

# วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2522\*

## 1. ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายประจำปีของรัฐบาล เอกสารงบประมาณประจำปีจะกำหนดยอดรายจ่ายรวม และแสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการประกอบกิจกรรมต่างๆของรัฐบาล การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่กิจกรรมต่างๆแตกต่างกันอย่างไรบ้าง และสอดคล้องกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นหรือไม่

แต่ในการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องมีเงินทุนสำหรับการใช้จ่าย เอกสารงบประมาณจึงไม่เพียงแต่ระบุยอดรายจ่ายรวมและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเท่านั้น หากทว่ายังแสดงวิธีการหาเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายอีกด้วย ตามบทบัญญัติในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 รายจ่ายของรัฐบาลจักต้องเท่ากับรายรับของรัฐบาล (Government Receipt) เสมอ นั่นคือ งบประมาณแผ่นดินจักต้องสมดุลเสมอ ความสมดุลของงบประมาณแผ่นดินตามนัยดังกล่าวนี้เป็นความสมดุลทางบัญชี หากให้ความสมดุลตามนัยของเศรษฐศาสตร์ไม่ รายรับของรัฐบาลประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (Government Revenue) และรายรับประเภทเงินกู้ (Public Debt) รายรับประเภทรายได้ประกอบด้วยรายได้จากการเก็บภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่นๆ ในบางปี เมื่อรายรับประเภทรายได้และรายรับประเภทเงินกู้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย รัฐบาลก็นำเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายอีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รายละเอียดในเอกสารงบประมาณแสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ 2 ประเภท คือ เครื่องมือของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy) และเครื่องมือของนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะ (Debt Management Policy) การเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจทั้งสองประเภทดังที่ย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างสำคัญ และสะท้อนให้เห็นแนวนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญของรัฐบาลด้วย ด้วยเหตุนี้เอง ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภาจึงมีผลเสมือนหนึ่งการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยมารยาททางการเมือง รัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่ง หรือไม่ก็ใช้วิธีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่

\* เนื้อหาส่วนหนึ่งของเรื่องนี้ เดิมตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 18, 19 และ 21 สิงหาคม 2521

ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ นักเศรษฐศาสตร์มักจะพิจารณาจากแง่มุมของเป้าหมายต่างๆ ที่กำหนดขึ้น และเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่มักจะใช้เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ ได้แก่

- (ก) เป้าหมายการจัดสรรทรัพยากร
- (ข) เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ
- (ค) เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- (ง) เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ

โดยเหตุที่เป้าหมายต่างๆ เหล่านี้มักจะมี ความขัดแย้งกัน กล่าวคือ ความพยายามที่จะดำเนินการ เพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใด อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอื่น ๆ มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น ความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาการขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศด้วยการประกาศขึ้นอัตราอากรขาเข้าที่เรียกเก็บจากสินค้าที่นำเข้า 141 ประเภท เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2521 แม้จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้บ้าง แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือ แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมีมากขึ้น

ดังนั้น งบประมาณที่ดีจึงไม่เพียงแต่จะแตกต่างกันไปตามความคิดเห็นของแต่ละบุคคลเท่านั้น หากทว่ายังแตกต่างกันไปตามเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่ใช้พิจารณาอีกด้วย งบประมาณที่ดีในแง่ของเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอาจจะมิใช่งบประมาณที่ดีในแง่ของเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติก็ได้

## 2. งบประมาณประจำปี 2522 กับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจใดๆ มีขั้นตอนในการดำเนินงานที่สำคัญอย่างน้อย 4 ขั้นตอน คือ

(1) การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ และกำหนดมูลค่าของเป้าหมายที่เลือก เช่น เมื่อรัฐบาลเลือกเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ รัฐบาลควรจะต้องกำหนดมูลค่าของเป้าหมายให้ชัดเจนว่า ต้องการให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใด เป็นต้น

(2) การพิจารณาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่างๆ ที่เลือก และจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเหล่านั้น

(3) การเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจและการพิจารณาความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย (Jan Tinbergen 1965) เพื่อให้มีหลักประกันว่า จำนวนเครื่องมือที่เลือกใช้นั้นมีมากพอแก่การดำเนินการให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายต่างๆ ได้ครบทุกเป้าหมาย

(4) การกำหนดมูลค่าของเครื่องมือเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ตามมูลค่าที่กำหนดขึ้น ในการดำเนินการในขั้นตอนนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำเป็นต้องมีความรู้ความ

เข้าใจกลไกการทำงานต่างๆของระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์เชิงโครงสร้าง (Structural Relationship) ระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมาย

การจัดทำแผนการใช้จ่ายและแผนการหาเงินของรัฐบาลตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณก็ดูคือการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ควรจะเริ่มต้นด้วยการเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลควรจะกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า ต้องการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอะไรบ้าง มิฉะนั้นการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับจะเป็นไปอย่างไรทางเสียและไม่เป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจเท่าที่ควร

ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2522 รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายและจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน ซึ่งนับเป็นลักษณะเด่นของงบประมาณดังกล่าวนี้ เพราะแต่เดิมนั้น แม้รัฐบาลชุดต่างๆจะระบุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไว้โดยค่อนข้างบ้าง ไม่เด่นชัดบ้าง แต่ก็มีได้มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆที่เลือกแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาคำแถลงประกอบงบประมาณประจำปี 2522 ซึ่งนายกรัฐมนตรีเสนอต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2521 เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้เลือกเป้าหมายไว้อย่างน้อย 3 เป้าหมาย และจัดลำดับความสำคัญไว้ดังนี้ คือ

(1) เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังที่ได้แถลงไว้ความตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลทราบดีว่า การใช้จ่ายเงินของชาตินั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไปและฐานะการคลังของประเทศด้วย ดังนั้น รัฐบาลนี้จึงถือว่า การรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นนโยบายการคลังที่สำคัญยิ่ง และได้ยึดถือนโยบายดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณประจำปี 2522”

(2) เป้าหมายการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ ดังที่ได้แถลงไว้ความตอนหนึ่งว่า “ข้าพเจ้าและรัฐมนตรีร่วมคณะทุกคนก็ถือว่าเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของรัฐบาลนี้ที่จะต้องวางรากฐานของความเจริญก้าวหน้าของชาติในอนาคตในทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2522 นี้ รัฐบาลจึงได้ตั้งรายจ่ายในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ และรายจ่ายตามโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ....”

(3) เป้าหมายการพัฒนาชนบท ดังที่ได้แถลงไว้ความตอนหนึ่งว่า “รัฐบาลนี้มีความเชื่อมั่นว่า การพัฒนาชนบทเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นการพัฒนาในระดับตำบลและหมู่บ้าน”

แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 จะได้ระบุเป้าหมายและจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน กระนั้นก็ตาม ยังมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* คำว่า “เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” ตามที่ปรากฏในคำแถลงประกอบงบประมาณประจำปี 2522 นั้น ยังสื่อความหมายไม่สู้ชัดเจน เพราะการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์มีได้ออย่างน้อย 2 นัย คือ การรักษาเสถียรภาพของราคา (Price Stability) ประการหนึ่ง และการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) อีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทย เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เลือกนั้น หมายถึงการรักษาเสถียรภาพของราคา และรัฐบาลยังไม่มีเป้าหมายที่เด่นชัดในการแก้ปัญหาการว่างงานโดยทั่วไป และการว่างงานในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะ

*ประการที่สอง* แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 กำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไว้แน่นอน แต่ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก็คือ มิได้มีการระบุมูลค่าของเป้าหมายไว้ได้โดยชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผลของการใช้งบประมาณดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ เราอาจถือเอามูลค่าตัวเลขเฉลี่ยของเป้าหมายต่างๆ ที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้ ในกรณีของเป้าหมายเสถียรภาพของราคา แผนฯ ดังกล่าวระบุไว้ว่า จะพยายามมิให้อัตราเงินเฟ้อสูงเกินกว่าปีละ 6%

### 3. รัฐบาลกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจเพื่อใคร

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยล้วนแต่กล่าวอ้างว่า ต้องการดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า ผลของการดำเนินนโยบายมักจะเดินสวนทางกับเป้าหมายที่ระบุไว้ ดังนั้น ในการประเมินการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เราจำเป็นต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างนโยบายที่ประกาศ (Nominal Policy) กับนโยบายที่แท้จริง (Real Policy) เพราะมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า นโยบายที่ประกาศต่อสาธารณชนนั้นมิใช่เจตจำนงที่แท้จริงของผู้บริหารนโยบายดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินนโยบายจึงก่อให้เกิดผลผลิตที่ไม่ตรงตามแนวนโยบายที่ประกาศไว้ ตัวอย่างของความข้อนี้นี้มีอยู่มากมาย อาทิเช่น ในขณะที่รัฐบาลบางยุคบางสมัยมีนโยบายการปฏิรูปที่ดิน แต่การจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินนโยบายดังกล่าวกลับมีเพียงน้อยนิด เป็นต้น

หากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รัฐบาลจำเป็นต้องล่วงรู้ความต้องการของประชาชน เพราะสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในทรรศนะของรัฐบาลอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงก็ได้ ดังนั้น ระบอบการปกครองจะต้องมีกลไกที่ช่วยให้ประชาชนมีโอกาสเปิดเผยความต้องการ มิฉะนั้นแล้ว การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจย่อมยากที่จะสนองความต้องการและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้

ในระบอบการปกครองเผด็จการ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับคุณธรรมและเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้มีอำนาจเผด็จการ ในระบอบการปกครองดังกล่าว การกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและการเลือกใช้เครื่องมือ

เพื่อเป้าหมายเหล่านั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจส่วนบุคคลของผู้มีอำนาจเผด็จการและสมัครพรรคพวก โดยที่ไม่มีกลไกที่จะให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายต่างๆจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง ภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ ช่องว่างระหว่างประชาชนกับผู้มีอำนาจเผด็จการนับวันยิ่งจะกว้างขึ้น สังคมใดก็ตาม หากขาดกลไกที่จะช่วยปิดช่องว่างระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง สังคมนั้นย่อมไม่มีเสถียรภาพ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ใช้ความรุนแรง

ตรงกันข้าม ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่แท้จริง การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลได้ล่วงรู้ความต้องการและปัญหาของประชาชน รัฐบาลใดก็ตามที่ไม่ดำเนินนโยบายในทางที่ก่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ย่อมยากที่จะชนะการเลือกตั้งจนสามารถมีเสียงข้างมากในการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาครั้งต่อไปได้ การกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและการเลือกใช้มาตรการต่างๆจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งส่วนใหญ่

ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายหรือในการกระทำการต่างๆ นักเศรษฐศาสตร์มักจะใช้วิธีการวิเคราะห์ที่แตกต่างกันอย่างน้อย 3 แนวทาง คือ<sup>1</sup>

**แนวทางที่หนึ่ง** นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีข้อสมมติว่า คณะบุคคลที่รวมตัวกันเป็นรัฐบาลนั้นล้วนแล้วแต่เป็นปัจเจกชน มีความเห็นแก่ตัวไม่แตกต่างจากมนุษย์ทั้งหลายทั้งปวง การกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่ดี การเลือกใช้มาตรการต่างๆที่ดี และการดำเนินนโยบายต่างๆที่ดี มักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สุขส่วนรวม นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มักจะมีความเห็นว่า การที่นโยบายการคลังและนโยบายอื่น ๆ มีลักษณะดังที่เป็นอยู่เช่นทุกวันนี้ ก็เพราะนโยบายดังกล่าวสอดคล้องและเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่เป็นรัฐบาลหรือสมัครพรรคพวกของรัฐบาล การวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลจึงอาศัยวิธีการที่ไม่แตกต่างจากการวิเคราะห์พฤติกรรมของผู้บริโภคโดยทั่วไป เพราะคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลก็เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic Man) ที่ต้องการอรรถประโยชน์สูงสุด (Utility Maximization) เช่นเดียวกับสัตว์เศรษฐกิจทั้งหลาย

**แนวทางที่สอง** นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีข้อสมมติว่า กลุ่มบุคคลที่เป็นรัฐบาลเป็นผู้ที่เสียสละเพื่อสังคมโดยส่วนรวม การดำเนินนโยบายต่างๆก็เพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ (Social Welfare Maximization) หากรัฐบาลยังคงต้องการอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด หากรัฐบาลไม่ดำเนินการเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว ย่อมมิได้รับการสนับสนุนจากประชาชนให้มีอำนาจในการบริหารต่อไป การเปลี่ยนแปลงคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลก็จะเกิดขึ้น ทั้งนี้อาจเกิดจากกลไกของการเลือกตั้ง

