

**คำกล่าวในโอกาสวันประสูติครบ 150 ปี**  
**สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอ เจ้าฟ้าจาตุรนต์รัศมี กรมพระจักรพรรดิพงษ์**  
**โดย นายอานันท์ ปันยารชุน**  
**วันศุกร์ที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549**  
**ณ กระทรวงการคลัง**

**ท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ**

ผมมีความยินดีที่จะกล่าวถึงเกียรติจากประวัติศาสตร์ในด้านการคลังย้อนไปในช่วง 150 ปีที่ผ่านมา เพราะมีหลายเรื่องที่น่าสนใจยกมาเป็นอุทาหรณ์เตือนใจคนรุ่นหลังได้

การบริหารการคลังนับว่ามีบทบาทต่อการพัฒนาประเทศไทยมาช้านาน ตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีการเก็บส่วยสาอากรเข้าเป็นรายได้รัฐเอาไว้อำนาจแผ่นดิน แรกๆ ก็นำมาใช้ในการสงครามป้องกันประเทศ ศาสนา และกิจการส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อให้ราษฎรอยู่เย็นเป็นสุข ปราศจากการรุกรานจากศัตรู จนเมื่อประเทศไทยเปิดประตูค้ากับต่างชาติ ก็เริ่มเก็บภาษีสินค้าเข้าเพิ่มเติมขึ้นมา เอาไว้อำนาจพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า ใช้ลงทุนในสาธารณูปโภคสำคัญต่างๆ ที่ต้องใช้เม็ดเงินมหาศาลจากรัฐ

เมื่อมองให้ลึกกลงไปในประวัติศาสตร์การคลัง 150 ปีที่ผ่านมา มีหลายเหตุการณ์ที่ควรค่าแก่การให้นุสติต่อการบริหารการคลังรุ่นหลังได้ดี เพราะเป็นข้อสังเกตว่า เมื่อไรก็ตามที่รัฐบาลเกิดเสถียรวิสัย ทางการคลังขึ้น ประเทศก็เกิดปัญหาภายในยาวนานให้ตามแก้ไขทุกครั้งไป คำว่า “วิสัยทางการคลัง” พูดให้เข้าใจง่ายๆ เมื่อเปรียบประเทศเสมือนบ้าน ก็เหมือนการมีวินัยการใช้จ่ายเงินในบ้าน จะเอาไปใช้จ่ายอะไรก็ต้องสมเหตุผล ถูกต้อง เปิดเผย คุ่มค่า และใช้จ่ายให้เพียงพอกับกำลังรายได้ที่หามาได้ หากจะกู้ก็เมื่อจำเป็น และในขนาดที่พอเหมาะพอดีเท่านั้น

สำหรับเหตุการณ์ที่ยกขึ้นมาเป็นอุทาหรณ์นั้น แม้จะได้รับการแก้ไขจนรอดพ้นจากวิกฤตมาได้ทุกครั้ง แต่ก็ต้องเผชิญกับผลกระทบภายในประเทศที่เกิดขึ้นตามมา บางครั้งกินเวลาเยียวยารักษากันนาน เราจึงควรที่จะมองประสบการณ์เหล่านั้นเพื่อเป็นบทเรียน ไม่ให้เกิดซ้ำซ้ำได้อีก โดยจะขอยกตัวอย่าง 4 กรณี

**กรณีแรก** เป็นกรณีของปัญหาที่เกิดขึ้นเพราะการจัดเก็บภาษีอากรยังไม่เป็นระบบ ปัญหานี้เกิดขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2411-2416 เนื่องจากไม่มีการกำกับดูแลให้ผู้ที่มีหน้าที่เก็บภาษี นำภาษีที่เก็บได้ส่งเข้าคลังอย่างเคร่งครัด

