

## บทวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526

กลุ่มติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจไทย  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บทวิเคราะห์นี้เขียนขึ้นจากการถกเถียงทางวิชาการ เรื่อง “งบประมาณแผ่นดินปี 2526” ซึ่งจัดโดยกลุ่มติดตามและวิเคราะห์สถานการณ์เศรษฐกิจไทย แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2525 โดยมีนายเจษฎา โลหอุจน์จิตร และนายวรากรณ์ สามโกเศศ เป็นผู้นำการอภิปราย

รายงานนี้เขียนโดยนายรังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526 ซึ่งรัฐบาลเปิดเผยต่อสาธารณชนเมื่อกลางเดือนพฤษภาคม ศกนี้ ยังไม่ละเอียดพอที่จะนำมาวิเคราะห์ผลกระทบได้อย่างลึกซึ้ง ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลกำหนดงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับไว้ 177,000 ล้านบาท การกำหนดงบประมาณรายจ่ายได้แสดงข้อมูลจำแนกตามหน่วยราชการ (ดูตารางที่ 1) และจำแนกตามลักษณะงาน (ดูตารางที่ 2) แต่ไม่ปรากฏว่า มีข้อมูลงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ และจำแนกออกเป็นงบประมาณกับงบประมาณปกติแต่ประการใด ทางด้านประมาณการรายรับ ก็มีรายละเอียดอยู่เพียง 2 รายการ คือ รายได้ 151,000 ล้านบาท และเงินกู้ร่วมกับเงินคงคลัง 26,000 ล้านบาท ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ามีการจำแนกรายละเอียดว่าเป็นรายได้จากภาษีอากรจากการขายสิ่งของและบริการ จากรัฐพาณิชย์ และอื่นๆอย่างละเท่าไร ส่วนการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ ก็ยังไม่สามารถระบุได้ว่าจะอาศัยเงินกู้และเงินคงคลังในสัดส่วนอย่างไร และในกรณีของเงินกู้ก็มีได้มีรายละเอียดเกี่ยวกับแหล่งเงินกู้แต่ประการใด ความจำกัดของข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526 ไม่เพียงแต่จะทำให้การวิเคราะห์เป็นไปได้ในขอบเขตอันจำกัดเท่านั้น หากทว่ายังสะท้อนให้เห็นปัญหาภายในภาครัฐบาลอีกด้วย การที่รัฐบาลยังไม่สามารถกำหนดประมาณการรายได้จากการเก็บภาษีอากรได้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะเหตุว่า รัฐบาลเริ่มไม่แน่ใจในศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชน และความสามารถในการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลเอง

### 1. เป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน 2526

จากเอกสารของทางราชการเท่าที่หาได้ ช่วยให้ทราบว่า “...นโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2526 กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายรายได้ของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งจะเน้นหนัก

ในด้านการรักษาเสถียรภาพของการคลัง และอัตราภาวะเงินเฟ้อมิให้สูงกว่าในปีปัจจุบัน....” คำให้สัมภาษณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อกลางเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมายืนยันนโยบายดังกล่าวนี้ วิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ทำให้รัฐบาลจำต้องรัดเข็มขัด ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่า การหารายได้ของรัฐบาลจะต่ำกว่าเป้าหมายเท่านั้น หากทว่าความเป็นไปได้ที่จะหาเงินกู้ และนำเงินคงคลังออกมาใช้ ยังถูกจำกัดด้วยสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอีกด้วย ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่รัฐบาลเลือกเป้าหมายการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังควบคู่กับเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ในเมื่อการดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุเป้าหมายทั้งสองนี้ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบันมิได้ขัดแย้งกันแต่ประการใด และในเมื่อแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้ออันเกิดจากปัจจัยภายนอกประเทศผ่อนคลายลง

ในประวัติศาสตร์การคลังของไทยนับตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา การหารายได้ของรัฐบาลมักจะสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ จนดูประหนึ่งเป็นปกติวิสัย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ในระบบการคลังของไทยมีตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ (Automatic Stabilizers) ซึ่งทำให้รายได้จากภาษีอากรผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ ในยุคสมัยที่ระบบเศรษฐกิจไทยสามารถเจริญเติบโตในอัตราสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1 (2504-2509) และฉบับที่ 2 (2510-2514) รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นตามการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจโดยอัตโนมัติ ทั้งๆที่รัฐบาลเกือบมิได้เปลี่ยนแปลงฐานภาษีและโครงสร้างอัตราภาษีอากรแต่ประการใด ปัญหาการหารายได้ของรัฐบาลจึงมีไม่สู้มากนัก รายได้จริงที่รัฐบาลจัดหาได้สูงกว่าประมาณการรายได้อยู่ตลอดเวลา แต่แล้วในปีงบประมาณ 2519 สัญญาเดือนกึ่งก็ตั้งขึ้น เมื่อรัฐบาลไม่สามารถหารายได้ได้ตามเป้าหมาย กล่าวคือ รายได้จริงของรัฐบาลมีเพียงร้อยละ 98.4 ของเป้าหมาย ในระหว่างปีงบประมาณ 2520-2522 รัฐบาลสามารถหารายได้ได้มากกว่าเป้าหมายอีก แต่แล้วนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา ปัญหาการหารายได้ต่ำกว่าเป้าหมายก็เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง (ดูตารางที่ 3)

เมื่อพิจารณาเฉพาะรายได้จากภาษีอากร ภาพที่ได้มิได้แตกต่างจากรายได้ของรัฐบาลโดยทั่วไป ในปีงบประมาณ 2519-2520 รายได้จากภาษีอากรต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ และแม้ว่าจะไม่มีปัญหาดังกล่าวนี้ในปีงบประมาณ 2521-2523 แต่ปัญหานี้กลับปรากฏขึ้นอีกในปีงบประมาณ 2524 (ดูตารางที่ 4)

วิกฤติการณ์การคลังอันเกิดจากการจัดหารายได้ของรัฐบาลมิได้เป็นไปตามเป้าหมายจะยังคงปรากฏต่อมาในปีงบประมาณ 2525 และอาจจะยังไม่หมดไปในอนาคตอันใกล้ จากการเปรียบเทียบข้อมูลรายได้-รายจ่ายของรัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณ 2521-2525 ดังที่นำเสนอในตารางที่ 5 เราจะเห็นได้ว่า ในช่วง 5 เดือนแรกของปีงบประมาณ (ระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกุมภาพันธ์ของปฏิทินถัดไป) รายจ่ายจริงของรัฐบาลตกประมาณร้อยละ 35-37 ของงบประมาณ

