคงอัตรา 7% ดังที่เป็นอยู่ แต่อาจปรับลดได้ตามความเหมาะสม

ในบรรดาพรรคการเมืองทั้งสาม เฉพาะพรรคประชาธิปัตย์เท่านั้นที่มีข้อเสนอในการเพิ่มภาษีสรรพสามิตและภาษีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในขณะที่นโยบายการลดภาระภาษีประชาชนมีข้อเสนอเป็นรูปธรรม แต่ข้อเสนอในการเพิ่มภาษีกลับไม่มีรายละเอียด หากแต่เป็นข้อเสนอที่มีลักษณะเหวี่ยงแหและไม่สร้างพันธะผูกพัน

ทุกพรรคการเมืองต่างมีข้อเสนอซึ่งมีผลในการเพิ่มการใช้จ่ายของรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาทางหลวงและทางรถไฟ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านโทรคมนาคม การพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ การพัฒนาการศึกษาและสาธารณสุข การสงเคราะห์คนยากจน และการช่วยเหลือเกษตรกร นโยบายการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยเป็นเวลา 3 ปี และการจัดสรรเงินกองทุนหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 ล้านบาท ของพรรคไทยรักไทย ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวาง

รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ พยายามกอบกู้คะแนนนิยมทางการเมืองด้วยการผลักดันมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2543 วงเงิน 86,000 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินให้สินเชื่อและการค้ำประกันสินเชื่อแก่วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ 52,100 ล้านบาท การนำเงินเหลือจ่ายจากเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment

Loans) จำนวน 7,324.8 ล้านบาท มาใช้จ่ายตามมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร มาตรการสนับสนุนโครงการแก้ปัญหาความยากจน และมาตรการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนเพื่อแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร นอกจากนี้ รัฐต้องสูญเสียรายได้อีก 26,000 ล้านบาทจากการลดอากรขาเข้า การขยายเวลาการลดอัตราเงินสมทบกองทุนประกันสังคม และการลดภาระภาษีสำหรับเงินออมที่ผ่านกองทุนรวมเพื่อเกษียณอายุ

หนังสือพิมพ์ไทยโพสต์ ฉบับวันที่ 30 ตุลาคม 2543 พาดหัวข่าวว่า “ปชป. กิ๊งรวบ’ ทิ้งทวน โหมใช้อำนาจรัฐเงินหลวง หาเสียง สั่งลา ‘ไม่เผื่อเพื่อน’” พร้อมทั้งโปรยข่าวว่า “ประชาธิปไตยดันบกระตุ่นเศรษฐกิจเอาใจเกษตรกร”

ก่อนหน้านั้น เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2543 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มเติมเรื่องการแก้ปัญหาหนี้สินเกษตรกร และการจัดตั้งกองทุนการจัดการหนี้เกษตรกร ซึ่งรับชำระหนี้ให้เกษตรกรทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ที่เกษตรกรก่อขึ้นเองและหนี้ที่เกิดจากโครงการส่งเสริมของรัฐ ร่างกฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนำเสนอรัฐสภาในวันต่อมา ขณะเดียวกัน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรภายใต้การกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศให้เกษตรกรยื่นขอพักชำระหนี้ได้ (มติชนรายวัน ฉบับวันจันทร์ที่ 25 กันยายน 2543)

การดำเนินการของรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ ทำให้ข้อวิพากษ์นโยบายการพักหนี้เกษตรกรรายย่อยของพรรคไทยรักไทยอ่อนกำลังลง เพราะพรรคประชาธิปัตย์เดินรอยเดียวกับพรรคไทยรักไทย เพียงแต่ดีกรีอ่อนกว่าเท่านั้น ฤตยูการเลือกตั้งทำให้พรรคประชาธิปัตย์จำต้องรักเกษตรกร เพราะพรรคการเมืองทุกพรรคล้วนแสดงความรักเกษตรกรด้วยกันทั้งสิ้น แต่พรรคประชาธิปัตย์แสดงความรักเกษตรกรด้วยการกระทำ มิเพียงด้วยวจีกรรม เงินกู้ต่างประเทศที่ใช้ไม่หมด ซึ่งควรส่งคืนเจ้าหนี้ เพื่อลดภาระหนี้ กลับนำมาบูชาความรักที่มีต่อเกษตรกร

ไม่มีพรรคการเมืองใดที่นำเสนอนโยบายในการแก้ปัญหาภาระหนี้ของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงินอย่างเป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกับที่ไม่มีพรรคการเมืองใดที่นำเสนอโยบายการลดขนาดของภาครัฐบาล (Public-sector Downsizing) เพื่อลดทอนการใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพของภาครัฐบาล ในกรณีตรงกันข้าม กลับมีข้อเสนอในการจัดตั้งองค์กรใหม่

เมื่อเจมส์ บูกานัน (James M. Buchanan) และริชาร์ด วากเนอร์ (Richard E. Wagner) นำเสนอแนวความคิดว่าด้วยประชาธิปไตยที่ขาดดุลในปี 2520 นั้น บทวิเคราะห์ของนัก