ในสมัยนั้น การจัดเก็บภาษีแบ่งเป็น 2 ส่วน **ส่วนที่หนึ่ง** จัดเก็บโดยเอกชนที่ได้รับสิทธิผูกขาดการจัดเก็บภาษีสิ่งของต่างๆ จากรัฐ (หรือภาษีการค้า และภาษีสรรพสามิต ในปัจจุบัน) ที่เรียกกันว่า “เจ้าภาษีนายอากร” อยู่กระจายตามที่ต่างๆ มีอำนาจเหมือนเจ้าเมืองในอาณาเขตภาษีของตน แต่ละปีจะต้องส่งรายได้ภาษีตามที่ประมูลได้ให้แก่รัฐบาล โดยต้องจ่ายเงินล่วงหน้าให้รัฐก่อนบางส่วน แล้วค่อยไปเรียกเก็บภาษีจากราษฎรอีกต่อ ถ้าเก็บมาได้เกินจำนวนที่ประมูลก็จะตกเป็นกำไรของเจ้าภาษีนายอากร แต่ปัญหาที่ตามมาก็คือ ในระยะหลังๆ เจ้าภาษีนายอากรบิดพลิ้ว ผัดผ่อน ไม่ส่งรายได้ภาษีตามกำหนดและส่งให้ไม่ครบตามจำนวนตามที่ประมูลไว้

**ส่วนที่สอง** เป็นภาษีส่วนที่รัฐบาลจัดเก็บเองผ่านกรมต่างๆ แต่กรมต่างๆ ก็ไม่ยอมนำส่งเข้าคลังตามกำหนดเช่นกัน เนื่องจากเจ้ากรมนำเงินภาษีไปใช้ตามอำเภอใจ จึงมีผลทำให้เงินแผ่นดินในคลังไม่พอใช้จ่าย ยิ่งไปกว่านั้น การทำบัญชีรับ-จ่ายเงินของคลังก็ไม่เรียบร้อย ตรวจสอบไม่ได้ว่าแต่ละปีรัฐรับ-จ่ายไปเท่าไร จนที่สุดแล้วรายได้ไม่พอใช้จ่าย เกิดหนี้ค้ำชำระ

นอกจากนี้ ผลจากการทำสนธิสัญญาการค้ากับต่างชาติตั้งแต่สมัย พ.ศ. 2398 ทำให้ต้องล้มเลิกการเก็บภาษีเบิกร่องหรือค่าปากเรือ หันมาเก็บภาษีขาเข้าในอัตรา “ร้อยชักสาม” แทน ซึ่งภาษีส่วนนี้ก็ไม่ได้ส่งเข้าคลังเต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่งผลให้รายได้รัฐบาลลดลงมาก ไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย

จนกระทั่ง พ.ศ. 2416 มีการปฏิรูปการคลังด้วยการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นเพื่อเป็นที่ทำการดูแลบัญชีผลประโยชน์แผ่นดิน แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ตรวจตราการเก็บภาษีอากร และติดตามการส่งเงินเข้าคลังแผ่นดินของเจ้าภาษีนายอากรและกรมต่างๆ ตามกำหนด ซึ่งก็คือกระทรวงการคลังในปัจจุบัน และมีการตั้งอดีตออกพีศเพื่อตรวจตราผลการเก็บภาษีอีกฝ่ายหนึ่งด้วย การปฏิรูปนี้ช่วยให้ผู้เก็บภาษีส่งเงินเข้าคลังเต็มเม็ดเต็มหน่วย รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นมาก การบริหารการคลังกลับมาเกินดุลได้ต่อเนื่อง เงินคงคลังเพิ่มพูน

### **กรณีที่สอง** เป็นเรื่องเกี่ยวกับการขาดดุลการคลัง

อันที่จริงนั้น การบริหารการคลังสามารถทำได้ 3 แบบ คือ ใช้จ่ายแบบเกินดุล สมดุล หรือขาดดุล ซึ่ง “การใช้จ่ายแบบขาดดุล” ไม่ได้หมายความว่าต้องผิดวินัยทางการคลังเสมอไป เพราะในบางปี อาจมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ในขณะที่รายได้มีไม่พอก็สามารถขาดดุลได้ แต่ต้องเป็นการขาดดุลอย่างคุ่มค่า ขาดดุลเพราะมีความจำเป็น ซึ่งก็จะชดเชยการขาดดุลโดยการกู้เงินระยะยาว และเสียดอกเบี้ยต่ำ และมีการวางแผนการจ่ายคืนที่แน่นอน ดังเช่นใน พ.ศ. 2444 – 2447 มีการขาดดุลเพราะรายจ่ายลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน คือ ทางรถไฟ ไปรษณีย์ และโทรเลข จึงจำเป็นต้องขอกู้เงินจากต่างประเทศ ทั้งๆ ที่ก่อนหน้านี้ยึดหลักบริหารการคลังแบบ “หลีกเลี่ยงการกู้ยืมจากต่างประเทศ” มาตลอด ด้วยเกรงว่าจะถูกแทรกแซงทางการเมืองจากต่างประเทศในช่วงลัทธิล่าอาณานิคมกำลังแผ่ขยาย