รายจ่ายรวมตลอดปี พุทธศักราชการใช้จ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2525 มิได้แตกต่างจากปีก่อนๆ ดังจะเห็นได้ว่า รายจ่ายจริงในช่วง 5 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2525 (ตุลาคม 2524 – กุมภาพันธ์ 2525) ตกประมาณร้อยละ 35.67 ของงบประมาณรายจ่ายรวม แต่ในด้านการหารายได้ของรัฐบาล กลับปรากฏว่าผิดปกติอย่างน่าสังเกต ดังจะเห็นได้ว่า รายได้จริงของรัฐบาลในช่วง 5 เดือนแรก ระหว่างปีงบประมาณ 2521-2524 ตกประมาณร้อยละ 31-37 ของประมาณการรายได้ แต่รายได้ในช่วงเวลาเดียวกันของปีงบประมาณ 2525 กลับตกต่ำลงเหลือประมาณร้อยละ 22.51 ของประมาณการรายได้ ซึ่งนับเป็นกรณีผิดปกติอย่างมาก (ดูตารางที่ 5)

การที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้นั้น น่าจะเป็นผลสืบเนื่องจากปัจจัยอย่างน้อย 2 ปัจจัย กล่าวคือ

*ประการแรก* การกำหนดเป้าหมายในการหารายได้สูงกว่าความสามารถในการหารายได้ที่แท้จริงของรัฐบาล ในระหว่างปีงบประมาณ 2523-2524 ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถหารายได้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น ปรากฏว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของประมาณการรายได้อยู่ในเกณฑ์สูงมาก กล่าวคือ 28.7% ในปีงบประมาณ 2523 และ 29.5% ในปีงบประมาณ 2524 การกำหนดเป้าหมายการหารายได้ที่เพิ่มขึ้นในอัตราสูงเช่นนี้ สันนิษฐานได้ว่าเป็นผลจากแรงกดดันของการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่าย นับตั้งแต่ปี 2504 เมื่อเริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่หนึ่ง เป็นต้นมา รัฐบาลซึ่งงบประมาณขาดดุลมาโดยตลอด ทั้งนี้โดยยึดถือเป้าหมายการจำเรี่ยเก็บโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของภาครัฐบาลจึงมีส่วนสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การคลัง

*ประการที่สอง* แรงกดดันจากการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายอาจไม่ใช่อุปสรรคมากนักหากรัฐบาลสามารถปรับฐานในการหารายได้ให้กว้างขวางขึ้น แต่การฉกฉาบมิได้เป็นเช่นนั้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะไม่มีการปรับโครงสร้างภาษีอากรเพื่อขยายฐานภาษีอากร และเพื่อเพิ่มความก้าวหน้าแห่งโครงสร้างอัตราภาษีอากรเท่านั้น หากยังล้าหลังที่จะปรับโครงสร้างราคาของบริการสาธารณะต่างๆ อีกด้วย ซึ่งสร้างภาระทางการคลังให้แก่ภาครัฐบาลโดยที่มิได้มีผลดีต่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้แม้แต่น้อย นอกจากนี้ การกำหนดเป้าหมายในการเก็บภาษีอากรในทางปฏิบัติมิได้คำนึงถึงศักยภาพในการเสียภาษีอากรของประชาชน (Taxable Capacity) ในแต่ละท้องถิ่นและแต่ละภูมิภาค

ในกรณีของปีงบประมาณ 2525 นั้น เป้าหมายรายได้ของรัฐบาลที่กำหนดขึ้นไม่อาจเรียกได้ว่าสูงเกินปกติ เพราะประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2525 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนเพียงร้อยละ 16.7 ซึ่งนับว่าอยู่ในเกณฑ์ปกติ แต่การฉกฉาบปรากฏว่า รายได้ที่หาได้ในช่วง 5 เดือนแรกต่ำกว่าแนวโน้มในอดีตเป็นอันมาก ทั้งนี้ไม่เพียงแต่อัตราส่วนระหว่างรายได้จริงกับประมาณการรายได้จะตกต่ำอย่างผิดปกติเท่านั้น หากทว่ารายได้จริงสัมบูรณ์ก็ยิ่งน้อยกว่าปีก่อนหน้านี้ ในช่วงห้าเดือน

แรกของปีงบประมาณ 2524 (ตุลาคม 2523 – กุมภาพันธ์ 2524) รายได้จริงของรัฐบาลเท่ากับ 37,940 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 31.62 ของประมาณการรายได้ แต่ในช่วงห้าเดือนแรกของปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลหารายได้ไว้เพียง 31,516 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.51 ของประมาณการรายได้ (ดูตารางที่ 5)

จากข้อมูลต่างๆเท่าที่ประมวลได้ การที่รัฐบาลหารายได้ในช่วง 5 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2525 ได้น้อยกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก อาจเป็นผลจากสาเหตุอย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* การลดค่าเงินบาท 8.7% จาก 21.0 บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐอเมริกา เป็น 23.0 บาทต่อหนึ่งเหรียญสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม 2524 ซึ่งมีผลให้ราคาสินค้าเข้าเมื่อคิดเทียบเป็นเงินบาทแพงขึ้นนั้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจไทย ทำให้การนำเข้าชะลอตัวลง ซึ่งทำให้รัฐบาลเก็บอากรขาเข้าและภาษีการค้าได้น้อยกว่าที่ควร

*ประการที่สอง* การผ่อนคลายมาตรการควบคุมการส่งออกและการลดอากรขาออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอากรขาส่งออก เพื่อเกื้อหนุนเกษตรกรมิให้ได้รับผลกระทบกระเทือนจากการตกต่ำของราคาสินค้าเกษตรกรรมมากเกินไป ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการหารายได้ของรัฐบาล โดยคาดว่า อากรขาออกจะลดลงประมาณ 3,000 ล้านบาท

*ประการที่สาม* เนื่องจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดามีโครงสร้างภาษีแบบก้าวหน้า ในยามที่ระบบเศรษฐกิจเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว และ/หรือในยามที่มีภาวะเงินเฟ้อ รายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้ย่อมเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ แม้จะไม่มีเปลี่ยนแปลงฐานภาษีและอัตราภาษีเลยก็ตาม แต่ในยามที่ภาวะเงินเฟ้ออ่อนตัวลง ประกอบกับภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ รายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจึงเพิ่มขึ้นไม่ได้มากเท่าที่ควร นอกจากนี้ ภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจยังมีผลกระทบต่อรายได้จากภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกด้วย

วิกฤตการณ์ทางการคลังดังที่พรรณนามาข้างต้นนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 มีลักษณะ ‘รัดเข็มขัด’ และเป็นเหตุผลส่วนหนึ่งที่ทำให้ยังไม่มีการกำหนดเป้าหมายในการหารายได้จากภาษีอากรอย่างแน่นอนตายตัว

