

## วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2523

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

งบประมาณแผ่นดินประจำปี 2523 มียอดรายจ่าย 109,000 ล้านบาท ขณะเดียวกันรัฐบาลประมาณการจะหารายได้ 88,000 ล้านบาท เพราะฉะนั้นงบประมาณนี้มียอดรายจ่ายสูงกว่ารายได้อยู่ 21,000 ล้านบาท งบประมาณนี้จึงเป็นงบประมาณขาดดุล

### เหล่าเก่าในขวตใหม่ : ไม่มีอะไรน่าสนใจ

ลักษณะการจัดสรรงบประมาณประจำปี 2523 นี้ โดยสาระสำคัญแล้วยังคงเหมือนกับการจัดสรรงบประมาณปีก่อนๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ หรือรายการพิเศษ น่าสนใจแต่ประการใด

ในอดีตที่เป็นมาจะเห็นว่า การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินจะถูกใช้ไปในเรื่องใดมาก หรือจะถูกจัดสรรไปให้กับหน่วยงานใดมาก ขึ้นอยู่กับว่า หน่วยงานนั้นอำนาจต่อรองสูงหรือต่ำเพียงใด การจัดสรรงบประมาณนั้นไม่เคยคำนึงถึงว่า เงินงบประมาณที่ได้ไปนั้นจะก่อประโยชน์สุทธิให้แก่สังคมมากน้อยแค่ไหน หน่วยงานที่มีอำนาจต่อรองมาก หน่วยงานที่ยึดกุมอำนาจทางการเมืองได้มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานที่กุมอำนาจจากกระบอกปืนสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการจัดสรรงบประมาณมาก ลักษณะการจัดสรรงบประมาณดังกล่าวยังสืบทอดต่อมาในปีงบประมาณใหม่ (2523) นี้ ซึ่งในสาระสำคัญแล้วไม่มีอะไรแตกต่างไปจากปีก่อนๆ

### มุ่งพัฒนากองทัพมากกว่าปากและท้อง

แต่ถ้าหากดูจากการจำแนกรายจ่าย เราจะเห็นได้ว่า รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณด้านเศรษฐกิจไว้เป็นอันดับที่ 1 คือ 20.9% ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รองลงมาเป็นด้านการศึกษา 20.7% และด้านการป้องกันประเทศ 20.5% ซึ่งรายการทั้งสามนี้ว่าไปแล้ว ความแตกต่างมีไม่มาก แต่ถ้าดูรายละเอียดแล้ว งบประมาณรายจ่ายในด้านการรักษาความมั่นคงแห่งชาติส่วนที่เป็นเงินราชการลับ ตลอดจนเงินพัฒนากองทัพในปีงบประมาณ 2523 นี้ เพิ่มจากงบประมาณ 2522 จำนวนมาก เพราะในปีงบประมาณ 2522 รายจ่ายในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ งบราชการลับรายการสำคัญๆ และงบพัฒนากองทัพมีเพียง 2,421 ล้านบาท ในปีนี้ได้เพิ่มเป็น 3,680 ล้านบาท

สิ่งซึ่งน่าสังเกตก็คือ งบประมาณกองทัพในปีงบประมาณใหม่นี้ (2523) เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ในอดีต ในช่วงรัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช งบประมาณกองทัพถูกตัดทอนลงไป งบประมาณปี 2518 งบประมาณกองทัพมียอด 600 ล้านบาท และเพิ่มเป็น 700 ล้านบาทในปี งบประมาณ 2519 ในปีงบประมาณ 2520 งบประมาณจัดทำในสมัยที่รัฐบาลเสนีย์เป็นรัฐบาลอยู่ งบประมาณกองทัพลดลงเหลือ 353 ล้านบาท แต่พอมาปีงบประมาณ 2521 งบประมาณกองทัพเพิ่มขึ้นเป็น 855 ล้านบาท และปีงบประมาณ 2522 เพิ่มขึ้นมาเป็น 993 ล้านบาท แต่ในปี งบประมาณ 2523 งบประมาณกองทัพเพิ่มขึ้นเป็น 1,936 ล้านบาท

