



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 36 ฉบับที่ 10 เดือนตุลาคม 2531

Legislative Institutional Repository of Thailand

ISSN 0125 - 0957



# รัฐสภาสาร

ปีที่ 38 ฉบับที่ 10 เดือนตุลาคม 2531

ISSN 0125 - 0957



# LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บทบรรณาธิการ

ในการดำเนินกิจการของประเทศนั้น รัฐบาลเป็นผู้นำในการดำเนินการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด เพื่อให้บรรลุถึงประโยชน์ที่คุ้มค่า ในอันที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนเพียงพอสสมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ รัฐบาลจึงต้องมีการกำหนดนโยบายแผนงานและโครงการในการดำเนินการบริหารประเทศ ตลอดจนการหารายได้และรายจ่ายตามที่กำหนดให้รอบคอบเสียก่อนเพื่อที่จะดำเนินการไปสู่ความอยู่ดีกินดีของประชาชน

ในแต่ละปีรัฐบาลจะต้องมีการจัดเตรียมวางแผนและโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการอันได้แก่ การเศรษฐกิจ การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น โดยแสดงออกในรูปของตัวเงินค่าใช้จ่ายเป็นส่วนสำคัญของงบประมาณแผ่นดินเพื่อเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติออกให้จะเห็นได้ว่างบประมาณนั้นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งที่มีต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน

ดังนั้น การพิจารณาอนุมัติการใช้งบประมาณแผ่นดินของรัฐสภานั้น จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากเป็นสถาบันที่เป็นตัวแทนของประชาชนที่จะสะท้อนให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนได้ อันจะเป็นผลให้งบประมาณตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนสำหรับในปีงบประมาณ 2532 นี้ รัฐบาลเสนองบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติเป็นเงินจำนวน 285,500 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากงบประมาณปีที่แล้ว 42,000 ล้านบาท โดยได้เพิ่มงบประมาณในด้านเศรษฐกิจขึ้นมากกว่าในปีที่แล้วมาเป็นพิเศษ

นโยบายงบประมาณที่ได้กำหนดขึ้นมาใช้ในการบริหารประเทศในปีนี้นี้คงจะเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของพวกเราชาวไทยไปบ้างอย่างแน่นอน ดังนั้นการที่จะให้ใช้งบประมาณแผ่นดินในปีเกิดสัมฤทธิ์ผลนั้น ผู้ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณโครงการจะต้องดำเนินการตามงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งพวกเราประชาชนก็มีส่วนผลักดันให้งบประมาณนี้สัมฤทธิ์ผล

บรรณาธิการ

## สารบัญ

### งบประมาณแผ่นดินและเสถียรภาพเศรษฐกิจส่วนรวม

โดย ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

บทความนี้ผู้เขียนได้บรรยายแนวความคิดและทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการคลังและงบประมาณแผ่นดินพร้อมทั้งได้บรรยายเชิงวิเคราะห์การดำเนินการคลังและงบประมาณแผ่นดินที่ผ่านมาให้เห็นถึงสภาพเศรษฐกิจบางส่วนที่ดำเนินอยู่นั้น พร้อมทั้งได้เสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลังของรัฐบาลและนโยบายงบประมาณแผ่นดินทั้งยังเสนอให้รัฐบาลไทยมีบทบาทในการควบคุมมากขึ้น บทความนี้มีหัวข้อที่สำคัญคือระบบการคลังและภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม งบประมาณแผ่นดินและนโยบายการคลังของไทยอดีต ข้อคิดเห็นบางประการเกี่ยวกับการเสนองบประมาณ

### หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน

โดย ไกรยุทธ ชีรตยาภินันท์

บทความนี้ผู้เขียนได้บรรยายทางทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในการพิจารณาหรือวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินในการที่จะประเมินว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่กำลังพิจารณาอยู่นั้นเป็นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพเพียงใด ประกอบด้วย หลักการเบื้องต้นนโยบายงบประมาณแผ่นดิน การวางแผน การวิเคราะห์เชิงผลได้ - เสีย และสรุปการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน การบริหารนโยบายการคลัง

### การบริหารนโยบายการคลัง

โดย รศ.ดร.สุชาติ ธาดาธำรงเวช

บทความนี้ผู้เขียนได้เขียนบรรยายเชิงวิชาการในการบริหารนโยบายการคลังซึ่งใช้เป็นมาตรการทางด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในการเขียนบรรยายนี้ได้ประกอบด้วยหัวข้อ สำคัญดังต่อไปนี้ บทนำ ขนาดของรัฐบาล นโยบายการคลังเพื่อเสถียรภาพ นโยบายการคลังเพื่อการเจริญเติบโต “นโยบายการคลังเพื่อการกระจายรายได้และปัญหาความยากจน การจัดลำดับความ สำคัญของรายจ่าย” การเพิ่มประสิทธิภาพของรายจ่าย นโยบายการคลังด้าน รายได้ การเก็บค่าบริการ การให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น การเพิ่มประสิทธิภาพทางรัฐวิสาหกิจ

### ปัญหาการกำหนดนโยบายงบประมาณ

โดย รศ.นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์

บทความเรื่องนี้ผู้เขียนได้เขียนบรรยายในเชิงทฤษฎีที่จะมองปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กับการกำหนดนโยบายงบประมาณของรัฐบาล อันประกอบด้วยหัวข้อสำคัญดังต่อไปนี้ ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ นโยบายการคลังและงบประมาณ ทฤษฎีการกำหนดขนาดของงบประมาณแผ่นดิน แนวความคิดเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน งบประมาณกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมและบทบาทสำคัญของงบประมาณ



LIART

## การใช้นโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ

โดย พิสิฐ ลี้อาธรรม

บทความนี้ผู้เขียนได้อธิบายถึงทฤษฎีและทางปฏิบัติเกี่ยวกับนโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ ดังนี้ 1) ความหมายและความสัมพันธ์ของนโยบายการคลัง กับนโยบายการเงิน 2) พื้นฐานทางทฤษฎีของการใช้นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ 3) นโยบายการคลังทั้งในฐานะเป็นเครื่องมือและเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ 4) ทรรศนะของผู้เขียนเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในประเทศไทย



# งบประมาณแผ่นดินและเสถียรภาพ เศรษฐกิจส่วนรวม

โดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์\*

## 1. คำนำ

ปัจจุบัน งบประมาณรายรับรายจ่ายของแผ่นดินในแต่ละปี ๆ มีมูลค่าหลายแสนล้านบาท (ตัวอย่างเช่น งบประมาณปี พ.ศ. 2531 เท่ากับ 243,500 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 15.6 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติโดยประมาณ) เพียงพิจารณาจากยอดเงินที่พอจะมองออกแล้วว่า การเปลี่ยนแปลงนโยบายการใช้จ่ายหรือภาษีอากรเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์ สามารถก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง ทั้งทางตรงและทางอ้อม เฉพาะทางตรงหมายถึงอำนาจซื้อในระบบ ที่จะเพิ่มหรือลดลงจากระดับเดิมเป็นมูลค่าหลายพันล้านบาท และผลกระทบอันเป็นลูกโซ่ที่ติดตามมายังมีขนาดใหญ่หลวงกว่านี้มากนัก

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ หากเราใช้มันอย่างถูกต้องเหมาะสมย่อมเป็นคุณแก่ประเทศชาติ แต่ถ้าดำเนินการผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปก็อาจสร้างความหายนะทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลได้เช่นเดียวกัน มาถึงจุดนี้บางท่านคงนึกอยากขิงคำถามว่า แล้วความเหมาะสมพอดีของงบประมาณแผ่นดินเป็นอย่างไร ? คำถามสั้น ๆ ที่อ้อ ๆ อย่างนี้ไม่ง่ายเลย แล้วจะคาดกันให้ตอบอย่างสั้น ๆ ก็คงไม่ได้ (ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งละที่ขอมรับโดยคุณฉันทาหมคปัญญาคะตอบ) เพราะยังไม่เคยได้ยินว่ามีสำนักวิชาการแห่งไหนสร้างสูตรสำเร็จว่าด้วยงบประมาณแผ่นดิน (ถ้าใครรู้วามบอกที) แต่จะอย่างไร—เราคงไม่ถึงกับอับจนปัญญาเสียเลยทีเดียว เพราะว่ามีหลักทฤษฎีว่าด้วยการงบประมาณในตำรับตำรามากมาย ก่ายกองด้วยกันพอจะชุกมาเล่าสู่กันฟังได้ แต่การจะจัดเอากำอธิบายของแต่ละปรมาจารย์ว่าเขา

\*นักวิจัย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย



LIART

พูดอย่างไรคิดอย่างไรให้ชัดเจน คงไม่มีความจำเป็นในที่นี้ ในทางตรงกันข้าม เราจะพยายาม  
 ค้นเอาจำเพาะเนื้อหาสาระหรือหลักการของงบประมาณแผ่นดินมากกว่า โดยเน้นในประเด็น  
 หัวข้อว่างบประมาณแผ่นดินมีผลต่อเสถียรภาพ (หรือความไม่มีเสถียรภาพ) ทางเศรษฐกิจ  
 อย่างไร ? งบประมาณทำให้ภาวะเศรษฐกิจพุ่งไปทางไหนหรือจะเป๋ไปทางไหน จะทำให้  
 เศรษฐกิจมีความสมดุลหรือเสียสมดุล โชชัดโชเซออย่างไร ทั้งนี้เพื่อเป็นข้อคิดในการกำหนด  
 งบประมาณแผ่นดิน ว่าเราควรคำนึงถึงผลลัพธ์ของงบประมาณแผ่นดินอย่างไร

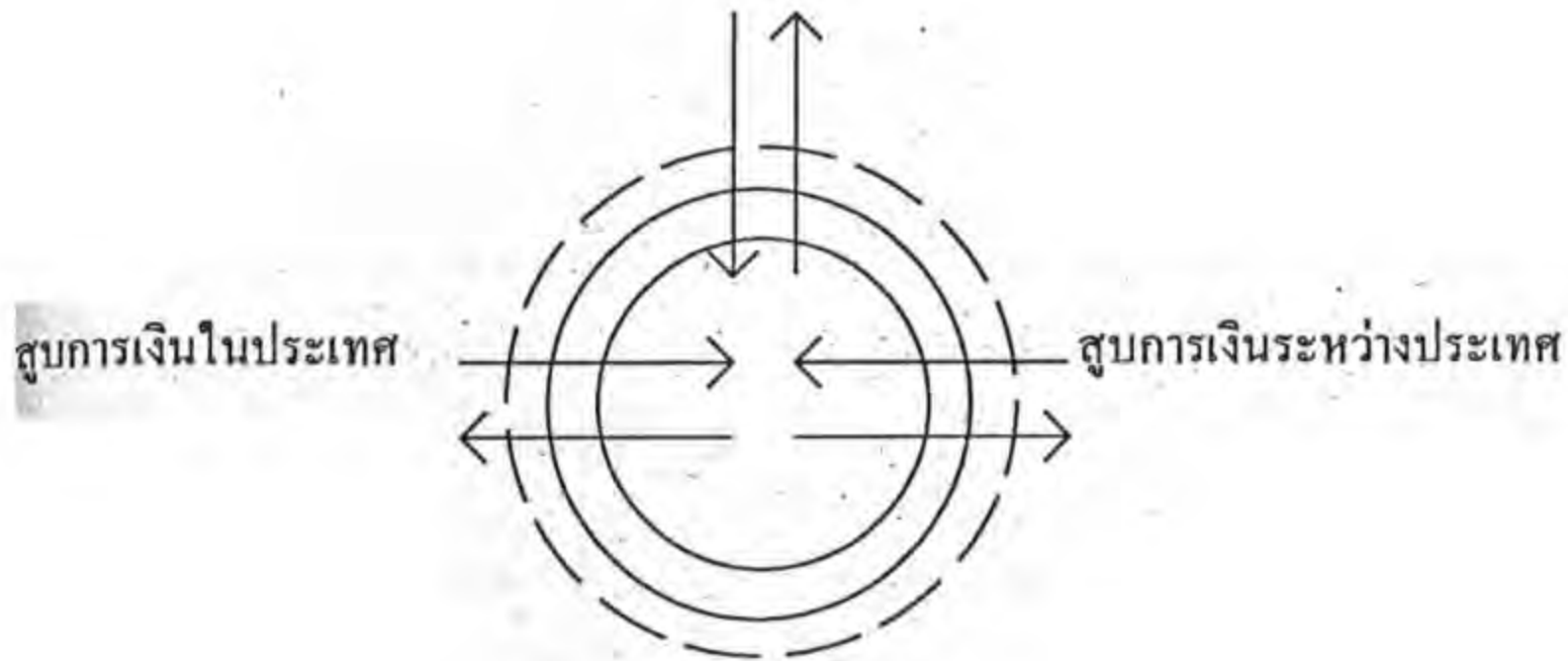
## 2. ระบบการคลังและภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม หลักวิชาโดยย่อ

ก่อนอื่นจำเป็นต้องย้ำว่า งบประมาณแผ่นดินเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคลังรัฐบาลไม่  
 ใช้ทั้งหมด เพราะว่าเป็นความจริง มีกิจกรรมอีกหลายอย่างหลายประการของรัฐบาลและรัฐ-  
 วิสาหกิจ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนโครงการใหญ่ ๆ ที่อาศัยเงินกู้ยืมจากต่างประเทศ) ที่ไม่  
 รวมอยู่ในงบประมาณแผ่นดิน ยิ่งไปกว่านั้นยังมีรายจ่ายรัฐบาลในรูปการยกเว้นหรือลดหย่อน  
 ภาษี ทำให้รัฐบาลขาดรายได้อันควรเก็บขออนุญาติทับศัพท์ภาษาที่นักวิชาการเรียกกันว่า Tax  
 expenditure ไปก่อน (น่าสังเกตว่า--รายจ่ายส่วนนี้อยู่นอกเหนือวิสัยที่นโยบายการเงิน  
 การคลังของรัฐควบคุม แต่ขึ้นอยู่กับว่าคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะใช้จ่ายมือเดิบแก่ไหน  
 ประการหนึ่ง กับขึ้นอยู่กับสถานการณ์เศรษฐกิจอีกประการหนึ่ง ปีไหนที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง  
 รายจ่ายจะเพิ่มขึ้นโดยอัตโนมัติ ปีที่ซบเซารายจ่ายก็น้อยหน่อย รายจ่ายนี้ในแต่ละปี ๆ นับหมื่น  
 ล้านบาท) อีกประการหนึ่ง สมควรตระหนักว่ารัฐบาลยังมีบทบาทและอิทธิพลทางเศรษฐกิจที่  
 สำคัญอีกประการหนึ่ง ในฐานะ "ผู้สร้างกติกา" และ "กำกับดูแลให้เป็นตามกติกา" ดังนั้น  
 รัฐบาลยังมีอิทธิพลต่อหน่วยธุรกิจโดยไม่ได้ใช้เงินใช้ทองแม้แต่บาทเดียว (หากสนใจเรื่องราว  
 ในประเด็นเหล่านี้ ศึกษาจากบทความของดิเรก ภัทมสิริวัฒน์ ในหนังสือ เศรษฐกิจไทย บน  
 เส้นทางแห่งสันติประชาธรรม อันเป็นที่ระลึกแก่ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ 2531) ทั้งหมดนี้ก็  
 เพื่อย้ำให้ตระหนัก บทบาทของรัฐบาลในระบบการคลังเป็นภาพรวม และความเกี่ยวโยงของ  
 งบประมาณแผ่นดินในระบบการคลัง

อันว่าตำรับตำราเศรษฐศาสตร์การคลังก็มีอยู่มากมายด้วยกัน ทั้งไทยและเทศ ท่าน  
 อาจเลือกเอามาสักเล่มหนึ่งทีอ่านแล้วรู้เรื่องดี สำหรับผู้เขียนเองนั้นมีความรู้สึกประทับใจใน  
 "ทฤษฎีสามลูกสูบ" เป็นอันมาก--เจ้าของคำอธิบายนี้คือ ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์ นักวิชาการและผู้  
 กำหนดนโยบายการเงินการคลังคนสำคัญของไทยนั่นเอง ความประทับใจอยู่ที่ว่า--ท่าน  
 สามารถหยิบยกเอาเรื่องยากออกมาเป็นคำอธิบายง่าย ๆ มองเห็นเป็นภาพพจน์ เหมือนกับยก  
 เอาเครื่องจักรเครื่องมือมาแสดงต่อหน้าให้เห็นว่าระบบทำงานอย่างไร นั่นต้องนับว่าเป็นความ  
 สามารถขั้นพิเศษของท่านผู้นี้ และขอคัดสอดเอาด้วยคำบางตอน ดังนี้



รูปภาพที่ 1  
 ลูกสูบสามตัวในระบบเศรษฐกิจการเงินการคลัง  
 สูบทางการคลัง



"ดูจากแง่การคลัง ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีอย่างเดียวและไม่จ่ายเงินเลย เงินก็ออกจากการหมุนเวียนในหมู่ประชากรเข้าสู่คลัง นี่เป็นลูกสูบออกลูกสูบ ที่มีลูกสูบออกนั้นออกจากวงกลมหมุนเวียน คือ รายรับของรัฐบาล ลูกสูบที่มีลูกสูบเข้าวงนั้น คือรายจ่ายของรัฐบาล รายรับหมายถึงรายได้ คือภาษีอากรบวกด้วยเงินกู้ที่ประชาชนให้รัฐบาลกู้ แต่ไม่บวกด้วยเงินกู้ที่ธนาคารชาติให้รัฐบาลกู้ เอาแต่เฉพาะที่ประชาชนเปลี่ยนถ่ามือให้รัฐบาลไปเข้าคลัง นักศึกษาคงเห็นได้ทันทีแล้วว่า สมมุติว่า ลูกสูบอีกสองคู่การเงินระหว่างประเทศ และการเงินภายในประเทศนั้น คินอยู่สูบออกและสูบเข้าเท่า ๆ กัน ถ้าคู่การคลังที่รายจ่ายสูบแรงแล้วรายรับสูบเบากว่า คือหมายความว่างบประมาณขาดดุล (Deficit budget) ถ้าเป็นเช่นนี้ก็เท่ากับว่าปริมาณเงินที่ออกมาหมุนเวียนภายในประเทศนั้นก็เพิ่มขึ้น ถ้ากลับตรงกันข้าม งบประมาณเกินดุล กล่าวคือรายจ่ายต่ำกว่ารับจากประชาชน ก็เท่ากับว่าปริมาณเงินลดลงในการหมุนเวียนนั้น เพราะฉะนั้น งบประมาณคลังสูบคู่การคลังนี้เป็นสูบที่สำคัญพอใช้ เพราะเหตุว่างบประมาณแผ่นดินในขณะนี้สีหมื่นล้านบาท... ด้านการค้าระหว่างประเทศ ในด้านการค้าระหว่างประเทศ การเงินระหว่างประเทศ ลูกสูบอีกคู่หนึ่งนั้น เป็นเรื่องของดุลการชำระเงิน ไม่ใช่ดุลการค้าอย่างเดียวเป็นเรื่องของดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ และดุลการค้ารวมอยู่ในนั้นด้วย สมมุติว่าคุณถ่มเรื่องดุลการชำระเงิน เอาเฉพาะเรื่องดุลการค้า สูบตัวที่สูบเงินออกนั้นก็สินค้านำเข้า สูบเข้าคือสินค้านำออก เพราะอะไร เพราะเหตุว่าเวลาที่มีผู้ซื้อสินค้าจากต่างประเทศเข้ามา ผู้ที่จำเป็นต้องเอาเงินบาทไปซื้อเงินตราต่างประเทศ และขออนุญาตจากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารพาณิชย์ก็เอาเงินบาทนั้นไปขอซื้อจากธนาคารชาติ จะซื้อจากธนาคารชาติเองหรือจะซื้อจากทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน



LIART

เปลี่ยนเงินตรา จะซื้อจากที่ไหนก็แล้วแต่ผลสุดท้ายก็ต้องหมายถึงซื้อจากธนาคารชาติ จากแหล่ง  
กลางนี้ แล้วก็เอาเงินบาทให้แก่ธนาคารชาติ เงินบาทจากลูกค้าผู้นำสินค้าเข้า ไปสู่ธนาคาร  
พาณิชย์ไปสู่ธนาคารชาติ ก็เท่ากับสูบออกจากการหมุนเวียนในประชาชน ตรงกันข้ามผู้ที่ส่ง  
สินค้าออกก็ไปได้รับเงินตราต่างประเทศมาจากลูกค้าของเขาในต่างประเทศ เอาเงินตราต่าง  
ประเทศมาขายให้กับธนาคารพาณิชย์ แล้วธนาคารพาณิชย์ไปขายให้ธนาคารชาติ ก็เท่ากับว่า  
เอาเงินบาทสูบเข้าไปในวงการหมุนเวียน นี่เป็นเรื่องการค้าระหว่างประเทศ... ด้านการค้าภายใน  
ในประเทศสูบอีกคู่หนึ่ง คือ การค้าภายในประเทศการเงินภายในประเทศ นี่ก็เกี่ยวกับการลงทุน  
การต้องการเงินเอามาใช้จ่าย การทำไร่ไถนา ต้องไปกู้หนี้ยืมสิน ธนาคารปล่อยเครดิตไปซื้อที่ดิน  
ไปซื้ออะไรต่าง ๆ อะไรที่เกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจภายในประเทศที่มีเงินผ่านมือก็มาเข้าลูกสูบคู่นี้  
และพูดโดยทั่ว ๆ ไปก็คือว่า ถ้าหากว่าธนาคารพาณิชย์มาเอาเงินไปจากธนาคารชาติมากแค่ไหน  
ก็สูบเข้ามากเท่านั้น ธนาคารพาณิชย์มาชำระหนี้หรือนำเงินมาสู่ธนาคารชาติมากแค่ไหนก็สูบ  
ออกเท่านั้น " (คำบรรยาย ณ คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2  
ตุลาคม 2512 ตีพิมพ์ซ้ำใน เศรษฐทรรศน์ อันเป็นรวมบทความที่มีคุณค่าอ่านยิ่ง)

คำบรรยายของท่านแม้ล่วงมาถึงยี่สิบปีแล้ว แต่ยังเป็นความจริงเพราะจับเอาตัวหลัก  
การไว้อยู่มือ แต่รายละเอียดนั้นก็มีความเปลี่ยนแปลงเรื่อย ๆ ตามสถานการณ์ ดังนั้น ถึงแม้เรา  
เข้าใจทฤษฎีลูกสูบเป็นอย่างดีแล้วก็ตาม ยังคงจำเป็นต้องขวนขวายหาความรู้เพิ่มเติมต่อไป ทั้งนี้  
เพราะหลักวิชาการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการไม่สิ้นสุด สถานการณ์เศรษฐกิจการเงินการคลังก็เปลี่ยน  
แปลงรวดเร็วตามกาลเวลาเป็นอนิจจังไม่เพียงในโลก (ความเปลี่ยนแปลงประการหนึ่งที่เห็นชัด  
คือ ระบบการเงินในประเทศต่าง ๆ เชื่อมโยงกับตลาดโลกมากขึ้นเงินทุนไหลจากประเทศหนึ่ง  
ไปอีกประเทศหนึ่งรวดเร็วขึ้น ปัจจุบันตลาดหุ้นบ้านเรามีเงินลงทุนจากต่างประเทศไม่น้อย  
รัฐบาลไทยเคยกู้ยืมจากธนาคารโลกมาก ๆ เดียวนี้เปลี่ยนมากู้ยืมจากญี่ปุ่นมากขึ้น การกำหนด  
อัตราแลกเปลี่ยนปัจจุบันก็เปลี่ยนจากอดีต ฯลฯ)

## 2.1 การคลังรัฐบาลและความสมดุลย์ของเศรษฐกิจส่วนรวม

เรากำหนดเป็นนิยามว่า ภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมมีความสมดุลย์ถ้าหากปริมาณผลผลิต  
และกำลังซื้อของระบบอยู่ในเกณฑ์พอดีพอดีกัน คือ สินค้าที่ผลิตออกมาขายได้หมดพอดี คน  
งานมีงานทำกันทั่วหน้า ไม่ใช่สภาพการณ์ที่มีสินค้ามีไม่พอจำหน่าย อันเป็นโอกาสที่พ่อค้าจะ  
โคงราคาได้ตามอำเภอใจ และไม่ใช่สภาพการณ์ที่ผลิตข้าวของมีเหลือเพื่อขายไม่หมดต้องเก็บ  
ใส่สต็อกกันยกใหญ่ นี่คือความหมายของความพอดีหรือสมดุลย์ของเศรษฐกิจส่วนรวม คำว่า  
บางเล่มอาจจะขยายความให้พิศดารต่อไปว่าความสมดุลย์ในระบบเศรษฐกิจส่วนรวม หมายถึง  
ความสมดุลย์ในทุก ๆ ตลาด กล่าวคือตลาดสินค้า (ตลาดเงินตลาดการค้าและการเงิน ระหว่าง



LIART

ประเทศ) มีความสมดุล อุปสงค์กับอุปทานพอ ๆ กัน รัฐบาลใดสามารถบรรลุเป้าหมายเสถียรภาพเศรษฐกิจส่วนรวมดังนี้ ก็ต้องยกนิ้วให้แล้วว่ามีประสบความสำเร็จเป็นอย่างสูงในแง่นโยบายการเงินการคลัง

เราทราบได้อย่างไรว่าเศรษฐกิจมีความสมดุลหรือไม่สมดุล? เรื่องนี้ยืนยันได้ว่าไม่ใช่เป็นของเลื่อนลอยที่นึกฝันกันเอาเอง แต่มีสัญญาณบอกเหตุ เครื่องวัดบางประการที่สำคัญได้แก่

