



- ภาวะเงินเฟ้อของประเทศ
- การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รภ
08
7,333241
2532

รายงานคณะกรรมการการคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน

บุญชู โรจนเสถียร

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961122176

- ภาวะเงินเฟ้อของประเทศ
- การปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รายงานของคณะกรรมการการคลัง
การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร

บุญชู โรจนเสถียร
ประธานคณะกรรมการ

คำปรารภ

เอกสารฉบับนี้ เป็นการรวมเอารายงานการประชุมพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อของประเทศ และการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าไว้เป็นรูปเล่ม ทั้งนี้เพราะเห็นว่าข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน รวมทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ล้วนมีประโยชน์ต่อการแก้ไขภาวะเงินเฟ้อที่กำลังเผชิญอยู่ และชี้ให้เห็นข้อบกพร่องวิธีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินในปัจจุบัน พร้อมได้เสนอแนวทางปรับปรุงแก้ไขวิธีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณประจำปี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดพิมพ์รายงานการประชุมของคณะกรรมการ ก็ด้วยความปรารถนาที่จะให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาติดตามภาวะของบ้านเมือง โดยเฉพาะในหมู่นักการเมือง นักบริหาร นักวิชาการ และนักการศึกษา



บุญชู โรจนเสถียร

สารบัญ

หน้า

รายงานการประชุมพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อของประเทศ

๑

๑. สภาพปัญหาเงินเฟ้อและผลกระทบต่อประชาชน
๒. สาเหตุของปัญหา
๓. คำชี้แจงของฝ่ายรัฐบาลต่อปัญหาเงินเฟ้อ
๔. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

๑

๓

๔

๖

รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒

และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

๑๓

๑. ขั้นตอนและวิธีการ
๒. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการฯ
 - ๒.๑ การจัดทำและการเสนองบประมาณ
 - ๒.๒ การติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

๑๓

๑๔

๑๔

๑๙

รายงานการประชุมพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับภาวะเงินเฟ้อของประเทศ คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

ในช่วงปลายเดือนตุลาคมถึงต้นเดือนพฤศจิกายน ได้เริ่มมีการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก ทั้งในหมู่นักวิชาการ นักการเมืองและนักหนังสือพิมพ์ ว่า ภาวะราคาสินค้าได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นสัญญาณว่า เรากำลังเผชิญกับภาวะเงินเฟ้อ ทางคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน จึงได้ตกลงให้มีการประชุมพิจารณาเรื่องภาวะเงินเฟ้อของประเทศ โดยได้เชิญผู้แทนจากกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุม ซึ่งแจ้ง ปรีกษาหารหรือ รวม ๔ ครั้ง ในเดือนพฤศจิกายน ถึงเดือนธันวาคม ๒๕๓๒ ผู้นำชี้แจงประกอบด้วย

- | | |
|------------------------|---|
| ๑. นายสุบิน ปิ่นขยัน | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ |
| ๒. นายบรรหาร ศิลปอาชา | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม |
| ๓. นายมนตรี พงษ์พานิช | รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม |
| ๔. นายอรรถ ธรรมโน | ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง |
| ๕. นายสมชัย ฤชุพันธ์ | รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง |
| ๖. นายพิเชษฐ เศรษฐวงศ์ | รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ |
| ๗. นายสุพัฒน์ ต้องศิริ | ผู้อำนวยการกองระดับราคา |
| ๘. นายโลวัจ เปี่ยมวิไล | เศรษฐกร ๖ |
| ๙. นายวิจิตร ชูพินิจ | ผู้ช่วยผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๑๐. นายศิริ การเจริญดี | ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการธนาคารแห่งประเทศไทย |
| ๑๑. นายจเร จุฑารัตนกุล | อธิบดีกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์ |

คณะกรรมการการคลังฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานวิชาการของคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วย นายวิฑูยากร เชียงกุล และนายสุรชัย ณ ป้อมเพชร รวบรวมคำชี้แจงปรีกษาหารหรือและสรุปผลการพิจารณาภาวะเงินเฟ้อของประเทศรายงานต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยแบ่งเป็น ๔ หัวข้อ ดังต่อไปนี้ คือ

๑. สภาพปัญหาเงินเฟ้อและผลกระทบต่อประชาชน
๒. สาเหตุของปัญหาเงินเฟ้อ
๓. คำชี้แจงของฝ่ายรัฐบาลต่อปัญหาเงินเฟ้อ
๔. ข้อเสนอแนะและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

๑. สภาพปัญหาเงินเฟ้อและผลกระทบต่อประชาชน

เงินเฟ้อ หมายถึง การที่สินค้าโดยทั่วไป มีราคาสูงขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งโดยทั่วไปถือว่า ถ้าหากสูงกว่าปีละ ๓% ก็ถือว่าเงินเฟ้อแล้ว เงินเฟ้อนี้ไม่ได้เกี่ยวกับเรื่องปริมาณเงินจับจ่ายใช้สอยในตลาดเท่านั้น แต่เกี่ยวกับการที่เราผลิตสินค้า (รวมทั้งการสั่งเข้า) ได้ไม่เพียงพอกับความต้องการซื้อของประชาชนที่เพิ่มขึ้นด้วย คำว่าเงินเฟ้อ จึงใช้ในความหมายที่ว่า ราคาสินค้าเพิ่มขึ้นในอัตราสูง ซึ่งเป็นผลกระทบต่อผู้บริโภค ผู้ผลิต ผู้ส่งออก ลำพังปริมาณเงินมากอย่างเดียวไม่ใช่ปัญหาอยู่ที่รายได้ของประชาชน และความสามารถในการหาสินค้าและ

บริการ มาสนองตอบความต้องการ ดังนั้นปริมาณเงินมากจะก่อความเดือดร้อนต่อประชาชน เมื่อราคาสินค้าจำเป็นเพิ่มสูงกว่ารายได้ ทำให้รายได้สุทธิลดลง

อัตราเงินเฟ้อโดยทั่วไป ดูจากการเปลี่ยนแปลงของดัชนีราคาผู้บริโภค ซึ่งเป็นตัวเลขที่ใช้วัดการเปลี่ยนแปลงของราคาขายปลีก โดยเฉลี่ยของสินค้าและบริการ ที่ครอบครัวซื้อมากินมาใช้เป็นประจำ ตัวเลขนี้ได้มาจากการที่กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์ รวบรวมจากการสืบถามราคาสินค้าและบริการ ประมาณสองร้อยกว่ารายการ ในตลาดต่าง ๆ แล้ว นำมาคำนวณโดยถ่วงน้ำหนัก ตามสัดส่วนของลักษณะการบริโภคของประชาชน ซึ่งผลการคำนวณจะออกมาเป็น “ดัชนีราคาผู้บริโภค” ปกติจะวัดเทียบดัชนีราคาเดือนต่อเดือน เพื่อให้เห็นว่าราคาสินค้า โดยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากเดือนก่อนที่เปอร์เซ็นต์ ถ้าคิดเป็นรายปี ก็ใช้วิธีเอาตัวเลขแต่ละเดือน มารวมกันหาร ๑๒ เช่นปี ๒๕๓๒ ดชนีราคาผู้บริโภคเฉลี่ยตลอดทั้งปี เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว ๕.๔% เทียบกับเฉลี่ยทั้งปี ๒๕๓๑ ซึ่งเพิ่มจากปี ๒๕๓๐ เพิ่ม ๓.๘% จึงทำให้มีการวิจารณ์กันว่าเงินเฟ้อ

ตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภค คิดจากปีฐาน ๒๕๑๙ เป็นการคิดแบบถ่วงเฉลี่ยสินค้าสองร้อยกว่ารายการ และเฉลี่ยทั่วประเทศ รวมทั้งเป็นการคำนวณโดยถ่วงน้ำหนักตามลักษณะการบริโภคของประชาชน ว่ามีสัดส่วนของสินค้าหมวดต่าง ๆ อย่างไร ซึ่งตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภคที่คิดคำนวณออกมา ปรากฏว่าต่ำกว่าสภาพราคาสินค้าจำเป็นสำหรับคนกรุงเทพฯ และหัวเมืองใหญ่ ๆ เพราะสินค้าจำเป็น ประเภทอาหารหลายอย่างในตลาดกรุงเทพฯ เพิ่มมากกว่า ๑๐% ขึ้นไป โดยเฉพาะอาหารประเภทเนื้อสัตว์ ไข่นอกจากนี้ราคาที่ดิน ซึ่งเกิดการเก็งกำไรกันมากก็ได้พุ่งพรวดถึง ๑๐๐-๒๐๐% ในช่วงปีเดียว ทั้งราคาวัสดุก่อสร้างก็เพิ่มขึ้นด้วย ทำให้ราคาบ้าน ค่าเช่าบ้านขยับตัวไปตามกัน ส่วนสินค้าไม่จำเป็นหลายอย่าง ราคาคงที่หรือเพิ่มในอัตราต่ำ เมื่อนำมาคำนวณถ่วงเฉลี่ยกันเป็นดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไป จึงได้ตัวเลขไม่ค่อยสูง

ตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภค บางหมวดต่ำอย่างสังเกตเห็นได้ เช่น ดัชนีราคาผู้บริโภค หมวดเคหสถานในรอบ ๑๐ เดือนแรกเพิ่ม ๓.๓% ที่เป็นเช่นนี้เข้าใจว่าเพราะคนคำนวณตัวเลขใช้วิธีสำรวจค่าเช่าบ้าน เพียงสามร้อยกว่าหลังในกรุงเทพฯ และพื้นที่กว่าหลังในภูมิภาค จึงได้ตัวเลขค่อนข้างต่ำกว่าสภาพเป็นจริง สรุปแล้วตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภค จึงเป็นเพียงไม้บรรทัดวัดอัตราเงินเฟ้อ หรืออัตราการเพิ่มขึ้นของค่าครองชีพอย่างคร่าว ๆ เท่านั้น แต่แนวโน้มที่ว่า ดัชนีราคาผู้บริโภคปี ๒๕๓๓ จะเพิ่มจาก ๕.๔% ในปี ๒๕๓๒ เป็นราว ๖% ในปี ๒๕๓๓ ก็เป็นแนวโน้มที่น่าห่วงใย

ในระบบเศรษฐกิจที่มีอัตราการเจริญเติบโตสูง มักจะผลักดันให้สินค้าต่าง ๆ มีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย อัตราเงินเฟ้อไม่ใช่ปัญหาในตัวของมันเอง หากราคาสินค้าสูงขึ้น ผู้ผลิตและผู้ค้ามักจะสามารถผลักภาระขึ้นราคาต่อไปให้ผู้บริโภคส่วนประชาชนทั่วไป หากมีรายได้เพิ่มขึ้น ในอัตราที่สูงกว่า หรือใกล้เคียงกันกับอัตราเงินเฟ้อก็คงจะไม่เดือดร้อน แต่จะเกิดปัญหาคือ คนที่มีรายได้คงเดิม หรือเพิ่มขึ้นน้อยกว่าอัตราเงินเฟ้อ โดยเฉพาะคนที่มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย เช่น คนงาน เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพรายย่อย เพราะหมายความว่าเงินรายได้ของเขาจะซื้อสินค้าและบริการได้น้อยลงกว่าเดิม พูดย่าง ๆ ก็คือเขาจะจนลงนั่นเอง

ปัญหาเงินเฟ้อจึงเป็นปัญหาหนัก สำหรับประชาชนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อยและไม่สามารถผลักภาระได้ โดยเฉพาะคนที่อยู่ในเมือง ซึ่งค่าครองชีพ เช่น อาหารสูงกว่าในชนบท เพราะรายได้ของเขาน้อยแทบ