## 2. ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526

รัฐบาลกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 ไว้ 177,000 ล้านบาท และกำหนดประมาณการรายได้ไว้ 151,000 ล้านบาท ดังนั้น งบประมาณดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นงบประมาณขาดดุล โดยส่วนที่ขาดดุลของงบประมาณเท่ากับ 26,000 ล้านบาท ในขณะนี้ รัฐบาล

ยังไม่สามารถแจกแจงรายละเอียดได้ว่า จะหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยวิธีการใด (ดูตารางที่ 6)

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 นี้ เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2525 ซึ่งกำหนดไว้ 161,000 ล้านบาท แสดงว่า งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นร้อยละ 9.9 อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลได้ดำเนินการรัดเข็มขัดโดยการลดรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 ลง 4,000 ล้านบาท งบประมาณรายจ่ายในปีดังกล่าวนี้จึงเหลือเพียง 157,000 ล้านบาท เมื่อเทียบกับฐานงบประมาณรายจ่ายที่ตัดทอนลงนี้ อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 จะเท่ากับ 12.7%

ทำนองเดียวกัน ประมาณการรายได้ในปีงบประมาณใหม่นี้ เพิ่มขึ้นจาก 140,000 ล้านบาท เป็น 151,000 ล้านบาท อัตราการเพิ่มขึ้นของประมาณการรายได้เท่ากับ 7.9% อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จริงของรัฐบาลในช่วง 5 เดือนแรกของงบประมาณ 2525 (ดังแสดงไว้ในตารางที่ 5) ช่วยให้คาดคะเนได้ว่า รายได้จริงของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2525 จะต่ำกว่า 140,000 ล้านบาท อย่างแน่นอน เมื่อเป็นเช่นนี้ อัตราการเพิ่มขึ้นของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2526 ย่อมสูงกว่า 7.9%

### 3. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526

เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2526 จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2 นั้น เราจะเห็นได้ว่า ลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุด 4 อันดับแรก คือ ด้านการศึกษา (21.0%) ด้านการป้องกันประเทศ (20.0%) ด้านเศรษฐกิจ (19.1%) และด้านการชำระหนี้เงินกู้ (15.3%)

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยังคงให้ความสำคัญแก่การป้องกันประเทศในลำดับสูง ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 (พ.ศ.2520-2524) รัฐบาลได้กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อพัฒนากองทัพถึง 20,000 ล้านบาท เงินกู้ในกรณีดังกล่าวนี้ กู้จากสถาบันการเงินเอกชนในต่างประเทศ โดยเป็นเงินกู้ระยะสั้นและอัตราดอกเบี้ยสูง ดังนั้น หากรวมงบประมาณรายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้เพื่อพัฒนากองทัพ เป็นที่เข้าใจกันว่า งบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศจะมีความสำคัญสูงสุด

เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ลักษณะงานที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายสูงที่สุด ได้แก่ ด้านการชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นถึง 29.2% รองลงมาได้แก่ ด้านการบริหารทั่วไป (23.6%) ด้านการสาธารณสุข (19.0%) และด้านการรักษาความสงบภายใน (16.9%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ลักษณะการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 มิได้แตกต่างจากปีงบประมาณก่อนๆ ในสาระสำคัญ แต่กระนั้นก็ตาม มีข้อที่พึงสังเกตอยู่อย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้เป็นลักษณะเด่นอันพึงสังเกตได้ของบฯประจำปีงบประมาณ 2526 แต่เดิมนั้น งบประมาณรายจ่ายด้านนี้มีไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายรวม แต่ในปีงบประมาณใหม่นี้สูงถึง 15.3% นับเป็นลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับที่สี่ มีหน้าซ้ำอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายด้านนี้ยังสูงเป็นอันดับหนึ่งอีกด้วย (ดูตารางที่ 2) การที่งบประมาณด้านการชำระหนี้เงินกู้มียอดรายจ่ายสูงมากเช่นนี้ เป็นผลจากการก่อหนี้สาธารณะในอดีต เพราะหนี้สาธารณะเหล่านี้ เมื่อถึงกำหนดต้องชำระ รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินต้นและดอกเบี้ย งบประมาณรายจ่ายรายการนี้จึงยากที่จะตัดทอนได้ การหาเงินมาใช้จ่ายด้วยการก่อหนี้สาธารณะซึ่งเพิ่มขึ้นอย่างน่าสังเกตนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 เป็นต้นมา ย่อมสร้างภาระผูกพันและผลักดันให้รายจ่ายด้านการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นตามไปด้วย หากรายจ่ายรายการนี้เพิ่มขึ้นมากเพียงใด งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับใช้จ่ายเพื่อลักษณะงานอื่นๆ ย่อมมีน้อยลงเพียงนั้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร รัฐบาลควรที่จะเข้มงวดในการกลั่นกรองโครงการที่จะใช้เงินกู้ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้จากต่างประเทศ) มากยิ่งขึ้น

*ประการที่สอง* เมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณจำแนกตามหน่วยงาน แม้ว่ารัฐบาลจะตัดทอนงบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจลงจนเหลือเพียง 1,595.3 ล้านบาท คิดเป็น 0.9% ของงบประมาณรายจ่ายรวมเมื่อเทียบกับงบประมาณ 2,972.2 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 แสดงว่า งบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจลดลงถึงประมาณ 46.7% (ดูตารางที่ 1) อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐบาลตั้งงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจเฉพาะที่เกี่ยวกับสาธารณูปโภคและรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีรายได้เท่านั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีโครงการลงทุนหรือต้องใช้เงินบาทสมทบตามโครงการเงินกู้จากต่างประเทศ ให้ใช้จ่ายจากเงินกู้เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (Structure Adjustment Loan) ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลัง หรือเงินกู้อื่นเป็นจำนวนถึง 2,004,411 ล้านบาท ดังนั้น เมื่อรวมเงินกู้ดังกล่าวนี้ งบประมาณสำหรับรัฐวิสาหกิจในปีงบประมาณ 2526 มิได้ลดลงจากปีงบประมาณก่อน ๆ มากอย่างที่ป็นข่าวในหน้าหนังสือพิมพ์แต่ประการใด

#### 4. ผลที่คาดว่าจะเกิดจากการใช้งบประมาณ 2526

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า ข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน 2526 ที่รัฐบาลเปิดเผยสู่สาธารณชนยังมีน้อยเกินกว่าที่จะวิเคราะห์ได้อย่างลุ่มลึก บทวิเคราะห์ต่อไปนี้จึงเขียนขึ้นจากข้อมูลอันจำกัดดังกล่าวนี้ ทั้งนี้การวิเคราะห์จะกล่าวถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น 3 ประการ คือ