ก. ดัชนีราคาสินค้าหรือค่าครองชีพ และภาวะเงินเฟ้อ นี่เป็นตัวฟ้องว่าตลาดสินค้ามีความสมดุลหรือไม่สมดุล เมื่อความต้องการส่วนรวมมากในขณะที่ผลผลิตมีน้อย ราคาสินค้าก็จะแพงขึ้นเกิดเป็นภาวะเงินเฟ้อในทางตรงกันข้ามในยามที่ความต้องการซื้อส่วนรวมลดน้อยลงในขณะที่ผลผลิตมีมากราคาสินค้าจะไม่เพิ่มขึ้นหรือแม้แต่ลดลง เรียกว่า เป็นภาวะเงินฝืด หรือเศรษฐกิจซบเซา ดัชนีที่เรานำมาใช้อ้างอิงกันมากมีอยู่สองตัว ตัวแรกคือดัชนีสินค้าผู้บริโภค ซึ่งกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์จัดทำขึ้นเป็นประจำทุก ๆ เดือน เก็บรวบรวมข้อมูลราคาจากตลาดห้างสรรพสินค้าต่าง ๆ ตัวที่สองมีชื่อเรียกว่า GDP deflator เป็นข้อมูลรายปี จัดทำโดยกองบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เครื่องชี้ทั้งสองตัวนี้ปรกติสอดคล้องกันดี คือ ไม่ขัดแย้งกัน—อัตราเงินเฟ้อในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้โดยเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ในระดับเดียวกัน คือสภาพปรกติ 3-4 เปอร์เซ็นต์ต่อปี ทั้งนี้เพราะสาเหตุส่วนหนึ่งคือการดำเนินนโยบายการเงินการคลังในลักษณะอนุรักษ์ แต่ก็เคยมีช่วงเวลาหลายปีเหมือนกันที่อัตราเงินเฟ้อสูงถึงร้อยละ 15 หลังจากที่รัฐบาลละทิ้ง นโยบายอนุรักษ์นิยมโดยทุ่มเทการใช้จ่ายอย่างไม่สู้ระมัดระวัง ประจวบกับราคาน้ำมันแพงหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่สอง

ข. อัตราดอกเบี้ย เป็นเครื่องชี้ว่าตลาดการเงินมีความสมดุลหรือไม่สมดุล เงินตั้งตัวหรือไม่? ในยามที่เศรษฐกิจรุ่งเรือง มีการลงทุนสูง ความต้องการสินเชื่อเพิ่มขึ้น ดังนั้น อัตราดอกเบี้ยจะสูงขึ้น ในทางตรงกันข้ามในยามเศรษฐกิจซบเซาอัตราดอกเบี้ยจะลดลง แต่เรื่องอัตราดอกเบี้ยนี้มีปัญหาจุกจิกไม่น้อย คือ มี อัตราดอกเบี้ยหลายอัตราด้วยกัน เช่น อัตราดอกเบี้ยให้กู้ของธนาคารพาณิชย์ซึ่งยังแบ่งออกตามชั้นของผู้กู้ว่ามีเครดิตดีมากน้อยขนาดไหน อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก อัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาล อัตราดอกเบี้ยระหว่างธนาคาร ฯลฯ --ตามประสบการณ์ในอดีต อัตราดอกเบี้ยให้กู้ยืมในยามปรกติอยู่ราวร้อยละ 12-14 (อัตราดอกเบี้ยเงินฝาก อัตราดอกเบี้ยพันธบัตร และอื่น ๆ ก็มักจะลดหลั่นลงมา) แต่ในภาวะฝืดปรกติ เช่น มีเงินเฟ้อสูง ความต้องการลงทุนมากอัตราดอกเบี้ยขึ้นถึงร้อยละ 19-20 อนึ่ง สถานการณ์การเงินในตลาดโลกก็มีอิทธิพลต่ออัตราดอกเบี้ยในประเทศไทยไม่น้อย



LIART

ก. คุณค่าและการชำระหนี้ นี่ก็เป็นตัวฟ้องว่ากิจการค้าขายของประเทศเรากับต่างประเทศเป็นอย่างไร มีความสมดุลหรือไม่อย่างไร มีเครื่องวัดสามตัวที่ใช้บ่อย ๆ คือ ก. คุณค่าหมายถึงรายได้จากสินค้าส่งออก ลบด้วยรายจ่ายเนื่องจากสินค้าขาเข้า ข. คุณบัญชีเดินสะพัด หมายถึงรายได้จากสินค้าขาออก ลบด้วยรายจ่ายเนื่องจากสินค้าขาเข้าบวกกับเงินโอนสุทธิจากต่างประเทศ อาทิ เช่น เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และ ค. คุณการชำระหนี้ นี่ก็เหมือนกับบัญชีเดินสะพัดแต่มีกระแสเงินกู้ยืมจากต่างประเทศเพิ่มขึ้น กระแสเงินนี้มีทั้งบวก (เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน) และลบ (การชำระคืนหนี้ต่างประเทศ) ในบรรดาสถาปัตยกรรมนี้ คุณบัญชีเดินสะพัดถูกอ้างอิงมากกว่าเพื่อน ซึ่งคิดลบมาเกือบจะโดยตลอดปีละหลายหมื่นล้านบาท แต่เมื่อเทียบกับผลผลิตประชาชาติก็ไม่มากมายอะไร ร้อยละ 2-3 ของผลิตภัณฑ์ประชาชาติ แต่ก็บางขณะบางเวลาที่สัดส่วนนี้สูงถึงร้อยละ 6 ซึ่งในเวลาเช่นนั้น ท่านผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยคงจะเริ่มรู้สึกหนาว ๆ ร้อน ๆ ต้องจับตาดูอาการมากเป็นพิเศษ

การคลังรัฐบาลเกี่ยวข้องกับกำกับการเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของภาครัฐบาล (รวมรัฐวิสาหกิจและกิจการของรัฐที่อยู่นอกงบประมาณ เช่น กองทุนต่าง ๆ) ถ้าหากรายจ่ายและรายได้ของภาครัฐบาลพอดีกัน เรียกว่า งบการคลังของรัฐบาลมี "ความสมดุล" แต่ถ้าหากรายจ่ายสูงกว่ารายรับเรียกว่า "ขาดดุล" บางทีเรียกว่า "ปิดหีบไม่ลง" แสดงอาการว่ารายจ่ายล้นหีบงบประมาณ กดไม่ลง แต่อันที่จริงแล้วนักการบัญชีเขามีวิธีการทำให้รายรับรายจ่ายเท่ากันเสมอ คือ ทำให้เดบิตเท่ากับเครดิตโดยการกู้ยืม ถ้ารายรับไม่พอก็กู้ยืมเข้ามา ถ้ารายรับเกินรายจ่ายก็เอาส่วนเกินเป็นสำรองหรือเอาไปซื้อหลักทรัพย์ต่าง ๆ ดังนั้นจะว่าไปแล้วนักการบัญชีเขาปิดหีบได้ลงตัวเสมอ ๆ วิธีการจนเจือการขาดดุลก็เป็นอีกหัวข้อที่สำคัญมาก จะต้องยกมากล่าวถึงในภายหลังเพราะว่าวิธีกู่แต่ละวิธีให้ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน

### ผลลัพธ์ของนโยบายการคลังแบบเจ้าบุญทุ่ม

การดำเนินนโยบายการคลังแบบ "เจ้าบุญทุ่ม" (ขอขมสำนวนของอาจารย์รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ 2527) หมายถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลที่ไม่ระมัดระวังการใช้จ่าย ก่อให้เกิดผลกระทบทางเศรษฐกิจส่วนรวมในลักษณะต่อไปนี้

ก. ราคาสินค้าสูงขึ้น หรือเงินเฟ้อมากขึ้น เรื่องนี้เข้าใจง่ายและไม่ต้องอธิบายให้ยืดยาว เพราะว่ารายจ่ายรัฐบาลเป็นการยกระดับการใช้จ่ายในประเทศให้เพิ่มขึ้น เมื่อผลผลิตขยายตัวตามไม่ทันราคาสินค้าก็เพิ่มขึ้นเป็นธรรมดา

ข. อัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่เรื่องนี้ต้องขอย้ำว่าเราอาจจะไม่สังเกตเห็นผลลัพธ์



LIART

ที่ชัดเจนนัก และไม่ค่อยแน่นอน เพราะขึ้นอยู่กับวิธีเงินเพื่อการขาดดุลการคลัง (Deficit financing) ด้วยกล่าว คือ ถ้ารัฐบาลใช้จ่ายมากพร้อม ๆ กับการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ—เราแทบจะไม่เห็นว่าอัตราดอกเบี้ยจะเพิ่มขึ้นได้อย่างไร มีหน้าซ้ำอัตราดอกเบี้ยอาจจะลดลงก็ได้จากการเงินทุนต่างประเทศที่ทะลักเข้ามา วิธีนี้ดูเหมือนว่าจะอะไร ๆ ก็ดีไปเสียหมด (รัฐบาลมีเงินจ่ายอยู่ นักธุรกิจนักลงทุนนายแบงก์ก็พอใจ ชาวบ้านถึงไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงก็ไม่เสียหายอะไร—แต่นี้เป็นผลในระยะสั้นเท่านั้น นักเศรษฐศาสตร์ที่มีชื่อเสียงท่านหนึ่ง ฟรีดแมนเคยเปรียบเทียบเอาไว้ว่า เหมือนกับกินเหล้าใหม่ ๆ อะไร ๆ คุณสนุกใส่ซาบซ่าไปเสียหมดก่อนจะตื่นมาพบกับ "ฝันร้ายที่ค้นเป็นความจริง" ยามสร้างเมาพร้อมกับพบว่าเงินเดือนครึ่งเดือนก็เลยไปแล้ว) แต่ถ้าหากว่ารัฐบาล กู้ยืมจากภายในประเทศ ด้วยการขายพันธบัตรให้ประชาชน หรือบังคับให้ธนาคารพาณิชย์ซื้อเอาไว้ประการนี้อัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มสูงขึ้น

ก. จะมีการขาดดุลการคลังมากขึ้น นี้ก็ง่ายเพราะว่ารายจ่ายรัฐบาลส่วนหนึ่งอาจจะนำไปซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เครื่องจักรอุตสาหกรรมจากต่างประเทศ บางรายการรัฐบาลไม่ได้สั่งเข้าเองแต่เอกชนจัดการให้ ดังนั้น ดุลการคลังมีแนวโน้มขาดดุลมากขึ้น แต่ผลต่อดุลการชำระเงินในระยะสั้น—ไม่แน่ กล่าวคือถ้าหากว่า รัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มพร้อมกับการกู้ยืมเงินจากต่างประเทศ ดุลชำระเงินยังคงแจ่มใสอยู่ในระยะสั้น ต่อเมื่อในระยะยาวเมื่อถึงเวลาต้องชำระเงินคืนหรือถึงจะรู้ว่าดุลการชำระเงินติดลบ)

ง. ในระยะยาวมีแรงกดดันทำให้ต้องปรับอัตราแลกเปลี่ยน (พูดง่าย ๆ คือ ลดค่าเงินบาท)

จ. ในระยะรัฐบาลจะต้องหาทางรักษาเงินจากประชาชน เพราะว่ารัฐบาลจะขาดดุลมาก ๆ ตลอดเวลาถึงจะหาเจ้าหนี้ได้ยาก (ไม่ต่างอะไรกับเอกบุคคผล—จะไปหยิบยืมใครเขามาโดยตลอดไม่ต้องชำระคืน เจ้าหนี้เขาคงไม่เชื่อน้ำหน้า)

แต่ข้อดีของนโยบายแบบเจ้าบุญทุ่มก็ใช่ว่าไม่มี มีเหมือนกัน กล่าวคือ ข้าราชการมีแนวโน้ม ขาดดีในระยะแรกนั้นก็เห็นกันชัด ๆ เพราะว่าเมื่อรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจซื้อข้าวของไม่อื่น ผู้ผลิตมีกำไรก็เร่งมือผลิตกันยกใหญ่ สร้างสภาพการณ์ "ซื้อง่ายขายคล่อง" บางท่านเปรียบเทียบว่าเป็นการเร่งน้ำมันหรือเติมฟืนเข้าเครื่องจักรทำให้ "ร้อน" ทำงานเร็วขึ้น แต่ก็มีผลเสียหายในระยะยาว

ผลลัพธ์ของนโยบายการคลังแบบระมัดระวัง

ในทางตรงกันข้าม หากรัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบระมัดระวัง ใช้จ่ายแต่น้อย



LIART

หารายได้เข้ารัฐมาก ๆ ทำให้งบการคลัง "เกินดุล" เข้าไว้ จะเกิดผลดังต่อไปนี้

ก. ข้าวของขายไม่ค่อยดี ผิดเคือง เพราะว่ารัฐบาลเก็บภาษีออกไปมาก ๆ อำนาจซื้อของชาวบ้านก็น้อย แลมาตรการที่รัฐบาลชี้เหนี่ยวควักยากยิ่งทำให้กำลังซื้อในระบบผิดเคือง

ข. ไม่มีเงินเฟ้อหรือมีน้อย

ค. อัตราดอกเบี้ยมีแนวโน้มต่ำ เพราะว่ารุรกิจมีกำไรน้อย การลงทุนผิดเคืองก็เป็นธรรมดาอยู่เองว่า ดอกเบี้ยจะแพงไม่ได้

ดังกล่าวข้างต้น ก็ประจักษ์แล้วว่าทั้งนโยบายการคลังแบบไม่ระมัดระวัง หรืออนุรักษนิยมจัดล้วนมีผลดีและผลเสียคละกันไป ไม่ใช่ว่าดีไปหมดทุกอย่างหรือเสียไปหมดทุกทางการบริหารนโยบายการคลังจึงเป็นเรื่องของการใช้วิจารณญาณให้เกิดความพอดีพอดี หรือจะพูดว่าต้องเดินสายกลางก็ได้ไม่ตึงและไม่หย่อนจนเกินไป บางท่านคงอาจนึกอยากจะถามว่าจะรู้ได้อย่างไรว่าตึงหรือหย่อนเกินไปมีหลักมีเกณฑ์อะไรหรือไม่ หรือจะพูดให้แตกหักลงไปว่าเป็นเรื่องของ "จิตนิยม" หรือเปล่า ? ก็อยากคิดว่าตึงก็ตึงคิดว่าย่อนก็หย่อน ต่างจิตต่างใจ ไม่มีมาตรฐานวัดประเด้นนี้ผู้เขียนขอปฏิเสธ ก็อยากจะยืนยันว่าไม่ใช่อย่างนั้น ผู้เขียนเชื่อว่าความพอดีในที่นี้เป็น "สภาวะวิสัย" ที่เราวัดหรือชั่งออกมาได้ เหมือนกับเทอร์โมมิเตอร์เป็นมาตรวัดความร้อนหนาว ทุกคนยอมรับได้ว่าแต่ความชอบของแต่ละบุคคลอาจจะแตกต่างกัน บางคนบอกว่าอุณหภูมิ 25 องศาเซลเซียสกำลังพอดี บางคนอาจจะบอกว่า 28 องศากำลังสบาย แต่ที่ทุกคนเชื่อถือในเทอร์โมมิเตอร์ ยอมรับว่าใช้ได้

จากที่กล่าวข้างต้นชวนให้คิดว่า นโยบายการคลังของรัฐบาลมีผลกำลังเหลือหลายพอที่จะยกหรือกดภาวะเศรษฐกิจ ครั้งหนึ่งหรือยุคสมัยหนึ่งวงการเศรษฐศาสตร์มีความเชื่อทำนองนั้นถึงขั้นลำพองใจว่าอาศัยหลักเศรษฐศาสตร์แนวใหม่รัฐบาลสามารถบังคับวิถีการทำงานของระบบเศรษฐกิจทำนองเดียวกับบังคับเครื่องบินหรือจรวด ในขณะที่นักวิทยาศาสตร์สร้างยานอวกาศนักเศรษฐศาสตร์ก็ประกอบ "หุ่นจำลอง" (โมเดล) ขึ้นมาทั้งขนาดเล็กขนาดใหญ่ ทั้งนี้โดยมีความเชื่อถือในผลกำลังของนโยบายการเงินการคลัง ว่าสามารถบิดภาวะเศรษฐกิจได้ตามที่ใจปรารถนา แต่หลังจากช่วงเวลาหนึ่ง—ความเชื่อทำนองนี้ในวงการเศรษฐศาสตร์เริ่มลดน้อยถอยลง เนื่องจากประจักษ์ว่านโยบายการเงินการคลังไม่สามารถควบคุม หรือบิดทิศทางของเศรษฐกิจส่วนรวมได้มากมายอย่างที่เคยนึกไว้ก่อนหน้าอย่างไรก็ตาม แม้แต่ในทุกวันนี้วงการเศรษฐศาสตร์มีความเห็นสองฝักสองฝ่ายในหัวข้อการใช้นโยบายการเงินการคลัง กลุ่มแรก มีความเห็นว่ารัฐบาล ควรกำหนดทิศทางของนโยบายลงไปตายตัว "fixed rule" แล้วประกาศให้ประชาชนทราบด้วย โดยไม่ต้องกังวลว่าภาวะเศรษฐกิจจะผันผวนในระยะสั้นอย่างไร (คือให้



LIART

ยอมรับเสียว่ามันจะต้องมีจะต้องเกิด และรัฐบาลไม่มีกำลังที่จะต้านทานทำให้เกิดเสถียรภาพ) ขอให้เน้นผลกระทบในระยะยาวมากกว่า แต่อีกกลุ่มหนึ่งแย้งว่าการไม่กำหนดตายตัวลงไปดีกว่า คือสามารถเปลี่ยนนโยบายให้เป็นหดตัวหรือขยายตัวได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อจะลดล้างความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจ กลุ่มหลังนี้เชื่อถือใน "Discretionary policy" นี้ก็เป็นเรื่องของความคิดเห็นที่แตกต่างกันในวงการ และยังไม่มียุติว่าฝ่ายใดชนะอย่างเด็ดขาด (และความแตกต่างนี้ยังคงมีต่อไป แต่ทุกฝ่ายเห็นพร้อมต้องกันว่า นโยบายการเงินการคลังมีผลกระทบล้างแน่ ๆ ในระยะสั้นผลกระทบล้างอาจจะใช้ไปในทางเสียหายได้เช่นเดียวกับในทางบวก

เราได้เกริ่นว่ารายจ่ายของรัฐบาลแต่ละบาทมี "ผลทวีคูณ" ในระบบเศรษฐกิจ ก็ขอให้เราได้ขยายเมื่อความบ้าง กล่าวคือ รายจ่าย 1 บาทเพื่อการบริโภค กับรายจ่าย 1 บาทที่เป็นเงินลงทุนนั้น--ให้ผลทวีคูณไม่เท่ากัน โดยทั่วไปเชื่อกันว่ารายจ่ายลงทุนมีผลทวีคูณมากกว่า (ผลงานวิจัยวิทยานิพนธ์ระดับปริญญาโทของ นายวัฒนชัย Watthanachai Sriphutkiat 1986 ยืนยันว่าเป็นเช่นนั้น และยังพบว่ารายจ่ายลงทุนมีผลกระทบต่อการนำเข้าก่อนข้างมาก เช่นเดียวกับงานวิจัยของ ดวงณี วงศ์ประทีป Duangmanee Vongpradhip 1983 โดยอาศัยแบบจำลองมหภาคตามแบบ General equilibrium สรุปว่า ก. การเพิ่มรายจ่ายลงทุนของภาครัฐบาล มีผลทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.6 ข. การส่งออกลดลง 0.03 ค. การเพิ่มรายจ่ายเพื่อการบริโภคขนาดเดียวกันทำให้การนำเข้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 0.13 ง. รวมความแล้วดุลการค้าแย่งลง จ. ผลกระทบต่อภาวะเงินเพื่อไม่สาหัสสากรรจ์อะไร--ที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะปรัชญาการดำเนินเศรษฐกิจแบบ "เปิดกว้างต่อโลกภายนอก" คือ ในเมื่อเราเพิ่มผลผลิตในประเทศไม่ทันความต้องการ ก็สั่งสินค้าเข้าจากต่างประเทศ--แต่ถ้าหากเราคำนึงถึงผลของรายจ่ายรัฐบาลต่อแรงกระตุ้นในภาคเอกชน รวมทั้งผลการขยายเงินสินเชื่ออันโยงกับนโยบายการคลังแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าเราอาจจะเห็นผลลัพธ์ที่มีต่อภาวะเงินเพื่อเด่นชัดยิ่งขึ้น)

เคยมีความเข้าใจผิดพลาดคลาดเคลื่อนว่า ปริมาณการขาดดุลของรัฐบาลแสดงถึงทิศทางของนโยบายการคลัง กล่าวคือ ถ้าขาดดุลแปลว่ารัฐบาลกำลังใช้นโยบายขยายตัว แต่ถ้าเกินดุลแปลว่ารัฐบาลกำลังใช้นโยบายหดตัว ความจริงในเรื่องนี้ค่อนข้างยากและสลับซับซ้อนกว่านั้น เรื่องของเรื่องอยู่ตรงความจริงที่ว่ารายรับ (ส่วนใหญ่มาจากภาษีอากร) ของรัฐบาลเป็นตัวแปรที่ผันผวนตามภาวะเศรษฐกิจ ยามที่เศรษฐกิจดีรายรับมักจะขึ้นทำให้มีการเกินดุล และดูเหมือนว่ารัฐบาลในนโยบายหดตัวทางการคลัง และทำนองตรงกันข้าม ยามที่ภาวะเศรษฐกิจซบเซารายรับมักจะตกต่ำกว่าที่คาดหมายทำให้เกิดสภาพการขาดดุล และดูเหมือนว่ารัฐบาลกำลังใช้นโยบายขยายตัวทางการคลัง--นักวิชาการได้ตระหนักถึงความจริงประการนี้ จึงได้กำหนดแนวความคิดใหม่หลายประการในการวัดเสียใหม่--หลักกว้าง ๆ ก็คือ วัดทั้งรายรับ และรายจ่ายของรัฐบาลภายใต้เงื่อนไขว่าเศรษฐกิจกำลังทำงานในระดับเต็มที่ (Full employment) เมื่อหักกลบ ลบกัน



ถ้าหากขาดดุล แปลว่ารัฐบาลดำเนินนโยบายแบบขยายตัว หรืออีกนัยหนึ่งอัดเงินลงไปในตลาด เข้าทางการคลังมากกว่าสูบออกตามศัพท์ของอาจารย์ป๋วย นอกจากนี้ยังมีแนวคิดอื่น ๆ เช่น ให้ปรับรายรับรายจ่ายด้วยภาวะเงินเฟ้อลง (เหตุผลคือ เงินเพื่อทำให้ค่าเงินน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการรายจ่ายการลงทุน ซึ่งเกี่ยวข้องกับชำระหนี้ซึ่งมีค่าน้อยลงเป็นต้น รายละเอียดในหัวข้อนี้ยังมีอีกมาก แต่ขอเก็บเอาไปฝอยในเวทีของนักเทคนิควิชาการจะเหมาะสมกว่า)

สำหรับนักปกครองและนักบริหารทั่วไป—ผู้เขียนเข้าใจว่าความรู้ระดับกว้าง ๆ ในหัวข้อที่กล่าวข้างต้นสำคัญกว่ารายละเอียด เฉพาะท่านทั้งหลายมีความจำเป็นก็อาจจะขอคำแนะนำเพิ่มเติมจากผู้ชำนาญการเป็นครั้งคราว ในยุคปัจจุบัน นักวิชาการได้พัฒนาแบบจำลองทางเศรษฐกิจ (Macro model) เพื่อนำมาประกอบในการบริหารนโยบาย นักวิชาการมีความสามารถที่จะ "เล่น" กับแบบจำลองเศรษฐกิจ คือ สมมุติสถานการณ์ว่าถ้าใช้นโยบายขยายตัว เศรษฐกิจส่วนรวมจะเป็นอย่างไร ? หรือหากถ้าใช้นโยบายหดตัว เศรษฐกิจส่วนรวมจะเป็นอย่างไร ? เรียกทับศัพท์ตามนักวิชาการว่า "ซิมูเลชัน" (มาจาก Policy simulation) เหมือนกับนักบินหัดเรียน เขาไม่ให้จับเครื่องบินจริงแต่ใช้เครื่องบินจำลอง เครื่องเล่นนี้ถึงแม้ว่าจะไม่ตรงกับความจริงทุกประการ แต่ก็มีประโยชน์เป็นอันมาก เป็นพัฒนาการทางวิชาการ แต่ว่านักปกครองและนักบริหารที่มีสายตาไกลพึงหาความเข้าใจเอาไว้บ้าง

### 3. งบประมาณแผ่นดินและนโยบายการคลังของไทยในอดีต

เมื่อกล่าวถึงหลักทฤษฎีแล้ว ก็ขอย้อนมาดูความเป็นจริงบ้าง คือ ทบทวนว่านโยบายการเงินการคลังที่ผ่านมาเป็นอย่างไร ลักษณะเด่นอะไรหรือไม่ ดังต่อไปนี้

#### 3.1 วิธีการงบประมาณแผ่นดินของไทย

การทำงานงบประมาณแผ่นดินของไทยในปัจจุบัน อาศัย พรบ. งบประมาณแผ่นดิน 2502 เป็นแม่บท (ก่อนหน้านั้นใช้ พรบ. 2478) เราทำงานงบประมาณทีละปี ๆ แต่แต่ละปีรัฐบาลต้องนำเข้าสู่สภานิติบัญญัติเพื่อตราเป็นกฎหมาย ขั้นตอนสำคัญของการงบประมาณ คือ

ขั้นตอนแรก การกำหนดวงเงินส่วนรวม มีสี่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 4 หน่วย ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปกติราวต้นปี (มกราคม) ก็มาประชุมตกลงกันว่าจะกำหนดวงเงินใช้จ่ายเท่าใด (ทั้งนี้โดยคำนึงถึงรายรับ และผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม) เมื่อตกลงได้นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ

ขั้นตอนที่สอง หากคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินในข้อแรก ก็ให้สำนักงบประมาณกำหนด

วงเงินระดับกระทรวง ทั้งนี้โดยอาศัยข้อมูลในอดีต แผนงานของแต่ละหน่วยงานประกอบ เมื่อกำหนดได้ก็นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบ

ขั้นตอนที่สาม การกำหนดวงเงินภายในกระทรวง ผู้เขียนเข้าใจว่าในปัจจุบันสำนักงบประมาณได้ให้อำนาจในการกำหนดรายจ่ายระดับกรม กอง แผนงาน โครงการ ต่าง ๆ ขึ้นอยู่ภายในกระทรวงค่อนข้างมาก

ขั้นตอนที่สี่ เมื่อมีร่างพระราชบัญญัติครบถ้วนรัฐบาลนำเสนอเข้าสู่วาระการประชุมของสภาิติบัญญัติ โดยปกติประมาณกลางปี มีวาระการประชุม 3 วาระ ทั้งหมดนี้จะต้องอนุมัติในเดือนกันยายน เพื่อให้ทันเดือนตุลาคม อันเป็นการเริ่มต้นของปีงบประมาณใหม่ (ถ้าไม่มีงบประมาณใหม่ ด้วยเหตุใดก็ตาม เช่นสองปีก่อนหน้ามีสภาผู้แทนราษฎรยุบไป กฎหมายอนุมัติให้ใช้งบประมาณปีก่อนหน้าในการดำเนินงาน) เมื่ออนุมัติก็ตราพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ.....