แตกต่างกับช่วงต่อมาที่งบประมาณขาดดุล คือ ใน พ.ศ. 2458 – 2468 ที่การขาดดุลในช่วงนี้ เกิดจากการใช้จ่ายเกินตัวอย่างไม่สมเหตุสมผล ใช้จ่ายแล้วหมดไปไม่ใช่เพื่อการลงทุน เช่น ใช้จ่ายป้องกันประเทศ ใช้จ่ายเพื่อการทหาร และใช้จ่ายในกิจการราชสำนักที่เกินจำเป็น ขณะที่ ด้านรายได้กลับเก็บได้ลดลงมากเพราะมีการยกเลิกภาษีหลายอย่าง เช่น บ่อนการพนัน และภาษีฝิ่น ประกอบกับในระบอบนั้น เศรษฐกิจถูกซ้ำเติมด้วยภาวะอุทกภัยและฝนแล้งต่อเนื่องหลายปี รวมทั้งเป็นภาวะหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก ทำให้งบประมาณแผ่นดินขาดดุล ต้องนำเงินคงคลังมาใช้ชดเชยการขาดดุล จนร่อยหรอไปมาก และต้องขอกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

แต่ว่าในช่วงนั้นกลับไม่มีความพยายามจะตัดลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นลง ปัญหาจึงสะสมยาวนานข้ามรัชสมัยมาจนถึงช่วงปี 2469-2475 กลายเป็นปัญหาหนี้สาธารณะ ที่ต้องหาทางชดใช้เพื่อรักษาความเชื่อถือนอกจากต่างประเทศ ขณะที่อีกด้านหนึ่ง ประเทศก็จำเป็นต้องมีการลงทุนต่อเนื่องในการรถไฟ และระบบชลประทาน จึงต้องมีการประหยัดอย่างเด็ดขาด (**strict economy**) เพื่อให้ผ่านพ้นวิกฤตไปได้ ด้วยการตัดลดรายจ่ายลงอย่างรุนแรง รวมไปถึงการลดเงินเดือนข้าราชการ และปลดข้าราชการบางส่วนออก และในที่สุดก็ต้องหันมาขอกู้เงินจากภายในประเทศด้วยการออกพันธบัตร

**กรณีที่สาม** เป็นปัญหาการคลังที่เกิดขึ้นจากการจัดทำงบประมาณที่ไม่ถูกแบบแผน หรือไม่สอดคล้องกับภาวะที่แท้จริงของเศรษฐกิจ ส่งผลต่อวินัยการคลัง คือทำให้ขาดดุลการคลังมากขึ้น เงินคงคลังร่อยหรอ ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2498 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายยึดความต้องการใช้จ่ายเป็นหลัก ส่วนการประมาณการรายได้จะยึดรายได้ที่เก็บได้ของปีก่อนเป็นเกณฑ์ แล้วค่อยมาปรับรายจ่ายให้สอดคล้องกับประมาณการรายได้

แต่เมื่อเศรษฐกิจผันผวน กระทบต่อรายได้ที่เก็บได้จริง ก็เกิดเป็นปัญหา เพราะรายได้ที่เก็บจริงอาจมากกว่าหรือน้อยกว่าปีก่อน โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอยู่ในช่วงปี 2468 – 2477 เศรษฐกิจกำลังซบเซา รายได้จากภาษีก็ลดลง ใช้จ่ายแล้วรายได้ส่วนหนึ่งยังต้องนำไปชำระหนี้ที่ครบกำหนดอย่างเคร่งครัด ทำให้เกิดปัญหาต้องปรับรายจ่ายลงให้สอดคล้องกับรายได้ที่ลดลงในช่วงปลายปีงบประมาณ ก่อให้เกิดความยุ่งยาก และสร้างความไม่พอใจให้แก่หน่วยงานต่างๆ