- (1) ผลที่มีต่อเสถียรภาพของราคา
- (2) ผลที่มีต่อการจำเรียดับโตทางเศรษฐกิจ
- (3) ผลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ

#### 4.1 ผลที่มีต่อเสถียรภาพของราคา

นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา เมื่อประเทศกลุ่ม OPEC รวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างได้ผล ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในเมืองไทยโดยพื้นฐานแล้วเกิดจากปัจจัยภายนอกประเทศเป็นสำคัญ แต่ในสภาพที่เกิดภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งไม่มีทีท่าว่าจะฟื้นตัวได้ภายในปีนี้ ประกอบกับผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมมีราคาตกต่ำลง ดังที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ แรงกดดันจากภายนอกประเทศที่จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยจึงผ่อนคลายลง และความเป็นไปได้ที่อัตราเงินเฟ้อในปี 2525 จะต่ำกว่า 10% จึงมีอยู่เป็นอันมาก

อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่พึงพิจารณาก็คือ งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะมีส่วนสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อด้วยหรือไม่ กล่าวในเชิงวิชาการ เรายังขาดดัชนีอันเป็นเครื่องมือที่จะวิเคราะห์ประเด็นนี้อย่างกระจ่างชัด การวิเคราะห์อย่างคร่าวๆ จำต้องอาศัยข้อสมมติบางประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* หากการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามประมาณการที่กำหนดไว้ทั้งในปีงบประมาณ 2525 และ 2526 กล่าวคือ ใช้จ่าย 177,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2526 เทียบกับ 161,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 และรายได้ 151,000 ล้านบาทเทียบกับ 140,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 6) ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526 เป็นงบประมาณขาดดุล โดยที่ทั้งระดับการใช้จ่ายและส่วนขาดดุลของงบประมาณมีมากกว่าปีงบประมาณ 2525 ดังนั้น จึงมีแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ

*ประการที่สอง* เนื่องจากรัฐบาลได้รัดเข็มขัดในปีงบประมาณ 2525 โดยลดรายจ่ายลง 4,000 ล้านบาท หากการหารายได้เป็นไปตามเป้าหมาย 140,000 ล้านบาท ส่วนขาดดุลของงบประมาณ 2525 จะเท่ากับ 17,000 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ดังได้กล่าวแล้วว่า มีเหตุผลน่าเชื่อถือว่าการหารายได้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2525 จะต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก ดังนั้น ส่วนขาดดุลของงบประมาณ 2525 จะต้องสูงกว่า 17,000 ล้านบาท トラบเท่าที่รัฐบาลใช้จ่ายเงินเต็มงบ 157,000 ล้านบาท ในขั้นนี้เราอาจสรุปได้อย่างหยابๆว่า ภายใต้ข้อสมมติที่ว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินเต็มจำนวน 157,000 ล้านบาท และหารายได้ได้ไม่น้อยกว่า 131,000 ล้านบาท หากรัฐบาลสามารถหารายได้และใช้จ่ายเงินตามประมาณการที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณ 2526 งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อ

อย่างไรก็ตาม แรงกดดันแห่งเงินเพื่อจะมีมากขึ้นเพียงใด มิได้ขึ้นอยู่กับระดับการใช้จ่ายและลักษณะของงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากยังขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณและการใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการเงินอีกด้วย หากการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณอาศัยเงินกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทยและเงินคงคลัง แรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อย่อมมีมากกว่าการกู้เงินจากประชาชนและสถาบันการเงิน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐบาลยังมีได้แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ (ดูตารางที่ 6) เราจึงมีข้อเสนอการวิเคราะห์ได้มากนัก นอกจากจะตั้งข้อสังเกต 3 ประการ คือ

*ประการแรก* ความเห็นที่ปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ที่ว่า งบประมาณแผ่นดิน 2526 เป็นงบประมาณที่ก่อให้เกิดการหดตัวทางเศรษฐกิจ (Contractionary Budget) นั้น เป็นความเห็นที่ปราศจากข้อสนับสนุนทางข้อเท็จจริง จากข้อมูลต่างๆ ที่ประมวลได้ในขณะนี้ อย่างดีที่สุดที่เราจะกล่าวได้ก็คือ งบประมาณแผ่นดิน 2526 ไม่ช่วยเกื้อกูลการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจเท่าที่ควร แต่ไม่ถึงกับซ้ำเติมภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ

*ประการที่สอง* หากระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลและส่วนขาดดุลของงบประมาณแผ่นดิน 2526 สูงกว่าปีงบประมาณ 2525 ซึ่งจะสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อขึ้นในระบบเศรษฐกิจได้นั้น แรงกดดันดังกล่าวนี้อาจมีไม่มากถึงกับทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อจริงๆ เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยในปัจจุบันกำลังประสบภาวะเศรษฐกิจถดถอย (คำว่า “ภาวะเงินเฟ้อ” ในที่นี้ หมายถึงภาวะการณ์ที่ดัชนีราคาผู้บริโภคเพิ่มขึ้นสูงกว่าอัตราปีละ 10%)

*ประการที่สาม* พฤติกรรมการใช้จ่ายของรัฐบาลในระยะหลังๆ นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา มีผลในการสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อมากกว่าที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีแนวโน้มที่จะใช้จ่ายเกินตัว ในปีงบประมาณ 2523 รายจ่ายของรัฐบาลเท่ากับ 115,527 ล้านบาท ทั้งๆที่กำหนดงบประมาณรายจ่ายไว้เพียง 109,000 ล้านบาท การใช้จ่ายเกินงบประมาณที่กำหนดไว้ นับเป็นปรากฏการณ์อันผิดปกติ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีแนวโน้มที่จะนำเงินนอกงบประมาณมาใช้จ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยฝากไว้กับคลังจังหวัดต่างๆ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา เมื่อรัฐบาลประสบวิกฤตการณ์ในการหารายได้ เงินที่ธนาคารแห่งประเทศไทยฝากไว้กับคลังจังหวัดต่างๆ เหล่านี้เป็นแหล่งที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายโดยไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ย พฤติกรรมดังกล่าวนี้จึงมีผลเสมือนหนึ่งการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยในรูปแบบนั่นเอง ผลที่ตามมาก็คือ ส่วนขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงมีมากกว่าส่วนขาดดุลในงบประมาณ จากข้อมูลในตารางที่ 7 เราจะเห็นได้ว่า ในช่วง 4 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2525 (ตุลาคม-มกราคม 2525) ส่วนขาดดุลที่เกิดขึ้นจริงซึ่งพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงฐานะเงินสดหรือดุลเงินสดมีมูลค่าเท่ากับ 15,609 ล้านบาท แต่ส่วนขาดดุลในงบประมาณ (หรือส่วนต่างระหว่างรายจ่ายกับรายได้) มีเพียง 14,854 ล้านบาท (= 46,410 - 31,556)