ขั้นตอนต่อไปเป็นเรื่อง การขออนุมัติเงินประจำงวด การเบิกจ่าย การตรวจสอบและประเมินผล หน่วยงานสำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ กรมบัญชีกลาง และสำนักงบประมาณ และองค์กรของรัฐ (หน่วยงานที่ไม่ได้อาศัยเงินงบประมาณโดยตรง เช่นกองทุนต่าง ๆ ก็รวมอยู่ในขั้นตอนการตรวจสอบด้วย)

### 3.2 การคลังและการงบประมาณในอดีต

ตั้งแต่สมัยโบราณมาแล้ว นโยบายการเงินการคลังของไทยเป็นแบบ "อนุรักษนิยม" มาโดยตลอด มีหลักฐานจากข้อความบางตอนใน พรบ. งบประมาณ พ.ศ. 2476 ซึ่งกล่าวว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ (หมายเหตุ ปีงบประมาณสมัยก่อนนั้นเริ่มต้นในเดือนเมษายน-ผู้เขียน)... งบประมาณประจำปี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้แสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบ.. ถ้าในปีใดจำนวนเงินที่อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่า ไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ดี มีความจำเป็นที่จะตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีสำหรับกิจการใหม่ อันมิได้กล่าวไว้ในงบประมาณประจำปีนั้นก็ดี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา ตามนัยนี้เท่ากับกำหนดให้รัฐบาลทำงบประมาณสมดุลตลอดเวลา ยกเว้นเมื่อมีความจำเป็นที่จะขาดดุล ต้องขอความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรทุกครั้งไป



ใน พรบ. งบประมาณ 2502 ซึ่งยังคงใช้ในปัจจุบัน ขอมรับว่ารัฐบาลอาจใช้งบประมาณขาดดุลได้ตลอดเวลา แต่กำหนดขอบเขตเอาไว้สองประการ (มาตรา 19 ทวิ) ประการแรก ขนาดของการขาดดุลไม่เกินร้อยละ 10 ของขนาดรายจ่าย (ไม่นับรวมรายการชำระหนี้เงินกู้) ประการที่สอง กำหนดว่าสัดส่วนของภาระชำระหนี้เงินกู้ต่อรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศ Debt-service ratio ไม่เกินระดับหนึ่ง เช่นร้อยละ 11—แต่ในความเป็นจริงได้มีการ ละเมิด ข้อบังคับหลายครั้งหรือเมื่อภาระหนี้ชนพีดานได้มีการแก้ไขหรือละเว้นไม่ใช้ระเบียบเป็นการชั่วคราวโดยมติคณะรัฐมนตรี ท่านผู้สนใจอาจศึกษาเพิ่มเติมในเอกสารการสัมมนาทางวิชาการของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศของรัฐบาล 2528

โดยจารีตประเพณี นโยบายการเงินการคลังของไทยเป็นตามแนวอนุรักษ์นิยมมาเกือบจะโดยตลอด ผลลัพธ์คือไทยเรามีปัญหาไร้เสถียรภาพน้อยกว่าในบ้านอื่นเมืองอื่นเป็นอันมาก และเป็นสิ่งที่เรารู้มิใจได้ แต่ว่าปัญหาไร้เสถียรภาพเริ่มปะทุขึ้นหลังจากวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 1 ในปี 2516 บวกกับความมือเดิบทางการคลัง ในช่วง พ.ศ. 2519-2524 สร้างปัญหาคือ ก. การขาดดุลยภาพทางการค้าระหว่างประเทศ ข. หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ค. อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้น อัตราดอกเบี้ยสูงขึ้น และแรงกดดันที่จะต้องลดค่าเงินบาท และ ง. แรงกดดันที่จะต้องรักษาเงินจากประชาชนโดยมาตรการต่าง ๆ ที่ค้ำึงเฉพาะรายได้เป็นสำคัญ ไม่ใช่การปรับปรุงโครงสร้างภาษี (หมายเหตุ เอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวกับผลของนโยบายการเงินการคลังในทศวรรษ 1970 และ 1980 มีอยู่มาก อาทิเช่น ไพจิตร เอื้อทวิกุล และคณะ Uthavikul et. al. (1987) คิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และธรรมบุญ พงศ์ศรีกรู (2528) คิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และกาญจณี กังวานพรศิริ ( 2529) และเอกสารการสัมมนาที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เรื่องวิกฤตการณ์หนี้ภาครัฐบาล เป็นต้น)

#### 4. ข้อคิดเห็นบางประการ

ความคิดเห็นที่จะให้มีการปรับปรุงหรือปฏิรูประบบการคลัง ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ มีผู้คิดเขียนเอาไว้ไม่น้อย เฉพาะในระยะหลังมีข้อเสนอของทีมงานจากธนาคารโลก (ปรากฏในเอกสารชื่อ Thailand : Managing Public Resources for Structural Adjustment เอกสารนี้ไม่ได้เผยแพร่ทั่วไปแต่แจกจ่ายในหน่วยงานและองค์กรของรัฐจำนวนไม่น้อยบางท่านอาจจะมีรังเกียจว่าเรื่องภายในประเทศทำไมต้องให้ต่างชาติมาแนะนำ ? อย่าเพิ่งตั้งข้อรังเกียจกันเลย อันธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศนี้เขาถือว่าเป็นหน่วยงานกลางระหว่างประเทศ เป็นเจ้ายุทธจักรทางการบริหารเศรษฐกิจ จึงชอบป่าวประกาศสั่งสอนหลักการต่าง ๆ ไปต่างอะไรหมอสอนศาสนาในสมัยก่อน หลักการของเขาก็ดี ไม่ใช่ชั่วร้ายอะไร ฟังเอาไว้ไม่เสีย



LIART

หายกระไร และจะว่าไปแล้วที่เขาเขียนในเอกสารบางทีก็เป็นความคิดของนักวิชาการไทยเรานี้เอง--ความคิดที่เขาอยากถ่ายทอดก็มีหลายข้ออาทิเช่น อยากให้มีการทำแผนการคลังระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการลงทุน ให้มีการปรับปรุงเอกสารงบประมาณแผ่นดิน ให้สมบูรณ์ครบถ้วนยิ่งขึ้น ฯลฯ) ประเด็นที่จะกล่าวต่อไปนี้เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน อาจจะตรงหรือไม่ตรงกับความคิดเห็นของท่านผู้อื่น อาจหยิบยืมหรือลอกมาจากความคิดของท่านผู้อื่น แต่ก็เห็นว่าเป็นความเห็นอันบริสุทธิ์ใจของประชาชนคนหนึ่งที่ยากเห็นระบบการคลังที่มีประสิทธิภาพ และความชอบธรรมยิ่งกว่าปัจจุบัน

ประการแรก งบประมาณแผ่นดินขาดความสมบูรณ์ครบถ้วน คือ ควบคุมทั้งข้างรายรับรายจ่ายพร้อมกันไป วิธีการที่เป็นอยู่ขณะนี้เน้นเฉพาะด้านรายจ่าย เอกสารงบประมาณเน้นรายจ่าย จะพูดถึงด้านรายรับก็ในฐานะเป็นข้อมูลประกอบ มีผู้ตั้งข้อสันนิษฐานว่าที่เป็นเช่นนี้ มีเหตุผลทางการเมืองคือรัฐบาลไม่อยากจะทำศึกสองด้านกับฝ่ายค้าน ดังนั้น จึงเสนอเฉพาะภาพด้านเดียว พรบ. ที่ตราไว้ก็ให้อำนาจทางฝ่ายรัฐบาลและระบบราชการ บทบาทของสภานิติบัญญัติในการควบคุมดูแลในเรื่องงบประมาณมีน้อย ยังไม่พูดถึงมือไม้ของฝ่ายนิติบัญญัติก็น้อยนักเทียบกับฝ่ายรัฐบาลผู้บริหารไม่ได้เลย

ผู้เขียนไม่ใช่นักรัฐศาสตร์และไม่อาจเสนอแนวคิดว่าด้วยการปรับปรุงองค์กรและอำนาจในหัวข้อนี้ แต่อาจเสนอความเห็นในแง่เศรษฐกิจ เนื่องจาก "เอกสารงบประมาณ" สมควรเป็นข้อมูลที่ครบถ้วน ถูกต้อง ที่รัฐบาลพึงชี้แจงให้ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรทราบ ดังนั้น เอกสารนี้สมควรปรับปรุงให้ ก. แสดงกิจกรรมนอกงบประมาณของภาครัฐบาล ลงในเอกสารงบประมาณด้วย นี่ไม่ใช่ของแปลกประหลาดอันใดในหลายประเทศเขาก็ทำเช่นนี้ เรียกว่า "รายการใต้เส้น" ดังนั้นประชาชนจะได้รับทราบว่ากิจกรรม ของรัฐเป็นอย่างไรบ้าง สภาผู้แทนราษฎรจะได้มีโอกาสตรวจสอบดูแลการทำงานของรัฐบาลถูกต้องยิ่งขึ้น อันที่จริง การทำเช่นนี้มีประโยชน์แก่รัฐบาลเองด้วย วิธีการที่เป็นอยู่นี้ทำให้รัฐบาลมี "สายตามืดมัว" เช่นเดียวกับประชาชน ประเด็นนี้มีรายละเอียดที่จะต้องกล่าวถึงอยู่มาก จะต้องทำการศึกษาค้นคว้าว่าสมควรปรับปรุงวิธีการนำเสนอเอกสารอย่างไร แต่เราต้องการย้ำว่านี่น่าจะเป็นเรื่องคอขาดบาดตาย ผู้เขียนมองไม่เห็นโอกาสว่าระบบการคลังจะดี มีประสิทธิภาพ และความชอบธรรมไปได้--หากแม้เรื่องเล็กเช่นการปรับปรุงเอกสารงบประมาณยังไม่สามารถปรับปรุงให้ครบถ้วนถูกต้อง และสมบูรณ์ได้

ประการที่สอง น่าจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเสียใหม่ แนวทางคือเพิ่มอำนาจ และบทบาทหน้าที่ของรัฐสภา ในการกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล เพราะวาทะนโยบายของรัฐบาลในท้ายที่สุดจะต้องถูกแปลงออกมาเป็นโครงการและแผนงาน ซึ่งเกี่ยวข้อง



กับงบประมาณแผ่นดินและการใช้ทรัพยากรของชาติทั้งสิ้น รายละเอียดในเรื่องนี้มีมากด้วยกัน ขอผ่านไม่กล่าวถึง อันที่แนวทางที่เสนอนี้ก็ไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่ ตัวอย่างเช่น ในสหรัฐอเมริกา ฝ่ายรัฐบาลเขามีองค์กรชื่อ Office of Management Budget เป็นมือเป็นเท้าในการทำ แผนงบประมาณวิเคราะห์งบประมาณ ในขณะที่เดียวกันทางฝ่ายรัฐสภาเขาก็มีองค์กร ชื่อ Congressional Budget Office เป็นมือเป็นเท้า

ประการที่สาม จุดบกพร่องประการหนึ่งของระบบการคลังไทยคือขาดการประเมินผล สำเร็จตามเป้าหมาย (ไม่เหมือนกับการตรวจสอบเรื่องความรั่วไหลหรือทุจริต) ผลลัพธ์คือทำให้ รัฐบาลมีแต่เพิ่มขึ้น ๆ ทุกขณะ เนื่องจากมีโครงการใหม่เข้ามาในขณะที่โครงการเดิมซึ่ง หมดสิ้นความจำเป็นหรือด้อยประสิทธิภาพเต็มที่ ยังสามารถดำรงอยู่ได้ ถ้าหากมีระบบการตรวจ สอบที่ดีผู้เขียนเชื่อว่าจะช่วยให้เรามีภาครัฐบาลที่ "จืดแต่แจ๋ว" กว่าที่เป็นอยู่นี้เป็นอันมาก จะทำ ให้แนวคิดที่ว่าด้วย Privatization เป็นจริงเป็นจังขึ้นมาได้ เวลานี้หลายคนพูดถึงการแปรรูป รัฐวิสาหกิจในความหมายกับแคบและเป็นการมองที่ปลายเหตุ (เฉพาะในประเด็นนี้ ขอขออน พุคว่าหากเอกสารงบประมาณที่ทำ ๆ ในแต่ละปี ให้ข้อมูลว่ามีโครงการเก่าที่สิ้นสุดไปในปีงบประมาณก็โครงการได้ผลอย่างไร มีโครงการที่เกิดใหม่ก็โครงการ จะเป็นประโยชน์เป็นอัน มาก)

ประการที่สี่ ขอบกพร่องอีกประการหนึ่งคือขาดการทำแผนการคลังในระยะยาว และ ความไม่รัดกุมของตัวบทกฎหมาย ว่าด้วยการขาดดุลทางการคลังในระยะยาว (กฎหมายมาตรา ๑ ๓๖ คุ้มครองขาดดุลไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบรายจ่าย ไม่รวมรายจ่าย ไม่รวม รายจ่ายชำระหนี้ แต่ไม่ได้คุ้มครองขาดดุลทางการคลังในระยะยาว ซึ่งเป็นหัวข้อที่สำคัญยิ่งกว่า การควบคุมในระยะสั้น)

ประการที่ห้า ปัญหาการคลังของไทยส่วนหนึ่งมีสมมุติฐานทางความคิดว่าถ้าระบบ ตลาดบกพร่องแล้วภาครัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการเสียเอง ผลคือมีรัฐวิสาหกิจเกินความจำเป็น น่าจะต้องคำนึงว่าภาครัฐบาลก็บกพร่องเหมือนกัน ดังนั้น น่าจะต้องตั้งเป็นคำถามว่า บทบาท ที่เหมาะสมของรัฐบาลเป็นอย่างไร มองให้รอบด้านว่ากิจกรรมนี้ให้เอกชนทำเป็นอย่างไรถ้า รัฐบาลทำแล้วจะเป็นอย่างไร (ผู้ที่สนใจบทบาทของภาครัฐบาล ดู เอกสารของวุฒิสภายี่ เปรียบจริยวัฒน์ Priobjriyawat 1987 และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2531 เป็นต้น)

## 5. สรุป

1. รัฐบาลไทยมีอิทธิพลเป็นอันมากในระบบเศรษฐกิจไทย ไม่ว่าจะพิจารณาจากการใช้ ายการลงทุนของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นสัดส่วนมากกว่า 1 ใน 5 ของผลิตภัณฑ์



LIART

ประชาชนชาติ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลยังมีอำนาจในการออกระเบียบ กฎกระทรวง พระราชบัญญัติต่าง ๆ กับหน่วยธุรกิจ ซึ่งอำนาจหน้าที่ที่ศักดิ์สิทธิ์ที่ไม่ต้องใช้เงินตรา

2. งบประมาณเป็นเพียงส่วนหนึ่งของระบบการคลังเท่านั้นไม่ครบถ้วน มีกิจกรรมนอกงบประมาณอีกเป็นจำนวนมากที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงต่าง ๆ (ที่สำคัญได้แก่โครงการลงทุนของภาครัฐบาลที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ กองทุนต่าง ๆ ) น่าจะต้องหาหนทางนำกิจกรรมนอกงบประมาณมาเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณ เพื่อให้เห็นภาพที่ถูกต้องของภาครัฐบาล

3. ในแง่ของการดำเนินนโยบายการเงินการคลัง ในอดีตเรายึดวินัยทางการคลังจารีตปฏิบัติ ดังนั้นปัญหาไร้เสถียรภาพในเมืองไทย นับว่าน้อยกว่าในหลาย ๆ ประเทศ สมควรที่เราจะยินดีพอใจได้ อย่างไรก็ตาม เรามีบทเรียนจากการใช้นโยบาย "เจ้าบุญทุ่ม" ซึ่งมีส่วนทำให้เกิดดุลการกำปัญหาหนี้สินล้นพ้นตัว และภาวะเงินเฟ้อ เป็นผลร้ายทางเศรษฐกิจเป็นอันมาก และต้องใช้เวลายาวหลายปี

4. ผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐสภาไทยมีบทบาทในการควบคุมและกำกับการทำงานของรัฐบาล น้อยเกินไป สมควรจะต้องศึกษาเพิ่มเติมในแง่การบริหารองค์กร การศึกษาระบบควบคุมรัฐบาลในต่างประเทศอาจจะช่วยได้บ้าง (หลายสิ่งหลายอย่างอาจศึกษาได้จากเอกสารไม่จำเป็นต้องหมายถึงการไปดูงานต่างประเทศ)



# การบริหารนโยบายการคลัง

โดย รศ. ดร. สุชาติ ชาติดำรงเวช\*

## 1. บทนำ

นโยบายการคลัง คือ การใช้มาตรการทางด้านรายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาล (ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ) ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ เนื่องจากรายได้และรายจ่ายของภาครัฐบาลมีขนาดค่อนข้างใหญ่เมื่อเทียบกับขนาดรายได้ของประเทศ (คือผลผลิตมวลรวมของชาติ- Gross Domestic Product - GDP) ดังนั้นนโยบายการคลังจึงสามารถก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ทั้งในด้านการสร้างความเจริญเติบโตและการรักษาเสถียรภาพ กิจกรรมทางด้านรายจ่าย เช่น การสร้างโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศ ในขณะที่กิจกรรมทางด้านรายได้ในรูปการเก็บภาษีต่าง ๆ และการเก็บค่าบริการของรัฐวิสาหกิจ จะมีผลต่อโครงสร้างการผลิตและรูปแบบการบริโภคของภาคเอกชน ตลอดจนรูปแบบการกระจายรายได้ของประเทศ นอกจากนี้มาตรการทางด้านรายจ่ายยังเป็นเครื่องมือที่ได้ผลอย่างมากในการสร้างการกระจายรายได้และการแก้ไขปัญหาความยากจน ถ้าได้มีการระดมกลุ่มเป้าหมายอย่างชัดเจน

นโยบายการคลังเมื่อใช้ร่วมกับนโยบายการเงินแล้ว จะมีผลต่อภาวะการขาดดุลการค้าและบริการ การสะสมของหนี้สินต่างประเทศ อัตราเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย และอัตราแลกเปลี่ยน การใช้นโยบายการคลังอย่างฟุ่มเฟือย ขาดความระมัดระวัง อาจก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ทางด้านดุลการชำระเงินและหนี้สินต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นผลให้ต้องมีการตัดทอนรายจ่ายของภาครัฐบาล และการเพิ่มรายได้จากภาษีและค่าบริการอื่น ๆ ในทางตรงข้าม การใช้นโยบายการคลังอย่างประหยัดมากเกินไป อาจทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำเป็นเวลานาน และเป็นผลร้ายแก่คนยากจนมากขึ้น

\*คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



LIART

## ๒. ขนาดของภาครัฐบาล

ในด้านขนาดโดยส่วนรวม จะเห็นได้ชัดว่ารายจ่ายทั้งประจำและลงทุนของภาครัฐบาลไทยมีขนาดค่อนข้างใหญ่ ก็ารายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจมีขนาดประมาณ 338,000 ล้านบาทต่อปีในปี 2532 (ไม่รวมรายจ่ายประจำของรัฐวิสาหกิจ) หรือคิดเป็นร้อยละ 22 ของ GDP ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลมีพลังในการใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ ถ้าพลังเหล่านั้นได้ถูกรวบรวมมุ่งสู่เป้าหมายอย่างแท้จริง ต่อเนื่อง และมีขนาดเพียงพอ นอกจากรายจ่ายดังกล่าวแล้ว เงินกองทุนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนน้ำมัน กองทุนสวนยาง กองทุนงบรายได้ในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เงินกองทุนเหล่านี้มีทรัพย์สินรวมกันกว่า 100,000 ล้านบาทที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อบรรลุนโยบายได้

## ๓. นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพ

การขาดดุลการคลังเป็นจำนวนมาก มักสร้างปัญหาความไม่สมดุลในระบบเศรษฐกิจ โดยประเทศอาจประสบปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดในอัตราสูง การไหลออกของเงินทุน ตลอดจนการที่หนี้สินต่างประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ภายในประเทศจะมีภาวะความกดดันทำให้ดอกเบี้ยมีอัตราสูงขึ้น การลงทุนภาคเอกชนลดลง อัตราเงินเฟ้อสูงขึ้นในทางตรงกันข้าม การดำเนินนโยบายการคลังอย่างรอบคอบโดยรักษาการขาดดุลการคลังในระดับเหมาะสมจะทำให้อัตราเงินเฟ้ออยู่ในระดับต่ำ และประเทศมีหนี้ต่างประเทศที่ไม่สูงนัก นอกจากนี้สภาพภายในประเทศยังเอื้ออำนวยต่อการลงทุน โดยอัตราดอกเบี้ยจะอยู่ในระดับต่ำ

ประเทศที่มีปัญหาการขาดดุลการคลังจำนวนมาก มักมีปัญหาการขาดดุลบัญชีเดินสะพัดจำนวนมากด้วย ซึ่งทำให้ยอดหนี้ภาครัฐบาลเพิ่มสูงขึ้นเมื่อเทียบกับ GDP ผลก็คือผู้ที่มีเงินออมในประเทศเกิดความไม่มั่นใจในเสถียรภาพทางการคลังของรัฐบาล ทำให้มีการโอนเงินไปต่างประเทศ ซึ่งทำให้ปัญหาหนี้สินของประเทศเลวลง ดังนั้น การใช้นโยบายการคลังอย่างรอบคอบระมัดระวังและมีเสถียรภาพ จะให้ผลดีกว่านโยบายการคลังที่มีการขยายตัวและการขาดดุลอย่างมากการขาดดุลการคลังในขนาดที่เหมาะสม ไม่มากนัก จะสร้างความเจริญเติบโตแก่ประเทศอย่างมีเสถียรภาพ

## ๔. นโยบายการคลังเพื่อความเจริญเติบโต

เป้าหมายสำคัญประการหนึ่งของนโยบายการคลังก็คือ การทำให้ประเทศมีความเจริญเติบโต ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนโดยทั่วไปมีความเป็นอยู่และมาตรฐานการครองชีพดีขึ้น ในการสร้างความเจริญเติบโตนั้น ทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกัน โดยภาคเอกชน



LIART

ควรเป็นผู้ทำการผลิตและจำหน่าย ส่วนทางภาครัฐบาลเป็นผู้จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนา  
ทรัพยากรมนุษย์ ในขณะที่ประเทศไทยเจริญเติบโตในอัตราสูงถึงร้อยละ 8-9 ในขณะนี้  
(มกราคม 2532) ภาครัฐบาลควรเน้นการลงทุนในด้าน 2 ด้านคือ

(1) การจัดหาบริการพื้นฐานในด้านถนน ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท ทำเรือ เพื่อให้  
ทันต่อความต้องการในการขยายตัวของทั้งภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมทั้งในเมืองและ  
ชนบท

(2) การลงทุนในการศึกษาทั้งในระดับมัธยมศึกษา เพื่อสร้างผู้มีความรู้เป็นแรงงานฝีมือ  
และในระดับมหาวิทยาลัย เพื่อสร้างวิศวกรและผู้จัดการ เพื่อรองรับอุตสาหกรรมใหม่ที่ใช้  
เทคโนโลยีที่สูงขึ้น และต้องการผู้ทำงานที่มีความรู้มากขึ้น ผู้มีความรู้ในระดับมัธยมศึกษาจะ  
สามารถเร่งการพัฒนาภาคการเกษตรของประเทศให้เจริญเติบโตเร็วขึ้นด้วย