ต่อมาในปี 2498 จึงได้มีการวางระเบียบการทำงานงบประมาณรายจ่ายใหม่ ตามคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทยและธนาคารโลก โดยยึดรายได้เป็นหลักก่อน แล้วจึงค่อยประมาณการรายจ่าย โดยประมาณการรายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ จากสถานะเศรษฐกิจที่ใกล้เคียงความเป็นจริงที่สุด และมีการจัดลำดับความสำคัญการใช้จ่ายรายการต่างๆ ให้เหมาะสม

อย่างไรก็ดี แม้จะมีระเบียบการจัดทำงบประมาณนี้แล้ว ก็ยังปรากฏว่าในช่วงปี 2524 – 2529 รัฐบาลประมาณการรายได้สูงกว่าความเป็นจริงมาก เพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายได้สูง แต่รายได้ที่เก็บได้

จริงต่ำกว่าประมาณการ และแม้ว่าได้มีมาตรการเพื่อเพิ่มรายได้และลดรายจ่ายอย่างต่อเนื่อง แต่ไม่ได้ผล ส่งผลให้ขาดดุลงบประมาณสูงเฉลี่ยร้อยละ 4.4 ของ GDP และต้องชดเชยขาดดุลบางส่วนจากเงินนอกงบประมาณ (เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ที่คลังจังหวัด) ซึ่งเป็นการเสียวินัยทางการคลัง

**กรณีที่สี่** เป็นปัญหาการคลังที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่ตั้งไว้ในงบประมาณประจำปีโดยอาศัยอำนาจใช้จ่ายเงินคลังตามพระราชบัญญัติต่างๆ ตลอดจนการขอกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลจากธนาคารแห่งประเทศไทย ปัญหาเช่นนี้เกิดขึ้นครั้งใหญ่ใน 2 ช่วงเวลาด้วยกัน คือ ช่วงปี พ.ศ. 2490 - 2498 และช่วงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2522-2523

หลังจากที่ประเทศเปลี่ยนระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย การใช้จ่ายเงินของแผ่นดินต้องทำอย่างเป็นขั้นตอน ต้องมีพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมารองรับการใช้จ่าย ต่อมาในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ปี พ.ศ. 2488 นั้น เศรษฐกิจซบเซามาก ข้าแล้วประเทศไทยยังมีส่วนต้องร่วมชำระค่าปฏิกรรมสงครามในฐานะที่เป็นพันธมิตรกับญี่ปุ่น พระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 จึงออกมาด้วยเจตนาดีที่หวังจะช่วยให้การบริหารการคลังยืดหยุ่นขึ้นในยามจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วเกินงบประมาณที่ตั้งไว้ โดยรัฐบาลสามารถนำเงินคลังออกมาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าไปก่อนได้ แล้วค่อยบันทึกรายการชดใช้เงินคลังไว้ท้าย พรบ.งบประมาณปีต่อไปในภายหลัง

นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีช่องทางการชดเชยการขาดดุลงบประมาณอื่นได้อีกจากการขอกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย ด้วยการออกพันธบัตรและตั๋วเงินคลัง รวมถึงการขอเบิกเงินเกินบัญชี เปิดโอกาสให้รัฐบาลมีหลายช่องทางที่เอื้อต่อการใช้จ่ายเกินตัว ในขณะที่นั้น รัฐบาลได้ใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างมาก และไม่ได้จัดลำดับความสำคัญให้เหมาะสมกับรายได้ รายจ่ายเพื่อการลงทุนก็ไม่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่ากลับมา โดยเฉพาะการวางนโยบายรัฐวิสาหกิจที่ไร้ทิศทางสืบต่อมาตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นมากมายเพื่อผลิตสินค้าตอบสนองความต้องการภายในประเทศที่ขาดแคลนในยุคนั้น

สังเกตได้ว่าช่วงนั้น ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการคลังที่จะมาเชื่อมโยงกับระบบเศรษฐกิจของประเทศที่ซับซ้อนขึ้นนั้นยังไม่ค่อยรอบคอบนัก ยังมองแค่ด้านการคลังด้านเดียว ยังไม่ได้มองถึงความสัมพันธ์ของการคลังกับระบบเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ ขอเพียงให้การบริหารการคลังมีเงินใช้จ่ายได้เป็นพอ ไม่ระแวงระวังผลรอบด้านว่าจะกระทบต่ออะไรบ้าง การที่ธนาคารแห่งประเทศไทยให้รัฐบาลกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเรื่อยมา มีผลทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อสูง ควบคุมไม่ได้ตามมา และเมื่อข้าวของมีราคาแพงยิ่งไปซ้ำเติมเศรษฐกิจที่ย่ำแย่ โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2495 - 2498 ที่การค้าต่างประเทศถดถอยจากผลของการยุติสงครามเกาหลี สินค้าออกขายไม่ดี ดุลการค้าขาดดุล ในขณะที่งบประมาณก็ขาดดุลเช่นกัน

