

## งบประมาณแผ่นดิน 2526 กับการพัฒนาเศรษฐกิจ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภายหลังจากที่ร่างงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526 ปราบกฏผู้  
สลายตาของสาธารณชน ก็มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่า งบประมาณดังกล่าวนี้จะไม่ช่วยแก้ปัญหา  
ให้ระบบเศรษฐกิจไทยฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่กำลังดำรงอยู่เท่าที่ควร

### งบประมาณแผ่นดินกับภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

หากรัฐบาลต้องการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยไม่คำนึงถึงเป้าหมายอื่นๆ  
ของระบบเศรษฐกิจ ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินจะต้องเป็นงบประมาณขาดดุล โดยที่มี  
งบประมาณรายจ่ายและส่วนขาดดุลของงบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณก่อน เพื่ออัดฉีดเงิน  
เข้าสู่การหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

ผู้ที่เห็นว่า รัฐบาลควรใช้งบประมาณแผ่นดิน 2526 ในการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจ  
ตกต่ำมักจะมีความเห็นว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ต่ำเกินไป

อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีความเห็นดังกล่าวนี้มักจะมีข้อมูลไม่ถูกต้องเกี่ยวกับ  
งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2525

รัฐบาลกำหนดงบประมาณรายจ่าย 2526 ไว้ 177,000 ล้านบาท ในขณะที่  
งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 เท่ากับ 161,000 ล้านบาท แสดงว่างบประมาณ  
รายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าเพียง 9.9%

ข้อมูลดังกล่าวนี้เอง ที่ก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่างบประมาณรายจ่าย 2526  
ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ

อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า รัฐบาลได้รัดเข็มขัด โดยลดรายจ่ายในครึ่งหลัง  
ของปีงบประมาณ 2525 และคาดว่าจะลดรายจ่ายได้ประมาณ 4,000 ล้านบาท ดังนั้น  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2525 จึงมียอดรวมเพียง 157,000 ล้านบาท มิใช่  
161,000 ล้านบาทดังที่กำหนดไว้แต่เดิม

ด้วยเหตุนี้เอง การที่งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจาก 157,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 เป็น 177,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2526 แสดงว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น 12.7%

แต่เรื่องมิได้สิ้นสุดเพียงเท่านี้ เพราะในเอกสารงบประมาณ 2526 ทางราชการได้ประมาณการไว้ว่า จะสามารถหารายรับในปีงบประมาณ 2525 ได้เพียง 141,930.3 ล้านบาท และโดยเหตุที่ตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ รายรับของรัฐบาลจะต้องเท่ากับรายจ่ายเสมอ ดังนั้น จึงอนุมานได้ว่า รัฐบาลได้ดำเนินการรัดเข็มขัด จนงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 เหลือเพียง 141,930.3 ล้านบาท

การเพิ่มงบประมาณรายจ่ายจาก 141,930.3 ล้านบาทเป็น 177,000 ล้านบาทย่อมแสดงว่า งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นถึง 24.7% ซึ่งนับเป็นอัตราการเพิ่มรายจ่ายที่อยู่ในเกณฑ์สูงทีเดียว

ดังนั้น ความวิตกกังวลที่ว่า งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะไม่ช่วยให้แก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ แม้จะเป็นความวิตกกังวลที่มีมูลแห่งข้อเท็จจริงอยู่เป็นอันมาก แต่ก็มิได้ร้ายแรงมากตามเสียงวิพากษ์วิจารณ์แต่ประการใด

ข้อที่น่าวิตกมากยิ่งขึ้นก็คือ หากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจยังไม่ฟื้นตัว จนเป็นเหตุให้รายได้ของรัฐบาลที่จัดเก็บได้ในปีงบประมาณ 2526 ต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก และรัฐบาลต้องรัดเข็มขัดอีกครั้งหนึ่ง มาตรการประหยัดรายจ่ายดังกล่าวนี้จะเป็เหตุให้งบประมาณแผ่นดิน 2526 ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเท่าที่ควร