<sup>1</sup>บทสรุปในเรื่องนี้ ดูอาทิเช่น เมธี ครอบแก้ว (2517)

หากสังคมนั้นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเกิดจากการใช้กำลังขู่แย่งอำนาจหากสังคมนั้นมีการปกครองระบอบเผด็จการ

*แนวที่สาม* นักเศรษฐศาสตร์บางคนมีความเห็นว่า การวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลตามแนวทางทั้งสองที่กล่าวข้างต้นเป็นการวิเคราะห์ที่มองคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลในแง่ร้ายจนเกินไป (แนวทางที่หนึ่ง) หรือแง่ดีจนเกินไป (แนวทางที่สอง) จึงเสนอแนวการวิเคราะห์ว่า พฤติกรรมของรัฐบาลเกิดจากความพยายามในการประนีประนอมผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ในฐานะปुरुชนที่ยังมีกิเลสตัณหา คณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลย่อมต้องการผลประโยชน์ส่วนตัวให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่การดำเนินนโยบายต่างๆเพื่อสนองผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียว นั้น อาจเป็นเหตุให้สูญเสียอำนาจในการบริหารได้ ดังนั้น จึงต้องดำเนินนโยบายบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมด้วย<sup>2</sup>

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า งบประมาณประจำปี 2522 เป็นงบประมาณที่มุ่งรักษาเสถียรภาพของราคา เหตุใดรัฐบาลจึงให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคาเป็นอันดับหนึ่ง และเป้าหมายดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เพียงใด

ในการสัมมนาเรื่อง “งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2522” ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2521 ผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวนไม่น้อยตั้งข้อสังเกตว่า ทำไมรัฐบาลจึงมิได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นอันดับที่หนึ่ง ทั้งๆที่ปัญหาความไม่เป็นธรรมต่างๆที่เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจทุกวันนี้กำลังกลายเป็นปัญหาร้ายแรงที่นับวันยากแก่การเยียวยาแก้ไขมากขึ้นทุกที และทั้งๆที่ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำนวนมากในด้านการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในประเทศ แต่กลับมิได้สนใจแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเท่าที่ควร นโยบายดังกล่าวนี้จึงทำให้ความพยายามในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

การรักษาเสถียรภาพของราคานั้นเป็นเพียงเป้าหมายระยะสั้น เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวย่อมอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้ อย่างไรก็ตาม ข้อที่พึงสังเกตก็คือ ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยนั้นส่วนใหญ่แล้วมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากภาวะ

---

<sup>2</sup> ตัวอย่างของการวิเคราะห์ในแนวนี้ ได้แก่ ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ที่พยายามอธิบายพฤติกรรมของรัฐบาล โดยมีข้อสมมติว่า รัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย มีจุดมุ่งหมายในการดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ (Vote Gains Maximization) เพื่อจะได้มีเสียงข้างมากในรัฐสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดู Downs (1957)

เศรษฐกิจในต่างประเทศ (imported inflation) (อัมมาร สยามวาลา 2521 : 72-120 และ Siamwala 1978) เช่น การขึ้นราคาน้ำมันดิบของกลุ่ม OPEC ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิต (Cost-Push Inflation) ที่เกิดขึ้นในประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งส่งผลถึงราคาสินค้าเข้ารายการสำคัญของไทย เป็นต้น ส่วนปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากสาเหตุภายในประเทศมักจะเกิดจากสภาพเงินเฟ้อ ซึ่งกระทบกระเทือนต่อการผลิตในภาคเกษตรกรรมอย่างสำคัญ ในขณะที่ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่กำลังผ่อนคลายความรุนแรงลง ประกอบกับความเป็นไปได้ที่ประเทศกลุ่ม OPEC จะขึ้นราคาน้ำมันดิบשובราวดังที่เกิดขึ้นในปี 2516-2517 มีอยู่น้อยมาก นอกจากนี้ สภาพดินฟ้าอากาศในปัจจุบันก็มีแนวโน้มดีกว่าที่เป็นอยู่ในปี 2520 เป็นอันมาก รัฐบาลจึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องห่วงใยปัญหาเสถียรภาพของราคาจนถึงกับกำหนดให้เป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่งเช่นนี้

ในกรณีตรงกันข้าม เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ เป็นเป้าหมายที่ระบบเศรษฐกิจว่าจะบรรลุได้ ก็ต้องกินระยะเวลายาวนาน และเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลชุดต่างๆ ก็ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายดังกล่าวนี้ในอันดับท้ายๆ ด้วยเหตุดังนั้น จึงมีผลงานวิจัยเป็นอันมากที่พบว่า หลังจากที่รัฐบาลใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนนับวันมีแต่จะมากขึ้น ถ้าหากรัฐบาลยังไม่ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาได้อย่างจริงจัง ในที่สุดแล้ว ความร้ายแรงของปัญหาดังกล่าวนี้จะรุนแรงร้ายที่ทำให้ความขัดแย้งภายในสังคมเพิ่มระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคาเป็นอันดับที่หนึ่งนั้น อาจเป็นเพราะว่า สารสนเทศที่มีอยู่นั้นชวนให้เข้าใจว่า ปัญหาเงินเฟ้อเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในปัจจุบัน หรือไม่ก็เป็นเพราะว่า ประสบการณ์ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายชี้ให้เห็นว่า งบประมาณที่มุ่งป้องกันและแก้ปัญหาเงินเฟ้อในปีที่มีการเลือกตั้งนั้นเป็นปัจจัยหนึ่งที่ช่วยให้รัฐบาลได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การเลือกเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องของวิจรรณญาณส่วนบุคคล และเราขอไม่สามารถพิสูจน์โดยอาศัยประจักษ์พยานข้อเท็จจริงให้เห็นโดยปราศจากข้อกังขาว่า เป้าหมายเสถียรภาพของราคาดีกว่าหรือเลวกว่าเป้าหมายการกระจายรายได้ประชาชาติ ถ้าหากจะถามว่า งบประมาณที่จัดทำขึ้นโดยยึดเป้าหมายเสถียรภาพของราคาเป็นพื้นฐานนั้นจะสามารถสนองความต้องการและแก้ปัญหาของประชาชนส่วนใหญ่ได้หรือไม่ ก็คงจะไม่มีใครตอบได้ เว้นเสียแต่ว่า ระบอบการเมืองการปกครองจะมีกลไกที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเปิดเผยความต้องการได้

#### 4. งบประมาณประจำปี 2522 กับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2522 มียอดรวม 92,000 ล้านบาท นับเป็นงบประมาณรายจ่ายที่มียอดรายจ่ายสูงเป็นประวัติการณ์ แต่การที่งบประมาณมียอดรายจ่ายสูงเป็นประวัติการณ์นั้นในตัวของมันเองมิใช่เรื่องเสียเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่เลือก

การที่งบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีสำหรับประเทศด้อยพัฒนาเช่นประเทศไทยมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีอยู่เป็นอันมาก และรัฐบาลก็มีบทบาทสำคัญในการนี้ กระนั้นก็ตาม ข้อโจมตีงบประมาณรายจ่ายที่มียอดรายจ่ายเพิ่มขึ้นนั้นก็ยังเป็นข้อโจมตีที่มีเหตุผล ทั้งนี้เนื่องจากว่า การรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงมีอยู่อย่างมหาศาล ทำให้งบประมาณรายจ่ายมียอดรวมสูงเกินกว่าที่ควร หากรัฐบาลมุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐบาลอย่างจริงจัง ถึงจะมีความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพียงใด งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้นก็จะมียอดรวมไม่สูงมากเช่นกัน

แม้ว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี 2522 จะมียอดรวมสูงเป็นประวัติการณ์ แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายในปีนี้มีเพียง 13.6% ซึ่งต่ำกว่างบประมาณประจำปี 2521 (17.7%) แต่ยังคงสูงกว่างบประมาณประจำปี 2520 (9.8%) แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้แสดงความพยายามที่จะใช้งบประมาณประจำปี 2522 เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาอยู่บ้าง

อย่างไรก็ตาม งบประมาณประจำปี 2522 เป็นงบประมาณขาดดุล เพราะตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ 92,000 ล้านบาท แต่ประมาณการรายได้มีเพียง 72,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) ส่วนขาดดุลของงบประมาณจึงเท่ากับ 20,000 ล้านบาท ในขณะที่ส่วนขาดดุลของงบประมาณประจำปี 2521 มีเพียง 19,000 ล้านบาทเท่านั้น การที่งบประมาณประจำปี 2522 เป็นงบประมาณขาดดุลที่มียอดรายจ่ายและส่วนขาดดุลของงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อน หากการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามที่ประมาณการไว้ งบประมาณดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ (Inflationary Effect) โดยมีพิกัดองสงสัย แต่แรงกดดันดังกล่าวนี้จะมีอย่างน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญอย่างน้อย 3 ปัจจัย คือ

- (ก) วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ
- (ข) อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต
- (ค) ปัจจัยภายนอกประเทศ

ในการวิเคราะห์ขั้นต้นนี้ เราจะสมมติว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินในปีงบประมาณ 2522 เต็มตามงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ และสามารถหารายรับเต็มตามจำนวนและองค์ประกอบที่



ประมาณการขึ้น หลังจากนั้นจึงจะมาพิจารณาว่า ข้อสมมติข้างต้นนี้มีความสมจริงเพียงใด และความไม่สมจริงของข้อสมมติจะมีผลบิดเบือนข้อสรุปจากการวิเคราะห์หรือไม่

### (ก) วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ

ดังได้กล่าวแล้วว่า งบประมาณประจำปี 2522 มีส่วนขาดดุลถึง 20,000 ล้านบาท จากข้อมูลในตารางที่ 1 เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยวิธีการก่อนนี้สาธารณะและด้วยการนำเงินคงคลังออกมาใช้ ตามปกติ งบประมาณที่มียอดรายจ่ายสูงกว่าเดิม และมีส่วนขาดดุลมากกว่าเดิมย่อมทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณเงินจะเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณที่เลือกใช้ เพราะการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ย่อมทำให้การเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจแตกต่างกัน กล่าวคือ

(1) การชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการพิมพ์ธนบัตรใหม่ออกมาใช้ก็ดี ด้วยการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยก็ดี หรือด้วยการนำเงินคงคลังออกมาใช้ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นวิธีการที่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณทั้งสามวิธีนี้เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมากที่สุด และผลทวีคูณ (Multiplier Effect) ของการใช้งบประมาณขาดดุลที่อาศัยวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลด้วยวิธีการทั้งสามนี้จะมีมากไม่แตกต่างกัน ดังนั้น การใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคา หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้งบประมาณขาดดุลแล้ว ก็ควรที่จะหลีกเลี่ยงการใช้วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณทั้งสามวิธีที่กล่าวมานี้

(2) การชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการกู้เงินจากสถาบันการเงินที่สามารถสร้างเครดิต โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์ เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมากที่สุด แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่า ในขณะที่ให้เงินกู้แก่รัฐบาลนั้น ธนาคารพาณิชย์มีเงินสำรองส่วนเกิน (Excess Reserve) หรือไม่ ถ้าหากเงินที่รัฐบาลกู้ขึ้นนั้นยังน้อยกว่าเงินสำรองส่วนเกินที่ธนาคารพาณิชย์ถืออยู่ ธนาคารพาณิชย์ย่อมสามารถให้เงินกู้แก่รัฐบาลด้วยการซื้อพันธบัตรหรือหลักทรัพย์ต่างๆ ของรัฐบาลได้โดยมิจำเป็นต้องลดการให้เครดิต และเมื่อรัฐบาลนำเงินกู้นั้นไปใช้จ่าย ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจย่อมเพิ่มขึ้น ในกรณีตรงกันข้าม หากธนาคารพาณิชย์ให้เงินกู้แก่รัฐบาลในขณะที่ไม่มีเงินสำรองส่วนเกิน ธนาคารพาณิชย์จำเป็นต้องลดการให้เครดิต เพื่อให้มีเงินสำรองเต็มตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดเป็นอย่างน้อย การลดการให้เครดิตของธนาคารพาณิชย์ย่อมมีผลในการลดปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ แต่เมื่อรัฐบาลนำเงินกู้นั้นไปใช้จ่าย ปริมาณเงินย่อมจะเพิ่มขึ้น โดยที่ปริมาณเงินส่วนที่ลดลงกับปริมาณเงินส่วนที่เพิ่มขึ้นนี้อาจจะหักกลบลบกันไปหรือไม่ก็ได้

(3) การชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณด้วยการกู้เงินจากประชาชนที่มีใช้สถาบันการเงิน เป็นวิธีการที่ก่อให้เกิดแรงกดดันของเงินเฟ้อที่น้อยที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ถ้าหากประชาชนให้เงินกู้แก่รัฐบาล ด้วยการลดการบริโภค

