

วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2522

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ตอนที่หนึ่ง ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

งบประมาณแผ่นดินเป็นแผนการใช้จ่ายประจำปีของรัฐบาล เอกสารงบประมาณประจำปีจะกำหนดยอดรายจ่ายรวม และแสดงการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการต่างๆของรัฐบาล

การจัดสรรงบประมาณดังกล่าวนี้จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่กิจกรรมประเภทต่างๆแตกต่างกันอย่างไรบ้าง และสอดคล้องกับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่กำหนดขึ้นหรือไม่

แต่ในการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องหาเงินทุนสำหรับการใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 รายจ่ายของรัฐบาลจักต้องเท่ากับรายรับของรัฐบาล (Government Receipt) เสมอ นั่นก็คือ งบประมาณแผ่นดินจะต้องสมดุลทางบัญชีหาใช้ความสมดุลตามนัยของเศรษฐศาสตร์ไม่

รายรับของรัฐบาล ประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (Government Revenue) และรายรับประเภทเงินกู้ (Public Debt) รายได้ของรัฐบาลประกอบด้วยรายได้จากการเก็บภาษีอากร รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ รายได้จากรัฐพาณิชย์ และรายได้อื่นๆ เอกสารงบประมาณจึงไม่เพียงแต่ระบุยอดรายจ่ายรวม และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลเท่านั้น หากทว่ายังแสดงถึงวิธีการหาเงินของรัฐบาลเพื่อนำมาใช้จ่ายด้วย

รายละเอียดในเอกสารงบประมาณจึงแสดงให้เห็นถึงการเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจ 2 ประเภทคือ เครื่องมือนโยบายการคลัง และเครื่องมือนโยบายการจัดการหนี้สาธารณะ การเลือกใช้เครื่องมือทั้งสองประเภทดังกล่าวนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจอย่างสำคัญ และในการพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจนั้น นักเศรษฐศาสตร์มักจะพิจารณาจากแง่มุมของเป้าหมายต่างๆที่กำหนดขึ้น เป้าหมายที่มักจะใช้เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์ได้แก่

- (1) เป้าหมายการจัดสรรทรัพยากร
- (2) เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ
- (3) เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ

(4) เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

โดยเหตุที่เป้าหมายต่างๆ มักจะมีความขัดแย้งกัน กล่าวคือ ความพยายามที่จะดำเนินการเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายหนึ่ง อาจเป็นอุปสรรคที่ทำให้การดำเนินการเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอื่นเป็นไปได้ยากขึ้น ตัวอย่างเช่น ความพยายามของรัฐบาลในการแก้ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ด้วยการประกาศขึ้นภาษีที่เรียกเก็บจากสินค้า 141 ประเภทเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2521 แม้จะช่วยแก้ปัญหาดังกล่าวได้บ้าง แต่ผลเสียที่เกิดขึ้นก็คือแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมีมากขึ้น ดังนั้น งบประมาณที่ดีจึงไม่เพียงแต่จะแตกต่างกันไปตามความคิดเห็นของแต่ละบุคคลเท่านั้น หากทว่ายังแตกต่างกันไปตามเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่ใช้พิจารณาอีกด้วย

งบประมาณที่ดีในแง่ของเป้าหมายการจำเรอเติบโตทางเศรษฐกิจอาจจะมีใช้ งบประมาณที่ดีในแง่ของเป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

ตอนที่สอง งบประมาณปี 2522 กับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ

ในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีขั้นตอนในการดำเนินงาน 4 ขั้นตอน คือ

(1) การเลือกเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ และกำหนดมูลค่าของเป้าหมายที่เลือกขึ้น เช่น เมื่อรัฐบาลเลือกเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ รัฐบาลควรจะต้องกำหนดมูลค่าของเป้าหมายให้ชัดเจนว่า ต้องการให้รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราเท่าใด เป็นต้น

(2) การพิจารณาความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายต่างๆ และการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายเหล่านั้น

(3) การเลือกใช้เครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจ และการพิจารณาความสัมพันธ์เชิงปริมาณระหว่างเครื่องมือกับเป้าหมายเพื่อให้มีหลักประกันว่า จำนวนเครื่องมือที่ใช้นั้นมีมากพอแก่การดำเนินการให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายต่างๆ ได้ครบทุกเป้าหมาย

(4) การกำหนดมูลค่าของเครื่องมือเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจสามารถบรรลุเป้าหมายต่างๆ ตามมูลค่าที่กำหนดขึ้น

การจัดทำแผนการใช้จ่ายและแผนการหาเงินของรัฐบาล ตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ ก็จัดตั้งการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจอื่นๆ ที่ควรจะเริ่มต้นด้วยการเลือกเป้าหมาย

รัฐบาลควรที่จะกำหนดนโยบายให้ชัดเจนว่า ต้องการให้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจบรรลุเป้าหมายอะไรบ้าง มิฉะนั้นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับจะเป็นไปอย่างไร้ทางเสีย

ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2522 รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายและจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายไว้โดยชัดเจน ซึ่งนับเป็นลักษณะเด่นของงบประมาณดังกล่าวนี้

เพราะแต่เดิมนั้น แม้รัฐบาลชุดต่างๆจะระบุเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไว้โดยเด่นชัด แต่ก็มีได้มีการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆที่เลือกแต่ประการใด

เมื่อพิจารณาคำแถลงประกอบงบประมาณประจำปี 2522 ซึ่งพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เสนอต่อสภานิติบัญญัติเมื่อวันที่ 11 สิงหาคม ศกนี้ (2521) เราจะเห็นว่า รัฐบาลเลือกเป้าหมายอย่างน้อย 3 เป้า และจัดลำดับความสำคัญไว้ดังนี้

(1) เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ดังที่ได้แถลงไว้ตอนหนึ่งว่า "... รัฐบาลทราบดีว่า การใช้จ่ายเงินของชาตินั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป และฐานะการคลังของประเทศด้วย ดังนั้น รัฐบาลนี้จึงถือว่า การรักษาไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นนโยบายการคลังที่สำคัญยิ่ง และได้ยึดถือนโยบายดังกล่าวเป็นพื้นฐานของการจัดทำงบประมาณประจำปี 2522..."