เศรษฐศาสตร์ทั้งสองมุ่งโจมตีเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Economics) เพราะฉันทมติว่าด้วยเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ (Keynesian Consensus) ให้ความสำคัญชอบธรรมแก่นโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (Classical Economics) ยึดถือความสมดุลของงบประมาณ (Budgetary Balance) เป็นวินัยทางการคลัง (Fiscal Discipline) เพราะเชื่อมั่นในประสิทธิภาพการทำงานของกลไกราคา และไม่ต้องทำให้รัฐบาลมีบทบาทมากเกินไป แต่จอห์น เมย์นาร์ด เคนส์ (John Maynard Keynes) กลับเห็นว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือทางการคลังที่รัฐบาลใช้ในการนำพาระบบเศรษฐกิจเข้าสู่ดุลยภาพที่มีการจ้างงานเต็มอัตรา (Full-Employment Equilibrium) รัฐบาลควรจะใช้นโยบายงบประมาณสมดุล ขาดดุล หรือเกินดุล ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น หากควรยึดเป็นกฎตายตัวว่า งบประมาณแผ่นดินต้องสมดุลเสมอไป

Keynesian Consensus สอดคล้องกับจิตวิญญาณของนักการเมืองที่ต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง บางคนผันงบประมาณไปให้หัวคะแนนผ่านกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อ หรือผ่านกระบวนการพยุ่ง/ประกันราคาสินค้าเกษตรกร บางคนผันงบประมาณไปสร้างสหกรณ์การเกษตร เพื่อให้ประโยชน์แก่ญาติสนิทมิตรสหาย โดยที่เกษตรกรผู้ถูกแอบอ้างมิได้รู้อิโหนอิเห่น

นักการเมืองมิได้มีทัศนคติที่เป็นกลางเกี่ยวกับวิธีการหาเงินมาใช้จ่ายของรัฐบาล (Method of Government Finance) นักการเมืองชอบวิธีการก่อหนี้มาใช้จ่าย (Debt Finance) มากกว่าการเก็บภาษีมาใช้จ่าย (Tax Finance) เพราะการเก็บภาษีเพิ่มขึ้น ด้วยการขยายฐานภาษีก็ดี หรือด้วยการปรับอัตราภาษีก็ดี มีผลในการทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองโดยตรง ส่วนการก่อหนี้สาธารณะมาใช้จ่ายเป็นวิธีที่ประชาชนไม่รู้สึกรังเกียจที่ต้องรับโดยตรง ประชาชนจะรับรู้ภาระหนี้สาธารณะก็ต่อเมื่อรัฐบาลต้องจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปชำระหนี้ ปัญหาการชำระหนี้เป็นปัญหาของรัฐบาลชุดต่อไป หากปัญหาของรัฐบาลชุดปัจจุบันไม่ ด้วยเหตุดังนี้ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจึงนิยม Debt Finance มากกว่า Tax Finance

ในบริบทของระบบการคลังไทย การก่อหนี้สาธารณะต่างประเทศอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยปราศจากการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ จะก่อหนี้ต่างประเทศมากน้อยเพียงใด จะก่อหนี้อย่างไร และจะใช้เงินกู้ต่างประเทศอีหลยหลยแฉกอย่างไร ล้วนทำได้ทั้งสิ้น トラบเท่าที่รัฐบาลกุมเสียงข้างมากในรัฐสภา นี่เป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่อธิบายได้ว่า เหตุใดรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ จึงก่อหนี้ต่างประเทศมาอุปาทาวิถี มาใช้จ่ายในการวิจัย และทำที่สุดมาอัดฉีดคะแนนนิยมทางการเมือง ในเมื่อภาระการชำระหนี้ต่าง

ประเทศเป็นปัญหาของรัฐบาลชุดต่อไป และในเมื่อประชาชนมิได้รู้สึกถึงภาระที่ต้องรับในขณะที่มีการก่อหนี้ต่างประเทศนั้น

‘ประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ เป็นปัญหาสำคัญของระบบการคลังไทย หากไม่มีการปฏิรูปการคลัง ซึ่งครอบคลุมการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและกฎหมายการคลัง ประพฤติกรรมในระบบ ‘ประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ อาจนำมาซึ่งวิกฤตในระบบการคลังได้โดยไม่ยาก

## หมายเหตุ

### 1. บทวิเคราะห์ ‘ประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ โปรดอ่าน

James M. Buchanan and Richard E. Wagner,

*Democracy in Deficit : The Political Legacy of Lord Keynes.*

New York : Academic Press, 1977.

James M. Buchanan, Charles K. Rowley, and Robert D. Tollison (eds.)

*Deficits.*

Oxford : Basil Blackwell, 1987.

### 2. ปัญหาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจไทยที่เกิดจากระบบ ‘ประชาธิปไตยที่ขาดดุล’ โปรดอ่าน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

*การบริหารนโยบายเสถียรภาพเศรษฐกิจในอนาคต*

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2541