### **งบราชการลับ : เหตุแห่งการปฏิวัติ**

ขณะเดียวกันนั้น สิ่งซึ่งน่าสังเกตก็คือ งบราชการลับในช่วงการปกครองประชาธิปไตย ก็ถูกตัดทอนลงไปในปีงบประมาณ 2518 งบราชการลับส่วนสำคัญคือ งบราชการลับที่เป็นงบกลางและงบราชการลับส่วนที่เป็นของกระทรวงกลาโหมมียอดเพียง 207 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 385 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2519 แต่พอปีงบประมาณ 2520 ซึ่งเป็นงบประมาณที่จัดทำในสมัยรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ รายการนี้ถูกตัดเหลือ 205 ล้านบาท แต่กลับเพิ่มขึ้นมาตามลำดับหลัง 6 ตุลาคม 2519 ในสมัยรัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร งบราชการลับในปีงบประมาณ 2521 มีถึง 388 ล้านบาท ในยุครัฐบาลเกรียงศักดิ์ 1 เพิ่มเป็น 562 ล้านบาท ส่วนในปีงบประมาณ 2523 นั้น งบราชการลับในส่วนนี้ถูกตัดทอนลงไปเหลือ 535 ล้านบาท แต่ตัดทอนลงไม่มาก การเปลี่ยนแปลงสำคัญในรายการนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงงบราชการลับของกองบัญชาการทหารสูงสุด ในปีงบประมาณ 2522 งบราชการลับของกองบัญชาการทหารสูงสุดมียอด 179 ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณใหม่ (2523) ลดลงเหลือ 92 ล้านบาทเศษ

ประเด็นที่ถกเถียงกันมากเกี่ยวกับการใช้งบราชการลับก็คือ ทำไมการใช้จ่ายเงิน งบประมาณแผ่นดินจึงต้องเป็นเรื่องลับ ใช้จ่ายในส่วนที่เกี่ยวกับการหาข่าวกรองอะไรต่าง ๆ นั้น น่าจะยอมกันได้ว่าเป็นส่วนราชการลับ แต่ใช้จ่ายในส่วนอื่นที่ไม่เกี่ยวกับการหาข่าวกรองไม่น่าจะตั้งเป็นงบราชการลับ ประเด็นนี้ ในสมัยรัฐบาล ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช พยายามตัดทอนรายจ่าย ซึ่งเดิมถือว่าเป็นงบราชการลับ ถ้าหากไม่ใช้รายจ่ายในการหาข่าวกรองก็ตัดทอนลงไป ซึ่งเป็นเหตุให้งบราชการลับในปีงบประมาณ 2520 มียอดค่อนข้างต่ำ

### **ความจริงใจของรัฐบาลต่อภาคเศรษฐกิจ**

งบประมาณในการป้องกันประเทศในปีงบประมาณใหม่นี้ (2523) เพิ่มขึ้น ในปี งบประมาณ 2522 มีเพียง 19,000 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็น 22,350 ล้านบาท ถึงแม้ทางด้าน เศรษฐกิจเป็นงบสูงสุดเมื่อเทียบกับทางด้านอื่นๆ แต่ประเด็นที่ถกเถียงก็คือ รายจ่ายในรายการนี้ยัง

เพิ่มไม่มากเท่าที่ควร เพราะถ้าเราดูในรายละเอียดแล้ว จะพบว่า รายจ่ายในการจัดสรรบริการทางเศรษฐกิจสำคัญ ดังเช่นรายจ่ายในด้านการชลประทานต่างๆ ยังไม่มีการทุ่มเทอย่างพอเพียง เพราะที่ผ่านมาเราจะพบว่า สภาพดินฟ้าอากาศ ฝนแล้ง เป็นเรื่องสำคัญมาก สภาพเศรษฐกิจต้องเผชิญอยู่กับภาวะฝนแล้งเกือบปีเว้นปี