(2) เป้าหมายการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ ดังที่ได้แถลงไว้ ความตอนหนึ่งว่า "... ข้าพเจ้าและรัฐมนตรีร่วมคณะทุกคนก็ถือว่าเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของรัฐบาลนี้ ที่จะต้องวางรากฐานของความเจริญก้าวหน้าของชาติในอนาคตทุกๆด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นเงื่อนไขของการพัฒนาการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวแล้ว ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2522 นี้ รัฐบาลจึงได้ตั้งรายจ่ายในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายจ่ายในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ และรายจ่ายตามโครงการต่างๆในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ..."

(3) เป้าหมายการพัฒนาชนบท ดังที่ได้แถลงไว้ความตอนหนึ่งว่า "... รัฐบาลนี้มีความเชื่อมั่นว่า การพัฒนาชนบทเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศ ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดทำแผนพัฒนาจังหวัดขึ้น เพื่อใช้เป็นหลักในการพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นการพัฒนาในระดับตำบลและหมู่บ้าน ..."

แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 จะระบุเป้าหมายและจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายต่างๆไว้อย่างค่อนข้างชัดเจน กระนั้นก็ตาม ยังมีข้อพิงพิพาทข้อวิจารณ์อยู่อย่างน้อย 2 ประการคือ

ประการแรก คำว่า "เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ" ตามที่ปรากฏในคำแถลงประกอบงบประมาณประจำปี 2522 นั้น ค่อนข้างคลุมเครือ เพราะการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจตามความหมายทางเศรษฐศาสตร์มีได้อย่างน้อย 2 นัย คือ การรักษาเสถียรภาพราคา (Price Stability) และการจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment)

อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณและธนาคารแห่งประเทศไทย เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่เลือกนั้น หมายถึงการรักษาเสถียรภาพของราคา และรัฐบาลยังไม่มีเป้าหมายที่เด่นชัดในการแก้ปัญหาการว่างงานโดยทั่วไป และปัญหาการว่างงานในภาคเกษตรกรรมโดยเฉพาะ

ประการที่สอง แม้ว่า งบประมาณประจำปี 2522 จะกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจไว้แน่นอน แต่ข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นก็คือ มิได้มีการระบุมูลค่าของเป้าหมายไว้โดยกระจ่างชัด ทำให้เกิดปัญหาในการประเมินผลของการใช้งบประมาณดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในการวิเคราะห์เรื่องนี้ เราอาจถือเอามูลค่าถัวเฉลี่ยของเป้าหมายต่างๆที่ระบุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (2520-2524) เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาได้

ในกรณีของเป้าหมายเสถียรภาพของราคา แผนฯดังกล่าวระบุไว้ว่า จะพยายามมิให้อัตราเงินเฟ้อสูงเกินกว่าปีละ 6%

ตอนที่สาม รัฐบาลกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจเพื่อใคร?

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยล้วนแล้วกล่าวอ้างว่า ต้องการดำเนินนโยบายต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผลของการดำเนินนโยบายมักจะเดินสวนทางกับเป้าหมายที่ระบุไว้ ดังนั้น ในการประเมินการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจ เราจำเป็นที่จะต้องแยกแยะความแตกต่างระหว่างนโยบายที่ประกาศ (Nominal Policy) กับนโยบายที่แท้จริง (Real Policy) เพราะมักจะปรากฏอยู่เสมอว่า นโยบายที่ประกาศต่อสาธารณชนนั้นมีใช้เจตจำนงที่แท้จริงของผู้บริหารนโยบายดังกล่าว

ในกรณีเช่นนี้ การดำเนินนโยบายจึงก่อให้เกิดผลชนิดที่ไม่ตรงตามแนวนโยบายที่ประกาศไว้ ตัวอย่างของความข้อนี้มียู่มากมาย อาทิเช่น ในขณะที่รัฐบาลบางยุคบางสมัยมีนโยบายปฏิรูปที่ดิน แต่การจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินนโยบายดังกล่าว กลับมีเพียงน้อยนิด

ถ้าหากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องล่วงรู้ความต้องการของประชาชน เพราะสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในทรรศนะของรัฐบาลอาจจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริงก็ได้

ดังนั้น ระบบการเมืองการปกครองจะต้องมีกลไกที่ช่วยให้ประชาชนได้เปิดเผยความต้องการ มิฉะนั้นแล้ว การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจย่อมยากที่จะสนองความต้องการและแก้ปัญหาที่เกิดแก่ประชาชนส่วนใหญ่ได้

ในระบอบการปกครองแบบเผด็จการ การดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับคุณธรรมและเจตนาภรณ์ที่แท้จริงของผู้มีอำนาจเผด็จการ

ในระบอบการปกครองดังกล่าว การกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจ และการเลือกใช้เครื่องมือเพื่อเป้าหมายเหล่านั้นย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจส่วนบุคคลของผู้มีอำนาจเผด็จการ และไม่มีกลไกที่จะให้หลักประกันว่า การดำเนินนโยบายต่างๆจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

ภายใต้ระบอบการปกครองดังกล่าวนี้ ช่องว่างระหว่างประชาชนกับผู้มีอำนาจเผด็จการนับวันรังแต่จะมีมากขึ้น

สังคมใดก็ตาม หากขาดกลไกที่จะช่วยปิดช่องระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง สังคมนั้นย่อมไม่มีเสถียรภาพ และการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงที่ใช้ความรุนแรง ตรงกันข้าม ในระบอบการปกครองประชาธิปไตย (ที่แท้จริง) การเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภาจะเป็นกลไกที่สำคัญที่ช่วยให้รัฐบาลได้ล่วงรู้ความต้องการและปัญหาของประชาชน

รัฐบาลใดก็ตามที่ไม่ดำเนินนโยบายในทางที่ก่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริง ย่อมยากที่จะชนะการเลือกตั้ง จนสามารถมีเสียงข้างมากในรัฐสภาในการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ การกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจและการเลือกใช้มาตรการต่างๆจึงต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่

ในการวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายหรือในการกระทำการต่างๆ นักเศรษฐศาสตร์มักจะใช้วิธีการวิเคราะห์ที่แตกต่างกัน อย่างน้อย 3 แนวทาง คือ