ในการเพิ่มการลงทุนเหล่านี้ รัฐบาลควรหารายได้โดยใช้วิธีการเก็บภาษีอากรเป็นหลัก  
และใช้วิธีการกู้เงินเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้การคลังของประเทศมีเสถียรภาพ ไม่ขาดดุลและไม่  
เป็นหนี้มากเกินไป จนเกิดปัญหาแก่ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมได้ ดังเช่นที่  
เคยเกิดในกลุ่มประเทศอเมริกาได้มาแล้ว เช่น เม็กซิโก อาร์เจนตินา และบราซิล

## 5. นโยบายการคลังเพื่อการกระจายรายได้และลดปัญหาความยากจน

การกำหนดนโยบายการคลังที่ดี จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญมากในการลดปัญหาความ  
ยากจน เนื่องจากนโยบายด้านรายจ่ายสามารถระบุกลุ่มเป้าหมายได้ชัดเจน โดยปกติการแก้  
ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้อาจใช้วิธีระบุกลุ่มเป้าหมาย ซึ่งใช้กันอย่างน้อย 3 วิธี  
คือ

(1) ระบุพื้นที่ โดยมีการศึกษาว่าพื้นที่ใดมีปัญหาความยากจนและขาดวัตถุดิบปัจจัยได้  
รัฐบาลอาจจัดงบประมาณเพื่อจัดหาวัตถุดิบปัจจัยตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอแก้ปัญหา  
ในพื้นที่นั้น ๆ โดยปัญหาและความต้องการในแต่ละพื้นที่อาจไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน

(2) ระบุระดับรายได้ของผู้ยากจน วิธีการนี้ไม่จำเป็นที่จะต้องทราบว่าผู้ยากจน  
อยู่ที่ใด เพียงแต่จัดระบบการรายงานรายได้ของผู้ยากจน โดยถ้ารายได้มีระดับต่ำกว่าเส้นความ  
ยากจน ผู้นั้นก็จะได้รับสิทธิพิเศษ เช่น บัตรสาธารณสุขที่รัฐบาลไทยดำเนินการอยู่ อย่างไรก็ตาม  
ในทางปฏิบัติมีปัญหาค่อนข้างมากในการชี้ชัดว่าใครเป็นผู้ยากจน

(3) ระบุสินค้าที่ผู้ยากจนบริโภค ในกรณีนี้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องทราบว่าผู้ยากจนอยู่



ที่ใดและรายได้เป็นเท่าใด เพียงแต่ทำการวิจัยว่าสินค้าสำคัญพื้นฐานชนิดใดที่ผู้ยากจนบริโภค รัฐบาลก็อาจให้เงินอุดหนุนสินค้านั้นเพื่อให้มีราคาถูก (อาจต่ำกว่าทุนก็ได้) เพื่อแบ่งเบาภาระผู้ยากจน โดยผู้ยากจนอาจหาซื้อสินค้าได้ทั่วไป

การแก้ไขปัญหาคความยากจนโดยระบुकลุ่มเป้าหมายนี้ ก็เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณซึ่งมีอยู่จำกัด ได้ผลต่อเป้าหมายอย่างแน่นอน และให้ผู้ยากจนที่รัฐบาลต้องการช่วยเหลืออย่างแท้จริงได้ประโยชน์ ตัวอย่างในทางกลับกัน เช่น นโยบายประกันราคาข้าวเพื่อให้ชาวนาได้รายได้มากขึ้นอาจเป็นนโยบายที่มีประสิทธิผลน้อยกว่า เนื่องจากชาวนาที่ไม่ยากจนก็ได้ประโยชน์ด้วย และชาวนาที่ยากจนอาจไม่ได้ประโยชน์เนื่องจากไม่มีข้าวเปลือกจะขาย นอกจากนี้ การให้เงินอุดหนุนเพื่อประกันราคาข้าวก็มีปริมาณมากไม่ได้จำกัดขอบเขต รัฐบาลอาจไม่สามารถรับภาระได้ในระยะยาวและอาจทำให้มีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะนำไปแก้ไขปัญหาคความยากจน โดยระบुकลุ่มเป้าหมายที่กล่าวข้างต้น

การเพิ่มความเป็นธรรมในการกระจายรายได้และลดความยากจนในกรณีทั่วไป ก็คือการที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายและการลงทุนในภาคชนบท เช่นการจัดหานนหนทาง พัฒนาแหล่งน้ำและบริการพื้นฐานอื่น ๆ ตลอดจนจัดหาด้านการศึกษาและสาธารณสุขให้ประชาชน วิธีการเหล่านี้จะช่วยลดช่องว่างของผู้ยากจนและผู้ค้อยโอกาสได้เป็นอย่างดีในระยะยาว

วิธีการหารายได้ของรัฐบาลก็สามารถลดปัญหาการกระจายรายได้ โดยการที่รัฐบาลพยายามลดภาระภาษีที่เก็บจากผู้มีฐานะยากจนและเพิ่มภาระภาษีผู้มีฐานะดี การเก็บภาษีทางอ้อมต่าง ๆ เช่น ภาษีการค้า ภาษีการบริโภค จึงควรเก็บในอัตราต่ำ (ยกเว้นกรณีสินค้าฟุ่มเฟือยและสินค้าที่เป็นโทษ) เนื่องจากผู้บริโภคสินค้าชิ้นเดียวกันจะเสียภาษีเท่ากันไม่ว่าเป็นคนจนหรือคนรวย ภาษีทางตรงควรเก็บให้มากขึ้น โดยพยายามปรับปรุงวิธีการจัดเก็บเพื่อให้มีการเสียภาษีโดยเสมอภาคกัน โดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องจัดเก็บภาษีทางตรงในอัตราสูงนัก

ในการใช้นโยบายการคลังเพื่อลดปัญหาคความยากจน รัฐบาลควรระมัดระวังเรื่องเสถียรภาพของนโยบายการคลังด้วย เนื่องจากมีบ่อยครั้งในอดีตที่รัฐบาลจำเป็นต้องลดรายจ่ายลงและงบประมาณที่ถูกตัดมักเป็นงบประมาณเพื่อลดช่องว่างระหว่างฐานะและรายได้ที่กล่าวข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินนโยบายการคลังที่ขาดเสถียรภาพจะส่งผลกระทบต่อทางลบแก่ผู้ยากจนได้มากกว่านโยบายการคลังที่มีเสถียรภาพ

## 8. การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย

การจัดลำดับความสำคัญในโครงการการใช้จ่ายของรัฐบาล ตลอดจนการเน้นด้าน



LIART

คุณภาพเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากรายจ่ายรวมมีจำกัด รัฐบาลสามารถเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และความเท่าเทียมกันในสังคมไปพร้อม ๆ กัน โดยการจัดการโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการลงทุนของภาคเอกชน และจัดหาบริการสังคม เพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพและความสามารถในการผลิตของประชาชน แต่เนื่องจากรายได้ของรัฐบาลมีจำกัด จึงควรมีการจัดลำดับความสำคัญทางด้านรายจ่าย โดยปกติรัฐบาลมีหน้าที่จัดหา "สินค้าและบริการสาธารณะ" ให้แก่ประชาชนเช่น ในด้านการรักษากฎหมาย และการป้องกันประเทศ ตลอดจนจัดหาสินค้าและบริการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ได้แก่ การศึกษาและการสาธารณสุขเบื้องต้น รัฐบาลควรกำหนดระเบียบในกิจการที่มีลักษณะผูกขาด หรือกิจการที่เกิดการประหยัดจากการผลิตขนาดใหญ่ เช่น ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ เป็นต้น

นอกจากการจัดลำดับความสำคัญแล้ว รัฐบาลยังต้องประเมินโครงการการลงทุนทางด้านเศรษฐกิจ ด้านเทคนิค ด้านการบริหาร และด้านการเงินด้วย โดยปกติควรพิจารณาโครงการที่ลงทุนแล้วมีประชาชนจำนวนมากได้ประโยชน์ และได้ใช้ทันที ให้อยู่ในอันดับความสำคัญสูง โครงการที่ลงทุนแล้วคาดว่าจะไม่มีคนใช้หรือมีคนใช้น้อย จึงควรอยู่ในอันดับที่มีความสำคัญน้อยลง

การลงทุนบางอย่างอาจจำเป็นต้องทำเป็นชุด (Package Program) จึงจะได้ผลจึงควรมีการวางแผนงานทำโครงการเป็นชุดระหว่างหน่วยงานก่อนเริ่มการปฏิบัติ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือการลงทุนสร้างแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร จะต้องทำควบคู่ไปกับการให้การอบรมในการผลิตและการใช้ปุ๋ย การให้สินเชื่อ การจัดหาที่ดินทำกิน การให้ข่าวสารด้านการตลาด การจัดตั้งตลาดกลาง และการประกันภัยพืชผล การทำโครงการเป็นชุดอย่างสอดคล้อง จึงจะก่อให้เกิดการผลิตและการสร้างรายได้

รัฐบาลควรพิจารณาจัดสรรรายจ่ายเพื่อการดำเนินงานและบำรุงรักษาให้เพียงพอ เนื่องจากรายจ่ายในด้านนี้ในบางรายการ มีความสำคัญมากกว่าโครงการลงทุนใหม่ ๆ โดยจะให้ผลตอบแทนสูงกว่า นอกจากนี้การทำระบบราชการให้มีประสิทธิภาพ โดยจ้างข้าราชการเท่าที่จำเป็นและจ่ายเงินเดือนสูงเพียงพอ จะทำให้ประเทศพัฒนาได้เร็วกว่านโยบายการใช้ระบบราชการเป็นแหล่งจ้างงาน

## 7. การเพิ่มประสิทธิภาพของรายจ่าย

รัฐบาลอาจทำการเพิ่มประสิทธิภาพทางด้านรายจ่ายได้โดยการปรับปรุงด้านการวางแผนการงบประมาณ การดำเนินงาน และการติดตามผล โดยการวางแผนการคลังควรรวมถึงการจัดทำแผนงานการลงทุน การประมาณค่าใช้จ่ายประจำ การประเมินรายได้ และการกู้ยืมที่จำเป็น



LIART

การวางแผนนี้ควรทำเป็นแผน 3 หรือ 6 ปี ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจโดยรวมโดยแผนจะต้องยืดหยุ่นเปลี่ยนแปลงและปรับปรุงตามภาวะเศรษฐกิจได้ ดังนั้นการทำงานงบประมาณประจำปีจะเป็นส่วนหนึ่งของแผนระยะปานกลางนี้ โดยมีรายละเอียดมากขึ้น

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในระบบแผนงาน (Planning, Programming and Budgeting System- PPBS) โดยงบประมาณ “โครงการ” อาจทำโดยกำหนดพื้นที่ มากขึ้น ทั้งนี้เพื่อช่วยลดงานซ้ำซ้อนซึ่งมีอยู่ค่อนข้างมาก การทำงานซ้ำซ้อนนี้ทำให้รายจ่ายถูกใช้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะกระจัดกระจาย ทำให้ขาดพลังและขนาดที่เพียงพอในการแก้ปัญหา เป็นผลให้มีการใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อการบริหารและการประสานงาน

การทำงานงบประมาณแบบแผนงานโครงการ ซึ่งมุ่งผลของงานตามเป้าหมายเป็นหลัก ควรระบุผู้อำนวยการโครงการ และลักษณะการสั่งงานอย่างชัดเจน การประเมินโครงการควรคำนวณค่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสำหรับโครงการเศรษฐกิจ และคำนวณหาวิธีที่ใช้ต้นทุนที่ต่ำสุด สำหรับโครงการทางสังคม

สำหรับสิ่งที่เรียกว่า “งาน” ซึ่งไม่มีเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด ควรมีการพิจารณาอยู่เสมอ โดยตั้งคำถามว่า “งานชนิดนั้นจำเป็นหรือไม่” ถ้าไม่จำเป็นควรเลิกให้งบประมาณ การงบประมาณแบบแผนงานโครงการและงานในลักษณะนี้ อาจเรียกว่าเป็นการทำงบประมาณที่มีฐานเริ่มจากศูนย์ (Zero-based Budget)

การจัดทำงบประมาณแบบแผนงานเต็มรูป จำเป็นที่จะต้องทำให้รูปแบบองค์กรมีความอ่อนตัว คือมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหน่วยงานได้ง่ายขึ้น สามารถยุบเลิกและตั้งหน่วยงานใหม่ตามเป้าหมายและความจำเป็นของแผนงาน ปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐบาลปรับเปลี่ยนได้ยากมากมีแต่การขยายตัว จนกระทั่งบางครั้งในกระทรวงเดียวกัน มีกรมต่าง ๆ ทำงานซ้ำซ้อนกัน บางครั้งขัดแย้งกัน เป็นผลให้มีการตั้งกรมการชุดต่าง ๆ เพื่อประสานงานเป็นลำดับขึ้นไปอีก เป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนโดยเพิ่มความซ้ำซ้อนยิ่งขึ้น

นอกจากการปรับองค์กรให้สอดคล้องกับการทำงานแบบแผนงานแล้ว ยังจำเป็นต้องมีการปรับปรุงประสิทธิภาพของข้าราชการ โดยข้าราชการระดับ 3 ขึ้นไปควรมีการทำแผนการทำงานตอนต้นปี และมีการประเมินผลงานเมื่อสิ้นปี ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรับผิดชอบในการทำงาน วิธีการเลื่อนขั้นเลื่อนเงินเดือน ควรคำนึงถึงความสามารถและผลงานมากกว่าความอาวุโสและพวกพ้อง การพิจารณาเลื่อนขั้นควรมีกฎเกณฑ์เป็นลายลักษณ์อักษรแน่นอน ไม่ควรขึ้นอยู่กับคนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียว นอกจากนี้ควรมีการสนับสนุนให้



ข้าราชการย้ายงาน หรือได้รับแต่งตั้งระหว่างกระทรวงได้ โดยใช้ผลงานที่ได้เคยทำไว้เป็นเครื่องประกอบการพิจารณา ทั้งนี้เพื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงงานตามความถนัด และเป็นการสร้างประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ ก่อนเป็นผู้บริหารในระดับสูงขึ้นไป

## 8. นโยบายการคลังด้านรายได้

นอกจากรายจ่ายประจำและลงทุนแล้ว รายได้ของภาครัฐบาลก็มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ รายได้ส่วนใหญ่ของรัฐบาลกลางมาจากภาษี ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 17 ของ GDP หรือประมาณ 245,000 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2531) ในจำนวนนี้ ประมาณร้อยละ 22 เป็นรายได้จากภาษีทางตรง ซึ่งประกอบด้วยภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (ร้อยละ 11) และภาษีเงินได้นิติบุคคล (ร้อยละ 11) รายได้ที่เหลืออีกประมาณ 191,000 ล้านบาท มาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งประกอบด้วยภาษีการค้า (ร้อยละ 20) ภาษีสรรพสามิต (ร้อยละ 26) ภาษีนำเข้า (ร้อยละ 22) และภาษีอื่น ๆ (ร้อยละ 10) โครงสร้างภาษีดังกล่าวเป็นโครงสร้างภาษีแบบถอยหลัง เนื่องจากรายได้จากภาษีทางอ้อมมีสัดส่วนสูง ซึ่งหมายความว่า คนจนและคนรวยจะเสียภาษีทางอ้อมเป็นเงินเท่ากัน เมื่อบริโภคของชิ้นเดียวกัน ระบบภาษีเช่นนี้อาจทำให้การกระจายรายได้และทรัพย์สินเลวลงเรื่อย ๆ ดังนั้น เป้าหมายสำคัญของนโยบายการคลังเพื่อการกระจายรายได้คือ การลดรายได้จากภาษีทางอ้อมลงโดยลดอัตราการจัดเก็บ และเพิ่มรายได้จากภาษีทางตรงให้มากขึ้นโดยการขยายฐานภาษีแต่อาจลดอัตราการจัดเก็บ รวมทั้งกำหนดการเก็บภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก และภาษีการให้ในอัตราก้าวหน้า การยกเลิกข้อยกเว้นต่าง ๆ มากมายในปัจจุบัน ที่ให้แก่ผู้เสียภาษีเงินได้ (เงินได้บางชนิดยกเว้นได้ถึงร้อยละ 85) การชักจูงให้ประชาชนเสียภาษีโดยสมัครใจยิ่งขึ้น เช่นการยกของบุคคลที่เสียภาษี การลดระยะเวลาอนุญาตให้หักภาษีการขาดทุนติดต่อของบริษัทและห้างร้านลงจาก 5 ปีเหลือ 3 ปี การปรับปรุงระบบบัญชีบริษัท การเอาผิดผู้หนีภาษี และลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีที่กระทำผิด

ในด้านการลดความซ้ำซ้อนของภาระภาษี รัฐบาลไทยกำลังที่จะจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือที่เรียกว่า Value Added Tax (VAT) แทนการเก็บภาษีการค้าในปัจจุบัน ภาษีมูลค่าเพิ่มนี้มีการใช้อย่างได้ผลในหลายประเทศ รวมทั้งเกาหลีใต้และอินโดนีเซีย การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม สามารถสร้างรายได้จำนวนมากขึ้น โดยมีส่วนบิดเบือนที่น้อยกว่าภาษีการค้า ดังนั้นการใช้จ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มจะสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายทั้งการเพิ่มรายได้ และลดความไม่มีประสิทธิภาพไปพร้อมกัน

โดยปกติ ต้นทุนการเก็บภาษีมักเพิ่มขึ้นเมื่ออัตราก้าวหน้าสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฐานของภาษีแคบ ซึ่งจะเห็นได้ในประเทศกำลังพัฒนาส่วนใหญ่ รวมทั้งประเทศไทย ดังนั้นการขยายฐานภาษีจะทำให้สามารถจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าต่ำลง แต่มีรายได้มากขึ้น นอกจากนี้ การ



LIART

ปฏิรูปให้มีอัตราภาษีน้อยอัตราและมีข้อยกเว้นน้อยลง จะทำให้โครงสร้างของภาษีมีความชัดเจน  
 ง่ายต่อการบริหารและการจัดเก็บ สุดท้าย การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยพยายาม  
 ลดจำนวนผู้หลีกเลี่ยงการเสียภาษีลง จะเป็นการสร้างทั้งรายได้ให้แก่รัฐบาลและสร้างความเป็น  
 ธรรมในการเสียภาษี

#### 9. การเก็บค่าบริการ

การเก็บค่าบริการในอัตราที่เหมาะสมเป็นสิ่งจำเป็นอย่างน้อย 2 ประการคือ (1) ทำให้มีรายได้เพียงพอกับการขยายบริการที่จำเป็น และ (2) ทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดบริการ สินค้าและบริการของรัฐบาลจะถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้ามีการเก็บค่าบริการอย่างเหมาะสม โดยค่าบริการควรรวมถึงต้นทุนการผลิตและการประหยัดที่เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจจากกิจกรรมของรัฐบาล

ในกรณีกลับกัน ถ้ารัฐบาลให้การอุดหนุนในด้านค่าบริการ โดยคิดราคาต่ำกว่าความเป็นจริง จะก่อให้เกิดการบริโภคมากเกินไป ซึ่งจะทำให้รัฐบาลต้องผลิตเกินความจำเป็น โดยต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ซึ่งได้มาจากภาษีอากรทางอื่น ดังนั้นการคิดค่าบริการตามความเป็นจริงจึงทำให้ระบบเศรษฐกิจมีประสิทธิภาพสูงขึ้น โดย (1) สามารถจัดสรรสินค้าและบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ และ (2) สามารถหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีมาอุดหนุนการจัดหาบริการ ซึ่งจะทำให้โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจบิดเบือนไป

#### 10. การให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น

นโยบายที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือการให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากยิ่งขึ้น โดยให้ส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือเพิ่มขึ้นในการหารายได้ในรูปภาษีอากรและอื่น ๆ เพื่อให้มีรายได้ไปใช้ในโครงการการลงทุนมากขึ้น เนื่องจากการศึกษาในประเทศกำลังพัฒนาและพัฒนาแล้วทั่วโลกพบว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจและแก้ปัญหาของตนเองได้ดีกว่า และมีประสิทธิภาพสูงกว่าโดยรัฐบาลส่วนกลางควรทำหน้าที่เป็นผู้วางนโยบายและกำหนดแนวทางการพัฒนาวิธีการนี้จะทำให้การพัฒนาประเทศมีผู้มีส่วนร่วมมากขึ้น และสามารถพัฒนาได้เร็ว มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า

ในปัจจุบันรายจ่ายของส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศรวมกันมีน้อยมาก คือ ประมาณร้อยละ 8 ของรายจ่ายรัฐบาลกลาง หรือ 20,000 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2532) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะการปกครองทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจรวมศูนย์สู่ส่วนกลาง โดยส่วนท้องถิ่นไม่สามารถ



LIART

ทำอะไรได้มากนัก นอกจากนี้กว่าร้อยละ 30 ของค่าใช้จ่ายส่วนท้องถิ่นได้จากเงินโอนรัฐบาล ดังนั้นถ้ารัฐบาลมีนโยบายให้ส่วนท้องถิ่นดูแลตัวเองให้มากขึ้น ก็อาจจำเป็นที่จะต้อง โอนภาษีบางประเภทที่เก็บโดยส่วนกลางให้ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เนื่องจากส่วนท้องถิ่นถูกกำหนดโดยกฎหมายไม่ให้มีการขาดดุลการคลัง นอกจากนี้รัฐบาลควรให้การฝึกอบรมแก่ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการเก็บภาษีและหารายได้ด้วย

การกระจายความรับผิดชอบให้ส่วนท้องถิ่น อาจพิจารณาใช้ในการจัดสินค้าและบริการที่มีลักษณะเป็นโครงการในท้องถิ่น เช่น การประปา การกำจัดขยะมูลฝอย การศึกษา และสาธารณสุข บางรายการ ซึ่งในกรณีเหล่านี้จะช่วยให้รัฐบาลสามารถสนองตอบความต้องการของท้องถิ่นได้ดีขึ้น โครงการบริการอื่น ๆ เช่น ระบบส่งน้ำชลประทาน การบำรุงรักษาถนนในท้องถิ่น ก็อาจให้หน่วยงานในท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบได้ ซึ่งจะแบ่งเบาภาระของรัฐบาลได้มาก ทำให้รัฐบาลสามารถมุ่งความสนใจไปสู่ภารกิจที่มีความสำคัญมากกว่าได้ การดำเนินกิจการเหล่านี้ส่วนท้องถิ่นอาจเรียกเก็บค่าบริการได้ เนื่องจากบริการที่ให้ในระดับท้องถิ่นมักเป็นกิจกรรมที่มีต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยตรง ซึ่งจะทำให้ส่วนท้องถิ่นสามารถขยายการให้บริการได้อย่างทั่วถึงรวดเร็วขึ้น

## 11. การเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

เป้าหมายในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ก็เพื่อกระจายความรับผิดชอบในกิจกรรมของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจบางแห่งในประเทศอุตสาหกรรมสามารถสร้างความสำเร็จในด้านธุรกิจ สร้างรายได้ และมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาประเทศ อย่างไรก็ตาม รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่มักไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานมักขัดแย้งกันเอง และขาดความรัดกุมทางการคลัง โดยปกติรัฐบาลมักมีเป้าหมายให้รัฐวิสาหกิจสามารถพึ่งตนเองได้ แต่ในความเป็นจริงรัฐวิสาหกิจมักประสบปัญหาการขาดทุน ทำให้มีภาระการขาดดุลการคลัง เป็นผลให้หนี้ภาครัฐบาลมีจำนวนสูงขึ้น นอกจากนี้การให้เงินอุดหนุนจากงบประมาณแก่รัฐวิสาหกิจ เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลขาดดุลการคลังเพิ่มขึ้น ในอดีตรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กู้เงินจากต่างประเทศรายใหญ่ โดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันหนี้สิน ซึ่งทำให้ภาครัฐบาลต้องรับภาระชดใช้หนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจที่มีกิจการขาดทุนหนี้ ส่วนใหญ่ของภาครัฐบาลในปัจจุบันเป็นหนี้ของภาครัฐวิสาหกิจ

การปรับปรุงประสิทธิภาพทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ จึงเป็นสิ่งจำเป็นในการปรับปรุงระบบการคลังโดยส่วนรวม รัฐวิสาหกิจควรลดการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาลเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินกิจการ และกำหนดค่าบริการที่เหมาะสมกับต้นทุน หากรัฐบาลต้องการให้เงินอุดหนุนรัฐวิสาหกิจตามนโยบาย ควรมีการแยกแยะให้ชัดเจน เพื่อสามารถวิเคราะห์ต้นทุนของรัฐวิสาหกิจได้อย่างถูกต้อง การลดปัญหาเงินค้างชำระระหว่างหน่วยงาน



LI RT

รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ และการควบคุมการค้าประกันการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ จะช่วยให้การบริหารการคลังมีวินัยมากขึ้น นอกจากนี้การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจและลดการพึ่งพางบประมาณลง

## ๒. บทสรุป

บทความนี้ได้กล่าวถึงแนวทางการบริหารนโยบายการคลังอย่างกว้าง ๆ ๑ ประการ คือ นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพ นโยบายการคลังเพื่อความเจริญเติบโต นโยบายการคลังเพื่อการกระจายรายได้และลดปัญหาความยากจน การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย การเพิ่มประสิทธิภาพของรายจ่าย นโยบายการคลังด้านรายได้ การเก็บค่าบริการ การให้หน่วยงานท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น และการเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ แนวนโยบายเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน ทุกด้าน เนื่องจากเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก อย่างไรก็ตามการยกเว้นไม่ดำเนินการในด้านใดด้านหนึ่งอาจเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้น จึงควรมีการพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศไทยโดยส่วนรวม



## บรรณานุกรม

### ก. ภาษาไทย

- จรงค์ ระรวยทรง “ วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินด้านรายได้ ” บทความเสนอต่อที่ประชุมการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “ วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2529 ” จัดโดย คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2528.
- ยุทธพล สิงห์อำไพ “ รายได้รัฐบาล : ลักษณะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง ” รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ปีที่ 24 เล่มที่ 9 (กันยายน 2527)
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ “ นโยบายการคลังของรัฐบาลระหว่างปี 2504 - 2519 ” วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 7 เล่มที่ 4 (เมษายน - มิถุนายน 2521) หน้า 146 - 177
- “ การศึกษาผลกระทบของภาษีอากรที่มีต่อการกระจายรายได้ : บทสำรวจ สถานะทางวิชาการ ” เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 (กันยายน 2528)
- วีระพงษ์ รามางกูร และปกรณ์ วิชยานนท์ “ นโยบายการเงินการคลังในสามทศวรรษ ” ใน รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์ และนิพนธ์ พัวพงศกร (บรรณาธิการ) เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2531 หน้า 577 - 610.
- สมชัย ฤชุพันธุ์ “ ระบบภาษีอากรของประเทศบางประเทศในเอเชียและแปซิฟิก ” ธรรมศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 5 (กันยายน - ตุลาคม 2524) หน้า 71 = 85.
- สุชาติ ธาดาธำรงเวช “ ขนาดทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมของภาครัฐบาล ” วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2530 เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 15 ตุลาคม 2529 หน้า 57 = 73.
- “ ข้อเสนอแนะบางประการสำหรับงบประมาณปี 2530 ” วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2530 เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 15 ตุลาคม 2529 หน้า 105 - 114.
- สุชาติ ธาดาธำรงเวช และเสาวณี พันธุ์พิพัฒน์ “ กลยุทธ์ทางการคลังด้านรายได้ ” วิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน 2530 เอกสารการสัมมนาทางวิชาการ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 15 ตุลาคม 2529 หน้า 74-104

๗. ภาษาอังกฤษ

Aghevli, Bijan B. and Mohsin S. Khan, "Government Deficits and the Inflationary Process in Development Countries", IMF Staff Papers, Vol .25, No. 3 (September 1978), PP. 383-416

World Bank, "A Study Of Public Finances in Thailand." Report No.574-TH, East Asia And Pacific Department (October 31, 1974).