เพราะฉะนั้น การที่รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณด้านการชลประทานเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นั้น ทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลไม่สามารถแก้ปัญหาพื้นฐานสำคัญทางเศรษฐกิจได้ นั่นก็คือ ปัญหาที่ระบบเศรษฐกิจต้องพึ่งพิงอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ อิงสภาพธรรมชาติมากจนเกินไป

### เงินเพื่อบานตะไท

ที่น่าเป็นห่วงคือ งบประมาณแผ่นดินปี 2523 นี้ อาจจะทำให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมากกว่าปีที่แล้ว ในปีที่แล้ว (2521) อัตราเงินเฟ้อสูงถึง 9.6% ถ้าหากเราคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภคในเขตกรุงเทพฯ ทั้งที่ในปีที่แล้ว (2521) ภาวะเศรษฐกิจอยู่ในเกณฑ์ที่ค่อนข้างปกติ กล่าวคือ เราจะพบว่า อัตราการเจริญเติบโตสูงถึง 8.7% การผลิตในภาคเกษตรกรรมก็อยู่ในเกณฑ์ปกติ เราไม่มีปัญหาฝนแล้ง การผลิตในภาคเกษตรกรรมเพิ่มถึง 9.4% ถึงกระนั้นยังมีอัตราเงินเฟ้อถึง 9.6%

งบประมาณประมาณประจำปี 2523 เป็นงบประมาณขาดดุล มีหน้าซ้ำยังเป็นงบประมาณที่มียอดรายจ่ายสูงกว่าในปีงบประมาณ 2522 ส่วนขาดดุลก็มากขึ้นกว่าเดิม ลักษณะของงบประมาณเช่นนี้จะสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อให้มีมากกว่าเดิม ในการพิจารณาว่า งบประมาณแผ่นดินในปี 2523 จะก่อให้เกิดแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมากน้อยเพียงใด มีปัจจัยที่เราจำเป็นต้องนำมาพิจารณาด้วย 3 ปัจจัยด้วยกัน กล่าวคือ ประการแรก วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ ประการที่สอง เราต้องดูถึงสภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจในด้านการผลิตและประการที่สาม ต้องดูปัจจัยภายนอกประเทศ

### กู่กูดเดียว : รายการขายผ้าเอาหน้ารอด

ในประเด็นแรกเรื่องการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ จะพบว่า งบประมาณที่ขาดดุลถึง 21,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 นั้น รัฐบาลชดเชยด้วยการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทย 8,000 ล้านบาท นำเงินคงคลังออกมาใช้ 3,500 ล้านบาท รายการทั้งสองนี้มีส่วนในการเพิ่มปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจโดยตรง เพราะฉะนั้น การชดเชยการขาดดุลด้วยวิธีนี้มีผลเท่ากับพิมพ์ธนบัตรออกมาใช้มากขึ้น ทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นโดยตรง มีแรงกดดันของเงินเฟ้อมากที่สุด

ส่วนการกู้เงินจากธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินอื่นๆ ก็ดีนั้น มีผลสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อรองลงมา เพราะฉะนั้น การที่รัฐบาลชดเชย ส่วนขาดดุลของงบประมาณ 11,500 ล้านบาท โดยการกู้ธนาคารแห่งประเทศไทย และนำเงินคงคลังออกมาใช้นี้ จะสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อโดยตรง