แนวที่หนึ่ง คณะบุคคลที่รวมตัวกันเป็นรัฐบาลนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นปุถุชน มีความเห็นแก่ตัว ไม่แตกต่างจากมนุษย์ทั้งหลายทั้งปวง การกำหนดเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจก็ดี การเลือกใช้มาตรการต่างๆก็ดี มักจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขส่วนตัวมากกว่าประโยชน์สุขส่วนรวม นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มนี้มีความเห็นว่า การที่นโยบายการคลังและนโยบายอื่นๆมีลักษณะดังที่เป็นอยู่เช่นทุกวันนี้ ก็เพราะนโยบายดังกล่าวสอดคล้องและเกื้อกูลผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลที่เป็นรัฐบาลหรือสมัครพรรคพวกของคณะรัฐบาล

แนวที่สอง กลุ่มบุคคลที่เป็นรัฐบาลเป็นผู้เสียสละเพื่อสังคมโดยส่วนรวม การดำเนินนโยบายต่างๆก็เพื่อให้สังคมได้รับสวัสดิการสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากรัฐบาลยังคงต้องการอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สุขสูงสุด หากรัฐบาลไม่ดำเนินการเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว ย่อมมิได้รับการสนับสนุน

จากประชาชนให้มีอำนาจในการบริหารต่อไป การเปลี่ยนแปลงคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลก็จะเกิดขึ้น ทั้งนี้อาจเกิดจากกลไกของการเลือกตั้ง หากสังคมนั้นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย หรือเกิดจากการแย่งอำนาจ หากสังคมนั้นมีการปกครองระบอบเผด็จการ

แนวที่สาม นักเศรษฐศาสตร์บางคนมีความเห็นว่า การวิเคราะห์พฤติกรรมของรัฐบาลตามแนวทางทั้งสองที่กล่าวข้างต้น เป็นการวิเคราะห์ที่มองคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลในแง่ร้ายเกินไป (แนวทางที่หนึ่ง) หรือแง่ดีเกินไป (แนวทางที่สอง) จึงเสนอแนวการวิเคราะห์ว่า พฤติกรรมของรัฐบาลเกิดจากความพยายามในการประนีประนอมผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม ในฐานะปُلุชนที่ยังมีกิเลสตัณหา คณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลย่อมต้องการผลประโยชน์ส่วนตัวให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่การดำเนินนโยบายต่างๆเพื่อสนองผลประโยชน์ส่วนตัวเพียงอย่างเดียว นั้น อาจเป็นเหตุให้สูญเสียอำนาจในการบริหารได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายบางอย่างเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ส่วนรวมด้วย

ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า งบประมาณประจำปี 2522 เป็นงบประมาณที่มุ่งรักษาเสถียรภาพของราคา เหตุใดรัฐบาลจึงให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคาเป็นอันดับหนึ่ง และเป้าหมายดังกล่าวสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เพียงใด

ในการสัมมนาเรื่อง "งบประมาณประจำปี 2522" ณ สถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ศกนี้ (2521) ผู้เข้าร่วมสัมมนาจำนวนไม่น้อยตั้งข้อสังเกตว่า ทำไมรัฐบาลจึงมิได้ให้ความสำคัญแก่เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นอันดับหนึ่ง ทั้งๆที่ปัญหาความไม่เป็นธรรมต่างๆที่เกิดขึ้นภายในระบบเศรษฐกิจทุกวันนี้กำลังกลายเป็นปัญหาร้ายแรงที่นับวันยากแก่การเยียวยาแก้ไขมากขึ้นทุกที และทั้งๆที่ปัญหาดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนความมั่นคงแห่งชาติโดยตรง ในขณะที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำนวนมากในด้านการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายในประเทศ แต่กลับมิได้สนใจแก้ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเท่าที่ควร นโยบายดังกล่าวนี้จึงทำให้ความพยายามในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

การรักษาเสถียรภาพของราคานั้นเป็นเพียงเป้าหมายในระยะสั้น เพราะถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจสามารถคาดการณ์เกี่ยวกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้องแม่นยำ การหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวย่อมอยู่ในวิสัยที่เป็นไปได้

อย่างไรก็ตาม ข้อที่พึงสังเกตก็คือ ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไทยนั้น ส่วนใหญ่แล้วมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจในต่างประเทศ (Imported Inflation) ดังเช่นการขึ้นราคาน้ำมันดิบของประเทศกลุ่ม OPEC ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดจากการเพิ่มต้นทุนการ

ผลิต (Cost-push Inflation) ที่เกิดขึ้นในประเทศอุตสาหกรรมซึ่งส่งผลถึงราคาสินค้าเข้ารายการสำคัญของไทย เป็นต้น

ในขณะที่ปัญหาเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจกำลังผ่อนคลายความรุนแรงลง ประกอบกับความเป็นไปได้ที่ประเทศกลุ่ม OPEC จะขึ้นราคาน้ำมันดิบอย่างฮวบฮาบ ดังที่เกิดขึ้นในปี 2516-2517 มีอยู่น้อยมาก ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องห่วงใยปัญหาเสถียรภาพของราคา จนถึงกับกำหนดให้เป็นเป้าหมายที่มีความสำคัญอันดับหนึ่งเช่นนี้ ในกรณีตรงกันข้าม เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นเป้าหมายที่ระบบเศรษฐกิจจะบรรลุได้ก็ต้องกินระยะเวลายาวนานและเท่าที่ผ่านมา รัฐบาลชุดต่างๆมักจะทำให้ความสำคัญแก่เป้าหมายดังกล่าวนี้ในอันดับท้ายๆ ด้วยเหตุดังนี้ จึงมีผลงานวิจัยเป็นอันมากที่พบว่า หลังจากที่รัฐบาลใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจมาตั้งแต่ปี 2504 เป็นต้นมา ความแตกต่างในด้านฐานะทางเศรษฐกิจจะระหว่างประชาชนนับวันมีแต่จะมากขึ้น ถ้าหากรัฐบาลยังไม่ใช้งบประมาณแผ่นดินและมาตรการอื่นๆเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหานี้ อย่างจริงจัง ในที่สุดแล้ว ความร้ายแรงของปัญหาดังกล่าวนี้จะเป็นมะเร็งร้ายที่ทำให้ความขัดแย้งภายในสังคมเพิ่มระดับความรุนแรงยิ่งขึ้น

