

## งบประมาณแผ่นดิน 2527 งบของคนถึงแตก

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ในที่สุดรัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุตานนท์ก็นำเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ 2527 ต่อรัฐสภาในวันพฤหัสบดีที่ 30 มิถุนายน 2526

ใครต่อใครพากันแปลกใจว่า เหตุใดรัฐบาลชุดปัจจุบันจึงข้างเจียมเนื้อเจียมตัว เป็นนักหนา เสนอของงบประมาณรายจ่ายเพียง 192,000 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากปีงบประมาณ ก่อนหน้านี้เพียง 8.47% เท่านั้น

นักเศรษฐศาสตร์หลายคนพากันโจมตีว่า นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด ที่รัฐบาลเลือกใช้นี้ จะทำให้การฟื้นตัวของระบบเศรษฐกิจจากภาวะเศรษฐกิจถดถอยซึ่งเชื่อกันว่า ที่ควรจะเป็น นักธุรกิจ ภาคเอกชนพากันส่ายหน้ากับพฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลดังกล่าวนี้

### ความชอบแบบของเงินคลัง : พื้นฐานของงบประมาณ 2527

นักธุรกิจเอกชนคุ้นเคยกับบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในการอัดฉีดระบบเศรษฐกิจ ให้เจริญเติบโตมาเป็นเวลาช้านาน ยิ่งรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มด้วยแล้ว ก็ยิ่งชอบใจเป็นอันมาก เพราะหากรัฐบาลยังใช้จ่ายมากเพียงใด ภาคเอกชนก็จะยิ่งได้รับประโยชน์ มากเพียงนั้น ประโยชน์ดังกล่าวนี้มีตั้งแต่การรับเหมาก่อสร้างในภาครัฐบาล รวมตลอดจนถึงการ ขายวัสดุครุภัณฑ์ทั้งหมดให้แก่รัฐบาล ไม่เพียงแต่เท่านั้น นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มยังช่วย เพิ่มพูนอำนาจซื้อของประชาชนซึ่งพลอยทำให้การค้าคล่องตัวตามไปด้วย

เราอาจกล่าวได้โดยไม่ผิดนักว่า นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มได้ดำเนิน ต่อเนื่องชนิดเกือบมิขาดสายระหว่างปี 2518-2523 ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวนี้ รายจ่ายจริง ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยปีละ 22.5% พฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มปรากฏอย่าง โดดเด่นในปีงบประมาณ 2523 เมื่ออัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายสูงถึง 28.3%

การนำคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบท ในฤดูแล้งปี 2523 นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เงินคลังร่อยหรออย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาล นำเงินคลังไปใช้จ่าย โดยที่มีได้หาเงินมาชดเชยแต่ประการใด มิหนำซ้ำภาวะเศรษฐกิจถดถอย ในระหว่างปี 2523-2525 ยังมีส่วนซ้ำเติมให้รัฐบาลไม่สามารถหารรายได้ได้ตามเป้าหมายอีกด้วย วิฤตการณ์เงินคลังซึ่งเกิดขึ้นในปี 2523 จึงทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับ จนถึงขั้นที่รัฐบาลต้อง นำเงินที่มีผู้ฝากไว้ในคลังแผ่นดินไปใช้จ่าย และไม่สามารถชำระคืนเจ้าของเมื่อถูกทวงถาม

ด้วยเหตุนี้เอง รัฐบาลจึงจำเป็นต้องดำเนินการรัดเข็มขัด ด้วยการใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปีงบประมาณ โดยให้หน่วยงานต่างๆตัดทอนรายจ่ายที่จำเป็นลงในปีงบประมาณ 2524 และ 2525 ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็เสนอขอของบประมาณในลักษณะเจียมเนื้อเจียมตัวในปีงบประมาณ 2525 และ 2526

แม้ว่าการดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดจะช่วยให้อัตราเงินคงคลังมั่นคงแข็งแรงขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม ฐานะเงินคงคลังก็ยังไม่คืนสู่สภาพเดิมที่เป็นอยู่ก่อนปีงบประมาณ 2523 และเมื่อเร็วๆนี้ (มิถุนายน 2526) นายวีรพงษ์ รามางกูร ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีได้แสดงความเห็นว่า เสถียรภาพทางการคลังและทางการเงินยังคงเป็นปัญหาที่น่าวิตกในปี 2526-2527 (มติชน ฉบับวันศุกร์ที่ 3 มิถุนายน 2526)

ความไม่มั่นคงเท่าที่ควรของฐานะเงินคงคลังนับเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้รัฐบาลนำเสนอของบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 ในลักษณะเจียมเนื้อเจียมตัวเช่นนี้ และอาจไม่ผิดนักที่จะเรียกงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2527 นี้ว่า *งบของคนถึงแตก*

### ผลของนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2527 กำหนดยอดรายจ่ายไว้ 192,000 ล้านบาท โดยคาดว่า จะหารายได้รวมทั้งสิ้น 160,000 ล้านบาท จึงมีลักษณะเป็นงบประมาณขาดดุล โดยที่ส่วนขาดดุลของงบประมาณมีถึง 32,000 ล้านบาท ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 1

เมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณปี 2526 แล้ว เราจะพบว่า งบประมาณรายจ่ายในปีใหม่นี้เพิ่มขึ้นจากเดิม 8.47% ทั้งส่วนขาดดุลของงบประมาณก็ยังมีมากกว่าปีงบประมาณ 2526 อีกด้วย โดยที่ส่วนขาดดุลของงบประมาณในปี 2526 มีเพียง 26,000 ล้านบาท งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 จึงมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง แม้จะไม่มากนักก็ตาม

แม้ว่างบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 จะมีผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่มากนัก เนื่องจากจัดทำขึ้นจากพื้นฐานของนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดก็ตาม แต่โดยเหตุที่ศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลกกำลังฟื้นตัวจากความชบเซาทางเศรษฐกิจ การฟื้นตัวดังกล่าวนี้ของกลุ่มประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจย่อมมีส่วนดึงระบบเศรษฐกิจไทยออกจากปลักแห่งภาวะเศรษฐกิจถดถอยได้เป็นอันมาก ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่ต้องพึ่งพาศุนย์อำนาจของระบบทุนนิยมแห่งโลกนั่นเอง ด้วยเหตุนี้เอง งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 จึงมิได้มีผลในการเหนี่ยวรั้งมิให้ระบบเศรษฐกิจ

ไทยพื้นตัวจากความถดถอยทางเศรษฐกิจ เพียงแต่ไม่ช่วยแก้กฏการพื้นตัวดังกล่าวนี้เท่าที่ควรเท่านั้น

วิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523-2525 สร้างบาดแผลทางการคลังอันหวนหวนยากแก่การเยียวยาแก้ไข การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดในปีงบประมาณ 2527 จึงยังเป็นสิ่งจำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้ฐานะเงินคดคลังกลับสู่สภาพอันมั่นคงแข็งแรง แต่บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคดคลัง 2523-2525 สอนให้เราเห็นว่า ลำพังแต่การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดไม่เพียงพอที่จะเยียวยาบาดแผลทางการคลังอันเน่าเฟะนี้ รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายการคลังทั้งหลายเพื่ออุดช่องโหว่อันนำมาซึ่งหายนภัยแก่คลังแผ่นดิน และจะต้องปฏิรูประบบบัญชีเงินคดคลัง โดยจำแนกเงินในงบประมาณออกจากเงินนอกงบประมาณอีกด้วย แต่เหนือสิ่งอื่นใด รัฐบาลจะต้องเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจจากการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบปิด ซึ่งลิดรอนการมีส่วนร่วมรับปัญหาและการมีส่วนร่วมแก้ปัญหาของประชาชน มาเป็นการดำเนินนโยบายแบบเปิด ซึ่งเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชน

นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดไม่เพียงแต่จะมีผลดีต่อฐานะเงินคดคลังเท่านั้น หากทว่ายังมีผลดีต่อดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศอีกด้วย ในอดีตที่เป็นมาการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลมีส่วนทำให้เกิดปัญหาดุลการค้าและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศเลวร้ายมากกว่าปกติ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า รายจ่ายส่วนหนึ่งของรัฐบาลเป็นรายจ่ายในการนำสินค้าเข้า นอกจากนี้ เมื่อการทุ่มเทการใช้จ่ายของรัฐบาลทำให้อำนาจซื้อของประชาชนเพิ่มขึ้น การนำสินค้าเข้าย่อมจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มจึงทำให้ฐานะของดุลการค้าและดุลการบัญชีเดินสะพัดเลวร้ายมากกว่าที่ควรจะเป็น การเปลี่ยนพฤติกรรมทางการคลังมายึดถือนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด จึงเป็นผลดีต่อดุลการค้าและดุลบัญชีเดินสะพัด

### **งบประมาณแผ่นดิน จำแนกตามหน่วยราชการ**

เมื่อพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2527 จำแนกตามหน่วยงาน ปรากฏว่า กระทรวงกลาโหมยังคงได้รับจัดสรรงบประมาณสูงสุด ดังเช่น ปีงบประมาณ 2526 โดยได้รับจัดสรรงบประมาณจำนวน 35,926.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.7 ของงบประมาณรายจ่ายรวม รองลงมาได้แก่ กระทรวงการคลัง (18.3%) กระทรวงศึกษาธิการ (17.1%) และกระทรวงมหาดไทย (11.1%) ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 2

