

พื้นฐานและเป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน 2526

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

และแล้วร่างงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2526 ฉบับสมบูรณ์ก็ปรากฏสู่สาธารณชน

งบประมาณแผ่นดิน 2526 จัดทำขึ้นภายใต้วิกฤติการณ์สองด้าน ในด้านหนึ่งนั้นระบบเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับปัญหาภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ อันเป็นผลจากความถดถอยทางเศรษฐกิจในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลก แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์เงินคั่งคลัง อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถทุ่มการใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้

2525 ปีแห่งความถดถอย

ความถดถอยทางเศรษฐกิจปรากฏขึ้นในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลก ตั้งแต่ปลายปี 2522 ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อภาคอุตสาหกรรมของไทยอย่างมาก เนื่องจากผลผลิตอุตสาหกรรมของไทยต้องอาศัยตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ

ภาคอุตสาหกรรมอุตสาหกรรม ซึ่งตามปกติสามารถเจริญเติบโตในอัตราสูงกว่าปีละ 10% กลับมีอัตราการเจริญเติบโตเพียง 4.8% ในปี 2523 และแม้จะกระเตื้องขึ้นเป็น 8.0% ในปี 2524 แต่เป็นที่คาดกันว่า จะกลับตกต่ำไปอีกในปี 2525

การลงทุนมวลรวมภายในประเทศ ซึ่งในระหว่างปี 2520-2522 สามารถเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าปีละ 20% กลับเพิ่มขึ้นเพียง 16.2% ในปี 2523 และ 20.4% ในปี 2524 ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า การลงทุนที่เพิ่มขึ้นนั้นเป็นการลงทุนในภาครัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ส่วนการลงทุนในภาคเอกชนมีอัตราการเพิ่มขึ้นต่ำเพียง 8.3% ในปี 2523 และ 11.2% ในปี 2524 อย่างไรก็ตามเป็นที่คาดกันว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของการลงทุนในภาคเอกชนในปี 2525 จะตกต่ำลงไปอีก

ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจถดถอยดังกล่าวนี้ หากรัฐบาลต้องการกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจไทยหลุดพ้นจากความตกต่ำทางเศรษฐกิจ ย่อมจำเป็นที่จะต้องทุ่มการใช้จ่ายเพื่อการนี้

วิกฤติการณ์เงินคั่งคลัง ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายรัฐบาลเปรม 1 กลับเป็นกำแพงขวางกั้นมิให้รัฐบาลดำเนินการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอย

หมายเหตุ ตีพิมพ์ครั้งแรกในหนังสือพิมพ์ มติชน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 26 กรกฎาคม 2525 โดยใช้ชื่อบทความ "วิเคราะห์พื้นฐานและเป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน 2526"

วิกฤติการณ์ทางการคลัง

การใช้จ่ายอย่างเกินตัวในปีงบประมาณ 2523 ซึ่งทำให้งบประมาณขาดดุลถึง 20,440 ล้านบาท (เทียบกับการขาดดุลงบประมาณ 11,100 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522) มีส่วนทำให้เงินคงคลังร่อยหรอไปเป็นอันมาก ทั้งนี้ปรากฏว่า ยอดเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณในปีก่อนๆ จะตกอยู่ในวงเงิน 12,000-13,000 ล้านบาท แต่เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2523 เงินคงคลังมียอดคงเหลือเพียง 6,394 ล้านบาทเท่านั้น

ด้วยเหตุนี้เอง ตลอดระยะเวลาของรัฐบาลเปรม 2 และสืบต่อมายังรัฐบาลเปรม 3 ผู้กุมบังเหียนทางการคลังจึงต้องใช้เวลาส่วนใหญ่ในการธำรงไว้ซึ่งฐานะของเงินคงคลัง ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์เงินคงคลังในปี 2524 โดยอาศัยมาตรการ 2 ประเภท คือ

ประการแรก รัฐบาลประกาศใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายรวม 2 ครั้ง คือในเดือนมีนาคมและพฤษภาคม 2524 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) ลดรายจ่ายของหน่วยงานต่างๆ ให้ได้วงเงินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายหมวดต่างๆ ยกเว้นหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง การชำระหนี้ ค่าสาธารณูปโภค และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