จากข้อมูลในตารางที่ 1 เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณประจำปี 2522 ด้วยการกู้เงินภายในประเทศ 16,700 ล้านบาท และนำเงินคงคลังออกมาใช้ 3,300 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณประจำปี 2521 แล้ว มีข้อที่พึงสังเกตอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* รัฐบาลพยายามลดการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย เนื่องจากตระหนักดีว่า การหาเงินด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของราคา ดังจะเห็นได้ว่า การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยในปีงบประมาณ 2522 มีเพียง 7,600 ล้านบาท เทียบกับ 8,600 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2521 (ดูตารางที่ 1) ความพยายามดังกล่าวนี้ นับเป็นเรื่องที่ควรแก่การสรรเสริญ แต่กระนั้นก็ตาม เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยลดลงจากปีงบประมาณ 2521 เพียง 1,000 ล้านบาท แต่การนำเงินคงคลังออกมาใช้กลับเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2521 ถึง 1,100 ล้านบาท (3,300 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 เทียบกับ 2,200 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2521) เมื่อพิจารณาในแง่นี้ หากการใช้จ่ายและการหารายรับของรัฐบาลเป็นไปตามที่ประมาณการไว้ งบประมาณประจำปี 2522 จะก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อไม่แตกต่างไปจากงบประมาณประจำปี 2521 มากนัก

*ประการที่สอง* แม้ว่า การกู้เงินจากภาคเอกชน (ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และประชาชนโดยทั่วไป) ในปีงบประมาณ 2522 จะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2521 ก็ตาม (54.5% เทียบกับ 48.8%) แต่ยอดรวมของเงินกู้จากภาคเอกชนเพิ่มขึ้น 9,100 ล้านบาท เทียบกับ 8,200 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2521)

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดจนถึงบัดนี้ เราอาจสรุปได้ว่า ความพยายามของรัฐบาลที่จะใช้งบประมาณประจำปี 2522 ในการรักษาเสถียรภาพของราคามีได้มีมากเป็นพิเศษจนสามารถกล่าวได้ว่า แตกต่างไปจากงบประมาณปีก่อนๆ เพราะเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณประจำปี 2521 แล้ว เราจะเห็นได้โดยชัดเจนว่า ไม่เพียงแต่งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2522 จะสูงกว่าปีงบประมาณ 2521 เท่านั้น หากทว่าส่วนขาดดุลของงบประมาณก็ยังมีมากกว่า และมีได้หลีกเลี่ยงการใช้วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณที่ก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมากดังเช่นการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย และการนำเงินคงคลังมาใช้อีกด้วย

#### (ข) อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต

แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 จะมีผลทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อจะมีไม่มากเท่าที่คาดหรือไม่มีเลย หากปริมาณผลผลิต

เพิ่มขึ้นอย่างได้สัดส่วนกัน ในกรณีตรงกันข้าม หากปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อย่อมมีมากขึ้น

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในทางปฏิบัตินั้น ได้มีการปรึกษารื้อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการกำหนดยอดงบประมาณรายจ่าย เพื่อมิให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นมากเกินไป และในการพิจารณาเรื่องนี้ได้อาศัยสูตรหรือหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ (เริงชัย มະระกานนท์ 2521)

$$g_m = g_y + g_p + g_{mt}$$

ในที่นี้

- $g_m$  = อัตราการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินในความหมายอย่างแคบ ( $M_1$ )
- $g_y$  = อัตราการเปลี่ยนแปลงของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติตามราคาคงที่ (Real GNP)
- $g_p$  = อัตราการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาสินค้า หรืออัตราเงินเฟ้อ
- $g_{mt}$  = อัตราการเปลี่ยนแปลงของการรู้จักใช้เงินตรา (monetization)

การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจต่าง ๆ ในการรักษาเสถียรภาพของราคา จะมุ่งไปในการระมัดระวังมิให้ส่วนแตกต่างระหว่างอัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงินกับอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเกินกว่า 5-7% หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ พยายามทำให้

$$g_m - g_y \leq 5 - 7\%$$

หลักปฏิบัติ (Rule of Thumb) ดังกล่าวนี้ ได้รับอิทธิพลจากทฤษฎีปริมาณเงิน (Quantity Theory of Money)<sup>3</sup> จากสมการข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่า หากอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต

<sup>3</sup> จากทฤษฎีปริมาณเงิน  $MV = PY$  ในที่นี้  $M$  คือ ปริมาณเงิน  $V$  คือ อัตราการหมุนเวียนของเงิน  $P$  คือ ระดับราคาสินค้า และ  $Y$  คือ ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติคำนวณตามราคาคงที่ หากเราเขียนเสียใหม่เป็น  $M = KPY$  ดังนั้น

$$g_m = g_k + g_p + g_y$$

ในที่นี้  $g_m$  คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของปริมาณเงิน  $g_k$  คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของส่วนกลับของอัตราการหมุนเวียนของเงิน  $g_p$  คือ อัตราเงินเฟ้อ และ  $g_y$  คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิต หากสมมติให้  $g_k = 0$  และ  $g_p = 5\%$  ดังนั้น  $g_m - g_y = 5\%$

ไม่ว่าหลักปฏิบัติดังกล่าวนี้จะมีข้อสนับสนุนทางทฤษฎีมากน้อยเพียงใด แต่ข้อเท็จจริงก็มีอยู่ว่า ในจำนวน 17 ปีระหว่างปี 2504-2520 มีเพียง 5 ปีเท่านั้นที่อัตราเงินเฟ้อสูงกว่า 4% อย่างไรก็ตาม หลักปฏิบัติดังกล่าวนี้มีข้อสมมติที่สำคัญว่า อัตราการหมุนเวียนของเงิน ( $V$ ) มีค่าคงตัว และเป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา  $V$  มีค่าไม่คงตัว ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2521)*

หรืออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงมากพอที่จะสนองตอบความต้องการภายในประเทศแล้ว อัตราเงินเฟ้อหรืออัตราการเพิ่มขึ้นของราคาจะมีไม่มากหรือไม่มีเลย

ในปี 2520 อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตหรืออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่ากับ 6.2% ทั้งๆที่ผลผลิตทางด้านเกษตรกรรมลดลงจากปี 2519 (ประมาณ -1%) อันเนื่องจากสภาพฝนแล้ง การที่ผลผลิตทางด้านเกษตรในปี 2520 ลดลงนั้นนับเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้อัตราเงินเฟ้อสูงถึง 8.4% (คำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพมหานคร) อย่างไรก็ตาม โดยที่สภาพดินฟ้าอากาศในฤดูการผลิต 2521 ดีขึ้น แม้ว่าจะเกิดอุทกภัยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือในเดือนสิงหาคม แต่ผลเสียหายที่เกิดขึ้นในภาคเกษตรกรรมคงมีไม่สู้มากนัก ถ้าหากสภาพฝนแล้งไม่เกิดขึ้นในปี 2522 เป็นที่คาดกันว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตจะอยู่ในเกณฑ์ 7% (ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4) หรือมากกว่านั้น หากอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเป็นไปตามที่คาดนี้ การเพิ่มขึ้นของผลผลิตจะช่วยลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลได้ ไม่มากนัก

#### ค. ปัจจัยภายนอกประเทศ

ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิด (Open Economy) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นระบบเศรษฐกิจที่ภาคเศรษฐกิจระหว่างประเทศมีความสำคัญค่อนข้างมาก ดังจะเห็นได้ว่ามูลค่าของการค้าระหว่างประเทศของไทยนั้น คิดเป็นร้อยละ 20-25 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ การที่ระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดนั้น ในด้านหนึ่ง กลไกของการค้าระหว่างประเทศมีบทบาทในการทำหน้าที่เป็นตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizer) ซึ่งมีส่วนช่วยให้ผลทวีคูณทางการคลัง (Fiscal Multipliers) มีค่าน้อยลงเมื่อเทียบกับกรณีของระบบเศรษฐกิจแบบปิด (Closed Economy) แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น หากเกิดการแปรปรวนหรือเกิดวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศ การแปรปรวนหรือวิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างหลีกเลี่ยงเกือบมิได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้งบประมาณแผ่นดินที่มีต่อเสถียรภาพของราคาจำเป็นต้องพิจารณาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและประเทศอุตสาหกรรมที่มีการติดต่อสัมพันธ์กับเศรษฐกิจไทย อย่างไรก็ตาม การพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในอนาคตเป็นเรื่องยากลำบากและมีโอกาสผิดพลาดได้ง่าย เนื่องจากสถานะความไม่แน่นอนมีอยู่เป็นอันมาก

ตามแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ปัจจัยภายนอกประเทศที่จะก่อผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาในประเทศไทยซึ่งควรแก่การพิจารณามีอยู่ 4 ปัจจัยเป็นอย่างน้อย กล่าวคือ

*ประการแรก* การผลิตในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่แล้วอยู่ในระยะฟื้นตัวทางเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านี้ก่อนคลายความรุนแรงลง หากแนวโน้มยังคงเป็นอยู่เช่นนี้ การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอุตสาหกรรมที่เป็นสินค้าเข้าของไทยจึงไม่ก่อแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยมากเท่ากับที่เกิดขึ้นในปี 2515-2517 แต่กระนั้นก็ตาม แรงกดดันดังกล่าวนี้ยังคงมีอยู่ สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาสินค้าเข้า ซึ่งมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปี 2518 กลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยตั้งแต่ปลายปี 2520<sup>4</sup>

*ประการที่สอง* การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบ ย่อมมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาในประเทศไทยอย่างสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากพลังงานที่ใช้ในประเทศไทยประมาณ 80-85% เป็นพลังงานที่มาจากน้ำมัน ในขณะที่ประเทศกลุ่ม OPEC พยายามที่จะตรึงราคาน้ำมันดิบไว้ และหากจะมีการขึ้นราคาน้ำมันดิบอีกครั้งหนึ่งในปี 2522 อัตราการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบคงจะไม่เกิน 5% เพราะสมาชิกกลุ่มประเทศ OPEC บางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งซาอุดีอาระเบีย พยายามสกัดทานการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ประกอบกับน้ำมันจากทะเลเหนือเริ่มออกสู่ตลาดในปริมาณมากขึ้น จนประเทศกลุ่มอาหรับต้องหันมาใช้น้ำมันเป็นอาวุธทางการเมืองระหว่างประเทศอีกครั้งหนึ่ง การเปลี่ยนแปลงราคาน้ำมันดิบในปี 2522 คงจะมีไม่มากนัก ซึ่งทำให้ความพยายามของรัฐบาลไทยในการรักษาเสถียรภาพของราคามีประสิทธิผลมากขึ้น แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การขึ้นราคาน้ำมันดิบมิได้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาในประเทศไทย ผลกระทบนั้นมีอยู่โดยมีต้องสงสัย แต่จะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในการควบคุมราคาน้ำมัน ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลใช้วิธีการตรึงราคาน้ำมัน ด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่บริษัทผู้ผลิตน้ำมัน เพื่อให้สามารถขายน้ำมันในราคาถูกลงได้ แนวนโยบายดังกล่าวนี้ แม้จะช่วยตรึงราคาน้ำมันและราคาสินค้าอื่นๆ ได้ แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นจะมีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

*ประการที่สาม* การขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะช่วยลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ เพราะมีส่วนช่วยระบายเงินออกนอกประเทศ ซึ่งทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลดน้อยลง ในปี 2520 ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของไทยขาดดุลประมาณ 7,538 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันดำเนินการแก้ไขด้วยการห้ามนำสินค้าฟุ่มเฟือย 18 รายการเข้าประเทศ

<sup>4</sup> จากสถิติของธนาคารแห่งประเทศไทย อัตราการเพิ่มขึ้นของดัชนีราคาสินค้าเข้าระหว่างปี 2515-2520 เป็นดังนี้ (ราคาปี 2501 เท่ากับ 100)

ปี 2515	5.6%	ปี 2518	11.5%
ปี 2516	16.7%	ปี 2519	-1.2%
ปี 2517	61.8%	ปี 2520	5.6%