ไม่พอกินอยู่แล้ว เมื่อข้าวของโดยเฉพาะอาหารมีราคาแพงขึ้น ก็ทำให้เขาซื้ออาหารกินได้น้อยลงไปอีก เพราะคนมีรายได้น้อยต้องใช้เงินซื้ออาหารและปัจจัย ๔ เป็นสัดส่วนสูง เมื่อเทียบกับรายได้ เช่น อาจจะใช้ซื้ออาหารถึง ๕๐% ของรายได้ ขณะที่คนรวยมีรายได้สูง อาจจะใช้ซื้ออาหารเพียง ๑๐-๓๐% ของรายได้ของเขาเท่านั้น ดังนั้น การที่สินค้าประเภทอาหารมีราคาสูงขึ้นจึงกระทบคนมีรายได้น้อยค่อนข้างหนัก และค่าใช้จ่ายด้านอาหารมีน้ำหนักเป็นสัดส่วนสูง

การที่ผู้นำฝ่ายรัฐบาลบางคน กล่าวว่า เงินเฟ้อ ๕% ไม่น่าถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ เพราะเศรษฐกิจโต ๑๐% เรื่องนี้ต้องเข้าใจว่า การเติบโตของเศรษฐกิจอัตรา ๑๐% นั้น ไม่ได้กระจายไปถึงมือคนส่วนใหญ่แต่อย่างใด แต่ได้เฉพาะกับคนส่วนน้อยเท่านั้น พุดง่าย ๆ ก็คือ ไม่ใช่ทุกคนส่วนใหญ่จะมีรายได้เพิ่มขึ้น ๑๐% เพราะถ้าทุกคนได้เพิ่ม ๑๐% จริง ๆ เงินเฟ้อ ๕% ก็พอรับได้ แต่จริง ๆ ไม่ใช่เช่นนั้น คือทุกคนไม่ได้มีรายได้เพิ่ม ๑๐% บางคนได้มากกว่า ๑๐% บางคนได้น้อยกว่า ๑๐% บางคนไม่ได้เพิ่มเลย และสินค้าที่เป็นปัจจัยหลัก ๆ ที่ประชาชนต้องซื้อหาส่วนใหญ่แล้ว ราคาเพิ่มสูงกว่า ๕% ในรอบปี ตัวเลข ๕.๔% เป็นตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภคทั่วไปและตัวเฉลี่ยทั้งปี ถ้าเทียบปีชนปี ตัวเลขจะอยู่ราว ๗% ซึ่งตัวเลขนี้ ก็ยังเป็นตัวแบบตัวเฉลี่ยจากสินค้ากว่าสองร้อยรายการเช่นกัน ผลกระทบของเงินเฟ้อ หรือผลกระทบที่คิดจากสินค้าราคาสูง เท่าที่ประชาชนส่วนใหญ่ที่มีรายได้น้อย จะต้องได้รับนั้น จึงคงจะสูงมากกว่าสถิติตัวเลขของทางการ นอกจากนี้แล้ว ถ้าหากเราปล่อยให้อัตราเงินเฟ้อ ยังคงเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็จะมีผลกระทบต่อผู้ผลิต ผู้ส่งออก ทำให้ต้นทุนสินค้าส่งออกของเราสูงขึ้นแข่งขันกับผู้ส่งออกรายอื่น ๆ ได้ยากลำบากกว่าก่อน ถ้าการส่งออกเติบโตช้าลง เศรษฐกิจทั้งระบบก็จะโตช้าลงด้วย เพราะเศรษฐกิจปัจจุบันของเราพึ่งการส่งออกค่อนข้างมาก

๒. สาเหตุของปัญหา

ปัญหาเงินเฟ้อ ของแพง ในภาวะปัจจุบัน เกิดจากหลายสาเหตุประกอบกันแต่ส่วนใหญ่เกิดจากอุปสงค์คือ มากกว่าแรงกดดันจากอุปทาน เพราะราคาน้ำมันก็ได้ถูกตรึงไว้ ต้นทุนการผลิตสินค้าต่าง ๆ จึงไม่ได้เพิ่มขึ้น แต่อุปสงค์หรือความต้องการซื้อสินค้าและบริการ ได้เพิ่มขึ้นหลายทงด้วยกัน ประการแรกเราส่งสินค้าเกษตร รวมทั้งอาหารออกไปต่างประเทศในปี ๒๕๓๑-๒๕๓๒ ได้มาก สินค้าที่เหลือสำหรับบริโภคภายในประเทศจึงลดลง และราคาจึงถูกดึงให้สูงขึ้น ความต้องการบริโภคและอุปโภค จากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาเพิ่มขึ้นด้วย ผลผลิตจึงไม่เพียงพอกับความต้องการ เมื่อผลผลิตบางอย่างเริ่มขาดแคลน หรือมีราคาสูงส่วนหนึ่งเป็นเพราะรัฐบาลที่ผ่านมาใช้นโยบายแทรกแซงตลาด ห้ามสั่งเข้า เพื่อช่วยเหลือผู้ผลิตในประเทศ จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้สินค้าเนื้อสัตว์และไข่ มีราคาพุ่งสูงขึ้น

สาเหตุของเงินเฟ้อ ของแพง ประการต่อมา คือ เศรษฐกิจเติบโต การส่งออกดี การลงทุนสูง เงินจากต่างประเทศทั้งเงินกู้ เงินลงทุน เข้ามามากธนาคารปล่อยสินเชื่อมาก ส่งเสริมการใช้บัตรเครดิตมาก ทำให้คนจับจ่ายใช้สอยกันมาก มีการซื้อขายที่ดินและหลักทรัพย์ ในลักษณะเก็งกำไรกันมาก เมื่ออุปสงค์ขยายตัวในอัตราสูง สินค้าต่าง ๆ ที่ทำเพิ่มขึ้นไม่ทันกับความต้องการ ราคาจึงถีบตัวสูงขึ้นมาก

สาเหตุอื่น ๆ คือ เรื่องผูกขาด การกักตุนเก็งกำไร การผลักระกันเป็นทอด ๆ เช่น เรื่องปูนซีเมนต์ วัสดุก่อสร้างต่าง ๆ เมื่อมีความต้องการสูงมากกว่าสินค้า ก็เกิดการกักตุนเก็งกำไรทั้ง ๆ ที่ต้นทุนการผลิตไม่ได้เพิ่มสูงขึ้นแต่อย่างใดราคาน้ำมันก็ไม่ได้เพิ่มขึ้น ถึงแม้จะมีการควบคุมราคาปูนซีเมนต์ แต่ผู้บริโภคโดยเฉพาะรายย่อยก็หาซื้อได้ยาก หรือต้องเสียค่าขนส่งเพิ่มขึ้น คือต้องจ่ายแพงขึ้นอยู่ดี เรื่องที่ดินและอาคาร ซึ่งมีการซื้อเพื่อเก็งกำไรกันมาก ก็ทำให้ที่ดินและค่าเช่ามีราคาสูงตาม ๆ กัน และมีผลผลักระกันเป็นทอด ๆ กระเทือนถึงอย่างอื่น ๆ ด้วย

นอกจากสาเหตุดังที่ได้กล่าวแล้ว นโยบายการพัฒนาของรัฐบาล ที่มุ่งเน้นการเจริญเติบโตจากการลงทุน การค้า การท่องเที่ยว ฯลฯ อย่างไม่มีแผนระยะยาว คือ ไม่ได้คำนึงถึงความสมดุลและการกระจายการพัฒนา และไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ ก็มีส่วนในการสร้างปัญหาเงินเฟ้อ เช่น การปล่อยให้เงินลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาซื้อหาเก็งกำไรที่ดินและหลักทรัพย์กันมาก ปล่อยให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อ

ด้านอสังหาริมทรัพย์และการอุปโภคบริโภคสูงมาก หรือการที่รัฐบาลชอบออกข่าวว่าจะมีโครงการพัฒนาที่โน่นที่นี้ ก็ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรอย่างขนานใหญ่

๓. กำแพงของฝ่ายรัฐบาลต่อปัญหาเงินเฟ้อ

๑. ภาวะเงินเฟ้อ เกิดจากการที่เศรษฐกิจเติบโตในอัตราสูงมากการส่งออกดี คนมีเงินจับจ่ายใช้สอยมากขึ้น การลงทุน ก็เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งเงินที่หมุนเวียนในตลาดหลักทรัพย์ การซื้อขายที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ ต่าง ๆ ก็มีมาก มีการปั่นผลกำไรกันทำให้ความต้องการซื้อสินค้าต่าง ๆ ขยายมาก สินค้าบางอย่างจึงขาดแคลนราคาพุ่งสูง แต่การที่ดัชนีราคาผู้บริโภคในปี ๒๕๓๒ มีอัตราเฉลี่ย ๕.๗% ซึ่งเมื่อเทียบกับภาวะเศรษฐกิจที่เติบโต ในอัตรา ๑๐-๑๑% จึงยังถือกันว่าอัตราเงินเฟ้อยังไม่สูงเกินไปอยู่ในเกณฑ์ที่พอควบคุมได้

๒. ภาวะเงินเฟ้อ เป็นผลจากสถานการณ์เศรษฐกิจภายนอก ที่ทำให้เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตต่อเนื่องเกินคาด ทำให้รัฐบาลคาดคะเนสถานการณ์ไม่ถูกการผลิตไม่สามารถรับมือการขยายตัวของความต้องการได้ทัน ประกอบกับรัฐบาลถือนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรี รัฐบาลจึงไม่เข้าแทรกแซงกลไกการตลาดในระบบเสรี

ภาครัฐบาล ได้ติดตามดูแลเรื่องความสามารถในการผลิต ปริมาณการผลิตต่อสินค้า ต้นทุนการผลิต และการจัดจำหน่ายของธุรกิจอุตสาหกรรมต่าง ๆ ของเอกชนอยู่ แต่ยังไม่ทั่วถึง เพราะยังขาดแคลนกำลังเจ้าหน้าที่ รวมทั้งไม่ได้มีการเตรียมการหรือการสะสมข้อมูลในเรื่องเหล่านี้มาก่อน แต่ขณะนี้ทางกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงอุตสาหกรรม ก็ได้ตระหนักถึงความจำเป็น และเริ่มสั่งให้เจ้าหน้าที่ติดตามแล้ว แต่คงจะต้องใช้เวลา กว่าจะได้ข้อมูลที่เพียงพอ สินค้าบางอย่าง เช่น การผลิตรถยนต์ ก็มีข้อมูลต้นทุนที่ละเอียด แต่สินค้าบางอย่าง เช่น ปูนซีเมนต์ยังไม่มีข้อมูลที่ละเอียดพอ