### **งบประมาณเศรษฐกิจและสังคม**

ในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน 2526 ปรากฏว่า เป็นงบประมาณเศรษฐกิจและสังคม 72,584 ล้านบาท และงบปกติ 104,416 ล้านบาท ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายในงบพัฒนาจึงมียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 41.0 ของงบประมาณรายจ่ายรวม

งบพัฒนาเป็นงบประมาณรายจ่ายของโครงการ แผนงาน และงานต่างๆที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนงบปกติเป็นงบประมาณรายจ่ายของโครงการ แผนงาน และงาน ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนา

การที่รัฐบาลจัดสรรงบพัฒนาถึงร้อยละ 41.0 ของงบประมาณรายจ่ายรวมย่อมแสดงให้เห็นว่ามีความพยายามที่จะประสานนโยบายรายจ่ายให้เข้ากับแผนพัฒนาในระดับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม จากถ้อยแถลงของสำนักงบประมาณ งบประมาณรายจ่ายจำนวน 177,000 ล้านบาทนี้ เป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อขยายและปรับปรุงงาน รวมทั้งงานหรือโครงการใหม่เป็นจำนวนเพียง 23,682.2 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 13.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์ค่อนข้างต่ำ

ขีดจำกัดทางด้านรายได้ของรัฐบาลซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถริเริ่มโครงการใหม่ๆ ได้มากเท่าที่ต้องการ ดังนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะประกาศนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” มาตั้งแต่ปี 2524 แต่การดำเนินงานพัฒนาชนบทอย่างขนานใหญ่ยังไม่ปรากฏ และเป็นที่น่าสนใจว่า ขีดจำกัดทางด้านรายได้ของรัฐบาล ประกอบกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทำให้การดำเนินการตามแผนพัฒนาชนบทและการแก้ปัญหาความยากจนจะต้องถูกเลื่อนเวลาออกไปอีก

### งบประมาณแผ่นดิน 2526 กับการลงทุนของรัฐบาล

ในการพิจารณาบทบาทของรัฐบาลในด้านการลงทุน นักเศรษฐศาสตร์มักนิยมใช้วิธีการจำแนกรายจ่ายของรัฐบาลออกเป็นงบลงทุนกับงบประจำ (หรืองบดำเนินการ)

รายจ่ายในงบลงทุนประกอบด้วยรายจ่ายในการก่อสร้างและรายจ่ายในการซื้อครุภัณฑ์ ซึ่งถือเป็นสินค้าประเภททุน ส่วนรายจ่ายรายการอื่นๆ ที่เหลือ รวมเรียกว่า “งบประจำ” หรือ “งบดำเนินการ”

งบประมาณรายจ่ายจำนวน 177,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2526 นี้ จำแนกเป็นงบลงทุน 35,315 ล้านบาท และงบประจำหรืองบดำเนินการ 141,685 ล้านบาท งบลงทุนมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 19.9 ของงบประมาณรายจ่ายรวม

อัตราส่วนระหว่างงบลงทุนกับงบประมาณรายจ่ายรวมมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา โดยมีค่าเท่ากับ 25.7% ในปีงบประมาณ 2523 แต่ได้ลดลงโดยตลอด จนเหลือเพียง 19.9% ในปีงบประมาณ 2526 (ดูตารางที่ 1)

มีผู้ให้ข้อสังเกตว่า งบลงทุนในปีงบประมาณ 2526 มีจำนวนน้อยกว่าปีงบประมาณ 2525 เสียอีก กล่าวคือ 35,315 ล้านบาท เทียบกับ 36,620 ล้านบาท ดังข้อมูลปรากฏในตารางที่ 1

อย่างไรก็ตาม ข้อมูลดังกล่าวนี้เป็นวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา แต่เนื่องจากรัฐบาลได้รัดเข็มขัดในครึ่งหลังของปีงบประมาณ 2525 และเป็นที่คาดกันว่างบลงทุนจะต้องตัดทอนลงไม่น้อยกว่า 5% ดังนั้น ยอดงบลงทุนในปีงบประมาณ 2526 จึงมีได้ต่ำกว่าปีงบประมาณ 2525