ในที่สุด ต้องดำเนินการแก้ไขสถานการณ์หลายมาตรการคือ 1) รัฐบาลออกพันธบัตรขอกู้จากสถาบันการเงินและประชาชนทั่วไปแทนการกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง เพื่อลดปริมาณเงินที่มีมากในระบบ 2) ขอเพิ่มวงเงินตัวเงินคลังหมุนเวียนในการชำระหนี้และสำรองไว้ใช้จ่าย แล้วค่อยๆทยอยผ่อนชำระหนี้เบิกเกินบัญชีจนหมดในปี พ.ศ. 2503 3) ลดการใช้จ่ายลง 4) กำหนดหลักการว่า ถ้าจะขอกู้ธนาคารแห่งประเทศไทย ก็ต่อเมื่อจำเป็นจริงๆ เท่านั้น และเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย ให้กู้ไปแล้วก็ต้องหาทางคืนเงินส่วนนั้นออกจากระบบด้วยการขายพันธบัตรต่ออีกทอด ในที่สุด ดุลการคลังก็กลับมาเกินดุลได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายเกินตัวโดยอาศัยอำนาจใช้จ่ายเงินคลังจากการออกพระราชบัญญัติต่างๆ ทำให้การคลังมีปัญหาครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งในช่วงปี 2522 - 2523 ที่เรียกได้ว่าเป็นวิกฤตการณ์เงินคลัง รัฐบาลมีพฤติกรรมแบบเจ้าบุญทุ่มเพราะต้องการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอยจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 โดยเฉพาะการออกพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีเพื่อปรับเงินเดือนข้าราชการ และการอาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 ใช้ “มติให้จ่ายเงินคลังไปก่อน” สำหรับใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง โดยที่สภาวะขณะนั้น รัฐบาลเองก็ไม่สามารถเก็บรายได้ได้ตามเป้าเพราะเศรษฐกิจถดถอยมาก ทำให้เงินคลังอยู่ในขั้นวิกฤต

ช่วงวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ขณะนั้น ทำให้ปัญหาเงินเฟ้อที่มีอยู่แล้วยิ่งถูกซ้ำเติมจากการใช้จ่ายแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลครั้งนี้ เพราะทำให้ปริมาณเงินในระบบสูงมาก มูลค่าการนำเข้าน้ำมันที่สูง ขณะที่รายได้ส่งออกถดถอยเพราะเศรษฐกิจโลกตกต่ำไปทั่ว ทำให้ดุลบัญชีเดินสะพัดขาดดุล ทุนสำรองระหว่างประเทศร่อยหรอ เกิดปัญหาขาดดุลแฝด (twin deficit) คือ ขาดดุลทั้งด้านการคลัง และด้านต่างประเทศ พร้อมๆ กัน

ตอนนั้นเราต้องหันไปกู้จาก IMF ในปี 2524 2525 และ 2528 และเพื่อเสริมทุนสำรองของประเทศ รักษาความน่าเชื่อถือของรัฐบาล และเริ่มใช้นโยบายรัดเข็มขัด ประหยัดรายจ่ายกลางปีงบประมาณ และเร่งรัดหารายได้จากการขยายฐานภาษีอากร และปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บ จนฐานะการคลังค่อยๆ ฟื้นตัวได้สำเร็จในปี 2530

### ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย

ที่ผมกล่าวมาทั้งหมดเกี่ยวกับการทำผิดวินัยการคลังในอดีต มีเจตนาเพียงเพื่อยกเป็นอุทาหรณ์หรือบทเรียนสำหรับการบริหารการคลังสำหรับรัฐบาลปัจจุบัน หรือในอนาคตข้างหน้า เพราะการผิดวินัยการคลังจะนำไปสู่การสะสมปัญหาและเพิ่มความเสี่ยงต่อเสถียรภาพ และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ การแก้ไขปัญหานั้นจะมีความยุ่งยากและอาจต้องใช้เวลาในการฟื้นฟูการคลังให้