(2) ระงับการกันเงินไว้จ่ายเหลือในปีที่ไม่มีข้อผูกพัน

(3) ระงับรายจ่ายพิเศษโดยใช้เงินคงคลัง

(4) ห้ามโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น

ประการที่สอง รัฐบาลปรับปรุงอัตราภาษีบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งสุราและยาสูบ และเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีเงินได้นิติบุคคล และภาษีปูนซีเมนต์ ซึ่งมีผลในการเพิ่มรายได้ของรัฐบาล

การรัดเข็มขัดและการหารายได้เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2524 ทำให้ฐานะของเงินคงคลังกระเตื้องขึ้น ทั้งนี้ปรากฏว่า เมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2524 เงินคงคลังมียอดคงเหลือ 8,008 ล้านบาท เทียบกับ 6,394 ล้านบาทเมื่อสิ้นเดือนกันยายน 2523

สถานการณ์ทางการคลังมีทีท่าว่าจะกระเตื้องขึ้น แต่แล้วภาวะเศรษฐกิจถดถอยก็กลับกระหน่ำให้ทรุดลงไปอีกในปี 2525 โดยมีผลให้รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดได้ จนเป็นเหตุให้รัฐบาลจำต้องใช้มาตรการรัดเข็มขัดอีกครั้งหนึ่ง โดยหวังประหยัดรายจ่ายจำนวน 4,000 ล้านบาท และขณะเดียวกันก็พยายามหารายได้เพิ่มขึ้น โดยมีการเปลี่ยนแปลงมาตรการทางภาษีอากรและกวดให้นิติโทษกรรมแก่ผู้ที่หลบเลี่ยงการเสียภาษีอากรในเดือนกุมภาพันธ์ 2525

รายได้ต่ำกว่าเป้าหมาย ข้อจำกัดในการแก้ปัญหา

นับตั้งแต่ปี 2516 เป็นต้นมา รัฐบาลเคยหารายได้ต่ำกว่าเป้าหมายในปีงบประมาณ 2519 โดยหารายได้ได้เพียงร้อยละ 98.4 ของเป้าหมาย แล้วกลับมามีปัญหานี้อย่างต่อเนื่องอีกนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา โดยหารายได้ได้เพียง 99.4% ของเป้าหมายในปีงบประมาณ 2523 และ 92.9% ในปีงบประมาณ 2524

จากเอกสารงบประมาณ 2526 ทางราชการประมาณว่า ในปีงบประมาณ 2525 จะสามารถหารายได้ได้เพียงร้อยละ 86.4 ของเป้าหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คาดว่าจะหารายได้ได้เพียง 120,930.3 ล้านบาท ในขณะที่กำหนดเป้าหมายไว้ถึง 140,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1)

ประเภทของรายได้ที่ต่ำกว่าเป้าหมายที่สำคัญ คือ รายได้จากภาษีอากร ซึ่งคาดว่าจะเก็บได้เพียงร้อยละ 89.6 ของเป้าหมาย และรายได้จากรัฐพาณิชย์ ซึ่งคาดว่าจะหาได้เพียงร้อยละ 99.9 ของเป้าหมาย (ดูตารางที่ 1)

ข้อมูลเกี่ยวกับประมาณการรายรับของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2525 ในตารางที่ 1 เป็นตัวเลขประมาณการของทางราชการ หากต้องการทราบสถานการณ์ที่เป็นจริง ขอให้พิจารณາัตรางที่ 2 ซึ่งนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับรายจ่ายและรายได้จริงในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2521 เป็นต้นมา ทั้งนี้มีข้อพึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ

ประการแรก พฤติกรรมการใช้เงินของรัฐบาลในครั้งแรกของปีงบประมาณต่างๆ มิได้แตกต่างกันมากนัก ทั้งนี้ปรากฏว่า ในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ (เดือนตุลาคมถึงเดือนมีนาคม) รัฐบาลใช้จ่ายเงินประมาณร้อยละ 43-45 ของงบประมาณรายจ่ายตลอดปี การใช้จ่ายในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ 2525 มิได้แตกต่างไปจากปีก่อนๆ โดยปรากฏว่า มีการใช้จ่ายประมาณร้อยละ 45.2 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งปี (ดูตารางที่ 2)