### ถ้าฝนแล้ง : อนาคตมืดมน

ประเด็นที่สองเรื่องสภาวะการณ์การผลิตในระบบเศรษฐกิจ จะเห็นว่าแม้งบประมาณแผ่นดินเป็นงบประมาณขาดดุล และเป็นงบประมาณที่ทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ภาวะเงินเฟ้ออาจจะไม่เกิดขึ้นก็ได้ ถ้าหากสินค้าและบริการต่างๆในระบบเศรษฐกิจผลิตได้เพิ่มขึ้นในปริมาณที่พอเหมาะพอดีกับสัดส่วนของปริมาณเงินในประเด็นนี้น่าเป็นห่วงเหมือนกันว่า เมื่อปีที่แล้ว (2521) ถึงแม้ว่าอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจจะสูงถึง 8.7% แต่ 8.7% ในปีที่แล้ว ส่วนสำคัญเกิดขึ้นจากการเพิ่มผลิตผลในภาคการเกษตร ถ้าเราดูในรายละเอียดจะพบว่า การเติบโตของการผลิตในภาคอุตสาหกรรมในปี 2521 นั้นไม่สูงเท่าที่ควรจะเป็น สิ่งที่น่าเป็นห่วงก็คือ ถ้าในปีหน้า (2523) ภาคเกษตรกรรมต้องเผชิญฝนแล้ง ผลผลิตในภาคเกษตรกรรมก็จะมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลผลิตที่เป็นอาหารเมื่อเป็นอย่างนั้น ราคาอาหารโดยเฉพาะข้าวก็จะสูงขึ้น ซึ่งจะสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อขึ้น ทั้งนี้ไม่ว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของผลผลิตในปีหน้าจะสูงถึง 8% ถ้าอัตราของผลผลิตไม่สูงเท่าที่คาด แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อก็จะมีมากขึ้นไปอีก

ในประเด็นที่สาม เราจำเป็นต้องพิจารณาถึงปัจจัยภายนอกประเทศ เวลานี้ (2522) ประเทศต่างๆ โดยเฉพาะประเทศอุตสาหกรรมกำลังเผชิญปัญหาเงินเฟ้อ แนวโน้มของราคาสินค้าต่างๆสูงขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภาวะเงินเฟ้อในเมืองไทยโดยผ่านกลไกของการค้าระหว่างประเทศ เพราะว่า สินค้าเข้าของเราจำนวนมากเป็นสินค้าที่เป็นอุปกรณ์การผลิต วัตถุดิบ และเครื่องจักรกลต่างๆ เพราะฉะนั้น ถ้าราคาสินค้าเหล่านี้เพิ่มขึ้น ก็จะส่งผลกระทบต่อราคาสินค้าอุตสาหกรรมภายในประเทศ ซึ่งจะทำให้แรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อมีมากขึ้น ในขณะเดียวกันนั้น เราจะพบว่า จะมีการขึ้นราคาน้ำมันดิบแน่ๆ การขึ้นราคาน้ำมันดิบนี้มีผลกระทบต่อราคาสินค้าโดยตรง และขณะนี้รัฐบาลประกาศขึ้นราคาน้ำมันทุกประเภทอยู่แล้ว เพราะฉะนั้น ปัจจัยของแรงกดดันที่จะสร้างภาวะเงินเฟ้อในปีหน้า (2523) รอคอยอยู่แล้ว และเริ่มทำงานของมันแล้ว

### เงินเฟ้อ 12-15%

แต่อาจมีปัจจัยหนึ่งซึ่งจะช่วยผ่อนคลายนภาวะเงินเฟ้อได้ นั่นก็คือ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ทั้งนี้เป็นที่คาดกันว่า ปีหน้า (2523) ดุลการชำระเงินจะยังคงขาดดุลต่อไป

และคงจะขาดดุลมากกว่าปี 2521 เพราะว่าในปี 2520 นั้น ดุลการชำระเงินขาดดุลประมาณ 7,531 ล้านบาท ในปี 2521 ขาดดุลประมาณ 13,298 ล้านบาท ในปีหน้านี้ดุลการชำระเงินอาจจะขาดมากกว่านี้ เพราะเหตุว่า น้ำมันดิบที่เราซื้อราคาเพิ่มขึ้นจากเดิมค่อนข้างมาก เมื่อเป็นเช่นนี้ การขาดดุลการชำระเงินก็จะมีส่วนช่วยระบายเงินออกจากระบบเศรษฐกิจให้เหลือน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งจะช่วยผ่อนคลายภาวะแรงกดดันของเงินเฟ้อได้ แต่ว่าผลดีในแง่นี้ก็ก่อให้เกิดผลเสียในแง่ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้น งบประมาณปี 2523 ปัญหาใหญ่ที่จะเกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณนี้ น่าจะเป็นปัญหาในเรื่องเสถียรภาพของราคา เป็นที่คาดกันในขณะนี้ว่า อัตราเงินเฟ้อในปีหน้านั้น หรือแม้กระทั่งในปีนี้ถึงสิ้นปี อาจจะสูงถึง 12-15%

