

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 มีนาคม 2544

วินัยทางการคลัง
ในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย
พ.ศ. 2540 - 2543

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เมื่อผู้นำพรรคประชาธิปัตย์วิพากษ์รัฐบาลพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรในประเด็นการทำลายวินัยทางการคลัง เนื่องเพราะนโยบายที่รัฐบาลพรรคไทยรักไทยแถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 มีลักษณะเป็นนโยบาย ‘เจ้าบุญทุ่ม’ ผู้ที่มีโอกาสรับฟังข้อวิพากษ์ดังกล่าวนี้ก็ต้องคิดว่า รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ เป็นรัฐบาลที่มีวินัยทางการคลังอันเคร่งครัด

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า วินัยทางการคลังคืออะไร และรัฐบาลของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์มีวินัยทางการคลังอันเคร่งครัดจริงหรือไม่

ในช่วงเวลาสามขวบปีที่ผ่านมานี้ ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์เฝ้าเฝ้าถึงวินัยทางการคลังอยู่บ่อยครั้ง แต่ด้วยความหมายที่แตกต่างกัน บางครั้งกล่าวถึงความสมดุลของงบประมาณ (Budget Balance) ว่าเป็นวินัยทางการคลัง แต่บางครั้งกล่าวถึงวินัยทางการคลังในความหมายอื่น จนก่อให้เกิดความงงงายว่า ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวินัยทางการคลังอย่างถ่องแท้เพียงใด หรือว่าวินัยทางการคลังเป็นเพียงคำศักดิ์สิทธิ์ที่ใช้ปิดปากผู้วิพากษ์นโยบายรัฐบาลในยามที่เป็นรัฐบาล หรือใช้วิพากษ์รัฐบาลในยามที่เป็นฝ่ายค้าน

หากความสมดุลของงบประมาณเป็นวินัยทางการคลัง อันเป็น ‘กฎ’ ของสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ จะถือว่ามิมีวินัยทางการคลังมิได้ เพราะแม้ช่วงขวบปีแรกจะดำเนินนโยบายรัดเข็มขัดทางการคลัง แต่เมื่อพานพบว่านโยบายที่ดำเนินตาม ‘ใบสั่ง’ ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศดังกล่าวนี้มีผลซ้ำเติมภาวะถดถอย จนกลายเป็นภาวะตกต่ำของเศรษฐกิจ รัฐบาลของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ก็ปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังไปสู่แนวทางการอัดฉีดรายจ่ายรัฐบาลเพื่อกระตุ้น

เศรษฐกิจ หากรัฐบาลพรรคประชาธิปไตยใช้อัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเกินไปซึ่งจะทำให้เงินบาทแข็งค่าขึ้นทั้งในยามที่ดำเนินการรัดเข็มขัดทางการคลัง และในยามที่ใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล พรรคประชาธิปไตยก็สมควรวิพากษ์ว่า การใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นการทำลายวินัยทางการคลัง

ในขณะที่สำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิกยึดถือความสมดุลของงบประมาณเป็น 'กฎ' หรือวินัยทางการคลังอันเคร่งครัด สำนักเศรษฐศาสตร์เคนส์ (Keynesian Economics) ถือว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ งบประมาณแผ่นดินควรมีลักษณะเช่นไร (สมดุล ขาดดุล หรือเกินดุล) ย่อมขึ้นอยู่กับสถานการณ์ในขณะนั้น และเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่ต้องการบรรลุ ในทัศนะของสำนักเศรษฐศาสตร์เคนส์ ความสมดุลของงบประมาณมิใช่ 'กฎ' หรือวินัยทางการคลังที่จำต้องยึดปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เพราะในยามที่ระบบเศรษฐกิจเผชิญภาวะตกต่ำอย่างรุนแรง จำเป็นต้องใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล มิฉะนั้นระบบเศรษฐกิจมีอาจบรรลุดุลยภาพที่มีการจ้างงานเต็มอัตรา (Full-employment Equilibrium) ได้ ดังกรณีภาวะเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ในทศวรรษ 2470

วินัยทางการคลังในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังที่กำหนดขึ้น หากมีการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังที่กำหนดขึ้นอย่างเคร่งครัด ย่อมถือว่ามีวินัยทางการคลัง หากกฎ ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังล้ำหลัง ไม่เหมาะสม และไม่รัดกุม ก็ต้องมีการแก้ไข โดยต้องมีการถกอภิปรายเกี่ยวกับความล้ำหลัง ความไม่เหมาะสม และความไม่รัดกุมดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 ทวิ กำหนดขีดจำกัดของส่วนขาดดุลงบประมาณ (Maximum Budget Deficit) มิให้เกินกว่า 25% ของประมาณการรายได้ (โดยประมาณ) รัฐบาลที่รักษาวินัยทางการคลังจะต้องดำเนินนโยบายงบประมาณ โดยมีให้ส่วนขาดดุลของงบประมาณเกินกว่าเพดานดังกล่าวนี้ ในทำนองเดียวกัน พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 กำหนด 'กฎ' หรือ 'วินัย' ทางการคลังว่า รัฐบาลมีอำนาจในการค้าประกันหนี้สาธารณะ (Public Debt) ห้ามอำนาจในการค้าประกันหนี้เอกชน (Private Debt) ไม่ รัฐบาลใดก็ตามที่พยายามดำเนินการค้าประกันหนี้เอกชน รัฐบาลนั้นย่อมมีประพฤติกรรมที่ละเมิดวินัยทางการคลัง

ในช่วงเวลาสามขวบปีที่ผ่านมา รัฐบาลพรรคประชาธิปไตยดำเนินนโยบายที่ละเมิดวินัยทางการคลังหลายต่อหลายกรณี ในที่นี้จะกล่าวถึงเพียง 2 กรณี

