

ภายใต้ได้ระบอบประชาธิปไตยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน การดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐบาล แม้จะผ่านการนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติภายใต้ระบบรัฐสภาที่มาจากตัวแทนของประชาชน แต่ก็ยังมีปัญหาพื้นฐานในหลายเรื่องที่ทำให้การทำงานของระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างขาดประสิทธิภาพ ขาดระบบการตรวจสอบอย่างที่ดีควรจะเป็น และทำให้นโยบายที่ออกมาส่วนหนึ่งเป็นนโยบายประชานิยมที่ขาดความรับผิดชอบ ขาดความยั่งยืน และขาดความโปร่งใส (ที่พูดมาถึงตรงนี้ ไม่ได้หมายความว่านโยบายประชานิยมเป็นสิ่งไม่ดี หรือไม่ควรมีในทางตรงข้าม นโยบายของรัฐบาลที่ออกมานั้นควรเป็นนโยบายที่ประชาชนนิยมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ทั้งนี้ต้องเป็นนโยบายที่มีความรับผิดชอบทางการคลังและสนับสนุนระบบตลาด) ทั้งนี้ปัญหาพื้นฐานเหล่านั้น ได้แก่

การจัดทำงบประมาณขาดดุลหรือเกินดุลของรัฐบาลในแต่ละปีงบประมาณนั้น มีผลต่อการกระจายรายได้ทั้งระหว่างคนในยุคปัจจุบันและระหว่างคนในยุคต่างๆ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณขาดดุล (หรือการกู้ยืมเงินมาใช้) ของรัฐบาลในวันนี้ ย่อมเป็นการระดมเงินมาจกััดไปที่จะต้องเป็นผู้หาเงินมาจ่าย (เช่น การเสียภาษีเพิ่มขึ้น) แต่เนื่องจากระบบรัฐสภายังขาดตัวแทนของคนรุ่นถัดไปที่เข้ามาพิจารณาด้านทุนทั้งหมดของการดำเนินนโยบาย และรัฐบาลในยุคปัจจุบันก็ขาดแรงจูงใจที่จะต้องคำนึงถึงคนรุ่นถัดไปหรือรัฐบาลถัดมาที่จะเข้ามาบริหารประเทศ

ในทางกลับกัน รัฐบาลกลับมีแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรทางการคลังที่มี ส่วนหนึ่งเพื่อเพิ่มโอกาสในการได้รับการเลือกตั้งกลับมาในสมัยหน้า และอีกส่วนหนึ่งเพื่อไม่ต้องการให้เหลือทรัพยากรไว้ให้รัฐบาลถัดไปได้มีโอกาสนำทรัพยากรเหล่านี้ไปใช้ (หรือที่เรียกว่า Common pool problem) ดังนั้น นโยบายที่ออกมาจึงไม่ได้มีการพิจารณาถึงต้นทุนทางสังคมที่เกิดขึ้นทั้งหมด (โดยเฉพาะต้นทุนที่จะเกิดขึ้นกับคนรุ่นถัดไป) การนำเสนอโยบายกลับให้ความสำคัญกับด้านที่ประโยชน์

(Benefits) ในขณะที่ด้านที่เป็นต้นทุน (Costs) กลับไม่ได้นำเสนอมากนัก นอกจากนี้ ในช่วงเศรษฐกิจดีที่รัฐบาลสามารถหาแหล่งเงินทุนได้ง่าย รัฐบาลก็มีแรงจูงใจที่ใช้ประโยชน์ตรงนี้ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายมากขึ้น ซึ่งทำให้เราพบเห็นการดำเนินนโยบายการคลังที่มีลักษณะผันผวนตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy) มากขึ้น ซึ่งขัดแย้งกับหลักการรักษาเสถียรภาพโดยอัตโนมัติ (Automatic stabilization)

ดังนั้นจึงไม่ใช่เรื่องแปลก ที่เราเห็นประเทศต่างๆ (ซึ่งรวมถึงประเทศไทย) ล้วนมีลักษณะคล้ายกันในการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลต่อเนื่องเรื้อรัง (และเป็นไปในลักษณะที่เป็น Pro-cyclical) จนบางประเทศก็มีระดับหนี้สาธารณะที่สูง ซึ่งหากสูงถึงจุดที่เจ้าหน้าที่เริ่มขาดความเชื่อมั่นว่า รัฐบาลจะสามารถหาเงินมาใช้คืนได้ ก็อาจนำไปสู่ปัญหาวิกฤตหนี้ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศที่ผ่านมา

เพื่อแก้ปัญหาในส่วนนี้และทำให้การดำเนินนโยบายการคลังของประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืนในระยะยาว แนวทางที่ถูกนำเสนอออกมาหลายแนวทาง ได้แก่