### ประชาชนชาวไทย : แลกภาษีเงินหลังแค้น

ถ้าพิจารณาโครงสร้างการหารายได้ของรัฐบาลที่ผ่านมา งบประมาณการรายได้ที่หาได้นั้นมักจะเป็นไปตามนั้น ที่ผ่านมารายได้ที่รัฐบาลหาได้ส่วนใหญ่มักจะสูงกว่าประมาณการที่ตั้ง เพราะฉะนั้น ในปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลตั้งประมาณการรายได้ไว้ 88,000 ล้านบาท ก็เชื่อว่า รัฐบาลจะหารายได้ตามนั้น แต่สิ่งซึ่งอาจจะเกิดปัญหาต่อไปในอนาคตก็คือ เท่าที่เป็นอยู่ในเวลานี้มัน เมื่อกระทรวงการคลังตั้งยอดเกี่ยวกับการหารายได้ไว้แล้ว มักจะมีการกำหนดให้หน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรจะต้องเก็บตามเป้าหมายนั้นให้ได้ เช่น กระทรวงการคลังกำหนดให้กรมสรรพากรเก็บภาษีในควมรับผิดชอบให้ได้เท่าไร กรมสรรพากรก็จะกำหนดเป้าหมายเป็นรายจังหวัด ให้สรรพากรจังหวัดเก็บภาษีให้ได้ตามเป้าหมาย ฯลฯ

สิ่งซึ่งน่าเป็นห่วงว่าจะเกิดปัญหาในระยะยาวก็คือ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลที่ผ่านมามียอดเพิ่มขึ้นทุกปีๆ เพราะฉะนั้นเป็นธรรมดาที่รัฐบาลจะซูดรีดเอาภาษีอากรจากประชาชนเพิ่มขึ้น และวิธีการจัดเก็บภาษีอากรที่ทำกันอยู่ทุกวันนี้มัน เราไม่เคยมีการศึกษาวิจัยว่า กำลังความสามารถของประชาชนในการเสียภาษีก็ดี หรือระดับความอดทนของประชาชนในการเสียภาษีอากรก็ดี แตกต่างกันอย่างไรมีหรือไม่ระหว่างภูมิภาคต่างๆ

### ถ้าหลังประชาชนหัก : อะไรจะเกิดขึ้น

เมื่อต้นปีนี้ (2522) เราก็ได้ยินข่าวประชาชนในจังหวัดเพชรบูรณ์เดินขบวนเรียกร้องให้ย้ายสรรพากรจังหวัด โดยกล่าวหาว่า สรรพากรจังหวัดนั้นเก็บภาษีโดยไม่เป็นธรรม ปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะรัฐบาลเพิ่มรายจ่ายขึ้นทุกปี เพราะฉะนั้น รัฐบาลต้องหารายได้เพิ่มจากการเก็บภาษีอากรทุกปี เมื่อต้องเก็บภาษีอากรเพิ่ม เป้าหมายในการจัดเก็บภาษีอากรที่มอบหมายให้สรรพากรจังหวัดไปจัดเก็บนั้น ก็เพิ่มขึ้นมาเรื่อยๆ แต่ในทางปฏิบัติมัน รัฐบาลยังไม่เคยมีการศึกษาว่า กำลังความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชนในแต่ละจังหวัดนั้น