ข้อมูลดังที่ปรากฏในตารางที่ 1 เป็นงบประมาณรายจ่าย ส่วนข้อมูลรายจ่ายจริง ปรากฏในตารางที่ 2 ซึ่งบ่งชี้ให้เห็นว่า อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการลงทุนกับรายจ่ายรวม ที่เกิดขึ้นจริงมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523

เมื่อเราพิจารณางบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ปรากฏว่ามีแนวโน้มเหมือนกับงบลงทุน กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งมีมูลค่าคิดเป็นร้อยละ 18.8 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2520 มีสัดส่วนลดลงตามลำดับ จนเหลือเพียง 17.7% ในปีงบประมาณ 2522 แต่กลับเพิ่มขึ้นเป็น 19.9% ในปีงบประมาณ 2523 แต่หลังจากนั้นกลับมีแนวโน้มลดลงตามลำดับจนเหลือ 15.3% ในปีงบประมาณ 2526 ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นนี้ บ่งชี้ให้เห็นว่า นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา รัฐบาลได้พยายามตรึงงบลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบการก่อสร้างให้เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง นโยบายดังกล่าวนี้ย่อมมีผลกระทบต่อภาคการก่อสร้างอย่างมีอากุศลภัยได้ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการสะสมทุนถาวรเบื้องต้นของระบบเศรษฐกิจไทย เราพบว่า การสะสมทุนถาวรในรูปของการก่อสร้างประมาณร้อยละ 40 เกิดขึ้นในภาครัฐบาล การชะลอการก่อสร้างในภาครัฐบาลจึงมีผลกระทบต่อกิจการก่อสร้างอย่างมาก

อัตราการจำเรือเดบิตโตของภาคการก่อสร้าง ซึ่งสูงถึง 19.7% ในปี 2520 ได้ลดลงตามลำดับ จนเหลือ 7.1% ในปี 2522 แม้จะฟื้นขึ้นมาเป็น 13.9% ในปี 2523 แต่กลับลดลงเหลือ 5.2% ในปี 2524 และเป็นที่คาดกันว่า ความซบเซาของกิจการก่อสร้างในปี 2525 จะไม่แตกต่างจากปี 2524 มากนัก

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลน่าเชื่อถือว่า ภาวะการชะงักงันในภาคการก่อสร้างจะเป็นปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาคการก่อสร้างก่อให้เกิดผลผลิตเพียงประมาณร้อยละ 6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเท่านั้น นอกจากนี้ จากรายงานการสำรวจแรงงาน ของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี 2522 ปรากฏว่า ในจำนวนผู้มีงานทำ 16.813 ล้านคน เป็นผู้ที่ทำงานในภาคการก่อสร้างเพียง 0.579 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 3.4 ของจำนวนผู้มีงานทำทั้งหมด

### **การลงทุนของภาครัฐบาลมิได้ใช้แต่งบประมาณ**

ในการพิจารณาบทบาทของการลงทุนโดยตรงของภาครัฐบาล เราจะพิจารณาเฉพาะแต่งบลงทุนในงบประมาณแผ่นดินเท่านั้นมิได้ ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ

*ประการแรก* ภาครัฐบาลมิได้มีขอบเขตเฉพาะแต่หน่วยราชการเท่านั้น หากยังครอบคลุมถึงองค์การของรัฐ และรัฐวิสาหกิจต่างๆอีกด้วย การพิจารณาบทบาทด้านการลงทุนของภาครัฐบาลจึงต้องพิจารณาคลุ่มให้ถึงหน่วยเศรษฐกิจเหล่านี้

*ประการที่สอง* การลงทุนของภาครัฐบาลมิได้อาศัยเฉพาะแต่งบประมาณแผ่นดินเท่านั้น หากทว่ายังอาศัยเงินนอกงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้จากต่างประเทศอีกด้วย

ดังนั้น ข้อเท็จจริงจึงปรากฏว่า แม้ว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจะมีแนวโน้มลดลงนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา แต่การลงทุนของภาครัฐบาลยังคงเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอย่างยิ่ง

