

วิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 และบทเรียนทางการคลัง*

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์**

1. ความเบื้องต้น

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาวิกฤติการณ์เงินคงคลังที่เกิดขึ้นระหว่างปี 2523-2525 โดยจะใช้เป็นกรณีศึกษาเพื่อป้องกันให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบเงินคงคลังของรัฐบาลไทย และข้อบกพร่องของกฎหมายการคลังของไทย เนื้อหาของบทความนี้จำแนกออกเป็น 3 ตอน ตอนที่หนึ่งกล่าวถึงความหมายและองค์ประกอบของเงินคงคลัง ตอนที่สองกล่าวถึงวิกฤติการณ์เงินคงคลัง 2523-2525 และตอนสุดท้าย จะกล่าวถึงบทเรียนที่ได้จากวิกฤติการณ์ดังกล่าวนี้

2. ความหมายและองค์ประกอบของเงินคงคลัง

เงินคงคลัง หมายถึงรายรับที่เหลือจ่ายสะสมของรัฐบาล ณ ขณะหนึ่งขณะใด โดยที่รายรับของรัฐบาลตามค่านิยามนี้ครอบคลุมทั้งรายรับเงินในงบประมาณ และรายรับเงินนอกงบประมาณ ซึ่งอาจแสดงเป็นสมการได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{เงินคงคลังเมื่อสิ้นปี} &= \text{เงินคงคลังเมื่อต้นปี} \\ &+ \text{รายได้ของรัฐบาล} \\ &+ \text{เงินกู้ของรัฐบาล} \\ &+ \text{รายรับเงินนอกงบประมาณ} \\ &- \text{รายจ่ายเงินในงบประมาณ} \\ &- \text{รายจ่ายเงินนอกงบประมาณ} \dots(1) \end{aligned}$$

* บทความนี้คัดลอกจากบางส่วนของรายงานการวิจัยเสริมหลักสูตรเรื่อง “เงินคงคลังในระบบเศรษฐกิจไทย : พรหมแดนแห่งความรู้” ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

** รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ M.A., Cambridge University อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า เงินคงคลังเป็นตัวแปรค่าไว้กระแส (stock variable) ซึ่งปรากฏจากมิติค่าเวลา (time dimension) การกล่าวถึงสถิติเงินคงคลังจึงต้องอ้างอิงจุดหนึ่งจุดใดแห่งกาลเวลา อาทิเช่น เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ (30 กันยายน) เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีปฏิทิน (31 ธันวาคม) เงินคงคลังเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2525 เป็นต้น ความสับสนในการให้คำนิยามเงินคงคลังส่วนหนึ่งเกิดจากความเข้าใจผิดว่า เงินคงคลังเป็นตัวแปรค่ากระแส (flow variable) ส่วนหนึ่งเกิดจากความเข้าใจผิดว่าเงินกู้ของรัฐบาลมิได้รวมไว้ในคลังแผ่นดิน และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความเข้าใจผิดว่า เงินคงคลังประกอบขึ้นด้วยเงินในงบประมาณซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล แท้ที่จริงแล้วเงินนอกงบประมาณอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาลก็รวมอยู่ในคลังแผ่นดินด้วย

รายรับเงินในงบประมาณประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้ (อันได้แก่ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากรัฐพาณิชย์ รายได้จากการขายสิ่งของและบริการ และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ) และรายรับประเภทเงินกู้ มาตรการ 4 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ระบุไว้โดยชัดเจนว่า บรรดารายรับเงินในงบประมาณทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นรายรับประเภทรายได้และรายรับประเภทเงินกู้ก็ต้องนำเข้าบัญชีเงินคงคลัง

สำหรับรายรับเงินนอกงบประมาณซึ่งนำเข้าคลังแผ่นดินมีอยู่อย่างน้อย 4 ประเภท ตามนัยของมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2495 ได้แก่

(1) **เงินยืมตรองราชการ** หมายถึง เงินซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมิไ้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายปลีทย่อยประจำสำนักงานตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง

(2) **เงินฝาก** หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้และจ่ายเงินตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ออก “ข้อบังคับว่าด้วยการฝากและถอนคืนต่อกระทรวงการคลัง พ.ศ. 2495”¹ ตามข้อบังคับดังกล่าวนี้ เงินอันพึงฝากกระทรวงการคลังได้จักต้องมิใช่เงินงบประมาณ

เงินขององค์กรที่มีบัญชีเงินทุนหมุนเวียน และเงินรายรับของรัฐ บรรดาเงินของส่วนราชการหรือองค์กรของรัฐจักต้องนำฝากกระทรวงการคลังทั้งสิ้น เว้นแต่จะมีความจำเป็นต้องมีเงินสดไว้ใช้จ่าย ก็อาจทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง โดยกำหนดวงเงินฝากไว้ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ยามใดก็ตามที่ยอดเงินในบัญชีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยเกินกว่าวงเงินที่ได้รับอนุญาต จะต้องถอนส่วนที่เกินนำส่งฝากคลังทันที เงินฝากเป็นรายรับเงินนอกงบประมาณที่กระทรวงการคลังมีข้อผูกพันต้องจ่ายคืนแก่เจ้าของป่วย *อิงภรณ์* (2498 : 84-85) กล่าวถึงเงินนอกงบประมาณประเภทนี้ว่า

“.....เงินฝากนี้คล้าย ๆ กับเงินที่กู้มาโดยไม่เสียดอกเบี้ย มีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับการบริหารประเทศในฤดูกาลที่ยังเก็บภาษีไม่ได้ เพราะว่าเป็นปีหนึ่ง ๆ รัฐบาลต้องจ่ายเงินไปทุก ๆ วัน มากบ้างน้อยบ้าง แต่การเก็บภาษีไม่ได้มาอย่างสม่ำเสมอ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องหาวิธีหมุนเวียนมาใช้จ่าย คือ การกู้จากเอกชน โดยการออกตั๋วเงินคลัง (treasury bills) เป็นวิธีหนึ่งในการกู้ระยะสั้น อีกวิธีหนึ่งคือ ใช้วิธีให้มีผู้นำเงินมาฝาก เงินชนิดนี้ภาษาอังกฤษเรียกว่า *Ways and Means Advance*”

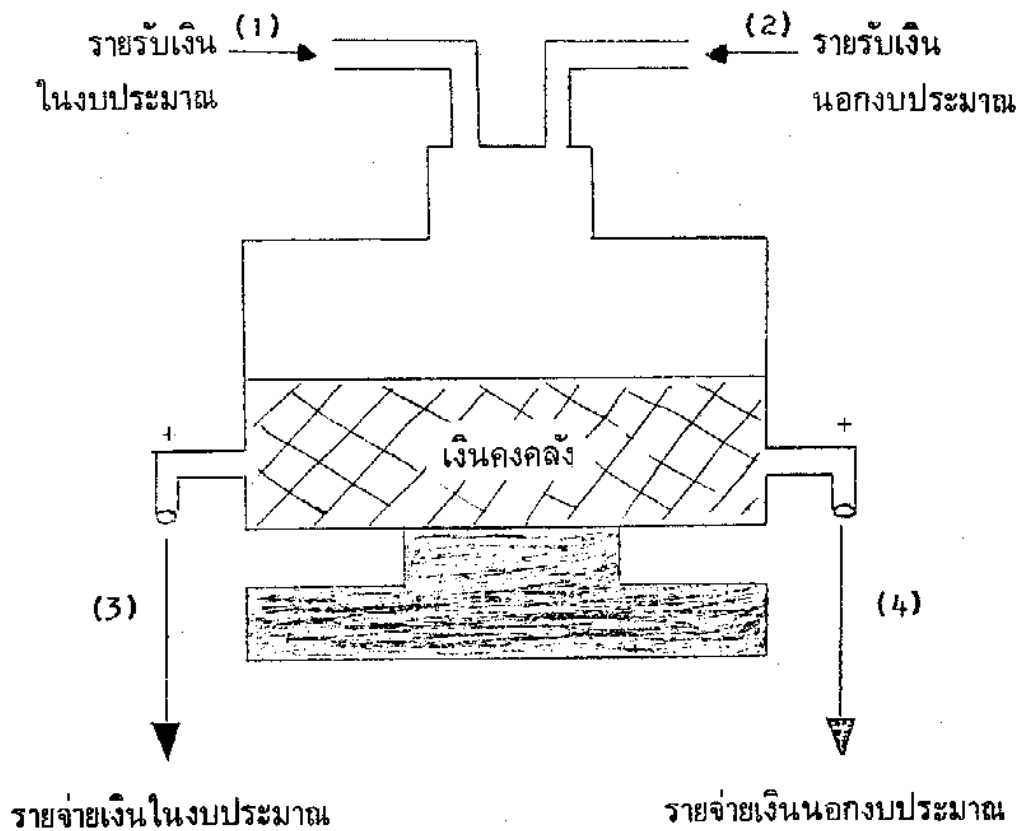
(3) เงินขายบิล หมายถึง เงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ออก “ข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล พ.ศ. 2495”⁸ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย “ข้อบังคับว่าด้วยเงินขายบิล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2512”⁹ การโอนเงินนอกงบประมาณโดยวิธีการขายบิลคล้ายคลึงกับการโอนเงินของธนาคารหรือการจ่ายเงินธนาคาร กล่าวคือ ผู้ที่ต้องการโอนเงินด้วยวิธีการขายบิล จะต้องนำเงินเข้าคลังในจังหวัดที่ตนอยู่ เมื่อคลังจังหวัดได้รับเงินฝากแล้ว ก็จะออกบิลให้แก่ผู้ฝาก ผู้ฝากหรือผู้ซื้อบิลจะต้องส่งบิลไปให้แก่ผู้ที่ต้องการได้รับเงิน เพื่อที่จะได้นำบิลนั้นไปรับเงินจากคลังจังหวัดปลายทาง อย่างไรก็ตาม การขยายตัวของบริการธนาคารและบริการธนาคารพาณิชย์ ทำให้ความนิยมที่จะโอนเงินด้วยวิธีการขายบิลลดน้อยถอยลงตามลำดับ

(4) เงินที่จำเป็นต้องจ่ายคืนภายในงบประมาณที่นำส่งแล้ว เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล กรณีนี้ ได้แก่ การเก็บภาษีเกินกว่าจำนวนอันพึงเสียและส่วนราชการที่จัดเก็บภาษีนั้นได้นำเงินส่งเข้าคลังเรียบร้อยแล้ว ภาษีส่วนที่เก็บเกินกว่าจำนวนอันพึงเสียย่อมมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และต้องคืนแก่ผู้เสียภาษีนั้น

ในบรรดาเงินนอกงบประมาณ 4 ประเภทนี้ เงินฝากนับเป็นเงินนอกงบประมาณที่มีความสำคัญมากที่สุด ตามสถิติเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2521 เงินฝากที่ยังมิได้จ่ายคืนมียอดรวม 11,299.4 ล้านบาท เงินขายบิล 720.5 ล้านบาท และเงินทศรองราชการ 159.8 ล้านบาท (หนังสือ สิมะเสถียร 2524 ค)

เพื่อให้ความเข้าใจเกี่ยวกับเงินคงคลังกระจ่ายชัดขึ้น เราขอขยายความด้วยแผนภาพดังรูปที่ 1 เราอุปมาอุปไมยคลังแผ่นดินเสมือนหนึ่งถังบรรจุน้ำ ปริมาณน้ำคงเหลือในถังนี้ในขณะหนึ่งขณะใด ก็คือ ปริมาณเงินคงคลังในขณะนั้นนั่นเอง เมื่อรัฐบาลมีรายรับเงินในงบประมาณอันประกอบด้วยรายรับประเภทรายได้และรายรับประเภทเงินกู้ตามลูกศรหมายเลข (1) กิติ หรือมีรายรับเงินนอกงบประมาณ ดังเช่นเงินฝากและเงินขายบิล ตามลูกศรหมายเลข (2) กิติ ปริมาณน้ำในถังหรือปริมาณเงินคงคลังจะเพิ่มพูนขึ้น แต่ถ้าหากมีการใช้จ่ายเงินจากคลังแผ่นดิน ไม่ว่าจะป็นรายจ่ายเงินในงบประมาณตามลูกศรหมายเลข (3) หรือเงินนอกงบประมาณตามลูกศรหมายเลข (4) ปริมาณน้ำในถังหรือปริมาณเงินคงคลังย่อมร่อยหรอลง ดังนั้น ปริมาณเงินคงคลังจึงมีการแปรเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกระแสรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลและเราจะเห็นได้ว่า พฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลมีผลกระทบต่อปริมาณเงินคงคลังอย่างมาก

รูปที่ 1 เงินคงคลังกับกระแสรายรับและรายจ่าย



จากรูปที่ 1 และสมการที่ (1) เราจะเห็นได้ว่า ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) ปริมาณเงินคงคลังเมื่อต้นปีงบประมาณ (หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ปริมาณน้ำในถังรูปที่ 1 ที่มีอยู่เดิม)

(2) กระแสรายได้และรายจ่ายเงินในงบประมาณของรัฐบาล เมื่อมีการนำรายได้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลัง ปริมาณเงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้น ในกรณีตรงกันข้าม หากมีการเบิกเงินจากคลัง ปริมาณเงินคงคลังย่อมลดลง หากกระแสการไหลเข้าของรายได้มี

มากกว่ากระแสการไหลออกของรายจ่าย ปริมาณเงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้น หากกระแสการไหลเข้าของรายได้มีน้อยกว่ากระแสการไหลออกของรายจ่าย ปริมาณเงินคงคลังจะลดลง

(3) เงินกู้ของรัฐบาล ในระหว่างปีงบประมาณ หากรัฐบาลกู้เงินทั้งจากภายในประเทศและจากต่างประเทศ แล้วนำเงินก้อนนั้นเข้าบัญชีเงินคงคลัง ปริมาณเงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้น

(4) กระแสรายรับและรายจ่ายเงินนอกงบประมาณ หรือดุลเงินนอกงบประมาณ เมื่อมีรายรับเงินนอกงบประมาณเข้าสู่คลัง ปริมาณเงินคงคลังย่อมเพิ่มขึ้นและเมื่อรัฐบาลนำเงินนอกงบประมาณจ่ายคืนเจ้าของ ปริมาณเงินคงคลังย่อมลดลง ทั้งนี้ ในระหว่างปีงบประมาณหนึ่ง ๆ หากดุลเงินนอกงบประมาณเกินดุล (นั่นคือ รายรับมากกว่ารายจ่าย) ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้น ๆ ย่อมเพิ่มขึ้น แต่ถ้าหากดุลเงินนอกงบประมาณกลับขาดดุล (นั่นคือ รายรับน้อยกว่ารายจ่าย) ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้น ๆ ย่อมลดลง

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินก่อนผลกระทบท่อฐานะแห่งเงินคงคลังแตกต่างกันอย่างไรบ้าง ในกรณีของงบประมาณเกินดุล (surplus budget) เป็นที่ประจักษ์ชัดว่า ฐานะของบัญชีเงินคงคลังจะดีขึ้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่ากระแสการไหลเข้าของรายได้มีมากกว่ากระแสการไหลออกของรายจ่าย ในกรณีของงบประมาณสมดุล (balanced budget) ผลของการใช้งบประมาณแผ่นดินลักษณะดังกล่าวนี้จะไม่ทำให้ฐานะของเงินคงคลังเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เนื่องจากกระแสการไหลเข้าของรายได้เท่ากับกระแสการไหลออกของรายจ่ายพอดี คนเป็นจำนวนมากมักจะเข้าใจว่า การใช้งบประมาณขาดดุล (deficit budget) จะทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง แต่แท้ที่จริงแล้วทำได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ ขอให้พิจารณางบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 ต่อไปนี้เป็นตัวอย่าง

ตารางที่ 1
งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527
(ล้านบาท)

| | | | |
|------------|---------|------------|---------|
| รายได้รวม | 160,000 | รายจ่ายรวม | 192,000 |
| เงินกู้ | 30,000 | | |
| เงินคงคลัง | 2,000 | | |
| รายรับรวม | 192,000 | รายจ่ายรวม | 192,000 |

ที่มา สำนักงานประมาณ

งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2527 เป็นงบประมาณขาดดุล โดยได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายรวม 192,000 ล้านบาท และคาดว่าจะหารายได้ได้เพียง 160,000 ล้านบาท (ดูตารางที่ 1) ส่วนขาดดุลของงบประมาณ (budget deficit) จึงเท่ากับ 32,000 ล้านบาท รัฐบาลใช้วิธีชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะภายในประเทศ 30,000 ล้านบาท และนำเงินคงคลังออกมาใช้ 2,000 ล้านบาท หากทุกอย่างเป็นไปตามประมาณการทั้งในด้านการใช้จ่าย การหารายได้ และการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะลดลงจากระดับเมื่อต้นปีงบประมาณ 2,000 ล้านบาท ข้อที่น่าสังเกตก็คือประมาณเงินคงคลังมิได้ลดลงถึง 32,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นจำนวนการขาดดุลของงบประมาณ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ทั้งนี้เพราะเหตุว่า หากทุกอย่างเป็นไปตามประมาณการ ในระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม 2526 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2527 จะมีกระแสเงินไหลเข้าบัญชีเงินคงคลังรวมทั้งสิ้น 190,000 บาท แยกเป็นรายได้ 166,000 ล้านบาท และเงินกู้ 30,000 ล้านบาท แต่จะมีกระแสเงินไหลออก (รายจ่ายรัฐบาล) 192,000 ล้านบาท ดังนั้น เงินคงคลังเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2527 จะมีน้อยกว่าเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2526 เป็นจำนวน 2,000 ล้านบาท