กลับมาเข้มแข็งอีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งประเทศชาติอาจต้องสูญเสียโอกาสในการพัฒนาตามครรลองที่ควรจะเป็นอีกด้วย การไม่รักษาวินัยทางการคลังที่เคร่งครัดในอดีต ก่อน พ.ศ. 2500 นั้น อาจจะทำให้เข้าใจได้ เพราะตอนนั้นการพัฒนาองค์ความรู้ของเศรษฐศาสตร์การคลังกับระบบเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศ ยังมีไม่มาก แต่ในปัจจุบัน วิชาเศรษฐศาสตร์การคลังมีความสลับซับซ้อน และถูกพัฒนามาจนเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต้องควบคู่กันไปกับการรักษาวินัยทางการคลัง ท่านผู้ฟังคงเห็นด้วยกับผมว่า การรักษาวินัยทางการคลังเป็นสิ่งจำเป็น เพราะหากขาดวินัยนี้แล้ว ไม่ว่าจะจัดทำงบประมาณสมดุลหรือไม่ก็ตาม ฐานะการคลังก็จะค่อยๆ อ่อนแอลงจนเกิดการขาดดุลได้ในที่สุด หลังจากนั้นหากยังไม่ระมัดระวังอีก ก็มักจะมีการขาดดุลต่อเนื่องติดต่อกันหลายปี ส่งผลกระทบต่อฐานะเงินคงคลัง ฐานะหนี้รัฐบาล เสถียรภาพเศรษฐกิจ และความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจในที่สุด

บทเรียนที่เราเห็นจากอดีตชี้ว่า **ประการแรก** เงินคงคลังควรจะต้องดำรงไว้ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม อยู่เสมอ และพอที่จะเป็นภูมิคุ้มกันรองรับเหตุการณ์ที่คาดไม่ถึง เช่น ความผันผวนจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน หรือเศรษฐกิจโลกตกต่ำ ซึ่งมีผลต่อเศรษฐกิจไทย และทำให้เก็บภาษีไม่ได้ ตามเป้าหมาย ดังนั้นในภาวะที่เก็บภาษีได้มากก็ไม่ควรใช้จ่ายจนหมด ควรเก็บไว้เพื่อเหลือเผื่อขาดบ้าง

#### **ประการที่สอง** ควรรักษาวินัยการใช้จ่าย หมายถึง

- ก) ใช้จ่ายที่ตั้งงบประมาณต้องเป็นใช้จ่ายที่เหมาะสมและคุ้มค่า มีการจัดสรรรายจ่ายตามลำดับความสำคัญ และผ่านการตรวจสอบจากรัฐสภา
- ข) หลังจากจัดสรรวงเงินแล้ว ไม่ควรเบิกใช้เกินวงเงินที่กำหนดไว้ และควรหลีกเลี่ยงการตั้งงบประมาณเพิ่มกลางปี
- ค) หากต้องเบิกใช้เกินวงเงินอย่างสุดวิสัย ก็ควรกันเงินรายได้ในอนาคตตามจำนวนดังกล่าวมาใช้คืนเงินคงคลัง
- ง) ไม่ควรสร้างภาระผูกพันต่องบประมาณแผ่นดินมากเกินไป จนรัฐบาลในอนาคตอาจขาดความคล่องตัวในการกำหนดงบประมาณได้
- จ) ควรควบคุมบรรดารายจ่ายตามวาระจรรยาบรรณ และดูแลการเบิกจ่ายให้พอเหมาะพอดีกับรายได้ในแต่ละเดือน เพื่อมิให้เกิดเหตุการณ์ดังเช่นที่รัฐบาลต้องกู้เงินด้วยการออกตั๋วเงินคลังเพิ่มอีก 80,000 ล้านบาทเมื่อเร็วๆ นี้ เพราะแม้ว่าขณะนี้จะยังไม่มีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลัง ก็เป็นสัญญาณระยะสั้นที่ไม่ค่อยดี แต่ก็ยังดีที่ไม่ไปกู้โดยตรงจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ในเรื่องนี้ผมทราบมาว่า ดร.วีรพงษ์ รามางกูร ในฐานะที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง คนปัจจุบัน ได้เสนอทางแก้ไขโดยการออกพันธบัตรแทนตัวเงินคลัง ด้วยหลักการที่ว่าภาระระยะยาวก็ควรชดเชยด้วยหนี้ระยะยาว