การที่รัฐบาลชุดปัจจุบันให้ความสำคัญแก่เป้าหมายเสถียรภาพของราคาเป็นอันดับหนึ่งนั้น อาจเป็นเพราะว่า สารสนเทศที่มีอยู่นั้นชวนให้เข้าใจว่า ปัญหาเงินเฟ้อเป็นปัญหาสำคัญที่สุดในปัจจุบัน หรือไม่ก็เป็นเพราะว่า ประสบการณ์ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยทั้งหลายชี้ให้เห็นว่า งบประมาณที่มุ่งป้องกันและแก้ปัญหาเงินเฟ้อในปีที่มีการเลือกตั้งนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่จะช่วยให้รัฐบาลได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม การเลือกเป้าหมายและการจัดลำดับความสำคัญของเป้าหมายนั้นเป็นเรื่องของวิจรรณญาณส่วนบุคคล และเราย่อมไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นโดยปราศจากข้อกังขาว่า เป้าหมายเสถียรภาพของราคาดีกว่าหรือเลวกว่าเป้าหมายการกระจายรายได้ประชาชาติ

ถ้าหากจะถามว่า งบประมาณที่จัดทำขึ้นโดยยึดเป้าหมายเสถียรภาพของราคาเป็นพื้นฐานนั้นจะสามารถสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้หรือไม่ ก็คงจะไม่มีใครตอบได้ เว้นเสียแต่ว่า ระบบการเมืองการปกครองจะมีกลไกที่ช่วยให้ประชาชนสามารถเปิดเผยความต้องการได้

ตอนที่สี่ งบประมาณประจำปี 2522 กับการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

งบประมาณประจำปี 2522 มียอดรวม 92,000 ล้านบาท นับเป็นงบประมาณที่มียอดรายจ่ายสูงเป็นประวัติการณ์ แต่การที่งบประมาณมียอดรายจ่ายสูงเป็นประวัติการณ์นั้นในตัวของมันเองมิใช่เรื่องเสียหายเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเป้าหมายของระบบเศรษฐกิจที่เลือก

การที่งบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี สำหรับประเทศด้อยพัฒนา เช่นประเทศไทย มิใช่เรื่องน่าประหลาดใจ เพราะความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม มีอยู่เป็นอันมาก และรัฐบาลก็มีบทบาทสำคัญในการนี้ กระนั้นก็ตาม ข้อโจมตีงบประมาณที่มี ยอดรายจ่ายเพิ่มขึ้นนั้น ก็ยังเป็นข้อโจมตีที่มีเหตุผล ทั้งนี้เนื่องจากว่า การรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินอันเกิดจากการคอร์รัปชันบังหลวงมีอยู่อย่างมหาศาล ทำให้งบประมาณรายจ่ายมียอดรวม สูงเกินความจำเป็น หากรัฐบาลมุ่งป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐบาลอย่างจริงจัง ถึงจะมีความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพียงใด งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้นก็จะมียอดรวมไม่สูงมากเช่นนี้

แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 จะมียอดรวมสูงเป็นประวัติการณ์ แต่อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายในปีนี้มีเพียง 13.6% ซึ่งต่ำกว่างบประมาณประจำปี 2521 (17.8%) แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้แสดงความพยายามที่จะใช้งบประมาณประจำปี 2522 เป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของราคาอยู่บ้าง

อย่างไรก็ตาม งบประมาณประจำปี 2522 เป็นงบประมาณขาดดุล เพราะตั้ง งบประมาณรายจ่ายไว้ 92,000 ล้านบาท แต่ประมาณการรายได้มีเพียง 72,000 ล้านบาท (ดู ตารางที่ 1) ส่วนขาดดุลของงบประมาณจึงเท่ากับ 20,000 ล้านบาท ในขณะที่ส่วนขาดดุลของ งบประมาณในปี 2521 มีเพียง 19,000 ล้านบาท

การที่งบประมาณประจำปี 2522 มียอดรายจ่ายเพิ่มขึ้น และเป็นงบประมาณขาดดุลที่มีส่วนขาดดุลเพิ่มขึ้นจากปีก่อน หากการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามที่ประมาณการไว้ งบประมาณดังกล่าวนี้ย่อมก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ (Inflationary Effect) โดยมีพักต้องสงสัย แต่แรงกดดันดังกล่าวนี้จะมีเล็กน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัย สำคัญอย่างน้อย 3 ปัจจัย คือ

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

ดังได้กล่าวแล้วว่า งบประมาณประจำปี 2522 มีส่วนขาดดุลถึง 20,000 ล้านบาท รัฐบาลหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยวิธีการก่อกวนนี้ สาธารณะและการนำ เงินคงคลังออกมาใช้

ตามปกติงบประมาณที่มียอดรายจ่ายสูงกว่าเดิมและมีส่วนขาดดุลมากกว่าเดิม ย่อมทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น แต่ปริมาณเงินที่จะเพิ่มขึ้นเล็กน้อย เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ

ในปีงบประมาณ 2522 รัฐบาลหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ ด้วยการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยจำนวน 7,600 ล้านบาท (เทียบกับ 8,600 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2521) และเงินคงคลังออกมาใช้ 3,300 ล้านบาท (เทียบกับ 2,200 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2521)

การชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณทั้งสองวิธีนี้ ล้วนแล้วแต่มีผลในการเพิ่มปริมาณเงินโดยตรง และเป็นวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณที่ก่อให้เกิดแรงกดดันภาวะเงินเฟ้อมากที่สุด ตามปกติแล้ว งบประมาณที่มุ่งรักษาเสถียรภาพของราคามักจะหลีกเลี่ยงการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณทั้งสองวิธีนี้ เพราะก่อให้เกิดผลที่ดูไม่แตกต่างไปจากการพิมพ์ธนบัตรออกใช้ ส่วนการขาดดุลของงบประมาณที่เหลือนั้น รัฐบาลหาเงินมาชดเชยด้วยการกู้จากธนาคารออมสิน 2,500 ล้านบาท และกู้จากสถาบันการเงินและประชาชน 6,600 ล้านบาท (ดูตารางที่ 2)

รายละเอียดของการหาเงินมาชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณตามที่กล่าวข้างต้นนี้ เมื่อเทียบกับงบประมาณประจำปี 2521 มีข้อที่พึงสังเกตอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ (ดูตารางที่ 2)

ประการแรก รัฐบาลพยายามลดการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยเนื่องจากการหาเงินด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เป็นวิธีการที่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของราคา ความพยายามดังกล่าวนี้นับเป็นเรื่องที่น่าสรรเสริญ แต่กระนั้นก็ตาม เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่การกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยลดลงจากปีงบประมาณ 2521 เพียง 2,000 ล้านบาท

แต่การนำเงินคงคลังมาใช้กลับเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2521 ถึง 1,100 ล้านบาท เมื่อพิจารณาในแง่นี้ หากการใช้จ่ายและการหารายรับของรัฐบาลเป็นไปตามที่ประมาณการไว้ งบประมาณประจำปี 2522 จะก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อไม่แตกต่างไปจากงบประมาณประจำปี 2521 มากนัก

ประการที่สอง การกู้เงินจากภาคเอกชน (ได้แก่ ธนาคารออมสิน สถาบันการเงินประเภทต่างๆ และประชาชน) มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2521 การกู้เงินจากประชาชนที่มีใช้สถาบันการเงินนั้นเป็นวิธีการหาเงินที่มีแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับแหล่งเงินกู้อื่นๆ ส่วนการกู้เงินจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งธนาคารพาณิชย์จะก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อน้อยก็ต่อเมื่อธนาคารพาณิชย์ไม่มีเงินสดสำรองส่วนเกิน (Excess Reserves) ในขณะที่ให้เงินกู้แก่รัฐบาล เพราะกรณีเช่นนี้ ธนาคารพาณิชย์จะต้องดำเนินการลดการให้เครดิตควบคู่กับการให้เงินกู้แก่รัฐบาล แต่ถ้าธนาคารพาณิชย์ยังคงมีเงินสดสำรอง

ส่วนเกินในขณะที่ให้เงินกู้แก่รัฐบาล ก็ไม่จำเป็นต้องลดการให้เครดิต และเมื่อรัฐบาลนำเงินก้อนนั้นไปใช้จ่าย ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจย่อมเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว

แม้ว่างบประมาณประจำปี 2522 จะมีผลทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น (ซึ่งในขณะที่เขียนบทความนี้ยังไม่สามารถคำนวณได้ว่า เพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใด) แต่แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อจะมีไม่มากเท่าที่คาด หรือไม่มีเลย หากปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นอย่างได้สัดส่วนกัน ในกรณีตรงกันข้าม หากปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมาก แต่ปริมาณผลผลิตเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อย่อมมีมากขึ้น

ในปี 2520 อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตหรืออัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเท่ากับ 6.2% ทั้งๆที่ผลผลิตทางการเกษตรลดลงจากปี 2519 (ประมาณ -1%) อันเนื่องมาจากสภาพฝนแล้ง

อย่างไรก็ตาม โดยที่สภาพดินฟ้าอากาศในฤดูการผลิตปี 2521 ดีขึ้น และหากการณ์ยังคงเป็นเช่นนี้ในปี 2522 เป็นที่คาดกันว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตจะอยู่ในเกณฑ์ 7% (ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4) หรือมากกว่านั้น หากอัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตเป็นไปตามที่คาด การเพิ่มขึ้นของผลผลิตจะช่วยลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อ อันเกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลได้ไม่มากนัก

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาปัจจัยนอกประเทศประกอบด้วย มีเหตุผลที่จะสนับสนุนว่า รัฐบาลจะสามารถรักษาเสถียรภาพของราคาได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (นั่นก็คือ อัตราเงินเฟ้อสูงไม่เกิน 6%) กล่าวคือ

ประการแรก การผลิตในประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่แล้วอยู่ในระยะฟื้นตัว ภาวะเงินเฟ้อที่เกิดขึ้นในประเทศเหล่านี้มีแนวโน้มลดลง ด้วยเหตุนี้ การเปลี่ยนแปลงราคาสินค้าที่ผลิตในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสินค้าอุตสาหกรรมที่เป็นสินค้าเข้าของไทย จึงไม่ก่อแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อในประเทศไทยมากเท่ากับที่เกิดขึ้นในปี 2515-2517

ประการที่สอง ในขณะที่ประเทศ OPEC พยายามที่จะตรึงราคาน้ำมันดิบ และหากจะมีการขึ้นราคาน้ำมันดิบอีกครั้งหนึ่งในปี 2522 อัตราการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันดิบคงจะไม่เกิน 5% เพราะสมาชิกประเทศกลุ่ม OPEC บางประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งซาอุดีอาระเบีย พยายามตัดทอนการขึ้นราคาน้ำมันดิบ ประกอบกับน้ำมันจากทะเลเหนือเริ่มออกสู่ตลาดในปริมาณมากขึ้น

ประการที่สาม การขาดดุลของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะช่วยลดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ เพราะมีส่วนช่วยระบายเงินออกนอกประเทศ ซึ่งทำให้ปริมาณเงิน

ที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจลดน้อยลง ในปี 2520 ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศของไทยขาดดุลประมาณ 7,538 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันดำเนินการแก้ไขด้วยการห้ามนำสินค้าฟุ่มเฟือย 18 รายการเข้าประเทศในเดือนมกราคม 2521 และประกาศเพิ่มอากรขาเข้าสำหรับสินค้าที่ไม่จำเป็นในการครองชีพรวม 141 รายการเมื่อวันที่ 8 มีนาคม ค.ศ.นี้ (2521)

มาตรการต่างๆ เหล่านี้ อาจมีส่วนช่วยลดส่วนขาดดุลของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศได้บ้าง อย่างไรก็ตาม เป็นที่คาดกันว่า ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศจะยังคงขาดดุลอีกในปี 2521-2522 เพราะการขาดดุลการค้าระหว่างประเทศยังคงเป็นปัญหาที่ไม่อาจแก้ไขในช่วงระยะเวลาอันสั้น