ตารางที่ 2
งบประมาณแผ่นดินสมมติ
(ล้านบาท)

| | | | |
|-----------|---------|------------|---------|
| รายได้รวม | 160,000 | รายจ่ายรวม | 192,000 |
| เงินกู้ | 32,000 | | |
| รายรับรวม | 192,000 | รายจ่ายรวม | 192,000 |

อย่างไรก็ตาม การใช้งบประมาณขาดดุลไม่จำเป็นต้องทำให้บัญชีเงินคงคลังร่อยหรอลงเสมอไป ฐานะของบัญชีเงินคงคลังอาจมิได้รับผลกระทบกระเทือนเลย หากรัฐบาลใช้วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการก่อหนี้สาธารณะทั้งหมด ขอให้พิจารณาตัวอย่างในตารางที่ 2 แม้ว่างบประมาณแผ่นดินตามตัวอย่างนี้มีลักษณะเป็นงบประมาณขาดดุล แต่ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณจะไม่แตกต่างจากเมื่อต้นปีงบประมาณ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าในระหว่างปีงบประมาณ จะมีกระแสเงินไหลเข้าบัญชีเงินคงคลังรวม 192,000 ล้านบาท และมีกระแสเงินไหลออกรวม 192,000 ล้านบาทเช่นเดียวกัน

ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่า ในขณะที่การใช้งบประมาณเกินดุลมีส่วนเสริมสร้างฐานะแห่งเงินคงคลัง และการใช้งบประมาณสมดุลไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อฐานะแห่งเงินคงคลัง ส่วนการใช้งบประมาณขาดดุลนั้นมิจำเป็นต้องทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลงเสมอไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณ หากการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณใช้วิธีการก่อหนี้สาธารณะ การใช้งบประมาณขาดดุลดังกล่าวนี้จะไม่ก่อผลกระทบต่อฐานะแห่งเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ แต่ถ้าหากรัฐบาลเลือกใช้วิธีการชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณด้วยการนำเงินคงคลังออกมาใช้ กรณีนี้เท่านั้นที่การใช้งบประมาณขาดดุลทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง

เราได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า เงินคงคลังมีที่มาจากเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ปัญหาที่เราจะพิจารณาต่อไปก็คือ เงินคงคลังเหล่านี้อยู่ที่ใด จากการศึกษา ระบบการนำเงินส่งคลังและระบบการเบิกจ่ายเงินคงคลัง ทำให้ทราบว่าเงินคงคลังอยู่ในแหล่งต่าง ๆ รวม 4 แหล่ง ดังต่อไปนี้

(1) เงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามกฎหมาย บัญชีคงคลังมีอยู่เพียง 2 บัญชี แต่ตามวิธีการในทางปฏิบัติ บัญชีเงินฝากที่นับเป็นเงินคงคลังมีทั้งสิ้น 5 บัญชี คือ บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 และบัญชีเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย (อันได้แก่ สงขลา ขอนแก่น และลำปาง) อย่างไรก็ตาม ระเบียบวิธีการทางการคลังทำให้ยอดเงินฝากของกระทรวงการคลังที่คงเหลือในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นเงินคงคลังทั้งสิ้นที่มีอยู่ในรูปบัญชีเงินฝากของรัฐบาล (วันทนา เฮงสกุล 2527)⁵

(2) เงินสดในคลังจังหวัดและคลังอำเภอ คลังจังหวัดและคลังอำเภอไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกระทรวงการคลังเท่านั้น หากทว่ายังทำหน้าที่เป็นตัวแทนของธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย จึงจำเป็นต้องมีเงินสดสำหรับการประกอบธุรกรรมประจำวัน ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์คงเหลือจากการรับจ่ายทั้งหมดของคลังจังหวัดและคลังอำเภอ จึงถือเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของเงินคงคลัง

(3) เงินสตรระหว่างทาง กระทรวงการคลังในส่วนกลางจำเป็นต้องถือเงินสดจำนวนหนึ่งสำหรับการบริหารงานคลัง ในยามที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอมีเงินสดในมือต่ำกว่าระดับอันพึงถือเป็นจำนวนมาก เนื่องจากถูกเบิกถอนไปใช้จ่าย ก็อาจขอเบิกถอนเงินจากส่วนกลาง หรือในกรณีกลับกัน หากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอมีเงินสดในมือสะสมมากเกินไป ก็อาจขนย้ายเงินบางส่วนเข้าฝากในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 ในส่วนกลาง เราจะเห็นได้ว่า ธนบัตรและเหรียญกษาปณ์ที่อยู่ในระหว่างการขนย้ายระหว่างส่วนกลางกับคลังจังหวัดและคลังอำเภอ จะต้องนับเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลัง แต่โดยเหตุที่ยังอยู่ในระหว่างการส่งมอบให้คลังจังหวัดและคลังอำเภอ และ/หรือการนำเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 จึงยังไม่ปรากฏในบัญชีเงินฝากที่ธนาคารแห่งประเทศไทยและคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอยังมีได้ถือเป็นเงินสดในมือ ดังนั้น ในการคำนวณปริมาณเงินคงคลัง จึงต้องนับรวมเงินสตรระหว่างทางด้วย

(4) **เหรียญกษาปณ์ที่กรมธนารักษ์** การผลิตเหรียญกษาปณ์เป็นหน้าที่ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง แต่กรมธนารักษ์มิได้ผลิตเหรียญกษาปณ์ออกใช้ตามใจชอบ หากแต่ต้องนำเหรียญกษาปณ์ที่ผลิตได้ออกแลกกับธนบัตร โดยใช้ธนบัตรที่แลกไว้นั้นเป็นทุนสำรอง^๕ ส่วนเหรียญกษาปณ์ที่นำออกใช้ก็กลายเป็นสินทรัพย์เงินสดของผู้ครอบครอง แต่เหรียญกษาปณ์ที่ผลิตขึ้นใหม่และยังมีได้นำออกใช้ ยังไม่ถือเป็นสินทรัพย์เงินสด หากมีผู้นำเหรียญกษาปณ์เก่ามาแลกกับกรมธนารักษ์ เหรียญกษาปณ์ดังกล่าวนี้ย่อมถือเป็นสินทรัพย์เงินสดของกรมธนารักษ์ ซึ่งต้องนับเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลังด้วย อย่างไรก็ตาม ใช้ว่าเหรียญกษาปณ์ที่กรมธนารักษ์ครอบครองทั้งหมดจะนับเป็นเงินคงคลังก็หาไม่ เหรียญกษาปณ์ที่เพิ่งผลิตขึ้นใหม่และยังมีได้นำออกใช้ ย่อมไม่ถือเป็นส่วนหนึ่งของเงินคงคลัง ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มีทุนสำรองหนุนหลังนั่นเอง (วันทนา เสงสกุด 2527 : 98)

ดังนั้น เราอาจเขียนสมการแสดงปริมาณเงินคงคลังตามแหล่งที่เงินเหล่านี้จะจัดกระจายอยู่ได้ดังนี้

$$\begin{aligned} \text{ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปี} &= \frac{\text{ปริมาณเงินคงคลังเหลือในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1}}{\text{เมื่อสิ้นปี}} \\ &+ \text{ปริมาณเงินสดคงเหลือในคลังจังหวัดและคลังอำเภอ} \\ &\quad \text{เมื่อสิ้นปี} \\ &+ \text{ปริมาณเงินสดระหว่างทางเมื่อสิ้นปี} \\ &+ \text{ปริมาณเหรียญกษาปณ์ในมือกรมธนารักษ์เมื่อสิ้นปี} \dots (2) \end{aligned}$$

3. **วิกฤตการณ์เงินคงคลัง 2523 - 2525**

วิกฤตการณ์เงินคงคลัง 2523 - 2525 เกิดขึ้นจากพฤติกรรมการใช้จ่ายแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาล แล้วถูกซ้ำเติมด้วยภาวะเศรษฐกิจถดถอย อันเป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ และท้ายที่สุด การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

การคลังอย่างเคร่งครัดได้ยังผลให้เงินคงคลังลดลงอย่างชวบชาบ จนก่อให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังอย่างชนิดที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

3.1 นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม

วิกฤติการณ์เงินคงคลังเริ่มตั้งแต่วันที่ 2523 เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ชุดแรก (เรียกย่อๆว่า “รัฐบาลเปรม 1”) เข้าบริหารราชการแผ่นดินยังไม่ทันครบครึ่งขวบปี วิกฤติการณ์ที่เกิดขึ้นครั้งนี้โดยพื้นฐานแล้วเป็นผลจากพฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลเอง ทั้งนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

(1) รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 (ซึ่งเริ่มต้นในเดือนตุลาคม 2522) จำนวน 109,000 ล้านบาท ขณะนั้นเป็นยุครัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อเทียบกับงบประมาณในปีงบประมาณ 2522 ซึ่งกำหนดวงเงินไว้ 92,000 ล้านบาท ก็เท่ากับว่า งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้านั้นในอัตรา 18.48% (ดูตารางที่ 3)

(2) ในระหว่างปีงบประมาณ 2523 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้ออก “พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2523 พ.ศ. 2522” เพื่อปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้าง 5,178 ล้านบาท และเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างอีก 378.5 ล้านบาท รวมเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปี 5,556.5 ล้านบาท⁴⁷

(3) เมื่อพลเอกเปรม ติณสูลานนท์เข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2523 พรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลได้ผลักดันให้รัฐบาลเปรม 1 รับโครงการเงินผันเป็นโครงการของรัฐบาล แต่ได้เปลี่ยนชื่อเป็นโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง ในการนี้รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2490 ในการใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” เพื่อนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้ในโครงการดังกล่าวนี้ ทั้งนี้โดยการออกพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาล

จ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523⁴⁸ โดยเริ่มใช้เงินจำนวนดังกล่าวนี้ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2523

เมื่อรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายกลางปี และงบประมาณรายจ่ายของโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง พ.ศ. 2523 แล้วปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลสูงถึง 118,056.5 ล้านบาท เมื่อเทียบกับ 92,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 แล้ว ก็เท่ากับว่า งบประมาณแผ่นดินในปี 2523 เพิ่มขึ้นถึง 28.3% ซึ่งนับเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายที่อยู่ในเกณฑ์สูงมาก การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ชุดที่หนึ่ง จึงมีลักษณะเป็นนโยบายการคลังแบบขยายตัว (expansionary fiscal policy) โดยการอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการจำเวียนเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

จากลำดับเหตุการณ์ทางการคลังที่น่าเสนอข้างต้นนี้ เราจะเห็นได้ว่าลำพังแต่การปรับปรุงเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้างเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2523 ซึ่งต้องใช้เงินถึง 5,556.5 ล้านบาทนั้น ก็ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นจากเป้าหมายเดิมเป็นอันมากอยู่แล้ว การนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้ในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง พ.ศ. 2523 จึงยิ่งทำให้พฤติกรรมทางการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลโดดเด่นมากยิ่งขึ้น และอาจกล่าวได้ว่า การตัดสินใจอัดฉีดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจด้วยการนำเงินคงคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทออกมาใช้จ่ายนี้เอง นับเป็นสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้วิกฤติการณ์เงินคงคลังเริ่มก่อตัวขึ้น

ก่อนที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์จะตัดสินใจนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นั้น มีเหตุที่จะทำให้เงินคงคลังร่อยหรออยู่แล้วอย่างน้อย 3 ประการ คือ

(1) งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 มียอดขาดดุล 20,000 ล้านบาท ทั้งนี้ปรากฏว่า รัฐบาลเลือกที่จะชดเชยส่วนขาดดุลของงบประมาณโดยอาศัยเงินกู้ภายในประเทศ 16,700 ล้านบาท และอาศัยเงินคงคลัง 3,300 ล้านบาท (ดูตารางที่ 3)

การนำเงินกงคลังมาใช้ชดเชยส่วนขาดकुศลของงบประมาณย่อมทำให้เงินกงคลังร่อยหรอลงโดยตรง แต่ประสบการณ์ในอดีตได้บ่งบอกว่า แม้ว่ารัฐบาลได้กำหนดที่จะนำเงินกงคลังมาใช้ชดเชยส่วนขาดकुศลของงบประมาณ แต่การใช้เงินกงคลังเพื่อการนี้มักจะต่ำกว่าเป้าหมาย โดยที่ในบางปีอาจไม่จำเป็นต้องนำเงินกงคลังมาชดเชยส่วนขาดकुศลของงบประมาณเลย ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก รายจ่ายจริงของรัฐบาลในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มักจะมีน้อยกว่างบประมาณรายจ่าย (ดูตารางที่ 4) ประการที่สอง รายได้จริงที่รัฐบาลหาได้มักจะมากกว่างบประมาณการรายได้ที่กำหนดไว้ ยกเว้นเฉพาะแต่ช่วงเวลาที่เกิดเศรษฐกิจตกต่ำอย่างมากดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี 2524 — 2525 (ดูตารางที่ 5) เหตุปัจจัยทั้งสองนี้ล้วนมีส่วน ทำให้ส่วนขาดकुศลของงบประมาณมีน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้น การณ์จึงปรากฏว่า การนำเงินกงคลังออกมาใช้ชดเชยส่วนขาดकुศลของงบประมาณมักจะต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีเหตุที่เชื่อถือได้ว่า การใช้จ่ายและการหาเงินตามงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 จะทำให้มีการนำเงินกงคลังมาชดเชยส่วนขาดकुศลของงบประมาณน้อยกว่า 3,300 ล้านบาท

(2) งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีงบประมาณ 2523 จำนวน 5,556.5 ล้านบาท ซึ่งนำมาใช้ปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้างนั้น ตั้งขึ้นโดยมิได้ระบุแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่าย ดังนั้น จึงมีกระแสเงินไหลออก โดยไม่มีกระแสเงินไหลเข้าคลังแผ่นดิน

(3) ภาวะเงินเฟ้อซึ่งก่อตัวขึ้นในปี 2522 และทวีความรุนแรงอย่างมากในปี 2523 นั้น^๑ รัฐบาลจึงหาทางบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน มาตรการหนึ่งที่ใช้ก็คือ การคืนคอกเบี้ยเงินสะสมแก่ข้าราชการ โดยจ่ายจากเงินกงคลังจำนวน 1,300 ล้านบาท (รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2529 : 74) แต่เดิมนั้น เงินสะสมของข้าราชการได้ฝากไว้กับคลังแผ่นดิน โดยถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ด้วยมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล หากแต่เป็นกรรมสิทธิ์ของข้าราชการแต่ละคน ดังนั้น การจ่ายคืนคอกเบี้ยเงินสะสมจึงเป็นการจ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยไม่ปรากฏรายการในงบประมาณแผ่นดิน

ลำพังแต่เหตุปัจจัยทั้งสามที่กล่าวข้างต้นนี้แล้ว ย่อมมีผลให้เงินกงคลังร่อย-
 ทรอลงอยู่แล้ว จำนวนเงินกงคลังที่จะรั่วไหลไปในการนี้ตกประมาณ 4,856.5—9,156.5
 ล้านบาทซึ่งนับว่าสูงมากอยู่แล้ว เมื่อถูกซ้ำเติมด้วยโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี
 2523 อีก 3,500 ล้านบาท จำนวนเงินกงคลังที่จะร่อยทรอลงย่อมมีถึง 8,356.5 — 12,656.5
 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2523 ให้ตัดทอน
 รายจ่ายของงบประมาณแผ่นดินประจำปี 2523 ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น ไม่อนุญาตให้มีการ
 โอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในรายการอื่นๆ ระวังการจัดซื้อครุภัณฑ์และการก่อสร้าง
 ระวังการเบิกเงินของปีงบประมาณก่อน ประหยัดรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน ค่าใช้สอย
 ค่าสาธารณูปโภค และค่าวัสดุลงร้อยละ 10 โดยคาดว่าจะสามารถประหยัดรายจ่ายลงได้
 3,000 — 3,500 ล้านบาท (*รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2528 : 75*) ทั้งนี้เพราะตระหนัก
 ดีว่าโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 จะสร้างปัญหาแก่เงินกงคลัง อย่างไรก็ตาม
 ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า มาตรการประหยัดรายจ่ายดังกล่าวนี้ตามข้อเท็จจริงได้ช่วยตัดทอน
 รายจ่ายของรัฐบาลลงมากน้อยเพียงใด ในขณะที่การนำเงินกงคลังออกมาใช้ในโครงการ
 สร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 นั้นยังผลให้เงินกงคลังร่อยทรอลงโดยตรง

การใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ในการเบิกจ่ายเงินกงคลังโดยอาศัยอำนาจ
 ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินกงคลัง พ.ศ. 2491 นั้น รัฐบาลไม่มีพันธะที่จะต้อง
 หาเงินมาชดใช้คลังแผ่นดิน ซึ่งย่อมทำให้เงินกงคลังร่อยทรอลง กรณีนี้แตกต่างจากการ
 ออกกฎหมายงบประมาณแผ่นดินประจำปี เพราะในการนำเสนองบประมาณแผ่นดิน
 ประจำปี รัฐบาลไม่เพียงแต่จะต้องเสนอขอจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจากรัฐสภาเท่านั้น
 หากทว่ายังต้องแสดงแผนการหาเงินมาใช้จ่ายด้วยว่า จะหาเงินจากการเก็บภาษีอากร จาก
 การก่อกู้หนี้สาธารณะ และจากการใช้เงินกงคลังมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากมาตรา 9
 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระบุไว้โดยชัดเจนว่า “— — — ในการ
 เสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่
 แล้วเป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุล

ต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้ามียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนกว่าก็ให้แสดงวิธีที่จะจัดการส่วนที่เกินคุณนั้นในทางที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง — — —” แต่การใช้ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” นั้น รัฐบาลมีจำต้องแสดงวิธีการหาเงินมาชดเชยคลังแผ่นดินโดยทันที แต่มีพันธะที่จะต้องตั้งรายจ่ายเพื่อชดเชยในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม (มาตรา 6 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีตั้งแต่ พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา ไม่ปรากฏว่ารัฐบาลได้ตั้งรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังที่นำออกมาใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี และพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมแต่ประการใด ด้วยเหตุนี้เองจึงไม่มีข้อกังขาใดๆ ที่การนำเงินคงคลังมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้ง พ.ศ. 2523 เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลง และก่อให้เกิดวิกฤตการณ์เงินคงคลังในเวลาต่อมา

3.2 สถานะแห่งเงินคงคลัง

การใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในปีงบประมาณ 2523 ยังผลให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก รายจ่ายจริงสูงถึง 111,201 ล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับ 91,841.3 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 แล้ว ก็เท่ากับว่ารายจ่ายจริงในปีงบประมาณ 2523 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 21.1 (ดูตารางที่ 4) ทั้งๆ ที่การหารายได้ของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมาย (ดูตารางที่ 5 และ 6) แต่ในเมื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างมโหฬารเช่นนี้ การขาดดุลงบประมาณจึงอยู่ในระดับสูง

ข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังบ่งชี้ว่า ไม่เพียงแต่เงินในงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2523 จะขาดดุลถึง 17,822.7 ล้านบาทเท่านั้น หากทว่ารัฐบาลยังได้นำเงินนอกงบประมาณจากคลังแผ่นดินออกมาใช้จ่าย จนเกิดการขาดดุลเงินนอกงบประมาณอีก 5,675.6 ล้านบาท รวมเป็นการขาดดุลเงินสดถึง 23,498.3 ล้านบาท เทียบกับการขาดดุลเงินสดจำนวน 13,007 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 แล้ว นับว่าการขาดดุลเงินสดในปีงบประมาณ 2523 สูงผิดปกติ (ดูตารางที่ 9)¹⁰ การขาดดุลเงินสด

จำนวนดังกล่าวนี้¹¹ ได้รับการชดเชยด้วยเงินกู้จำนวน 17,499.9 ล้านบาท และเงินคงคลังจำนวน 5,998.4 ล้านบาท ผลก็คือ ปริมาณเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 คงเหลือเพียง 6,737.5 ล้านบาท เทียบกับ 12,735.9 ล้านบาท เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2522 (ดูตารางที่ 9)¹¹ แสดงให้เห็นว่า สถานะของเงินคงคลังมิได้แข็งแกร่งดังปรังก่อน ในเดือนพฤศจิกายน 2523 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เตือนรัฐบาลถึงความดังกล่าวนี้ โดยชี้ให้เห็นว่า การใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มไม่เพียงแต่จะทำให้เงินคงคลังร่อยหรอลงเท่านั้น หากทว่ายังทำให้ปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอย่างมากอีกด้วย ซึ่งเป็นผลเสียต่อเสถียรภาพของราคาและดุลการค้าระหว่างประเทศ¹³

อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่า ผู้รับผิดชอบการดำเนินนโยบายการคลังในรัฐบาลเปรม 1 อันประกอบด้วยนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี และนายอำนาจ วิรวีรตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะยังไม่ตระหนักว่า การใช้นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มในปีงบประมาณ 2523 ได้ก่อปัญหาแก่เงินคงคลังมากขึ้นเพียงใด นโยบายดังกล่าวนี้จึงยังคงสืบทอดต่อมาในปีงบประมาณ 2524 โดยกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายไว้ 140,000 ล้านบาท เทียบกับ 114,556.5 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 แสดงว่าวงประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 22.2¹⁸ ขณะเดียวกันก็ตั้งประมาณการรายได้ไว้ 120,000 ล้านบาท เหตุการณ์ได้ปรากฏต่อมาในภายหลังว่า งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดขึ้นนี้สูงกว่าระดับอันเหมาะสม และประมาณการรายได้ที่ตั้งเป็นเป้าหมายไว้ก็สูงเกินกว่าขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาล ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คณะกรรมการเฉพาะกิจซึ่งมีหน้าที่กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี อันประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอแนะให้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายในระดับ 133,000 ล้านบาท และประมาณการรายได้ 110,000 ล้านบาท¹⁴ แต่ผู้กุมบังเหียนนโยบายการคลังในรัฐบาลเปรม 1 หากได้ยอมรับข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้ไม่ ยังคงสืบทอดนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มต่อมา

ด้วยเหตุนี้เอง งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2524 จึงจัดทำขึ้น โดยมีได้พิจารณาถึงสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบคอบ และมีได้คำนึงถึงแนวโน้มแห่งวิกฤติการณ์เงินคลังซึ่งกำลังเลวร้ายลง ทั้งๆ ที่ในไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2523 ผู้บริหารนโยบายการคลังน่าจะคาดการณ์ได้อย่างใกล้เคียงว่า เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 ฐานะแห่งเงินคลังจะเลวร้ายลงเพียงใด ทั้งนี้ งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2524 จึงไม่เพียงแต่จะไม่ช่วยคอบกู้ฐานะแห่งเงินคลังเท่านั้น หากทว่ายังมีส่วนซ้ำเติมให้ทรุดหนักลงไปอีกด้วย

ในขณะที่ความว้าวังไม่ทันหายความกลัวก็เข้ามาแทรก ทั้งนี้การปรากฏว่า ในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ 2524 (ช่วงเวลาระหว่างเดือนตุลาคม ถึง เดือนธันวาคม 2523) รัฐบาลเริ่มประสบปัญหาในด้านการหารายได้ เนื่องจากรายได้ที่ทำได้ต่ำกว่าเป้าหมายถึง 2,000 ล้านบาท ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงได้เสนอแนะให้รัฐบาลดำเนินการตัดทอนรายจ่ายอย่างจริงจัง และเร่งรัดการหารายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมาย¹⁸ อย่างไรก็ตาม ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจซึ่งเกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจเริ่มส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทย และก่อให้เกิดภาวะการชะงักงันทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยด้วย ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลไทยไม่สามารถหารายได้ได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยหารายได้ได้เพียงร้อยละ 92.1 ของเป้าหมายในปีงบประมาณ 2524 สถานการณ์ดังกล่าวนี้ได้เลวร้ายไปอีกในปีงบประมาณ 2525 เมื่อรัฐบาลหารายได้ได้เพียงร้อยละ 81.2 ของเป้าหมายเท่านั้น (ดูตารางที่ 5) ภาวะการณ์ดังกล่าวนี้มีส่วนซ้ำเติมฐานะแห่งเงินคลังให้ทรุดโทรมลงอย่างสำคัญ จนกลายเป็นวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายที่สุดนับตั้งแต่ได้สถาปนากรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา และอาจกล่าวได้ว่าเป็นวิกฤติการณ์ที่เลวร้ายยิ่งกว่าครั้งที่เกิดขึ้นในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เพราะในครั้งนั้นถึงวิกฤติการณ์ทางการคลังที่เกิดขึ้นจะเลวร้ายมากเพียงใด แต่รัฐบาลก็ยังมีเงินเหลืออยู่ในท้องพระคลัง แต่วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523—2525 รัฐบาลไม่เพียงแต่จะนำเงินของแผ่นดินมาใช้จนหมดสิ้นเท่านั้น หากทว่ายังได้นำเงินของผู้อื่นไปใช้จ่ายด้วยและไม่สามารถใช้คืนเมื่อถูกทวงถาม ความว้าย

แรงของวิกฤติการณ์เงินกงคลังซึ่งก่อตัวขึ้นในปี 2523 นั้น ประชาชนคนเดินถนนหาได้มีส่วนร่วมรับรู้แต่ประการใดไม่ เพราะทั้งที่ไต่กล่าวแล้วว่าเงินกงคลังเป็นเรื่องที่รับรู้กันภายในหมู่ชนชั้นปกครองด้วยตนเอง แต่แล้วข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ ก็ถูกเปิดเผยโดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในรัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 กล่าวคือ

(1) นายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 ได้อภิปรายในรัฐสภาเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2525 ว่า เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งในเดือน มีนาคม 2524 นั้น “— — — ขณะนั้นเงินกงคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย เรียกว่ารัฐบาลเข้ามาบริหารแบบไม่มีเงินเลย — — —” (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525)

(2) นายสมหมาย ชุนตระกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในยุครัฐบาลเปรม 2 และเปรม 3 ให้สัมภาษณ์หนังสือพิมพ์ *ประชาชาติธุรกิจ* ฉบับวันพุธที่ 20 เมษายน 2526 ว่า ในขณะที่เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2524 นั้น “— — — ปัญหาแรกที่ผมเข้ามาเจอในเวลานั้น คือ ปัญหาเงินกงคลังไม่มีจ่ายเลย — — —” มรสุมทางการคลังที่ต้องเผชิญตลอดระยะเวลาดังกล่าวนี้ ซึ่งทำให้การปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นไปด้วยความลำบากยากยิ่งนั้น ทำให้นายสมหมายออกคึกคึกได้ว่า การรับตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นเหมือนกันกับการชดใช้เวรกรรม

อย่างไรก็ตาม เมื่อความเลวร้ายของวิกฤติการณ์เงินกงคลังปรากฏโดยชัดเจน รัฐบาลจึงได้ปรับเปลี่ยนนโยบายการคลัง จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด ฐานะแห่งเงินกงคลังจึงได้กระเตื้องขึ้นตามข้อมูลของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เงินกงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 และ 2525 อยู่ในระดับ 7,724.4 และ 7,590.7 ล้านบาทตามลำดับ เทียบกับ 6,737.5 ล้านบาทเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2523 (ดูตารางที่ 9) อย่างไรก็ตาม ข้อมูลเงินกงคลังดังกล่าวนี้มีอาจบ่งบอกถึงฐานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากเงินที่คงเหลือในคลังแผ่นดิน

มีทั้งเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ รายการเงินนอกงบประมาณที่สำคัญก็คือ เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ เงินเหล่านี้มิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2524 นั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยได้พยายามถอนเงินฝากออกจากคลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ เพื่อมิให้เงินฝากจมอยู่ในคลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ มากจนเกินไป แต่กระทรวงการคลังได้ยับยั้งการถอนเงินนั้น ทั้งนี้เพื่อตกแต่งตัวเลขเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 มิได้รู้เลยว่ามากจนเกินไป ดังนั้นข้อมูลเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 จึงบ่งบอกถึงความมั่นคงเกินกว่าความเป็นจริง หากเราเชื่อถ้อยคำของนายไพจิตร เอื้อทวีกุล ซึ่งอภิปรายในรัฐสภาเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2525 ความตอนหนึ่งว่า “---ที่ว่าเศรษฐกิจไทยแน่นนั้นเป็นความจริงเมื่อต้นปี 2524 ขณะนั้นเงินคงคลังเหลือเพียง 925 ล้านบาท ซึ่งไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย เรียกว่ารัฐบาลเข้ามาบริหารแบบไม่มีเงินเลย แต่จากการแก้ไขต่าง ๆ บัดนี้เราพ้นช่วงหายนะแล้ว จึงเบิกเผยได้ ขณะนี้ ความมั่นคงทั้งด้านการเงินการธนาคารมีอย่างเต็มที่ ---” (ไทยรัฐ ฉบับวันศุกร์ที่ 4 มิถุนายน 2525) หากคำอภิปรายดังกล่าวนี้เชื่อถือได้ก็หมายความว่า วิกฤตการณ์เงินคงคลังได้ยุติลงโดยสิ้นปีงบประมาณ 2525 อย่างไรก็ตามสถิติเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2525 มิได้แตกต่างจากเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 มากนัก เหตุที่เป็นเช่นนี้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะว่ารัฐบาลได้ปรับเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการถือเงินคงคลัง โดยลดจำนวนเงินคงคลังที่ถือในส่วนกลางลง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าภาครัฐบาลเป็นหน่วยเศรษฐกิจที่ขาดดุล (deficit unit) การที่จะชำระเงินคงคลังไว้ในระดับสูงได้นั้น ย่อมหมายความว่ารัฐบาลจักต้องก่อหนี้สาธารณะเป็นจำนวนมาก ซึ่งต้องมีภาระรายจ่ายในรูปดอกเบี้ยสูงด้วยการลดจำนวนเงินคงคลังที่ถือในส่วนกลางจึงมีส่วนลดภาระรายจ่ายในรูปดอกเบี้ย การปรับเปลี่ยนนโยบายการบริหารเงินคงคลังดังกล่าวนี้เป็นผลจากความคล่องตัวในการปรับฐานะแห่งเงินคงคลังที่มีมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสามารถในการกู้เงินด้วยการขายพันธบัตรรัฐบาล เพราะเมื่อความคล่องตัวในการก่อหนี้สาธารณะ

มีมากขึ้น ความจำเป็นที่จะต้องชำระเงินกงคลังไว้ในระดับสูงย่อมมีน้อยลง (*วันทนา เอกสกุล 2527 : 106 – 110*)¹⁶ ด้วยเหตุนี้เอง ยอดเงินกงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2525 จึงมิได้แตกต่างจากเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 มากนัก (ดูตารางที่ 9 และ 10)

3.3 การใช้เงินนอกงบประมาณในคลังแผ่นดิน

คงได้กล่าวแล้วว่า เงินที่เก็บไว้ในคลังแผ่นดินมีทั้งเงินในงบประมาณอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาล และเงินนอกงบประมาณอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาลและต้องชำระคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถาม ด้วยเหตุนี้เอง จึงมีการนำเงินกงคลังไปใช้จ่ายโดยไม่สามารถแยกแยะได้ว่าเป็นเงินในงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ และโดยทั่วไปได้มีการนำเงินฝากของผู้อื่นไปใช้จ่าย ซึ่งมีผลเสมือนหนึ่งการยืมเงินไปใช้จ่ายโดยไม่เสียดอกเบี้ย พฤติกรรมทางการคลังของรัฐบาลดังกล่าวนี้ ได้มีมาเป็นเวลาช้านานแล้ว (*ประพนธ์ บุณยาน 2504 : 27 – 28*) ทั้งยังปรากฏอีกด้วยว่า เงินกงคลังที่เหลืออยู่ในคลังแผ่นดินนั้นมีจำนวนน้อยกว่าเงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้ในคลังแผ่นดิน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินมากเกินไปกว่าเงินในงบประมาณที่มีอยู่ในคลังแผ่นดิน ปรากฏการณ์ดังกล่าวนี้ ได้มีมาเป็นเวลาช้านานเช่นกัน ดังที่ *พนัส สิมะเสถียร (2525 ก)* ได้ชี้ให้เห็นว่า เงินกงคลังที่เหลือเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2519 – 2521 นั้น มีไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายตามข้อผูกพันประเภทเงินนอกงบประมาณและเงินกันไว้เบิกเลื่อนมปี อาทิเช่น เมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2521 เงินกงคลังเหลืออยู่เพียง 12,215 ล้านบาท แต่มีเงินนอกงบประมาณอยู่ในคลังแผ่นดิน ซึ่งจะต้องชำระคืนแก่เจ้าของจำนวน 14,320 ล้านบาท (ดูตารางที่ 13) หากเจ้าของเงินนอกงบประมาณเหล่านี้มาขอเบิกจ่ายคืนจากคลังเงินกงคลังที่เหลืออยู่นั้นย่อมไม่เพียงพอที่จะชำระคืนเงินนอกงบประมาณจำนวนดังกล่าวนี้ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า เจ้าของเงินนอกงบประมาณเหล่านี้มิได้มาเบิกถอนเงินจากคลังแผ่นดินพร้อม ๆ กัน หากรัฐบาลมิได้ใช้จ่ายเงินอย่างเกินตัว และการหารายรับทั้งประเภทรายได้และเงินกักอยู่ในระดับใกล้เคียงกับรายจ่ายแล้ว รัฐบาลย่อมสามารถหมุน