**ประการที่สาม** โครงการลงทุนทั้งหลายของรัฐบาล โดยเฉพาะที่เป็นขนาดใหญ่ เป็นความตั้งใจที่ดี ที่จะยกระดับมาตรฐานชีวิตของประชาชน ในเรื่องนี้ ผมเข้าใจว่าหลายโครงการได้มีการศึกษาไว้แล้วว่ามีมูลค่าคุ้มทุนคุ้มค่า แต่หลายโครงการก็ยังขาดการศึกษาอย่างจริงจัง ซึ่งบทเรียนในอดีต การลงทุนสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่คุ้มค่าและขาดประสิทธิภาพจะสร้างปัญหาการคลังในระยะต่อไป

และแม้ว่าผลการศึกษาความเป็นไปได้อาจจะสรุปว่าควรจะทำทั้งหมด แต่เมื่อรวมกันแล้วเป็นเงินลงทุนจำนวนมาก ก็ไม่ควรทำพร้อมๆ กัน จนกระทั่ง เพราะจะเป็นภาระต่อการบริหารหนี้ การใช้คืนและกระทบต่อฐานะทางการคลัง รวมไปถึงเสถียรภาพเศรษฐกิจด้านอื่นด้วย ดังนั้น ควรมีการกระจายการลงทุนและจัดลำดับความสำคัญของโครงการ สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การยึดหลักความโปร่งใสและมีระบบการตรวจสอบที่ดีและน่าเชื่อถือ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปมั่นใจและไม่เคลือบแคลงใจ หรือกล่าวโดยรวมก็คือต้องยึดหลักธรรมาภิบาลในการตัดสินใจลงทุน และบริหารโครงการนั่นเอง

บทเรียน**ประการที่สี่**ที่ผมมองเห็นนั้น น่าจะเป็นเรื่องการใช้มาตรการภาษีซึ่งเป็นแหล่งรายได้ระยะยาวของรัฐบาล เพราะการที่ฐานะเงินคลังจะมั่นคงทั้งในระยะสั้น และระยะยาวได้นั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงแหล่งรายได้ด้วย การใช้มาตรการลดภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์และการคาดการณ์ที่ดีรองรับเพราะจะทำให้รัฐบาลสูญเสียรายได้ภาษีทันทีและมีผลต่อฐานะรายได้ระยะยาว หรือแม้ว่าจะมาจากสาเหตุอื่น เช่น ข้อตกลงการค้าเสรี ก็ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีแหล่งรายได้อื่นมาทดแทนเพียงพอหรือไม่ เพราะภาษีถือเป็นแหล่งรายได้ระยะยาวของรัฐบาล ขณะที่รายจ่ายก็มีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

### **ท่านผู้มีเกียรติทั้งหลาย**

นอกเหนือจากปัญหาทางด้านการคลังที่ผมพูดมา ผมยังมีความเป็นห่วงในประเด็นด้านการคลังที่คิดว่า เราคงจะระมัดระวังในอนาคตอีก 2 ประเด็น เพราะ เป็นประเด็นที่เพิ่งเกิดขึ้น และเรายังไม่มีบทเรียนจากประวัติศาสตร์การคลัง เรื่องแรกคือ ปัญหาเกี่ยวข้องกับกิจกรรมนอกงบประมาณ (Off-budget activities) และ**กิจกรรมกึ่งการคลัง** (Quasi-fiscal activities) เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจบางอย่างมีเจตนาที่จะไม่ใช้เงินจากงบประมาณ แต่ถึงกระนั้น หากบริหารจัดการไม่ดีก็อาจเป็นภาระต่องบประมาณก็ได้ในที่สุด เช่น มาตรการที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจทั้งหลาย (ธกส. ธอ. ธอส. ธสน. ธพว. ฯลฯ) เช่น โครงการธนาคารประชาชน การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน สินเชื่อ SME บ้านเอื้ออาทร การแก้ไขปัญหาน้ำล้นภาคประชาชน เป็นต้น ควรมีความระมัดระวังและอิงกับ