กระทรวงมหาดไทยซึ่งเคยได้รับจัดสรรงบประมาณมากที่สุดมาเป็นเวลาช้านาน และในบางปีเคยได้รับจัดสรรงบประมาณถึงร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายรวม มาบัดนี้ กลับหล่นลงไปสู่อันดับที่สี่ ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมติให้โอนการประถม

ศึกษาไปขึ้นแก่กระทรวงศึกษาธิการ งบประมาณสำหรับการประถมศึกษาโอนไปให้กระทรวงศึกษาธิการนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2525 เป็นต้นมา ก่อนปีงบประมาณ 2525 งบประมาณสำหรับประถมศึกษาอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงครองอันดับหนึ่งอย่างโดดเด่น

แต่การไต่บันไดคาราของกระทรวงการคลังเป็นเรื่องที่ไม่มีใครคาดคิดมาก่อน การที่กระทรวงการคลังได้รับจัดสรรงบประมาณมากเป็นอันดับที่สองในปีงบประมาณ 2527 ก็เป็นเพราะเหตุที่ว่า งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นอย่างลิวโลด และกระทรวงการคลังมีหน้าที่ในการชำระหนี้ดังกล่าวนี้ ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายรวมเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8.47 งบประมาณของกระทรวงการคลังกลับเพิ่มขึ้นถึง 21.89%

จากการวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน เราพบว่า งบประมาณที่จัดสรรให้แก่รัฐวิสาหกิจต่างๆในปีงบประมาณ 2527 มียอดรวมเพียงร้อยละ 25 ของงบประมาณในปี 2526 โดยลดลงจาก 1,565 ล้านบาท เหลือเพียง 388.2 ล้านบาท เมื่อพิจารณาในรายละเอียดจะพบว่า มีรัฐวิสาหกิจเพียง 4 แห่งที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน คือ

- (1) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (199.7 ล้านบาท)
- (2) องค์การส่งเสริมกีฬาแห่งประเทศไทย (80.8 ล้านบาท)
- (3) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย (84.5 ล้านบาท)
- (4) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (23.1 ล้านบาท)

การตัดทอนงบประมาณรายจ่ายสำหรับรัฐวิสาหกิจลงอย่างมากมายเช่นนี้ นับว่าสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลที่ได้แถลงว่า “... จะยึดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งเป็นแหล่งอำนวยความสะดวกให้กับรัฐบาล และจะไม่ยอมให้รัฐวิสาหกิจที่หย่อนประสิทธิภาพมาเป็นภาระของรัฐบาลและประชาชนอีกต่อไป ...” นโยบายการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวนี้ ย่อมมีผลในการบีบบังคับให้รัฐวิสาหกิจต้องพึ่งตนเองมากขึ้น โดยที่ขณะเดียวกันก็ต้องพึ่งเงินทุนจากแหล่งเงินกู้เอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศมากขึ้น

### งบประมาณแผ่นดินจำแนกตามลักษณะงาน

เมื่อเราวิเคราะห์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน เราจะพบว่า ลักษณะงานที่ได้รับจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุด 3 อันดับแรกในปีงบประมาณ 2527 ยังคงเหมือนกับปีงบประมาณ 2526 งบประมาณด้านการศึกษายังคงสูงเป็นอันดับที่หนึ่ง โดยได้รับจัดสรรงบประมาณคิดเป็นร้อยละ 20.2 ของงบประมาณรายจ่ายรวม รองลงมาได้แก่ ด้านการป้องกันประเทศ (19.8%) และด้านเศรษฐกิจ (17.8%) แม้ว่าลักษณะงาน

ทั้งสามนี้จะได้รับจัดสรรงบประมาณมากกว่าปีงบประมาณที่ผ่านมา แต่สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายรวมที่จัดสรรสำหรับลักษณะงานทั้งสามนี้ก็ลดลง กล่าวคือ งบประมาณด้านการศึกษามียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 21.0 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2526 เทียบกับ 20.2% ในปีงบประมาณ 2527 งบประมาณด้านการป้องกันประเทศมียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 19.9 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2526 เทียบกับ 19.8% ในปีงบประมาณ 2527 และงบประมาณด้านเศรษฐกิจมียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 19.2 ของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2526 เทียบกับ 17.8% ในปีงบประมาณ 2527 แสดงให้เห็นว่า งบประมาณสำหรับลักษณะงานทั้งสามนี้เพิ่มขึ้นในอัตราต่ำกว่าร้อยละ 8.47% (ดูตารางที่ 3)