ในระหว่างปี 2520-2522 อัตราการเพิ่มขึ้นของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศมีมากกว่าปีละ 24% แต่กลับลดลงเหลือ 16.2% ในปี 2523 และ 20.4% ในปี 2524 ตัวเลขดังกล่าวนี้เป็นตัวเลขรวมของภาครัฐบาลและภาคเอกชน หากพิจารณาเฉพาะแต่การลงทุนในภาคเอกชน เราจะเห็นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำอันชัดเจน อัตราการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในภาคเอกชนมีค่าเท่ากับ 8.3% ในปี 2523 และ 11.2% ในปี 2524 และเป็นที่น่าคิดว่า สถานการณ์ในปี 2525 อาจจะเลวร้ายลงไปกว่านี้ (ดูรายการหมายเลข 2 ในตารางที่ 4)

ทั้งๆที่การลงทุนในภาคเอกชนเป็นไปอย่างซบเซาในปี 2523-2524 แต่การณ้ปรากฏว่า การลงทุนของภาครัฐบาลกลับเพิ่มขึ้นในอัตราสูงอย่างยิ่ง กล่าวคือ 56.4% ในปี 2523 และ 33.4% ในปี 2524 ทั้งนี้เนื่องจากมีโครงการลงทุนที่อาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ และโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่างๆนั่นเอง (ดูรายการหมายเลข 2.2 ในตารางที่ 4)

ด้วยเหตุนี้เอง สัดส่วนของการลงทุนของภาครัฐบาลเมื่อเทียบกับการลงทุนมวลรวมภายในประเทศ จึงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในปี 2520 ปรมาณร้อยละ 29.0 ของการลงทุนมวลรวมภายในประเทศเกิดจากการลงทุนในภาครัฐบาล อัตราส่วนดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็น 40.1% ในปี 2524 ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4 (ดูรายการหมายเลข 3)

ตารางที่ 1

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2520 – 2526

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณ รายจ่ายรวม	งบลงทุน	งบประจำ	งบลงทุนคิดเป็นร้อยละของ งบประมาณรายจ่ายรวม
2520	68,790	16,727	52,063	24.3
2521	81,000	19,205	61,795	23.7
2522	92,000	20,330	71,662	22.1
2523	109,000	28,009	80,991	25.7
2524	140,000	35,150	104,850	25.1
2525	161,000	36,620	124,380	22.8
2526	177,000	35,315	141,685	19.9

ที่มา สำนักงบประมาณ

## ตารางที่ 2

รายจ่ายจริงของของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2520 – 2524

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	รายจ่ายรวมของ รัฐบาล	รายจ่ายในการ ลงทุน	รายจ่ายในการ ดำเนินงาน	รายจ่ายในการลงทุนคิด เป็นร้อยละของรายจ่ายรวม
2520	62,721	16,283	46,438	26.0
2521	74,739	18,562	56,177	24.8
2522	86,146	18,237	67,909	21.2
2523	112,586	25,853	86,731	23.0
2524	129,940	28,077	101,863	21.6

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ประจำปีต่างๆ (2520-2524)

หมายเหตุ ตัวเลขของปีงบประมาณ 2524 เป็นตัวเลขประมาณการ

**ตารางที่ 3**  
**งบประมาณรายจ่ายหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง**  
**ปีงบประมาณ 2520 – 2526**  
**(ล้านบาท)**

ปีงบประมาณ	งบประมาณ รายจ่ายรวม	งบประมาณรายจ่าย หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	งบประมาณรายจ่ายหมวด ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างคิด เป็นร้อยละของงบประมาณ รายจ่ายรวม (%)
2520	68,790	12,912	18.8
2521	81,000	14,645	18.1
2522	92,000	16,304	17.7
2523	109,000	21,643	19.9
2524	140,000	24,158	17.3
2525	161,000	26,726	16.6
2526	177,000	27,104	15.3

ที่มา สำนักงบประมาณ



### ตารางที่ 4

การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Investment)

ปี 2520 – 2524

(ล้านบาท)

รายการ	2520	2521	2522	2523	2524
1. การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ	102,240	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 (%)	30.3	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 ประเทศกับผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (%)	26.0	27.0	28.8	27.2	27.9

ที่มา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมายเหตุ สถิติปี 2524 เป็นตัวเลขประมาณการ