ในเดือนมกราคม 2521 และประกาศเพิ่มอากรขาเข้าสำหรับสินค้าที่ไม่จำเป็นในการครองชีพรวม 141 รายการเมื่อวันที่ 8 มีนาคม สกเดียวกัน มาตรการต่างๆเหล่านี้ อาจมีส่วนช่วยลดส่วนขาดดุลของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้บ้าง อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดกันว่า ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะยังคงขาดดุลอีกในปี 2521-2522 เพราะการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศยังคงเป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขได้ ในช่วงระยะเวลาอันสั้น ปัญหาจึงมีอยู่แต่เพียงว่า ส่วนเกินดุลของบัญชีทุนในดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะสามารถชดเชยส่วนขาดดุลของดุลการค้าระหว่างประเทศได้หรือไม่เท่านั้น นอกจากนี้ การที่งบประมาณแผ่นดินมีส่วนขาดดุลเป็นจำนวนมาก ดังเช่นงบประมาณประจำปี 2522 จะสร้างปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราอาจกล่าวได้ว่า การที่งบประมาณแผ่นดินขาดดุลมากขึ้นจะมีผลชักนำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลเพิ่มขึ้น หรือมีส่วนเกินดุลน้อยกว่าที่ควร เพราะรายจ่ายของรัฐบาลที่อัดฉีดเข้าสู่การหมุนเวียนของระบบเศรษฐกิจจากการใช้งบประมาณขาดดุลนั้นมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ความต้องการซื้อสินค้ามีมากกว่าปกติ ด้วยเหตุนี้เอง แม้ว่ารัฐบาลจะได้ดำเนินการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเมื่อต้นปี 2521 โดยอาศัยมาตรการต่างๆดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แต่ประสิทธิผลของมาตรการเหล่านี้จะมีน้อยกว่าที่ควร เนื่องจากการใช้งบประมาณขาดดุลในปีงบประมาณ 2522 จะก่อให้เกิดผลต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในทิศทางตรงกันข้าม ดังนั้น จึงอาจเป็นไปได้ว่า ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศในปี 2522 จะยังคงขาดดุลต่อไป มิใช่ที่จะต้องกล่าวว่า การขาดดุลดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นในปี 2521 อย่างแน่นอน หากคำทำนายดังกล่าวนี้ถูกต้อง การขาดดุลของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะช่วยบรรเทาแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลได้ แต่ต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไปก็คือ ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ไขให้ลุล่วงในเวลาอันรวดเร็วได้

*ประการที่สี่* การเปลี่ยนแปลงค่าของเงินตราต่างประเทศอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของราคาในประเทศไทย เพราะทำให้ราคาสินค้าเข้าและสินค้าออกเมื่อคิดเป็นเงินบาทเปลี่ยนแปลงไป โดยที่การค้าระหว่างประเทศของไทยใช้เงินดอลลาร์อเมริกันเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนเป็นส่วนใหญ่ หากเงินดอลลาร์อเมริกันมีค่าสูงขึ้น ราคาสินค้าเข้าเมื่อคิดเป็นเงินบาทจะมีค่าสูงขึ้น แต่ราคาสินค้าออกเมื่อคิดเป็นเงินดอลลาร์จะมีค่าน้อยลง และกรณีจะกลับกัน หากเงินดอลลาร์มีค่าน้อยลง ในช่วงกลางปี 2521 ค่าเงินดอลลาร์ตกลง และเงินเยนมีค่าสูงขึ้น ในกรณีเช่นนี้ การซื้อสินค้าเข้าซึ่งชำระในรูปแบบของเงินดอลลาร์อเมริกันจำนวนเดิม เมื่อคิดเป็นเงินบาทจะมีค่าน้อยลง แต่การซื้อสินค้าเข้าซึ่งชำระในรูปแบบของเงินเยนจำนวนเดิม เมื่อคิดเป็นเงินบาทจะมีค่าเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม

---

<sup>4</sup>ในทางทฤษฎี มีข้อถกเถียงกันได้ว่า การขาดดุลงบประมาณก่อให้เกิดการขาดดุลในการชำระเงินระหว่างประเทศ หรือว่า การขาดดุลการชำระเงินระหว่างประเทศชักนำให้เกิดการขาดดุลงบประมาณมากยิ่งขึ้น คำอธิบายในแนวหลังนี้ ดู อัมมาร สยามวาลา (2521)

รัฐบาลแก้ปัญหาด้วยการปรับค่าของเงินบาทเมื่อเทียบกับดอลลาร์อเมริกันให้สูงขึ้น 1% ในเดือนสิงหาคม 2521 ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงค่าเงินตราต่างประเทศที่เกิดขึ้นจึงไม่ผู้มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคาภายในประเทศมากนัก แม้ว่าราคาสินค้าเข้าจากญี่ปุ่นซึ่งมีการชำระค่าสินค้าในรูปของเงินเยนเมื่อคิดเป็นบาทจะสูงขึ้นก็ตาม และเราอาจกล่าวได้โดยทั่วไปว่า ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงค่าเงินตราต่างประเทศที่มีต่อเสถียรภาพของราคาภายในประเทศจะมีเล็กน้อยเพียงใดไม่เพียงแต่จะขึ้นอยู่กับขนาดของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่านั้น หากทว่ายังขึ้นอยู่กับนโยบายการกำหนดอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราต่างประเทศ (Exchange Rate Policy) ของรัฐบาลอีกด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายระหว่างเป้าหมายดุลการชำระเงินระหว่างประเทศกับเป้าหมายเสถียรภาพของราคา

การวิเคราะห์ดังกล่าวข้างต้นทั้งหมดนี้ เราอาศัยสมมติฐานสำคัญที่ว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินและหาเงินได้ตามที่ประมาณการไว้ครบถ้วนทุกประการ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ปัญหาอยู่ที่ว่า ข้อสมมติดังกล่าวนี้มีความสมจริงเพียงใด ในด้านการหารายได้ของรัฐบาลโดยทั่วไปแล้วอยู่ในเกณฑ์ใกล้เคียงกับประมาณการของแต่ละปี (ดูตารางที่ 3) แต่ในด้านรายจ่ายนั้นหน่วยราชการต่างๆมักจะใช้จ่ายเงินไม่หมดตามงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา (ดูตารางที่ 4) ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้อาจมีสาเหตุสืบเนื่องที่สำคัญอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ *ประการแรก* หน่วยราชการต่างๆมักจะของบประมาณสูงกว่าขีดความสามารถในการใช้จ่าย *ประการที่สอง* การเปลี่ยนแปลงราคาครุภัณฑ์และวัสดุก่อสร้างในระยะหลังๆนี้มีความค่อนข้างมาก ซึ่งทำให้งบประมาณในหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่กำหนดไว้ไม่เพียงพอแก่การใช้จ่าย อันเป็นเหตุให้หน่วยราชการต่างๆต้องประวิงเวลาในการใช้จ่าย โดยรอของงบประมาณเพิ่มเติมในปีงบประมาณต่อมา เพื่อให้ได้งบประมาณจำนวนมากพอแก่การซื้อครุภัณฑ์และการก่อสร้างตามที่กำหนดไว้ วิธีการในทางปฏิบัติดังกล่าวนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการขาดความยืดหยุ่นในการจัดสรรงบประมาณและระเบียบวิธีที่ใช้ปฏิบัติในปัจจุบันไม่สามารถช่วยให้มีการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างทันที่ *ประการที่สาม* ความล่าช้าในการใช้เงินงบประมาณตามหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างมีอยู่เป็นอันมาก ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่หน่วยราชการต่างๆขาดการวางแผนในการใช้จ่ายอย่างรัดกุม อีกส่วนหนึ่งเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า กระบวนการประมูลหรือประกวดราคาและการจัดซื้อหรือการก่อสร้างนั้นเป็นกระบวนการที่ต้องกินเวลา สาเหตุสำคัญทั้งสามประการที่กล่าวมานี้ มีผลให้การใช้จ่ายในงบลงทุน (Capital Expenditure) อันได้แก่ รายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มักจะเร่งมีขึ้นในช่วงปลายปีงบประมาณ และในระยะหลังๆนี้ การใช้จ่ายจริงตามงบลงทุนมักจะมีเพียงครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ โดยนำงบประมาณส่วนที่เหลือไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไป ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* รายจ่ายจริงภายในปีงบประมาณมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้น เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณการไว้ว่า จะมีการใช้จ่ายจริงในปีงบประมาณ 2522 น้อยกว่างบประมาณที่กำหนดไว้ประมาณ 18,400 ล้านบาท ขณะเดียวกัน จะมีการใช้จ่ายข้ามปีจากงบประมาณของปีก่อนๆ ประมาณ 15,000 ล้านบาท ถ้าหากการณ์เป็นไปตามที่คาดนี้ รายจ่ายจริงในปีงบประมาณ 2522 จะมีเพียง 88,600 ล้านบาท และถ้าหากการหารายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามที่ประมาณการไว้ ส่วนขาดดุลของงบประมาณจะมีน้อยกว่า 20,000 ล้านบาท ผลก็คือ แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลในปี 2522 จะมีน้อยกว่าที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้นนี้

*ประการที่สอง* การที่รายจ่ายจริงมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ภายในปีงบประมาณเดียวกัน ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องนำเงินคลังมาใช้มีน้อยลง และหากการณ์เป็นไปตามที่คาดไว้ข้างต้นนี้ รัฐบาลอาจไม่จำเป็นต้องนำเงินคลังออกมาใช้เลย เพราะตามประมาณการที่ปรากฏในงบประมาณประจำปี 2522 จะมีการนำเงินคลังมาใช้ 3,300 ล้านบาท แต่ตามประมาณการรายจ่ายจริงในปีงบประมาณ 2522 จะมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ 3,400 ล้านบาท

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ มีเหตุผลที่น่าเชื่อว่า งบประมาณประจำปี 2522 จะไม่สร้างปัญหาเสถียรภาพของราคามากไปกว่าที่เกิดขึ้นในปี 2520-2521 แต่สิ่งที่พึงสังเกตก็คือ หากการรักษาเสถียรภาพของราคาคงกล่าวนี้สัมฤทธิ์ผล ความสำเร็จนั้นหาได้เกิดจากการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือเป็นกรณีพิเศษ หากแต่เกิดจากสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศเอื้ออำนวยเป็นสำคัญ เพราะเมื่อพิจารณาในแง่ของเป้าหมายเสถียรภาพของราคา งบประมาณประจำปี 2522 มิได้มีลักษณะแตกต่างจากงบประมาณปีก่อนๆ อย่างสำคัญ

อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิได้มีเฉพาะแต่เสถียรภาพของราคาเท่านั้น หากทว่ายังมีเรื่องของการทำงานอีกด้วย ในเรื่องนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่า งบประมาณประจำปี 2522 มิได้มีโครงการริเริ่มที่จะมีส่วนในการสร้างงานขึ้นในภาคชนบทอย่างจริงจังและอย่างมีแบบแผน ปัญหาการอพยพของแรงงานจากภาคชนบทเข้าสู่ภาคตัวเมืองจะยังคงมีต่อไป และยิ่งการอพยพของแรงงานมีมากเพียงใด งบประมาณที่จัดสรรเพื่อผลิตบริการสาธารณะและสาธารณูปโภคต่างๆ ในเขตนครหลวงก็จะยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น ผลก็คือ งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาภาคชนบทจะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และวัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนาของภาคชนบทยังคงดำรงอยู่ต่อไป

## 5. งบประมาณประจำปี 2522 กับการจัดสรรทรัพยากร

มาตรการทางการคลังและการบริหารหนี้สาธารณะตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ไม่ว่าจะเป็มาตรการทางด้านรายจ่ายและมาตรการทางด้านรายรับ ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ ในการพิจารณาผลกระทบของการใช้งบประมาณแผ่นดินที่มีต่อการจัดสรรทรัพยากร เราอาจแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ การจัดสรร



ทรัพยากรระหว่างภาคีรัฐบาลกับภาคเอกชน (Inter-sector Allocation of Resources) และการจัดสรรทรัพยากรภายในภาคีรัฐบาลเอง (Intra-sector Allocation of Resources)

### (ก) การจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคีรัฐบาลกับภาคเอกชน

โดยที่ทรัพยากรของชาติมีอยู่อย่างจำกัด จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่ไปใช้ในทางที่จักก่อประโยชน์สุขสูงสุดแก่สังคม (Social Welfare Maximization) ในการนี้ จำเป็นที่จะต้องพิจารณากำหนดบทบาทและแบ่งงานกันทำระหว่างภาคีรัฐบาลกับภาคเอกชนให้เหมาะสม เพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่างๆเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องกำหนดบทบาทของตนเองว่า จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด และกิจกรรมอะไรบ้างที่จะปล่อยให้เอกชนดำเนินการ โดยที่รัฐบาลไม่เข้าไปแทรกแซง ประเด็นการถกเถียงในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ยังไม่สามารถหาข้อยุติในทางทฤษฎี ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณของปัจเจกชนในปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างการทำงานของกลไกราคากับเครื่องมือต่างๆของรัฐบาล แม้ว่ากิจกรรมบางประเภทจะมีข้อสรุปในทางทฤษฎีอย่างแน่นอนแล้วว่า ต้องเป็นบทบาทของรัฐบาล (เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายในประเทศ ฯลฯ) แต่กิจกรรมอีกหลายสิ่งหลายประเภทยังมีอาจที่จะมีข้อสรุปทั่วไปได้ (เช่น บุหรี่ บริการการศึกษาในระดับสูงกว่าการศึกษาภาคบังคับ ฯลฯ)