เท่านั้น ส่วนแตกต่างระหว่างดุลเงินสดกับดุลเงินในงบประมาณ (755 ล้านบาท) อาศัยเงินนอกงบประมาณดังกล่าวข้างต้นนี้ ข้อมูลในตารางที่ 7 ซึ่งให้เห็นว่า การใช้เงินนอกงบประมาณในช่วง 4 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2523 อยู่ในระดับสูงมากถึง 2,043 ล้านบาท เราคาดว่า พฤติกรรมการใช้เงินเกินตัวของภาครัฐบาลดังกล่าวนี้ จะยังไม่หมดไปในปีงบประมาณ 2526 หากการคาดคะเนนี้เป็นจริง ส่วนขาดดุลของงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงจะมีมากกว่าดุลเงินในงบประมาณ ซึ่งจะสร้างแรงกดดันแห่งภาวะเงินเฟ้อหรือการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจได้มากกว่าผลการวิเคราะห์โดยไม่พิจารณาถึงพฤติกรรมดังกล่าวนี้

#### 4.2 ผลที่มีต่อการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา โลกแห่งระบบทุนนิยมกำลังเผชิญปัญหาความถดถอยและความชะงักงันทางเศรษฐกิจ ภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจมีผลในการลดให้ระบบเศรษฐกิจไทยถดถอยตามไปด้วย อัตราการจำริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยซึ่งเคยสูงขึ้น 10.1% ในปี 2521 ลดลงเหลือ 6.1% ในปี 2522 ทั้งนี้เนื่องจากสภาพฝนแล้ง ทำให้ปริมาณผลผลิตในภาคเกษตรกรรมมีน้อยกว่าปกติมาก การจำริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยยังคงตกต่ำต่อไปอีกในปี 2523 โดยเหลือเพียง 5.8% คราวนี้เป็นผลมาจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นในระบบทุนนิยมโลก ภาคหัตถอุตสาหกรรมซึ่งเคยเติบโตในอัตราสูงกว่าปีละ 10% มีอัตราการจำริญเติบโตเพียง 4.8% แต่กระเดื่องขึ้นเป็น 8.0% ในปี 2524 ประกอบกับการผลิตทางการเกษตรได้ผลดี จึงทำให้อัตราการจำริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยในปี 2524 เพิ่มขึ้นเป็น 7.6%

ปัญหาที่พึงพิจารณาก็คือ งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะมีผลต่อการจำริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจไทยอย่างไรบ้าง จากข้อมูลต่างๆที่ได้ประมวลมากล่าวไว้ข้างต้น มีเหตุผลที่จะสนับสนุนว่า หากการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะมีผลทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัว แม้จะไม่มากนักก็ตาม แต่ถ้าหากความจำกัดแห่งรายได้บีบบังคับให้รัฐบาลต้องรัดเข็มขัดดังเช่นที่ปรากฏในช่วงสองปีที่ผ่านมา ย่อมยากที่จะคาดการณ์เกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับรายจ่ายและรายได้ที่แปรเปลี่ยนจากปีงบประมาณก่อน

เมื่อพิจารณาในแง่ของเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจและการจำริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีข้อพึงสังเกตเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน 2526 อย่างน้อย 3 ประการ กล่าวคือ

*ประการแรก* ระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลตามที่ปรากฏในงบประมาณแผ่นดิน 2526 มีการเปลี่ยนแปลงจากปีงบประมาณก่อนไม่มากนัก งบประมาณแผ่นดิน 2526 จึงไม่ช่วยเกื้อกูลต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจไทย การวางแผนทางการงบประมาณในลักษณะดังกล่าวนี้ มิใช่เกิด

จากการให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคา หากแต่เป็นเพราะเกิดวิกฤติการณ์ทางการคลังอันเนื่องจากการหารายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายนั่นเอง

*ประการที่สอง* แม้ว่างบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจในปีงบประมาณใหม่นี้จะมีมากเป็นอันดับที่สาม รองจากด้านการศึกษาและด้านการป้องกันประเทศ แต่มีข้อน่าสังเกตว่า งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจมีอัตราการเพิ่มขึ้นเกือบต่ำที่สุด เพียง 2.9% (ดูตารางที่ 2)

*ประการที่สาม* จากถ้อยแถลงของสำนักงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายจำนวน 177,000 ล้านบาท เป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อขยายและปรับปรุงงาน รวมทั้งงานหรือโครงการใหม่เป็นจำนวนเพียง 23,682.2 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 13.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวม

เมื่อพิจารณารายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ มีข้อน่าสังเกตว่า รัฐบาลพยายามชะลอการขยายตัวของงบลงทุนนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 เป็นต้นมา อันเป็นเหตุให้สัดส่วนของงบลงทุนในงบประมาณรายจ่ายรวมมีแนวโน้มลดลงจาก 25.7% ในปีงบประมาณ 2523 เหลือ 25.1% และ 22.9% ในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 ตามลำดับ แม้ว่างบประมาณแผ่นดิน 2526 จะยังไม่มีการขยับเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ก็เป็นที่คาดกันว่า รัฐบาลจะยังคงยึดถือนโยบายดังกล่าวนี้ต่อไป กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ งบลงทุนจะเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง แนวนโยบายดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ว่า งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะซ้ำเติมบรรยากาศการลงทุนซึ่งซบเซาอยู่แล้วให้ซบเซาลงไปอีก โดยที่ผลกระทบสำคัญจะตกแก่ภาคการก่อสร้าง และการว่างงานจะมีมากขึ้น

ข้อโจมตีข้างต้นนี้มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงสนับสนุนมาน้อยเพียงไร ประเด็นที่พึงพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องนี้มีอยู่อย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรกเกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลในการลงทุนในระบบเศรษฐกิจ และประเด็นที่สอง เกี่ยวกับความสำคัญของภาคการก่อสร้างในโครงสร้างการผลิตและการจ้างงาน