การที่งบประมาณสำหรับลักษณะงานที่สำคัญสามอันดับแรกไม่สามารถดำรงสัดส่วนเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายรวมได้นั้น มีสาเหตุสืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ว่า รัฐบาลมีภาระรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้เพิ่มขึ้นมาก ทั้งนี้เป็นผลจากการก่อหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกตินับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2519 เป็นต้นมา งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2527 มียอดรวมสูงถึง 33,444.7 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.4 ของงบประมาณรายจ่ายรวม ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายรายการเดียวกันนี้ในปีงบประมาณ 2526 มียอดรวมเพียง 27,150.3 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.3 ของงบประมาณรายจ่ายรวม แสดงให้เห็นว่า งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2527 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 23.2

พฤติกรรมการใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2518 เป็นต้นมา โดยที่รัฐบาลไม่สามารถหารายได้สำหรับกรใช้จ่ายอย่างพอเพียง อันเป็นเหตุให้ต้องหาเงินด้วยการก่อหนี้สาธารณะนั้น นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างลิวโลด ในปีงบประมาณ 2523 งบประมาณรายจ่ายในการชำระหนี้เงินกู้มียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 10.8 ของงบประมาณรายจ่ายรวม สัดส่วนดังกล่าวนี้ได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ จนอยู่ในระดับร้อยละ 17.4 ในปีงบประมาณ 2527 ดังรายละเอียดปรากฏในตารางที่ 4

บทเรียนจากปรากฏการณ์ข้างต้นนี้ก็คือ หากรัฐบาลยืมเงินมาใช้จ่ายด้วยการก่อหนี้สาธารณะมากเพียงใด รัฐบาลจะยังมีภาระในการชำระหนี้เงินกู้ในอนาคตมากเพียงนั้น ผลที่ตามมาก็คือ ทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้านต่างๆ ในอนาคตจะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ข้อสังเกตที่สำคัญก็คือ ในขณะที่วิกฤตการณ์เงินคังคลัง 2523-2525 ทำให้รัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด โดยไม่เพียงแต่จะพยายามใช้จ่ายเงินอย่างประหยัดเท่านั้น หากยังพยายามผลักดันให้บรรดารัฐวิสาหกิจต่างๆ ต้องพึ่งตนเองอีกด้วย

แต่นโยบายที่รัฐบาลยังมีได้ปรับเปลี่ยนในชั้นพื้นฐานก็คือ นโยบายเกี่ยวกับบริการสาธารณะต่างๆ กล่าวคือ

(1) บริการสาธารณะประเภทต่างๆที่จัดสรรโดยรัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นบริการ การศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนในเขต นครหลวงมากกว่าประชาชนในชนบท และประโยชน์ส่วนใหญ่ตกแก่ประชาชนที่มีฐานะปานกลาง และฐานะดีมากกว่าประชาชนที่มีฐานะยากจน

(2) อัตราค่าบริการที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนผู้ได้รับบริการมักจะเป็นอัตรา ที่ต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย ความข้อนี้จริงอย่างยิ่งในกรณีของบริการการศึกษา ดังนั้น ผู้ที่ได้รับ บริการเหล่านี้จากรัฐย่อมมีผลเสมือนหนึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐในรูปแบบแฝงนั่นเอง

การจัดสรรบริการสาธารณะประเภทต่างๆให้แก่ประชาชนที่มีฐานะปานกลางและ ฐานะดี โดยเรียกเก็บค่าบริการในอัตราต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย จึงมีผลเสมือนหนึ่งว่า รัฐบาล เลือกรูดหนุนประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดีมากกว่าประชาชนที่มีฐานะยากจน ผลที่ตามมาก็คือ การกระจายรายได้ซึ่งมีความไม่ทัดเทียมกันอยู่แล้ว จะยิ่งมีความเหลื่อมล้ำกัน มากขึ้น

การเปลี่ยนแปลงนโยบายเกี่ยวกับบริการสาธารณะจึงเป็นเรื่องจำเป็น ในเมื่อ รัฐบาลได้ให้สัญญาประชาคมว่า จะดำเนินการแก้ปัญหาความยากจน ใช้จ่ายในการจัดสรร บริการสาธารณะประเภทต่างๆนับเป็นรายจ่ายรายการสำคัญของรัฐบาล หากรัฐบาลมีนโยบาย ในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างจริงจัง ก็ควรที่จะปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดสรรบริการ สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการการศึกษา บริการสาธารณสุข และบริการการเคหะ เพื่อให้ ประชาชนที่มีฐานะยากจนมีส่วนรับประโยชน์จากรับบริการสาธารณะที่จัดสรรโดยรัฐบาล มากยิ่งขึ้น

หากรัฐบาลยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนนโยบายการจัดสรรบริการสาธารณะ ในทิศทางดังกล่าวนี้ รัฐบาลก็ควรที่จะเปลี่ยนแปลงนโยบายการคิดค่าบริการจากผู้ที่ได้รับ ประโยชน์จากรับบริการสาธารณะของรัฐบาล โดยให้รับภาระในอัตราใกล้เคียงกับต้นทุนถัวเฉลี่ย ไม่มีเหตุผลที่จะให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนต้องร่วมรับภาระรายจ่ายของรัฐบาลในการจัดสรร บริการสาธารณะต่างๆ โดยที่คนยากไร้เหล่านี้ไม่มีโอกาสได้รับประโยชน์จากรับบริการของรัฐ แม้แต่น้อย

หากจะกล่าวอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ ในกรณีของบริการการอุดมศึกษา ผู้ที่ได้รับ ประโยชน์จากรับบริการอุดมศึกษาของรัฐส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี นิสิตนักศึกษา ที่มีฐานะยากจนมีไม่เกิน 10% ของจำนวนนักศึกษาในมหาวิทยาลัยแบบปิดทั้งหมด และ คนเหล่านี้มาจากครอบครัวเกษตรกรไม่เกินร้อยละ 8 ของจำนวนนักศึกษาทั้งสิ้น ใช้จ่ายในการ

จัดบริการอุดมศึกษาส่วนใหญ่อาศัยเงินจากภาษีอากร โดยที่ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการดังกล่าว  
นี้มีส่วนรับภาระโดยตรงด้วยการจ่ายค่าเล่าเรียนไม่ถึงร้อยละ 10 ของต้นทุนถัวเฉลี่ย

### งบประมาณแผ่นดินจำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ

เมื่อวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินปีงบประมาณ 2527 จำแนกตามลักษณะทาง  
เศรษฐกิจ โดยแบ่งออกเป็นงบลงทุนและงบประจำ เราจะพบข้อเท็จจริงที่สำคัญว่า งบประมาณ  
แผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 เป็นงบประมาณที่สืบต่อแนวโน้มที่ปรากฏมาตั้งแต่  
ปีงบประมาณ 2524

ในปีงบประมาณ 2523 งบลงทุนมียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 25.7 ของงบประมาณ  
รายจ่ายรวม สัดส่วนดังกล่าวนี้ลดลงเหลือ 25.1% ในปีงบประมาณ 2524 และนับตั้งแต่นั้น  
เป็นต้นมา สัดส่วนของงบลงทุนในงบประมาณรายจ่ายรวมได้ลดน้อยถอยลงตามลำดับ

ในระหว่างปี 2523-2525 เมื่อรัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์ทางการเมืองคลั่ง  
และหันมาใช้นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด งบลงทุนเป็นรายการที่รัฐบาลสามารถห้ามนำได้อย่าง  
คล่องตัว โดยมีผลกระทบกระเทือนต่อการดำเนินกิจกรรมตามปกติของรัฐบาลไม่มากนัก ทั้งนี้  
รัฐบาลเพียงแต่ยับยั้งการใช้จ่ายในการก่อสร้างและการซื้อครุภัณฑ์ของโครงการใหม่หรือโครงการ  
ที่จะสร้างภาระผูกพันทางด้านงบประมาณ

ด้วยเหตุดังนี้เอง สัดส่วนของงบลงทุนในงบประมาณรายจ่ายรวมจึงลดลง  
ตามลำดับ ในปีงบประมาณ 2527 รัฐบาลเสนอของบประมาณแผ่นดินรวม 192,000 ล้านบาท  
ในจำนวนนี้เป็นงบลงทุนเพียง 34,129 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.8 ของงบประมาณรายจ่ายรวม  
สัดส่วนดังกล่าวนี้นับว่าเป็นระดับต่ำสุดนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 5)

แม้ว่างบลงทุนในงบประมาณ 2527 จะเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านี้ 2.44% (34,129  
ล้านบาท เทียบกับ 33,315 ล้านบาท) แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือ ยอดงบลงทุนในปีงบประมาณ 2527  
ยังต่ำกว่าปีงบประมาณ 2524 และ 2525 เสียอีก อัตราการเพิ่มขึ้นของงบลงทุนในปีงบประมาณ  
ใหม่นี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำมาก ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการฟื้นตัวของภาคการก่อสร้างไม่มากนัก

### งบ 2527 กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

เอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 แถลงนโยบายไว้  
โดยชัดเจนว่า

“... สำหรับงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้  
ยึดแนวทางและเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 เป็นหลักในการ  
พิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรมีความ

สอดคล้องและตอบสนองแผนพัฒนาเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่วงเงินงบประมาณจะอำนวยให้ได้ ...”