งบประมาณประจำปี 2522 มิได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคีรัฐบาลกับภาคเอกชนอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลยังคงประกอบกิจกรรมเป็นอันมากที่ภาคเอกชนสามารถมีบทบาทได้ดังเช่นที่เป็นมาในปีงบประมาณก่อนๆ โดยที่มิได้มีการพิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรและการแบ่งบทบาทระหว่างภาคเศรษฐกิจทั้งสองอย่างจริงจัง และโดยที่ยังมิได้มีการประเมินผลว่า กิจกรรมที่รัฐบาลดำเนินการในรูปของรัฐวิสาหกิจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด และสมควรที่จะปล่อยให้บทบาทของภาคเอกชนหรือไม่

ในสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าเอกชน (Private Goods) เป็นจำนวนมาก (เช่น กระสอบ แก้ว บุหรี่ แบตเตอรี่ โรงแรม ฯลฯ) หากจะพิจารณาในแง่ทฤษฎีแล้ว ไม่มีเหตุผลอันหนักแน่นที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทในการผลิตสินค้าและบริการประเภทนี้ และโดยข้อเท็จจริงแล้ว สินค้าเอกชนประเภทที่รัฐบาลมีบทบาทในการผลิตนั้น เอกชนสามารถทำการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า แม้ว่าในระยะหลังๆนี้ รายได้ที่รัฐบาลได้รับจากรัฐวิสาหกิจมีมากกว่ารายจ่ายที่รัฐบาลให้แก่รัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่ข้อที่มีอาจปฏิเสธได้ก็คือ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่งยังคงไร้ประสิทธิภาพ การรั่วไหลของเงินยังมีอยู่อย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายในรูปของเบี้ยประชุมและโบนัส ผลก็คือ รายได้หรือกำไรนำส่ง

รัฐมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และแท้ที่จริงแล้ว ตามประวัติศาสตร์ที่เป็นมา รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ใช้ในการประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและทางทหาร จริงอยู่จุดมุ่งหมายของรัฐวิสาหกิจมิได้อยู่ที่การหารายได้ให้แก่รัฐบาล หากควรอยู่ที่การจัดสรรสวัสดิการให้แก่สังคมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่การรั่วไหลของเงินที่เกิดขึ้นนั้น ในตัวของมันเองยังมีสิ่งซึ่งพึงปรารถนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศด้อยพัฒนาที่จำเป็นต้องเร่งรัดพัฒนาเช่นประเทศไทย แต่ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้มีอยู่ว่า กิจกรรมที่เป็นรัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายประเภทเป็นกิจกรรมที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ และเป็นกิจกรรมที่ไม่มีเหตุผลในทางทฤษฎีที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยว ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็ควรที่จะปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ถ้าหากเราตรวจสอบเอกสารงบประมาณ เราจะอดรู้สึกประหลาดใจมิได้ว่า แม้แต่สนามกอล์ฟและโรงแรมก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ มีหน้าซ้ำ ยังเป็นวิสาหกิจที่ขาดทุนเป็นนิจสีอีกด้วย ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรพิจารณากำหนดแนวนโยบายว่า กิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐบาลควรมีบทบาทเข้าไปยุ่งเกี่ยวไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้การแบ่งงานกันทำระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังช่วยลดภาระรายจ่ายของรัฐบาลอีกด้วย

#### (ข) การจัดสรรทรัพยากรภายในภาครัฐบาล

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี 2522 จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่งานในด้านการป้องกันประเทศมากที่สุด (20.6% ของงบประมาณรายจ่ายรวม) รองลงมาได้แก่ด้านเศรษฐกิจ (19.5%) และด้านการศึกษา (19.3%) ตามลำดับ ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2 ปัญหาที่มีอยู่ว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามที่ปรากฏนี้เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพียงใด คำตอบของปัญหาดังกล่าวนี้คงจะไม่มีข้อยุติ เพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและวิจารณ์ญาณส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม มีข้อที่พึงสังเกตอย่างน้อยสองประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ในขณะที่บุคคลในคณะรัฐบาลหลายต่อหลายท่านให้สัมภาษณ์อยู่เนืองๆว่า จะใช้นโยบาย “การเมืองนำการทหาร” แต่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในลักษณะตามที่ปรากฏนี้ ตรงกันข้ามกับคำกล่าวข้างต้นโดยสิ้นเชิง

*ประการที่สอง* รายจ่ายในการป้องกันประเทศเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Unproductive) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศไว้สูงเช่นนี้ ย่อมทำให้งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจมีแต่ทรงกับทรุดเช่นนี้ หากรัฐบาลไม่มุ่งแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ความขัดแย้งในสังคมยากที่จะบรรเทาเบาบางลงได้ และถ้าหากความขัดแย้งในสังคมมีมากถึงระดับที่เยียวยาแก้ไขมิได้แล้ว งบประมาณในการป้องกันประเทศ

ที่ตั้งไว้ก็คงหาประโยชน์อันใดมิได้ จริงอยู่ ความจำเป็นในการใช้จ่ายในการป้องกันประเทศนั้นมีอยู่เป็นอันมาก ผู้ที่รักชาติทั้งหลายย่อมมีอาจปฏิเสธความข้อนี้ได้ และคงจะไม่มีบุคคลใดที่จะคัดค้านมิให้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ แต่ประเด็นที่ถกเถียงกันมิได้อยู่ที่ว่ารัฐบาลควรมีรายจ่ายในด้านนี้หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่างบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรนั้นสูงเกินไปหรือไม่ ในขณะที่ยังมีประชาชนที่ยากจนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสแม้แต่จะรับการศึกษาภาคบังคับ และในขณะที่ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสรับบริการสาธารณสุขและบริการสาธารณสุขประเภทอื่นๆจากรัฐบาล การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศไว้สูงเช่นนี้ย่อมทำให้โอกาสที่ประชาชนผู้ยากไร้จะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีน้อยลง แท้ที่จริงแล้วสิ่งที่รัฐบาลพึงทบทวนก็คือ วิธีการป้องกันและปราบปรามคอมมิวนิสต์ดังที่ใช้มาในอดีต และดังที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เป็นวิธีการที่มีประสิทธิผลเพียงใด และสมควรที่จะเปลี่ยนแปลงวิธีการมาเน้นการใช้จ่ายในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประชาชนผู้ยากไร้หรือไม่ ในประเด็นนี้มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในช่วง 10 ปีเศษที่ผ่านมา ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมักจะมุ่งใช้ในด้านการบริการทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ แต่ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบเผด็จการงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศจะมีลำดับความสำคัญสูงสุด หรืออย่างน้อยที่สุดก็มีความพยายามที่จะจัดสรรงบประมาณในการป้องกันประเทศให้มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น<sup>6</sup>

ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น เท่าที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของสภานิติบัญญัติในปี 2517 ได้กล่าวถึงประเด็นนี้ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2518 แต่ก็ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังแต่ประการใด ในสังคมใดก็ตาม หากผู้มีอำนาจทางการเมืองล่วงรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหานั้น วิกฤตการณ์ย่อมเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้

การที่ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาลมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เกิดจากสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ คือ

**ประการแรก** เกิดจากการซ้ำซ้อนและการก้าวท่างานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยราชการต่างๆ การลดความซ้ำซ้อนและการก้าวท่างานซึ่งกันและกันจะสามารถช่วยลดรายจ่ายของรัฐบาลได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่า รายจ่ายของรัฐบาลบางประเภทนั้นมีการประหยัดของขนาดการประกอบการ (Economies of Scale) ในการนี้ ควรที่จะมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมกิจกรรมหลักแต่ละประเภทให้เป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยราชการเดียวกัน

**ประการที่สอง** เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง

<sup>6</sup> เมธี ครองแก้ว “งบประมาณกับอำนาจทางการเมือง” มติชน

*ประการที่สาม* เกิดจากการขาดการวางแผนการใช้จ่ายระยะยาว งบประมาณแผ่นดินที่จัดทำอยู่ทุกวันนี้เป็นเพียงแผนการใช้จ่ายระยะสั้น เพราะกินระยะเวลาเพียงหนึ่งปี แต่งานหรือบริการสาธารณะต่างๆที่จัดสรรโดยรัฐบาลหลายต่อหลายประเภทเป็นกิจกรรมที่ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว หากไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายระยะยาว กิจกรรมของรัฐบาลเหล่านี้จะไม่สามารถดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลได้ทุ่มเทเงินเพื่อการสร้างถนนหนทางเป็นจำนวนมาก ใช้จ่ายประเภทเหล่านี้ย่อมก่อภาระผูกพันรัฐบาลในการใช้จ่ายบูรณะซ่อมแซมในอนาคต หากมิได้กำหนดโครงการบูรณะซ่อมแซมไว้ให้สมบูรณ์ สภาพของถนนหนทางต่างๆอาจถูกปล่อยให้ทรุดโทรมเกินกว่าที่ควร และในที่สุดแล้ว ทำให้รายจ่ายในการบูรณะซ่อมแซมมีมากกว่าที่ควร การวางแผนการใช้จ่ายระยะยาวไม่เพียงแต่จะช่วยให้มีการจัดสรรงบประมาณและการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีข้อดีในด้านการช่วยประสานแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ร่างขึ้นอีกด้วย การที่ไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายระยะยาวดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีโอกาสเป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และทำให้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นเพียงกระบวนการในการร่างแผนฯ เพื่อวางไว้เฉยๆ

*ประการที่สี่* กิจกรรมหรืองานบางอย่างของรัฐบาล แม้จะหมดความจำเป็นที่จะต้องมิแล้ว หรือเป็นงานที่มีได้ให้ประโยชน์แก่สังคมเท่าที่ควร แต่ก็ยังคงมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้ต่อไป ซึ่งนับได้ว่า เป็นสาเหตุอีกประการหนึ่งที่ทำให้มีการใช้จ่ายเงินอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นต่างๆเหล่านี้เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ซึ่งสมควรที่จะมีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังควรที่จะมีการปรับปรุงการจ้องคักการของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย แต่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะมีการรั่วไหลมากน้อยเพียงใด ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครอง ในระบอบเผด็จการ ผู้มีอำนาจเผด็จการย่อมมีโอกาสที่ราษฎรบังหลวงได้มากกว่ารัฐบาล ในระบอบประชาธิปไตย และในประวัติศาสตร์ที่เป็นมา เราก็เคยมีนายกรัฐมนตรีที่นำเงินราชการลับไปใช้ส่วนตัวจนเกิดกรณีอันอื้อฉาวมาแล้ว และเราหวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะไม่มีนายกรัฐมนตรีชนิดนี้อีกแม้ว่าวงเงินราชการลับในปีงบประมาณ 2522 จะมีมากเป็นประวัติการณ์ก็ตาม (ดูตารางที่ 5)

## 6. งบประมาณประจำปี 2522 กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

นับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ประเทศไทยก้าวเข้าสู่ยุคการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีการวางแผนจากส่วนกลาง การวางแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจักเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการพัฒนาประเทศก็ต่อเมื่อมีการเชื่อมโยงแผนที่กำหนดขึ้นกับกระบวนการทางด้ำนงบประมาณ เพราะแม้จะมีการร่างแผนฯไว้อย่างดีและเหมาะสมเพียงใด แต่แผนที่ร่างขึ้นจะไร้ความหมายหากไม่มีการ

จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ แผนฯที่ร่างขึ้นย่อมมีสภาพไม่แตกต่างไปจากคำประกาศเจตนารมณ์ในการพัฒนาประเทศ โดยที่ไม่มีการดำเนินการใดๆ ให้เจตนารมณ์ดังกล่าวสัมฤทธิ์ผล อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าเสียใจที่จะต้องกล่าวว่า ความล้มเหลวของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ผ่านมาในช่วงของแผนฯ ฉบับที่หนึ่งถึงฉบับที่สาม (2505-2519) ไม่เพียงแต่จะเกิดจากการร่างแผนฯอย่างไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและโครงสร้างพื้นฐานของสังคมเท่านั้น หากทว่ายังเกิดจากการขาดการประสานงานระหว่างการวางแผนกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีอีกด้วย