เงินนอกงบประมาณไปใช้จ่าย โดยที่ยังสามารถชำระคืนแก่เจ้าของเมื่อถูกทวงถามได้ แต่ ถ้าหากสักแต่จะมีรายจ่าย โดยไม่หาเงินมาเติมใส่คลังแผ่นดิน ปัญหาสภาพคล่องย่อมเกิดขึ้น

ในปลายปี 2523 นั้นเอง ปัญหาเงินคลังอีกมิติหนึ่งก็ปรากฏขึ้น เมื่อ ธนาคารแห่งประเทศไทยขอให้โอนเงินฝากของธนาคารในคลังจังหวัดและคลังอำเภอต่างๆ ให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนกลาง กระทรวงการคลังก็มีอาชปฏิบัติได้ เนื่องจากฐานะแห่งเงินคลังไม่เอื้ออำนวย ดังได้กล่าวแล้วว่า ในจังหวัดที่ไม่มีสาขาของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือจังหวัดต่างๆ นอกเหนือจากสงขลา ชอน-แก่น และลำปาง คลังจังหวัดนอกจากจะทำหน้าที่เป็นกระทรวงการคลังประจำจังหวัดแล้ว ยังทำหน้าที่เป็นผู้แทนของธนาคารแห่งประเทศไทยอีกด้วย บรรดาเงินที่มีผู้นำไปฝากกับธนาคารแห่งประเทศไทยในจังหวัดเหล่านี้ ก็ต้องนำส่งคลังจังหวัดและคลังอำเภอ โดยถือเป็นเงินนอกงบประมาณซึ่งมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล ในบรรดาเงินฝากดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเป็นเงินฝากของสาขานาคารออมสินและธนาคารพาณิชย์ต่าง ๆ ในต่างจังหวัด ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีข้อตกลงกับกระทรวงการคลังว่า *ธนาคารจะรักษายอดเงินฝากที่คลังจังหวัดไว้ในอัตราร้อยละ 140 ของเงินฝากของธนาคารออมสินและธนาคารพาณิชย์ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอดังกล่าว*¹⁷ ยามใดก็ตามที่ปริมาณเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ มีมากกว่าร้อยละ 140 ของเงินฝากธนาคารออมสินและธนาคารพาณิชย์ก็จะโอนเงินส่วนเกินนี้เข้าสู่ส่วนกลาง โดยการโอนเงินจากบัญชีเงินคลังให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ตามปกติธนาคารพาณิชย์จะรักษาจุดเงินฝาก ณ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยตามคลังจังหวัดต่าง ๆ ในระดับ 3,000 ล้านบาท ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยจึงสำรองเงินฝาก ณ คลังจังหวัด/อำเภอไว้ในระดับ 4,000—4,500 ล้านบาท (ร้อยละ 140 ของวงเงิน 3,000 ล้านบาท) การณปรากฏว่า ในช่วงปลายปี 2523 เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอ ได้สะสมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนอยู่ในระดับร้อยละ 317.11 ของเงินฝากธนาคารออมสิน และธนาคารพาณิชย์ ณ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทยตามคลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ เมื่อสิ้นเดือนตุลาคม 2523¹⁸

และเพิ่มขึ้นเป็นประมาณ 11,000 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 366 ของเงินฝากธนาคารออมสินและธนาคารพาณิชย์ตามคลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ในเดือนธันวาคม 2523 โดยเหตุที่ธนาคารแห่งประเทศไทยมีข้อตกลงกับกระทรวงการคลังว่า จะชำระเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยตามคลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ในระดับ 4,000 — 4,500 ล้านบาท ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าเงินฝากคลังกล่าวนี้มีถึง 11,000 ล้านบาท กระทรวงการคลังจะคลังโอนเงินประมาณ 6,000 ล้านบาทให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่กระทรวงการคลังก็ไม่สามารถปฏิบัติตามข้อตกลงได้ เนื่องจากเงินคลังมีไม่พอนั่นเอง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเงินคลังเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 มีอยู่เพียง 3,353 ล้านบาทเท่านั้น (ดูตารางที่ 10) ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เร่งรัดให้กระทรวงการคลังโอนเงินจำนวนดังกล่าวนี้หลายต่อหลายครั้ง จนในที่สุดได้มีการแต่งตั้งผู้แทนกรมบัญชีกลางและธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเจรจากำหนดข้อตกลงเกี่ยวกับการโอนเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยออกจากคลังจังหวัด/อำเภอ ในที่สุดกรมบัญชีกลางได้เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยหักเงินได้ก็ต่อเมื่อบัญชีเงินคลังบัญชีที่หนึ่งมียอดเกินกว่า 1,500 ล้านบาท และเงินสตกคลังจังหวัดมียอดเกิน 2,500 ล้านบาท กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะโอนเงินจากคลังจังหวัด/อำเภอได้ก็ต่อเมื่อเงินคลังมียอดคงเหลือเกินกว่า 4,000 ล้านบาท ซึ่งจากการวิเคราะห์ฐานะแห่งเงินคลังในเดือนธันวาคม 2523 พนักงานระดับผู้บริหารของธนาคารแห่งประเทศไทยเชื่อว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังไม่สามารถโอนเงินฝากจากคลังจังหวัด/อำเภอได้¹⁹

กระทรวงการคลังเองก็มีได้หนึ่งนอนใจในปัญหาเกี่ยวกับการโอนเงินฝากคืนแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ติดขัดด้วยปัญหาสภาพคล่อง แม้จะหาทางออกด้วยการก่อหนี้สาธารณะเพื่อให้ยอดเงินคลังเพิ่มพูนขึ้น การณ์ก็ปรากฏว่า รัฐบาลได้กู้เงินด้วยการออกตั๋วเงินคลังจนเกือบครบวงเงินที่กำหนดไว้แล้ว จึงเหลือทางออกเฉพาะแต่การกู้เงินด้วยการขายพันธบัตรรัฐบาล ในช่วงไตรมาสที่สองของปีงบประมาณ ได้มีการเจรจา

ระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลัง โดยธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยื่นข้อเสนอ ซึ่งมีสาระสำคัญ 3 ประการ คือ²⁰

(1) ธนาคารแห่งประเทศไทยจะรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลในปีงบประมาณ 2524 เป็นจำนวนเงิน 1,250 ล้านบาท โดยในทันทีที่รัฐบาลได้รับเงินกู้จำนวนนี้จะต้องโอนให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเท่ากับเป็นการแปลงหนี้เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดมาเป็นหนี้ในรูปของพันธบัตรรัฐบาล

(2) หากมีการโอนเงินจากคลังจังหวัดในส่วนภูมิภาคเข้าสู่บัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง ขอให้โอนเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อลดยอดเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ

(3) ในระหว่างเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2524 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการนำเงินภาษีส่งเข้าคลังมาก ขอให้โอนเงินคืนแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัดต่างๆ ต่อเงินฝากของธนาคารพาณิชย์และธนาคารออมสินอยู่ในสัดส่วน 140 : 100 ตามข้อตกลงระหว่างธนาคารแห่งประเทศไทยกับกระทรวงการคลังซึ่งมีมาแต่ดั้งเดิม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงการคลังจะยอมตกลงตามข้อเสนอข้อ (1) แต่ก็ไม่ยอมรับข้อเสนอข้อ (2) และ (3) โดยแจ้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบว่า กระทรวงการคลังจำเป็นต้องรักษาระดับเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ให้อยู่ในวงเงิน 12,000 ล้านบาท ในช่วงที่รัฐบาลมีรายได้จากการเก็บภาษีอากรมากระหว่างเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน 2524 ก็จะยินยอมให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินจากบัญชีเงินคงคลัง เพื่อลดยอดเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ใต้เหลือ 12,000 ล้านบาท แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณากำลังเงินของคลังแผ่นดิน โดยธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคิดต่อกับกรมบัญชีกลางก่อนที่จะมีการโอนเงินทุกครั้ง²¹ ความจำเป็นในการชำระเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ไว้ในระดับ 12,000 ล้านบาทนั้น ก็เนื่องจากคลังแผ่นดินมี

ปัญหาสภาพคล่องอย่างรุนแรง จนไม่สามารถคืนเงินฝากแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ นอกจากนี้ การคืนเงินฝากตามข้อเสนอของธนาคารแห่งประเทศไทยยังเป็นเหตุให้ยอดเงินคงคลังลดลงอย่างชวนชานอีกด้วย การชำระเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆไว้ในระดับ 12,000 ล้านบาท จึงมีผลเสมือนหนึ่งการตกแต่งตัวเลขเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยที่จะคงเงินฝาก ณ คลังจังหวัด/อำเภอในระดับ 12,000 ล้านบาท เนื่องจากสูงเกินกว่าความจำเป็นในการดำเนินกิจการธนาคารในส่วนภูมิภาค จึงขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังที่จะลดยอดเงินฝากทันทีที่มีการโอนเงินเข้าสู่ศุทธิจากส่วนภูมิภาค²² ถ้าตอบที่ได้รับจากกระทรวงการคลังก็เป็นเรื่องที่ดีการณได้ แม้กระทรวงการคลังจะเห็นความจำเป็นที่จะต้องคืนเงินฝากแก่ธนาคารแห่งประเทศไทย แต่เนื่องจากฐานะแห่งเงินคงคลังไม่เอื้ออำนวย ทั้งนี้ตามประมาณการของกระทรวงการคลังในช่วงเดือนมิถุนายน 2524 แม้จะคงเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆในระดับ 12,000 ล้านบาท เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2524 จะคงเหลือเพียง 7,212 ล้านบาท ซึ่งนับว่าค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากการกู้เงินของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2524 ต่ำกว่าเป้าหมายอยู่ 3,550 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้เอง กระทรวงการคลังจึงเห็นว่าสถานการณ์ทางการคลังยังไม่เอื้ออำนวยที่จะลดยอดเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆให้ต่ำกว่า 12,000 ล้านบาท และเสนอว่า ในช่วงที่ยอดเงินคงคลังอยู่ในระดับสูงเกินความจำเป็น ก็จะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถอนเงินฝากจนยอดเงินฝากต่ำกว่า 12,000 ล้านบาท แต่ไม่ต่ำกว่า 10,000 ล้านบาท ทั้งนี้ ขอให้เป็นที่เข้าใจว่า ในช่วงปลายปีงบประมาณ 2524 จะต้องคงระดับเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆในระดับ 12,000 ล้านบาท ต่อเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2525 เมื่อฐานะแห่งเงินคงคลังเอื้ออำนวยจึงจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยค่อยๆ ถอนเงินฝากออกไป²³ ดังนั้น จึงเป็นที่แน่ชัดว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยยังไม่สามารถถอนเงินฝากจากคลังแผ่นดินได้มากนักในปีงบประมาณ 2524

ในช่วงไตรมาสสุดท้ายของปีงบประมาณ 2524 (กรกฎาคม ถึง กันยายน 2523) ภายในธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับการถอนเงินฝากจากคลังแผ่นดิน เพราะหากมิได้มีการจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด ก็มีผลเท่ากับว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยปล่อยให้รัฐบาลนำเงินฝากของธนาคาร ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ฝ่ายการธนาคารของธนาคารแห่งประเทศไทยได้เสนอให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแปลงหนี้อย่างไม่เป็นทางการ ให้เป็นหนี้อย่างเป็นทางการ การที่รัฐบาลนำเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ไปใช้จ่าย ย่อมมีผลเสมือนหนึ่งรัฐบาลเป็นหนี้ธนาคารแห่งประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการ เนื่องจากมิได้มีการทำสัญญาเงินกู้หรือออกตราสารแสดงสภาพหนี้ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยถือ ข้อเสนอจึงมีอยู่ว่า เนื่องจากรัฐบาลจำหน่ายพันธบัตรได้ต่ำกว่าเป้าหมายในปีงบประมาณ 2524 ถึง 3,500 ล้านบาท ดังนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยอาจรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลจำนวนดังกล่าวนี้ โดยมีข้อตกลงว่า หลังจากที่ได้รับเงินแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะขอถอนเงินฝากออกจากคลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ จำนวน 2,500 ล้านบาท ผลสุทธิก็คือ ยอดเงินคงคลังจะเพิ่มขึ้น 1,000 ล้านบาท ซึ่งเงินจำนวนดังกล่าวนี้ ธนาคารแห่งประเทศไทยจะค่อยๆ ถอนออกจากคลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ ภายในเดือนตุลาคม 2524 วิธีการดังกล่าวนี้จึงไม่เพียงแต่จะช่วยประคับประคองฐานะแห่งเงินคงคลังในช่วงปลายปีงบประมาณ 2524 เท่านั้น หากยังช่วยแปลงหนี้อย่างไม่เป็นทางการของรัฐบาลให้เป็นหนี้อย่างเป็นทางการอีกด้วย²⁴ อย่างไรก็ตาม หน่วยการคลัง ฝ่ายวิชาการของธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวนี้ โดยชี้ให้เห็นว่า ธนาคารแห่งประเทศไทยตามจารีตในทางปฏิบัติไม่เคยซื้อพันธบัตรรัฐบาลเกินกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละปี และหากเกิดมีปัญหาเงินคงคลัง กระทรวงการคลังก็ต้องมีความรับผิดชอบปฐมฐานในการเร่งรัดหารายได้และตัดทอนการใช้จ่าย ธนาคารแห่งประเทศไทยไม่มีพันธะที่จะต้องรับซื้อพันธบัตรรัฐบาลส่วนที่ขายได้ไม่หมด นอกจากนี้ หน่วยการคลังยังชี้ให้เห็นว่า ปัญหาเงินคงคลังที่กำลังเกิดขึ้นในขณะนั้น มีผลสืบเนื่องจากการทิ้งงบประมาณ

แผ่นดินประจําปีงบประมาณ 2524 มิได้จัดทำอย่างเหมาะสม กล่าวคือ งบประมาณรายจ่าย กำหนดไว้สูงเกินกว่าที่ควร (140,000 ล้านบาทแทนที่จะเป็น 133,000 ล้านบาท) ในขณะที่ เดียวกัน งบประมาณการรายได้ก็กำหนดไว้เกินขีดความสามารถของรัฐบาล (120,000 ล้านบาท แทนที่จะเป็น 110,000 ล้านบาท)²⁵ ทั้งเมื่อวิกฤตการณ์เงินคลังเกิดขึ้น รัฐบาลก็มีได้ ดำเนินการตัดทอนรายจ่ายและเร่งรัดหารายได้อย่างจริงจัง²⁶

อย่างไรก็ตาม ในที่สุดธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับซื้อพันธบัตรรัฐบาล ส่วนที่ขายไม่ออกในปีงบประมาณ 2524 แต่ได้มีการเร่งรัดให้รัฐบาลคืนเงินฝากแก่ ธนาคารฯ ทีละเล็กละน้อย ด้วยเหตุนี้เอง ดุลเงินนอกงบประมาณซึ่งเคยขาดดุลถึง 5,675.6 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2523 กลับเกินดุลถึง 13,711.0 และ 15,454.6 ล้านบาทในปี งบประมาณ 2524 และ 2525 ตามลำดับ (ดูตารางที่ 9)

3.4 ความถดถอยแห่งรายได้

ในขณะที่วิกฤตการณ์เงินคลังกำลังก่อตัวขึ้นในเมืองไทยในปี 2523 นั้น เป็นช่วงเวลาที่ระบบทุนนิยมแห่งโลกกำลังประสบภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจ ในขั้นแรก ความตกต่ำทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศมหาอำนาจทั้งหลายยังไม่สู้มีผลกระทบต่อ ระบบเศรษฐกิจไทยมากนัก แต่แล้วผลกระทบก็ปรากฏอย่างชัดเจนในปี 2524 เมื่อ อุปสงค์ในการเสนอซื้อสินค้าออกของไทยอยู่ในภาวะซบเซา และราคาสินค้าขึ้นปฏุมใน ตลาดโลกตกต่ำลง ด้วยเหตุนี้เอง ระบบเศรษฐกิจไทยจึงต้องเผชิญกับภาวะเศรษฐกิจ ถดถอยด้วย ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจดังกล่าวนี้ทำให้รัฐบาลไทยเริ่มมีปัญหาในการหา รายได้ รายได้จริงของรัฐบาลมีเพียงร้อยละ 92.1 ของประมาณการรายได้ในปีงบประมาณ 2524 และเหลือเพียงร้อยละ 81.2 ในปีงบประมาณ 2525 (ดูตารางที่ 5) และเมื่อพิจารณา เฉพาะรายได้จากภาษีอากร การณ์ก็ปรากฏว่าภาษีอากรที่จัดเก็บได้มีเพียงร้อยละ 93.4 ของ เบ้าหมายในปีงบประมาณ 2524 และลดลงเหลือร้อยละ 84.7 ของเบ้าหมายในปีงบประมาณ 2525 (ดูตารางที่ 6) เมื่อพิจารณารายได้จากภาษีอากรเป็นรายประเภท ในปี งบประมาณ 2524 (ดูตารางที่ 7 และ 8) เราพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