นอกจากนี้ การทิ้งงบประมาณแผ่นดินมีส่วนขาดดุลเป็นจำนวนมาก ดังเช่นงบประมาณประจำปี 2522 จะสร้างปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศมากขึ้น

จากประสบการณ์ที่ผ่านมา เราอาจกล่าวได้ว่า การทิ้งงบประมาณขาดดุลเพิ่มขึ้น จะมีผลชักนำให้ดุลการชำระเงินขาดดุลเพิ่มขึ้น หรือมีส่วนเกินดุลน้อยกว่าที่ควร เพราะรายจ่ายของรัฐบาลที่อัดฉีดเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจจากการใช้งบประมาณขาดดุลนั้น ได้มีส่วนช่วยกระตุ้นให้ความต้องการซื้อสินค้าเข้ามีมากขึ้น ดังนั้น แม้ว่าการขาดดุลของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศซึ่งคาดว่าจะยังคงมีอยู่ในปี 2521-2522 จะช่วยบรรเทาแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อได้ แต่ต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไปก็คือ ปัญหาดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ

การวิเคราะห์ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นนี้ เราอาศัยสมมติฐานที่สำคัญว่า รัฐบาลใช้จ่ายเงินและหาเงินได้ตามที่ประมาณการไว้ แต่ในข้อเท็จจริงนั้น หน่วยราชการต่างๆ มักจะใช้จ่ายเงินไม่หมดตามงบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายตามงบลงทุน (Capital Expenditure) อันได้แก่ รายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดค่าครุภัณฑ์ ซึ่งในระยะหลังๆ นี้ การใช้จ่ายจริงภายในปีงบประมาณมักจะมีเพียงครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายสองหมวดนี้ ส่วนที่เหลือนำไปใช้จ่ายในปีงบประมาณต่อไป ปรัชญาการณดังกล่าวนี้ ก่อให้เกิดผลที่สำคัญอย่างน้อย 2 ประการ คือ

ประการแรก รายจ่ายจริงของรัฐบาลภายในปีงบประมาณจะมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประมาณว่า จะมีการใช้จ่ายจริงน้อยกว่างบประมาณที่กำหนดไว้ประมาณ 18,400 ล้านบาท ขณะเดียวกัน จะมีการใช้จ่ายข้ามปีจากปีงบประมาณก่อนๆ ประมาณ 15,000 ล้านบาท ถ้าหากการณเป็นไปตามที่คาดนี้ แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อที่เกิดจากการใช้งบประมาณขาดดุลในปี 2522 จะมีน้อยกว่าที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น เนื่องจากจำนวนรายจ่ายจริงมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นเหตุให้ส่วนขาดดุลของงบประมาณมีน้อยลงด้วย หากการหารายได้เป็นไปตามที่ประมาณการไว้

ประการที่สอง การที่รายจ่ายจริงมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่ายภายในปีงบประมาณเดียวกัน ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายน้อยกว่า 3,300 ล้านบาท (ตามที่กำหนดไว้) อย่างแน่นอน ซึ่งจะมีผลในการผ่อนคลายแรงกดดันของเงินเฟ้อมากยิ่งขึ้น

จากการวิเคราะห์ทั้งหมดที่กล่าวมานี้ มีเหตุผลที่น่าเชื่อถือที่ว่า งบประมาณประจำปี 2522 จะไม่สร้างปัญหาเสถียรภาพของราคามากไปกว่าที่เกิดขึ้นในปี 2521 อย่างไรก็ตาม เสถียรภาพทางเศรษฐกิจมิได้มีเฉพาะแต่เสถียรภาพของราคาเท่านั้น หากทว่ายังมีเรื่องของ การจ้างงานอีกด้วย ในเรื่องนี้มีข้อที่สังเกตว่า งบประมาณประจำปี 2522 มิได้มีโครงการริเริ่มที่จะมีส่วนในการสร้างงานขึ้นในภาคชนบทอย่างจริงจังและอย่างมีแบบแผน ปัญหาการอพยพของแรงงานจากภาคชนบทเข้าสู่ภาคตัวเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขตนครหลวงจะยังคงมีต่อมา และยิ่งการอพยพของแรงงานมีมากเพียงใด งบประมาณที่จัดสรรไปในการผลิตบริการสาธารณะ และสาธารณูปโภคต่างๆ ในเขตนครหลวงก็จะยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น ผลก็คือ งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาภาคชนบทจะมีน้อยกว่าที่ควร และวัฏจักรแห่งความด้อยพัฒนาของภาคชนบท ยังคงดำรงอยู่ต่อไป

ตอนที่ห้า งบประมาณประจำปี 2522 กับการจัดสรรทรัพยากร

การเก็บภาษีอากรและการกอบกู้หนี้สาธารณะของรัฐบาล เพื่อนำเงินไปใช้จ่ายย่อมมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีอากรจากประชาชน และขอกู้เงินจากประชาชน เงินจะเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาล และเมื่อรัฐบาลนำเงินนั้นไปใช้จ่ายภายในประเทศ เงินจะเคลื่อนย้ายจากภาครัฐบาลกลับคืนไปสู่ภาคเอกชน โดยที่รัฐบาลได้รับทรัพยากร สินค้าและบริการจากการใช้จ่ายนั้น ผลก็คือทรัพยากรส่วนที่เหลืออยู่ในภาคเอกชนจะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยที่แผนการใช้จ่ายและแผนการหารายรับของรัฐบาลตามที่ปรากฏในงบประมาณมีผลกระทบต่อการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชน จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาดูว่า กิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐบาลควรจะทำ และกิจกรรมอะไรบ้างที่ควรปล่อยให้ เป็นบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชน ทั้งนี้เพื่อว่า การใช้ทรัพยากรของชาติซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด จะได้เป็นไปในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด

งบประมาณประจำปี 2522 มิได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบในการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลกับภาคเอกชนอย่างสำคัญ ดังจะเห็นได้ว่า รัฐบาลยังคงประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นอันมากที่ภาคเอกชนสามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า กิจกรรมเหล่านี้มักปรากฏในรูปของรัฐวิสาหกิจ

