

งบประมาณสำหรับการชำระหนี้ประจำปีงบประมาณ 2527

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เพื่อนร่วมงานของผมกำลังวิพากษ์วิจารณ์งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 กันอย่างเอาการเอางาน หลายคนไม่เห็นด้วยที่รัฐบาลนำเสนอของงบประมาณแผ่นดินในลักษณะเจียมเนื้อเจียมตัวเช่นนี้ เพราะงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณใหม่นี้เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2526 เพียง 8.47% เท่านั้น คนกลุ่มนี้มีความเห็นว่า ในยามที่ระบบเศรษฐกิจไทยกำลังฟื้นตัวจากความซบเซาทางเศรษฐกิจเช่นนี้ รัฐบาลน่าจะใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม โดยอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

แต่เพื่อนร่วมงานของผมอีกไม่น้อยที่เห็นว่า รัฐบาลควรจะดำเนินนโยบายการคลังรัดแบบเข้มงวดต่อไป เพราะทราบว่า สถานะแห่งเงินคงคลังยังไม่มั่นคงแข็งแรง วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 สร้างบาดแผลทางการคลังอันหวนหวนยากแก่การเยียวยาแก้ไข หลายคนแสดงความเห็นอกเห็นใจขุนคลังเฒ่า สมหมาย สุนทระกุล ที่ต้องมาทำงานชดใช้เวรกรรมในบั้นปลายแห่งชีวิต

งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 ซึ่งพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ และสหายจะนำเสนอเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภาในเร็ววันนี้ (2526) กำหนดงบประมาณรายจ่ายไว้เพียง 192,000 ล้านบาท เทียบกับ 177,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2526 แสดงว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเพียง 8.47%

ผมนั่งดูตัวเลขงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานด้วยความวาบวามใจ กระทรวงกลาโหมยังคงครองตำแหน่งแชมป์ในฐาณะที่เป็นหน่วยราชการที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดินมากที่สุด กล่าวคือ ได้รับจัดสรรงบประมาณถึง 35,926.7 ล้านบาท หรือร้อยละ 18.7 ของงบประมาณรายจ่ายรวม รองลงมาได้แก่ กระทรวงการคลัง (18.3%) และกระทรวงศึกษาธิการ (17.1%) ส่วนมหาดไทย “กระทรวงมาเฟีย” หล่นลงมาอยู่อันดับที่สี่ โดยได้รับจัดสรรงบประมาณ 21,407.3 ล้านบาทหรือร้อยละ 11.1 ของงบประมาณรายจ่ายรวม

ผมไม่ผู้ประหลาดใจที่กระทรวงกลาโหมได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุดในประเทศที่ผู้ที่มีได้เป็นศิษย์ปัจจุบันหรือศิษย์เก่าของสำนัก “ขุนศึก” มีอาจดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ดังเช่นประเทศไทยของเรา นี้ เหตุการณ์จกต้องเป็นเช่นนี้

ผมไม่สู้ประหลาดใจที่กระทรวงมหาดไทยหล่นไปอยู่อันดับที่สี่ เพราะนับตั้งแต่การประถมศึกษาถูกโอนกลับไปอยู่กระทรวงศึกษาธิการ งบประมาณสำหรับการประถมศึกษา ก็ถูกโอนตามไปด้วย

แต่ผมประหลาดใจอย่างมากที่ได้เห็นกระทรวงการคลังอันดับไต่ขึ้นมาอย่างรวดเร็ว เมื่อสี่ปีที่แล้ว อันดับของกระทรวงการคลังเมื่อพิจารณาจากงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับจัดสรร จัดอยู่ในระดับปานกลาง แต่ในปีงบประมาณ 2527 กระทรวงการคลังไต่บันไดดารามาอยู่ที่อันดับสอง จะเป็นรองก็เฉพาะแต่กระทรวงกลาโหมเท่านั้น รวดเร็วยิ่งกว่ากามนิตหนุ่ม

เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ?

ผมพยายามสืบค้นดูว่า กระทรวงการคลังได้รับพลังขุนศึกจากแหล่งใด ถึงได้เติบโตอย่างรวดเร็วถึงปานนี้ และผมก็ถึงบางอ้อ

พลังที่ทำให้กระทรวงการคลังเติบโตอย่างรวดเร็วมิใช่พลังอื่นใด หากแต่เป็นพลังแห่งการเป็นลูกหนี้ ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า กระทรวงการคลังมีหน้าที่ชำระเงินกู้ของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นหนี้ภายในประเทศหรือหนี้ต่างประเทศ เมื่อรัฐบาลยิ่งก่อหนี้สาธารณะมากเพียงใด รายจ่ายในการชำระหนี้ย่อมต้องเพิ่มมากขึ้นเพียงนั้น หากรัฐบาลไม่ต้องการสูญเสียชื่อเสียงกิตติคุณในฐานะที่เป็นลูกหนี้ที่ดี เมื่อหนี้มันถึงกำหนดชำระ รัฐบาลจึงต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับการชำระหนี้นั้นๆ

เนื่องจากในระยะหลังๆนี้ รัฐบาลก่อหนี้เพิ่มขึ้นเป็นอันมาก รายจ่ายในการชำระหนี้จึงเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว ด้วยเหตุนี้เอง งบประมาณที่กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

งบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่กระทรวงการคลังในปีงบประมาณ 2527 มียอดรวมถึง 35,129.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.3 ของงบประมาณรายจ่ายรวมเมื่อเทียบกับ 28,819.2 ล้านบาทที่กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรในปีงบประมาณ 2526 แล้ว แสดงว่า กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นถึง 21.9% ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นเพียง 8.47% เท่านั้น

งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ในปีงบประมาณ 2527 มียอดรวมสูงถึง 33,444.7 ล้านบาท เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงการคลังจำนวน 35,129.4 ล้านบาทแล้ว จะเห็นได้ว่า งบประมาณในการชำระหนี้เงินกู้มีจำนวนคิดเป็นร้อยละ 95.2 ของงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงการคลัง

เงินที่จัดสรรสำหรับการชำระหนี้เงินกู้ในปีงบประมาณ 2527 นี้ แยกเป็นการชำระหนี้เงินกู้ภายในประเทศ 22,957.3 ล้านบาท หรือร้อยละ 68.6 ของงบประมาณในการชำระหนี้

เงินกู้ส่วนที่เหลืออีก 10,487.4 ล้านบาท (31.4%) จัดสรรไว้ชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 2)

งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้จำนวน 33,444.7 ล้านบาทนี้ เป็นการชำระคืนเงินต้นเพียง 8,412.7 ล้านบาท (25% ของงบชำระหนี้) แต่เป็นรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยถึง 24,816.1 ล้านบาท (74.2%) ส่วนที่เหลืออีก 215.9 ล้านบาท (0.6%) เป็นรายจ่ายในรูปค่าธรรมเนียมจัดการเงินกู้ (ดูตารางที่ 2)

เมื่อลองตรวจสอบงบประมาณการชำระหนี้ย้อนหลังไป 10 ปี จะพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ (ดูตารางที่ 1)

ประการแรก ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2516-2523 งบประมาณการชำระหนี้อยู่ในระดับประมาณร้อยละ 9.3-13.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ในช่วงเวลาดังกล่าวนี้ ไม่ปรากฏว่า งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้มีมากกว่าร้อยละ 13.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวม งบประมาณรายจ่ายการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ 18.4%

ประการที่สอง ในช่วงระหว่างปีงบประมาณ 2524-2527 งบประมาณรายจ่ายการชำระหนี้เงินกู้ได้เติบโตเพิ่มขึ้นอย่างเห็นได้ชัด งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้ ซึ่งมียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 10.8 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2523 เพิ่มจนถึงระดับร้อยละ 17.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2527 งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นในอัตราตัวเฉลี่ยปีละ 28.2%

เพื่อนร่วมงานบางคนของผมมีความเห็นว่า การที่รัฐบาลยังสามารถก่อหนี้สาธารณะอยู่ได้นั้น แสดงว่ารัฐบาลยังมี “เครดิต” รัฐบาลยังเป็นหนี้ ประเทศชาติยังเจริญ

แต่ผมมีความเห็นตรงกันข้าม การหาเงินมาใช้จ่ายด้วยการก่อหนี้สาธารณะนั้นมีต้นทุนที่ต้องเสีย เพราะเมื่อหนี้เงินกู้ถึงกำหนดต้องชำระคืน รัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณสำหรับชำระเงินต้นและดอกเบี้ย นอกจากนี้ ยังต้องเสียค่าธรรมเนียมการจัดการหนี้อีกด้วย หากรัฐบาลยืมเงินมากเพียงใด ภาระรายจ่ายในการชำระหนี้ของรัฐบาลก็จะมีมากขึ้นเพียงนั้น ผลที่ตามมาก็คือ ทรัพยากรของรัฐบาลส่วนที่จะนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จะมีส่วนสัดน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ข้อมูลในตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นว่า ในปีงบประมาณ 2516 งบประมาณรายจ่ายส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้เงินกู้มีถึงร้อยละ 89.1 ของงบประมาณรายจ่ายรวม แต่ในปีงบประมาณ 2527 งบประมาณรายจ่ายส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้เงินกู้มีเพียงร้อยละ 82.6 ของงบประมาณรายจ่ายรวม เพราะรัฐบาลต้องนำงบประมาณร้อยละ 17.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวมไปชำระหนี้เงินกู้

ตารางที่ 1
งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้และงบประมาณรายจ่ายรวม
ปีงบประมาณ 2516-2527
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้	งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรวม
2526	32,033	3,801	11.9
2517	39,028	5,192	13.3
2518	50,500	6,386	12.6
2519	62,650	7,639	12.2
2520	68,790	6,417	9.3
2521	81,000	10,821	13.4
2522	92,000	10,028	10.9
2523	114,556	12,393	10.8
2524	140,000	17,531	12.5
2525	161,000	21,009	13.0
2526	177,000	27,180	15.3
2527	192,000	33,445	17.4

ที่มา สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 2
งบประมาณการชำระหนี้เงินประจำปีงบประมาณ 2527
(ล้านบาท)

รายการชำระหนี้	หนี้ภายในประเทศ		หนี้ต่างประเทศ		รวม	
	จำนวน	%	จำนวน	%	จำนวน	%
1. เงินต้น	3,775.1	16.4	4,637.6	44.2	8,412.7	25.2
2. ดอกเบี้ย	19,120.7	83.3	5,695.4	54.3	24,816.1	74.2
3. ค่าธรรมเนียมจัดการ	61.5	0.3	154.4	1.5	215.9	0.6
รวม	22,957.3	100.0	10,487.4	100.0	33,444.7	100.0

ที่มา สำนักงบประมาณ