(1) หากไม่นับภาษีลักษณะอื่น (รายการที่ 6 ในตารางที่ 7 และ 8) ซึ่งมีความสำคัญน้อยในแง่ของรายได้รัฐบาล ภาษีเงินได้เป็นภาษีประเภทเดียวที่สามารถให้รายได้แก่รัฐบาลเกินกว่าเป้าหมาย โดยที่ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 108.5 และ 107.9 ของเป้าหมายลำดับ ในกรณีของภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้น ได้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการชำระภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับธุรกิจขนาดใหญ่จากเดิมปีละครั้งเป็นการชำระทุก 6 เดือน ซึ่งทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น

(2) ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจได้มีผลกระทบต่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีการขายทั่วไป (อันประกอบด้วยภาษีการค้าและอากรแสตมป์) และภาษีศุลกากรโดยชัดเจน ในกรณีของอากรขาออกนั้น ปรากฏว่าให้รายได้แก่รัฐบาลในบึงบประมาณ 2524 น้อยกว่าบึงบประมาณ 2523 เสียอีก (3,133 ล้านบาทเทียบกับ 3,485 ล้านบาท ดูตารางที่ 7) ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะได้มีการลดอัตราอากรยางส่งออกเพื่อกระตุ้นการส่งออก

(3) ในกรณีของภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือภาษีสรรพสามิตนั้น ปรากฏว่าสามารถจัดเก็บได้เพียงร้อยละ 86.9 ของเป้าหมายในบึงบประมาณ 2524* สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากผลิตภัณฑ์น้ำมันในเดือนมกราคม 2524 นอกจากนี้ การขึ้นอัตราภาษีสรรพสามิตที่จัดเก็บจากเบียร์และเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ในปี 2523 ได้ยังผลให้ปริมาณการขายเครื่องดื่มเหล่านี้ตกต่ำลงเป็นอันมาก ซึ่งมีผลกระทบต่อภาษีที่จัดเก็บได้อีกทอดหนึ่ง ผลกระทบดังกล่าวนี้สืบต่อมาในปี 2524

ปัญหาการหารายได้ของรัฐบาลไม่เป็นไปตามเป้าหมายได้เริ่มเกิดขึ้นในปลายปี 2523 (หรือไตรมาสที่หนึ่งของบึงบประมาณ 2524) จากการศึกษาข้อมูลระหว่างบึงบประมาณ 2520 — 2525 พบว่า ตามปกติรายได้จริงของรัฐบาลในไตรมาสแรกของบึงบประมาณต่าง ๆ นั้น มักจะตกประมาณร้อยละ 19 — 20 ของประมาณการรายได้ที่ตลอดปีเพิ่มเป็นร้อยละ 24 — 25 ร้อยละ 31 — 32 และร้อยละ 24 — 26 ในไตรมาสที่สอง ที่สาม และที่สี่ตามลำดับ แต่ในไตรมาสแรกของบึงบประมาณ 2524 นั้น ปรากฏว่า รัฐบาลหา

รายได้ได้เพียงร้อยละ 18.27 ของประมาณการรายได้ตลอดปี ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์ปกติเล็กน้อย ภาวะความถดถอยแห่งรายได้รัฐบาลทวีความรุนแรงมากขึ้นในไตรมาสที่สองของปีงบประมาณ 2524 เมื่อรายได้จริงของรัฐบาลมีเพียงร้อยละ 21.67 ของประมาณการรายได้ตลอดปี สภาวะการณ์ในไตรมาสที่สามและที่สี่ในปีเดียวกันนั้น ก็หากระเตื้องขึ้นแต่ประการใดไม่ (ดูตารางที่ 12)

ภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจยังคงปรากฏต่อมาในปี 2525 และได้สร้างปัญหา ภาวะตกต่ำด้านรายได้รัฐบาลอย่างมาก รายได้จริงของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2525 มีเพียง ร้อยละ 81.2 ของประมาณการรายได้เท่านั้น (ดูตารางที่ 5) และเมื่อคำนวณหาอัตราส่วน ระหว่างรายได้จริงของรัฐบาลในแต่ละไตรมาสกับประมาณการรายได้ตลอดปีงบประมาณ ก็พบว่าอัตราส่วนดังกล่าวนี้อยู่ในเกณฑ์ต่ำที่สุดนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2520 เป็นต้นมา (ดูตารางที่ 12) รายได้จริงของรัฐบาลจากการเก็บภาษีอากรในปีงบประมาณ 2525 นี้ มีเพียงร้อยละ 84.7 ของเป้าหมาย (ดูตารางที่ 6) เมื่อพิจารณาภาษีอากรเป็นรายประเภท ในปีงบประมาณ 2525 (ดูตารางที่ 7 และ 8) เราพบข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้ คือ

(1) ภาษีที่จัดเก็บได้ตามเป้าหมายในปีงบประมาณ 2525 ได้แก่ภาษีเงินได้ บุคคลธรรมดา (ซึ่งจัดเก็บได้ถึงร้อยละ 113 ของเป้าหมาย) อากรแสตมป์ (100.8% ของเป้าหมาย) และภาษีสลัษณะอนุญาต (128.5% ของเป้าหมาย) ในกรณีของภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดานั้น ในระหว่างปี 2525 ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการ จัดเก็บหลายประการ การเปลี่ยนแปลงบางอย่างก็ไม่ว่าจะมีผลทำให้รายได้จากภาษี ประเภทนี้เพิ่มขึ้นหรือลดลง ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอัตราภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดา พร้อมกับ การขยายชั้นเงินได้สุทธิที่ต้องเสียภาษีบางชั้น และลดลงในบางชั้น แต่ การเปลี่ยนแปลงบางอย่างก็มีผลในการทำให้รายได้จากภาษีประเภทนี้ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ดังเช่นการแก้ไขประมวลรัษฎากรเพื่อลดภาระภาษี ด้วยการเพิ่มอัตราการหักค่าลดหย่อน อย่างไรก็ตาม มีการเปลี่ยนแปลงมาตรการต่าง ๆ ซึ่งมีผลให้รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีเงิน

ได้บุคคลธรรมดาเพิ่มขึ้น มาตรการเหล่านี้ได้แก่การเพิ่มอัตราภาษีคอกเบี้ยจากเดิมซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ 10 ของดอกเบี้ยที่ได้รับเป็นร้อยละ 12.5 การเก็บภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ การกำหนดให้บุคคลธรรมดาที่มีเงินได้จากวิชาชีพอิสระต้องเสียภาษีปีละ 2 ครั้งเช่นเดียวกับนิติบุคคล และการนิรโทษกรรมผู้หลบเลี่ยงการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร สำหรับอากรแสตมป์นั้น เหตุที่รัฐบาลมีรายได้จากภาษีประเภทนี้ครบตามเป้าหมาย ก็เนื่องจากการเพิ่มอัตราอากรแสตมป์สำหรับตราสารประเภทเช็ค ตัวแลกเงิน และตั๋วสัญญาใช้เงิน จากฉบับละ 1 บาท เป็นฉบับละ 2 บาท ส่วนการเพิ่มขึ้นของภาษีลักษณะอนุญาตินั้นเป็นผลจากค่าใบอนุญาตการประมูลสุรา และค่าใบอนุญาตการพนันเป็นสำคัญ

(2) ภาวะชนเขาทางการค้ามีผลกระทบโดยตรงต่อการจัดเก็บภาษีการค้า และภาษี โภคภัณฑ์ภายในอย่างเห็นได้ชัด

(3) ภาษีศุลกากรจัดเก็บได้เพียงร้อยละ 67.3 ของเป้าหมายในบึงบประมาณ 2525 รายได้รวมจากภาษีศุลกากรในบึงบประมาณนี้ต่ำกว่าระดับที่เคยจัดเก็บได้ในบึงบประมาณ 2523 และ 2524 เสียอีก การลดอากรขาออกสำหรับยางส่งออกได้มีผลให้รายได้จากอากรขาออกของรัฐบาลลดลงอย่างชัดเจน ส่วนอากรขาเข้านั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีทั้งในทางเพิ่มขึ้นและลดลง แต่ผลกระทบที่สำคัญเกิดจากการลดค่าเงินบาทในเดือนกรกฎาคม 2524 ซึ่งทำให้การนำสินค้าเข้าชะลอตัว ผลที่ตามมาคือ รัฐบาลจัดเก็บอากรขาเข้าและภาษีการค้าได้น้อยลง ผลกระทบดังกล่าวนี้ได้สืบต่อมาถึงปี 2525

ภาวะถดถอยแห่งรายได้รัฐบาลดังกล่าวนี้ ทำให้รายได้จริงของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 19.2 และร้อยละ 2.9 ในบึงบประมาณ 2524 และ 2525 ตามลำดับ ในขณะที่รายได้จากภาษีอากรเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 16.5 และร้อยละ 4.6 ในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงให้เห็นว่าภาวะรายได้ตกต่ำในบึงบประมาณ 2525 ร้ายแรงกว่าบึงบประมาณ 2524 เป็นอันมาก สภาวะการดังกล่าวนี้ทำให้การดำเนินการแก้ไขวิกฤติการณ์เงินคลังซึ่งก่อตัวมาแต่ปี 2523 เป็นไปด้วยความลำบากอย่างยิ่ง

3.5 มาตรการในการแก้ปัญหาของรัฐบาล

คงได้กล่าวแล้วว่า การใช้จ่ายอย่างเกินตัวของรัฐบาลนับเป็นสาเหตุพื้นฐานที่ทำให้เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลัง กระนั้นก็ตาม งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2524 ยังคงจัดทำขึ้นบนพื้นฐานของหลักการเดียวกัน งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 18.6 ซึ่งนับว่ายังอยู่ในเกณฑ์สูง ทั้งนี้ เราจึงอาจกล่าวได้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 นั้นเป็นผลพวงของนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มภายใต้การบริหารของตัวแทนจากพรรคกิจสังคม อันประกอบด้วยนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ และนายอำนาจ วิรวรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม เมื่อพรรคกิจสังคมจำต้องออกจากรัฐบาลเปรม 1 ในเดือนมีนาคม 2524 และมีการจัดตั้งรัฐบาลเปรม 2 ขึ้นโดยมีนายสมหมาย ชุนตระกูล ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และนายไพจิตร เอื้อทวีกุลเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการ ใจหมายของนโยบายการคลังก็แปรเปลี่ยนไปชนิดหน้ามือเป็นหลังมือ ทั้งที่ท่ามกลางสองได้เปิดเผยในเวลาต่อมาว่า เมื่อเข้ากุมบังเหียนทางการคลังในเดือนมีนาคม 2524 นั้น วิกฤติการณ์เงินคงคลังกำลังอยู่ในขั้นร้ายแรงแล้ว เอกสารภายในธนาคารแห่งประเทศไทยระบุว่า ยอดเงินคงคลังเมื่อวันที่ 8 มกราคม 2524 เหลืออยู่เพียง 533.1 ล้านบาท นายไพจิตร เอื้อทวีกุลเองได้เปิดเผยว่า เมื่อตนเข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังนั้นเงินคงคลังเหลืออยู่เพียง 925 ล้านบาท (*ไทยรัฐ* ฉบับวันที่ 4 มิถุนายน 2525) ด้วยเหตุนี้เอง จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังจากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด

นโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดปรากฏในมาตรการ 2 ประเภท คือ

มาตรการประการที่หนึ่ง ได้แก่ การนำเสนอของงบประมาณแผ่นดินแบบเจียมเนื้อเจียมตัว โดยพยายามชะลอการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในปีงบประมาณ 2525 งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 15.0 เทียบกับร้อยละ 28.3 และ

18.6 ในปีงบประมาณ 2523 และ 2524 ตามลำดับ การวัดเข้มข้มมีมากยิ่งขึ้นไปอีกในปีงบประมาณ 2526 และ 2527 เมื่อปรากฏว่างบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 9.9 และร้อยละ 8.5 ตามลำดับ

มาตรการประเภทที่สอง ได้แก่ มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปี ในปีงบประมาณ 2524 รัฐบาลได้ใช้มาตรการประเภทนี้รวม 2 ครั้ง ครั้งแรกในเดือนมีนาคม และครั้งที่สองในเดือนพฤษภาคม 2524 โดยหวังว่าจะสามารถลดรายจ่ายได้ประมาณ 3,000 ล้านบาท สาธารณชนของมาตรการดังกล่าวนี้ก็คือ

(1) ลดรายจ่ายของงานและโครงการที่มีความสำคัญต่ำกว่าลง ให้ได้วงเงินร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายหมวดต่างๆ ของหน่วยงานนั้น ยกเว้นรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภค งบชำระหนี้ และรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ

(2) ระงับการกันเงินไว้จ่ายเหลือมปีที่ไม่มีข้อผูกพัน

(3) ระงับรายจ่ายพิเศษโดยใช้เงินกงคลัง

(4) ห้ามโอนหรือนำเงินเหลือจ่ายไปใช้ในหมวดอื่น

มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปีได้นำมาใช้อีกครั้งหนึ่งในปีงบประมาณ 2525 เพื่อตัดทอนงบประมาณรายจ่ายลงประมาณ 4,000 ล้านบาท ตามมติคณะรัฐมนตรีในเดือนมีนาคม 2525 มาตรการดังกล่าวนี้ได้แก่

(1) ให้ระงับการเบิกจ่ายงบประมาณและตัดเงินคืนส่งคลังสำหรับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้ขยายเวลาการเบิกจ่ายเกินกว่า 3 ปี นับแต่ปี 2521 หรือก่อนหน้านั้น

(2) ให้ระงับการเบิกจ่ายงบประมาณสำหรับโครงการที่ได้ขอกันเงินไว้จ่ายเหลือมปี และไม่สามารถเซ็นสัญญาก่อนนี้ผูกพันได้ภายในเดือนมีนาคม 2525

(3) ให้ทุกส่วนราชการประหยัดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำ โดยเฉพาะรายจ่ายหมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ รวมทั้งรายจ่ายในหมวดเงิน

อุตสาหกรรมและหมวดอื่น ๆ โดยเฉพาะรายจ่ายซึ่งเบิกจ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย และค่าวัสดุ ให้ประหยัดค่าใช้จ่ายลงไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณที่ได้รับ การประหยัดอาจไม่ต้องถึงร้อยละ 5 ในแต่ละหมวด แต่เมื่อรวมทั้ง 3 หมวดแล้วจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 5

(4) ไม่อนุมัติให้มีการโอนเงินงบประมาณเหลือจ่ายจากหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ และหมวดค่าจ้างชั่วคราวไปใช้จ่ายในหมวดอื่น

(5) ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณเทบทวนตัดทอนรายจ่ายปี 2525 ตามโครงการหรือตามแผนพัฒนาฯ โดยพิจารณาถึงความสามารถในการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องค่าก่อสร้างและการจัดซื้อครุภัณฑ์

(6) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดแต่ละกระทรวงพิจารณาทบทวนตัดทอนงบประมาณรายจ่ายที่ไม่มีความจำเป็น หรือตัดทอนโครงการที่มีความสำคัญในลำดับต่ำ โดยคำนึงถึงผลที่มีต่อเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจของส่วนรวม

นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนนโยบายการคลัง จากนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัด และการใช้มาตรการประหยัดรายจ่ายกลางปีงบประมาณแล้ว รัฐบาลก็ยังตระหนักดีว่า ลำพังแต่การชะลอกระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังอาจไม่เพียงพอที่จะฟื้นฟูฐานะแห่งเงินคลังให้มั่นคงแข็งแรงดังปางก่อน จึงได้เร่งรัดการหารายได้เพื่อเพิ่มพูนกระแสการนำเงินส่งคลัง ทั้งนี้ด้วยการขยายฐานภาษีอากร ดังเช่นการจัดเก็บภาษีจากการขายอสังหาริมทรัพย์ การขึ้นอัตราภาษีตั้งกรณีภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร และการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บภาษีอากร แต่การเร่งรัดหารายได้กลับไม่ประสบผลสำเร็จ ทั้งนี้เนื่องจากภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจได้ก่อให้เกิดภาวะถดถอยแห่งรายได้รัฐบาล