ประการที่สอง ในระหว่างปีงบประมาณ 2521-2523 รายได้จริงของรัฐบาลในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณตกประมาณร้อยละ 43-47 ของประมาณการรายได้ที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ แต่ในปีงบประมาณ 2524 รัฐบาลเริ่มมีปัญหาในการหารายได้ โดยในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณนี้ รัฐบาลหารายได้ได้เพียงร้อยละ 39.9 ของประมาณการรายได้ตลอดปี สถานการณ์เลวร้ายลงไปอีกในปีงบประมาณ 2525 โดยในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณนี้ รัฐบาลหารายได้ได้เพียงร้อยละ 29.6 ของประมาณรายได้ทั้งปี (ดูตารางที่ 2) ซึ่งนับว่าผิดปกติอย่างมาก

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐบาลเพียรพยายามแก้ปัญหาวิกฤติการณ์เงินคงคลัง ซึ่งเกิดขึ้นตั้งแต่ปลายปีงบประมาณ 2523 แต่ปัญหาดังกล่าวนี้ก็กลับถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ซึ่งทำให้รัฐบาลหารายได้ต่ำกว่าเป้าหมายเป็นอันมาก

เป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน 2526

ขีดจำกัดในการหารายได้ของรัฐบาลทำให้การใช้งบประมาณแผ่นดิน 2526 ในการแก้ปัญหาภาวะเศรษฐกิจถดถอยเป็นไปได้ในขอบเขตอันจำกัด ด้วยเหตุนี้เอง เอกสารของทางราชการจึงแถลงไว้ว่า “.. นโยบายงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2526 กำหนดให้สอดคล้องกับนโยบายรายได้ของรัฐบาลเป็นหลัก ซึ่งเน้นหนักในด้านการรักษาเสถียรภาพของการคลัง และอัตราภาวะเงินเฟ้อมิให้สูงกว่าในปีปัจจุบัน ...”

กล่าวโดยสรุปก็คือ เป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน 2526 กำหนดโดยเด่นชัดเพียง 2 เป้าหมาย อันได้แก่

- (1) เป้าหมายการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลัง
- (2) เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา

แม้ว่าข้อมูลจนถึงสิ้นเดือนมีนาคม 2525 จะแสดงให้เห็นว่า ฐานะทางการคลังของรัฐบาลยังไม่สู้มั่นคงนัก แต่เป็นที่เชื่อกันว่ามาตรการด้านภาษีอากรที่ประกาศใช้ในเดือนกุมภาพันธ์ 2525 ประกอบกับการรัดเข็มขัดในช่วงครึ่งหลังของปีงบประมาณ 2525 จะช่วยให้ฐานะทางการคลังของรัฐบาลกระเตื้องขึ้น

ปัญหามีอยู่ว่า รัฐบาลจะสามารถกอบกู้ฐานะทางการคลังให้อยู่ในสภาพอันมั่นคงในปีงบประมาณ 2526 ดังที่กำหนดเป็นเป้าหมายไว้ได้หรือไม่ หากสังเกตจากพฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลในช่วง 2 ปีที่ผ่านมา เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินมากขึ้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะได้รับบทเรียนจากปีงบประมาณ 2523 แต่ความพยายามที่จะไม่ใช้จ่ายเงินจนเกินตัว จะสามารถช่วยกอบกู้ฐานะการคลังได้ ก็ต่อเมื่อรัฐบาลสามารถหารายได้จากแหล่งต่างๆได้ตามปกติ หากรายได้ของรัฐบาลตกต่ำลงมาก ถึงจะรัดเข็มขัดเพียงไร ก็คงยากที่จะดำรงฐานะทางการคลังให้อยู่ในสภาพอันมั่นคงได้ ดังสภาพที่เกิดขึ้นในช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 2525

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว รัฐบาลจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังหรือไม่ ย่อมเป็นการยากลำบากที่รัฐบาลจะแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลัง ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำที่เกิดขึ้นในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลก ย่อมเป็นเหตุให้รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐบาลไทยมีน้อยกว่าปกติ กล่าวคือ