กรณีแรก การผันงบประมาณไปใช้ในการประชาสัมพันธ์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังผันงบประมาณเหลือจ่ายของหน่วยงานบางหน่วยไปใช้ในการโฆษณา นโยบายของกระทรวงการคลัง การผันงบประมาณในลักษณะนี้แม้กฎหมายวิธีการประมาณจะมีได้กำหนดข้อห้าม แต่รัฐบาลที่เคร่งครัดในเรื่องวินัยทางการคลังมีฟังปฏิบัติ เพราะงบประมาณประชาสัมพันธ์นี้มิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้ตรวจสอบความเหมาะสมของงบประมาณประชาสัมพันธ์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงการคลังจัดสรรงบประมาณให้รายการวิทยุกระจายเสียงบางรายการ (ดังเช่นคลื่น 97.0) เพื่อโฆษณา นโยบายของรัฐบาล โดยที่ประชาชนผู้ฟังไม่มีโอกาสรับทราบว่าเป็นรายการประชาสัมพันธ์ และหลงเข้าใจว่าเป็นการแสดงความคิดเห็นของผู้มีความเห็นอิสระ หากได้รับทราบว่าเป็นความคิดเห็นของผู้ที่ตกอยู่ภายใต้ธรรมาภิบาลของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังยังผันงบประมาณไปว่าจ้าง ‘นักวิชาการนายหน้า’ เพื่อเขียนบทความโฆษณา นโยบายของรัฐบาล พร้อมทั้งซื้อพื้นที่ในหนังสือพิมพ์และนิตยสารฉบับต่างๆ ในการตีพิมพ์บทความเหล่านั้น โดยที่มิได้ติดป้ายให้ชัดเจนว่าเป็น ‘พื้นที่ประชาสัมพันธ์’ ของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังในยุครัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีเพียงแต่จะเป็น ‘กระทรวงแห่งความจริง’ ผู้มีหน้าที่แถลงข่าวเท็จเท่านั้น หากยังมีส่วนทำลายความน่าเชื่อถือของสื่อมวลชน และทำลายมหาวิทยาลัยด้วยการดึงมหาวิทยาลัยเข้าสู่บริบทแห่งธรรมาภิบาลของกระทรวงการคลัง มิพักต้องกล่าวว่า การจัดสรรงบประมาณประชาสัมพันธ์ของกระทรวงการคลังขาดความโปร่งใส โดยที่มีการแจกจ่ายงบประมาณดังกล่าวนี้แก่รายการวิทยุและหนังสือพิมพ์ที่ยื่นอยู่ข้างรัฐบาล แต่ไม่จัดสรรให้แก่สื่อมวลชนที่มุ่งวิพากษ์รัฐบาล

กรณีที่สอง การก่อหนี้ต่างประเทศอย่างบ้าระห่ำต้องถือว่าละเมิดวินัยทางการคลัง ในเมื่อเงินกู้ต่างประเทศมีต้นทุนในรูปทรัพยากรที่ต้องเสีย (Resource Cost) การก่อหนี้ต่างประเทศจึงควรเป็นไปอย่างเข้มงวด และใช้เงินกู้ต่างประเทศไปในทางที่เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ระบบเศรษฐกิจ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การขอเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง (Structural Adjustment Loans) จากธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ภายใต้แผนการมียาซาว่า (Miyazawa Plan) มิได้ผ่านกระบวนการประเมินโครงการอย่างเข้มงวดตามปกติ อันเป็นการละเมิดวินัยทางการคลังข้อที่หนึ่ง มีหน้าซ้ำโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศเหล่านี้มิได้ช่วยเพิ่มพูนศักยภาพในการผลิตของระบบเศรษฐกิจ หลายต่อหลายโครงการมีลักษณะตำน้ำพริกละลายแม่น้ำ ดังเช่นการกู้เงินต่างประเทศเพื่อปูกระเบื้องและปรับปรุงบาทวิถีในกรุงเทพฯ อันเป็นการละเมิดวินัยทางการคลังข้อที่สอง นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตและประพฤติมิชอบในการใช้เงินกู้ต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการเงินกู้มียาซาว่า แม้เมื่อสำนักตรวจเงินแผ่นดินตรวจพบความไม่ชอบมาพากล รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ก็

มิได้แสดงความกระตือรือร้นในการแก้ไขและสอบสวนลงโทษผู้ทุจริตและประพฤติมิชอบ อันเป็นการละเมิดวินัยทางการคลังข้อที่สาม

ในขณะที่ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์วิพากษ์นโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตรว่า จะเป็นเหตุให้ภาระหนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นจนเป็นอันตรายต่อระบบเศรษฐกิจ สาธารณชนผู้มีใจเป็นธรรมอดตั้งข้อกังขามิได้ว่า ภาระหนี้สาธารณะที่เติบโตสูงขึ้นมากนี้ รัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีส่วนสำคัญในการสร้างปัญหาหรือ ในเมื่อมีการก่อหนี้ต่างประเทศอย่าง บ้าระห่ำในรัฐบาลนั้น

ผู้นำพรรคประชาธิปัตย์มีทักษะในการสร้างภาพลักษณ์ของตนเองให้แก่ดูขาวสะอาด ทั้งๆที่พรรคประชาธิปัตย์มีอีและกลิ่นเหม็นไม่ต่างจากพรรคอื่น หากรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์มีวินัยทางการคลังอันเคร่งครัด การผันงบประมาณแผ่นดินด้วยวิธีการอันแยบยลไปสู่สหกรณ์สุราษฎร์ธานี จำกัด อันเป็นฐานที่มั่นทางการเมืองของพรรคประชาธิปัตย์ นับเป็น 'วินัยทางการคลัง' ของพรรคประชาธิปัตย์กระนั้นหรือ ?