เมื่อจำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2527 ออกเป็นงบพัฒนาและงบปกติ โดยที่งบพัฒนาประกอบด้วยงบประมาณรายจ่ายของงาน แผนงาน และโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาฯ การปรากฏว่า ในจำนวนงบประมาณรายจ่ายรวม 192,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2527 เป็นงบพัฒนาเพียง 77,190 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 40.2 ของงบประมาณรายจ่ายรวม

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ สัดส่วนของงบพัฒนาในองค์ประกอบของงบประมาณรายจ่ายรวมในปีงบประมาณ 2527 อยู่ในระดับต่ำสุดนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2523 เป็นต้นมา โดยในปีงบประมาณ 2523 งบพัฒนามียอดรวมคิดเป็นร้อยละ 40.8 ของงบประมาณรายจ่ายรวม สัดส่วนดังกล่าวนี้เพิ่มขึ้นเป็น 42.4% ในปีงบประมาณ 2525 แล้วกลับลดลงเหลือ 41.0% และ 40.2% ในปีงบประมาณ 2526 และ 2527 ตามลำดับ

ดังนั้น รัฐบาลจึงมีอาจกล่าวอ้างได้ว่า การจัดสรรงบประมาณเศรษฐกิจและสังคมในปีงบประมาณ 2527 ได้ยึดถือแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 เป็นหลักมากกว่าปีงบประมาณก่อนๆ

ในขณะที่รัฐบาลประกาศนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” และแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ประกาศเจตนารมณ์ที่จะแก้ปัญหาความยากจนเอกสารงบประมาณในปีงบประมาณใหม่นี้กลับมิได้แถลงไว้โดยชัดเจนว่า รัฐบาลจะใช้ทรัพยากรจำนวนมากน้อยเพียงใดในการพัฒนาชนบท และรัฐบาลมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาความยากจนอย่างไร จะดำเนินการลดสัดส่วนของประชากรที่ยากจนให้เหลืออยู่ในระดับใด

งบประมาณรายจ่ายที่เป็นประโยชน์แก่ภาคเกษตรกรรมโดยตรงในปีงบประมาณ 2527 มียอดรวมเพียง 16,984.5 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 49.7 ของงบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจหรือคิดเป็นร้อยละ 8.85 ของงบประมาณรายจ่ายรวม การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายสำหรับภาคเกษตรกรรมโดยตรงดังกล่าวนี้ มิได้มีแนวโน้มที่แตกต่างไปจากปีงบประมาณก่อนหน้า และมิได้มีการเปลี่ยนแปลงที่บ่งบอกถึงนโยบาย “ทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท” ที่ได้ให้สัญญาประชาคมไว้

### งบของคนถึงแตก เพื่อคนถึงไม่แตก

รัฐบาลกำหนดเป้าหมายไว้ว่า จะพยายามหารายได้จากการปรับปรุงการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆ จำนวนรวมทั้งสิ้น 6,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นเป้าหมายระดับเดียวกับปีงบประมาณ 2526 (ดูตารางที่ 1) รายได้ที่คาดว่าจะได้เพิ่มขึ้นดังกล่าวนี้โดยพื้นฐานแล้วจะได้



จากการอุดหนุนให้ในการเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่างๆมากกว่าที่จะได้จากการปรับโครงสร้างภาษีอากร

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526 รัฐบาลเปรม 4 มิได้กล่าวถึงการปรับโครงสร้างของระบบภาษีอากรแม้แต่น้อย นโยบายภาษีอากรที่แถลงไว้มีสาระสำคัญแต่เพียงว่า "จะเร่งรัดให้มีการจัดเก็บภาษีอากรอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยปรับปรุงระบบภาษีอากร ตลอดจนการจัดเก็บให้สะดวก รัดกุม แน่นนอนและเป็นธรรม รวมทั้งให้สอดคล้องและสนับสนุนการพัฒนาในทุกด้าน ..."

ดังนั้น จึงเป็นที่เข้าใจว่า ในปีงบประมาณ 2527 และตลอดอายุขัยของรัฐบาลเปรม 4 จะไม่มีการปรับโครงสร้างภาษีอากรให้มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะไม่มีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีมรดกที่มีลักษณะก้าวหน้า ซึ่งเป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันมาเป็นเวลาช้านานเท่านั้น หากทว่ายังเป็นที่น่าสนใจได้อีกว่า บรรดาภาษีอากรที่เป็นภาระแก่ภาคเกษตรกรรม ไม่ว่าจะเป็นพรีเมียมข้าว อากรยางส่งออก และพรีเมียมน้ำตาล จะยังไม่เลิกจัดเก็บในยุคนสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