การพิจารณาบทบาทในด้านการลงทุน*โดยตรง*ของรัฐบาล จะพิจารณาเฉพาะแต่งบลงทุนของรัฐบาลเพียงเท่านั้นมิได้ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ว่ารัฐบาลจะอาศัยเงินนอกงบประมาณ โดยเฉพาะเงินกู้จากต่างประเทศในการลงทุนเท่านั้น หากทว่าหน่วยเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งของภาครัฐบาล อันได้แก่ รัฐวิสาหกิจนั้นก็มิบทบาทสำคัญยิ่งยวดในการลงทุนในระบบเศรษฐกิจด้วย ดังนั้นเราจะเห็นได้ว่า ทั่วๆไปการขยายตัวของงบลงทุนในงบประมาณแผ่นดินของรัฐบาลชะลอตัวลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 เป็นต้นมา แต่ข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนของภาครัฐบาลกลับชี้ให้เห็นว่า มีการลงทุนเพิ่มขึ้นอย่างมากในปีปฏิทิน 2523-2524 อัตราการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในภาครัฐบาลเท่ากับ 56.4% และ 33.4% ตามลำดับ ทั้งที่การลงทุนในภาคธุรกิจเอกชนกลับซบเซา โดยอัตราการเพิ่มขึ้นของการลงทุนมีเพียง 8.3% และ 11.2% ตามลำดับ ผลก็คือ การลงทุนของภาครัฐบาลซึ่งมีเพียงร้อยละ 29.0 ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Investment) ในปี 2520 กลับมีความสำคัญเพิ่มขึ้น จนอัตราส่วนดังกล่าวนี้มีค่าสูงขึ้น เป็น 40.1%

ในปี 2524 (ดูตารางที่ 8) ดังนี้ การพิจารณาบทบาทในการลงทุนโดยตรงของภาครัฐบาล โดยพิจารณาเฉพาะแต่งบลงทุนในงบประมาณแผ่นดินเท่านั้น ย่อมจะได้ภาพบิดเบือนจากความเป็นจริง จากการศึกษาค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับการสะสมทุนถาวรเบื้องต้น (Gross Fixed Capital Formation) ของระบบเศรษฐกิจไทย เราพบว่า การสะสมทุนถาวรในรูปของการก่อสร้างในปี 2523 ประมาณร้อยละ 43 เกิดขึ้นในภาครัฐบาล โดยที่สัดส่วนดังกล่าวนี้เคยสูงถึง 47% ในปี 2519 และคาดว่าจะเหลือเพียง 40% ในปี 2524 ดังนั้นจะเห็นได้ว่า ภาครัฐบาลมีบทบาทสำคัญในภาคการก่อสร้างเป็นอันมาก การตรึงงบลงทุนให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจึงไม่เกื้อกูลต่อการฟื้นตัวของภาคการก่อสร้างเท่าที่ควร จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ เราพบว่า อัตราการเจริญเติบโตของภาคการก่อสร้างซึ่งสูงถึง 19.7% ในปี 2520 ลดลงตามลำดับจนเหลือ 7.1% ในปี 2522 แม้จะฟื้นขึ้นมาเป็น 13.9% ในปี 2523 แต่กลับลดลงเหลือ 5.2% ในปี 2524 ความซบเซาของกิจการก่อสร้างจะยังคงปรากฏต่อไป อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลน่าเชื่อว่า ภาวะการชะงักงันของภาคการก่อสร้างจะเป็นปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาคการก่อสร้างก่อให้เกิดผลผลิตเพียงประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเท่านั้น นอกจากนี้จากรายงานการสำรวจแรงงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2522 ในจำนวนผู้มีงานทำ 16.813 ล้านคน เป็นผู้ที่ทำงานในภาคการก่อสร้างเพียง 0.579 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมดเท่านั้น

#### 4.3 ผลที่มีต่อการกระจายรายได้

งบประมาณแผ่นดิน 2526 ยังไม่มีนโยบายที่เด่นชัดเกี่ยวกับเป้าหมายการกระจายรายได้ วิกฤติการณ์แห่งรายได้ของรัฐบาลซึ่งทำให้รัฐบาลจำต้องรัดเข็มขัดนั้น ย่อมมีผลกระทบต่อเงื่อนไขการดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบท เพื่อช่วยเหลือครอบครัวที่ยากจน นอกจากนี้ยังไม่ปรากฏว่า รัฐบาลมีความกระตือรือร้นในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีอากรเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ มีหน้าข้าราชการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางด้านภาษีอากรในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 แทนที่จะเป็นผลดีกลับต่อผลเสียต่อการกระจายรายได้ หากรัฐบาลยังไม่กล้าที่จะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อขยายฐานของภาษีอากร และเพิ่มความก้าวหน้าแห่งโครงสร้างอัตราภาษีอากร ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้มีฐานะเศรษฐกิจดี วิกฤติการณ์ทางการคลังซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปี 2523 เป็นต้นมา ย่อมยากที่จะขจัดให้หมดไปได้

#### 4.4 ผลที่มีต่อดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

งบประมาณปี 2526 จะมีผลเช่นไรต่อฐานะดุลการชำระเงินระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับนโยบายการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นสำคัญ ถ้าธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายควบคุมการขยายตัวของปริมาณเงินไม่ให้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วตามแนวความคิดสำนักการเงินนิยม

(Monetarism) แล้ว ก็เชื่อได้ว่า การขาดดุลงบประมาณอย่างมากในปี 2526 จะมีผลทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดการเงินสูงขึ้น ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลจะต้องไปแข่งขันกับภาคเอกชนในตลาดการเงิน ซึ่งอาจทำให้เกิดภาวะเงินตึง (Tight Money) ขึ้นได้ มีผลทำให้การลงทุนชะงักงัน อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าว จะมีผลดีต่อดุลการชำระเงิน เพราะอัตราดอกเบี้ยในประเทศจะสูงขึ้น แต่ถ้าหากธนาคารแห่งประเทศไทยมีนโยบายเน้นหนักไปทางด้านการควบคุมอัตราดอกเบี้ยไม่ให้สูงจนเกินไป การกู้เงินของรัฐบาลก็จะพึ่งแหล่งเงินที่ไม่แข่งขันกับเอกชน เช่น กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย หรือใช้เงินคลังคลังมากขึ้น การดำเนินการดังกล่าวจะทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในเศรษฐกิจสูงขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าปกติ จนอาจเป็นผลทำให้ระดับเงินเฟ้อที่เป็นอยู่ภายในประเทศลดลงช้ากว่าต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังอาจทำให้อัตราดอกเบี้ยลดลงได้ ซึ่งทั้งสองประการนี้ จะมีผลทำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลมากขึ้นได้

## 5. งบประมาณแผ่นดิน 2526 กับเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 (2525-2529) กำหนดเป้าหมายทางการคลังไว้ว่า จะให้รายจ่ายรัฐบาลคำนวณตามราคาคงที่เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ย 6.8% ต่อปี และจะให้มีการจัดทำงบประมาณในลักษณะที่ประหยัดรัดเข็มขัด โดยมีเป้าหมายให้การขาดดุลงบประมาณไม่เกินปีละ 22,000 ล้านบาท

แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในด้านหนึ่งนั้นอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรัฐบาลในปีงบประมาณ 2526 ซึ่งตกประมาณ 9.9% ถึง 12.7% นั้น ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ (ทั้งนี้สมมติว่า อัตราเงินเฟ้อเท่ากับ 10%) แต่ในอีกด้านหนึ่ง ส่วนขาดดุลของงบประมาณ 2526 ซึ่งมีถึง 26,000 ล้านบาท สูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ การวางแผนในเมืองไทยจึงยังคงมีลักษณะเป็นการวางแผนเพื่อวางไว้เฉยๆ หรือมีเจตนาที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่ร่างขึ้นก็มีอัตราความล่าช้าหรือไม่ทันสมัยสูงจนน่าตกใจ

ดังได้กล่าวแล้วว่า งบประมาณแผ่นดิน 2526 มีเป้าหมายที่จะแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังควบคู่กับการรักษาเสถียรภาพของราคา เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่า ระบบทุนนิยมโลกกำลังเผชิญกับปัญหาความชะงักงันทางเศรษฐกิจ และผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมยังไม่มีทีท่าว่าจะมีราคาสูงขึ้น ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะรักษาเสถียรภาพของราคามีให้อัตราเงินเฟ้อสูงกว่าปีละ 10% แต่ความสำเร็จในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังแม้จะเป็นไปได้ในลักษณะชั่วคราว แต่จะไม่มีการแก้ปัญหาในขั้นรากฐานตราบเท่าที่ยังไม่มีการปรับโครงสร้างภาษีอากรให้มีลักษณะคล่องตัวมากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

งบประมาณแผ่นดิน 2526 มีผลเสียไม่เฉพาะแต่ในข้อที่ไม่เกื้อกูลต่อการฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจเท่าที่ควรเท่านั้น หากยังมีผลเสียต่อการจ้างงานอีกด้วย การจ้างงานในภาคการ

ก่อสร้างจะเพิ่มขึ้นได้ไม่มากเท่าที่ควร เนื่องจากบงลงทุนของรัฐบาลเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง การว่างงานของบัณฑิตกำลังเป็นปัญหาที่สั่งสมเรื้อรังและร้ายแรงมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายชะลอการบรรจุอัตรากำลังใหม่ แต่เหนือสิ่งอื่นใด การดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนจะต้องถูกเลื่อนเวลาออกไปอีกตราบเท่าที่รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้น และต้องพะวงต่อปัญหานี้ปีแล้วปีเล่า

**ตารางที่ 1**  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2525-2526  
(ล้านบาท)

กระทรวง	ปีงบประมาณ 2525		ปีงบประมาณ 2526		+ เพิ่ม - ลด	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. งบกลาง	21,966.8	13.6	17,707.8	10.0	- 4,250.0	-19.4
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	1,268.5	0.8	1,470.1	0.8	201.6	+15.9
3. กระทรวงกลาโหม	29,384.5	18.3	33,055.6	18.7	3,671.1	+12.5
4. กระทรวงการคลัง	22,363.3	13.9	28,841.8	16.3	6,478.5	+30.0
5. กระทรวงการต่างประเทศ	769.4	0.5	850.2	0.5	80.8	+10.5
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ	13,441.8	8.4	15,135.9	8.6	1,698.1	+12.6
7. กระทรวงคมนาคม	10,152.8	6.3	10,676.2	6.0	523.4	+5.2
8. กระทรวงพาณิชย์	359.4	0.2	416.2	0.2	56.8	+15.8
9. กระทรวงมหาดไทย	17,254.0	10.7	19,769.5	11.2	2,515.5	+14.6
10. กระทรวงยุติธรรม	509.2	0.3	627.1	0.3	117.9	+23.2
11. กระทรวงวิทยาศาสตร์	1,172.0	0.7	1,319.4	0.7	147.4	+12.6
12. กระทรวงศึกษาธิการ	27,042.5	16.8	31,156.4	17.6	4,110.9	+15.2
13. กระทรวงสาธารณสุข	6,652.3	4.1	7,919.6	4.5	1,267.3	+19.1
14. กระทรวงอุตสาหกรรม	738.3	0.5	833.5	0.5	95.2	+12.9
15. ทบวงมหาวิทยาลัย	4,453.8	2.8	5,097.8	2.9	644.0	+14.5
16. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง	439.8	0.3	523.6	0.3	83.8	+19.1
17. รัฐวิสาหกิจ	2,972.2	1.8	1,595.3	0.9	1,376.9	-46.3
18. เงินทุนหมุนเวียน	59.4	-	-	-	59.4	-100.0
รวม	161,000.0	100.0	177,000.0	100.0	16,000.0	+9.5

ที่มา : สำนักงบประมาณ

**ตารางที่ 2**  
**รายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน**  
**ปีงบประมาณ 2523-2526**

ลักษณะงาน	2523		2524		2525		2526		+ เพิ่ม - ลด (2526)	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. ด้านเศรษฐกิจ	24,096.1	21.0	32,189.2	23.0	32,857.0	20.4	33,822.7	19.1	965.7	+12.9
2. ด้านการศึกษา	22,558.1	19.7	27,944.5	20.0	32,364.6	20.1	37,228.9	21.0	4,864.3	+15.0
3. ด้านสาธารณสุข	4,483.4	3.9	5,124.1	3.7	6,395.2	5.0	7,611.6	4.3	1,216.4	+19.0
4. ด้านสาธารณสุขการ	7,157.5	6.3	9,996.5	7.1	10,330.3	6.4	10,888.5	6.3	558.2	+5.4
5. ด้านป้องกันประเทศ	22,384.3	19.5	27,708.0	19.8	31,617.6	19.6	35,454.2	20.0	3,836.6	+12.1
6. ด้านรักษาความสงบภายใน	6,050.5	5.3	7,272.0	5.2	8,231.3	5.1	9,611.8	5.4	1,380.5	+16.8
7. ด้านบริหารทั่วไป	3,551.4	3.1	4,746.8	3.4	4,309.0	2.7	5,325.8	3.0	1,016.8	+23.6
8. ด้านชำระหนี้เงินกู้	12,392.9	10.8	17,530.9	12.5	21,008.5	13.0	27,140.3	15.3	6,141.8	+29.2
9. ด้านอื่น	11,882.3	10.4	7,488.0	5.3	13,886.5	8.7	9,906.2	5.6	-3,980.3	-28.7
รวม	114,556.5	100.0	140,000.0	100.0	161,000.0	100.0	177,000.0	100.0	16,000.0	9.9