ในปีงบประมาณ 2521 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจต่างๆเป็นจำนวน 1,092.8 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2522 รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้แก่รัฐวิสาหกิจ 1,443.4 ล้านบาท โดยประมาณการว่า จะมีรายได้จากรัฐวิสาหกิจประมาณ 3,634.7 ล้านบาท แม้ว่ารายได้จากรัฐวิสาหกิจจะมีมากกว่ารายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้ แต่ข้อที่มีโอกาสปฏิเสธได้ก็คือ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายแห่งยังไร้ประสิทธิภาพ การรั่วไหลของเงินยังมีอยู่เป็นอันมาก และการใช้จ่ายที่เกินความจำเป็นยังมีอยู่อย่างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายในรูปของเบี้ยประชุมและโบนัส ผลก็คือ รายได้นำส่งรัฐจากรัฐวิสาหกิจมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น และแท้ที่จริงแล้ว ตามประวัติศาสตร์เป็นมา รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือส่วนหนึ่งที่ใช้ในการประสานผลประโยชน์ระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมืองและทางทหาร

จริงอยู่ จุดมุ่งหมายของรัฐวิสาหกิจมิได้อยู่ที่การหารายได้ให้แก่รัฐบาล หากควรอยู่ที่การจัดสรรสวัสดิการให้แก่สังคมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ แต่การรั่วไหลของเงินที่เกิดขึ้นนั้นในตัวของมันเองย่อมมิใช่สิ่งที่พึงปรารถนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศด้อยพัฒนาที่จำเป็นต้องเร่งพัฒนาเช่นประเทศไทย แต่ประเด็นสำคัญในเรื่องนี้มีอยู่ว่า กิจกรรมที่เป็นรัฐวิสาหกิจหลายต่อหลายประเภทเป็นกิจกรรมที่เอกชนสามารถดำเนินการได้ และเป็นกิจกรรมที่ไม่มีเหตุผลทางทฤษฎีที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลเข้าไปยุ่งเกี่ยว ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลควรปล่อยให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ถ้าหากเราตรวจสอบเอกสารงบประมาณ เราจะอดรู้สึกประหลาดใจมิได้ว่า แม้แต่สนามกอล์ฟและโรงแรมก็ยังเป็นรัฐวิสาหกิจ มิหนำซ้ำยังเป็นรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุนเป็นนิรันดร์อีกด้วย

ถึงเวลาแล้วที่รัฐบาลควรจะพิจารณากำหนดแนวนโยบายว่า กิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐบาลควรมีบทบาทเข้าไปยุ่งเกี่ยว ไม่ว่าจะทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งไม่เพียงแต่จะทำให้การแบ่งงานกันทำระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลเป็นไปในแนวทางที่ดีขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังช่วยลดภาระรายจ่ายของรัฐบาลอีกด้วย

เมื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification) ในปีงบประมาณ 2522 เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลให้ความสำคัญแก่งานในด้านการป้องกันประเทศมากที่สุด โดยจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประมาณร้อยละ 20.6 ของงบประมาณรายจ่ายรวม (19,000.9 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ด้านเศรษฐกิจ (ร้อยละ 19.5) และด้านการศึกษา (ร้อยละ 19.30 ตามลำดับ)

ปัญหามีอยู่ว่า การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานดังที่ปรากฏในตารางที่ 3 นั้น เป็นการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพเพียงใด คำตอบของปัญหาดังกล่าวนี้คงจะไม่มีข้อยุติ เพราะขึ้นอยู่กับดุลพินิจและวิจารณญาณส่วนบุคคล อย่างไรก็ตาม มีข้อที่พึงสังเกตอย่างน้อย 2 ประการ

ประการแรก ในขณะที่บุคคลในคณะรัฐบาลหลายต่อหลายท่านได้ให้สัมภาษณ์อยู่เนืองๆว่า จะใช้นโยบาย “การเมืองนำการทหาร” แต่การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในลักษณะที่ปรากฏนี้ ตรงกันข้ามกับคำกล่าวข้างต้นโดยสิ้นเชิง

ประการที่สอง รายจ่ายในการป้องกันประเทศนั้น เป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (Unproductive) การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศไว้สูงเช่นนี้ ย่อมทำให้งบประมาณส่วนที่เหลือในการจัดสรรบริการสาธารณะต่างๆมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ในขณะที่สภาพการณ์ทางเศรษฐกิจมีแต่ทรงกับทรุดเช่นนี้ หากรัฐบาลไม่มุ่งแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ความขัดแย้งในสังคมยากที่จะบรรเทาเบาบางลงได้ และถ้าหากความขัดแย้งในสังคมมีมากถึงระดับที่เสียวกว่าแก้ไขได้แล้ว งบประมาณในการป้องกันประเทศที่ตั้งไว้ก็คงหาประโยชน์อันใดมิได้

จริงอยู่ ความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อป้องกันประเทศนั้นมีอยู่เป็นอันมาก ผู้ที่รักชาติทั้งหลายย่อมมีอาภุชาติธรรมความซื่อสัตย์ และคงจะไม่มีบุคคลใดที่จะคัดค้านมิให้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ประเด็นที่ถกเถียงกันมิได้อยู่ที่ว่า รัฐบาลควรมีรายจ่ายด้านนี้หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่า งบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรนั้นสูงเกินไปหรือไม่ ในขณะที่ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสแม้แต่จะรับการศึกษาภาคบังคับ และในขณะที่ยังมีประชาชนอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่มีโอกาสรับบริการสาธารณสุขและบริการประเภทอื่นๆจาก รัฐบาล การที่รัฐบาลจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในการป้องกันประเทศไว้สูงเช่นนี้ ย่อมทำให้ออกาสที่ประชาชนจะมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีน้อยลง

ในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น เท่าที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณของสภานิติบัญญัติได้กล่าวถึงประเด็นนี้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2518 แต่ก็มิได้มีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจังแต่ประการใด

ในสังคมใดก็ตาม หากผู้มีอำนาจทางการเมืองล่วงรู้ปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาเหล่านั้น วิฤติการณ์ย่อมเป็นสิ่งที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ การที่ประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาลมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น เกิดจากสาเหตุอย่างน้อย 4 ประการคือ