เราทราบดีว่า ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บจำนวนมาเป็นภาระแก่ประชาชนในภาคเกษตรกรรม แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลกลับไม่สามารถให้ประโยชน์แก่ประชาชนในภาคเกษตรกรรมอย่างถึงขนาด ใช้จ่ายในการจัดสรรบริการสาธารณะต่างๆ ยังคงเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในเขตเมือง ตลอดจนประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดีเป็นส่วนใหญ่

หากงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 เป็นงบของคนถึงแตก งบประมาณดังกล่าวนี้ก็มิได้มุ่งให้ประโยชน์แก่คนถึงแตก อันได้แก่ประชาชนผู้ยากไร้ทั้งหลาย ตรงกันข้าม กลับเป็นงบประมาณที่มุ่งให้ประโยชน์แก่คนถึงไม่แตก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่มีฐานะปานกลางและฐานะดี ในเมื่อรัฐบาลมิได้เปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดสรรบริการสาธารณะและนโยบายการจัดเก็บค่าบริการจากผู้ที่ได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะของรัฐบาล

ในด้านหนึ่งนั้น รัฐบาลมิได้ปรับปรุงโครงสร้างของระบบภาษีอากรเพื่อความ เป็นธรรมในสังคม และในอีกด้านหนึ่ง รัฐบาลมิได้ปรับเปลี่ยนการจัดสรรบริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนได้รับประโยชน์มากขึ้น ใช้จ่ายที่จะเป็นประโยชน์ในการแก้ปัญหาความยากจนโดยตรง ดังเช่นรายจ่ายในการปฏิรูปที่ดิน ก็มีการจัดสรรชนิดดูหน้าปะจุมุจ ฉะนี้แล้ว จะให้เข้าใจได้อย่างไรว่า ปีงบประมาณ 2527 อยู่ในทศวรรษแห่งการพัฒนาชนบท และอยู่ในแผน 5 ปีของการแก้ปัญหาความยากจน

เมื่อเกิดวิกฤติการณ์เงินคังคัง 2523-2525 และรัฐบาลต้องดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดในเวลาต่อมา จนถึงปีงบประมาณ 2527 รัฐบาลเพียงแต่ดำเนินการลดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นและชะลอการใช้จ่ายในโครงการใหม่เท่านั้น ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลได้

ดำเนินการอย่างมีแบบมีแผนในการเพิ่มพูนประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาล การรั่วไหลของงบประมาณยังคงมีอยู่เป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายจ่ายในหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดค่าครุภัณฑ์ สภาพคนล้นงานยังคงปรากฏในหน่วยราชการจำนวนมาก ในปีงบประมาณ 2527 นี้ รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างมียอดรวมสูงถึง 61,212.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 31.9 ของงบประมาณรายจ่ายรวม แม้ว่ารัฐบาลจะชะลอการรับบุคลากรนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2524 เป็นต้นมา แต่รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างก็ยังมียอดรวมประมาณหนึ่งในสามของงบประมาณรายจ่ายรวม ซึ่งนับว่าสูงมาก

การรัดเข็มขัดโดยที่ไม่พยายามอุดช่องรั่วไหลของงบประมาณแผ่นดินและปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของภาครัฐบาล ย่อมทำให้มาตรการรัดเข็มขัดไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร

**ตารางที่ 1**  
**ประมาณการรายรับปีงบประมาณ 2526-2527**

ประมาณการรายรับ	ปีงบประมาณ 2526		ปีงบประมาณ 2527		ปีงบประมาณ 2527 + เพิ่ม - ลดจาก ปีงบประมาณ 2526	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
<b>รายได้</b>						
1. ภาษีอากร	127,865.8	72.3	136,616.7	71.2	8,750.9	6.8
2. การขายสิ่งของและบริการ	3,940.6	2.2	4,218.4	2.2	277.8	7.0
3. รัฐพาณิชย์	7,145.7	4.0	6,993.4	3.6	-152.3	-2.1
4. รายได้อื่น	6,047.9	3.4	6,171.5	3.2	123.6	2.0
5. ปรับปรุงรายได้จากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมต่าง	6,000.0	3.4	6,000.0	3.1	-	-
รวมรายได้	151,000.0	85.3	160,000.0	83.3	9,000.0	6.0
<b>เงินกู้</b>						
1. กู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย	8,500.0	4.8	10,500.0	5.5	2,000.0	23.5
2. กู้จากธนาคารออมสิน	4,500.0	2.6	7,000.0	3.6	2,500.0	55.6
3. กู้จากธนาคารพาณิชย์ มูลนิธิ สถาบัน บริษัท และเอกชน	11,000.0	6.2	12,500.0	6.5	1,500.0	13.6
รวมเงินกู้	24,000.0	13.6	30,000.0	15.6	6,000.0	25.0
<b>เงินคงคลัง</b>	2,000.0	1.1	2,000.0	1.1	-	-
รวมประมาณการรายรับ	177,000.0	100.0	192,000.0	100.0	15,000.0	8.5