(1) เนื่องจากประมาณร้อยละ 60 ของสินค้าออกของไทยต้องพึ่งกลุ่มประเทศมหาอำนาจเป็นตลาด ความชะงักงันทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านี้ ย่อมทำให้ไทยขายสินค้าออกได้น้อยกว่าปกติ ฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชนชาวไทยจึงไม่ดีเท่าที่ควร ผลก็คือ รัฐบาลจะจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลได้น้อยกว่าปกติ

(2) การจัดเก็บภาษีศุลกากรจะได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในด้านหนึ่งนั้น ภาวะเศรษฐกิจในประเทศมหาอำนาจ ซึ่งทำให้ไทยขายสินค้าออกได้น้อยกว่าปกติ ย่อมทำให้รายได้จากการจัดเก็บอากรขาออกหรือภาษีขาออกทั้งปวงมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ส่วนในอีกด้านหนึ่งนั้น รายได้จากการจัดเก็บอากรขาเข้าก็จะมีน้อยกว่าปกติด้วย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สินค้าอุตสาหกรรมที่ส่งออกไปขายต่างประเทศนั้น ต้องพึ่งวัตถุดิบ เครื่องจักรและอุปกรณ์การผลิตจากต่างประเทศเป็นสำคัญ เมื่อการส่งออกมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ความจำเป็นในการนำเข้าซึ่งสินค้าเหล่านี้พลอยมีน้อยลงด้วย ขณะเดียวกันนั้น ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำย่อมทำให้ความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคจากต่างประเทศลดลงด้วย เหตุทั้งหลายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลให้รายได้จากภาษีศุลกากรมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

(3) ภาวะเศรษฐกิจถดถอยย่อมทำให้อำนาจซื้อของประชาชนลดลง ซึ่งยังผลให้การใช้จ่ายต่างๆมีน้อยกว่าปกติด้วย ผลกระทบของภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่มีต่อรายจ่ายในการบริโภคของประชาชนดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นเหตุให้บรรดารายได้จากการจัดเก็บภาษีทางอ้อมทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีการค้า มีน้อยกว่าปกติ

ด้วยเหตุนี้เอง ตรามหาที่ภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจ ยังไม่ฟื้นตัว ความพยายามของรัฐบาลไทยในการแก้ไขวิกฤติการณ์ทางการคลังจะต้องเผชิญกับอุปสรรคมากกว่าปกติ

ในด้านการรักษาเสถียรภาพของราคานั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อัตราเงินเฟ้อซึ่งคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคในปี 2523 สูงถึง 19.7% ลดลงเหลือ 12.7% ในปี 2524 และเป็นที่คาดกันว่า จะต่ำกว่า 10% ในปี 2525 แรงกดดันจากภายนอกประเทศที่จะสร้างภาวะเงินเฟ้อขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยไม่ปรากฏว่ามี ทั้งนี้เนื่องจากเกิดภาวะเศรษฐกิจถดถอยในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมโลกนั่นเอง โดยที่ยังไม่มีที่ท่าว่าจะมีการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจในครึ่งหลังของปี 2525 นอกจากนี้ ความขัดแย้งภายในกลุ่มประเทศผู้ส่งผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมเป็นสินค้าออก (OPEC) ยังเป็นเหตุให้ไม่สามารถรวมหัวกันขึ้นราคาน้ำมันดิบได้อีกด้วย ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวนี้ ย่อมเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะรักษาเสถียรภาพของราคามิให้อัตราเงินเฟ้อสูงกว่าปีละ 10%

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นนี้ บ่งชี้ให้เห็นว่า ความกังวลของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาวิกฤติการณ์ทางการคลังนั้นเป็นความกังวลที่มีข้อเท็จจริงสนับสนุน แต่ความกังวลเกี่ยวกับเสถียรภาพของราคากลับเป็นความกังวลที่ปราศจากมูลเหตุโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้เอง จึงเป็นเรื่องที่น่าฉงนอย่างยิ่งที่รัฐบาลกำหนดให้เสถียรภาพของราคาเป็นเป้าหมายของงบประมาณแผ่นดิน 2526