๓. กระทรวงการคลัง ชี้แจงว่า ดำเนินนโยบาย การคลังอย่างระมัดระวังเพื่อป้องกันเงินเฟ้ออยู่แล้ว เช่น รักษาดุลงบประมาณให้เกินดุล เก็บภาษีให้ได้ผลมากขึ้นมีเงินคงคลังสูง เป็นการดึงเงินมาเก็บไว้ ไม่ให้มีการใช้จ่ายเกินตัว นอกจากนี้ก็ได้ลดอัตรา ภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากน้ำมัน เพื่อตรึงราคาน้ำมัน ซึ่งเป็น การสกัดกั้นเงินเฟ้อทางหนึ่ง งบประมาณปีหน้า ก็ยังคงจำกัดการขยายตัว โดยเฉพาะด้านรายจ่ายประจำ การทำงานงบประมาณปีหน้า อย่างน้อยต้องเป็นงบประมาณสมดุล หารายจ่ายเท่ากับรายรับไม่สูงกว่าอย่าง ที่ผ่าน ๆ มา เชื่อว่าจะมีส่วนด้านเงินเฟ้อได้ สำหรับนโยบายการเงินเจ้าหน้าที่จากธนาคารแห่งประเทศไทย ได้ ชี้แจงว่า ก็คอยติดตามดูแลภาวะเงินเฟ้ออยู่ การกำกับดูแลธนาคารพาณิชย์ เพื่อควบคุมปริมาณสินเชื่อใน ทางอ้อม โดยมุ่งหมายที่จะพียงกลไกตลาดเป็นสำคัญ ธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นว่าเป็นวิธีที่ดีกว่า การให้ ใครมีอำนาจในการแทรกแซง กำหนดว่า อะไรควรทำ ไม่ควรทำ

๔. กระทรวงพาณิชย์ ชี้แจงว่า ในด้านนโยบาย เกี่ยวกับการควบคุมราคาสินค้า ได้กำหนดควบคุม สินค้าจำเป็น ๔๐ ชนิด โดยประกาศให้ผู้ผลิต แจ่งต้นทุนการผลิตและระบบการผลิต ให้คณะกรรมการ พิจารณาและประกาศราคาควบคุม ส่วนสินค้าอื่นนอกเหนือจากสินค้า ๔๐ ชนิดนั้น ไม่ได้ควบคุมราคา แต่ ฝ้าติดตามดูความเคลื่อนไหวของราคาอยู่ เช่น สินค้าเกษตร ก็ติดตามดูว่าตลาดมีประสิทธิภาพแค่ไหน เพื่อ หาทางแก้ไขกลไกของตลาดเพื่อให้ได้ประโยชน์แก่ผู้บริโภค แต่บางอย่างก็ค้ำึงถึงประโยชน์ของเกษตรกร ด้วย การที่กระทรวงพาณิชย์ มีนโยบายส่งรถเรือออกไปขายสินค้านั้น ส่วนหนึ่งก็เพราะต้องการเก็บข้อมูล เพื่อ หาต้นทุนกำไร ของผู้ค้าปลีก และหาทางทำให้กลไกของตลาดมีประสิทธิภาพขึ้น

๕. กระทรวงอุตสาหกรรม ชี้แจงว่า ได้พยายามแก้ไขปัญหา สินค้าขาดแคลน โดยการเพิ่มปริมาณ การผลิต ให้เพียงพอกับความต้องการของตลาด แต่การเพิ่มปริมาณการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม เช่น การสร้าง โรงงานใหม่ ต้องใช้เวลาอย่างน้อย ๒ ปี สำหรับการแก้ไขปัญหาลักษณะที่จำเป็นที่จะให้มีการนำเข้า โดยการลดภาษี เช่น ปูนซีเมนต์ เหล็กเส้น ส่วนนโยบายลดต้นทุนการผลิต ก็กำลังพิจารณาลดภาษีเครื่องจักร ขนาดกลาง ขนาดเล็กลง เพื่อทำให้ต้นทุนการผลิตต่ำลง ขณะนี้กระทรวงอุตสาหกรรม ยังไม่มีกำลังคนที่ ตามดูเรื่อง กำลังการผลิตของแต่ละโรงงาน ว่าผลิตเต็มความสามารถแค่ไหน ต้นทุนจริง ๆ เป็นเท่าไร

๖. กระทรวงคมนาคม ชี้แจงว่า ปัญหาเงินเฟ้อ ที่เกี่ยวกับกระทรวงคมนาคม คือ เรื่องการขนส่ง ว่าทำอย่างไรจะให้การขนส่ง มีประสิทธิภาพและต้นทุนลดลง ซึ่งกระทรวงคมนาคม ก็มีโครงการหลายอย่าง เช่น สร้างสถานีขนส่งสินค้าในเมือง จัดระเบียบรถบรรทุก ลดเที่ยววิ่งที่สูญเปล่า พัฒนาการขนส่งทางรถไฟ ทางน้ำ ทางอากาศ เพิ่มหมายเลขโทรศัพท์ โดยบางโครงการก็จะให้เอกชนมาร่วมลงทุนเพราะสามารถทำได้ รวดเร็วกว่า แต่ปัญหาคือการตัดสินใจจะทำ หรือไม่ทำอย่างไรจะต้องผ่านขั้นตอนการอนุมัติต่าง ๆ ซึ่งเป็น อุปสรรคทำให้งานเดินได้ช้า

๗. วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๒ รัฐบาลได้ประกาศมาตรการแก้ไขปัญหาเงินเพื่อออกมารวม ๗ ข้อ ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ คือ

๑) มาตรการ ลดต้นทุนการผลิตสินค้า โดยให้มีการปรับปรุงระบบ การนำเข้าวัตถุดิบที่ขาดแคลน เช่น ข้าวโพด กากถั่วเหลือง ปลาป่น ให้เพียงพอกับความต้องการในประเทศ

๒) มาตรการ ลดความต้องการและชะลอรายจ่าย ด้วยการลดระดับความต้องการส่วนรวมให้ต่ำลง จัดสรรงบประมาณ ปี ๒๕๓๔ ให้ขาดดุลน้อยลง หรือเสมอตัวเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของข้าราชการ และปรับโครงสร้างภาษี

๓) มาตรการ ลดปริมาณเงินในระบบ ด้วยการใช้มาตรการดูดซับสภาพคล่องด้วยการออกพันธบัตรรัฐบาล และพันธบัตรรัฐวิสาหกิจ ยกเลิกการยกเว้น ภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ

๔) มาตรการ เร่งระดมเงินออกจากประชาชน ให้มีการเร่งรัดรัฐวิสาหกิจหรือกิจการในเครือให้มีการนำหุ้นออกขายในตลาดหลักทรัพย์ หรือเร่งออกหุ้นใหม่เพื่อใช้ในการขยายกิจการ

๕) มาตรการ ลดการเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์

๖) มาตรการลดการเก็งกำไรในการซื้อ-ขายที่ดิน โดยการเร่งปฏิบัติให้เกิดผลจริงจังตามแนวทาง ๖ ข้อ ซึ่งมีกฎหมายรองรับอยู่แล้ว

๗) มาตรการ ด้านราคา โดยให้กระทรวงพาณิชย์ ควบคุมและติดตามการปรับราคาสินค้าอย่างใกล้ชิด

กล่าวโดยสรุปแล้ว ก็คือรัฐบาล ยังคาดการณ์ในแง่ดีว่า เงินเพื่ออยู่ในระดับที่จัดการได้ และคงจะไม่ขยายตัวรุนแรง และมาตรการ ๗ ข้อ ที่รัฐเริ่มประกาศใช้ คงจะได้ผล หากไม่ได้ผลจึงจะพิจารณาเรื่องการใช้นโยบาย ทางด้านการคลัง การเงิน เช่น การขยายเพดานอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในภายหลัง

๘. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ

๑. การที่ราคาสินค้าสูงขึ้น เพราะเหตุอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจเติบโตมากขึ้น เป็นความจริง แต่เป็นส่วนหนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งซึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลมิได้ระมัดระวังป้องกันและยับยั้ง การเติบโตของราคาสินค้าหลายอย่าง เช่น อาหาร ที่ดิน ที่อยู่อาศัย ตั้งแต่ต้น ปล่อยให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างไร้ทิศทาง และดำเนินนโยบายรักษามลประโยชน์ผู้ส่งออก ผู้ผลิตมากกว่าผลประโยชน์ผู้บริโภค ทั้งรัฐบาลปล่อยให้เงินจากต่างประเทศ ไหลเข้ามามาก ปี ๒๕๓๓ มีเงินจากต่างประเทศเข้ามาจำนวนถึง ๑.๔ แสนล้านบาท มากกว่าปี ๒๕๓๑ เท่าตัว โดยเป็นเงินลงทุนโดยตรงประมาณ ๒๘% การลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ๑๗% ที่เหลือเป็นเงินกู้และหนี้สินต่างประเทศ นอกจากนี้รัฐบาล ก็ไม่ได้ดูแลกำกับธนาคารพาณิชย์อย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ปล่อยให้สถาบันเงินเชื่อ ปล่อยให้เครดิต เพื่อการเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ และในปี ๒๕๓๒ ที่ดินนั้นเป็นสัดส่วนสูง ทำให้ราคาที่ดินสูงเกินควร คนมีรายได้จากการขายที่ดิน ก็จับจ่ายใช้สอยฟุ่มเฟือยกันมาก

๒. ตัวเลขดัชนีราคาผู้บริโภคซึ่งใช้วัดเงินเฟ้อ แม้จะเป็นตัวเลขที่ใช้คำนวณ ตามหลักมาตรฐานสากล แต่ก็มีลักษณะเป็นการคำนวณค่าเฉลี่ย จากสินค้าสามร้อยกว่ารายการ ทำให้ตัวเลขตัวเฉลี่ยทั้งหมดคือ ร้อยละ ๕.๔-๕.๕ ในปี ๒๕๓๒ ดูไม่สูงนักแต่ความเป็นจริงประชาชนได้รับความเดือดร้อน จากสินค้าที่ต้องซื้อหา

ในชีวิตประจำวันในราคาสูงขึ้นมากเช่นกัน โดยเฉพาะเมื่อโครงการกระจายรายได้ยังเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม คนรายได้น้อยมีเป็นจำนวนมาก ขณะที่สินค้าจำเป็นราคาสูงขึ้น จึงทำให้คนมีรายได้น้อยรวมทั้งผู้ที่มีรายได้ประจำในระดับที่ไม่สูงนัก ต่างก็ได้รับความเดือดร้อนมาก

๓. แม้ว่าเงินเฟ้อ จะเกิดจากเหตุอื่นเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจภายนอกนั้น ซึ่งสภาพปกติของการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจแบบเสรีก็จริง แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่และอยู่ในวินัย ที่จะควบคุมดูแลไม่ให้เกิดภาวะเงินเฟ้อได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อรัฐบาลมีข้อมูล ที่จะใช้ติดตามดูแลการผลิตสินค้าทุกแขนง แล้ววางแผนป้องกันการขาดแคลนไว้ล่วงหน้าได้ รัฐบาลควรควบคุมดูแลตรวจสอบโรงงานอุตสาหกรรม ผู้ผลิตสินค้าหลัก ๆ ได้อย่างใกล้ชิด และควบคุมราคาสินค้าหลัก ๆ ได้ถ้ารู้ต้นทุนการผลิต ระบบการจัดจำหน่ายอย่างครบถ้วน รู้กำลังการผลิต ความสามารถในการผลิต ก็ย่อมจะอยู่ในวิสัยที่จะติดตามควบคุม มิให้ผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบได้ ตัวอย่าง เช่น ปูนซีเมนต์ รัฐมีนโยบายให้บริษัทผูกขาดและมีกำไรมาหลายปี มาถึงปัจจุบันเกิดขาดแคลนผลิตไม่ทันต้องสั่งเข้า จะต้องให้ผู้บริโภคมาช่วยแบ่งเบาภาระผลที่เกิดจากนำเข้าด้วย ย่อมไม่ถูกต้องทางโรงงานและรัฐ น่าจะรับผิดชอบโดยไม่ต้องขึ้นราคากับผู้บริโภค

๔. สาเหตุมาตรการแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อ ๗ ข้อที่รัฐบาลประกาศ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๓๒ นั้น ทางคณะกรรมการการคลังฯ มีข้อคิดเห็น ดังนี้

มาตรการที่ ๑. ลดต้นทุนการผลิต โดยให้มีการปรับปรุงระบบ การนำเข้าวัตถุดิบที่ขาดแคลน ให้เพียงพอกับความต้องการในประเทศ

โดยหลักการแล้ว มาตรการนี้ น่าจะช่วยแก้ปัญหาวัตถุดิบ เช่น อาหารสัตว์ ที่ทำจากข้าวโพด กากถั่วเหลืองและปลาป่น ได้บ้าง แต่รัฐบาลเสนอมาตรการนี้ค่อนข้างช้าไปหน่อย เพราะผู้เลี้ยงสัตว์บางรายก็ขาดทุน ต้องเลิกกิจการไปแล้วและอาหารประเภทเนื้อสัตว์ได้ขึ้นราคาไปแล้วก็ยากที่จะลดลง ในทางปฏิบัติการอนุญาตให้นำเข้า ข้าวโพด กากถั่วเหลือง และปลาป่น เข้าได้โดยการเสียภาษี หรือเซอร์ชาร์จ เพื่อไม่ให้ราคาที่นำเข้า แตกต่างจากราคาที่ผลิตในประเทศมาก อาจจะมีปัญหาในแง่ว่า จะพิสูจน์อย่างไรว่าวัตถุดิบไหนขาดแคลน จะให้เข้ามาเท่าไร จะปรับระดับเซอร์ชาร์จและภาษีนำเข้าให้จับใจ ทันสถานการณ์ได้อย่างไร จะป้องกันการกักตุนเพื่อเก็งกำไร หรือการปั่นราคาเพื่อถึงระดับ ที่ต้องมีการออมให้นำเข้าได้อย่างไร เป็นต้น มาตรการนี้จึงเป็นมาตรการที่ละเอียดอ่อนมาก คือ อาจแก้ปัญหาได้บางจุด แต่ไปสร้างปัญหาอื่นตามมา เช่น ในขณะที่ผู้ผลิตในประเทศต้องเสียเปรียบ แต่ผู้บริโภคก็ไม่ได้ประโยชน์เท่าที่ควรจะได้ ประโยชน์อาจได้แก่พ่อค้าผู้สั่งเข้ามากกว่าอย่างนี้ เป็นต้น

มาตรการที่ ๒. การชะลอการใช้จ่าย หรือลดความต้องการรวมในประเทศลงด้วยการจัดสรรงบประมาณปี ๒๕๓๔ ให้ขาดดุลน้อยลง หรือเสมอตัว เน้นการจัดสรรงบประมาณ ให้เพิ่มประสิทธิภาพปัจจัยการผลิต และยกระดับความสามารถในการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะปานกลาง เพื่อมิให้มีแรงกดดันด้านเงินเฟ้อมาก รวมทั้งปรับโครงสร้างภาษี

มาตรการนี้ โดยหลักการถือว่าใช้ได้ แต่ปัญหาการยับยั้งภาวะเงินเฟ้อ ไม่ได้อยู่ที่ปริมาณการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเท่านั้น หากอยู่ที่คุณภาพการจัดสรรด้วย คือถ้ารู้จักใช้งบประมาณของรัฐไปในการลงทุนเพิ่มประสิทธิภาพผลิตจริง ๆ ช่วยลดต้นทุนการผลิต หรือขยายการผลิตของภาคเอกชนได้ การใช้จ่ายงบประมาณก็จะเป็นประโยชน์คุ้มค่า ส่วนการปรับโครงสร้างภาษี โดยเฉพาะการนำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้ตามหลักการย่อมทำให้การจัดเก็บภาษีการค้า มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมดีขึ้นกว่าเดิมแต่ในทางปฏิบัติธุรกิจบางอย่างที่เคยเลี้ยงภาษีได้อยู่ก่อนพอจะต้องมีภาระภาษีเพิ่มขึ้นผลสมกับเหตุที่ประชาชนยังไม่คุ้นกับภาษีใหม่ ก็ยอมเป็นแรงผลักดันให้มีการผลักรถ หรืออวยโอกาสขึ้นราคาสินค้ากันได้เหมือนกัน ทำให้ซ้ำเติมภาวะเงินเฟ้อได้

มาตรการที่ ๓. การลดปริมาณเงินในระบบ ด้วยการดูดซับสภาพคล่องส่วนเกินในระบบ โดยวิธีออกพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย และพันธบัตรรัฐวิสาหกิจประเภทเล็ยกยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืม จากต่างประเทศภายหลังเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๓

มาตรการออกพันธบัตร คงมีส่วนในการดูดซับสภาพคล่องเข้ามาเก็บไว้บ้าง ถ้าออกในจังหวัดและปริมาณที่เหมาะสม แต่การประกาศล่วงหน้าว่าจะเล็ยกยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้ยืม จากต่างประเทศภายหลังเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๓ กลับยิ่งทำให้คนรีบเร่งกู้จากต่างประเทศเข้ามามากยิ่งขึ้น เพราะเกรงว่า ถ้ากู้ภายหลังจะไม่ได้รับการยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ และถ้าหากสภาพการเงินในประเทศยังตึงตัว ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยในต่างประเทศยังต่ำก็คงจะมีการกู้จากต่างประเทศ ๆ ต่อไปอยู่ดีไม่ว่าจะยกเว้นหรือไม่ยกเว้นภาษีดอกเบี้ยเงินกู้จากต่างประเทศ

มาตรการที่ ๔. การระดมเงินออมจากประชาชน เช่น ให้รัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพระดมทุนจากเอกชน โดยการขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

มาตรการนี้ โดยหลักการน่าจะช่วยระดมเงินออมได้บ้าง แต่ขณะเดียวกันก็อาจจะเป็นเพียงการแย่งเงินออมกันเดียวกัน ถ้าเงินออมภายในประเทศยังมีจำกัด จึงน่าจะมีมาตรการอื่น ๆ เสริมเพื่อจูงใจให้ประชาชนทั่วไปออมเงินเพิ่มขึ้นด้วย

มาตรการที่ ๕. การลดการเก็งกำไรในตลาดหลักทรัพย์ ด้วยการปรับอัตรามาร์จินให้สูงขึ้น ทำให้นักลงทุนต้องใช้จ่ายเงินสดเพิ่มขึ้น ในการลงทุนซื้อหลักทรัพย์

มาตรการนี้ ใช้ได้ผลในระดับหนึ่ง สำหรับเงินลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ ถ้าเป็นเงินในประเทศ คงไม่ก่อให้เกิดปัญหา แต่สำหรับเงินทุนต่างประเทศ ที่อาจจะไหลเข้าออกโดยผ่านตลาดมีดนั้น ควบคุมตรวจสอบได้ยาก และอาจจะก่อปัญหาในภายหลังได้รัฐบาลจึงต้องติดตามศึกษา และหามาตรการควบคุมตรวจสอบการไหลเข้าและออกของเงินทุนต่างประเทศ ในตลาดหลักทรัพย์ให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น

มาตรการที่ ๖. ลดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน โดยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ๖ ประการในเรื่องการกำหนดรูปแบบการใช้ที่ดิน ปรับราคาประเมินที่ดิน เพิ่มภาษีเงินบำรุงท้องที่ ปรับปรุงอัตราภาษี และวิธีการคำนวณภาษี ฯลฯ

มาตรการเหล่านี้ คงจะมีผลให้รัฐเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น แต่ไม่แน่ว่าจะลดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน อย่างเป็นผลจริงจัง และมาตรการบางอย่าง ก็ยังกำหนดไว้กว้าง ๆ คลุมเครือมาก เช่นการแก้ไขขนาดที่ดินให้ เหมาะสมกับการถือครองการให้อธิปไตยกรรมที่ดิน เพิกถอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง โดยไม่ทำประโยชน์อะไร ๕-๑๐ ปี จะเอาเกณฑ์อะไรมาวัด และจะทำได้ยุติธรรมได้อย่างไร ยังน่าสงสัยอยู่ที่น่าแปลกคือ มาตรการ ในเรื่องนี้ เป็นหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น แต่ไม่ได้เอ่ยถึงการควบคุมสินเชื่อเพื่อการเก็งกำไรที่ดินเลย

มาตรการที่ ๗. การควบคุมและติดตามการปรับราคาสินค้าอย่างใกล้ชิด

มาตรการนี้ เป็นมาตรการที่คลุมเครือ และปฏิบัติให้เป็นผลได้ยาก เนื่องจากกระทรวงพาณิชย์ ยังขาดข้อมูลด้านต้นทุนการผลิตอย่างแท้จริง และไม่มีอำนาจ เครื่องไม้ เครื่องมือ กำลังคน ที่มีประสิทธิภาพพอจะติดตาม ควบคุมราคาสินค้าได้อย่างทั่วถึง

๕. คณะกรรมการธิการ ขอเสนอแนะให้รัฐบาลชี้แจง เนื้อหาของมาตรการแก้ไขปัญหาเงินเฟ้อทั้ง ๗ ข้อ และต้องติดตามประเมินผลทุก ๓ เดือนว่า การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว ได้ผลตามความมุ่งหมายหรือไม่ เพียงใดรวมทั้งได้ก่อผลข้างเคียงหรือไม่อย่างไร และรัฐบาลได้เข้าแก้ผลข้างเคียงแล้วอย่างไร นอกจากมาตรการ ๗ ข้อนี้แล้ว รัฐบาลได้เตรียมวางแผนแก้ไขภาวะเงินเฟ้อในระยะยาวไว้อย่างไรหรือไม่

๖. คณะกรรมการธิการ เห็นว่าภาวะเงินเฟ้อ มีแนวโน้มจะสูงต่อไปอีกในปีหน้าเพราะเศรษฐกิจยังคง เติบโตในระดับสูง ราคาน้ำมันก็คงจะต้องปรับตัวสูงขึ้น เพราะกองทุนรักษาระดับราคาน้ำมันหมด เว้นแต่ว่า รัฐบาลจะยอมลดภาษีลงไปอีก ซึ่งก็จะมีผลเสียตามมาอีกหลายด้าน ปูนซีเมนต์ก็ขึ้นราคา วัสดุก่อสร้าง พลังไฟฟ้า ก็มีท่าว่าจะขาดอีกด้วย ฯลฯ ถ้าหากเงินเฟ้อในปีหน้าและปีถัดไปสูง ต้นทุนการผลิตสินค้าของเรา ก็จะสูงขึ้น ตามทำให้แข่งขันกับประเทศอื่น ในตลาดโลกลำบากขึ้นการส่งออกจะมีปัญหา สถานการณ์เศรษฐกิจโลก ที่เคยเอื้ออำนวยก็จะเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นเงินเฟ้อจึงเป็นปัญหาใหญ่ที่ก่อผลเสียหายมาก รัฐบาลจึงต้องให้ความสำคัญกับปัญหานี้เป็นพิเศษและต้องติดตามป้องกันอย่างเข้มงวดและจริงจังที่สุด

๗. คณะกรรมการธิการ เห็นว่าภาวะเงินเฟ้อในปัจจุบัน เกิดจากอุปสงค์หรือความต้องการสินค้าบริการ ขยายตัวมาก และเป็นสาเหตุหลัก ส่วนการเชยสูงขึ้นของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการ จัดว่าเป็นสาเหตุรอง ทางแก้ไขจึงน่าจะอยู่ที่การใช้นโยบายการคลังและการเงิน ควบคุมปริมาณเงินและอุปสงค์ เช่น ส่งเสริม ให้มีการออม เพื่อลดการใช้จ่ายซื้อสินค้าต่าง ๆ ลง หรือลดการใช้จ่ายเพื่อกักตุนที่ดินไว้เก็งกำไร หรือใช้เพื่อ เก็งกำไรหุ้น