มีมากน้อยเท่าไร แตกต่างกันอย่างใด และการกำหนดเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีเป็นรายจังหวัด นั้นสอดคล้องกับความเป็นจริงหรือไม่ เพราะฉะนั้น トラบเท่าที่ยังไม่มีการศึกษาเรื่องนี้อย่างจริงจัง สิ่งที่น่าเป็นห่วงในอนาคตคือ การจัดเก็บภาษีอากรที่รัฐบาลขยับเป้าหมายในการจัดเก็บเพิ่มขึ้น ทุกปีๆ หากถึงระดับที่ประชาชนไม่สามารถทนที่จะเสียได้ ผมคิดว่า ความวุ่นวายทางสังคม ก็เกิดขึ้น เว้นแต่ว่ารัฐบาลจะมีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดเก็บเสียใหม่

ถ้าเราดูจากระยะ 5-6 ปีที่ผ่านมา จะมีรายการอยู่รายการหนึ่งคือ รายการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม แต่ข้อเท็จจริงเมื่อถึงเวลาจัดเก็บจริงๆแล้ว ก็ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีแต่อย่างใด คงจำกันได้ ในครั้งรัฐบาลม.ร.ว. เส็นีย์ ปราโมช มีการตั้งรายการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม หวังว่าจะมีการจัดเก็บภาษีมรดกและ ภาษีทรัพย์สิน แต่ก็ไม่มีกฎหมายออกมาจัดเก็บ เพราะฉะนั้น รายการนี้ในเอกสารงบประมาณทุกปี จะตั้งประมาณการไว้ว่า จะมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษี แต่จริงๆแล้วก็จะไม่ปรากฏรายการเช่นนี้ ในข้อเท็จจริง เพราะไม่มีการปรับปรุงโครงสร้าง เคยเป็นอย่างไอก็ปล่อยให้เป็นอย่างนั้น

### **ภาระหนี้ของประเทศ : ใช้ถึงรุ่นเหลนก็ไม่หมด**

โครงสร้างการคลังซึ่งมีงานวิจัยเป็นจำนวนมากพบว่าเป็นโครงสร้างที่เป็นปัญหา ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ นอกจากนั้นแล้ว การที่รัฐบาล เพิ่มรายจ่าย ขณะเดียวกัน รายได้ที่ทำได้เพิ่มขึ้นไม่ทันกับอัตราการเพิ่มของรายจ่าย ส่วนขาดดุล ของงบประมาณเพิ่มขึ้นเรื่อยทุกปีๆ รัฐบาลใช้วิธีชดเชยส่วนขาดดุล วิธีหนึ่งก็คือ การกู้เงินหรือ ก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ โดยการออกพันธบัตร ตัวเงินคลัง หรือหลักทรัพย์อื่นๆขายให้แก่ เอกชนหรือธนาคารแห่งประเทศไทย ประเด็นก็อยู่ที่ว่า ยิ่งรัฐบาลหาเงินมาใช้จ่ายด้วยการกู้เงิน มากเท่าไร รัฐบาลก็ยังมีภาระที่จะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยมากเท่านั้น

ในปีงบประมาณ 2523 จำนวนรายจ่าย 109,000 ล้านบาท เป็นรายจ่าย ในการชำระหนี้เงินกู้ถึง 12,393 ล้านบาท คิดเป็นประมาณ 11.4% ถ้าหากรัฐบาลยังหาเงิน มาใช้จ่ายโดยการกู้เงินมากเท่าไร สัดส่วนของรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้เมื่อเทียบกับงบประมาณ รายจ่ายอื่นๆ ก็ต้องยิ่งสูงขึ้นเรื่อยๆ งบประมาณรายจ่ายที่มีเหลือไว้ใช้ด้านอื่นๆก็จะน้อยกว่า ที่ควรจะเป็น ในกรณีการกู้จากภายในประเทศมาใช้จ่ายนั้น ยังเป็นที่ถกเถียงกันว่าภาระหนี้นี้จะตก เป็นภาระกับคนรุ่นหลังหรือไม่ แต่ในกรณีการกู้เงินจากต่างประเทศ ข้อสรุปในทางทฤษฎีมีอยู่ อย่างชัดเจนว่า ภาระของเงินกู้จากต่างประเทศนั้นตกอยู่กับคนรุ่นหลังอย่างแน่นอน เพราะฉะนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงในการกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้จ่ายนั้น รัฐบาลจำเป็นจะต้องพิจารณาโครงการว่า ใช้จ่ายในโครงการที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยหรือไม่ เป็นโครงการที่จะก่อประโยชน์ให้ กับคนรุ่นหลังหรือไม่ เป็นประเด็นที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา

ตารางที่ 1

งบประมาณรายจ่ายในการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ เงินราชการลับ งบพัฒนากองทัพ  
ประจำปีงบประมาณ 2518 - 2523

(ล้านบาท)

รายการ	2518	2519	2520	2521	2522	2523
1. งบกลาง						
1) การรักษาความมั่นคงแห่งชาติ	505,139	524,529	765,090	875,100	945,300	1,209,208
2) การบริการงานรักษาความมั่นคงฯ	26,221	-	-	-	-	-
3) เงินราชการลับรักษาความมั่นคง	-	195,471	35,000	203,200	195,700	213,760
2. กระทรวงกลาโหม						
1) เงินราชการลับสำนักงานปลัดกระทรวง	8,000	8,000	8,000	8,000	8,000	8,000
2) เงินราชการลับกองบัญชาการทหารสูงสุด	139,059	70,485	70,500	74,000	179,532	92,916
3) เงินราชการลับกองทัพบก	51,000	80,000	80,000	90,000	157,950	160,000
4) เงินราชการลับกองทัพเรือ	3,000	6,000	6,000	7,000	34,500	53,500
5) เงินราชการลับกองทัพอากาศ	6,000	6,000	6,000	6,000	7,000	7,000
6) เงินพัฒนากองทัพกองบัญชาการทหารสูงสุด	20,000	22,000	3,380	3,500	3,500	15,000
7) เงินพัฒนากองทัพกองทัพบก	290,000	338,000	240,000	625,000	625,000	885,850
8) เงินพัฒนากองทัพกองทัพอากาศ	145,000	175,000	60,000	100,000	158,200	483,750
9) เงินพัฒนากองทัพเรือ	145,000	165,000	50,000	126,948	206,730	551,447
รวม	1,338,419	1,590,485	1,323,970	2,100,748	2,421,462	3,680,431

ที่มา สำนักงานงบประมาณ

## ตารางที่ 2

รายจ่ายจริงของรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ  
ปีปฏิทิน 2515-2520

(ล้านบาท)

ปีปฏิทิน	รายจ่ายรวม	รายจ่ายในการลงทุน		รายจ่ายในการบริโภค	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2515	28,642	7,784	27.2	20,858	72.8
2516	32,728	7,817	23.9	24,911	76.1
2517	35,239	6,344	18.0	28,895	82.0
2518	45,178	10,132	22.4	35,046	77.6
2519	57,656	15,410	26.7	42,246	73.3
2520	66,068	17,001	25.7	49,067	74.3

ที่มา ธนาคารแห่งประเทศไทย

## ตารางที่ 3

งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจำแนกเป็นงบปกติและงบพัฒนา  
ปีปฏิทิน 2515-2523

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบพัฒนา		งบปกติ	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2515	29,000	11,650	40.2	17,350	59.8
2516	32,030	12,577	39.3	19,453	60.7
2517	39,030	13,514	34.6	25,516	65.4
2518	50,500	19,143	37.9	31,352	62.1
2519	62,650	28,189	45.0	34,464	55.0
2520	68,790	28,930	42.1	39,860	57.9
2521	81,000	32,077	39.6	48,923	60.4
2522	92,000	35,846	39.0	46,154	61.0
2523	109,000	45,900	42.1	63,100	57.9



#### ตารางที่ 4

งบประมาณรายจ่ายรัฐบาลจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ  
ประจำปีงบประมาณ 2517 - 2523