ประการแรก เกิดจากความซ้ำซ้อนและการก้าวทำงานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยราชการต่างๆ การลดความซ้ำซ้อนและการก้าวทำงานซึ่งกันและกันจะสามารถช่วยลดรายจ่ายของรัฐบาลได้ เพราะรายจ่ายของรัฐบาลบางประเภทนั้นมีการประหยัดของขนาดการประกอบกิจการ (Economies of Scale) ในกรณีนี้ ควรจะมีการปฏิรูประบบการบริหารราชการแผ่นดิน โดยรวมกิจกรรมหลักแต่ละประเภทไว้ในหน่วยราชการเดียวกัน

ประการที่สอง เกิดจากการซื้อราษฎร์บังหลวง

ประการที่สาม เกิดจากการขาดการวางแผนการใช้จ่ายระยะยาว งบประมาณแผ่นดินที่จัดทำกันอยู่ทุกวันนี้เป็นเพียงแผนการใช้จ่ายระยะสั้น เพราะกินระยะเวลาเพียง 1 ปี แต่งานหรือบริการสาธารณะต่างๆที่จัดสรรโดยรัฐบาลหลายต่อหลายประเภทเป็นกิจกรรมที่ต้องมีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องในระยะยาว หากไม่มีการวางแผนการใช้จ่ายระยะยาว กิจกรรมของรัฐบาลเหล่านี้จะไม่สามารถดำเนินต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลได้ทุ่มเทเงินเพื่อการสร้างถนนหนทางเป็นจำนวนมาก ใช้จ่ายประเภทเหล่านี้ย่อมก่อภาระผูกพันในการใช้จ่ายของรัฐบาลในการบูรณะซ่อมแซมในอนาคต หากมิได้กำหนดโครงการบูรณะซ่อมแซมไว้ให้สมบูรณ์ สภาพของถนนหนทางต่างๆอาจถูกปล่อยให้ทรุดโทรมเกินกว่าที่ควร และในที่สุดแล้วทำให้รายจ่ายในการบูรณะซ่อมแซมมีมากกว่าที่ควร การวางแผนการใช้จ่ายในระยะยาวไม่เพียงแต่จะช่วยให้มีการจัดสรรงบประมาณและมีการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังอาจช่วยประสานแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้มากขึ้น

ประการที่สี่ กิจกรรมหรืองานบางอย่างของรัฐบาล แม้จะหมดความจำเป็นที่จะต้องมีแล้ว แต่ยังคงมีการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อไป ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นต่างๆเหล่านี้เป็นปัญหาที่เรื้อรังมานาน ซึ่งสมควรที่จะมีการดำเนินการแก้ไขอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ยังควรที่จะมีการปรับปรุงการจัดองค์การของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย แต่การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะมีการรั่วไหลมากน้อยเพียงใด ส่วนสำคัญส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับระบอบการเมืองการปกครอง ในระบอบเผด็จการ ผู้มีอำนาจเผด็จการย่อมมีโอกาสฉ้อราษฎร์บังหลวงได้มากกว่ารัฐบาลในระบอบประชาธิปไตย และในประวัติศาสตร์ที่เป็นมา เราเคยมีนายกรัฐมนตรีที่นำเงินราชการลับไปใช้ส่วนตัวจนเกิดกรณีอื้อฉาว และเราหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเราจะไม่มีนายกรัฐมนตรีชนิดนี้อีก แม้ว่างบเงินราชการลับในปีงบประมาณ 2522 จะมีมากเป็นประวัติการณ์ก็ตาม

ตารางที่ 1

งบประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับ
ประจำปีงบประมาณ 2522
(ล้านบาท)

งบประมาณรายจ่าย		92,000.0
1. รายได้		
1.1 ภาษีอากร	62,958.5	
1.2 การขายสิ่งของและบริการ	2,036.9	
1.3 รัฐพาณิชย์	3,634.9	
1.4 รายได้อื่น	3,024.7	
1.5 การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม	345.0	
รวมรายได้	72,000.0	
2. เงินกู้ภายในประเทศ		
2.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย	7,600.0	
2.2 ธนาคารออมสิน	2,500.0	
2.3 สถาบันการเงินและเอกชน	6,600.0	
รวมเงินกู้	16,700.0	
3. เงินคงคลัง	3,300.0	
รวมรายรับ		92,000.0
รวมรายจ่าย		92,000.0

ตารางที่ 2

ตารางเปรียบเทียบประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. 2520 – 2522

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	รายรับจริง 2520		ประมาณการ ปรับปรุง 2521	ประมาณการ 2522	
	จำนวน	%		จำนวน	%
ก. รายได้					
1.1 ภาษีอากร	44,691.7	67.90	54,121.6	62,958.5	68.43
1.2 การขายสิ่งของและบริการ	1,785.6	2.71	1,645.9	2,036.9	2.21
1.3 รัฐพาณิชย์	3,761.2	5.72	3,493.9	3,634.9	3.95
1.4 รายได้อื่น	1,919.1	2.91	2,710.9	3,024.7	3.29
1.5 การปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียม	-	-	-	345.0	0.38
รวมรายได้	52,175.6	79.24	61,973.3	72,000.0	78.26
ข. เงินกู้ภายในประเทศ					
2.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย	6,368.3	9.68	8,600.0	7,600.0	8.26
2.2 ธนาคารออมสิน	2,336.0	0.36	2,400.0	2,500.0	2.72
2.3 ธนาคารพาณิชย์ มูลนิธิ สถาบัน บริษัท และเอกชนอื่น	4,961.7	7.54	4,800.0	6,600.0	7.17
รวมเงินกู้	13,666.0	20.76	16,800.0	16,700.0	18.15
ค. เงินคงคลัง	-	-	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 3
งบประมาณรายจ่าย จำแนกตามลักษณะงาน
ปี 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
ด้านการป้องกันประเทศ	10,508.8	16.8	13,101.1	19.1	16,405.1	20.3	19,000.9	20.6
ด้านสาธารณสุข	2,625.6	4.3	3,430.8	5.0	3,263.2	4.0	3,879.8	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
ด้านอื่นๆ	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