งบประมาณประจำปี 2522 มียอดรายจ่ายสูงกว่าปีงบประมาณ 2521 ถึง 11,000 ล้านบาท ในจำนวนงบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นนี้ เป็นงบประมาณรายจ่ายในการเพิ่มขึ้นเดือนข้าราชการถึง 2,520 ล้านบาท และงบพัฒนาจังหวัด 900 ล้านบาท ดังนั้น จึงมีงบประมาณรายจ่ายสำหรับโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโครงการใหม่ที่เพิ่มเติมจากโครงการที่มีอยู่เดิมไม่เกิน 7,580 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้เอง จะเห็นได้ว่า ช่องทางที่รัฐบาลจะดำเนินโครงการใหม่ๆ เกือบจะไม่มีเลย มิใช่ที่จะต้องกล่าวถึงว่า โครงการเก่าที่มีอยู่เดิมนั้นก็ต้องการงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของราคาสินค้าและบริการต่างๆ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องที่น่าประหลาดใจที่จะพบว่า ในจำนวนงบประมาณรายจ่าย 92,000 ล้านบาทนี้เป็นรายจ่ายในงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพียง 35,846 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 39.0 ของงบประมาณรายจ่ายรวม) และเป็นรายจ่ายในงบปกติถึง 56,154 ล้านบาท (คิดเป็นร้อยละ 61.0 ของงบประมาณรายจ่ายรวม)

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลส่วนที่เป็นงบพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2516 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 6) ประกาศการณ์ดังกล่าวนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลมิได้ประสานและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ร่างขึ้นเท่าที่ควร หากการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงของแผนฯ ฉบับที่ 4 (2520-2524) จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

เมื่อจำแนกงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายจำนวน 92,000 ล้านบาทนี้เป็นงบลงทุนเพียง 21,530 ล้านบาท (23.4%) และเป็นงบประจำปีถึง 70,470 ล้านบาท (76.6%) สิ่งที่น่าสังเกตก็คือ อัตราส่วนระหว่างงบลงทุนกับงบประมาณรายจ่ายรวมมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 (ดูตารางที่ 7) หากการจัดสรรงบประมาณยังคงมีแนวโน้มอยู่เช่นนี้ ผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ การใช้จ่ายของรัฐบาลจะไม่มีบทบาทในการเพิ่มการสะสมทุนในระบบเศรษฐกิจ (Capital Accumulation) เท่าที่ควร อนึ่ง ข้อมูลตามที่ปรากฏในตารางที่ 7 นั้นเป็นเพียงงบประมาณรายจ่าย มิใช่สถิติรายจ่ายของรัฐบาล ถ้าหากเราหันมาพิจารณารายจ่ายจริงของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งปรากฏในตารางที่ 8 (สถิติที่ปรากฏเป็นของปีปฏิทิน มิใช่

ปีงบประมาณ) เราจะเห็นได้ว่า สัดส่วนของรายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาล (Capital Expenditure) ซึ่งมีแนวโน้มลดลงระหว่างปี 2512-2517 กลับกระตือรือร้นขึ้นในปี 2518-2519 และเมื่อเทียบกับตารางที่ 7 เราก็จะเห็นได้เช่นกันว่า ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระหว่างปี 2518-2519 สัดส่วนของงบลงทุนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ดังนั้น การที่งบประมาณรายจ่ายในส่วนที่เป็นงบลงทุนในปีงบประมาณ 2520-2522 มีสัดส่วนลดน้อยถอยลง เราขอมคาดการณ์ได้ว่า รายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงในปี 2520-2522 จะมีสัดส่วนลดลงด้วย การที่รายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาลมีสัดส่วนลดลงเช่นนี้ มีสาเหตุที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

*ประการแรก* การหาเงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายด้วยการก่อหนี้สาธารณะก่อให้เกิดภาวะผูกพันในด้านรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ และในระยะหลังๆนี้ การก่อหนี้สาธารณะของรัฐบาลมีจำนวนมากขึ้น ซึ่งเป็นเหตุให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เป็นจำนวนมาก ผลก็คือ งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการใช้จ่ายในด้านอื่นๆมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

*ประการที่สอง* การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในด้านการป้องกันประเทศในระหว่างปีงบประมาณ 2520-2522 มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้สัดส่วนของรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (Current Expenditure) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

การที่รายจ่ายในการบริโภคเพิ่มขึ้นในอัตราสูงขึ้น โดยที่การหารายได้ของรัฐบาลไม่สามารถเพิ่มขึ้นในอัตราสูงเท่าเทียมกัน ย่อมมีผลให้เงินออมของภาครัฐบาล (ซึ่งได้แก่ ส่วนแตกต่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล) มีจำนวนลดลง ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในระหว่างปี 2517-2519 (ดูตารางที่ 9) หากการณียังคงเป็นเช่นนี้สืบต่อไปในปี 2520-2522 เราขอมคาดการณ์ได้ว่า สัดส่วนระหว่างเงินออมกับรายได้ของรัฐบาลจะมีแนวโน้มลดลง และผลที่จะเกิดขึ้นก็คือ การใช้จ่ายในการลงทุนของรัฐบาลจะต้องพึ่งพิงเงินทุนจากการก่อหนี้สาธารณะมากยิ่งขึ้นไปอีก ในกรณีเช่นนี้ หากรัฐบาลต้องการเพิ่มรายจ่ายในการลงทุนมากเพียงใด ส่วนขาดดุลงบประมาณก็จะยิ่งมีมากเพียงนั้น ในสถานการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจมีความมั่นคง ปฏิบัติการดังกล่าวนี้จะไม่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของราคามากนัก แต่ในสถานการณ์ที่ระบบเศรษฐกิจต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพของราคานั้นตั้งแต่ปี 2515 เป็นต้นมา การก่อหนี้สาธารณะเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายในการลงทุนย่อมเป็นไปได้ด้วยความจำกัด นอกเหนือจากข้อจำกัดตามกฎหมายที่มีอยู่แล้ว

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า สัดส่วนระหว่างการใช้จ่ายในการบริโภคของรัฐบาลกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศซึ่งคำนวณตามราคาปัจจุบัน (GDP at Current Prices) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี 2517 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 10) ซึ่งมีผลอย่างสำคัญที่ทำให้สัดส่วนระหว่างการบริโภครวมของระบบเศรษฐกิจกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (คำนวณตามราคาปัจจุบัน) มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นระหว่างปี 2517-2520 ผลก็คือ อัตราการออม (Saving Ratio) ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีสัดส่วนลดลง

เมื่อพิจารณาถึงผลของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่มีต่อการจำเริญเติบโตทางเศรษฐกิจเราจะเห็นได้ว่า รูปแบบของการใช้จ่ายของรัฐบาลยังมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างสำคัญ แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 จะแสดงความพยายามในการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น ด้วยการจัดสรรงบประมาณจังหวัดจำนวน 900 ล้านบาท ดังที่นายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติว่า “...งบพัฒนาจังหวัดดังกล่าวเป็นงบพิเศษ ซึ่งตั้งไว้เพื่อใช้จ่ายในโครงการต่างๆ ซึ่งจังหวัดเป็นผู้ริเริ่มจัดทำขึ้นตามความต้องการของราษฎรในชนบท...” แต่กระนั้นก็ตาม มีข้อที่พึงวิพากษ์วิจารณ์อยู่อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรเป็นงบพัฒนาจังหวัดในปีงบประมาณ 2522 มีจำนวนน้อยมาก และไม่เพียงพอแก่การกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคต่างๆ เพราะโดยเฉลี่ยแล้ว จังหวัดหนึ่ง ๆ จะได้รับงบพัฒนาจังหวัดเพียง 12-13 ล้านบาทเท่านั้น

*ประการที่สอง* ในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีการทำแผนพัฒนาจังหวัดอย่างรอบด้าน และอย่างสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาจังหวัด โดยปราศจากการวางแผนอย่างรอบคอบเช่นนี้ โอกาสที่การใช้จ่ายเงินจะเป็นไปในทางไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรย่อมมีอยู่เป็นอันมาก และจะไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่างๆ ได้

*ประการที่สาม* การใช้จ่ายของรัฐบาลจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาภูมิภาคต่างๆ อย่างสม่ำเสมอก็ต่อเมื่อระบบการคลังเป็นระบบที่มีการกระจายอำนาจออกจากส่วนกลาง (Fiscal Decentralization) แต่ในปัจจุบันองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรและหารายได้ประเภทต่างๆ น้อยมาก การใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินจากงบประมาณแผ่นดินเป็นสำคัญ และโครงการที่ใช้จ่ายต่างๆ ถูกกำหนดมาจากรัฐบาลส่วนกลาง ระบบการคลังที่มีการรวบอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (Fiscal Centralization) ดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ไม่เกื้อกูลให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในภูมิภาคต่างๆ เท่าที่ควร เพราะเป็นการยากลำบากที่รัฐบาลส่วนกลางจะล่วงรู้ปัญหาและความต้องการของประชาชนในส่วนภูมิภาค ดังนั้น หากต้องการให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในภูมิภาคต่างๆ มากยิ่งขึ้น มีความจำเป็นที่จะต้องค่อยๆ กระจายอำนาจทางการคลังออกจากส่วนกลาง และขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินการกระจายอำนาจการบริหารออกจากส่วนกลางควบคู่กันไปด้วย

ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น เราจะพิจารณาเฉพาะแต่รายจ่ายของรัฐบาลเพียงด้านเดียวมิได้ จำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของรัฐบาลควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้เพื่อที่จะหาคำตอบว่า ใครเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ในแง่นี้ เราจะเห็นได้ว่า งบประมาณประจำปี 2522 มิได้เปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายได้ของรัฐบาลอย่างสำคัญ ประชาชนในภาคเกษตรกรรมยังคงต้องแบกรับ

ภาระรายจ่ายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศเป็นส่วนใหญ่ หากรัฐบาลมีเจตนาแน่วแน่ที่จะกระจายความเจริญระหว่างภูมิภาคต่างๆดังที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 ควรที่จะได้ดำเนินการปรับการใช้เครื่องมือทางด้านภาษีอากรด้วย เพราะการพึ่งพิงเครื่องมือทางด้านรายจ่ายเพียงด้านเดียวย่อมไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตาม เป็นที่สังเกตุว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.2520 พยายามใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในภูมิภาคต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น แต่สิ่งจูงใจที่ปรากฏนั้นยังมีอยู่น้อยมาก

## 6. งบประมาณประจำปี 2522 กับการกระจายรายได้

ในปัจจุบัน ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติกำลังกลายเป็นปัญหาที่ทวีความร้ายแรงมากขึ้นทุกทีจนยากแก่การเยียวยาแก้ไข ลักษณะของปัญหาดังกล่าวนี้อาจพิจารณาได้เป็น 3 ระดับ คือ

- (ก) ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างประชาชนที่มีฐานะต่าง ๆ กัน
- (ข) ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างประชาชนในภาคเกษตรกรรม กับประชาชนในภาคอุตสาหกรรม หรือระหว่างประชาชนในภาคชนบทกับประชาชนในภาคตัวเมือง
- (ค) ความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ระหว่างประชาชนในภาคภูมิศาสตร์ต่างๆ

โดยหลักการแล้ว รัฐบาลสามารถให้เครื่องมือทางการคลังประกอบกับเครื่องมืออื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมดังกล่าวได้ แต่การใช้เครื่องมือทางการคลังเท่าที่ผ่านมาไม่เพียงแต่ไม่ช่วยผ่อนคลายปัญหาความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนสำคัญในการทำให้การกระจายรายได้ประชาชาติไม่เป็นธรรมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

เมื่อพิจารณาเครื่องมือทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล รายจ่ายที่จะมีบทบาทในการแก้ปัญหาค่าความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ ได้แก่ รายจ่ายเงินโอน (Transfer Expenditure) และรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ

(ก) รายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายที่มีผลในการโอนอำนาจซื้อจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน ดังนั้น จึงเป็นรายจ่ายที่มีผลกระทบต่อกระจายรายได้โดยตรง ในระบบการคลังของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รายจ่ายเงินโอนของรัฐบาลมีจำนวนประมาณ 15% ของรายจ่ายรวม ซึ่งนับว่าน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีระบบการประกันสังคมอันเป็นเหตุให้ไม่มีรายจ่ายในการสงเคราะห์คนว่างงาน (Unemployment Compensation) และเงินสวัสดิการสำหรับประชาชนที่ยากจน (Welfare Payments) นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของรายจ่ายเงินโอนของรัฐบาลไทย เราพบว่าประมาณร้อยละ 50-60 ของรายจ่ายเงินโอนเป็นรายจ่ายในรูปดอกเบียพันธบัตรและรายจ่ายในการชำระ