รัฐบาลควรจะควบคุมสินเชื่อ แบบเลือกกระทำ (selective Control) ได้ ด้วยการจำกัดสินเชื่อ เพื่อซื้อที่ดินกักตุนไว้เก็งกำไร เพื่อซื้อหุ้นสินค้าและบริการที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพลังทางการผลิต หรือสนองความต้องการที่แท้จริงของคนส่วนใหญ่แต่มาตรการเหล่านี้ ต้องหาทางทำอย่างรอบคอบ มีประสิทธิภาพ เพราะถ้าทำไม่ดี ก็จะมีช่องโหว่ให้คนรวยหาประโยชน์ได้มากกว่าผู้มีรายได้ปานกลาง หรือรายได้น้อย เพราะในสภาพที่เป็นอยู่ คนรวยมักมีโอกาสได้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำกว่าคนจน ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้อง คนรายได้ปานกลางและรายได้น้อย ที่ต้องการสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยจริง ๆ ก็ยังมีมาก จึงต้องระวังไม่ให้กระทบกระเทือนคนกลุ่มนี้ รัฐน่าจะคิดถึงการส่งเสริมให้สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย สำหรับคนรายได้ปานกลางและต่ำ โดยคิดดอกเบี้ยอัตราต่ำพิเศษ

ทางแก่ประการต่อมา คือ จะต้องเพิ่มอุปทานสินค้าและบริการ ทำให้การผลิตสินค้าและบริการต่าง ๆ มีประสิทธิภาพ ลดต้นทุนการผลิต เพิ่มปริมาณการผลิตให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทัน โดยเฉพาะสินค้าที่จำเป็น เช่น อาหารและที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้น้อย น่าจะมีมาตรการสนับสนุนให้สามารถมีสินค้าจำเป็น ในราคาพอสมควรและกระจายถึงมือผู้บริโภคอย่างทั่วถึง

ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องหาทางจัดการผูกขาดตัดตอน กักตุน เก็งกำไรโดยเร่งให้มีการแข่งขันในการผลิต ในการนำเข้าให้มาก เพื่อตรึงราคาสินค้าที่จำเป็นไว้ให้ได้ ไม่ใช่ปล่อยให้มีการฉวยโอกาสกันได้ ในขณะที่อุปสงค์ขยายตัวมากกว่าด้านอุปทานเพราะการฉวยโอกาสหากำไรเกินควร ยิ่งเป็นการเร่งให้เกิดเงินเฟ้อหนักยิ่งขึ้น

ภาวะเงินเฟ้อ ถ้าปล่อยให้เฟ้อในอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง มักเป็นปัญหาเรื้อรัง เพราะเกี่ยวกับจิตวิทยาผู้บริโภคด้วย คือถ้าประชาชนคิดว่าเงินเฟ้อ ก็มักอยากใช้เงินซื้อของ มากกว่าอยากเก็บ ทำให้เงินเฟ้อหนักยิ่งขึ้น ปัญหานี้ไม่ใช่ปัญหาเศรษฐกิจล้วน เป็นปัญหาการเมืองและสังคมด้วย ถ้ารัฐบาลไม่คิดหาทางแก้ไขอย่างจริงจัง จะมีผลกระทบทางลบ ต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนมาก และจะก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองตามมาด้วย

๘. ภาวะเงินเฟ้อ ถ้าอยู่ในระดับพอสมควร ไม่ก่อปัญหา แต่จะก่อปัญหามากเมื่อรายได้ประชาชนคงที่ หรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราเงินเฟ้อมากดั่งนั้นทางแก้ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การปรับรายได้เพิ่มให้กับประชาชน เหตุการณ์ที่ผ่านมาในอดีตรัฐบาลมักคิดแต่การปรับเพิ่มเงินเดือน ข้าราชการ พนักงาน รัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาได้บางส่วน แต่ยังไม่ได้ปรับเพิ่มรายได้ประชาชนส่วนใหญ่ซึ่งเป็นชาวนา ชาวไร่ คนงาน ผู้ประกอบอาชีพอิสระรายย่อยต่าง ๆ ดังนั้นรัฐบาลจึงจะต้องปฏิรูป การผลิตของเกษตรกร ปฏิรูปการตลาดสินค้าเกษตร อย่างแท้จริงเพื่อยกระดับฐานะชีวิตความเป็นอยู่ของชาวนา ชาวไร่ให้ดี ปรับค่าจ้างแรงงานของผู้ใช้แรงงาน พร้อมกันไปกับการยกระดับ ประสิทธิภาพในการทำงาน ส่งเสริมอาชีพและการมีงานทำให้ทั่วถึง จัดการผูกขาดและการเอารัดเอาเปรียบในทางการค้า โดยขยายการแข่งขัน รวมทั้งกระจายผลตอบแทนในการทำงานอย่างยุติธรรมและจัดสรรสวัสดิการ ให้กับผู้มีรายได้ต่ำมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยให้ประชาชน ได้รับความเดือดร้อนจากภาวะเงินเฟ้อน้อยที่สุด และสามารถช่วยกัน พัฒนาประเทศต่อไปได้มากที่สุด

(สำเนา)

ที่ ๕๓๓๖/๒๕๓๒

สภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน กท. ๑๐๓๐๐

๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๒

เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
สภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ นั้น ซึ่งคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน คณะนี้ประกอบด้วย

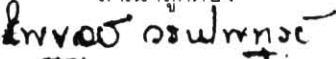
- | | |
|---------------------------------|--------------------------------------|
| ๑. นายบุญชู โรจนเสถียร | เป็นประธานคณะกรรมการ |
| ๒. นายนิพนธ์ วิเศษยุทธศาสตร์ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๓. นายบุญพันธ์ แซ่ฉมนะ | เป็นรองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| ๔. นายโกศล ไกรฤกษ์ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๕. นายบูรินทร์ หิรัญบุรณะ | เป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| ๖. นายชาญชัย พรหมสาขา ณ สกลนคร | ๗. นายมงคล จงสุทธนามณี |
| ๘. นายระวี หิรัญโชติ | ๙. นายเรืองวิทย์ ลิกค์ |
| ๑๐. นางศิริพันธ์ จุรีมาศ | ๑๑. นายสุวัจน์ ลิปตพัลลภ |
| ๑๒. นายเสน่ห์ ไสรินทร์ | ๑๓. นายอาคม เอ่งฉ้วน |
| ๑๔. นายอำนาจ ปะติเส | |
| ๑๕. นายจตุรนต์ ฉายแสง | เป็นเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๖. นายเชษฐา เขาววิศิษฐ | เป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๑๗. นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ | เป็นโฆษกคณะกรรมการ |
| ๑๘. นายพีระพงศ์ ถนอมพงษ์พันธ์ | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๑๙. นายสุวิชัย เจียมเจริญอุดมดี | เป็นผู้ช่วยโฆษกคณะกรรมการ คนที่สอง |

ได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้อง
กับการพัฒนาประเทศ และได้จัดทำรายงานสรุปผลการพิจารณาศึกษาพร้อมทั้งข้อสังเกต และข้อเสนอแนะ
ของคณะกรรมการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอสู่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร พิจารณารายงานของคณะกรรมการ
ต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง
(ลงชื่อ) บุญชู โรจนเสถียร
(นายบุญชู โรจนเสถียร)
ประธานคณะกรรมการการคลัง
การธนาคาร และสถาบันการเงิน

กองกรรมาธิการ
โทร. ๒๘๑๐๐๕๘
๒๘๒๘๕๓๖

สำเนาถูกต้อง

(นายไพฑูรย์ วรหะไพฑูรย์)
หัวหน้างานประชุมด้านเศรษฐกิจ ฯ
กองกรรมาธิการ

**รายงานของคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน
เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒
และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ**

ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๖/๒๕๓๑ วันที่ ๑๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้มีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภาผู้แทนราษฎร เป็นผู้ศึกษาพิจารณาเรื่อง การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ตามญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกลุ่มหนึ่งได้เสนอขึ้น เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๑ นั้น บัดนี้การพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวได้เสร็จสิ้นลงแล้ว จึงขอรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณาต่อไป ตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๒๘ ข้อ ๘๔ ดังนี้

๑. ในการพิจารณาศึกษาเรื่องนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการดังนี้

๑.๑ ศึกษาโดยการรับฟังคำชี้แจงและความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการเชิญมา ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และอาจารย์มหาวิทยาลัยเพื่อใช้คำชี้แจงและความคิดเห็นนั้นประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ดังมีรายนามต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------|---|
| ๑. นายอิสสระ นิตินนท์ประภาค | รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ |
| ๒. นายธงชัย ลำดับวงศ์ | ผู้อำนวยการศูนย์ระบบสนเทศการงบประมาณ
สำนักงานงบประมาณ |
| ๓. นายอมร จันทรมนุญณ์ | เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| ๔. นายอักษราทร จุฬารัตน์ | กรรมการร่างกฎหมายประจำ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |
| ๕. ผศ. ปรีชา สุวรรณทัต | อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์
อาจารย์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| ๖. รศ. นางลักษณ สุทธิวัฒนพันธ์ | อาจารย์ประจำคณะรัฐประศาสนศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ |
| ๗. รศ. ประสทิธิ ไผ่วิไลกุล | คณบดีคณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย |

โดยคณะกรรมการได้ประชุมเพื่อพิจารณาปัญหานี้ รวม ๑๒ ครั้งด้วยกัน

๑.๒ ศึกษาโดยการวิเคราะห์จากเอกสาร ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อสังเกตของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาญัตติเรื่องขอให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ และข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๑๗ - พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยมีรายชื่อเอกสารตามที่ได้เสนอมาด้วยแล้วในภาคผนวก

๑.๓ ศึกษาโดยการเดินทางไปดูงานการจัดทำงบประมาณ และวิธีการควบคุมการใช้จ่ายของหน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจที่ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม ระหว่างวันที่ ๑๗-๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยคณะกรรมการได้รับฟังคำชี้แจงและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนได้รับเอกสารประกอบมาศึกษาเพิ่มเติมในเชิงเปรียบเทียบ

๒. ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ฯ ได้ข้อสรุป ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตแยกเป็น ๒ หัวข้อ คือ

๒.๑ การจัดทำและการเสนองบประมาณ

๒.๒ การติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้คือ

๒.๑ การจัดทำ และการเสนองบประมาณ

วิธีที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันเป็นดังนี้คือ สำนักงานประมาณสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่รับผิดชอบในฐานะเป็นหน่วยกลางในการจัดเตรียมงบประมาณโดยประชุมปรึกษาหารือ กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อปรึกษาหารือเรื่องนโยบาย วงเงิน และโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณสำหรับช่วงปีงบประมาณถัดไป การประชุมหารือดังกล่าวจะกระทำระหว่างปลายเดือนธันวาคมถึงต้นเดือนมีนาคม โดยจะประชุมกันประมาณ ๒-๓ ครั้ง สารที่พิจารณารือคือ ภาวะเศรษฐกิจ รายได้ที่คาดว่าจะได้ นโยบายงบประมาณจะเป็นแบบขาดดุลหรือไม่ ถ้าขาดดุลจะยอมให้ขาดได้มากน้อยเพียงใด โครงสร้างงบประมาณจะใช้จ่ายเน้นหนักไปในทางใด จัดสรรเป็นงบประจำและงบพัฒนาอย่างละเท่าใด เหล่านี้เป็นต้น เมื่อได้ข้อสรุปแล้วสำนักงานประมาณจะทำข้อเสนอแนวนโยบาย และวงเงินงบประมาณต่อนายกรัฐมนตรีราวกลางเดือนมีนาคม เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว นายกรัฐมนตรีจะสั่งการให้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกชั้นหนึ่ง

ในการพิจารณาของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี ทั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอาจมีความเห็นเพิ่มเติม หรืออาจสั่งให้แก้ไขแนวนโยบายหรือวงเงินงบประมาณให้ผิดไปจากที่เสนอก็ตได้ ซึ่งสำนักงานประมาณจะต้องจัดทำรายการงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวงและตามด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตาม

มติของคณะรัฐมนตรี แล้วส่งให้กระทรวงต่าง ๆ พิจารณาปรับปรุงตามความจำเป็นของแต่ละหน่วยราชการ ภายในกระทรวงนั้น ๆ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขจากที่เสนอไว้เดิม เมื่อแก้ไขเสร็จแล้ว จึงส่งคืนสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมเสนอนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีอีกครั้ง หลังจากคณะรัฐมนตรี มีมติเห็นชอบแล้ว สำนักงบประมาณจะจัดพิมพ์ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมเอกสาร ประกอบ นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งรัฐสภาต่อไป ซึ่งโดยปกติจะเป็นช่วงสัปดาห์แรกหรือสัปดาห์ที่สองของ เดือนมิถุนายน รัฐสภาจะส่งร่างพระราชบัญญัติฯ พร้อมกับเอกสารที่ได้รับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ล่วงหน้าประมาณ ๑ สัปดาห์ และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสอภิปรายเนื้อหาของงบประมาณรายจ่าย แต่ละปี เพื่อลงมติว่าจะรับหรือไม่รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดด้วยเวลาเพียง ๑ หรือ ๒ วันเท่านั้น

วิธีการตามที่ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีจุดอ่อน คือ ข้าราชการประจำและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มี ตำแหน่งเป็นฝ่ายบริหาร จะรวบบทบาทในการจัดทำงบประมาณไว้โดยลำพัง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ ดำรงตำแหน่งด้านบริหาร ซึ่งหมายรวมทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่ไม่ได้ร่วมรัฐบาล และ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีตำแหน่งบริหารในพรรคที่ร่วมรัฐบาล ต่างก็ไม่มีส่วนร่วมรับรู้เรื่องนโยบายและ แนวทางการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลมาตั้งแต่ต้น จะได้เห็นรูปร่างของงบประมาณ ก็ตอนที่ได้จัดทำ สำเร็จเป็นรูปร่างพระราชบัญญัติรวมทั้งเอกสารประกอบแล้ว และในวาระพิจารณาเนื้อหาของงบประมาณ ก็ไม่สามารถเสนอให้เปลี่ยนแปลงแก้ไข แต่อย่างใดได้เลย นอกเสียจากจะเสนอแปรญัตติผ่านคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ด้วยการตัดทอน เพื่อนำจำนวนที่ตัดทอนมาเพิ่ม รายจ่ายบางรายการก่อนเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๒ เท่านั้น ซึ่งก็มักต้องทำกันอย่างรวบรัดเพื่อให้สำเร็จ ภายใน ๙๐ วัน ตามกำหนดของรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้ทันใช้จ่ายตั้งแต่เริ่มต้นปีงบประมาณ คือ ๑ ตุลาคม ของทุกปี

กระบวนการจัดเตรียมและเสนองบประมาณในลักษณะนี้ ทำให้สภาผู้แทนราษฎรมีบทบาทในการ ควบคุมการจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎรได้น้อย และ เป็นการควบคุมที่ไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ รวมทั้งเอกสารประกอบ จำนวนมากมายที่เสนอต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีแต่การแจกแจงประเภทรายจ่ายของแผนงานและโครงการ ต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้แสดงให้เห็นทิศทางของการจัดสรรที่ทำให้มองเห็นว่ามุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาใดเป็นสำคัญ และ มีกำหนดการดำเนินการแก้ไขปัญหาแต่ละปัญหาให้สัมฤทธิ์ผลภายในช่วงเวลาเท่าใด รวมทั้งไม่ได้แจ้งเลยว่า ผลของการดำเนินการหลังจากการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ของปีนั้น ๆ แล้วจะทำให้ปัญหาได้รับการขจัดปิดเป่า ไปมากน้อยเพียงใด รวมทั้งจะก่อให้เกิดภาวะทางเศรษฐกิจ และสังคมอย่างไร ภาวะการณ์ที่คาดหมายได้ใน อนาคตจะเป็นอย่างไร สาระสำคัญดังกล่าวเหล่านี้จะไม่ปรากฏให้เห็นในเอกสารงบประมาณที่ทำกันในปัจจุบัน

เมื่อเทียบกับการจัดเตรียม และการเสนองบประมาณของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้วอย่าง ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม จะเห็นได้ว่าต่างกันมาก กล่าวคือ ประเทศต่าง ๆ เหล่านั้น โดยเฉพาะ ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

เขามีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนร่วมรับรู้ ออกความเห็น ชี้แนะให้แก่ฯ และควบคุมวิธีการ จัดทำงบประมาณไว้หลายขั้นตอน เช่น บัญญัติบังคับให้รัฐบาลเสนอขออนุมัติงบประมาณรายจ่าย โดยเสนอ วงเงินพร้อมกับแผนการดำเนินงานระยะ ๓ ปี ซึ่งมีรายละเอียดทั้งในด้านทิศทาง นโยบาย โครงสร้างการ ใช้จ่ายที่สัมพันธ์กับการคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจ และขีดความสามารถในการหารายได้ของรัฐบาลต่อสภา ก่อน ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทด้านช่วยวิเคราะห์ปัญหาและพิจารณาเสนอแนะโครงสร้างของงบประมาณ รายจ่ายตั้งแต่เบื้องต้น เป็นผลให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถพิจารณาในขั้นตอนที่สอง คือเมื่อตอนพิจารณา รับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ รวมทั้งช่วงการแปรญัตติดำเนินไปอย่างตรงเป้าหมายและมีประ- สติภาพสูง

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

ข้อที่ ๑ รัฐบาลควรปรับปรุงวิธีการเตรียมและการเสนองบประมาณ ให้แตกต่างจากที่ปฏิบัติอยู่ใน ปัจจุบัน โดยรัฐบาลเสนองบประมาณต่อสภาเป็น ๒ ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นที่ ๑ ให้เสนอ “เค้าโครงและ วงเงินงบประมาณ” ต่อสภาในช่วงต้นสมัย

“เค้าโครงและวงเงินงบประมาณ” ที่รัฐบาลจะเสนอต่อสภาควรประกอบด้วย

๑. สรุปภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา และภาวะการณ์ที่คาดว่าจะ เกิดในปีงบประมาณที่ขอ รวมทั้งคาดการณ์ต่อไปในอีก ๒ ปีข้างหน้า รวมทั้งชี้ประเด็นปัญหาต่างๆ ที่ รัฐบาลมุ่งหมายจะแก้ไขตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภา

๒. นโยบายและแผนดำเนินงานด้านการเงินการคลัง ทำกำหนดไว้ว่าจะดำเนินในปีงบประมาณ ที่ขอ รวมทั้งแผนการเงินและการคลังที่จะดำเนินต่อเนื่องในอีก ๒ ปีข้างหน้า

๓. สรุปประมาณการรายรับ รายจ่าย ฐานะเงินคงคลังในช่วงปีที่ผ่านมา รวมทั้งแสดงให้เห็นภาระหนี้ ของรัฐบาลพร้อมกับกำหนดวงเงินงบประมาณ และเค้าโครงการใช้จ่ายเงินงบประมาณในปีงบประมาณที่ขอ ตลอดจนประมาณการในอีก ๒ ปีข้างหน้า

๔. แผนการและโครงการดำเนินงานสำคัญๆ ตามนโยบายของรัฐบาลในช่วง ๓ ปี

เหตุผลที่คณะกรรมการฯ เรียกร้องให้รัฐบาลจัดทำแผนระยะ ๓ ปี เสนอต่อสภาฯ เพื่อ รัฐบาลจะได้แสดงแนวทางในการดำเนินนโยบาย เป้าหมาย และแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ เพื่อการบริหารประเทศให้เห็นต่อเนื่องครบทั้งช่วงเวลาหนึ่ง แทนที่จะทำเป็นปีต่อปี และอีกประการหนึ่ง ก็เพราะตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐบาลแต่ละรัฐบาลจะมีอายุการบริหารงาน ๔ ปี จึงควรมี นโยบายและแผนงานที่จะดำเนินต่อเนื่องในช่วงเวลาที่สอดคล้องกับอายุของรัฐบาล จึงจะถูกต้อง การมี กฎเกณฑ์ในลักษณะนี้ จะเป็นผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีโอกาสได้พิจารณาตรวจสอบว่ารัฐบาลมีแนวทาง และโครงการที่จะบริหารประเทศสำเร็จตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อสภาได้อย่างไร ซึ่งผู้แทนราษฎรทั้งสภารวมทั้ง สาธารณชนจะได้ถือเอาแนวทางของแผนเป็นจุดพิจารณาว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายที่เสนอ ขออนุมัติต่อสภาในเดือนมิถุนายน ซึ่งจะทำการพิจารณามีประสิทธิภาพและมุ่งสู่ประเด็นความสำเร็จตาม เป้าหมายของนโยบายเป็นสำคัญ

ปกติหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำงบประมาณ ก็ได้เตรียมเอกสารทำนองนี้เสนอฝ่ายบริหารอยู่แล้ว เพียงแต่ยังไม่ได้มีเงื่อนไขบังคับให้ต้องทำเป็นแผนงานต่อเนื่องไว้ล่วงหน้า ซึ่งถ้าจะทำกันก็ทำได้ เพราะมีข้อมูลและกำลังคนพร้อมที่จะทำอยู่แล้ว ส่วนที่จะต้องปรับปรุง ก็เห็นจะมีเฉพาะกำหนดเวลาการเตรียมงบประมาณ ซึ่งต้องร่นให้เร็วขึ้นเท่านั้น และอีกประการหนึ่ง ก็คือ ต้องเน้นการมองภาพรวมเป็นเป้าหมายหลักในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งผู้แทนราษฎรในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้ามาแก้ไขปัญหาก็ต้องผูกพันอยู่แล้ว และด้วยความผูกพันต่อผลสำเร็จของนโยบายที่แถลงต่อประชาชนนั่นเอง ที่จะบังคับให้พรรคการเมืองต้องมีหน่วยวิชาการของพรรคเพื่อพัฒนาแนวนโยบายให้แจ่มชัด และเหมาะสมกับสภาพการณ์อย่างต่อเนื่องกันตลอดไป รวมทั้งพร้อมที่จะดำเนินการ เมื่อได้รับมอบหมายให้เป็นรัฐบาลบริหารงานของประเทศเสมอ

การปรับปรุงวิธีการเตรียมและเสนองบประมาณตามแนวทางใหม่ที่เสนอนี้สามารถทำได้ด้วย การแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในหมวด ๒ มาตรา ๘ ให้มีผลบังคับรัฐบาลให้ต้องเสนองบประมาณเป็น ๒ ขั้นตอน ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับตามข้อเสนอแนะข้อที่ ๑