"Thailand : Managing Public Resources for Structural Adjustment" .Report No.4366-TH, March 1, 1983).

"Thailand : Growth with Stability - A Challenge for the Sixth Plan Period." Report No. 6036-TH, June 6, 1986.

World Development 1988 Oxford University Press, 1988.



# หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพิจารณา งบประมาณแผ่นดิน

โดย ไกรยุทธ ชีวดยาคินทร์\*

## 1. หลักการเบื้องต้น

การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ก็เพื่อให้บังเกิดผลที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของเงิน

ผลที่จัดเป็นประโยชน์ต่อประชาชน คือ ผลที่สามารถจัดความต้องการของประชาชน โดยความต้องการนี้อาจมีที่มาจากสภาพที่ประชาชนมีสิ่งที่ยปรารถนาไม่เพียงพอ หรือจากสภาพที่ประชาชนมีปัญหาในด้านต่าง ๆ

ความสามารถใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนในลักษณะข้างต้น จัดเป็นการใช้จ่ายที่มีประสิทธิผล (effective)

และเมื่อผลประโยชน์ที่ต้องการได้นั้น เกิดจากการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ประหยัดที่สุด การใช้จ่ายในลักษณะนี้ จัดเป็นการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ (efficient)

เพราะฉะนั้น การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ถูกต้องที่สุดในกรอบของหลักเศรษฐศาสตร์ ก็คือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

โดยที่การกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินเป็นเรื่องของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และเป็นการจัดสรรในกรอบเวลาหนึ่งปี (สำหรับประเทศไทย) การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่ถูกต้องที่สุดก็คือ การจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่มีประสิทธิผลและมีประสิทธิภาพ

\* คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



การพิจารณาหรือการวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดิน ก็คือ การประเมินว่าการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี (ที่กำลังพิจารณาอยู่นั้น) เป็นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

## ๒. นโยบายงบประมาณแผ่นดิน

การพิจารณางบประมาณแผ่นดินว่า เป็นการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิผลหรือไม่ ต้องเริ่มต้นจากการวิเคราะห์ “นโยบายงบประมาณ” (ประจำปีที่กำลังวิเคราะห์) ว่าเป็นนโยบายงบประมาณที่เหมาะสมหรือไม่

นโยบายงบประมาณในความหมายแบบแคบ ๆ สื่อแนวปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งมักเข้าใจกันอย่างผิดใจว่าประกอบด้วยข้อความสั้น ๆ จะทำอะไรบ้าง แต่ข้อความสั้น ๆ จะไม่มีประโยชน์มากนักในการเป็นกรอบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี ในลักษณะที่ถูกต้องแล้วนโยบายงบประมาณไม่จำกัดเฉพาะแนวปฏิบัติเท่านั้น ยังกินความครอบคลุมไปถึงสิ่งที่ต้องมาก่อนตัวนโยบายเอง และที่มาหลังตัวนโยบายด้วย กล่าวคือ นโยบายงบประมาณจักต้องครอบคลุมถึงประเด็นยุทธศาสตร์ (strategic issues) ที่ต้องมีการกำหนดในระบบการวางแผนที่ถูกต้อง และประเภทของแผนงาน(งาน/โครงการ) ที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย ตามนัยของนโยบายงบประมาณดังกล่าว

การที่นโยบายงบประมาณต้องครอบคลุมประเด็นยุทธศาสตร์ อันประกอบด้วยจุดหมายวัตถุประสงค์ นโยบาย กลวิธี สำหรับประเทศชาติ นั้น ก็เพราะว่า การขาดประเด็นยุทธศาสตร์ จะทำให้เห็นนโยบายไม่เอื้อการจัดสรรงบประมาณแต่อย่างใด กล่าวคือ การจัดสรรงบประมานนั้นก็เพื่อให้เกิดผลปลายทางอย่างหนึ่งประเภทหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีใครรู้ว่า ผลปลายทางดังกล่าวมีอะไร การกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติเพื่อบรรลุความสัมฤทธิ์ผลของสิ่งที่ต้องการปลายทาง ย่อมกระทำไม่ได้ และนโยบายที่กำหนดขึ้นในบริบทที่ไม่รู้ผลปลายทางที่ต้องการ ก็เป็นการกำหนดแบบยถากรรม ตรงกันข้าม เมื่อรัฐบาลมีจุดหมายที่กำหนดขึ้นอย่างแจ่มชัด และมีวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อยังความสัมฤทธิ์ผลให้แก่จุดหมายแล้ว แนวปฏิบัติในเชิงงบประมาณที่เหมาะสม หรือนโยบายงบประมาณที่เหมาะสมก็อยู่ในวิสัยที่จะกำหนดได้ง่ายขึ้นอีกมาก

เมื่อนโยบายงบประมาณสามารถกำหนดได้อย่างเหมาะสมแล้ว การกำหนดประเภทของแผนงาน/งาน/โครงการ ที่ควรดำเนินการภายใต้กรอบนโยบายงบประมาณอันเป็นแนวปฏิบัติ ก็กระทำได้ง่ายยิ่งขึ้นไปอีกเมื่อได้มีการกำหนดกลวิธี (Strategy) ที่ขยายความแนวปฏิบัติในระดับนโยบายให้ออกมาในรูปที่เป็นแนวปฏิบัติที่เคลมลง ทำให้เห็นความชัดเจนของนโยบายงบประมาณที่ได้กำหนดไว้แล้วยิ่งขึ้นไปอีก



LI RT

การให้ความหมายของนโยบายงบประมาณในลักษณะที่ครอบคลุมเช่นข้างต้น เป็นการตีความที่สอดคล้องกับแนวความคิดในปัจจุบันที่ย้ำความสำคัญของการวางแผนและความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนและการงบประมาณ นโยบายงบประมาณที่ใช้ในความหมาย ครอบคลุม เช่นนี้ก็ คือ สิ่งที่กำลังพูดถึงกันด้วยคำ “ทิศทาง” (direction) นั้นเอง

โดยสรุป การกำหนดนโยบายงบประมาณ สื่อการกำหนดทิศทางการจัดสรร และการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน และทิศทางของการจัดสรรงบประมาณนี้ครอบคลุมไปถึงสาระที่เกี่ยวข้องกับ พันธกิจ จุดหมาย วัตถุประสงค์ นโยบาย กลวิธี ตลอดจนลักษณะแผนงาน/งาน/โครงการ ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการ พร้อมด้วยความสำคัญก่อนหลังของแผนงาน/งาน/โครงการเหล่านั้น

พิจารณาในแง่ของตัวเงินที่เกี่ยวข้อง และองค์ประกอบในเชิงนโยบายต่าง ๆ การกำหนดนโยบายงบประมาณก็คือการกำหนดขนาดของยอดวงเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายในรอบปีงบประมาณ (ที่กำลังพิจารณา) และอัตราเพิ่ม/ลดของงบประมาณของปีที่กำลังพิจารณาเปรียบเทียบกับของปีก่อน นโยบายรายจ่ายที่กำหนดรูปแบบและลักษณะของ การใช้จ่าย (ด้านสาขา แผนงาน งาน/โครงการ) ที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนให้ดำเนินการ (ในอัตราที่สูงขึ้นจากเดิม ในอัตราที่เท่าเดิม ในอัตราที่ลดลง แม้จะยังคงสนับสนุนอยู่ก็ตาม) พร้อมด้วยระดับรายจ่ายที่เหมาะสม นโยบายภาษีที่กำหนดระดับของเงินได้ที่จะต้องระดมจัดเก็บให้ได้ และประเภทของภาษีที่จะต้องมีการดำเนินการเพื่อสนองนโยบายภาษีดังกล่าว นโยบายหนี้ที่กำหนด ขนาดของเงินกู้และหนี้สินที่รัฐบาลต้องการผูกพันทั้งในและนอกประเทศ และประเภทของหนี้ และองค์ประกอบของหนี้สินที่รัฐบาลยึดเป็นแบบปฏิบัติ รวมทั้งนโยบายการเงินที่จะใช้กับการดำเนินงานของระบบเศรษฐกิจในรอบปีงบประมาณที่กำลังพิจารณาอยู่ นโยบายงบประมาณจึงมีสาระที่ครอบคลุมและกว้างขวาง (ตารางที่ 1) (ไกรยุทธ 2531 ข)

#### ตารางที่ 1 สาระของนโยบายงบประมาณ

- |    |  |
|----|--|
| 1. | (ระบุ) พันธกิจ (mission) ของการบริหารประเทศสำหรับรัฐบาลคณะนั้น ๆ ในรอบปีงบประมาณ (ในกรณีที่มีการประยุกต์ใช้ระบบการวางแผนแบบกลยุทธ์)                                |
|    | สื่อ ภารกิจ/ปัญหาที่รัฐบาลกำหนดเป็นพันธะ ต้องทำ/แก้ไข มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของพันธกิจ   |
| 2. | (ระบุ) จุดหมาย (goal) ของการบริหารประเทศ (นั่นคือ การจัดการการใช้ทรัพยากร ในภาครัฐ) ในรอบปีงบประมาณ  |
|    | สื่อ ผลลัพธ์ (outcome) ที่ต้องการให้บังเกิดขึ้นในการใช้ทรัพยากรในภาครัฐที่สอดคล้องกับภารกิจ/ปัญหาที่รัฐบาลต้องการทำ/แก้ไข มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของจุดหมาย |



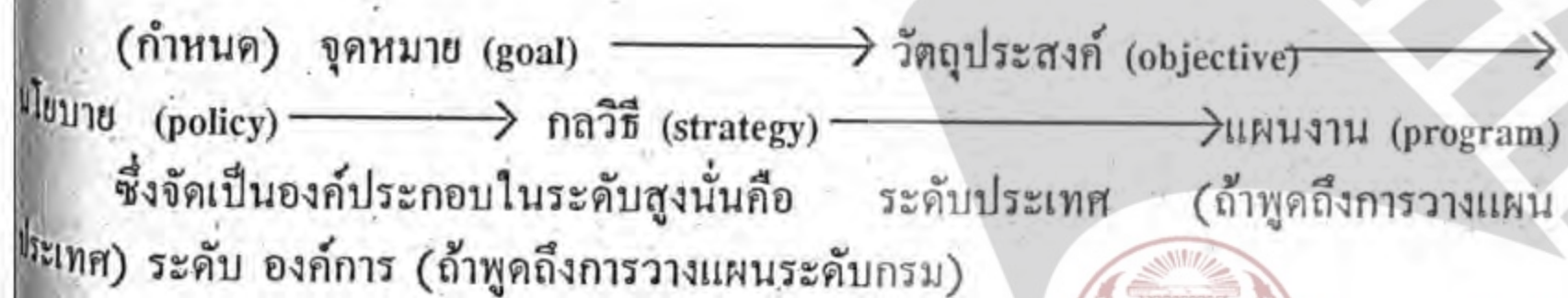
LIART

3. (ระบุ) วัตถุประสงค์ (objective) ของการใช้ทรัพยากรในภาครัฐ ในรอบปีงบประมาณ  
สื่อ ผลผลิต (output) ที่ต้องการให้เกิดขึ้นจากการใช้ทรัพยากรในภาครัฐหรืองบประมาณแผ่นดิน ที่ สอดคล้องกับผลลัพธ์ (จุดหมาย) ที่ต้องการได้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของวัตถุประสงค์
4. (ระบุ) นโยบายงบประมาณ (budget policy) ที่ต้องการนำมาใช้เพื่อช่วยให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์ ที่  
สื่อ ต้องการอยากได้ในการใช้ทรัพยากรในภาครัฐ/งบประมาณแผ่นดิน ในรอบปีงบประมาณ แนวทาง/แนวปฏิบัติ ที่ช่วยให้เห็นประเภทและลักษณะของแผนงาน/งาน/โครงการที่จะมีส่วนทำให้เกิดผลผลิต/ผลลัพธ์ที่ต้องการได้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของนโยบายงบประมาณ
5. (ระบุ) กลวิธี (strategy) ที่กำหนดขอบเขตของนโยบายที่ตกลงจะนำมาใช้ เพื่อให้เห็นแนวปฏิบัติ (ที่  
แคบลง) ซึ่งต้องการให้นำมาใช้ในรอบปีงบประมาณได้มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของกลวิธี
6. (ระบุ) ลักษณะของแผนงาน (งาน/โครงการ) ที่จะได้รับการสนับสนุนให้ดำเนินการเนื่องจากอยู่ในกรอบ  
ของกลวิธี ที่ต้องการให้ใช้ในรอบปีงบประมาณ มีการจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของประเภท/  
ลักษณะของแผนงาน (งาน/โครงการ)

### 8. การวางแผน

โดยนัยของความหมาย "นโยบายงบประมาณ" ที่เสนอใช้ข้างต้น การจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน จะขาด ประสิทธิภาพ หากไม่ได้มีการวางแผนการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน แท้ที่จริงแล้วคำศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อสื่อเนื้อหา สาระของนโยบายงบประมาณ เป็นคำศัพท์ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทั้งสิ้น

“การวางแผน” เป็นการกำหนดสภาพในอนาคตที่ต้องการเห็นต้องการให้เกิดขึ้น โดยการเลือกกิจกรรมที่ควรแก่การดำเนินการจากช่วงเวลาปัจจุบัน การกำหนดสภาพในอนาคต (1 ปีจากปัจจุบันหรือ 5 ปีจากปัจจุบัน อันเป็นกรอบเวลาที่นิยมนำวางแผนกัน) ก็คือ การกำหนดจุดหมายนั่นเอง แต่การที่จะสามารถคัดเลือกกิจการที่ควรดำเนินการโดยการสานต่อโดยตรงจากจุดหมายนั้นเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก ดังนั้นการวางแผนจึงมีขั้นตอนของการคิดในลักษณะต่อไปนี้ (ไกรยุทธ 2530 ก. 2530 ข.)



LIART

แต่ในแผนงานหนึ่งๆ นั้น ก็สามารถขยายภารกิจการศึกษาย่อย ๆ เป็นลำดับขั้นได้เช่นกัน ดังในลักษณะต่อไปนี้

(กำหนด) แผนงาน  $\longrightarrow$  จุดหมาย  $\longrightarrow$  วัตถุประสงค์  $\longrightarrow$  งาน/  
โครงการ (workplan/project)

ซึ่งจัดเป็นองค์ประกอบในระดับกลาง นั่นคือ ระดับกรม (ถ้าพูดถึงการวางแผนประเทศ)  
ระดับกอง (ถ้าพูดถึง การวางแผนระดับกรม)

และในงาน/โครงการ  $\longrightarrow$  จุดหมาย  $\longrightarrow$  วัตถุประสงค์  $\longrightarrow$  เป้าหมาย  
(target)  $\longrightarrow$  กิจกรรม (activity)

ซึ่งจัดเป็นองค์ประกอบในระดับล่าง นั่นคือ ระดับกอง (ถ้าพูดถึงการวางแผนประเทศ)  
ระดับแผนก (ถ้าพูดถึงการวางแผนระดับกรม)

สำหรับกิจกรรมหนึ่งๆ นั้น ก็มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายของกิจกรรม

ตารางที่ 2 แสดงโครงสร้างองค์ประกอบของแผนตามที่พรรณนาข้างต้น

ตารางที่ 2 องค์ประกอบหลักในแผน

จุดหมาย	
วัตถุประสงค์	
นโยบาย	
กลวิธี	
แผนงาน	แผนงาน
	จุดหมาย
	วัตถุประสงค์
	งาน/โครงการ

งาน/โครงการ

จุดหมาย

วัตถุประสงค์

เป้าหมาย

กิจกรรม

กิจกรรม

วัตถุประสงค์

เป้าหมาย



LI RT

ความหมายเฉพาะ ของคำศัพท์ต่างๆ มีดังนี้

“จุดหมาย” เป็นสิ่งหรือสภาพในรูปของผลลัพธ์ปลายทาง (outcome) ที่องค์การต้องการให้เกิดขึ้นในช่วงเวลาข้างหน้า

“วัตถุประสงค์” เป็นสิ่งหรือสภาพในรูปของผลผลิต (output) ที่องค์การต้องการให้เกิดขึ้นเมื่อได้กระทำการต่างๆ ที่จัดอยู่ในขอบข่ายภาระหน้าที่ขององค์การ โดยวัตถุประสงค์จะอยู่ในสภาพที่แคบกว่า หรือเป็นผลที่เกิดขึ้นก่อนสิ่งซึ่งเรียกว่า จุดหมายข้างต้น นั่นคือ หากไม่ได้รับผลผลิตในรูปที่ระบุโดยวัตถุประสงค์แล้ว ความสัมฤทธิ์ผลในเรื่องจุดหมายก็ไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอนเมื่อได้รับผล (ผลิต) ที่กำหนดในระดับวัตถุประสงค์แล้ว ผลลัพธ์จึงจะเกิดขึ้นได้ โดยการใช้ผลผลิตดังกล่าว

“เป้าหมาย” สื่อสิ่งหรือสภาพที่องค์การต้องการให้เกิดขึ้นในรูปของผลผลิตหรือระดับมาตรฐานที่มีความเจาะจงในเชิงปริมาณ และในเชิงเวลา เป้าหมายจึงสื่อสิ่ง หรือสภาพที่ต้องการได้รับหรือบรรลุที่แคบกว่า เจาะจงกว่าวัตถุประสงค์

“นโยบาย” สื่อแนวทางที่องค์การยึดเป็นกรอบในการวินิจฉัยคัดเลือกการงานต่าง ๆ (แผนงาน/งาน/โครงการ) ที่จะดำเนินการ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และจุดหมายที่ต้องการ ข้อความที่กล่าวถึงนโยบายจึงเป็นด้อยแถลงที่บ่งบอกหลักการปฏิบัติหรือหลักการทำงานขององค์การ (ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้นโยบายดังกล่าว) การกำหนดนโยบายจึงเป็นการกำหนดกรอบในการเลือกสรรสิ่งต่าง ๆ ที่พึงกระทำ ทำให้การคัดเลือกการงานที่จะทำมีความกระชั้น และมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่ไม่มีแนวทางชี้แนะ (ดูตอนที่แล้วประกอบด้วย)

“กลวิธี” สื่อวิธีการหรือแนวปฏิบัติที่องค์การยึดเป็นกรอบสำหรับการคัดเลือกแผนงาน/งาน/โครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และจุดหมายที่องค์การกำหนดขึ้น กลวิธีจึงมีความหมาย ทำนองเดียวกับนโยบาย แต่มีสาระที่แคบลงไปอีกเพื่อช่วยให้การคัดเลือก แผนงาน/งาน/โครงการ ต่าง ๆ มีความกระชับและความรัดกุมยิ่งขึ้น

“แผนงาน” เป็นคำที่ใช้เรียก “งาน/โครงการ” ที่จัดรวมเป็นกลุ่ม ๆ ซึ่งอาจมีจำนวนงาน/โครงการมากมาย หรือมีเพียงไม่กี่งาน/โครงการก็ได้ พิจารณาในอีกลักษณะหนึ่ง แผนงานก็คือ งาน/โครงการที่มีขนาดใหญ่มาก ทำให้มีงาน/โครงการย่อย ๆ หลาย ๆ งาน/โครงการ ในงาน/โครงการใหญ่อ้างกล่าว แผนงานจึงเป็นสิ่งที่แปลความเป็นนามธรรมของวัตถุประสงค์และจุดหมายให้มีความเป็นรูปธรรมที่มาในรูปของ “กิจกรรม” ต่าง ๆ ที่ต้องทำโดยกิจกรรมต่าง ๆ



LIART

ที่ต้องทำนั้นจัดเป็นกลุ่ม ๆ ที่เรียกว่า งาน/โครงการ นั่นคือ งาน/โครงการ จะประกอบด้วย กิจกรรมต่าง ๆ ที่ดำเนินการภายในกรอบของงาน/โครงการหนึ่ง ๆ เพื่อให้เกิดผลผลิตที่ต้องการ

“งาน” เป็นสิ่งที่ทำไปเรื่อย ๆ ไม่มีเงื่อนไขเวลาสิ้นสุด ( ทรายใดที่ไม่มีคำสั่งให้ยุติการทำงานนั้น ๆ ) “โครงการ” เป็นสิ่งที่มีเวลาสิ้นสุด เมื่อได้ทำกิจกรรมต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบของโครงการเป็นที่เรียบร้อยแล้วทุกกิจกรรม โครงการนั้นก็สิ้นสุดและจบลงเช่นกัน

คำศัพท์ต่าง ๆ ที่กล่าวถึงเป็นลำดับข้างต้นมีความหมายลดหลั่นความกว้างลงเป็นลำดับ อันเป็นการสร้างความกระชับที่เพิ่มขึ้นเมื่อได้มีการกำหนดถึงระดับกิจกรรม และเป็นความกระชับที่ถูกบังคับให้เกิดขึ้นในเชิงตรรก ซึ่งมียุทธศาสตร์ว่า ถ้าการวินิจฉัยมีความกระจัดและมีประสิทธิภาพจากจุดกว้างไปสู่จุดแคบแล้ว สิ่งที่เกิดขึ้นจากจุดแคบที่สุดก็จะส่งผลไปสู่ความสำเร็จของจุดที่กว้างขึ้นเป็นลำดับทุกขั้นต้อนไป และเมื่อพิจารณาจากภาพรวมแล้ว ความสำเร็จโดยส่วนรวมก็จะบังเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

อนึ่ง ถ้ารัฐบาลเลือกใช้ระบบวางแผน “การวางแผนกลยุทธ์” (strategic planning) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่กล่าวถึงในการกำหนดนโยบายงบประมาณนั้น จะครอบคลุมคำอีกคำหนึ่ง คือ คำ “พันธกิจ” (mission)

“พันธกิจ” ในบริบทของส่วนราชการ คือ กิจที่ผูกพันจะทำ ซึ่งมักกำหนดโดยตัวบทกฎหมาย แต่โดยการเชื่อมโยงให้เข้ากับประเด็นปัญหาที่อยู่ในขอบข่ายของพันธกิจ การกำหนดสาระของพันธกิจ ก็คือกำหนดปัญหาที่องค์การผูกพันจะแก้ไข (ไกรยุทธ 2529)

ดังนั้น สำหรับระดับประเทศแล้ว พันธกิจของรัฐบาล คือ การแก้ไขปัญหาของประเทศนั่นเอง การกำหนดสาระของพันธกิจจะมาก่อนการกำหนดจุดหมาย และวัตถุประสงค์