การแยกอำนาจในการกำหนดขนาดของการจัดทำงบประมาณขาดดุลออกจากการควบคุมของฝ่ายบริหาร และโอนอำนาจในส่วนนี้ไปยังคณะกรรมการกำกับนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Committee : FPC) ที่เป็นผู้พิจารณากำหนดขนาดของการขาดดุลงบประมาณสูงสุดในแต่ละปี (Annual debt change limit) ก่อนช่วงเวลาการจัดทำงบประมาณ หรือบางประเทศได้ใช้วิธีการออกกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบด้านการคลัง (Fiscal Responsibility Law) (เช่น ในประเทศออสเตรเลียและอังกฤษ) เพื่อควบคุมให้การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบในระยะยาว

ในกรณีของกลุ่มสหภาพยุโรป ก็ได้มีการออกข้อตกลง European Fiscal Compact ออกมา ซึ่งข้อบังคับส่วนหนึ่งได้กำหนดให้การจัดทำงบประมาณมีลักษณะที่สมดุล แต่หากจำเป็นต้องจัดทำงบประมาณขาดดุลก็มีข้อจำกัด



ขนาดของการขาดดุล ซึ่งมีเกณฑ์ตามระดับหนี้สาธารณะของแต่ละประเทศ กล่าวคือ หากประเทศมีระดับหนี้สาธารณะสูงกว่าร้อยละ 60 ของ GDP ก็จะสามารถจัดทำงบประมาณขาดดุลได้น้อยกว่าประเทศที่มีระดับหนี้สาธารณะต่ำกว่าร้อยละ 60 ของ GDP เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ารัฐบาลในประเทศต่างๆ เหล่านี้ก็ไม่ได้มีอิสระหรือมีอำนาจอย่างเต็มที่ในการจัดทำงบประมาณขาดดุล แต่ทั้งนี้ก็มีได้หมายความว่า การแยกอำนาจในการกำหนดขนาดของการขาดดุลจากฝ่ายบริหารนั้นจะเป็นการดึงอำนาจออกไปจากระบบประชาธิปไตย เพราะฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งนั้นก็ยังมีอำนาจเต็มที่ในการเป็นผู้กำหนดขนาดของงบประมาณ (ภายใต้กรอบที่กำหนด) ทั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย รวมถึงยังเป็นผู้ทำหน้าที่จัดสรรงบประมาณของประเทศ

สำหรับประเทศไทย ภายใต้ (ร่าง) พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ ก็กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกำกับนโยบายการคลัง (FPC) ออกมาเช่นเดียวกัน แต่เมื่อพิจารณาแล้วพบว่ามีความแตกต่างจากหลักการของ FPC ที่ถูกนำเสนอจากนักเศรษฐศาสตร์ต่างๆ (อาทิ Eichengreen et al. (1999)) ที่กำหนดให้ FPC ควรมีความเป็นอิสระจากรัฐบาล โดย (ร่าง) พ.ร.บ.การเงินการคลังของรัฐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการคลังประกอบด้วย รัฐมนตรีเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงินการคลังอีกจำนวนไม่น้อยกว่าสามคนแต่ไม่เกินห้าคน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการ ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณและผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ



ศก.ดร.ศาสตรา สุตสวัสดิ์

รองคณบดีฝ่ายบริหาร  
คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ นิติ  
www.econ.nida.ac.th  
sasatra.blogspot.com

เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้ช่วย  
เลขานุการ

หาก พ.ร.บ.การเงินการคลังออกมาตามฉบับร่างจริง คณะกรรมการส่วนใหญ่ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามา จะมาจากตัวแทนหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ที่ทำงานสนับสนุนฝ่ายบริหาร ซึ่งค่อนข้างขาดความเป็นอิสระจากรัฐบาล ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่คาดหวังได้ยากว่า FPC ของประเทศไทยจะสามารถทำหน้าที่ได้เป็นอย่างดีและเป็นอิสระ และทำหน้าที่ดูแลให้การคลังของประเทศเป็นอย่างดี มีความรับผิดชอบและยั่งยืนในระยะยาว อย่างที่หน่วยงานในลักษณะนี้ควรจะเป็น

ภายใต้กระแสการปฏิรูปที่กำลังลุกโชติช่วงในช่วงเวลานี้ หนึ่งในเรื่องการปรับปรุงปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลัง (Fiscal institutions) ควรได้แก่ การแยกอำนาจในการกำหนดขนาดของการจัดทำงบประมาณขาดดุล ออกจากฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญจำเป็น และควรได้รับการผลักดันให้เกิดขึ้น เพื่อช่วยให้การดำเนินนโยบายทางการคลังของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีความรับผิดชอบ (ทั้งต่อคนในยุคปัจจุบันและในยุคอนาคต) และยั่งยืนมากขึ้น ■

อ้างอิง :

Eichengreen Barry, Hausmann, Ricardo, and Von Hagen, Jurgen, 1999, "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council," *Open Economies Review*, Vol. 10, pp. 415-442.