การเสนอเอกสารชุด “เค้าโครงและวงเงินงบประมาณ” ต่อสภา มีประโยชน์ในแง่การเสนอนโยบายการบริหารและพัฒนาประเทศของรัฐบาล ซึ่งจะมีขั้นตอนและรายละเอียดของแผนงานที่ชัดเจนขึ้นเป็นการขยายความของคำแถลงนโยบายและจุดยืนของรัฐบาล ซึ่งอาจจะสอดคล้องหรือไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งวางล่วงหน้า ๕ ปี และเป็นงานของข้าราชการประจำที่ได้ผูกพันกับรัฐสภาแต่อย่างใด รัฐบาลซึ่งเกิดจากพรรคการเมือง นโยบายที่แตกต่างกันตามปรัชญาและจุดประสงค์ของแต่ละพรรค รวมทั้งอาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามเหตุการณ์ของแต่ละยุคแต่ละสมัย ดังนั้นรัฐบาลแต่ละรัฐบาลจึงควรเสนอเค้าโครงการใช้จ่ายงบประมาณตามแนวทางการบริหารของตนเอง และควรเสนอในลักษณะที่มุ่งเหตุการณ์ระยะยาวล่วงหน้าต่อไปอีกไม่น้อยกว่า ๒ ปี ทั้งนี้ ก็เพื่อให้การแก้ปัญหาแต่ละด้านมีแผนที่จะดำเนินต่อเนื่องกันในระยะยาว ไม่ใช่ทำกันปีต่อปี เค้าโครงและวงเงินงบประมาณที่เสนอในลักษณะนี้จะทำให้ประชาชนมองเห็นว่า รัฐบาลแต่ละรัฐบาลมีนโยบายและแนวทางในการบริหารเพื่อแก้ไขปัญหา หรือพัฒนาประเทศอย่างไรชัดเจนขึ้น

ในด้านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็จะได้ประโยชน์ในการรับรู้ข้อมูล นโยบาย เค้าโครงในการใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างแจ่มชัดมากขึ้น สามารถช่วยให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ได้อย่างถูกต้องตรงประเด็นดีกว่าก่อน ๆ และการทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในด้านหน่วยราชการก็จะมีผลบังคับให้ต้องปรับปรุงวิธีทำงานด้วยการมีแผนงาน มีโครงการกำกับอยู่ตลอดเวลา ซึ่งจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามแผนงานอย่างเคร่งครัด เพราะจะต้องมีการสรุปผลงานเป็นระยะรายงานต่อรัฐสภาตามกำหนด

ข้อที่ ๒ เพื่อให้สอดคล้องกับขั้นตอนใหม่ที่รัฐบาลต้องเสนอ “เค้าโครงและวงเงินงบประมาณ” ต่อสภาในต้นเดือนพฤษภาคม จึงสมควรที่รัฐบาลจะเสนอสภาผู้แทนราษฎร ให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาเค้าโครง และวงเงินงบประมาณขึ้นในวาระที่รัฐบาลเสนอเค้าโครงและวงเงินงบประมาณด้วย จุด

มุ่งหมายก็เพื่อให้กรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ศึกษา และให้ข้อเสนอแนะแนวทางการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ตั้งแต่เบื้องต้นก่อนถึงขั้นตอนเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอนุมัติใน ปลายเดือนมิถุนายน

อนึ่ง เพื่อคณะกรรมการชุดนี้จะได้ปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง จำเป็นที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้อง จัดให้มีสำนักงานประจำขึ้นในบริเวณที่ทำการรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะได้ใช้ปฏิบัติหน้าที่พร้อมกับ จัดสรรพนักงานเจ้าหน้าที่ นักวิชาการ และผู้ชำนาญการ เข้าทำหน้าที่ช่วยรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์งบประมาณอย่าง ต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี

คณะกรรมการพิจารณาเค้าโครงและวงเงินงบประมาณ อาจแบ่งแขนงงาน และแต่งตั้งคณะ อนุกรรมการขึ้นทำหน้าที่วิเคราะห์เป็นรายแขนง เช่น แขนงการปกครอง การเกษตร การอุตสาหกรรม การ คมนาคม ฯลฯ เพื่อวิเคราะห์เค้าโครง แผนการ และวงเงินงบประมาณ อย่างละเอียดทุกแขนงซึ่งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรจะเข้าร่วมรับรู้เรื่องราวของงบประมาณแต่ละแขนงอย่างครบถ้วนตั้งแต่ต้นช่วยให้การพิจารณา ของสภาฯ ในขั้นตอนที่สอง คือ เมื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รับหลักการระหว่างกลางหรือปลายเดือนมิถุนายน ดำเนินไปได้อย่างสมบูรณ์และรวดเร็ว เพราะคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาเค้าโครงและวงเงินงบประมาณ จะช่วยทำหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะประเด็นที่ควรอภิปรายในสภาฯ การอภิปรายในเวลากลางคืนก็จะได้เนื้อหาตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพดีขึ้น

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับตามข้อเสนอแนะข้อที่ ๒

การกำหนดให้มีคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาเค้าโครงและวงเงินงบประมาณขึ้นเช่นนี้จะมี ผลให้เกิดผู้ชำนาญการจำนวนหนึ่งในมวลสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะคอยช่วยให้ข้อเสนอแนะ รวมทั้งปรับปรุง การจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเตรียมทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ทำให้หน่วยราชการแต่ละหน่วยเข้าใจปัญหา และความประสงค์ของประชาชนได้ถูกต้องสมบูรณ์กว่าที่ดำเนินการ กันอยู่ในปัจจุบัน และมีโอกาสที่จะปรับปรุงแก้ไขเค้าโครงงาน รวมทั้งข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดสรรจำนวนเงิน งบประมาณของหน่วยราชการทุกหน่วย ให้ตรงตามความต้องการของประชาชนตั้งแต่นั้น นอกจากนั้นยังจะ ช่วยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่อาจจะไม่มีเวลาศึกษารายละเอียดเรื่องราวในเอกสารประกอบงบประมาณ ได้อย่างถี่ถ้วนได้เห็นประเด็นสำคัญ ๆ ของงบประมาณอย่างชัดเจน สามารถช่วยให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ งบประมาณในขั้นรับหลักการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นประโยชน์อีกทางหนึ่งก็คือ จะทำให้สมาชิกสภา ที่เป็นกรรมการได้มีโอกาสได้เรียนรู้วิธีพิจารณา และแนวทางการจัดทำงบประมาณของหน่วยราชการใน แต่ละกระทรวง และทบวง เพื่อเตรียมพร้อมที่จะรับหน้าที่เป็นผู้บริหารหรือผู้ควบคุมติดตามการบริหารงาน ของกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลายในโอกาสต่อไปอย่างมีความมั่นใจ และมีประสิทธิภาพสูง

๒.๒ การติดตามประเมินผลและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

๑. การติดตามประเมินผล

การติดตามประเมินผล ในที่นี้หมายถึง การติดตามความคืบหน้าของงานและการประเมินคุณค่าของงานที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณให้ไปดำเนินการ เพื่อรายงานสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ก็ด้วยเจตนาที่จะให้สภาผู้แทนราษฎรได้ทราบความก้าวหน้าของงานแต่ละแผนแต่ละโครงการ ที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณให้ไปดำเนินการนั้น ว่าสำเร็จจุลลงไปแล้วอย่างไรและผลที่ได้รับจากการดำเนินงานแต่ละแผน หรือแต่ละโครงการนั้น ๆ คุ้มกับค่าของเงินที่ได้ใช้จ่ายไปหรือไม่ การติดตาม เพื่อรายงานสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่คณะกรรมการการคลัง ฯ ได้ศึกษา เพื่อทราบว่าได้มีการปฏิบัติกันอยู่อย่างไรในปัจจุบัน ผลของการศึกษาปรากฏว่า

๑) แม้ว่าส่วนราชการที่ใช้จ่ายเงินงบประมาณ รวมทั้งสำนักงานงบประมาณจะได้มีการติดตามการปฏิบัติงาน ตลอดจนประเมินผลของงานอยู่บ้างก็จริง แต่ก็ดูจะมีได้ทำกันเป็นระบบนอกจากนั้นก็ยังไม่ได้ทำในรูปแบบหรือมาตรฐานเดียวกัน ต่างคนต่างทำ และที่สำคัญที่สุดก็คือ จะทำได้ไม่ทำก็ได้ ไม่มีใครบังคับ เฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้มีตัวบทกฎหมายบังคับรัฐบาลให้มีหน้าที่ต้องดูแลควบคุมหน่วยราชการในการติดตามความคืบหน้าของงาน และประเมินผลของงาน มารายงานสภาผู้แทนราษฎรภายในกำหนดเวลา ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎรจะพิจารณาอนุมัติงบประมาณของปีต่อไป จึงทำให้สภาไม่ทราบผลการดำเนินงานตามแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุมัติงบประมาณ

๒) ทางสภาผู้แทนราษฎรถึงแม้จะได้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามผลงานงบประมาณรายจ่ายประจำปี ให้มีหน้าที่ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของส่วนราชการต่าง ๆ แต่ก็ขาดเครื่องมือและอำนาจที่จะใช้ปฏิบัติหน้าที่นี้ ก็เลยไม่ค่อยจะได้ผลตามที่ประสงค์

๒. การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

จากผลของการศึกษา คณะกรรมการ ฯ พบว่าอำนาจรวมทั้งเครื่องมือตลอดจนระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ^{๑)} ยังมีข้อจำกัดทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นสาเหตุสำคัญ ๆ ที่ทำให้การตรวจสอบไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายอย่างสมบูรณ์ได้ก็คือ

๑) พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน, มาตรา ๗

๑. ชาติความเป็นอิสระ กล่าวคือแม้ว่าการแต่งตั้งผู้อำนวยการ สตง. จะต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ^{๑)} แต่หน่วยงาน สตง. ก็ยังสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหาร การรายงานผลการตรวจสอบหน่วยรับตรวจ (ซึ่งส่วนใหญ่ก็สังกัดฝ่ายบริหาร) จะต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอรัฐสภา ^{๒)} นอกจากนี้ การบริหารงานของ สตง. ก็อยู่ภายใต้การสั่งการของนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการ และรองผู้อำนวยการ ในฐานะที่เป็นข้าราชการสังกัดฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติก็ย่อมไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปสั่งการได้ ซึ่งแตกต่างจากรูปแบบของอังกฤษและฝรั่งเศส กล่าวคือเท่าที่คณะกรรมการการคลัง ฯ ได้ศึกษาจากตัวบทกฎหมายและแบบแผนการปฏิบัติงานของประเทศทั้ง ๒ ปรากฏว่าในประเทศอังกฤษ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินสังกัดอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ ฯ รัฐสภาจึงมีอำนาจสั่งการให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานตามประสงค์ได้โดยตรง ส่วนในประเทศฝรั่งเศส สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินขึ้นอยู่กับฝ่ายตุลาการ แต่ก็มีบทบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติร้องขอให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินไปตรวจสอบส่วนราชการใด ๆ เป็นกรณีพิเศษได้ ส่วนการปฏิบัติหน้าที่ของ สตง. ในประเทศเรา ขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี และการตรวจสอบของพนักงานตรวจเงินแผ่นดินส่วนใหญ่ก็มักเน้นตรวจสอบความถูกต้องทางการบัญชีและความถูกต้องในทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นสำคัญ แม้กฎหมายจะให้อำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายและการใช้ทรัพย์สิน ว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด และได้ผลคุ้มค่าหรือไม่ด้วยก็ตาม ^{๓)} แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่ได้ทำเพราะกฎหมายเปิดช่องให้ไว้ในลักษณะที่จะตรวจตามความมุ่งหมายดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ เพราะความหละหลวมของกฎหมาย รวมทั้งความไม่อิสระนี้แหละทำให้การตรวจสอบผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดย สตง. ไม่สามารถสนองความต้องการและประโยชน์ของประชาชนได้

๒. การเสนอรายงานผลการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ นอกจากไม่ครอบคลุมวัตถุประสงค์ได้ครบถ้วนแล้วยังเป็นไปอย่างล่าช้า ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถนำผลการตรวจสอบมาใช้เป็นข้อมูลในการพิจารณางบประมาณปีใหม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจาก สตง. มีกำลังเจ้าหน้าที่จำกัด มีอำนาจจำกัด และโดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขเวลาของการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในกำหนด

ลักษณะการจัดทำรายงานของ สตง. ก็ขึ้นอยู่กับความเห็นของบุคคลไม่ใช่ความเห็นที่สร้างขึ้นโดยคณะกรรมการ กล่าวคือ ผู้ตรวจสอบมักจะเป็นผู้เสนอความเห็นต่อผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จากนั้นผู้อำนวยการจะประมวลความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรีก่อนเสนอสภาความเห็นจึงไม่อาจจะครอบคลุมจุดประสงค์ของการตรวจสอบได้ครบทุกด้าน และไม่ใช่วิธีที่จะสร้างความเที่ยงธรรมได้เหมือนกับการสรุปความเห็นในรูปคณะกรรมการ

๑) พ.ร.บ. การตรวจเงินแผ่นดิน, มาตรา ๖

๒) ฉบับเดียวกัน, มาตรา ๑๕

๓) มาตรา ๗ (๓)

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการ

การติดตามประเมินผล

๑. ควร มีบทบัญญัติบังคับให้ส่วนราชการต่าง ๆ สร้างระบบติดตามความคืบหน้าของงานทุกแผนทุกโครงการ พร้อมกับวิเคราะห์ผลของงานในทุกช่วงของการดำเนินงาน ว่าเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เมื่อตอนที่เสนอแผนหรือโครงการนั้น ๆ หรือไม่ โดยให้สำนักงานประมาณ ซึ่งมีหน่วยติดตามประเมินผลงาน รวมทั้งมีประสบการณ์ในการติดตามประเมินผล ทำหน้าที่เป็นศูนย์รวมรายงานดังกล่าว ทั้งนี้ ด้วยการเพิ่มบทบัญญัติในประการนี้ไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการในมาตรา ๖ (๕) ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ติดตามและรายงานความคืบหน้าและประเมินผลของงานแต่ละแผน แต่ละโครงการ ตามแบบที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณกำหนด เพื่อสรุปเสนอสภาก่อนเสนองบประมาณปีใหม่

๒. เพื่อให้คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่ได้สมบูรณ์ มีประสิทธิภาพควรมีบทบัญญัติมอบอำนาจให้คณะกรรมการ เรียกบุคคลหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาให้ปากคำรวมทั้งให้อำนาจในการเรียกเอกสารมาตรวจสอบได้ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

นอกจากนั้น คณะกรรมการติดตามงบ ฯ ควรจะมีสำนักงานประจำและมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้พิเศษทางวิชาเศรษฐศาสตร์ วิชาบัญชี ตลอดจนวิศวกรรมศาสตร์อย่างเพียงพอ ที่จะช่วยงานติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามหน้าที่ และความรับผิดชอบของคณะกรรมการติดตามงบ ฯ ซึ่งจะเสริมให้งานตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูง

การตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณ

๑. ควรโอนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ให้กลับมาสังกัดรัฐสภาอย่างที่เคยเป็นมาแล้วในอดีตและควรปรับวิธีการบริหารงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นรูปคณะกรรมการ อันประกอบด้วยกรรมการจำนวนหนึ่ง ซึ่งเท่ากับจำนวนของแขนงงาน โดยกำหนดให้แต่ละแขนงงานมีกรรมการรับผิดชอบตรวจสอบแขนงละ ๑ คน การสรรหาและแต่งตั้งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะดำเนินโดยรัฐสภา

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ในการตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ทั้งในแง่ของความถูกต้องทางระบบบัญชี ความถูกต้องทางกฎหมาย และระเบียบ ในแง่ประสิทธิผลของการใช้จ่าย ผลของการตรวจสอบจะต้องจัดทำเป็นรายงาน ซึ่งจะเกี่ยวกับความถูกต้องและผลที่ได้จากการใช้จ่ายเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาอย่างน้อยทุกระยะ ๖ เดือนต่อครั้ง โดยที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณ และคณะกรรมการสามัญ ของรัฐสภาทุกชุดมีสิทธิร้องขอให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบงานของหน่วยราชการทุกหน่วยเพิ่มเติมได้ตลอดการตรวจรัฐวิสาหกิจก็เช่นกัน

ในการนี้ควรแก้ไขนิยามคำว่า “หน่วยรับตรวจ” ในมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ จาก “หน่วยงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือที่นายกรัฐมนตรีสั่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ” เป็น “หน่วยงานอื่นใดที่กฎหมายกำหนดหรือที่ประธานรัฐสภา สั่งให้สำนักงาน

ตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้ตรวจสอบ” และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๕ ให้สอดคล้องกัน โดยแก้มาตรา ๑๔ ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรายงานผลการตรวจสอบต่อประธานรัฐสภาโดยตรง และแก้ไขมาตรา ๒๕ ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ รวมทั้งแก้ไขมาตรา ๗ (๑) เป็นดังนี้ **“ตรวจสอบรายงานการรับจ่ายเงินงบประมาณประจำปีงบประมาณ และงบแสดงฐานะการเงินแผ่นดินประจำปีงบประมาณ พร้อมกับแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายและตามความเป็นจริงหรือไม่ ภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ”**

๒. เมื่อได้ปรับปรุงวิธีการบริหารงานของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นรูปคณะกรรมการแล้ว ก็ควร จะกำหนดให้คณะกรรมการเลือกเฟ้นกรรมการในคณะเพื่อแต่งตั้งให้เป็นประธานคณะกรรมการ ฯ และเลขานุการ คณะกรรมการ ฯ โดยมอบหมายอำนาจให้คณะกรรมการกำหนดนโยบายและแผนการตรวจสอบส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยอิสระ ซึ่งคณะกรรมการอาจแยกงานแต่ละแขนงออกเป็นส่วน ๆ พร้อมกับมอบหมาย อำนาจและความรับผิดชอบแต่ละส่วนให้อนุกรรมการเป็นชุดก็ได้ การปรับปรุงรูปแบบการบริหารตามที่เสนอนี้ อาจทำได้โดยการแก้ไขมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ โดยเพิ่มความในวรรค ๒ เป็น ดังนี้ “ให้มีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินชั้นชุดหนึ่ง ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการตรวจสอบและ วินิจฉัยให้ความเห็นผลการตรวจสอบ และมีอำนาจสั่งการให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติให้ถูกต้อง ตามระเบียบ ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอาจจะแบ่งส่วนงานออกเพื่อมอบให้อนุกรรมการรับช่วง งานเป็นส่วน ๆ ก็ได้”

๓. ควรเพิ่มบุคลากรและงบประมาณให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพร้อมกับกำหนดเวลาในการ ตรวจสอบทางบัญชีให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ โดยระบุไว้ในพระราชบัญญัติ การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ คือ แก้ไขมาตรา ๗ (๑) ตามที่กล่าวข้างต้น และเพื่อให้การบังคับให้ ปฏิบัติงานภายในกำหนดเวลาเป็นผล ให้มอบอำนาจให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้บังคับหน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ จัดทำบัญชีให้เสร็จ เพื่อกรรมการตรวจเงินแผ่นดินสามารถเข้าตรวจสอบได้ภายในกำหนดด้วย

๔. ลักษณะการตรวจสอบนอกจากจะตรวจสอบความถูกต้องทางบัญชีแล้ว ควรมีหน้าที่ตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด และได้ผล บรรลุเป้าหมาย และมีผลคุ้มค่าหรือไม่ โดยแก้ไขหน้าที่ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินในมาตรา ๗ (๓) ด้วย การตัดคำว่า “อาจ” ออกเสีย

๕. ควรเพิ่มบทบาทของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กล่าวคือ นอกจากทำหน้าที่ตรวจการใช้จ่าย เงินงบประมาณ และทรัพย์สินของแผ่นดินแล้ว ควรจะเป็นผู้มีบทบาทในการวางรูปหรือให้ความเห็นชอบระบบ บัญชีของส่วนราชการก่อนนำออกใช้ ซึ่งทำได้ด้วยการเพิ่มความเป็น (๕) ของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติ การตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การวางระบบบัญชีเกิดความรัดกุมเป็นมาตรฐานเดียวกัน และสะดวกใน การตรวจสอบ ดังนี้

“มาตรา ๗ (๕) ให้ความเห็นชอบในการวางระบบบัญชีของส่วนราชการต่าง ๆ ก่อนนำออกใช้ปฏิบัติ”

ในการเสนอรายงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควรให้เสนอรายงานต่อประธานรัฐสภาโดยตรง ไม่จำเป็นต้องเสนอผ่านนายกรัฐมนตรี ในการนี้ควรแก้ถ้อยคำในมาตรา ๑๕

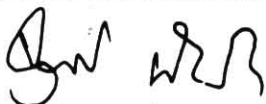
๖. เพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปฏิบัติงานอย่างเป็นอิสระ การแต่งตั้ง ถอดถอนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยแก้ไขในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้การแต่งตั้งกรรมการและประธานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

๗. เพื่อให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ และมีความศักดิ์สิทธิ์ในการสั่งการให้มีการปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานของหน่วยราชการ ควรจะให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ที่ทำให้ส่วนราชการได้รับความเสียหายได้ด้วย แต่หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเห็นว่าข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่เป็นธรรมก็อาจฟ้องร้องต่อศาลได้ในการนี้คณะกรรมาธิการฯ มีความเห็นควรเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้อำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๒๒

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับตามข้อเสนอแนะประการหลังนี้

การโอนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มาสังกัดรัฐสภา และปฏิรูปรูปแบบการบริหารและอำนาจคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ตามที่เสนอมานี้ จะทำให้งานติดตามตรวจสอบและประเมินผลงานของแผนงาน และโครงการที่ได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณไปดำเนินการ ตลอดจนการควบคุมการจัดสรรเงินงบประมาณของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาจรรยาบรรณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งคณะกรรมการสามัญชุกต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลเสริมสร้างศรัทธาในระบบประชาธิปไตยให้แน่นแฟ้นขึ้น

คณะกรรมาธิการจึงใคร่ขอเสนอรายงานพร้อมด้วยข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้โปรดพิจารณา หากสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยก็ขอได้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี พิจารณาดำเนินการในเรื่องนี้เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป



(นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

เลขาธิการคณะกรรมการ

14569

รภ
08
7.333241
2532

รัฐสภา. สภาผู้แทนราษฎร.
คณะกรรมการการคลัง
การธนาคาร และสถาบัน
การเงิน.

รายงานคณะกรรมการการคลัง
การธนาคาร และสถาบันการเงิน
ภาวะเงินเฟ้อของประเทศ การปรับปรุง
แก้ไข พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ
พ.ศ. 2502 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.