นิยามของการวางแผนที่ให้ไว้ข้างต้นนั้นกินความถึงการคัดเลือก งาน/โครงการต่าง ๆ ที่ควรดำเนินการด้วย อย่างไรก็ตาม การคัดเลือกงาน/โครงการต่าง ๆ ที่ควรทำกัน ซึ่งเมื่อรวมกันหลาย ๆ งาน/โครงการ ที่มีวัตถุประสงค์ที่ตรงกัน (สอดคล้องกัน) ก็เป็นการคัดเลือกแผนงานนั่นเอง การคัดเลือกสรรงาน/โครงการต่าง ๆ ที่สนใจดำเนินการต่างนิยามเรียกว่า การจัดทำแผนงาน (programming) การคัดเลือกงาน/โครงการในลักษณะเอกเทศ โดยมิได้เชื่อมโยงเข้ากับองค์ประกอบส่วนแรก ๆ ของการวางแผนแล้ว งาน/โครงการต่าง ๆ ที่ทำไม่อาจนำไปสู่สภาพที่พึงปรารถนาหรือเป็นสภาพที่เกิดขึ้นแบบขาดความเกี่ยวเนื่องกัน ด้วยเหตุผลนี้เองเมื่อพูดถึงเรื่องการวางแผนก็ต้องมีเรื่องของการจัดทำแผนงาน เพราะการจัดทำแผนงานก็คือ การแปลสภาพที่เป็นนามธรรม (ของการวางแผน) ให้มีโอกาสเกิดขึ้น โดยการกำหนดสิ่งที่เป็นรูปธรรม



(ในรูปของแผนงาน/งาน/โครงการ) นั่นเอง ปราศจากส่วนของการจัดทำแผนงาน สิ่งที่กำหนดเป็นสภาพที่พึงปรารถนาที่ไม่มีโอกาสเกิดขึ้นแน่

แต่การจัดทำแผนงานก็ยังไม่เพียงพอที่ทำให้เกิดผลขึ้นมา ถ้าไม่มีการจัดหาทรัพยากรที่ต้องใช้เพื่อทำงาน/โครงการ (และโดยนัยแผนงาน) จำนวนทรัพยากรที่สมควรจัดหาให้นั้นก็ขึ้นอยู่กับงบประมาณการใช้จ่าย (ที่จะใช้ซื้อหาทรัพยากรหรือปัจจัยการผลิต) ที่จำเป็นสำหรับงาน/โครงการนั้น นั่นคือ การงบประมาณ รายจ่ายและการพิจารณาระดับงบประมาณ รายจ่ายที่สามารถจัดหาให้ได้ก็เป็นภารกิจสำคัญที่ขาดเสียมิได้ ถ้าต้องการให้การวางแผนส่งผลตามที่วาดภาพเอาไว้

โดยสรุป การวางแผน การจัดทำแผนงาน และการงบประมาณ จึงเป็นกิจที่ต้องเชื่อมโยงสัมพันธ์กันเสมอ จนกลายเป็นองค์ประกอบร่วมกันเมื่อกล่าวถึง “กระบวนการวางแผน” ในความหมายที่ถูกต้องการวางแผนไม่มีความหมายถ้าการจัดทำแผนงานไม่บังเกิดขึ้น และแผนที่ทำจะสวยหรูขนาดใดก็ตาม จะไม่บังเกิดผลอะไรถ้าไม่มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่แผนงานต่าง ๆ ที่เป็นส่วนประกอบหลักของแผน ด้วยเหตุนี้เอง การกำหนดสาระของ “นโยบายงบประมาณ” (ในรอบปีงบประมาณหนึ่ง ๆ) โดยไม่เชื่อมโยงเข้ากับสาระของแผน (ประจำปี) ก็เป็นการกำหนดนโยบายที่ไม่ถูกต้อง และจะไม่ช่วยให้การจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ

#### 4. การวิเคราะห์เชิงผลได้ - ผลเสีย

การพิจารณาคัดเลือกงาน/โครงการ ภายในกรอบของแผนงานหนึ่ง ๆ ซึ่งได้ถูกกำหนดให้เป็นแผนงานที่สามารถตอบสนองนโยบายงบประมาณประจำปีนั้น ๆ (นั่นคือ ที่อยู่ในกรอบของนโยบายกลวิธีที่รัฐบาลกำหนดขึ้น เพื่อประกันว่า วัตถุประสงค์และจุดหมายของการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินจะสัมฤทธิ์ตามที่ได้วางแผนไว้ ซึ่งจะพันการดำเนินการตามพันธกิจของรัฐบาลที่ได้กำหนดขึ้น) จะต้องกระทำด้วยการวิเคราะห์ ว่างาน/โครงการนั้น ๆ จะก่อให้เกิดประโยชน์อะไรบ้างและเป็นประโยชน์ที่ต้องการหรือไม่และประโยชน์ดังกล่าวจะได้มาด้วยค่าใช้จ่ายเท่าใด

การวิเคราะห์ลักษณะนี้ เป็นการวิเคราะห์เชิงผลได้ผลเสีย (cost-benefit analysis) การวิเคราะห์เชิงผลได้ผลเสียนี้ จะช่วยให้คัดเลือกงาน/โครงการที่มีประสิทธิผล และประสิทธิภาพพร้อม ๆ กัน

การวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสียมีโครงสร้างของการวิเคราะห์โดยสังเขป ดังต่อไปนี้



LIART

(ไกรยทธ 2528) :

ทำงาน/โครงการ แล้วได้อะไร เป็นการถามหา “ผลได้” (benefit) อันเป็นสิ่งที่จัดว่า “ดี” หรือ “ประโยชน์” ที่บังเกิดขึ้น

ทำงาน/โครงการ แล้วเสียอะไร เป็นการถามหา “ผลเสีย” (cost) อันเป็น “ค่าใช้จ่าย” และสิ่งต่าง ๆ ที่จัดว่า “ไม่ดี” ที่บังเกิดขึ้น

การระบุว่า อะไรเป็นผลได้/ประโยชน์ ขึ้นอยู่กับจุดมุ่งหมาย (purpose) ของงาน/โครงการ นั่นคือ ทำเพื่ออะไร ผลผลิต (output) และผลลัพธ์ (outcome) ที่ต้องการ จึงเป็นสิ่งที่จัดได้ว่าเป็นประโยชน์/ผลได้ ของงาน/โครงการ และเป็นสิ่งที่ต้องการให้เกิดขึ้น

“ผลผลิต” คือ ผลที่เกิดขึ้นทันทีที่มีการดำเนินงาน/โครงการ หรือทันทีที่งาน/โครงการได้แล้วเสร็จ จัดเป็นผลโดยตรงของงาน/โครงการ ส่วน “ผลลัพธ์” ผลที่ตามมาหรือหลังจากเกิดผลผลิตแล้ว ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นได้เพราะได้เกิดผลผลิตของงาน/โครงการ หากปราศจากผลผลิตเหล่านี้ ผลลัพธ์ก็จะไม่เกิดขึ้นตามมา (ไกรยทธ 2531 ก)

ผลได้มีทั้งประเภทที่เป็นผลได้โดยตรง และที่เป็นผลได้โดยอ้อม ผลได้โดยตรง คือ ผลได้ที่คาดหวังว่า จะต้องได้หรือตั้งใจจะให้ได้จากการทำงาน/โครงการ จึงเป็นผลได้ที่เชื่อมโยงกับจุดมุ่งหมายของการทำงาน/โครงการ ในแง่นี้ ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ที่ตั้งใจให้เกิดขึ้นจากงาน/โครงการ จัดเป็นผลได้โดยตรง ส่วนผลได้โดยอ้อม คือ ผลได้ที่เป็นผลพลอยได้ซึ่งไม่ได้มุ่งหวังไว้แต่ก็บังเกิดขึ้น ผลได้ประเภทนี้ อาจเกี่ยวพันกันกับผลผลิตและผลลัพธ์ที่ไม่ได้จัดเป็นส่วนประกอบหลักของงาน/โครงการ ผลอีกประเภทหนึ่งที่นิยมกล่าวถึงก็คือ “ผลกระทบ” (impact) เป็นผลที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน/โครงการซึ่งอาจเกิดจากงาน/โครงการนั้น ๆ โดยตรง หรือเกิดจากผลลัพธ์ของงาน/โครงการดังกล่าวอีกทอดหนึ่ง

ผลได้เหล่านี้ อาจวัดค่าได้ (tangible benefit) เป็นจำนวนเงิน แต่ก็มีผลได้อีกหลายประเภทที่วัดค่าได้เป็นตัวเงินไม่ได้ (intangible benefit) แม้จะมีความพยายามแล้วก็ตาม การวัดค่านี้หากต้องการทำให้ถูกต้องแล้ว จะต้องใช้ราคาที่แท้จริงของสิ่งนั้น ๆ ซึ่งอาจเป็นราคาที่แตกต่างไปจากราคาซื้อขายหรือตีค่ากันในตลาดได้ ราคาที่กล่าวถึงนี้เรียกว่า ราคาเงา (shadow price)

ผลเสีย ก็สามารถจำแนกเป็นผลเสียโดยตรงและผลเสียโดยอ้อมชนิดหนึ่ง และผลเสียที่วัดค่าได้และผลเสียที่วัดค่าไม่ได้ อีกชนิดหนึ่ง ความแตกต่างระหว่างผลเสียชนิดต่าง ๆ ก็มีความหมายในลักษณะเดียวกันที่ได้อธิบายแล้วเกี่ยวกับผลได้



LI RT

ปัญหาหลักในการวิเคราะห์ผลได้ - ผลเสีย

(1) การนับซ้ำ (double counting) เป็นลักษณะของการนับผลได้ซ้ำ ๆ กัน ซึ่งทำให้งาน/โครงการ มีผลได้มากประเภท และมีมูลค่าสูง สื่อข้อสรุปที่ว่า เป็นงาน/โครงการที่ "ดี" หรือในทางตรงกันข้ามมีการนับ ผลเสีย ซ้ำ ๆ กัน ทำให้งาน/โครงการมีมูลค่าทางด้านต้นทุนและผลเสียต่าง ๆ สูง สื่อข้อสรุปที่ว่า เป็นงาน/โครงการที่ "ไม่ดี"

(2) การวัดค่า เป็นปัญหาของการให้มูลค่าแก่สิ่งที่จัดเป็นผลได้และผลเสีย ถ้าต้องการวัดมูลค่าที่แท้จริงของรายการต่าง ๆ เหล่านี้ ก็ต้องวัดด้วยราคาที่แท้จริง ที่เรียกว่า ราคาเงาอันเป็นราคาที่ต้องอาศัยเทคนิคการคิดและการคำนวณที่สลับซับซ้อน ซึ่งต้องการผู้เชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ

(3) การทอนค่าของสิ่งที่เกิดในอนาคตให้มีมูลค่าปัจจุบัน โดยปกติ งาน/โครงการมักให้ผลได้ที่เกิดขึ้นในอนาคต ในขณะที่ค่าใช้จ่ายจะเสียกันในปัจจุบัน ค่าของสิ่งที่เกิดขึ้นในอนาคตจะไม่สูงเท่ากับสิ่งเดียวกันที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ไม่ว่าสิ่งนั้นจะเป็นผลได้หรือผลเสียด้วยข้อเท็จจริง ดังกล่าวการเปรียบเทียบเพื่อหาข้อยุติที่ว่า ผลได้แตกต่างจากผลเสียอย่างไร จึงต้องทอนค่าของผลได้ และผลเสียให้มีค่าปัจจุบันเสียก่อน โดยการใช้สูตรลักษณะต่อไปนี้

$$PVB = b_0 + \frac{b_1}{1+r} + \frac{b_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{b_r}{(1+r)^t}$$

$$= \sum_{t=0}^{t=T} \frac{b_t}{(1+r)^t}$$

$$PVC = c_0 + \frac{c_1}{1+r} + \frac{c_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{c_t}{(1+r)^t}$$

$$= \sum_{t=0}^{t=T} \frac{c_t}{(1+r)^t}$$

- PVB = ค่าปัจจุบันของผลได้
- $b_t$  = ผลได้ที่เกิดขึ้นในระยะ (ปี) ที่ t
- PVC = ค่าปัจจุบันของผลเสีย (ค่าใช้จ่าย)
- $c_t$  = ผลเสีย (ค่าใช้จ่าย) ที่เกิดขึ้นในระยะ (ปี) ที่ t
- r = อัตราลด



ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ เมื่อกำหนดค่าของผลได้และผลเสียที่เกิดขึ้นในปีต่างๆแล้ว ค่าของอัตราลดที่นำมาคำนวณค่าปัจจุบัน มีอิทธิพลต่อข้อสรุปเป็นอันมาก อาทิ ถ้าใช้อัตราลดค่าสูง งาน/โครงการที่ให้ประโยชน์อนาคตจะมีความน่าสนใจน้อยลง แต่ถ้าใช้อัตราลดค่าต่ำ งาน/โครงการที่ให้ประโยชน์อนาคตจะมีความน่าสนใจมากขึ้น ดังปรากฏในตารางตัวอย่างที่เสนอข้างล่างนี้

การตัดสินใจเลือกทำหรือไม่ทำงาน/โครงการ ให้ขึ้นอยู่กับเปรียบเทียบผลได้ว่า มีมูลค่าสูงกว่าผลเสียหรือไม่ และการตัดสินใจเลือกทำงาน/โครงการ ที่มีให้เลือกหลายๆ งาน/โครงการ ก็อาศัยเกณฑ์การตัดสินใจ (หรือเกณฑ์การลงทุน) ต่อไปนี้

(1)

โครงการ	c1	b1	b2	PVB	
				3%	7%
ก	100	0	115	108	100
ข	100	110	0	107	103

(2)

โครงการ	PVB	c1	c2	c3	c4	c5	PVC			PVB สุทธิ		
							4%	12%	16%	4%	12%	16%
ก	1000	100	100	100	100	100	445.2	360.4	327.4	555.5	639.6	672.6
ข	1000	100	-	-	-	500	507.7	372.9	324.3	492.3	627.2	675.7

(3)

โครงการ	PVB	c1	c2	c3	c4	c5	4%	12%	16%
ก	400	100	100	100	100	100	445.2	360.4	327.4



LIART

## 1. เกณฑ์ผลได้ค่าปัจจุบันสุทธิที่สูงสุด

$$\sum_{t=0}^{t=T} \frac{b_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=0}^{t=T} \frac{c_t}{(1+r)^t} \rightarrow 0$$

## 2. เกณฑ์อัตราค่าตอบแทนภายในสูงสุด

$$PVC = PVB$$

$$\sum_{t=0}^{t=T} \frac{bt}{(1+p)^t} - \sum_{t=0}^{t=T} \frac{c_t}{(1+p)^t}$$

P คือ อัตราค่าตอบแทนภายใน

สำหรับงาน/โครงการของรัฐบาล ผลได้ส่วนใหญ่ อาจวัดเป็นมูลค่าในรูปตัวเงินไม่ได้ ประเด็นหลักของการวิเคราะห์ ก็คือ กำหนดผลได้ต่าง ๆ ที่ระบุออกมาแล้วว่าจะบังเกิดขึ้น (ผ่านการระบุจุดมุ่งหมาย) จะต้องทำงาน/โครงการ ในลักษณะใดที่จะบังเกิดผลที่ต้องการให้ ได้กล่าวคือ จะทำงาน/โครงการอะไรหรืออย่างไรเพื่อให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด วิธีวิเคราะห์ งาน /โครงการในลักษณะนี้ คือ การวิเคราะห์ประสิทธิผลของการใช้เงิน (cost-effectiveness analysis) การตัดสินใจในกรณีนี้ คือ การคัดเลือกทำงาน/โครงการที่เสียค่าใช้จ่าย น้อยที่สุด

โดยที่ตัวแปรต่างๆเป็นสภาพที่เกิดขึ้นในอนาคต การประมาณการค่าของตัวแปรต่าง ๆ จึงมีโอกาสผิดพลาดได้ สืบเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงค่าของตัวแปรเหล่านั้น ทำให้เกิดความ จำเป็นที่จะต้องมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหว (sensitivity analysis) ขึ้นการวิเคราะห์ ความอ่อนไหวเป็นการวิเคราะห์เพื่อตรวจสอบว่า ข้อสรุปเกี่ยวกับผลได้และผลเสีย รวมทั้งข้อ มูลเกี่ยวกับงาน/โครงการจะเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่อย่างไร ตัวแปรที่นิยมนำมาวิเคราะห์ความ อ่อนไหวก็มี ราคาของผลผลิต ราคาของปัจจัยการผลิตบางตัว (ค่าของเงินตราต่างประเทศราคา เชื้อเพลิง) ระดับค่าของอัตราลด



LIART

## 5. การจัดการโดยอิงวัตถุประสงค์

การคัดเลือกงาน/โครงการที่จะดำเนินการโดยการวิเคราะห์เชิงผลได้-ผลเสีย ตามแนวความคิดที่กล่าวถึงข้างต้น ซึ่งเน้นการเลือกดำเนินการ งาน/โครงการที่บรรลุวัตถุประสงค์และจุดหมายให้ได้มากที่สุด และวัตถุประสงค์และจุดหมายในระดับนี้ ก็เชื่อมโยงกับวัตถุประสงค์และจุดหมายในระดับแผนงานและในระดับ ที่สูงขึ้นเป็นการประกันว่า กิจกรรมต่างๆ ที่ดำเนินการในระดับหน่วยงาน (ระดับกรมและหน่วยย่อยลงไป) จะสนองตอบนโยบายของรัฐบาล

การจัดการให้มีการคัดเลือก งาน/โครงการ ที่ต้องดำเนินการในลักษณะเช่นนี้ รวมตลอดจนถึงการบริหารและการติดตามเพื่อให้การดำเนินการในขั้นปฏิบัติจริงให้บังเกิดผลผลิตและผลลัพธ์ตามที่คาดหวังไว้นั้น จัดได้ว่า เป็นลักษณะหนึ่งของการจัดการโดยอิงวัตถุประสงค์ (management by objective) กล่าวคือ การจัดการให้มีการใช้จ่ายทรัพยากรที่มีอยู่ (ที่กรมกองได้รับการจัดสรร) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการอย่างสูงสุด

การจัดการโดยอิงวัตถุประสงค์ในบริบท (context) ที่กำลังกล่าวถึงนี้ มีความหมายที่กระชับกว่าที่เคยมีการใช้คำนี้ในหนังสือหลักการจัดการ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ที่ต้องการให้บังเกิดขึ้น มิใช่สิ่งที่หน่วยงาน (ราชการ) กำหนดขึ้นมาอย่างลอย ๆ และเอกเทศตามอำเภอใจของผู้บริหารหน่วยงานนั้น ๆ แต่จะต้องเป็นวัตถุประสงค์ที่เชื่อมโยงเข้ากับวัตถุประสงค์และจุดหมายของหน่วยงานที่อยู่ในระดับสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ ไปจนถึงระดับประเทศ และโดยการเชื่อมโยงในลักษณะนี้เท่านั้นที่ทำให้หลักการจัดการโดยอิงวัตถุประสงค์ในระบบราชการมีบทบาทและความสำคัญในการทำให้การใช้งบประมาณแผ่นดินอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบังเกิดขึ้นได้

## 6. การพิจารณางบประมาณแผ่นดิน : สรุป

การพิจารณางบประมาณแผ่นดินเพื่อให้ความเห็นชอบโดยสำนักงบประมาณในฝ่ายบริหารนั้น ควรมุ่งไปที่การวิเคราะห์ว่า แผนงานและงาน/โครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในแผนงานหนึ่ง ๆ ที่หน่วยราชการเสนอดำเนินการและขอตั้งงบประมาณรายจ่ายนั้น เป็นงาน/โครงการ และแผนงานที่สนองนโยบายงบประมาณประจำปีที่ได้กำหนดไว้แล้วหรือ ถ้าหากไม่สนองนโยบายแผนงานที่สนองนโยบายงบประมาณประจำปี ก็ไม่สมควรได้รับการอนุมัติงบประมาณรายจ่าย แม้ว่าจะเป็นงาน/โครงการที่ได้ดำเนินการมาแล้วในปีก่อนๆ ก็ตาม

การพิจารณาว่า งาน/โครงการสนองนโยบายงบประมาณประจำปีหรือไม่ มุ่งไปที่การวิเคราะห์ผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดว่าจะบังเกิดขึ้นเมื่อทำงาน/โครงการ ถ้าผลผลิตไม่บังเกิดขึ้น



ผลลัพธ์ ก็จะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นเช่นกันแม้ผลผลิตเกิดขึ้น ผลลัพธ์ก็อาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ เนื่องจากอุปสรรคบางอย่าง (การขาดความสามารถในการดำเนินงาน, การขาดงาน/โครงการอื่นสนับสนุน) ทำให้ไม่มีการนำผลผลิตไปใช้ให้เกิดผลลัพธ์

เมื่อผลผลิตและผลลัพธ์บังเกิดขึ้นจริง ก็ต้องวิเคราะห์ต่อไปว่า ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นนั้น มีส่วนช่วยให้วัตถุประสงค์และจุดหมายของแผนงานที่กำกับงาน/โครงการนั้น ๆ สัมฤทธิ์ผลหรือไม่ ถ้าหากไม่มีส่วนเกี่ยวเนื่องแล้ว งาน/โครงการนั้นก็สมควรสนับสนุนอนุมัติงบประมาณรายจ่าย เนื่องจากไม่มีส่วนช่วยเหลือความสัมฤทธิ์ผลของแผนงานนั้น ๆ ได้

เมื่อความสัมฤทธิ์ผลของแผนงานบังเกิดขึ้น และมีส่วนส่งผลให้รัฐบาลสามารถบรรลุวัตถุประสงค์และจุดหมายระดับประเทศที่ได้กำหนดไว้เป็นส่วนรายละเอียดของนโยบายงบประมาณ แผนงานดังกล่าวก็จะได้รับการอนุมัติงบประมาณ ระดับงบประมาณรายจ่ายที่จะจัดสรรให้ก็จะวิเคราะห์ในแง่ที่ว่างาน/โครงการที่อยู่ในกำกับแผนงานนั้น ๆ และสามารถทำให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์นั้น ต้องใช้จ่ายเงินสูงกว่าที่หน่วยงานประมาณการหรือไม่ หรือสามารถลดค่าใช้จ่ายเมื่อยังคงคาดหวังผลผลิตและผลลัพธ์ในระดับเดิมหรือหากต้องการให้เกิดผลผลิตและผลลัพธ์มากยิ่งขึ้นจะต้องใช้จ่ายงบประมาณสูงกว่าที่ประมาณการหรือไม่และสูงกว่าเท่าไรการพิจารณาประเด็นลักษณะนี้ นำไปสู่ข้อยุติเกี่ยวกับระดับงบประมาณรายจ่ายที่สมควรให้ความเห็นชอบ

นี่คือ การวิเคราะห์งบประมาณที่หน่วยงานขอตั้งจ่าย เพื่อประกันการจัดสรรงบประมาณที่มีประสิทธิภาพในระดับฝ่ายบริหาร

ในการพิจารณาวิเคราะห์เพื่อให้อนุมัติงบประมาณแผ่นดินในระดับนิติบัญญัติจุดเริ่มต้นของการพิจารณาอยู่ที่ การวิเคราะห์สาระของ "นโยบายงบประมาณ" ในความหมายที่ได้นำเสนอในหน้าต้น ๆ

ถ้าสมาชิกรัฐสภาเห็นว่า นโยบายงบประมาณที่กำหนดนั้น ไม่ได้มีส่วนสัมพันธ์กับสภาพปัญหาของประเทศและความต้องการของประชาชนแต่อย่างใด การจัดสรรงบประมาณตามนโยบายงบประมาณดังกล่าวย่อมนำไปสู่การใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่จัดสรรนั้น อย่างไม่มีประสิทธิภาพ โดยนัยนี้รัฐสภาก็ไม่สมควรให้ความเห็นชอบกับรูปแบบการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอให้พิจารณาแต่อย่างใด

การวิเคราะห์สภาพปัญหาของประเทศและความต้องการของประชาชนในช่วงเวลาเพื่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนั้น เป็นเรื่องพื้นฐานสำหรับการประเมินความเหมาะสมของ "นโยบายงบประมาณประจำปี" ที่กำหนดโดยฝ่ายบริหาร ดังนั้นสมาชิกรัฐสภาจึงจำเป็นต้อง



ศึกษาสภาพปัญหาของประเทศ และความต้องการของประชาชนเพื่อยกร่าง “นโยบายงบประมาณประมาณประจำปีของรัฐสภา” สำหรับใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับรายละเอียดของนโยบายงบประมาณประจำปีของรัฐบาล

เมื่อให้ความเห็นชอบกับนโยบายงบประมาณแผ่นดินของฝ่ายบริหารแล้ว การพิจารณาในขั้นต่อไปของฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ การวิเคราะห์รูปแบบของแผนงานและระดับงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้ นั้น มีลักษณะที่สนองนโยบายงบประมาณได้จริงและการวิเคราะห์ผลผลิตและผลลัพธ์ที่คาดหวังของงาน/โครงการต่าง ๆ ที่เสนอดำเนินการนั้น มีโอกาสเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใด นั่นคือ มีโอกาสที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์และจุดหมายของแผนงานสัมฤทธิ์ผลได้หรือไม่ การวิเคราะห์ลักษณะนี้ ก็คือ การประเมินผลการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารนั่นเอง การวิเคราะห์ของฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อให้ความเห็นชอบนี้ อาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่แผนงานต่าง ๆ ประเภทของแผนงาน งาน/โครงการที่สมควรดำเนินการ และงบประมาณที่ตั้งจ่ายของงาน/โครงการ เพื่อสะท้อนถึงแนวคิดเกี่ยวกับความสำคัญของการสนองความต้องการของประชาชน และการแก้ปัญหาของประเทศ และการประเมินประสิทธิผลและประสิทธิภาพของแผนงาน งาน/โครงการของรัฐสภา การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ที่ทำให้บทบาทของสมาชิกรัฐสภาต่อการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินประจำปี มีความหมายอย่างแท้จริง