ตารางที่ 3

งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2522-2525
(ล้านบาท)

| ประเภทของรายรับ | 2522 | 2523 | 2524 | 2525 |
|---|--------|---------|---------|---------|
| 1. รายได้ | | | | |
| 1.1 ภาษีอากร | 62,958 | 75,778 | 102,684 | 118,566 |
| 1.2 การขายสิ่งของและบริการ | 2,037 | 2,230 | 2,808 | 3,245 |
| 1.3 ทรัพย์สิน | 3,635 | 4,102 | 5,153 | 6,828 |
| 1.4 รายได้อื่น | 3,025 | 2,790 | 4,605 | 4,530 |
| 1.5 ปรับปรุงการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม | 345 | 3,100 | 4,750 | 6,833 |
| รายไ้รวม | 72,000 | 88,000 | 120,000 | 140,000 |
| 2. เงินกู้ภายในประเทศ | | | | |
| 2.1 ธนาคารแห่งประเทศไทย | 7,600 | 8,000 | 5,600 | 7,200 |
| 2.2 ธนาคารออมสิน | 2,500 | 3,200 | 3,200 | 4,200 |
| 2.3 ธนาคารพาณิชย์และเอกชนอื่น | 6,600 | 6,300 | 7,200 | 7,600 |
| เงินกู้รวม | 16,700 | 17,500 | 16,000 | 19,000 |
| 3. เงินกงคลัง | 3,300 | 3,500 | 4,000 | 2,000 |
| 4. รายรับรวม | 92,000 | 109,000 | 140,000 | 161,000 |

ที่มา สำนักงานงบประมาณ

หมายเหตุ ข้อมูลในตารางนี้เป็นงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ไม่รวม
งบประมาณเพิ่มเติมกลางปี

ตารางที่ 4

ประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริงของรัฐบาล
ปีงบประมาณ 2520-2525
(ล้านบาท)

| ปีงบประมาณ | ประมาณการ รายจ่าย (1) | รายจ่าย จริง (2) | รายจ่ายจริงคิดเป็น ร้อยละของงบประมาณ การรายจ่าย (%) |
|------------|-----------------------------|------------------------|--|
| 2520 | 68,790.0 | 65,528.3 | 95.26 |
| 2521 | 81,000.0 | 78,481.1 | 96.89 |
| 2522 | 92,000.0 | 91,841.3 | 99.83 |
| 2523 | 114,556.5 | 111,201.0 | 97.07 |
| 2524 | 140,000.0 | 133,990.9 | 95.28 |
| 2525 | 161,000.0 | 133,940.3 | 83.19 |

ที่มา สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2523 รวมงบประมาณรายจ่ายกลางปี จำนวน 5,556.5 ล้านบาท แต่ไม่รวมงบประมาณรายจ่ายตามโครงการสร้างงานในชนบทในตุลาคมถึงปี 2523 ซึ่งนำเงินคงคลังออกมาใช้ 3,500 ล้านบาท

ตารางที่ 5
ประมาณการรายได้และรายได้จริงของรัฐบาลไทย
ปีงบประมาณ 2520-2525
(ล้านบาท)

| ปีงบประมาณ | ประมาณการ รายได้ (1) | รายได้ จริง (2) | อัตราส่วนระหว่างรายได้ จริงกับประมาณการ รายได้ (3) = (2) + (1) |
|------------|----------------------------|-----------------------|---|
| 2520 | 50,372 | 62,158 | 103.5 |
| 2521 | 62,000 | 62,143 | 100.2 |
| 2522 | 72,000 | 75,090 | 104.3 |
| 2523 | 92,680 | 92,690 | 100.0 |
| 2524 | 120,000 | 110,486 | 92.1 |
| 2525 | 140,000 | 113,654 | 81.2 |

ที่มา สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 6
ประมาณการรายได้จากภาษีอากรและภาษีอากรที่หักเก็บได้จริง
ปีงบประมาณ 2520-2525
(ล้านบาท)

| ปีงบประมาณ | ประมาณการรายได้ จากภาษีอากร (1) | รายได้จริงจาก ภาษีอากร (2) | อัตราส่วนระหว่างรายได้ จริงกับประมาณการรายได้ จากภาษีอากร (3) = (2) + (1) |
|------------|---------------------------------------|----------------------------------|--|
| 2520 | 46,132 | 44,892 | 96.9 |
| 2521 | 49,902 | 54,549 | 109.3 |
| 2522 | 62,958 | 66,669 | 106.2 |
| 2523 | 75,778 | 82,336 | 108.7 |
| 2524 | 102,684 | 95,928 | 93.4 |
| 2525 | 118,566 | 100,393 | 84.7 |

ที่มา สำนักงานประมาณ

ตารางที่ 7

ประมาณการและรายได้จริงจากภาษีอากรประเภทต่าง ๆ ปีงบประมาณ 2520-2525
(ล้านบาท)

| | 2520 | | 2521 | | 2522 | | 2523 | | 2524 | | 2525 | |
|----------------------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| | ประมาณการ | รายได้จริง | ประมาณการ | รายได้จริง | ประมาณการ | รายได้จริง | ประมาณการ | รายได้จริง | ประมาณการ | รายได้จริง | ประมาณการ | รายได้จริง |
| 1. ภาษีทางตรง | 10,270 | 8,244 | 9,400 | 11,411 | 12,600 | 13,853 | 15,760 | 16,872 | 20,090 | 21,721 | 24,980 | 24,518 |
| 1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | 4,000 | 3,636 | 4,300 | 5,043 | 5,900 | 6,114 | 7,200 | 7,200 | 7,900 | 8,571 | 10,070 | 11,378 |
| 1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล | 4,500 | 4,608 | 5,100 | 6,369 | 6,700 | 7,739 | 8,560 | 9,672 | 12,190 | 13,151 | 14,910 | 13,140 |
| 2. ภาษีการขายทั่วไป | 10,527 | 11,286 | 13,245 | 13,603 | 16,165 | 15,325 | 18,265 | 18,082 | 22,110 | 21,512 | 26,040 | 22,527 |
| 2.1 ภาษีก้าว | 10,300 | 11,021 | 13,000 | 13,212 | 15,830 | 14,844 | 17,715 | 17,582 | 21,480 | 20,955 | 25,410 | 21,892 |
| 2.2 ภาษีการค้า | 227 | 265 | 245 | 391 | 335 | 481 | 550 | 500 | 630 | 558 | 630 | 635 |
| 3. ภาษีการขายเฉพาะ | 10,185 | 11,121 | 12,580 | 13,246 | 16,250 | 17,861 | 19,238 | 23,905 | 30,717 | 26,856 | 34,320 | 30,380 |
| 3.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | 9,420 | 9,747 | 11,266 | 11,024 | 14,070 | 14,657 | 16,794 | 19,691 | 26,892 | 23,382 | 29,901 | 26,920 |
| 3.2 ภาษีทรัพย์สิน | 765 | 1,374 | 1,314 | 2,222 | 2,180 | 3,204 | 3,444 | 4,214 | 4,425 | 3,474 | 4,419 | 3,460 |
| 4. ภาษีศุลกากร | 11,860 | 13,843 | 14,300 | 15,860 | 17,492 | 19,326 | 22,050 | 22,559 | 28,500 | 24,884 | 32,200 | 21,672 |
| 4.1 ภาษีขาออก | 1,100 | 1,717 | 1,300 | 1,758 | 1,860 | 2,744 | 2,520 | 3,485 | 4,000 | 3,133 | 4,700 | 1,780 |
| 4.2 ภาษีขาเข้า | 10,760 | 11,926 | 13,000 | 14,098 | 15,630 | 18,570 | 19,530 | 19,074 | 24,500 | 21,751 | 27,500 | 19,882 |
| 4.3 ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ | - | - | - | 4 | 12 | 12 | - | - | - | - | - | - |
| 5. ภาษีสถิติและอนุภาค | 522 | 390 | 370 | 426 | 443 | 517 | 473 | 913 | 1,263 | 780 | 1,008 | 1,295 |
| 6. ภาษีสถิติอื่น ๆ | 2,768 | 8 | 7 | 2 | 8 | 8 | 2 | 7 | 4 | 174 | 18 | 1 |
| ภาษีอากรรวม | 46,132 | 44,692 | 49,902 | 54,549 | 62,958 | 66,889 | 75,778 | 82,339 | 102,684 | 95,928 | 118,566 | 100,393 |

ที่มา สำนักงบประมาณ

๓
ตารางที่ ๘

อัตราส่วนระหว่างรายได้จริงกับประมาณการรายได้จากภาษีอากรประเภทต่างๆ
ปีงบประมาณ ๒๕๒๐-๒๕๒๕
(๕)

| ประเภทของภาษีอากร | ๒๕๒๐ | ๒๕๒๑ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ |
|------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| ๑. ภาษีทางตรง | 80.3 | 121.4 | 109.9 | 107.1 | 108.1 | 98.1 |
| 1.1 ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา | 90.9 | 117.3 | 103.6 | 100.0 | 108.6 | 113.0 |
| 1.2 ภาษีเงินได้นิติบุคคล | 102.4 | 124.9 | 115.5 | 113.1 | 107.9 | 88.1 |
| ๒. ภาษีการขายทั่วไป | 107.2 | 102.7 | 94.8 | 99.0 | 97.3 | 86.5 |
| 2.1 ภาษีการค้า | 107.0 | 101.6 | 93.8 | 99.2 | 97.6 | 86.1 |
| 2.2 อากรแสตมป์ | 116.7 | 159.6 | 143.6 | 90.9 | 88.6 | 100.8 |
| ๓. ภาษีการขายเฉพาะ | 109.2 | 105.3 | 109.9 | 124.2 | 87.4 | 88.5 |
| 3.1 ภาษีโทภักดิ์ภายใน | 103.5 | 97.8 | 104.2 | 124.7 | 86.9 | 90.0 |
| 3.2 ภาษีทรัพย์สินากรธรรมชาติ | 179.6 | 169.1 | 147.0 | 122.4 | 78.5 | 78.3 |
| ๔. ภาษีศุลกากร | 115.0 | 110.9 | 110.5 | 102.3 | 37.3 | 67.3 |
| 4.1 อากรขาออก | 156.1 | 135.2 | 148.3 | 138.3 | 78.3 | 38.1 |
| 4.2 อากรขาเข้า | 110.8 | 108.4 | 118.8 | 97.7 | 88.8 | 72.3 |
| 4.3 ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ | - | - | 100.0 | - | - | - |
| ๕. ภาษีสถักหระอนุญาติ | 74.7 | 115.1 | 116.7 | 193.0 | 61.8 | 128.5 |
| ๖. ภาษีสถักหระอื่น ๆ | 0.3 | 28.6 | 100.0 | 350.0 | 4,350.0 | 5.6 |
| ภาษีอากรรวม | 96.9 | 109.3 | 106.2 | 108.7 | 93.4 | 84.7 |

ที่มา: คำนวณจากตารางที่ ๗

ตารางที่ ๑
ฐานะทางการเงินของรัฐบาลไทย
ปีงบประมาณ ๒๕๒๖-๒๕๒๗
(ล้านบาท)

| รายการ | ๒๕๒๒ | ๒๕๒๓ | ๒๕๒๔ | ๒๕๒๕ |
|-------------------------------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| ๑. การรับ-จ่ายเงินสด | | | | |
| ๑.๑ รายได้ | 75,319.9 | 92,482.3 | 110,874.6 | 113,800.5 |
| ๑.๒ รายจ่าย | 89,757.0 | 110,305.8 | 137,780.0 | 155,810.7 |
| ๒. ส่วนขาดดุล | | | | |
| ๒.๑ ดุลเงินในงบประมาณ | -14,437.1 | -17,822.7 | -27,406.3 | -42,010.2 |
| ๒.๒ ดุลเงินนอกงบประมาณ | 1,430.1 | -5,675.6 | 13,711.0 | 15,454.6 |
| ๒.๓ ดุลเงินสด | -13,007.0 | -23,498.3 | -13,695.3 | -26,555.6 |
| ๓. การปกเษยการขาดดุล | | | | |
| ๓.๑ เงินกู้ | 13,428.8 | 17,499.9 | 14,682.2 | 26,421.9 |
| ๓.๒ เงินคงคลัง | -421.8 | 5,998.4 | -986.9 | 133.7 |
| เงินคงคลังเมื่อต้นปีงบประมาณ | 12,735.9 | 6,737.6 | 7,724.4 | 7,590.7 |

ที่มา กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ตารางที่ 10
ปริมาณเงินคงคลังคงเหลือสะสมเดือนต่าง ๆ
ปี 2520-2525

| ปี | เงินคงคลังคงเหลือเมื่อสิ้นเดือน | | | |
|------|---------------------------------|----------|---------|---------|
| | มีนาคม | มิถุนายน | กันยายน | ธันวาคม |
| 2520 | 5,394* | 6,269* | 11,540 | 2,570 |
| 2521 | 5,082* | 4,964* | 12,765 | 3,536 |
| 2522 | 4,750* | 4,289* | 13,009 | 2,543 |
| 2523 | 5,373 | 4,071 | 6,394 | 3,353 |
| 2524 | 4,539 | 4,182 | 8,008 | 3,214* |
| 2525 | 5,897* | 8,082* | 8,143* | 3,763* |

- หมายเหตุ 1. สถิติที่ไม่มีเครื่องหมายดอกจันกำกับ เก็บรวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจรายเดือน และ รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ของธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับต่าง ๆ
2. สถิติที่มีเครื่องหมายดอกจัน (*) กำกับ ประมาณการจากข้อมูลเงินคงคลังคงเหลือ และ ข้อมูลการใช้เงินคงคลังแต่ละเดือน ซึ่งปรากฏใน รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคาร แห่งประเทศไทย ฉบับต่าง ๆ

ตารางที่ 11
ประมาณการรายได้ตลอดปีงบประมาณและรายได้จริงในแต่ละไตรมาส
ปีงบประมาณ 2520-2525
(ล้านบาท)

| ปีงบประมาณ | ประมาณการรายได้ตลอดปีงบประมาณ | รายได้จริง | | | |
|------------|-------------------------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| | | ไตรมาสที่หนึ่ง | ไตรมาสที่สอง | ไตรมาสที่สาม | ไตรมาสที่สี่ |
| 2520 | 50,372 | 9,666 | 12,315 | 16,325 | 13,414 |
| 2521 | 62,000 | 11,911 | 15,254 | 19,985 | 14,843 |
| 2522 | 72,000 | 14,975 | 18,526 | 22,433 | 19,076 |
| 2523 | 92,680 | 18,640 | 22,359 | 28,926 | 22,222 |
| 2524 | 120,000 | 21,921 | 26,003 | 35,379 | 27,028 |
| 2525 | 140,000 | 23,436 | 26,394 | 33,964 | 30,015 |

- หมายเหตุ 1. ข้อมูลประมาณการรายได้จากสำนักงานงบประมาณ
2. ข้อมูลรายได้จริงรวบรวมจากรายงานเศรษฐกิจรายเดือน ของธนาคารแห่งประเทศไทย

ตารางที่ 12

อัตราส่วนระหว่างรายได้อิงของรัฐบาลในแต่ละไตรมาส
กับประมาณการรายได้ตลอดปีงบประมาณ
ปีงบประมาณ 2520-2525

(%)

| ปีงบประมาณ | ไตรมาสที่หนึ่ง | ไตรมาสที่สอง | ไตรมาสที่สาม | ไตรมาสที่สี่ |
|------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| 2520 | 19.17 | 24.45 | 32.41 | 26.63 |
| 2521 | 19.21 | 24.60 | 32.23 | 23.94 |
| 2522 | 20.80 | 25.73 | 31.16 | 26.49 |
| 2523 | 20.11 | 24.12 | 31.21 | 23.98 |
| 2524 | 18.74 | 21.67 | 29.48 | 22.52 |
| 2525 | 16.74 | 18.85 | 24.26 | 21.44 |

ที่มา จำนวนจากตารางที่ 12

ตารางที่ 13

ฐานเงินคงคลังเปรียบเทียบกับข้อผูกพันประเภทเงินนอกงบประมาณ
และเงินกู้ไว้เบิกเหลื่อมปี ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2519-2521
(ล้านบาท)

| วันสิ้นปีงบประมาณ | เงินคงคลัง | ข้อผูกพันในการจ่ายเงิน | | |
|-------------------|------------|------------------------|-----------------------------|--------|
| | | เงินนอกงบประมาณ | เงินกู้ไว้เบิก เหลื่อมปี | รวม |
| 2519 | 9,120 | 13,092 | 12,547 | 25,639 |
| 2520 | 11,226 | 13,740 | 13,415 | 27,155 |
| 2521 | 12,215 | 14,320 | 15,195 | 29,515 |

ที่มา พันต์ สิมะเสถียร (2525 ก : 10) อ้างถึงแหล่งข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง

4. บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 - 2525

วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 - 2525 มีสาเหตุพื้นฐานมาจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มของรัฐบาลเปรม 1 ทั้งๆ ที่งบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2523 ซึ่งนำเสนอโดยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2522 ถึง 18.48% (109,000 ล้านบาท เทียบกับ 92,000 ล้านบาท) และทั้งๆ ที่มีเหตุที่จะทำให้เงินคลังร่อยหรอ เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีจำนวน 5,556.5 ล้านบาทได้จัดสรรไปใช้ปรับปรุงเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการและลูกจ้าง โดยมีได้ระบุถึงแหล่งที่มาของเงิน ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ได้ใช้เงินคลังชำระคืนคอกเบี้ยเงินสะสมแก่ข้าราชการจำนวน 1,300 ล้านบาท เหตุการณ์เหล่านี้ได้เกิดขึ้นก่อนที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ จะเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในเดือนมีนาคม 2523 ซึ่งจะมีผลให้เงินคลังร่อยหรอลงถึง 6,856.5 ล้านบาทอยู่แล้ว แต่รัฐบาลเปรม 1 ก็ยังหักหาญนำเงินคลังจำนวน 3,500 ล้านบาทมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 ซึ่งมีส่วนซ้ำเติมฐานะแห่งเงินคลังอย่างสำคัญ นโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มยังคงปรากฏต่อมาในงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2524 โดยที่ผู้บริหารนโยบายการคลังในรัฐบาลเปรม 1 มิได้ตระหนักแม้แต่น้อยว่าหายนะภัยกำลังเกิดขึ้นแก่คลังแผ่นดิน ภาวะเศรษฐกิจถดถอยในขอบเขตทั่วโลกกำลังบีบคานเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจไทยและเป็นเหตุให้รัฐบาลไม่สามารถหารายได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ในงบประมาณ 2524 โดยที่สถานการณ์ได้เลวร้ายลงไปอีกในงบประมาณ 2525 เมื่อภาวะตกต่ำทางเศรษฐกิจทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น สภาวะความถดถอยแห่งรายได้รัฐบาลได้มีส่วนสำคัญในการซ้ำเติมให้วิกฤติการณ์เงินคลังซึ่งก่อตัวขึ้นในปี 2523 เลวร้ายลงไปอีก อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่มมาเป็นนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดประกอบกับการเร่งรัดหารายได้ของรัฐบาลมีส่วนช่วยให้ฐานะแห่งเงินคลังกระเตื้องขึ้น แต่เหนือสิ่งอื่นใด ภาวะฟื้นตัวทางเศรษฐกิจซึ่งเริ่มตั้งแต่กลางปี 2525 นับเป็นปัจจัยสำคัญที่ผ่อนคลายวิกฤติการณ์เงินคลังในครั้งนี้

วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 — 2525 ได้ให้บทเรียนอะไรแก่เราบ้าง? บทเรียนที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อย 6 ประการ คือ

ประการแรก วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 — 2525 มีสาเหตุพื้นฐานจากการใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจะต้องระมัดระวังมิให้ค่าใช้จ่ายอย่างเกินตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเบิกจ่ายเงินจากคลังโดยมิได้สรรหาเงินมาเติมใส่คลัง ไม่เพียงแต่จะทำให้เงินคลังร่อยหรอลงเท่านั้น หากว่ายังมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย

ประการที่สอง รัฐบาลจะต้องหลีกเลี่ยงการบรรจุรายการจรรยาที่ต้องใช้เงินจำนวนมากในงบประมาณกลางปี เพราะพฤติกรรมดังกล่าวนี้จะมีผลกระทบต่อแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลและสถานการณ์ทางการคลังอย่างสำคัญ หากจะมีการเพิ่มเติมงบประมาณกลางปีจำนวนมาก รัฐบาลจะต้องพิจารณาสถานการณ์ต่างๆ อย่างรอบคอบด้วยความระมัดระวังมากเป็นพิเศษ ประสบการณ์ที่ผ่านมาได้บ่งชี้ให้เห็นว่า โครงการที่รัฐบาลผลักดันเพื่อของบประมาณรายจ่ายกลางปีนั้นมักจะเป็นโครงการระดับนโยบายที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ด้วยเหตุนี้เอง การของบประมาณกลางปีในกรณีเหล่านี้จึงมักจะได้พิจารณาสถานการณ์ทางการคลังอย่างรอบคอบและขาดความรอบคอบเท่าที่ควร เพราะมุ่งแต่ผลักดันให้มีการใช้งบประมาณกลางปีเป็นสำคัญ นอกจากนี้ กฎหมายการคลังก็มีบทบัญญัติที่มีความยืดหยุ่นอย่างมากสำหรับการของบประมาณกลางปีอันเป็นเหตุให้รัฐบาลสามารถนำเงินคลังไปใช้จ่าย โดยไม่มีสถาบันอื่นใดที่จะถ่วงดุลการใช้จ่ายของรัฐบาลได้

ประการที่สาม การดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในอนาคตมีอาจหลีกเลี่ยงการพิจารณาสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจของระบบทุนนิยมแห่งโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรัฐบาลต้องการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจในลักษณะที่มีการปรับเปลี่ยนมาตรการทางนโยบาย (discretionary policy) รัฐบาลก็ต้องมีความสามารถในการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทาง

เศรษฐกิจต่างๆ ด้วยความแม่นยำ มิฉะนั้นการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจดังกล่าวนี้อาจเป็นไปด้วยความผิดพลาดได้โดยง่าย ทั้งนี้เพราะเหตุว่าระบบเศรษฐกิจไทยเป็นระบบเศรษฐกิจแบบเปิดที่ไม่เพียงแต่ขนาดของการเปิดประเทศจะอยู่ในระดับสูง และมีแนวโน้มสูงขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังต้องพึ่งพาประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอีกด้วย (วิจิตรศรี ฤทธิ์พันธุ์ 2523) เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในศูนย์กลางของระบบทุนนิยมแห่งโลก การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้ก็สามารถส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยได้โดยง่าย ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อโลกของระบบทุนนิยมประสบภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในระหว่างปี 2523—2525 ความตกต่ำทางเศรษฐกิจในประเทศมหาอำนาจเหล่านี้ไม่เพียงแต่จะชักนำให้เกิดภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจในระบบเศรษฐกิจไทยเท่านั้น หากทว่ายังก่อให้เกิดภาวะถดถอยแก่รายได้รัฐบาลไทยอีกด้วย และภาวะถดถอยของรายได้รัฐบาลดังกล่าวนี้เองนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ซ้ำเติมวิกฤตการณ์เงินคลังให้เลวร้ายลง

ประการที่สี่ ระบบเงินคลังของไทยเป็นระบบซึ่งมิได้จำแนกเงินในงบประมาณอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลออกจากเงินนอกงบประมาณอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินจึงผสมปนเปกันไป โดยที่ไม่สามารถทราบได้โดยทันทีว่าเงินที่เบิกจ่ายนั้นเป็นเงินส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลหรือไม่ และรัฐบาลได้ใช้จ่ายเงินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลไปจนหมดสิ้นแล้วหรือไม่ ผลเสียที่ตามมาก็คือ ผู้บริหารนโยบายการคลังไม่สามารถทราบโดยทันทีว่า ในขณะที่ขณะใดนั้นมีเงินคลังส่วนที่เป็นของแผ่นดินเหลืออยู่มากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้เอง การกำหนดนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงอาจกระทำไปโดยที่ไม่ทราบฐานะทางการคลังที่แท้จริงของรัฐบาล ซึ่งอาจสร้างปัญหาวิกฤตการณ์เงินคลังได้โดยง่าย จากข้อมูลต่างๆ ที่ประมวลได้ เราพบว่าเงินคลังเมื่อสิ้นเดือนธันวาคม 2523 เหลืออยู่แล้ว 3,353 ล้านบาท (ดูตารางที่ 10) ในขณะที่เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทย ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ มีถึง 11,000 ล้านบาท แสดงให้เห็นว่า เงินคลังที่เหลืออยู่นั้นมีไม่เพียงพอที่จะชำระคืนเงินฝากอันมิใช่กรรมสิทธิ์ของรัฐบาล การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลเกินกว่าเงินในงบประมาณที่มี

อยู่ในคลังแผ่นดินนั้นใช้ว่าจะเพิ่งเกิดขึ้นในปี 2523 หากแต่ได้มีมานานแล้ว (*ประพันธ์
บรรณาค 2504 : 27 - 28 : หนังสื สิมะเสถียร 2525 ก : 10*) พฤติกรรมทางการคลังตั้ง
กล่าวนี้มีผลเสมือนหนึ่งการกู้ยืมเงินของผู้อื่นมาใช้จ่าย โดยที่รัฐบาลไม่ต้องจ่ายดอกเบี้ยแต่
ประการใดบรรดาเงินนอกงบประมาณที่มีผู้ฝากไว้กับคลังจังหวัด/อำเภอต่างๆ นั้น ได้
ช่วยเกื้อกูลให้คลังจังหวัด/อำเภอเหล่านั้นมีสภาพคล่อง โดยไม่ต้องขย่ายเงินจากกรม
บัญชีกลางในส่วนกลางมากนัก ในอดีตที่เป็นมา แม้ว่ารัฐบาลจะได้ใช้จ่ายเงินเกินกว่า
เงินในงบประมาณที่มีอยู่ในคลังแผ่นดิน แต่ก็ไม่ปรากฏว่าได้สร้างปัญหาเงินคลังอย่าง
ร้ายแรงดังเช่นที่เกิดขึ้นในปี 2523 ทั้งนี้เพราะเหตุว่า กระแสการเบิกจ่ายเงินจากคลังมิได้
เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติ อีกทั้งการนำเงินส่งคลังก็เป็นไปตามปกติ แต่วิกฤติการณ์เงินคลัง
2523—2525 เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างสวนทาง มีหน้าซ้ำภาวะ
ถดถอยทางเศรษฐกิจยังได้ซ้ำเติมการหารายได้ของรัฐบาลอีกด้วย กระนั้นก็ตาม การที่
ระบบบัญชีเงินคลังมิได้แยกแยะเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณออกจากกัน
ย่อมทำให้การดำเนินนโยบายการคลังมีโอกาสเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ หากไม่
ต้องการให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอยในข้อที่ว่า รัฐบาลมีโอกาสจ่ายคืนนอกงบประมาณเมื่อถูก
ทวงถามดังเช่นที่ธนาคารแห่งประเทศไทยขอถอนเงินฝากออกจากคลังแผ่นดินตลอด
ช่วงเวลาระหว่างปี 2523 — 2525 แต่รัฐบาลมีปัญหาสภาพคล่องทางการคลังจนมีอาจชำระ
คืนได้นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูประบบบัญชีเงินคลัง โดยแยกเงินในงบประมาณ
กับเงินนอกงบประมาณออกจากกันให้เป็นสัดส่วน มิฉะนั้นแล้ว รัฐบาลจะไม่สามารถ
ทราบได้ว่า เงินที่รัฐบาลเบิกไปใช้จ่ายนั้นเป็นเงินส่วนที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลเอง
หรือเป็นเงินที่ผู้อื่นฝากไว้กับคลังแผ่นดิน

ประการที่ห้า วิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 — 2525 ที่เกิดขึ้นนี้ สาเหตุ
สำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีช่วงโหว่ในกฎหมายการคลัง รัฐบาลได้ออกพระราชกำหนด
อนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 (*ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 97 ตอนที่ 66
วันที่ 25 เมษายน 2523*) เพื่อนำเงินคลังไปใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดู

แล้งปี 2523 จำนวน 3,500 ล้านบาท โดยอ้างว่า “...เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ...” จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อนได้ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 บทบัญญัติดังกล่าวนี้ก็คือ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งมีบทบัญญัติว่า

“มาตรา 6 ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 7 มาตรา 8 และมาตรา 12 การส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอให้กระทำได้แต่เฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ...”

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ พระราชกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2528 มิได้อ้างอิงอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่อ้างอิงอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งตามข้อเท็จจริงกฎหมายเงินคงคลังของไทยมิได้ให้อำนาจรัฐบาลในการนำเงินคงคลังไปใช้ด้วยการออกพระราชกำหนด หากจะออกพระราชกำหนดเพื่อนำเงินคงคลังไปใช้จ่าย จะต้องออกตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ พระราชกำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 มิได้อ้างอิง “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เพราะมติให้จ่ายเงินไปก่อนจักต้องเป็นมติของรัฐสภา (มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491) แต่การตราพระราชกำหนดนั้นไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการตราพระราชกำหนดให้รัฐบาลจ่ายไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 เพื่อนำเงินคงคลังไปใช้จ่ายนั้นเป็นการกระทำโดยพลการและมิได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา ทั้งยังมีข้อกังขาด้วยว่า การกระทำดังกล่าวนี้ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือไม่ แต่ข้อที่แน่ชัดก็คือ รัฐบาลเปรม 1 แสดงเจตนาชัดเจนอย่างชัดเจนที่จะนำเงินคงคลังไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอความ

เห็นชอบจากรัฐสภา มิฉะนั้นแล้วคงจะใช้การตราพระราชบัญญัติโดยอาศัย “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” จากรัฐสภาอย่างตรงไปตรงมา ดังที่รัฐบาลในอดีตได้ปฏิบัติ³⁷ พฤติกรรมของรัฐบาลเปรม 1 ดังกล่าวนี้นี้ แสดงให้เห็นถึงช่องโหว่แห่งกฎหมายการคลัง ระบบการคลังที่มีประสิทธิภาพจึงต้องเป็นระบบที่กระบวนการเบิกจ่ายเงินจากคลังไม่ปล่อยให้รัฐบาลสามารถนำเงินคลังออกมาใช้โดยพลการ แต่กฎหมายการคลังที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังตามอำนาจนี้ใจได้ด้วยการตราพระราชกำหนด ตามมาตรา 6 และด้วยการอาศัยอำนาจตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 ดังนั้นจึงควรอุดช่องโหว่เหล่านี้ มิฉะนั้นประวัติศาสตร์อาจซ้ำรอยอีกครั้งได้ การแก้ไขกฎหมายการคลังในประเด็นดังกล่าวนี้ จำต้องยึดถือหลักการที่ว่า การเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินจำต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และหากจะมีข้อยกเว้นเพื่อให้ระบบการคลังมีความยืดหยุ่น ข้อยกเว้นเหล่านี้จำต้องมีกระบวนการถ่วงดุลโดยไม่ปล่อยให้รัฐบาลสามารถนำเงินคลังออกไปใช้โดยพลการ

ประการที่หก กฎหมายการคลังซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันได้เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถเบิกจ่ายเงินจากคลังได้ โดยมีจำกัดแสวงหาเงินมาเติมใส่คลัง การใช้มติให้จ่ายเงินไปก่อนและการตราพระราชกำหนดที่ออกตามความในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เพื่อเบิกจ่ายเงินจากคลังตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเงินคลัง พ.ศ. 2491 ก็ดี และการใช้อำนาจตามมาตรา 7 แห่งกฎหมายเดียวกัน เพื่อเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายก็ดีกฎหมายมิได้กำหนดเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะต้องหาเงินมาเติมใส่คลัง เพียงแต่มีเงื่อนไขว่า รัฐบาลจะต้องตั้งรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมหรือพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณประจำปีต่อไป แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า การนำเงินคลังไปใช้จ่ายตามพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 และ พ.ศ. 2521 และพระราชกำหนดอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2523 นั้น ไม่ปรากฏว่า รัฐบาลได้ตั้งรายจ่ายชดใช้ในบึงงบประมาณถัดมาแต่ประการใด นับเป็นการปฏิบัติผิด

กฎหมายโดยไม่ถูกต้องโทษ ทั้งนี้ การนำเงินกงคลังไปใช้จ่ายโดยอาศัยมติ ให้จ่ายเงินไปก่อนและการตราพระราชกำหนดตามความในมาตรา 6 ก็คือ และการเบิกจ่ายเงินจากคลังแผ่นดินก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติเงินกงคลัง พ.ศ. 2491 ก็คือ มีลักษณะเสมือนหนึ่งเงินกงคลังมาใช้ หากไม่มีการสรรหาเงินมาชดใช้เงินยืมเหล่านี้เงินกงคลังย่อมร่อยหรอลงจนถึงขั้นวิกฤติได้ ทั้งนี้ จึงควรแก้กฎหมายให้มีบทบัญญัติว่า การนำเงินกงคลังไปใช้จ่ายก็ต้องแสวงหารายรับจากแหล่งต่างๆ มาชดใช้เสมอ.