ลักษณะของงบประมาณแผ่นดิน 2526

รัฐบาลกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 ไว้ 177,000 ล้านบาท และกำหนดประมาณการรายได้ไว้ 151,000 ล้านบาท ดังนั้น งบประมาณดังกล่าวนี้จึงมีลักษณะเป็นงบประมาณขาดดุล โดยที่ส่วนขาดดุลของงบประมาณเท่ากับ 26,000 ล้านบาท

ส่วนขาดดุลของงบประมาณจำนวน 26,000 ล้านบาทนี้ รัฐบาลหาเงินมาชดเชยด้วยการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศรวม 24,000 ล้านบาท และนำเงินคงคลังออกมาใช้ 2,000 ล้านบาท ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 3

แต่เดิมงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2525 กำหนดไว้ 161,000 ล้านบาท แต่วิกฤติการณ์ทางการคลังทำให้รัฐบาลต้องดำเนินการรัดเข็มขัด โดยลดรายจ่ายในครึ่งหลังของปีงบประมาณ 2525 ลง 4,000 ล้านบาท ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายในปี 2525 จึงน่าจะลดลงเหลือ 157,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ตาม การณ์ปรากฏว่า ประมาณการรายรับปรับปรุงของปีงบประมาณ 2525 ซึ่งปรากฏในเอกสารงบประมาณมีอยู่เพียง 141,930.3 ล้านบาทเท่านั้น (ดูตารางที่ 3) และโดยเหตุที่ตามกฎหมายวิธีงบประมาณ รายรับของรัฐบาลจักต้องเท่ากับรายจ่ายเสมอ ดังนั้นจึงอนุมานได้ว่า รายจ่ายของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2525 จะมีเพียง 141,930.3 ล้านบาทเท่านั้น ซึ่งเท่ากับร้อยละ 88.1 ของงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้เดิม

หากข้อสันนิษฐานข้างต้นนี้เป็นจริง การที่รัฐบาลกำหนดงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2526 ไว้ 177,000 ล้านบาท ย่อมมีความหมายว่า รายจ่ายของรัฐบาลในปีนี้จะเพิ่มขึ้นจากปีก่อนถึง 24.7% โดยที่รายได้คาดว่าจะเพิ่มขึ้น 24.9% จาก 120,930.3 ล้านบาท เป็น 151,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 3)

ความไม่สมจริงของงบประมาณแผ่นดิน 2526

งบประมาณแผ่นดิน 2526 มีความไม่สมจริงอยู่ 2 ด้าน ในด้านหนึ่งนั้น ได้แก่ ความไม่สมจริงในการเลือกเป้าหมาย ส่วนอีกด้านหนึ่งได้แก่ ความไม่สมจริงในการประมาณการรายได้

รัฐบาลเลือกเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพของราคา ทั้งๆที่ไม่มีมูลเหตุที่จะต้องกังวลเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อ ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว

ในปีงบประมาณ 2525 รัฐบาลมีปัญหาในเรื่องที่ไม่สามารถหารายได้ครบตามเป้าหมาย งบประมาณแผ่นดิน 2526 จะประสบปัญหาไม่แตกต่างกันนัก ดังจะเห็นได้ว่า (ดูตารางที่ 3)

(1) รัฐบาลคาดว่าจะสามารถหารายได้ได้ถึง 151,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2526 เทียบกับประมาณการรายได้ (ปรับปรุง) จำนวน 120,930.3 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 แสดงว่า ประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2526 เพิ่มขึ้นในอัตราสูงถึง 24.9% เทียบกับ 9.4% ในปีงบประมาณ 2525

(2) รัฐบาลคาดว่าจะเก็บภาษีอากรได้ถึง 127,865.8 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2526 เทียบกับ 106,278.0 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2525 แสดงว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของ ประมาณการรายได้จากภาษีอากรเท่ากับ 20.3% เทียบกับ 10.8% ในปีงบประมาณ 2525

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2526 สูงกว่าปีงบประมาณ 2525 กว่าเท่าตัว การประมาณการดังกล่าวนี้ย่อมมีข้อสมมติสำคัญว่า ภาวะเศรษฐกิจถดถอยจะสามารถฟื้นตัวได้อย่างรวดเร็วภายในช่วงเวลาของปีงบประมาณ 2526