## เอกสารอ้างอิง

- วิทยุทัศน์ ธีรตยาภินันท์ 2528 เศรษฐศาสตร์การตัดสินใจทางสังคม หลักการวิเคราะห์เชิง  
ผลได้ผลเสียสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช กรุงเทพฯ
- ..... 2529 "ปัญหาที่ควรคำนึงในการประยุกต์ใช้การวางแผนแบบกลวิธีในภาครัฐ"  
เอกสารประชุมสมัชชาวิชาการประจำปี 2529 เรื่องปัญหาและกระบวนการวางแผน  
ของชาติ ณ ห้องประชุมสารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 16 ธันวาคม
- ..... 2530 ก "ภาพรวมการจัดทำแผนกลยุทธ์และงบประมาณ" คู่มือการฝึกอบรมการ  
จัดทำงบประมาณแบบพีพีพีเอส ฝ่ายวางแผนและพัฒนา สำนักงานอธิการบดี  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ..... 2530 ข "การกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์ในการวางแผน" คู่มือการฝึกอบรม  
การจัดทำงบประมาณแบบพีพีพีเอส ฝ่ายวางแผนและพัฒนา สำนักงานอธิการบดี  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ..... 2531 ก "ผลผลิต ผลลัพธ์ และการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน"  
เศรษฐศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน)
- ..... 2531 ข "สำนักงบประมาณกับการกำหนดนโยบายงบประมาณประจำปี"  
เศรษฐกิจไทย : บนเส้นทางแห่งสันติประชาธรรม เล่มที่สอง หนังสือที่ระลึก  
ศาสตราจารย์ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อายุ ครบ 72 ปี รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์และนิพนธ์  
พั้วพงศกร บรรณาธิการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



# ปัญหาการกำหนดนโยบายงบประมาณ

โดย รศ.นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์\*

## ความนำ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า "การงบประมาณ" (Budgeting) เป็นเรื่องที่ได้ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับการบริหารงานองค์กรทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ความพยายามที่จะศึกษาเกี่ยวกับการงบประมานนั้น ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะหาทฤษฎีหรือหลักการต่างๆ เข้ามาใช้ในการงบประมาณ เพื่อให้การจัดงบประมาณของประเทศบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนด และเกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศใน ส่วนรวม ประชาชนอยู่ดีกินดี อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อีกด้วย

การศึกษาในเรื่องการงบประมาณนั้น ควรจะทำการศึกษาทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะผลกระทบของงบประมาณจะมีอยู่ในแง่มุมต่างๆ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม การศึกษาเพียงด้านหนึ่งด้านใดแต่เพียงด้านเดียว จึงน่าจะ ไม่เกิดความสมบูรณ์เพียงพอ

ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการงบประมาณอาจทำการศึกษาได้เฉพาะเจาะจงในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ การวิเคราะห์งบประมาณ การจำแนกประเภทงบประมาณ การจัดเตรียมงบประมาณ การบริหารและการควบคุมงบประมาณ ฯลฯ แต่ปัญหาสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งคือการศึกษานโยบายของงบประมาณ (Budget Policy) เพราะเป็นหลักการเบื้องต้นที่จะมีผลกระทบ อย่างกว้างขวางต่อระบบเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ และหากการกำหนดนโยบายงบประมาณเกิดความผิดพลาด ก็เป็นการยากที่

\*คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์



LIIRT

รัฐบาลจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

คำว่า "งบประมาณ" นั้น ได้มีผู้ให้นิยามไว้ต่าง ๆ กัน ทั้งในลักษณะแคบและลักษณะที่ครอบคลุมกว้างขวาง เช่น งบประมาณเน้นแผนทางการคลังของรัฐบาล (การหาเงินมาใช้จ่าย) ที่เสนอขออนุมัติการใช้เงินงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>1</sup> ซึ่งในความหมายนี้งบประมาณจึงเป็นเหมือนสัญญาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติโดยเป็นการเสนอแผนการจัดหาทรัพยากร และการจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่เสนอขออนุมัติต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เท่านั้น

แต่ต่อมาความสำคัญของการงบประมาณมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น โดยถือว่าเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งที่มนุษย์ในทุกสังคมจะต้องดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด เพื่อผลิตสิ่งที่สังคมต้องการโดยคนในสังคมพึงพอใจและยอมรับได้ รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ จึงต้องเผชิญกับปัญหาที่จะจัดหาและจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ ความยุ่งยากอีกประการหนึ่งก็คือแต่ละประเทศมีความเจริญก้าวหน้าในระดับที่แตกต่างกัน ทรัพยากรที่จำกัดกับความต้องการของคนในสังคมที่มีอยู่สูงเกินกว่ารัฐบาลจะสนองตอบให้เป็นที่พึงพอใจได้จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ

ในบางสังคมก็เป็นภาระกิจปกติที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในบางสังคมที่พัฒนาแล้วเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้รัฐบาลต้องเผชิญปัญหาในการที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการพยายามปรับปรุงองค์การของรัฐ เทคนิคและกระบวนการในการจัดทำารอนุมัติงบประมาณ การบริหารและการควบคุมงบประมาณ<sup>2</sup>

ความหมายและความสำคัญของงบประมานนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสอดคล้องกับขอบเขตของการปกครอง ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งพัฒนาการของวิชาเศรษฐศาสตร์ด้านการบริหารหรือการจัดการ เพราะในระยะแรกนั้นงบประมาณมีจุดมุ่งหมายสำคัญโดยใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อควบคุมการดำเนินการใช้จ่าย และการหารายได้ของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ในระยะต่อมาจึงมีความสนใจที่จะใช้งบประมาณให้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการจัดการหรือการบริหารงาน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์การและพัฒนาการของารงบประมาณในระยะต่อมาได้เน้นหน้าที่หลักในการวางแผน

<sup>1</sup>Henry Carter Adam, *The Science of Finance* (New York : Henry Holt & Company, 1898) P. 104.

<sup>2</sup>Agency for International Development, *Modernizing Government Budget Administration* (Chicago : Public Administration Service, 1962) , PP. 1-3.



อีกด้วย โดยให้ความสนใจทั้งเป้าหมายระยะยาวและระยะสั้นเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับนโยบายรายจ่ายของรัฐอย่างไร งานโครงการและแผนงานใดบ้างที่จะริเริ่มดำเนินการ หรือขยายให้ใหญ่ขึ้น แผนงานและงานโครงการใดที่จะเลิกหรือลดระดับการปฏิบัติลง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทั้งสิ้น

ดังนั้น งบประมาณในระยะต่อมาเป็นกลไกที่ทำหน้าที่สำคัญสามประการคือ หน้าที่ในแง่การควบคุมการใช้จ่าย (Operational Control) หน้าที่ในด้านการจัดการ (Management Control) และหน้าที่ที่เน้นด้านการวางแผน (Strategic Planning)<sup>3</sup>

แม้ว่างบประมาณจะเป็นกลไกที่มุ่งให้ทำหน้าที่สามประการดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติงบประมาณก็ไม่สามารถใช้เครื่องมือที่ทำหน้าที่ทั้งการควบคุมการใช้จ่ายควบคุมการจัดการและการวางแผนได้ครบถ้วนหรือเท่าเทียมกันทั้งสามด้าน ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณในแต่ละสังคมจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเลือกเน้นให้งบประมาณทำหน้าที่ใดเป็นลำดับสำคัญที่สุด และให้ความสนใจกับหน้าที่อื่นๆ ในระดับรองลงมา เช่น หากมีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินของรัฐ (โดยคณะรัฐบาลและโดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ) เพื่อให้การใช้จ่ายต่างๆ เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติโครงสร้างของระบบงบประมาณจึงต้องถูกออกแบบในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้หน้าที่การควบคุมสามารถทำได้สะดวกที่สุดทั้งฝ่ายที่ขออนุมัติงบประมาณและฝ่ายที่พิจารณาอนุมัติ ซึ่งระบบงบประมาณนี้ก็คือระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

ส่วนงบประมาณที่เน้นหน้าที่ในการจัดการนั้น มีจุดประสงค์ที่จะประกันว่าการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยหน่วยงานต่างๆ ของรัฐปฏิบัติงานในลักษณะที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การจัดโครงสร้างระบบงบประมาณระบบนี้จึงเป็นไปในรูปของการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามประเภทกิจกรรม โดยอาศัยลักษณะเศรษฐกิจหรือลักษณะผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเป็นปัจจัยสำคัญในการจำแนก ในขณะที่เดียวกันก็จะจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายประจำและรายจ่ายประเภทลงทุนหรือประเภทพิเศษอีกด้วย การจัดการระบบงบประมาณในลักษณะนี้ทำให้การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของกิจกรรมอันเป็นข้อมูลสำหรับการจัดการทำได้สะดวกยิ่งขึ้น สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณนี้เน้นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐผลิตออกมาสู่สังคม โดยไม่แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับชนิดของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตกิจกรรมเหล่านั้น นั่นเอง ระบบงบประมาณนี้ก็คืองบประมาณแสดงผลงาน (Program หรือ Performance Budgeting) นั่นเอง

<sup>3</sup>Allen Shick "The Road to PPB : The Stage of Budget Reform" in Freemont J. Lyden, Ernest G. Miller, ed., Public Budgeting : Program Planning and Evaluation (Chicago : Rand McNally College Publishing Company, 1978) PP. 17-19.



สำหรับระบบงบประมาณที่เน้นหนักที่ในการวางแผนนั้นมีเจตจำนงให้การบริหารประเทศของรัฐบาลได้รับประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยย้ำประสิทธิภาพของภาครัฐบาลทั้งระบบ จากกรอบของสิ่งที่รัฐบาลประสงค์จะทำกับความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของชาติ โครงสร้างของระบบงบประมาณนี้จะมีลักษณะแจ่มแจ้งวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในระดับหน่วยงานต่างๆ พร้อมด้วยแผนงานและงานโครงการที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นผลลัพธ์ที่มีตัวตน แผนงานวัตถุประสงค์นี้จะช่วยในการวางแผนกำหนดสิ่งที่จะทำในปีงบประมาณปัจจุบัน กัดเลือกสิ่งที่จะทำในปีงบประมาณถัดไป และในระยะไกลออกไปได้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ระบบงบประมาณนี้ก็คือระบบงบประมาณแบบวางแผน-วางแผนงานหรือที่เรียกกันว่า PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)<sup>4</sup>

ความสนใจในเรื่องของการงบประมาณกับการวางแผนนั้น เป็นความสนใจโดยทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุม ECAFE ครั้งที่ 4 ที่กล่าวถึงปัญหาที่รับความที่สูงสุดที่รัฐบาลของทุกประเทศในย่าน ECAFE ประสบอยู่ในการดำเนินการงบประมาณ ตามแผนพัฒนาประเทศ ก็คือการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างการวางแผนกับการงบประมาณ ดังนั้น ภายหลังจากการประชุมสัมมนาครั้งที่ 3 และครั้งที่ 4 ณ กรุงมนิลาและกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2503 และ 2509 ตามลำดับแล้ว จึงทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ และมีแนวความคิดเกี่ยวกับการงบประมาณและการพัฒนาประเทศ ในสาระสำคัญๆ ดังนี้<sup>5</sup>

ตารางที่ 1  
แสดงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการงบประมาณ

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
1. ความก้าวหน้าในเรื่องการงบประมาณ 1.1 การจำแนกประเภทประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานและตามลักษณะเศรษฐกิจ	- เพื่อสามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจของรัฐและส่วนของเอกชน	- ได้จัดทำคู่มือการจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงาน

<sup>4</sup>Allen Shick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform," as reprinted in R.T. Colembiewski, ed., Public Budgeting and Finance. (Itasca Ill.: Peacock Publishers, 1968) PP. 522-544.

<sup>5</sup>เสนาะ อุณาภุค, นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย (นครหลวงกรุงเทพฯ : พิมพ์รามินทร์, พ.ศ. 2514) หน้า 59-69.



LIART

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
<p>1.2 การเน้นความสำคัญ ของระบบงบประมาณ แบบแสดงแผนงานและ ระบบงบประมาณแบบ ปฏิบัติการกับความก้าว- หน้าในการจัดทำงบ- ประมาณ</p> <p>2. การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจแห่งชาติกับ การงบประมาณของรัฐ- บาล</p> <p>-ปรับปรุงสัมพันธ์ระ- หว่างหน่วยงานวางระบบ แผนกับหน่วยงานงบ- ประมาณ</p>	<p>-เพื่อเชื่อมโยงความ สัมพันธ์ระหว่างงบ- ประมาณของรัฐกับ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจ กิจ</p> <p>-เพื่อเน้นถึงผลการใช้ เทคนิคของระบบงบ ให้เป็นประโยชน์ใน การเชื่อมโยงแผน- พัฒนาเศรษฐกิจกับ การจัดงบประมาณ ของรัฐบาล</p> <p>-เพื่อเสริมสร้างประ- สิทธิภาพของแผนงาน ต่าง ๆ ของรัฐบาล</p> <p>-เพื่อแก้ไขจุดอ่อนใน กระบวนการวางแผน</p>	<p>-สนับสนุนการนำเทค- นิกต่าง ๆ มาใช้ในการ งบประมาณ</p> <p>-ให้มีการวางแผนระยะ ยาว ระยะกลางและแผน ประจำปี</p> <p>-ปรับปรุงระบบงบ- ประมาณให้ทันสมัย โดยเน้นให้ระบบงบ- ประมาณทำหน้าที่ 2 ประการ คือ</p> <p>ก. Policy Function คือ หน้าที่ ทำแผนดำเนิน งานประจำปีในส่วนของ รัฐและยังต้องส่งเสริม-</p>

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
<p>3.งบประมาณแบบแสดงแผนและงบประมาณแบบปฏิบัติการกับการบัญชีของรัฐบาล</p>	<p>- เพื่อให้มีการประสานงานใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานวางแผนกลาง</p> <p>- เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำเทคนิคงบประมาณแสดงแผนงานและแบบปฏิบัติการเข้ามาใช้</p>	<p>การลงทุนในส่วนของเอกชนด้วยการใช้ระบบการจูงใจ</p> <p>ข. Programming Function คือหน้าที่ที่จะบรรจุแผนดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาในรายละเอียดเข้าในงบประมาณด้วยและเมื่อมีการดำเนินงานตามแผนงานแล้วจะต้องมีวิธีบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งช่วยรัฐบาลพิจารณาทางเลือกของข้อเสนอสำหรับแผนงานใหม่ ๆ</p> <p>- ให้กรมต่างๆ “ตั้งหน่วยงานวางแผน” ของตนขึ้น</p> <p>- สหประชาชาติได้จัดทำคู่มือสำหรับระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและงบประมาณแบบปฏิบัติการขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ ทำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม</p>

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
<p>4. การเลือกและการกำหนด ตอนของโครงการต่าง ๆ ส่วน ของรัฐ</p>	<p>- จัดระบบการบัญชีของ รัฐบาลให้ทันสมัย</p> <p>- ปรับปรุงให้งบประมาณ มีคุณค่าอย่างแท้จริงใน ฐานะเป็นมาตรการเพื่อ ส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนา เศรษฐกิจ</p>	<p>- การปรับปรุงโครงสร้าง ทางการบัญชีและการจัด การทางการเงิน</p> <p>- การจัดทำมาตรการที่ดี ในการวัดแผนงานและวัด งาน</p> <p>- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ ให้มีความรู้ความสามารถ เพียงพอที่จะนำเทคนิค ของงบประมาณแบบนี้มา ใช้ให้ได้ผล</p> <p>- หน่วยงานงบประมาณ ควรเป็นผู้วิเคราะห์ทั้ง ประมาณรายจ่ายของรัฐ- บาลใน "Micro-Econo- mic"</p> <p>- นำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ใน การเลือกและการกำ- หนดขั้นตอนของโครง การต่าง ๆ เช่น Cost-Bene- fit Analysis, Cost-Effec- tiveness, Operations Research และ System Analysis (หมายเหตุ : ในที่ประชุม ECAFE ได้ชี้แจงว่าประ- เทศในย่านนี้ขาดข้อมูลที่ จำเป็นและขาดเจ้าหน้าที่ผู้</p>

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	วัตถุประสงค์
<p>5.ศักยภาพของภาษีอากร และการประมวลการรายได้</p>	<p>เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาล เพราะอัตราภาษีจากรัฐบาลเพิ่มสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้</p> <p>- เพื่อให้การประมวลการรายได้มีประสิทธิภาพ</p>	<p>เชื่อว่าชาวยุโรปมักใช้ประสบการณ์ในอดีตเป็นเครื่องตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่</p> <p>- เก็บภาษีจากรายได้ให้สูงขึ้น</p> <p>- คัดแปลงระบบภาษีให้เข้าแบบแผนของการบริโภคและการผลิต</p> <p>- ปรับปรุงการบริหารภาษีอากรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น</p> <p>- คัดแปลงวิธีการจัดเก็บภาษีอากรให้ง่ายขึ้น</p> <p>- ควรตั้งหน่วยวิจัยขึ้นเพื่อทำหน้าที่วิจัยเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดที่อยู่ในขอบเขตของการภาษีอากร</p> <p>- ให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยหนึ่งโดยสังกัดกระทรวงการคลังเพื่อทำหน้าที่ประมวลการรายได้โดยเฉพาะ</p> <p>- การประมวลการรายได้ให้ใช้เทคนิค 3 ประการคือ</p> <p>ก. กฎหมายปีที่แล้ว</p>



## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
		ข. วิธีเฉลี่ยและวิธีประเมินโดยตรง ค. คำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะเป็ผลต่อรายได้จาก ภาวียากรในอนาคต

การที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในโลกจะเลือกระบบงบประมาณใดมาใช้ในการจัดทำงบประมาณนั้น จึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของการที่จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับหน้าที่ในด้านใดของงบประมาณมากที่สุด นั่นเอง และเมื่อตัดสินใจเลือกใช้ระบบงบประมาณระบบหนึ่งระบบใด ก็ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างในด้านการจัดทำงบประมาณ การพิจารณาวิเคราะห์ การอนุมัติรวมทั้งการบริหารและการควบคุมงบประมาณด้วย

ในบางความหมายนั้น งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปของตัวเงินแสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณบริการกิจกรรมโครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำสามขั้นตอนคือ การจัดเตรียม (Preparation) การอนุมัติ (Adoption) และการบริหาร (Execution)<sup>6</sup>

ไม่ว่างบประมาณจะมีความหมายและความสำคัญประการใดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นที่ยังหวังว่าจะใช้งบประมาณให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงสุดนั่นเอง และไม่ว่ารัฐบาลจะนำระบบงบประมาณใดมาใช้ก็ตาม กระบวนการจัดเตรียม การอนุมัติและการบริหารงบประมาณ ก็ล้วนเป็นมาตรการในการกลั่นกรองควบคุมการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรของสังคมโดยมุ่งประโยชน์ที่เกิดต่อสังคมส่วนรวมนั่นเอง

<sup>6</sup> Frank P. Sherwood, *The Management Approach to Budgeting* Bruxelles : International Institute of Administrative Science, 1954)

อ้างคำแปลจาก ไพศาล ชัยมงคล.



ในช่วงระยะห้าทศวรรษที่ผ่านมาได้มีพัฒนาการเกี่ยวกับการงบประมาณอย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านการพัฒนาระบบงบประมาณการศึกษาหาทฤษฎีและหลักการ รวมทั้งเทคนิคต่างๆ เพื่อนำมาใช้ในการงบประมาณในส่วนของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ก็มีแนวคิดซึ่งเป็นที่ยอมรับกันประการหนึ่งก็คือ การงบประมาณนั้นต้องถูกกระทบกระเทือนหรือได้รับอิทธิพลจาก ปัจจัยแวดล้อมหลายอย่าง เช่นระบบการเมืองทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แนวคิดทางการบริหาร หลักการทางการเมือง และระบบบริหารราชการ แม้จะไม่สามารถชี้ได้ชัดเจนว่าปัจจัยใดมี อิทธิพลต่อการงบประมาณอย่างไร และมากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็อาจชี้ให้เห็นถึงอิทธิพล สำคัญๆ ที่ให้ลักษณะของงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้ <sup>7</sup>

**ตารางที่ 2**  
**แสดงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่องบประมาณ**

ลักษณะของการงบประมาณ	ระบบ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
-การควบคุมการปฏิบัติงาน	-การบริการราชการ  -การเมืองการปกครอง	-การปฏิบัติงานในหน่วย -งานของรัฐ -ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ -หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม เช่น กระทรวงการคลัง หน่วยงานตรวจสอบทางการเงิน การบัญชี -ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร

<sup>7</sup>A.Premchand, Government Budgeting and Expenditure Controls Theory And Practice (Washington D.C: International Monetary Fund, 1983) PP. 34-35.



## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ลักษณะของการงบประมาณ	ระบบ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
<p>-ประสิทธิภาพในการควบคุม</p> <p>-การควบคุมด้านเศรษฐกิจ</p>	<p>-การบัญชี</p> <p>-ด้านเศรษฐกิจ</p> <p>-ด้านการบัญชี</p> <p>-ด้านการบริหารราชการ</p> <p>-ด้านการเมือง</p> <p>-ด้านเศรษฐกิจ</p>	<p>-กระบวนการทางการเมือง ในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากร</p> <p>-กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ</p> <p>-ประสิทธิภาพในการตรวจสอบทางการบัญชี</p> <p>-การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน</p> <p>-การนำระบบบัญชีทางธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้กับงานของทางราชการ</p> <p>-การจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>-การผลิตและการกระจายผลผลิตในสังคม</p> <p>-การวัดผลงานกับค่าใช้จ่าย</p> <p>-ระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของทั้งรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น</p> <p>-กำหนดขอบเขตการใช้จ่ายภาครัฐและภาคเอกชน</p> <p>-แนวทางการกำหนดนโยบายการคลัง</p>



## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ลักษณะของการงบประมาณ	ระบบ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- การกำหนดแนวทางเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ</li> <li>- ภาวะภาษีและการใช้จ่ายภาคเอกชน</li> <li>- การกระจายรายได้</li> </ul>

## นโยบายการคลังกับการงบประมาณ

นโยบายการคลัง หมายถึงการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาลและการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ เพื่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา รวมทั้งยังเป็นการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความเจริญทางเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น นโยบายการคลังยังก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อการว่าจ้างงาน เสถียรภาพของระบบราคา การออม การลงทุนและดุลการชำระเงินอีกด้วย โดยนโยบายการคลังจะมีเครื่องมือสำคัญอยู่สามอย่างคือ ภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาล และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเครื่องมือทั้งสามอย่างนี้หากนำมาใช้อย่างเหมาะสมก็จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้<sup>8</sup>

อันที่จริงนั้นเมื่อแรกเริ่มมีการใช้นโยบายการคลังก็เป็นเพียงการใช้เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเชื่อกันว่า นโยบายนี้สามารถใช้ได้กับทั้งประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา แต่ความเชื่อนี้ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เพราะการใช้นโยบายการคลังในประเทศอุตสาหกรรมนั้นในขั้นต้นมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาการว่างงานโดยการกระตุ้นให้อุปสงค์รวม (Aggregate demand) เพิ่มขึ้น ซึ่งไปผลักดันการผลิตให้เพิ่มขึ้น แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสภาพการณ์แตกต่างกับประเทศอุตสาหกรรม เพราะ

<sup>8</sup>Ibid., PP. 3-4



การที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มอุปสงค์รวมหรือเพิ่มอำนาจซื้อ (purchasing power) ให้กับประชาชน แทนที่จะไปผลักดันให้การผลิตเพิ่มขึ้น กลับจะทำให้การนำเข้าสูงขึ้นและจะทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นอีกด้วย ดังนั้น การใช้นโยบายการคลังในด้านการใช้จ่ายในประเทศกำลังพัฒนาจึงมักประสบปัญหาและทางที่จะแก้ไขนั้นจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอีกด้วย<sup>9</sup>

การใช้นโยบายการคลังในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลก็คือ การกำหนดงบประมาณนั่นเอง ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดขนาดของงบประมาณที่จะใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในส่วนของ ประเทศทั้งในแง่การบริโภค การออม การลงทุน ระดับการว่างงาน ฯลฯ

ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องตัดสินใจในการกำหนดนโยบายงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยให้เกิดผลต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศในทิศทางที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณสมดุล (balanced budget) งบประมาณขาดดุล (deficit budget) หรืองบประมาณแบบเกินดุล (surplus budget) ก็ตาม

### ทฤษฎีการกำหนดขนาดของงบประมาณแผ่นดิน

การพิจารณาว่างบประมาณแผ่นดินควรมีขนาดเท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์ในหลายแง่มุม เช่น หากพิจารณาว่างบประมาณควรมีขนาดใหญ่เท่าใด ก็ต้องสุดแล้วแต่ว่ารัฐบาลมีค่าใช้จ่ายมากมายเพียงใดในการที่ต้องดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อประชาชน ถ้ามีมากค่าใช้จ่ายก็ย่อมสูง รัฐบาลก็จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้รัฐได้รับรายรับในระดับสูงๆ ด้วย

ขนาดของงบประมาณในมูลค่าจำนวนเต็มอาจมีขนาดที่เหมาะสมอย่างสมบูรณ์ก็ได้ แต่อาจจะต้องนำขนาดจำนวนเต็มของงบประมาณไปเทียบกับรายจ่ายรวมของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีขนาดเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์เมื่อไปเทียบจากสัดส่วนของรายได้ประชาชาติ หรือรายจ่ายรวมในระบบเศรษฐกิจ หรือรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และในประเทศที่มีระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน สัดส่วนการใช้จ่ายหรือขนาดของงบประมาณเมื่อเทียบกับรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ GDP ก็ยังมีลักษณะแตกต่างกันด้วยดังตัวอย่างในตารางที่ 3<sup>10</sup>

<sup>9</sup>Ibid., PP. 12-13



ตารางที่ 8  
แสดงสัดส่วนเปรียบเทียบขนาดงบประมาณกับ GDP ของบางประเทศ  
(ตัวเลขปีงบประมาณ 1980)

	สหรัฐ อเมริกา	แคนาดา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	สวีเดน
1. ยอดรายจ่ายคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ ของ GDP	36.0	37.5	42.0	45.8	44.9	61.5
2. รายได้จากภาษีอากรคิดเป็น เปอร์เซ็นต์ของ GDP	32.7	37.2	40.6	45.4	42.8	56.5

แนวความคิดในการกำหนดขนาดของงบประมาณแผ่นดินนั้นมีหลายแนวความคิด โดย  
คำนึงเหตุผลของการกำหนดขนาดของงบประมาณที่แตกต่างกันไป และเป็นการยากที่จะหาข้อ  
ยุติได้ ดังนี้คือ

#### 1. หลักผลได้ของสังคมที่สูงสุด

หมายความว่ารัฐบาลควรเลือกดำเนินกิจกรรมเฉพาะที่นำผลประโยชน์มาสู่สังคมมากกว่า  
ผลเสียที่กิจกรรมนั้นจะสร้างให้กับสังคม เมื่อรวบรวมกิจกรรมเหล่านั้นตามหลักการดังกล่าว  
ระดับรายจ่ายของรัฐก็จะถูกกำหนดขนาดและรัฐก็จะเรียกเก็บภาษีอากรในระดับที่จะดำเนิน  
กิจกรรมดังกล่าวนี้ได้

หลักการพิจารณาผลได้ (benefit) และผลเสีย (cost) ของสังคมจากการใช้จ่ายของ  
รัฐบาลนั้นพิจารณาได้เป็นสองนัย คือพิจารณาในแง่ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรนัยหนึ่ง  
และอีกนัยหนึ่งคือ พิจารณาความเป็นธรรมที่เกิดจากการจัดสรรรายได้ เช่น การที่รัฐจัดสวัสดิ  
การสังคม (social welfare) เพิ่มขึ้นให้กับคนกลุ่มหนึ่ง ทำให้มีรายได้เท่าเพิ่มขึ้นนั้น ผลเสีย  
ก็หรือรัฐเก็บภาษีจากคนกลุ่มหนึ่ง มาจัดสวัสดิการให้คนอีกกลุ่มหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบแล้วจะ

<sup>10</sup>Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, op.cit., p. 135.