หลักเกณฑ์ตามปกติที่สถาบันการเงินใช้ปล่อยกู้ และการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมด้วย แม้ในปัจจุบัน ยังไม่เป็นปัญหา แต่หากไม่ระมัดระวังเพียงพออาจกระทบต่อฐานะของสถาบันการเงินเหล่านี้ กิจกรรมดังกล่าวอาจจะสร้างภาระกับรัฐบาล (**contingent liabilities**) โดยต้องจ่ายเงินอุดหนุนจากงบประมาณรัฐบาลในอนาคตได้ หรืออาจมีอีกตัวอย่างหนึ่งก็ เช่น การควบคุมราคาน้ำมันโดยผ่านกองทุนน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลต้องลอยตัวราคาน้ำมันในที่สุด แต่ก็ยังมีหนี้อีกจำนวนหนึ่งที่ต้องจัดการอยู่

เรื่องที่สองเป็นเรื่องของ**การคลังท้องถิ่น** หลังจาก พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เริ่มใช้บังคับตั้งแต่ปี 2542 การคลังท้องถิ่นก็มีรายรับเพิ่มขึ้นมากเป็นลำดับ จากประมาณ 100 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 14 ของรายได้รัฐบาล ในปี 2543 เป็นประมาณ 330 พันล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24 ของรายได้รัฐบาลในปี 2549 และยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นต่อไปจนถึงร้อยละ 35 ในที่สุด โดยส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่คิดเป็นประมาณร้อยละ 40 ของรายรับท้องถิ่น

แม้การกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นความตั้งใจที่ดี ในการกระจายทรัพยากรจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น และท้องถิ่นสามารถดำเนินนโยบายได้สอดคล้องกับความจำเป็นในพื้นที่ ซึ่งจะนำมาสู่การบริหารจัดการและกระบวนการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การให้ความรู้ท้องถิ่นในการบริหารจัดการเงินทุนจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะนำเอาหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและธรรมาภิบาลมาใช้ คือ มีการบริหารจัดการบนหลักของความเหมาะสมและความพอดี สามารถตรวจสอบการทำงานและการจัดการการเงินได้อย่างโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วน และทันสมัย รวมไปถึงการสร้างให้ท้องถิ่นเองตื่นตัว มีส่วนร่วมที่จะพิทักษ์ผลประโยชน์ของส่วนรวม เพื่อลดโอกาสการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบโดยนักการเมืองหรือผู้มีอำนาจบริหารในท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจบางด้านยังมีความล่าช้า เช่น การศึกษาและสาธารณสุข เพราะยังต้องรอความพร้อมของท้องถิ่นที่จะรับภารกิจใหญ่ที่เพิ่มขึ้น เพราะสิ่งสำคัญที่ต้องตระหนักให้มากคือ ถ้าท้องถิ่นไม่พร้อมรับการโอนงานไปจากรัฐบาล แต่กลับมีเม็ดเงินโอนไปให้มาก ก็จะทำให้เกิดความไม่พอดีระหว่างเงินที่มีอยู่กับภารกิจในความรับผิดชอบ และเปิดช่องให้แก่ผู้ที่ต้องการฉวยโอกาสเอาประโยชน์จากความไม่พอดีนี้

ท้ายที่สุดนี้ ผมมีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เกร็ดประวัติศาสตร์จากบทเรียนทางการคลัง 150 ปี ที่ผมได้หยิบยกมาในวันนี้ จะเป็นอุทาหรณ์เตือนใจให้มีการบริหารการคลังของประเทศในแนวทางที่เหมาะสม กล่าวคือ ยึดหลักการตั้งงบประมาณรายจ่ายที่สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับรายได้อย่างแท้จริง โดยเริ่มจากการตั้งงบประมาณรายได้ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และตั้งรายจ่ายตามลำดับความจำเป็นและความสำคัญ และสุดท้ายคือมีความระมัดระวัง ในการดูแลให้มีเงินคงคลังเพียงพอรองรับ



ความผิดปกติของรายได้และรายจ่ายในอนาคต ซึ่งจะทำให้มีฐานะการคลังมั่นคงต่อการพัฒนาประเทศไทย  
ได้ในระยะยาวต่อไป