เงินกู้ของรัฐบาล ซึ่งผู้ที่ได้รับรายจ่ายประเภทนี้จากรัฐบาลก็คือ ผู้ที่เป็นเจ้าหนี้รัฐบาล และเจ้าหนี้รายสำคัญของรัฐบาล ได้แก่ ธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินประเภทอื่นๆ และประชาชนที่มีฐานะดี ดังนั้น การใช้จ่ายเงินโอนของรัฐบาลเท่าที่ผ่านมา จึงไม่มีส่วนทำให้การกระจายรายได้มีความเป็นธรรมมากขึ้น

(ข) การจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลอาจมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้เป็นธรรมมากขึ้น แต่คำถามพื้นฐานที่เราจำเป็นต้องหาคำตอบก็คือ *ประการแรก* ใครเป็นผู้รับประโยชน์จากการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล และ *ประการที่สอง* ใครเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาล สำหรับคำถามพื้นฐานข้อแรกนั้น มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงเป็นอันมากที่พบว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะประเภทต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะเศรษฐกิจดีและปานกลาง และเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรุงเทพมหานคร<sup>7</sup> ในการศึกษาการใช้จ่ายของรัฐบาลในด้านบริการสาธารณะประเภทต่างๆ จำแนกเป็นรายจังหวัด ดร.เอื้อย มีสุข พบว่า (Meesook 1978) จังหวัดที่ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจดีอยู่แล้วกลับได้รับบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ที่จัดสรรโดยรัฐบาล มากกว่าจังหวัดที่ประชาชนมีฐานะเศรษฐกิจยากจน การใช้จ่ายของรัฐบาลจึงทำให้ความแตกต่างในด้านมาตรฐานการครองชีพระหว่างประชาชนในจังหวัดต่างๆ ซึ่งเดิมมีมากอยู่แล้วยิ่งมีมากขึ้นไปอีก หากรูปแบบของการใช้จ่ายของรัฐบาลยังคงเป็นเช่นนี้ต่อไป ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถแก้ไขได้เท่านั้น หากทว่ายังทวีความร้ายแรงยิ่งขึ้นอีกด้วย สำหรับคำถามพื้นฐานข้อที่สองที่ว่า ใครเป็นผู้รับภาระรายจ่ายของรัฐบาลในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ในประเด็นนี้ยังไม่มีการวิจัยที่จะสามารถนำผลมายืนยันได้โดยเด่นชัด อย่งไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า รายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆ นั้นพึงพึงรายได้จากการเก็บภาษีอากรเป็นสำคัญ ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาล รับภาระรายจ่ายโดยตรงน้อยมาก ทั้งนี้เนื่องจากอัตราค่าบริการสาธารณะ (user charge) ที่รัฐบาลเรียกเก็บนั้น ต่ำกว่าต้นทุนตัวเฉลี่ยเป็นอันมาก ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดได้แก่ กรณีของบริการการศึกษาและบริการสาธารณสุข ดังนั้น เราจึงอาจกล่าวได้ว่า ผู้ที่รับภาระรายจ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะของรัฐบาลก็คือประชาชนผู้เสียภาษีอากร แต่ใครเล่าเป็นผู้รับภาระภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บ ในประเด็นนี้ นายแดน อิชเชอร์ พบว่า (Usher 1967) ประชาชนในภาคเกษตรกรรมเป็นผู้รับภาระภาษีประมาณ 2 ใน 3 ของภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บทั้งหมด หากความข้อนี้เป็นจริง ก็ย่อมมีความหมายว่า ประชาชนในภาคเกษตรกรรมซึ่งโดยเฉลี่ยแล้วเป็นผู้ที่เสียเปรียบในสังคมอยู่แล้วเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในการจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่มีฐานะดีและปานกลาง ซึ่งอาศัยอยู่ใน

<sup>7</sup> ในกรณีของการศึกษา ดู *รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ (2519)*

ภาคตัวเมือง นอกจากนี้ ในขณะที่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมต้องรับภาระภาษีถึง 66-67% ของภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บทั้งหมด แต่การจัดสรรงบประมาณเศรษฐกิจและสังคมที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในภาคเกษตรกรรมโดยตรง ตลอดช่วงเวลาของแผนพัฒนาฯ ทั้งสามฉบับที่ผ่านมา กลับมีน้อยกว่า 20% ของงบประมาณทั้งหมด ผลที่เกิดขึ้นก็คือ ความแตกต่างในฐานะทางเศรษฐกิจระหว่างประชาชนในภาคเกษตรกรรมกับประชาชนในภาคอุตสาหกรรมมีมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาเครื่องมือทางด้านรายได้ของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีอากร เราจะเห็นว่า ภาษีอากรส่วนใหญ่เป็นภาษีที่เก็บจากการบริโภค ซึ่งเป็นภาษีทางอ้อม ส่วนภาษีทางตรงที่จัดเก็บได้มีไม่ถึง 20% ของภาษีอากรที่เก็บได้ทั้งหมด กล่าวโดยทั่วไปแล้ว อัตราส่วนระหว่างภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อมมีแนวโน้มสูงขึ้นตลอดช่วงเวลาระหว่างปี 2504-2518 (ทั้งนี้ยกเว้นปี 2507 เพียงปีเดียว) อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา อัตราส่วนดังกล่าวนี้ก็กลับมีแนวโน้มลดลง (ดูตารางที่ 11)

นโยบายการเก็บภาษีอากรเท่าที่ผ่านมาก็ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้เอง เจ้าหน้าที่ผู้มีความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีอากรจึงให้ความสำคัญแก่ภาษีอากรในฐานะที่เป็นเครื่องมือในการหาเงินของรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณทุกปี เจ้าพนักงานการภาษีอากรของรัฐจะออกมาแถลงว่า การหารายได้ด้วยการเก็บภาษีอากรเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยมีได้มีการพิจารณาแม้แต่น้อยว่า ภาษีอากรที่จัดเก็บได้มากขึ้นนั้นก่อให้เกิดผลดีและผลเสียอะไรบ้าง แต่ขณะเดียวกันนั้น รัฐบาลก็ใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการจัดสรรสิ่งจูงใจทางเศรษฐกิจ เพื่อชักจูงให้เอกชนเข้าไปลงทุนในอุตสาหกรรมที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริม มาตรการทางด้านภาษีอากร ประกอบกับมาตรการทางด้านรายจ่ายของรัฐบาล จึงก่อให้เกิดปัญหาการเจริญเติบโตอย่างไม่สมดุลระหว่างภาคเกษตรกรรมแบบภาคอุตสาหกรรม

การใช้ภาษีอากรเป็นเครื่องมือในการเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมิได้คำนึงถึงเป้าหมายอื่นๆเท่าที่ควรนั้น ก่อให้เกิดผลเสียอย่างสำคัญต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ ดังที่นายเจย์ ชัลกิง พบว่า ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติของภาษีอากร (Income Elasticity of Taxation) ในประเทศไทยระหว่างปี 2506-2511 มีค่าน้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่าโครงสร้างภาษีอากรทั้งหมดมีลักษณะเป็นโครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอย (Tax Regressivity) มีหน้าจั่วค่าความยืดหยุ่นดังกล่าวกลับลดน้อยถอยลง แสดงว่า นโยบายภาษีอากรของรัฐบาล ไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติมีความเป็นธรรมมากขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนทำให้ปัญหาความไม่เป็นธรรมดังกล่าวเลวร้ายลงอีกด้วย (ดูตารางที่ 12) (Salkin and D. Chalayontwatn 1974)

นอกจากนี้ นายเมธี ครองแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ยังพบว่า เมื่อคำนวณภาระภาษีเทียบกับเงินได้ของครัวเรือนโดยอาศัยสถิติข้อมูลในปี 2512 อัตราส่วนระหว่างภาษีที่รับภาระกับเงินได้มีค่าสูงสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้ต่ำสุด และมีค่าต่ำสุดสำหรับครอบครัวที่มีเงินได้

สูงสุด นอกจากนี้ ค่าสัมประสิทธิ์จินิ (Gini Coefficient) ภายหลังการเก็บภาษี ยังมีค่าสูงกว่าก่อนเก็บภาษีอีกด้วย แสดงว่า นโยบายภาษีอากรของรัฐบาลมีส่วนทำให้การกระจายได้ประชาชาติเลวร้ายลง (เมธี ครองแก้ว 2519 : 165-188) (ดูตารางที่ 13)

เมื่อพิจารณางบประมาณประจำปี 2522 เราจะเห็นได้ว่า ในประการแรกทีเดียว รูปแบบการใช้จ่ายของรัฐบาลยังไม่มีเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญ ในประการที่สอง แม้ว่ารัฐบาลจะแสดงเจตจำนงในการปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ โดยประมาณการไว้ว่า จะมีรายได้จากการปรับปรุงดังกล่าว 345 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ยังมีน้อยมาก และเกือบจะไม่มีผลกระทบต่อการกระจายรายได้แต่ประการใด ในประการที่สาม ยังไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีอากร แม้ว่าตามประมาณการรายได้จากการเก็บภาษีอากร อัตราส่วนของภาษีทางตรงจะสูงถึง 20.01% (เทียบกับประมาณการในปีงบประมาณ 2521 ซึ่งเท่ากับ 18.83%) แต่ก็ยังมีปัญหาอยู่ว่า ภาษีอากรที่เก็บได้จริงจะเป็นไปตามที่ประมาณการไว้หรือไม่ นอกจากนี้ การที่อัตราส่วนของภาษีทางตรงเพิ่มขึ้นนั้น หาได้มีความหมายว่า การกระจายรายได้จะมีความเป็นธรรมมากขึ้นเสมอไป ทั้งนี้เนื่องจากว่า ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่เก็บได้ส่วนใหญ่ จัดเก็บจากผู้ที่มีเงินได้ในรูปเงินเดือนและค่าจ้าง ส่วนการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผู้ที่มีเงินได้ประเภทอื่น (เช่น กำไร เงินปันผล ค่าเช่า ดอกเบี้ย ฯลฯ) ยังทำได้น้อยมาก<sup>8</sup> ดังนั้น ภาระของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จึงตกแก่ชนชั้นกลางเป็นส่วนใหญ่ ส่วนภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น แม้การจัดเก็บจะมีแนวโน้มที่ดีขึ้น แต่การหลบหลีกการเสียภาษียังมีอยู่เป็นอันมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว งบประมาณประจำปี 2522 จะไม่ช่วยให้การกระจายได้มีความเป็นธรรมมากขึ้น ถ้าหากสถานการณ์ยังคงเป็นอยู่เช่นนี้สืบต่อไป สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ ความขัดแย้งในสังคมจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น น่าจะถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรจะให้ความสนใจในการแก้ปัญหาดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง

<sup>8</sup> สมชัย ฤชุพันธุ์ “ใครรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา?” (บทความซึ่งกำลังตีพิมพ์ในวารสารฉบับหนึ่ง) วิเคราะห์ข้อมูลการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในปี 2516 แล้วพบว่า ในจำนวนผู้เสียภาษีดังกล่าวทั้งหมดเป็นผู้ที่มีเงินได้จากการใช้แรงงานประมาณร้อยละ 65-70 และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บจากผู้ที่มีเงินได้จากการใช้แรงงานมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 81.09 ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่จัดเก็บได้ทั้งหมด ส่วนที่จัดเก็บจากผู้ที่มีเงินได้จากทรัพย์สิน (ได้แก่ เงินได้จากค่าลิขสิทธิ์และค่าลิขสิทธิ์ เงินได้จากการลงทุน และเงินได้จากค่าเช่า) มีมูลค่า 6.16% และเก็บจากผู้ที่มีเงินได้จากการประกอบธุรกิจ (ได้แก่ การประกอบวิชาชีพอิสระ การรับเหมา การประกอบการพาณิชย์ และอื่นๆ) มีมูลค่า 12.55% ของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่รัฐบาลเก็บได้ทั้งหมด และเมื่อคำนวณอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate) โดยเทียบภาษีที่เสียกับรายได้แต่ละประเภท ผลปรากฏว่า ผู้ที่มีเงินได้จากการใช้แรงงาน จากทรัพย์สิน และจากการประกอบธุรกิจ เสียเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราตามลำดับต่อไปนี้ 2.7%, 0.5% และ 0.2%

### ตารางที่ 1

ตารางเปรียบเทียบประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2520 - 2522