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ

หมายเหตุ : ตัวเลขปี 2525 เป็นตัวเลขประมาณการที่ได้รับการปรับล่าสุด

**ตารางที่ 3**  
**ประมาณการรายได้และรายได้จริงของรัฐบาล**  
**ปีงบประมาณ 2516-2524**  
**(ล้านบาท)**

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ (1)	รายได้จริง (2)	$\frac{(2)}{(1)} \times 100$
2516	24,377.0	25,646.1	105.2
2517	35,600.0	38,207.6	107.3
2518	37,999.8	38,242.4	100.6
2519	43,612.4	42,922.0	98.4
2520	50,371.8	52,157.6	103.4
2521	62,000.0	62,142.9	100.2
2522	72,00.0	75,046.0	104.4
2523	92,680.0	92,146.0	99.4
2524	120,000.0	110,331.0 <sup>1</sup>	91.9

ที่มา : สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ : <sup>1</sup> สถิติเบื้องต้นจากกรมบัญชีกลาง อ้างถึงในธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2524 หน้า 82



**ตารางที่ 4**  
**ประมาณการรายได้จากภาษีอากรและภาษีอากรที่เก็บได้จริง**  
**ปีงบประมาณ 2519-2524**  
**(ล้านบาท)**

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ จากภาษีอากร (1)	ภาษีอากร ที่เก็บได้จริง (2)	$\frac{(2)}{(1)} \times 100$
2519	41,632	35,771	85.9
2520	46,132	44,692	96.9
2521	49,902	54,549	109.3
2522	62,959	66,889	106.2
2523	75,778	85,721	113.1
2524	102,683	99,550 <sup>1</sup>	96.9

ที่มา : สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง

หมายเหตุ : <sup>1</sup> สถิติเบื้องต้นจากกรมบัญชีกลาง อ้างถึงในธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2524 หน้า 82

ตารางที่ 5

รายได้ – รายจ่าย 5 เดือนแรกของปีงบประมาณ

(ตุลาคม – กุมภาพันธ์)

(ล้านบาท)

ปี งบประมาณ	5 เดือนแรก (ต.ค. – ก.พ.)			ประมาณการรายจ่าย ตลอดปีงบประมาณ (4)	ประมาณการรายได้ ตลอดปีงบประมาณ (5)	$\frac{(1)}{(4)} \times 100$	$\frac{(2)}{(5)} \times 100$
	รายจ่ายจริง (1)	รายได้จริง (2)	ขาดดุลจริง (3)				
2521	28,709	21,386	- 7,323	81,000	62,000	35.44	34.49
2522	34,230	26,858	- 17,372	92,000	72,000	37.21	37.30
2523	40,724	33,168	- 7,556	114,577	92,000	35.54	35.79
2524	50,435	37,940	- 13,495	140,000	120,000	36.74	31.66
2525	57,429	31,516	- 25,913	161,000	140,000	35.67	22.51
2526	-	-	-	177,000	151,000	-	-

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

**ตารางที่ 6**  
**ประมาณการรายรับ ปีงบประมาณ 2523-2526**  
**(ล้านบาท)**

ลักษณะรายรับ	2523		2524		2525		2526	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>ก. รายได้</b>								
1. ภาษีอากร	83,771.4	71.9	102,683.5	73.3	118,566.1	73.6		
2. การขายสิ่งของและบริการ	2,373.9	2.1	2,808.1	2.0	3,244.5	2.1		
3. รัฐพาณิชย์	4,569.6	4.0	5,153.3	3.7	6,828.3	4.2		
4. รายได้อื่น	3,180.6	2.7	4,605.1	3.3	4,530.1	2.8		
5. รายได้เพิ่มจากรัฐวิสาหกิจ			1,250.0	0.9				
6. รายได้เพิ่มจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ			3,500.0	2.5	6,833.1	4.2		
รวมรายได้	93,835.5	81.7	120,000.0	85.7	140,000.0	87.0	151,000.0	
<b>ข. เงินกู้ภายในประเทศ</b>	17,500.0	13.2	16,000.0	11.4	19,000.0	11.8	} 26,000.0	
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	8,000.0	6.9	5,600.0	4.0	7,200.1	4.5		
2. ธนาคารออมสิน	3,200.0	2.8	3,200.0	2.3	4,200.0	2.6		
3. ธนาคาร พาณิชย์ มูลนิธิ สถาบัน บริษัท และเอกชน อื่น ๆ	6,300.0	5.5	7,200.0	5.1	7,600.0	5.7		
<b>ค. เงินคงคลัง</b>	3,500.0	3.1	4,000.0	2.9	2,000.0	1.2		
รวม	114,835.5	100.0	140,000.0	100.0	161,000.0	100.0	177,000.0	

ที่มา : สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 7

รายได้และรายจ่ายจริงแยกราย 4 เดือน ของปีงบประมาณ (ตุลาคม – มกราคม)

ปีงบประมาณ 2522 – 2525

(ล้านบาท)

	2522	2523	2524	2525
รายได้	21,310	26,080	30,511	31,556
รายจ่าย	27,124	31,595	41,060	46,410
ดุลเงินในงบประมาณ	- 5,814	- 5,515	- 20,549	- 14,854
ดุลเงินนอกงบประมาณ	- 768	- 2,043	- 441	- 755
ดุลเงินสด	- 6,528	- 7,558	- 10,990	- 15,609

ที่มา : จำนวนจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

### ตารางที่ 8

การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Investment)

ปี 2520 – 2524

(ล้านบาท)

รายการ	2520	2521	2522	2523	2524
1. การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ	120,240	126,950	160,287	186,258	224,260
1.1 ภาคธุรกิจเอกชน	68,962	79,928	101,267	109,706	122,002
1.2 ภาครัฐบาล	29,670	36,722	43,089	67,393	89,923
1.3 การเปลี่ยนแปลงมูลค่าสินค้าคงคลัง	3,608	10,300	15,931	9,159	12,335
2. อัตราการเพิ่มขึ้นของการลงทุน (%)	30.0	24.2	26.3	16.2	20.4
2.1 ภาคธุรกิจเอกชน	37.6	15.9	26.7	8.3	11.2
2.2 ภาครัฐบาล	28.2	23.8	17.3	56.4	33.4
3. อัตราส่วนระหว่างการลงทุนในภาครัฐบาล กับการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (%)	29.0	28.9	26.9	36.2	40.1
4. อัตราส่วนระหว่างการลงทุนมวลรวมภายใน ประเทศ กับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายใน ประเทศ (%)	26.0	27.0	28.8	27.2	27.9

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ : สถิติปี 2524 เป็นตัวเลขประมาณการ