อย่างไรก็ตาม สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงครึ่งหลังของปี 2525 แสดงให้เห็นว่า การฟื้นตัวจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยยังไม่มีแนวโน้มที่เด่นชัดมากนัก และมีความเป็นไปได้ อย่างมากที่รัฐบาลจะไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งในที่สุดแล้ว รัฐบาลจะต้อง ดำเนินการรัดเข็มขัดอีกครั้งหนึ่งในตอนกลางปีงบประมาณ 2526

ตารางที่ 1
ประมาณการรายรับของรัฐบาลปีงบประมาณ 2525

ลักษณะรายรับ	ประมาณรายรับ 2525 (1)	ประมาณการ ปรับปรุงรายรับ 2525 (2)	ประมาณการปรับปรุง คิดเป็นร้อยละของ ประมาณการเดิม (3) = $\frac{(2)}{(1)} \times 100$
1. รายได้			
1.1 ภาษีอากร	118,566.1	106,278.0	89.6
1.2 การขายสิ่งของและบริการ	3,244.5	3,278.8	101.1
1.3 รัฐพาณิชย์	6,282.3	6,825.3	99.9
1.4 รายได้อื่น	4,530.1	4,548.2	100.4
1.5 ปรับปรุงรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ	6,833.1	-	0.0
รายได้รวม	140,000.0	120,930.3	86.4
2. เงินกู้ภายในประเทศ			
2.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย	7,200.0	7,200.0	100.0
2.2 ธนาคารออมสิน	4,200.0	4,200.0	100.0
2.3 ธนาคารพาณิชย์และเอกชน	7,600.0	7,600.0	100.0
รวมเงินกู้ภายในประเทศ	19,000.0	19,000.0	100.0
3. เงินคงคลัง	2,000.0	2,000.0	100.0
4. รายรับรวม	161,000.0	141,930.3	88.1

ที่มา สำนักงบประมาณ

ตารางที่ 2

รายได้และรายจ่ายจริงของรัฐบาลในช่วง 6 เดือนแรกของปีงบประมาณ
(ตุลาคม – มีนาคม) ปีงบประมาณ 2521 – 2525
(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	6 เดือนแรก (ต.ค. – มี.ค.)		งบประมาณ รายจ่ายตลอด ปีงบประมาณ	ประมาณการ รายได้ตลอดปี งบประมาณ	$\frac{(1) \times 100}{(3)}$ (3)	$\frac{(2) \times 100}{(4)}$ (4)
	รายจ่ายจริง	รายได้จริง				
2521	53,013	27,155	81,000	62,000	43.2	43.8
2522	41,376	33,478	92,000	72,000	45.0	46.5
2523	50,501	40,951	114,577	92,680	44.1	44.2
2524	63,051	47,907	140,000	120,000	45.0	39.9
2525	72,803	41,453	161,000	140,000	45.0	29.6

ที่มา คำนวณจากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 3

ตารางเปรียบเทียบประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2524 – 2526

(ล้านบาท)

รายการ	รายรับจริง	ประมาณการปรับปรุง 2525	ประมาณการ 2526
ก. รายได้			
1. ภาษีอากร	95,927.7	106,278.0	127,865.8
2. การขายสิ่งของและบริการ	2,942.5	3,278.8	3,940.6
3. รัฐพาณิชย์	6,211.5	6,825.3	7,145.7
4. รายได้อื่น	5,404.3	4,548.2	6,047.9
5. ปรับปรุงรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ	-	-	6,000.0
รวมรายได้	110,486.0	120,930.3	151,000.0
ข. เงินกู้ภายในประเทศ			
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	8,152.9	7,200.0	8,500.0
2. ธนาคารออมสิน	2,180.0	4,200.0	4,500.0
3. ธนาคารพาณิชย์ มูลนิธิ สถาบัน บริษัทและเอกชน	4,349.5	7,600.0	11,000.0
รวมเงินกู้	14,682.4	19,000.0	24,000.0
ค. เงินคงคลัง	-	2,000.0	2,000.0
รวมรายรับ	125,168.4	141,930.3	177,000.0