หมายเหตุ เป็นตัวเลขประมาณเมื่อต้นปีงบประมาณ

## ตารางที่ 2

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2526 และ 2527

จำแนกตามหน่วยราชการ

(ล้านบาท)

	ปี 2526	ปี 2527	เพิ่ม (+) หรือลด (-)	อัตราการเปลี่ยนแปลง (%)
งบกลาง	18,202.4	18,573.4	+371.0	+2.0
สำนักนายกฯ	1,475.2	1,610.9	+135.7	+9.2
กลาโหม	33,055.6	35,926.7	+2,871.1	+8.7
คลัง	28,819.2	35,129.4	+6,310.2	+21.9
ต่างประเทศ	849.9	921.8	+71.9	+8.5
เกษตรฯ	15,059.3	16,040.9	+981.6	+6.5
คมนาคม	10,427.5	10,925.5	+498.0	+4.8
พาณิชย์	416.2	448.7	+32.5	+7.8
มหาดไทย	19,741.8	21,407.3	+1,665.5	+8.4
ยุติธรรม	627.1	698.9	+71.8	11.4
วิทยาศาสตร์ฯ	1,318.9	1,626.1	+307.2	+23.3
ศึกษาธิการ	31,120.9	32,851.7	+1,730.8	+5.6
สาธารณสุข	7,902.4	8,655.9	+735.5	+9.5
อุตสาหกรรม	817.7	875.8	+58.1	+7.1
ทบวงมหาวิทยาลัยฯ	5,068.2	5,291.5	+223.3	+4.4
ส่วนราชการ	528.6	623.3	+99.7	+19.1
รัฐวิสาหกิจ	1,565.0	388.2	1,176.8	-75.2
เงินทุนหมุนเวียน	8.9	4.0	4.9	-55.0
รวม	177,000.0	192,000.0	+15,000.0	+8.5

**ตารางที่ 3**  
งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 - 2527  
จำแนกตามลักษณะงาน

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ ลักษณะงาน	2523		2524		2525		2526		2527	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
ด้านเศรษฐกิจ	24,096.1	21.0	31,943.3	22.8	32,857.0	20.4	33,869.4	19.2	34,194.8	17.8
ด้านการศึกษา	22,558.1	19.7	27,932.6	20.0	32,364.6	20.1	37,142.9	21.0	38,794.6	20.2
ด้านสาธารณสุข	4,483.4	3.9	5,265.6	3.8	6,395.2	4.0	7,673.8	4.3	9,078.9	4.7
ด้านสาธารณสุขการ	7,157.5	6.2	10,007.7	7.1	10,330.3	6.4	11,153.2	6.3	12,065.5	6.3
ด้านการป้องกันประเทศ	22,384.3	19.5	27,722.5	19.8	31,617.6	19.6	35,235.4	19.9	37,988.5	19.8
ด้านการรักษาความสงบภายใน	6,050.5	5.3	7,320.8	5.2	8,231.3	5.2	9,611.5	5.4	10,400.0	5.4
ด้านการบริหารทั่วไป	3,551.4	3.1	4,748.3	3.4	4,309.0	2.7	5,214.4	3.0	5,394.8	2.8
ด้านการชำระหนี้เงินกู้	12,392.9	10.8	17,530.9	12.5	21,008.5	13.1	27,150.3	15.3	33,444.7	17.4
ด้านอื่นๆ	11,882.3	10.4	7,528.3	5.4	13,886.5	8.6	9,949.1	5.6	10,638.2	5.6
รวม	14,556.5	100.0	140,000.0	100.0	161,000.0	100.0	177,000.0	100.0	192,000.0	100.0

**ตารางที่ 4**  
**งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้และงบประมาณรายจ่ายรวม**  
**ปีงบประมาณ 2516-2527**

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้	งบประมาณการชำระหนี้เงินกู้คิดเป็นร้อยละของงบประมาณรวม
2516	32,030	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 สำนักงบประมาณ

### ตารางที่ 5

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล จำแนกตามลักษณะทางเศรษฐกิจ

ปีงบประมาณ 2520 - 2527

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	งบลงทุน	งบประจำ	งบลงทุนคิดเป็นร้อยละ ของงบประมาณรายจ่าย รวม
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	33,315	141,685	19.9
2527	192,000	34,129	157,871	17.8

ที่มา

สำนักงบประมาณ