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่ายรวม	งบลงทุน		งบประจำ	
		จำนวน	%	จำนวน	%
2517	39,030	7,931	20.3	31,099	79.7
2518	50,500	13,603	26.9	36,897	73.1
2519	62,650	18,579	29.7	44,071	70.3
2520	68,790	16,727	24.3	52,063	75.7
2521	81,000	19,205	23.7	61,795	76.3
2522	92,000	20,338	22.1	71,662	77.9
2523	109,000	28,009	25.7	80,991	74.3

ที่มา สำนักงบประมาณ

#### ตารางที่ 5

ประมาณการรายได้และรายได้จริงรัฐบาล  
ปีงบประมาณ 2516 - 2521

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ (1)	รายได้จริง (2)	(2) - (1)
2516	24,377.0	25,646.1	1,269.1
2517	35,600.0	38,207.6	2,607.6
2518	37,999.8	38,424.4	424.6
2519	43,612.4	42,922.0	-690.4
2520	50,371.8	52,157.6	1,785.8
2521	62,000.0	62,142.9	142.9

ที่มา สำนักงบประมาณ

**ตารางที่ 6**  
**ประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงรัฐบาล**  
**ปีงบประมาณ 2516 - 2521**

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายจ่าย (1)	รายจ่ายจริง (2)	(2) - (1)
2516	32,030.0	32,212.2	182.2
2517	39,027.6	35,026.5	-4,001.1
2518	50,500.0	46,291.5	-4,208.5
2519	62,650.0	62,741.2	91.2
2520	68,790.0	64,695.0	-4,095.0
2521	81,000.0	72,344.7	-8,655.3

**ตารางที่ 7**  
**ประมาณการส่วนขาดดุลและส่วนขาดดุลจริงของงบประมาณ**  
**ปีงบประมาณ 2516 - 2521**

(ล้านบาท)

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายจ่าย (1)	รายจ่ายจริง (2)
2516	7,653.0	6,566.1
2517	3,427.6	3,181.1
2518	12,500.2	7,867.1
2519	19,037.6	19,819.2
2520	19,418.2	12,537.4
2521	19,000.0	10,201.8

**ตารางที่ 6**  
**รายรับจริงและประมาณการรายรับของรัฐบาล**  
**ปีงบประมาณ 2520 - 2523**

(ล้านบาท)

รายการ	รายรับจริง 2520	รายรับจริง 2521	ประมาณการ 2522	ประมาณการ จำนวน	รายรับ 2523 %
<i>ก. รายได้</i>					
1. ภาษีอากร	44,691.7	54,548.6	66,667.3	75,778.1	69.52
2. การขายสิ่งของและบริการ	1,785.6	2,058.9	2,253.3	2,229.7	2.05
3. รัฐพาณิชย์	3,761.2	3,430.0	3,884.7	4,101.8	3.76
4. รายได้อื่น	1,919.1	2,105.4	3,019.4	2,790.4	2.56
5. ปรับปรุงภาษี ค่าธรรมเนียม	-	-	-	3,100.0	2.84
รายรับรวม	52,175.6	62,142.9	75,824.7	88,000.0	80.73
<i>ข. เงินกู้ภายในประเทศ</i>					
1. ธนาคารแห่งประเทศไทย	6,368.3	8,581.3	7,600.0	8,000.0	7.34
2. ธนาคารออมสิน	2,336.0	2,400.0	2,500.0	3,200.0	2.97
3. ธนาคารพาณิชย์, สถาบันการเงินและเอกชน	4,961.7	5,142.7	6,600.0	6,300.0	5.78
เงินกู้รวม	13,666.0	16,124.0	16,700.0	17,500.0	10.06
<i>ค. เงินคงคลัง</i>	-	-	3,300.0	3,500.0	3.21
รายรับรวม	65,823.6	78,266.9	95,824.7	109,000.0	100.0

ที่มา สำนักงานประมาณ