เชิงอรรถ

1. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2495
2. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 69 ตอนที่ 25 ลงวันที่ 15 เมษายน 2496
3. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 86 ตอนที่ 76 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2512
4. ตามความในมาตรา 4 และ 5 แห่งพระราชบัญญัติเงินกงคลัง พ.ศ. 2491 เงินที่นำส่งคลังแผ่นดินจะต้องนำเข้าบัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 1 แต่ในการเบิกจ่ายเงินจากคลังนั้น จะต้องเบิกจ่ายจากบัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 2 เท่านั้น ทั้งนี้โดยโอนเงินจากบัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 1 เข้าบัญชีที่ 2 กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ บัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรายรับ ส่วนบัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีรายจ่าย
5. ในจังหวัดที่ไม่มีสาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ คลังจังหวัดจะต้องถือเงินสดไว้สำหรับการประกอบธุรกรรมประจำวัน แต่ในจังหวัดที่มีสาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทยตั้งอยู่ อันได้แก่สงขลา ขอนแก่น และลำปาง คลังจังหวัดทั้งสามได้เบิกบัญชีเงินฝาก ณ สาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยถือเงินสดไว้เพียงเท่าที่จำเป็น ส่วนที่เกินความจำเป็นต้องนำเข้าบัญชีเงินฝากคลังกล่าวนี้ และทุกสิ้นวันทำการ จะมีกาโอนเงินฝากของคลังจังหวัด ณ สาขาภาคของธนาคารแห่งประเทศไทยเข้าบัญชีเงินกงคลังบัญชีที่ 1 ณ ส่วนกลาง เพื่อให้เงินฝากของคลังจังหวัดทั้งสามเท่ากับศูนย์ ทั้งนี้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงการคลังกับธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 เป็นต้นมา

6. ตามพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. 2501 ธนบัตรที่นำออกใช้ก็ต้องมีสินทรัพย์เป็นทุนสำรองหนุนหลังเช่นกัน สินทรัพย์เหล่านี้ ได้แก่ ทองคำ เงินสดและหลักทรัพย์ต่างประเทศใบสำคัญสิทธิพิเศษฯ หลักทรัพย์รัฐบาลไทย และค้ำเงินในประเทศ
7. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 96 ตอนที่ 220 ฉบับพิเศษ วันที่ 30 ธันวาคม 2522
8. **ราชกิจจานุเบกษา** เล่มที่ 97 ตอนที่ 66 วันที่ 25 เมษายน 2523
9. อัตราเงินเพื่อคำนวณจากดัชนีราคาผู้บริโภค (ปี 2519=100) เท่ากับ 9.9% ในปี 2522 เพิ่มขึ้นเป็น 19.7% ในปี 2523
10. ข้อมูลการรับ-จ่ายเงินสด และฐานะการคลังของรัฐบาลตามที่ปรากฏในตารางที่ 9 เป็นข้อมูลจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ซึ่งไม่ตรงกับข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย ในขณะที่ *รายงานเศรษฐกิจและการเงิน* รายงานว่า ยอดเงินสดของรัฐบาลขาดดุล 21,780.4 และ 17,647.7 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2523 และ 2524 ตามลำดับ (*รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2523 : ภาคผนวก 25; รายงานเศรษฐกิจและการเงิน 2524 : ภาคผนวก 25*) เทียบกับ 23,498.3 และ 13,696.3 ล้านบาท ตามข้อมูลของกรมบัญชีกลาง (ดูตารางที่ 9) ทำนองเดียวกัน ข้อมูลเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณตามที่ปรากฏในตารางที่ 9 ก็ไม่ตรงกับตารางที่ 10 ทั้งนี้เนื่องจากมาจากแหล่งข้อมูลต่างกัน โดยที่ไม่ทราบแน่ชัดว่านิยามของเงินคงคลังที่ใช้จะแตกต่างกันหรือไม่
11. ข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทยให้ตัวเลขแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2522 และ 2523 เท่ากับ 13,009 และ 6,394 ล้านบาทตามลำดับ (ดูตารางที่ 10)
12. หนังสือของนายอนุช ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ธปท. ว. 1478/2523 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2523
13. หากรวมเงินคงคลังที่นำมาใช้จ่ายในโครงการสร้างงานในชนบทในฤดูแล้งปี 2523 อีก 3,500 ล้านบาท งบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2523 มียอดสูงถึง 118,056.6 ในกรณีนี้ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ 18.6 ซึ่งก็ยังไม่อยู่ในเกณฑ์สูง
14. บันทึกเรื่อง “การแปลงหนี้เงินฝากเป็นพันธบัตร” หน่วยการคลัง ฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2524
15. หนังสือของนายอนุช ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ธปท. ว. 1757/2523 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2523
16. *วันทนา เสงสกุล (2527 : 110)* ชี้ให้เห็นว่า เงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2520 ร้อยละ 84.1 เป็นเงินฝากในบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่หนึ่ง ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย ร้อยละ 13.6 เป็น

เงินสดในคลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ และร้อยละ 2.3 เป็นเหรียญกษาปณ์และธนบัตรระหว่างทาง องค์ประกอบของเงินคงคลังได้แปรเปลี่ยนไปในระหว่างปีงบประมาณ 2523 – 2525 ทั้งนี้ปรากฏว่า ความสำคัญของเงินฝากในส่วนกลางในองค์ประกอบของเงินคงคลังได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 65.6 ของเงินคงคลังเมื่อสิ้นปีงบประมาณ 2525 ในขณะที่เงินสด ณ คลังจังหวัด/อำเภอต่าง ๆ มีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.3

17. ผู้เขียนไม่ทราบเหตุผลของการกำหนดธนาคารให้รักษายอดเงินฝากที่คลังจังหวัดในอัตราร้อยละ 140 แต่เป็นเรื่องที่ได้ยึดปฏิบัติมาเป็นเวลานาน
18. บันทึกการประชุมเรื่อง “การดำรงเงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังจังหวัด” ระหว่างผู้แทนกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง กับผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2523 ณ ห้องประชุมใหญ่ธนาคารแห่งประเทศไทย
19. บันทึกที่ 1386/2523 ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2523 ซึ่งผู้อำนวยการฝ่ายการธนาคารและผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการ มีถึงผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (สายงานที่ 1)
20. หนังสือธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ ธปท. นว./231/2524 ลงวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2524
21. หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค. 0507/13075 ลงวันที่ 21 เมษายน 2524 ซึ่งนายชาญชัย ลีถาวร ปลัดกระทรวงการคลัง มีถึงนายอนุกล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
22. หนังสือธนาคารแห่งประเทศไทยที่ ธปท. นว. 611/2524 ลงวันที่ 8 มิถุนายน 2524
23. หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค. 0507/2413 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2524 ซึ่งนายชาญชัย ลีถาวร ปลัดกระทรวงการคลัง มีถึงนายอนุกล ประจวบเหมาะ ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย
24. บันทึกเรื่อง “การแปลงหนี้เงินฝากของธนาคารแห่งประเทศไทยที่คลังฯ ในส่วนภูมิภาคและ วิธีการคุมยอด” ส่วนวิเคราะห์การธนาคาร ฝ่ายการธนาคาร ธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 31 กรกฎาคม 2524
25. คณะกรรมการเฉพาะกิจอันประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย ได้มีมติว่า งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2524 ควรจะอยู่ในระดับ 133,000 ล้านบาท โดยมีประมาณการรายได้ 110,000 ล้านบาท แต่ผู้รับผิดชอบนโยบายการคลังในรัฐบาลเปรม 1 เขียววงเงินงบประมาณรายจ่ายเป็น 140,000 ล้านบาท โดยมีประมาณการรายได้ 120,000 ล้านบาท
26. บันทึกเรื่อง “การแปลงหนี้เงินฝากเป็นพันธบัตร” ของหน่วยการคลัง ฝ่ายวิชาการ ธนาคารแห่งประเทศไทย ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2524

27. รัฐบาล ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ขอ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” จากรัฐสภา เพื่อนำเงินคงคลังจำนวน 2,500 ล้านบาทนำไปใช้จ่ายในโครงการการผันเงินสู่ชนบทด้วยการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2518 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ ได้ขอ “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” จากรัฐสภา เพื่อนำเงินคงคลังจำนวน 1,600 ล้านบาทไปใช้จ่ายเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนและฟื้นฟูเศรษฐกิจของชนบทในท้องถิ่นที่ประสบภาวะฝนแล้งและการทำนาในฤดูการผลิต 2520/2521 ไม่ได้ผล ด้วยการตราพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินไปพลางก่อน พ.ศ. 2521

บรรณานุกรม

- กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี กองประมวลสถิติพยากรณ์ สถิติพยากรณ์รายปีประเทศไทย บรรพที่ 21
พ.ศ. 2482-2487
- กระทรวงการคลัง กรมบัญชีกลาง ที่ระลึกครบรอบ 50 ปีกรมบัญชีกลาง เจริญสินการพิมพ์ 2508
กาหลง (นามแฝง) “งานด้านการคลังของคลังจังหวัด” วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 18 ฉบับที่ 3
(มิถุนายน 2521) หน้า 9-18
- กาหลง (นามแฝง) “งานด้านการเงินของคลังจังหวัด” วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 18 ฉบับที่ 4
(สิงหาคม 2521) หน้า 49-65
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม วิเคราะห์โครงการผันเงินในเชิงเศรษฐศาสตร์การเมือง สมาคมเศรษฐศาสตร์
ธรรมศาสตร์ 2518
- จิระ ประทีป “การบริหารงบประมาณในระดับจังหวัด : การวิเคราะห์เชิงการบริหารการพัฒนา” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2524
- ชาลินี นิธินันท์ “การควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์
มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2516
- ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ฉบับเดือนต่างๆ
- ธนาคารแห่งประเทศไทย รายงานเศรษฐกิจและการเงิน ฉบับปีต่างๆ
- นพดล อัมกระจำจ “การนำเงินรายได้แผ่นดินและเงินอื่นส่งคลังโดยธนาคาร” สรรพากรสาส์น ปีที่
28 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2524) หน้า 65-73
- นภพร เรื่องสกุล “เงินคลัง การขาดดุลเงินสด และการกู้ยืมจากธนาคารกลาง” วิทยาสารเกษตร-
ศาสตร์ ปีที่ 4 เล่มที่ 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2526) หน้า 12-22
- บตี จุดเนานนท์ “เงินประจำงวด : เครื่องมือการบริหารงบประมาณ” สำนักงบประมาณ 20 ปี
บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด 2522
- บุญเลิศ พงษ์มั่งกลสาม นโยบายการคลังว่าด้วยรายรับของรัฐ สำนักพิมพ์บรรณกิจ 2523
- ประพันธ์ บุณนาค การคลัง ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 2 โรงพิมพ์เจริญสิน 2504 ตีพิมพ์ครั้งแรกปี 2503

- ประพนธ์ บุณนาค “ความพอดีแห่งปริมาณเงินคงคลัง” *วารสารกรมบัญชีกลาง* ปีที่ 4 เล่มที่ 6 (พฤศจิกายน 2506) หน้า 27-30
- ประยูร รุ่งพัฒน์ “การลงทุนในตั๋วเงินคลัง” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 13 เล่มที่ 3 (มีนาคม 2516) หน้า 38-52
- ประหยัค กงตาล (รวบรวมและเรียบเรียง) *ประมวลกฎหมายและระเบียบงานคลัง* โรงพิมพ์อักษรสาร การพิมพ์ 2526
- ปวย อิงภากรณ์ *บันทึกคำบรรยายการคลัง* บริษัท ประมวลมิตร จำกัด 2498
- ปวย อิงภากรณ์ และประพนธ์ บุณนาค (รวบรวม) *ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการคลัง* บริษัทประมวล-มิตร จำกัด 2498
- ปวย อิงภากรณ์ และสุภาพ ยศสุนทร *เศรษฐกิจแห่งประเทศไทย ฉบับพิมพ์ครั้งที่สาม* บริษัท ประมวลมิตร จำกัด 2504
- พนัส สิมะเสถียร “การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย” งานวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2521
- พนัส สิมะเสถียร (2523 ก) “การบริหารเงินคงคลังของประเทศไทย : บทนำ” *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 1 เล่มที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2523) หน้า 22-34
- พนัส สิมะเสถียร (2523 ข) “การบริหารค้ำรายรับ : เงินในงบประมาณ” *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 1 เล่มที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2523) หน้า 11-21
- พนัส สิมะเสถียร (2524 ก) “การบริหารค้ำรายจ่าย : เงินในงบประมาณ” *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 2 เล่มที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2524) หน้า 17-27
- พนัส สิมะเสถียร (2524 ข) “การบริหารหนี้สาธารณะ” *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 2 เล่มที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2524) หน้า 22-51
- พนัส สิมะเสถียร (2524 ค) “การบริหารเงินนอกงบประมาณ” *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 2 เล่มที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2524) หน้า 7-15
- พนัส สิมะเสถียร (2525 ก) “การบริหารเงินคงคลัง : เงินสด” *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2525) หน้า 4-11

- พนัส สิมะเสถียร (2525 ข) “การบริหารเงินคลังของประเทศไทย : สรุปและข้อเสนอแนะ”
สรรพากรศาสตร์ ปีที่ 27 ฉบับที่ 5 (กันยายน-ตุลาคม 2523) หน้า 47-53 ทีพิมพ์
 เข้าใน *วารสารการบริหารการเงินทหาร* ปีที่ 3 เล่มที่ 1 (มกราคม-เมษายน 2525)
 หน้า 12-20
- ไพศาล ชัยมงคล การบริหารงานคลังรัฐบาล (เฉพาะการงบประมาณแผ่นดิน) เทพนมิตรการพิมพ์
 2513
- ไพศาล ชัยมงคล *งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ* สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช 2517
- มารวย ผดุงสิทธิ์ “การใช้ตัวแบบเพื่อช่วยในการตัดสินใจเกี่ยวกับจำนวนเงินสกลในมือที่คลังจังหวัด”
วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 19 ฉบับที่ 2 (เมษายน 2522) หน้า 9-21
- วสันต์ ธีรานุรักษ์ *รวมกฎหมายการคลัง : ระเบียบและวิธีปฏิบัติ* สำนักพิมพ์ธีรานุสรณ์ 2526
- วันทนา เสงสกุล “การโอนเงินของธนาคารพาณิชย์” *รายงานเศรษฐกิจรายเดือน* (มีนาคม 2524)
 หน้า 51-67
- วันทนา เสงสกุล “เงินคลังของไทย” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 2
 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2527) หน้า 95-110
- สำนักงบประมาณ *งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณต่าง ๆ*
- สำนักงบประมาณ *เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ฉบับปีงบประมาณต่าง ๆ*
- หงษ์ทอง (นามแฝง) “เงินขายบิล” *วารสารกรมบัญชีกลาง* ปีที่ 19 ฉบับที่ 5 (ตุลาคม 2522)
 หน้า 51-56
- วันทนา เสงสกุล “เงินคลังของไทย” *วารสารเศรษฐศาสตร์ธรรมศาสตร์* ปีที่ 2 ฉบับที่ 2
 (มิถุนายน 2527) หน้า 95-110
- เวียงชัย จันทร์เจริญ *ประมวลระเบียบการคลัง พ.ศ. 2520* อมรการพิมพ์ 2520
- รอยพิมพ์ เรื่องประจักษ์รัฐ “เงินคลังของไทย (ในสมัยรัชกาลที่ 5-7)” *วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์*
 มหาวิทยาลัยมหาวชิราวุธธรรมศาสตร์ 2519
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ “ระบบเศรษฐกิจไทย : วิฤติการณ์แห่งโครงสร้างและวิฤติการณ์แห่ง
 เส้นทางการพัฒนาเศรษฐกิจ” *วารสารธรรมศาสตร์* ปีที่ 9 เล่มที่ 3 (มกราคม-
 มีนาคม 2523)
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ “เงินคลังเหลือ 925 ล้านบาท : ผลงานของบุญชูหรือของใคร” *มติชน*
 ฉบับวันจันทร์ที่ 14 มิถุนายน 2525

- รังสรรค์ ณะพรพันธ์ “วิกฤติการเงินคลองคลัง 2523-2525 : สายสวาทยังไม่สิ้น?” *มติชนสุดสัปดาห์*
ฉบับวันที่ 26 มิถุนายน - 2 กรกฎาคม 2526
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์ “การปฏิรูปเงินคลัง : บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคลัง 2523 - 2525”
มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 10-16 กรกฎาคม 2526
- รังสรรค์ ณะพรพันธ์ “ช่องโหว่ของกฎหมายการคลัง : บทเรียนจากวิกฤติการณ์เงินคลัง
2523-2525 *นิตยสารไทยแลนด์* ฉบับวันที่ 15-21 กรกฎาคม 2526
- ศุภชัย พิเศษฐานิช “เงินคลัง” *วารสารกรมบัญชีกลาง* ปีที่ 17 เล่ม 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์
2519 หน้า 37-40
- ศุภชัย พิเศษฐานิช “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” *วารสารกรมบัญชีกลาง* ปีที่ 19 เล่ม 5 (ตุลาคม 2521)
หน้า 9-15
- สรพัทธ์ ถิลกโสมณ “การจ่ายเงินคลัง ตามโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ”
วารสารกรมบัญชีกลาง ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 (กุมภาพันธ์ 2521) หน้า 43-48