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	รายรับจริง 2520		ประมาณการ ปรับปรุง 2521	ประมาณการ 2522	
	จำนวน	%		จำนวน	%
<b>ก. รายได้</b>					
1. ภาษีอากร	44,691.7	67.90	54,121.6	62,958.5	68.43
2. การขายสิ่งของและบริการ	1,785.6	2.71	1,646.9	2,036.9	2.21
3. รัฐพาณิชย์	3,761.2	5.72	3,493.9	3,634.9	3.95
4. รายได้อื่น	1,919.1	2.91	2,710.9	3,024.7	3.29
5. การปรับปรุงอัตราค่า ธรรมเนียม	-	-	-	345.0	0.38
รวมรายได้	52,175.6	79.24	61,973.3	72,000.0	78.26
<b>ข. เงินกู้ภายในประเทศ</b>					
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	6,368.3	9.68	8,600.0	7,600.0	8.26
2. ธนาคารออมสิน	2,336.0	0.36	2,400.0	2,500.0	2.72
3. ธนาคารพาณิชย์ มูลนิธิ สถาบัน บริษัท และเอกชน อื่น ๆ	4,961.7	7.54	5,800.0	6,600.0	7.17
รวมเงินกู้	13,666.0	20.76	16,800.0	16,700.0	18.18
<b>ค. เงินคลัง</b>	-	-	2,200.0	3,300.0	3.59
รวมรายรับ	65,823.6	100.00	80,973.3	92,000.0	100.00

ที่มา : สำนักงานประมาณ

## ตารางที่ 2

ตารางสรุปงบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน  
ตั้งแต่ปี 2519-2522

ลักษณะงาน	ปีงบประมาณ 2519		ปีงบประมาณ 2520		ปีงบประมาณ 2521		ปีงบประมาณ 2522	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ด้านเศรษฐกิจ	12,722.1	20.0	14,583.5	21.2	16,076.6	19.9	17,924.3	19.5
ด้านการศึกษา	12,982.2	20.7	14,841.2	21.6	16,358.4	20.2	17,798.9	19.3
ด้านป้องกันประเทศ	10,508.8	16.8	13,101.1	19.1	16,405.1	20.3	19,000.9	20.6
ด้านสาธารณสุข	2,625.6	41.3	3,430.8	5.0	3,362.2	4.0	3,8u79.8	4.2
ด้านสาธารณูปการ	4,330.8	7.0	4,748.5	6.9	5,538.0	6.8	6,037.0	6.6
ด้านบริหารทั่วไป	2,526.8	4.0	2,279.2	3.3	2,726.2	3.4	2,934.6	3.2
ด้านรักษาความสงบภายใน	3,382.1	5.5	3,904.7	5.7	4,523.6	5.6	5,028.5	5.5
ด้านชำระหนี้เงินกู้	7,619.1	12.2	6,417.4	9.3	10,821.1	13.3	10,033.3	10.9
ด้านอื่น ๆ	9,952.5	9.5	5,483.6	8.0	5,287.8	6.5	9,362.7	10.2
รวม	62,650.0	100.0	68,790.0	100.0	81,000.0	100.0	92,000.0	100.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

**ตารางที่ 3**  
**ประมาณการรายได้และรายได้เก็บจริง**  
**ปีงบประมาณ 2516-2520**  
**(ล้านบาท)**

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ (1)	รายได้เก็บจริง (2)	ส่วนแตกต่างระหว่างรายได้ จริงกับประมาณการรายได้ (3) = (2) - (1)
2516	24,377.0	25,646.1	1,269.1
2517	35,606.0	38,207.6	2,607.1
2518	37,999.8	38,424.4	424.6
2519	43,612.4	42,920.1	-692.3
2520	50,371.8	52,157.6	1,785.8

ที่มา : สำนักงานประมาณ

**ตารางที่ 4**  
**งบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายจริง**  
**ปีงบประมาณ 2516-2520**  
**(ล้านบาท)**

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายจ่าย (1)	รายจ่ายจริง (2)	ส่วนแตกต่างระหว่างรายจ่าย จริงกับประมาณการรายจ่าย (3) = (2) - (1)
2516	32,030.0	32,212.2	182.2
2517	39,027.6	35,026.5	-4,001.1
2518	50,500.0	41,926.0	-857.1
2519	62,650.0	58,303.8	-4,346.2
2520	68,790.0	60,343.8	-8,446.2

ที่มา : สำนักงานประมาณ

**ตารางที่ 5**  
**งบประมาณรายจ่ายในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ**  
**เงินราชการลับ และงบพัฒนากองทัพ**  
**ประจำปีงบประมาณ 2518-2522**  
**(ล้านบาท)**

รายการ	2518	2519	2520	2521	2522	2523
<b>1. งบกลาง</b>						
1.1 ค่าใช้จ่ายในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	505.139	524.529	765.090	857.100	945.300	1,209.208
1.2 ค่าใช้จ่ายในการบริการงานรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	26.221	-	-	-	-	-
1.3 เงินราชการลับในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	-	195.471	35.000	203.200	195.700	213.760
<b>2. กระทรวงกลาโหม</b>						
2.1 เงินราชการลับของสำนักงานปลัดกระทรวง	8.00	8.000	8.000	8.000	8.000	8.000
2.2 เงินราชการลับของกองบัญชาการทหารสูงสุด	139.056	70.485	70.500	74.000	179.532	92.916
2.3 เงินราชการลับของกองทัพบก	51.000	80.000	80.000	90.000	157.950	160.000
2.4 เงินราชการลับของกองทัพเรือ	3.000	6.000	6.000	7.000	34.500	53.500
2.5 เงินราชการลับของกองทัพอากาศ	6.000	6.000	6.000	6.000	7.000	7.000
2.6 เงินพัฒนากองทัพของกองบัญชาการทหารสูงสุด	20.00	22.000	3.380	3.500	3.500	15.000
2.7 เงินพัฒนากองทัพของกองทัพบก	290.00	338.000	240.000	625.000	625.000	885.850
2.8 เงินพัฒนากองทัพของกองทัพเรือ	145.000	175.000	60.000	100.000	158.200	483.750
2.9 เงินพัฒนากองทัพของกองทัพอากาศ	145.000	165.000	50.000	126.948	206.730	551.447
รวม	1,338.419	1,590.485	1,323.970	2,100.748	2,421.462	3,680.431

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

### ตารางที่ 6

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จำแนกเป็นงบปกติและงบพัฒนา

ปีงบประมาณ 2515-2522

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบพัฒนา		งบปกติ	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2515	29,000	11,650	40.2	17,350	59.8
2516	32,030	12,577	39.3	19,453	60.7
2517	39,030	13,514	34.6	25,516	65.4
2518	50,500	19,143	37.9	31,352	62.1
2519	62,650	28,189	45.0	34,464	55.0
2520	68,790	28,930	42.1	39,860	57.9
2521	81,000	32,077	39.6	48,923	60.4
2522	92,000	35,846	39.0	56,154	61.0

ที่มา : สำนักงบประมาณ

### ตารางที่ 7

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2517-2522

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบลงทุน		งบประจำ	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2517	39,030	7,931	20.3	31,099	79.7
2518	50,500	13,603	26.9	36,798	73.1
2519	62,650	18,579	29.7	44,071	70.3
2520	68,790	16,727	24.3	52,063	75.7
2521	81,000	19,205	23.7	61,795	76.3
2522	92,000	21,530	23.4	70,470	76.6

ที่มา : สำนักงบประมาณ



**ตารางที่ 8**  
**รายจ่ายจริงของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ**  
**ปีปฏิทิน 2515-2519**  
**(ล้านบาท)**

ปีปฏิทิน	รายจ่ายรวมของรัฐบาล	รายจ่ายในการบริโภค		รายจ่ายในการลงทุน	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2515	28,642	20,858	72.82	7,784	27.18
2516	32,728	24,911	76.12	7,817	23.88
2517	35,239	28,895	82.00	6,344	18.00
2518	45,178	35,046	77.57	10,132	22.43
2519	57,656	42,246	73.27	15,410	26.73

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 9**  
**การออมของภาครัฐบาล**  
**ปีปฏิทิน 2515-2519**  
**(ล้านบาท)**

ปีปฏิทิน	รายได้จริง	รายจ่ายในการบริโภค	เงินออมของรัฐบาล	เงินออมของรัฐบาล เทียบกับรายได้จริง (%)
2515	21,535	20,858	677	3.14
2516	26,950	24,911	2,039	7.57
2517	38,958	28,895	10,063	25.83
2518	39,569	35,046	4,522	11.43
2519	43,528	42,246	1,282	2.96

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

### ตารางที่ 10

สัดส่วนระหว่างการบริโภคการออมเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวม  
ภายในประเทศ คำนวณตามราคาปัจจุบัน  
ปีปฏิทิน 2515-2520  
(%)

ปีปฏิทิน	อัตราส่วนระหว่างการบริโภคกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ			อัตราส่วนระหว่าง การออมกับผลิตภัณฑ์ มวลรวมในประเทศ
	การบริโภคของเอกชน	การบริโภคของรัฐบาล	การบริโภครวม	
2515	66.9	10.9	77.8	22.2
2516	63.7	9.8	73.5	26.5
2517	65.5	9.6	75.1	24.9
2518	67.3	10.7	78.0	22.0
2519	66.2	11.3	77.5	22.5
2520	67.8	11.4	79.2	20.8

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

หมายเหตุ : สถิติของปี 2520 เป็นตัวเลขประมาณการ

### ตารางที่ 11

รายได้จริงจากการเก็บภาษีอากร  
ปีปฏิทิน 2515-2520  
(ล้านบาท)

ปีปฏิทิน	รายได้จริงจากการ เก็บภาษีอากร	ภาษีทางตรง		ภาษีทางอ้อม	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2515	19,066	2,560	13.8	16,506	86.6
2516	24,440	3,264	13.4	21,176	86.6
2517	36,252	4,878	13.5	31,374	86.5
2518	35,019	66,356	18.1	28,663	81.9
2519	39,260	6,789	17.3	32,471	82.7
2520	49,373	8,477	17.2	40,896	82.8

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

### ตารางที่ 12

ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติ และต่อรายจ่าย  
ของภาษีอากรในเมืองไทย  
ปี 2506-2511

ความยืดหยุ่นของภาษีอากร	2506	2511
ความยืดหยุ่นต่อรายได้ประชาชาติ	0.872	0.802
ความยืดหยุ่นต่อรายจ่าย	1.094	1.059

ที่มา : *Salkin and Chalayontwatn (1974)*

### ตารางที่ 13

อัตราส่วนระหว่างภาระภาษีกับเงินได้ของครอบครัวไทย  
จำแนกตามชั้นของเงินได้  
ปี 2512  
(%)

ชั้นของเงินได้ต่อครอบครัว (บาท)	อัตราภาระภาษีที่แท้จริง (%)
ต่ำกว่า 3,000	52.20
3,000 – 5,999	35.00
6,000 – 8,999	31.63
9,000 – 11,999	30.81
12,000 – 14,999	28.87
15,000 – 17,999	18.25
	24.87
สัมประสิทธิ์เงินก่อนหักภาษีอากร	0.5296
สัมประสิทธิ์เงินหลังจากหักภาษีอากร	0.5613

ที่มา : *เมธี ครองแก้ว (2519)*

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เมธี ครองแก้ว

“นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร“

*วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 3 เล่มที่ 2 (พฤษภาคม 2517)

เมธี ครองแก้ว

“ภาระของภาษีอากรและรายได้ของรัฐบาลต่อการกระจายรายได้ของครอบครัวไทย ปี 2512”

ใน ณรงค์ชัย อัครเศรณี และ รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *รักเมืองไทย เล่มสอง* (โครงการตำราสังคมศาสตร์ และมนุษยศาสตร์ 2519) หน้า 165-188.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

*เศรษฐศาสตร์การคลังว่าด้วยการศึกษา*

สมาคมเศรษฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 2519

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์

“นโยบายการคลังระหว่างปี 2504-2519”

*วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 7 เล่มที่ 4 เมษายน ถึง มิถุนายน 2521

เริงชัย มะระกานนท์

*การเงินและการธนาคารในประเทศไทย*

มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ 2521)

อัมมาร สยามวาลา

“เสถียรภาพ การจำเรียดิบโตทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้ในประเทศไทย”

ใน รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ (บรรณาธิการ) *สังคมกับเศรษฐกิจ* (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ 2521) หน้า 72-120

### ภาษาอังกฤษ

Downs, Anthony.

*An Economic theory of Democracy.*

New York : Harper and Row, 1957.

Johansen, Leif.

*Public Economics.*

Amsterdam : North-Hollan, 1965.

Meesook, Oey Astra.

***A Study of Disparities in Income and Social Services Across Provinces in Thailand.***

mimeograph, April, 1978.

Salkin, J.S. and D. Chalayontwatn,

***Changes in Tax Incidence in Thailand from 1963 to 1968.***

Faculty of Economics, Thammasat University (mimeograph, 1974).

Siamwalla, Ammar.

***"Inflation in Thailand in the 1970S: Its Causes and Consequences,"***

Discussion Paper Series No. 61, Faculty of Economics,

Thammasat University (January, 1978).

Tinbergen, Jan.

***On the Theory of Economic Policy.***

Amsterdam : North-Holland, 1952.

Usher, Dan.

***The Economics of Rice Premium.***

mimeograph, 1967.