ปรากฏผลดี-ผลเสียได้อย่างชัดเจน

หลักการนี้ จึงพิจารณากำหนดขนาดของงบประมาณโดยศึกษาจากผลกระทบการใช้จ่ายของรัฐบาลนั่นเอง

### 2. การกำหนดขนาดงบประมาณตามแนว *functional finance*

แนวความคิดที่ใกล้เคียงกับแนวคิดหลักผลได้ของสังคมสูงสุด แต่เน้นในแง่เศรษฐศาสตร์มหภาค กล่าวคือ รัฐบาลจะจ่ายอะไรและมากน้อยเท่าไรก็ขึ้นอยู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลภายใต้สภาพของระบบเศรษฐกิจในขณะนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐบาลมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศนอกเหนือจากหน้าที่อื่นๆ อีกด้วย ดังนั้น รัฐบาลควรเพิ่มหรือลดรายจ่ายขนาดใดนั้น จึงมิใช่ปัญหาสำคัญ ถ้าหากขนาดของงบประมาณนั้นสามารถรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจได้ในสภาวะการณ์ต่างๆ<sup>11</sup>

### 3. ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด

ทฤษฎีทั้ง 2 ที่กล่าวมาแล้วเป็นทฤษฎีที่กำหนดขนาดของงบประมาณโดยอาศัยเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ เพื่อกำหนดงบประมาณให้มีขนาดที่เหมาะสม แต่ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุดนี้เป็นเหตุผลด้านการเมือง หรือกลไกทางการเมืองในการกำหนดขนาดของงบประมาณ แต่การวิเคราะห์ก็อาศัยหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยศึกษาว่า ขนาดของงบประมาณที่เกิดขึ้นจริงๆ ตามวิถีทางการเมืองเป็นขนาดที่ใหญ่ไปหรือเล็กไปเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดที่จะพึงเกิดขึ้นเมื่อสังคมมีข่าวสารข้อมูลอย่างสมบูรณ์<sup>12</sup>

ดังนั้น ขนาดของงบประมาณในภาคปฏิบัติจึงอาจใหญ่หรือเล็กกว่าขนาดที่จะกำหนดขึ้นภายในกรอบของสังคมที่สมาชิกมีข่าวสารอย่างสมบูรณ์ก็ได้ จำนวนงบประมาณจะสูงสุดหรือต่ำสุดนั้นย่อมแล้วแต่สถานะของสังคมและแนวความคิดของสมาชิกในสังคม ในส่วนที่เกี่ยวกับสิ่งที่รัฐบาลควรจัดหาให้แก่สมาชิกในช่วงเวลาหนึ่ง

ตามทฤษฎีนี้ ถ้าอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนก็อาจทำได้โดยสมมุติว่า หากรัฐบาลเป็นพรรคการเมืองที่กำลังครองอำนาจอยู่ และปรารถนาที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอีก การเสนองบประมาณ ซึ่งบรรจุโครงการต่างๆ ก็ย่อมมุ่งที่จะเสนอโครงการที่ผู้ออกเสียงชอบและออก

<sup>11</sup>Abba P. Lerner, *The Economics of Control* (New York: The MacMillan Company, 1944) pp. 302-322.

<sup>12</sup>E.S. Pheips, ed., *Private Wants and Public Needs* (New York: Norton and Company, 1965), pp. 76-95



LIART

เสียงให้มากที่สุด โดยเรียงลำดับความสำคัญของโครงการที่เสนอ เมื่อรวมโครงการเหล่านี้เข้า  
แล้วก็เป็นขนาดของงบประมาณที่กำหนดขึ้น การที่เสนอโครงการเหล่านี้ และการลงคะแนน  
เสียงเห็นชอบกับโครงการเหล่านี้ ทั้งพรรคการเมืองและผู้ออกเสียงเห็นชอบ ต่างไม่ได้คำนึงถึง "   
ขนาดของงบประมาณ" เป็นหลักในการตัดสินใจแต่อย่างใด

พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเมื่อเสนอโครงการต่าง ๆ ซึ่งหมายถึงการกำหนดขนาด  
ของงบประมาณ ย่อมคำนึงถึงสิ่งที่ต้องเก็บภาษีมาจุนเจือการใช้จ่ายตามขนาดของงบประมาณ  
หากประสงค์จะได้อยู่ในตำแหน่งรัฐบาลต่อไป ก็ต้องพยายามเสนอเก็บภาษีที่จะเสี่ยคะแนน  
เสียงน้อยที่สุด

"ขนาดของงบประมาณจะเล็กไป" ? ข้อเสนอขนาดงบประมาณของฝ่ายรัฐบาลมักจะเล็ก  
กว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้เพราะผู้ออกเสียงเองจะขาดข่าวสารเกี่ยวกับผลประโยชน์ของโครงการ  
ต่าง ๆ ขาดข่าวสารเกี่ยวกับโครงการภาษี รัฐบาลเองก็ไม่ประสงค์จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการ  
จัดเสนอข่าวสารดังกล่าวให้ผู้ออกเสียงได้ศึกษาอย่างถี่ถ้วน ดังนั้น ถ้าโครงการใดแม้จะมี  
ประโยชน์แต่มีลักษณะซับซ้อนเข้าใจได้ยาก รัฐบาลก็จะไม่เสนอ ส่วนที่ลงคะแนนเสียงเมื่อ  
ขาดข้อมูลเช่นนั้น จึงมองโครงการที่จะเกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มหรือพรรคตนมากกว่าพรรคอื่น  
ดังนั้น ขนาดของงบประมาณจึงเล็กกว่าที่ควรจะเป็นจริง เพื่อประโยชน์ในการได้คะแนนเสียง  
สูงสุดของรัฐบาล<sup>13</sup>

#### 4. ทฤษฎีการต่อรองกับขนาดของงบประมาณแผ่นดิน

ทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดที่อิงระบบการเมืองเป็นหลัก โดยเสนอว่าขนาดและประเภทของ  
รายจ่ายรัฐบาลนั้น เป็นผลิตผลของกระบวนการต่อรองของผู้นำทางการเมือง ผู้นำกลุ่มผล  
ประโยชน์และผู้บริหารในภาครัฐบาลหรือในวงราชการ การที่บุคคลกลุ่มต่างๆ พยายามสนอง  
ความต้องการซึ่งกันและกันนี้ นำไปสู่ข้อตกลงกันในที่สุดว่ากิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐบาลจะต้อง  
ทำในช่วงเวลานั้นจำนวนเงินที่จะต้องจ่ายเพื่อกำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดขนาด  
ของงบประมาณนั่นเอง<sup>14</sup>

#### แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ

<sup>13</sup> ไกรยุทธ วีระชาติพันธ์, หลักการงบประมาณแผ่นดิน (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ ไทยวัฒนาพานิช จำกัด,   
พ.ศ. 2528) หน้า 162-167

<sup>14</sup> Ibid., หน้า 171-173



แนวความคิดเก่าสมัย Adam Smith เชื่อว่า ในภาครัฐบาลนั้นมีการใช้จ่ายที่สูญเปล่าสิ้นเปลือง ไร้ประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายของภาคเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลจึงไม่ควร จะใช้จ่ายมาก รัฐบาลไม่ควรจะเก็บภาษีจากประชาชนมาก เพราะจะเป็นการเบียดเบียน การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มผลผลิตให้กับสังคมโดยภาคเอกชน ดังนั้น ขอบเขต ภารกิจของรัฐบาลในทัศนะของ Adam Smith จึงมีอยู่จำกัด โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่แต่เพียง การป้องกันประเทศ รักษาความสงบภายในและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเอกชนไม่ สามารถทำได้

ดังนั้น นโยบายงบประมาณในอดีตจึงนิยมที่จะใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget) คือรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีจำนวนเท่ากัน ( $T = G$ )

ครั้งต่อมาแนวความคิดของเคนส์ (Keynes) เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายว่า รายจ่ายของ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องสมดุลกับรายได้เสมอไป อาจจะน้อยหรือมากกว่ารายได้ก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ สถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เพราะการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้รับการยอมรับว่า เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ด้วย แนวคิดนี้รู้จักกันในนามของ "functional finance"<sup>15</sup>

โดยแนวความคิดนี้เชื่อว่าการทำงานของระบบเศรษฐกิจจะไม่ราบรื่น (ไร้เสถียรภาพ) หากปล่อยให้ดำเนินไปตามยถากรรม ฉะนั้น บทบาทของรัฐบาลในสังคมจึงมีมากขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศกำลังพัฒนารัฐบาลจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเร่งรัดพัฒนา เศรษฐกิจซึ่งทำให้ประเทศต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น และงบประมาณในสังคมที่มีสภาพการณ์ดัง กล่าว จึงเป็นงบประมาณแบบขาดดุล (deficit budget) คือรายได้น้อยกว่ารายจ่าย ( $T < G$ ) และ ในภาวะเงินเฟ้อรัฐบาลอาจใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล (surplus budget) คือรายได้สูงกว่า รายจ่าย ( $T > G$ )

### นโยบายงบประมาณกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม

การกำหนดนโยบายงบประมาณเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่สำคัญยิ่งสำหรับรัฐบาล เพราะผลกระทบจากการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลจะกระทบกระเทือนต่อระบบ เศรษฐกิจส่วนรวมในแง่ต่าง ๆ ในกรณีที่การทำงานของระบบตลาดและกลไกราคาล้มเหลว รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากกว่าในภาวะปกติ วัตถุประสงค์

<sup>15</sup> Abba P. Lerner, op.cit., pp. 320-321

หมายเหตุ T = ภาษีอากร

G<sub>s</sub> = รายจ่ายรัฐบาล



ดังกล่าวในการแทรกแซงนี้จำแนกได้อย่างกว้างๆ สี่ประการดังนี้<sup>16</sup>

1. **เพื่อการจัดสรรการผลิต (Allocation Function)** การที่รัฐบาลเข้าแทรกแซงการทำงานของระบบกลไกตลาดนั้น ก็เพื่อที่จะให้มีการผลิตที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะนำไปสู่สวัสดิการที่สูงสุดสำหรับสังคม เพราะหากกลไกตลาดบกพร่อง การผลิตในสังคมนั้นอาจไม่สนองตอบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้

2. **เพื่อจัดรูปแบบการกระจายรายได้ใหม่ (Redistribution Function)** แม้ว่ากลไกตลาดจะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในด้านกระบวนการจัดสรรการผลิตก็ตาม แต่อาจเป็นไปได้ว่าการกระจายผลผลิตของสังคมมีลักษณะเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคมรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาด เพื่อจะได้ปรับปรุงแบบแผนการกระจายรายได้เสียใหม่ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคมให้สูงขึ้น

3. **เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function)** ความผันผวนทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ระบบกลไกตลาดทำหน้าที่ที่บกพร่อง หรือเนื่องจากภาวะธรรมชาติ เป็นผลให้เกิดความไม่แน่นอนและการเสี่ยงต่อการตัดสินใจในการผลิตและการลงทุนในอันที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม ทำให้การผลิตสินค้าและบริการบางประเภทลดทอนลง นำไปสู่รายได้ที่ตกต่ำในสังคม ทำให้เกิดปัญหาเป็นลูกโซ่ต่อไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อลดปัญหาภาวะเศรษฐกิจของสังคมให้เบาบางลง โดยใช้นโยบายงบประมาณเป็นเครื่องมือ

4. **เพื่อพัฒนาและสร้างความจำเป็นแก่ระบบเศรษฐกิจ (Development and Growth Function)** กลไกตลาดอาจทำหน้าที่ได้ผลในการผลิตสินค้าและบริการสนองความต้องการของสังคมและมีลักษณะการกระจายรายได้ที่สังคมยอมรับได้ รวมทั้งมีเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจก็อาจจะเป็นไปได้ว่า การผลิตสินค้าและบริการของสังคมนั้น พอเพียงต่อการบริโภค ในปัจจุบันเท่านั้น มิได้มีแบบแผนหรือลักษณะที่จะเพิ่มสินค้าและบริการเพื่อบำบัดความต้องการที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่นการไม่ผลิตสินค้าทุนเพิ่มขึ้น เป็นต้น รัฐบาลจึงต้องใช้นโยบายงบประมาณเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีสวัสดิการในระดับสูงในอนาคตด้วย เพื่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศ

<sup>16</sup> ไกรยุทธ ชีรดชาคินันท์ op.cit., หน้า 18-19



## นโยบายงบประมาณ : รูปแบบและปัญหา

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่านโยบายงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งในการบริหารและการควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น นโยบายงบประมาณที่รัฐบาลจะพึงเลือกใช้ได้นั้นประกอบด้วยนโยบายงบประมาณแบบสมดุล นโยบายงบประมาณแบบเกินดุล และนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล การที่เลือกนโยบายใดนั้นย่อมสุดแล้วแต่สภาพเศรษฐกิจ ในขณะที่ทำการพิจารณางบประมาณประจำปี รวมทั้งเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดขึ้น

โดยหลักการกว้าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันก็คือ ถ้าต้องการกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว และมีอุปสงค์รวมเพิ่มขึ้น รัฐบาลก็อาจใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) เพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นสูง หรือเลือกนโยบายงบประมาณสมดุลในกรณีที่ต้องการให้เกิดแรงกระตุ้นต่ำ แต่ถ้าต้องการให้ระบบเศรษฐกิจชะลอหรือหดตัวโดยลดอุปสงค์รวมแล้วรัฐบาลก็จะเลือกนโยบายงบประมาณเกินดุล<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะตัดสินใจเลือกนโยบายงบประมาณแบบใดเป็นเครื่องมือควบคุมภาวะเศรษฐกิจก็ตาม ย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายอื่นๆ ด้วย เช่น นโยบายภาษีอากร นโยบายหนี้สาธารณะและนโยบายการเงิน เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องศึกษาถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายงบประมาณรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ตาม

**ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายงบประมาณกับโครงสร้างระบบภาษีอากร** การพิจารณาในเรื่องนี้ในลักษณะกว้างๆ จะมีทางเลือกเปลี่ยนแปลงนโยบายงบประมาณกับนโยบายภาษีอากรได้สามแนวทางคือ<sup>18</sup>

- จะเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีอากรอย่างไรในขณะที่รักษาระดับรายจ่ายไว้
- จะเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายอย่างไรในขณะที่รักษาโครงสร้างระบบภาษีอากรเหมือนเดิม
- จะเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างภาษีอากรและระดับรายจ่ายพร้อมๆ กันอย่างไร

การดำเนินการตามแนวทางเลือกดังกล่าวข้างต้นนั้น มีวิธีการปฏิบัติในหลักการ ดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบภาษีโดยคงระดับรายจ่าย จะมีข้อพิจารณาในประเด็น

<sup>17</sup>Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, ed., Public Finance in Theory and Practice (New York: McGraw-Hill Book Company, 1984) pp. 383-491.

<sup>18</sup>กรฤทธ ธีรตยาภินันท์, op.cit., หน้า 209-211.



แรกคือ ภาษีที่จะเปลี่ยนแปลงนั้น ควรจะเป็นภาษีที่กระทบกระเทือนระบบเศรษฐกิจทางด้านการบริโภคหรือทางการลงทุน หรือทั้งสองอย่างและเมื่อตัดสินใจได้แล้ว จึงจะมาถึงประเด็นที่สองคือพิจารณาว่า จะเปลี่ยนแปลงภาษีอะไรและอย่างไร หมายถึงจะเปลี่ยนแปลงฐานภาษี หรืออัตราภาษี หรือเปลี่ยนแปลงทั้งสองอย่าง

2. การเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายโดยคงโครงสร้างระบบภาษี สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่าย จะเน้นรายจ่ายที่กระทบด้านการจัดสรรทรัพยากรโดยตรง เน้นรายจ่ายที่กระทบด้านการกระจายรายได้โดยตรง เน้นรายจ่ายประเภทเงินโอน (transfer payment) หรือเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายทั้งสองประเภท

3. การเปลี่ยนแปลงทั้งระดับรายจ่ายและโครงสร้างของระบบภาษี ในทางปฏิบัติอาจเพิ่มภาษีพร้อมๆ กับลดรายจ่ายของรัฐลง หรือลดภาษีและเพิ่มรายจ่ายของรัฐในขณะเดียวกัน ซึ่งทั้งนี้ข้อมแล้วแต่ว่ารัฐบาลจะเลือกใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือ ขาดดุลเป็นสำคัญ

หนี้สาธารณะกับนโยบายงบประมาณ การที่รัฐบาลใช้นโยบาย งบประมาณเกินดุลหรือขาดดุลก็ถือจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายหนี้สาธารณะโดยปริยาย ในกรณีงบประมาณเกินดุล รัฐบาลจะนำส่วนที่เกินดุลไปใช้จ่ายในลักษณะใด เช่น ใช้คืนหนี้สาธารณะชนิดใด จำนวนเท่าไร เป็นต้น หรือในกรณีที่ใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล รัฐบาลก็ต้องตัดสินใจว่า จะได้รายได้จากแหล่งใดมาจุนเจือจำนวนที่รายได้ต่ำกว่ารายจ่าย ซึ่งอาจทำได้หลายวิธีเช่น พิมพ์ธนบัตร หรือกู้จากภาคเอกชน กู้ระยะสั้นหรือระยะยาว เป็นต้น และการตัดสินใจก็จากต่างแหล่งกันก็ยิ่งให้ผลในทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอีกด้วยแม้ว่าปริมาณเงินกู้จะเท่ากันก็ตาม สิ่งเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาล จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

สำหรับนโยบายงบประมาณของประเทศกำลังพัฒนานั้น นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และส่วนที่ขาดดุลก็ได้มาจากการกู้เงิน ปัญหาจึงมีได้อยู่ที่ว่าจะกู้หรือไม่ แต่อยู่ที่ว่าจะกู้ได้มากน้อยแค่ไหน เพราะรายจ่ายสาธารณะสูงขึ้นเสมอแม้จะใช้ทางออกด้วยการนโยบายภาษีอากรก็ตาม การกู้ก็ยังเป็นทางออกที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นที่วิตกกังวลถึงภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจที่จะเป็นปัญหาติดตามมา รวมทั้งการลดลงของอำนาจซื้อของเอกชนอีกด้วย

นโยบายการเงินกับนโยบายงบประมาณ นโยบายการเงินมีส่วนเกี่ยวพันใกล้ชิดกับนโยบายการคลังเพราะการดำเนินนโยบายรายจ่าย รายได้และหนี้สาธารณะมีผลกระทบกระเทือนต่อ



LIART

ระดับกิจกรรมต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจและต่อระดับปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย เช่น อาจจะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจน้อยเกินไป หรือมากเกินไปจากระดับที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะเงินฝืดหรือภาวะเงินเฟ้อได้

ดังนั้น จึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการเงินให้สอดคล้องกับนโยบายการคลัง และประสานกับนโยบายการคลัง เพื่อให้นโยบายงบประมาณบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพราะนโยบายการเงิน มีส่วนกระทบต่อระดับและโครงสร้างการใช้จ่ายภาคเอกชนอย่างสำคัญ<sup>19</sup>

### บทบาทสำคัญของนโยบายงบประมาณ

*บทบาททางด้านเศรษฐกิจของนโยบายงบประมาณ* การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของนโยบายงบประมาณนั้นเริ่มตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1930 โดยยอมรับกันว่าสามารถใช้นโยบายงบประมาณเพื่อการเพิ่มหรือลดระดับเศรษฐกิจได้หรือกล่าวว่างบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างได้ผล เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายงบประมาณแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศได้สำเร็จ ยิ่งกว่านั้น ในปี ค.ศ. 1950 สหรัฐอเมริกายังได้ใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความเจริญทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

จนกระทั่งต้นปี ค.ศ. 1960 จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่างบประมาณ (Budget Policy) เป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการใช้จ่ายและนโยบายภาษีอากรเพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการว่าจ้างงานระดับราคาความเจริญทางเศรษฐกิจและดุลการชำระเงิน<sup>20</sup>

ดังนั้น แนวความคิดเดิมที่ว่ารัฐบาลควรดำเนินนโยบายงบประมาณสมดุลจึงจะสะท้อนถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลนั้นได้เปลี่ยนแปลงไป โดยเชื่อว่านโยบายงบประมาณที่ดีนั้นคือนโยบายที่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา การเปลี่ยนแปลงนโยบายงบประมาณจึงมีลักษณะที่สำคัญสองลักษณะคือ<sup>21</sup>

<sup>19</sup>Ibid., pp. 212-213.

<sup>20</sup>David J. Ott and Attiat F. Ott., ed., Federal Budget Policy (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1969) p. 63

<sup>21</sup>เอนก เขียรถาวร, คู่มือเศรษฐศาสตร์มหภาค 1 (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2527) หน้า 284-285.



1. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ (Automatic Changes) ในกรณีที่รัฐบาลเก็บภาษีซึ่งมีอัตราที่สามารถปรับเข้ากับภาวะเศรษฐกิจได้ เช่น ภาษีเงินได้ที่ใช้อัตราก้าวหน้าเมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำประเทศมีรายได้ประชาชาติลดลง รัฐบาลจะมีงบประมาณขาดดุล เพราะ จำนวนภาษีที่เก็บได้จากเอกชนลดลง เป็นผลให้รัฐบาลมีรายได้ลดลงโดยอัตโนมัติ ขณะเดียวกัน รัฐบาลก็ต้องเพิ่มรายจ่ายเพื่อแก้ไขการว่างงาน การใช้สวัสดิการแก่สังคมเพิ่มขึ้นตามความเป็นฉะนั้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจึงกดดันให้รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) แต่ถ้าในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองประเทศมีรายได้ประชาชาติสูงขึ้น รัฐบาลจะมีนโยบายงบประมาณ เกินดุล (Surplus Budget) สิ่งที่ทำให้งบประมาณรัฐบาลปรับตัวได้ตามภาวะเศรษฐกิจนี้คือ automatic stabilizers

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ (Discretionary Changes) ในกรณีที่เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดอย่างรุนแรง ซึ่งกลไกอัตโนมัติจะทำงานไม่ได้ผลอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายลดหรือเพิ่มรายจ่าย และนโยบายเพิ่มหรือลดรายได้ รวมทั้งนโยบายภาษีอากร ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะกระทำได้โดยต้องพิจารณาถึงสาเหตุที่เกิดภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด ทั้งนี้เพื่อจะได้กำหนดนโยบายงบประมาณให้ถูกต้องกับ สถานการณ์

ปัญหาขนาดการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ การเพิ่มหรือการลดขนาดของงบประมาณ เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะจำนวนที่ควรเปลี่ยนแปลงน่าจะเป็นเท่าใดนั้น เป็นความยุ่งยากไม่น้อยในทางปฏิบัติ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินและการเก็บภาษีของรัฐบาลนั้น มีผล ต่อระดับรายได้ประชาชาติ เช่นเดียวกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเพื่อการลงทุนและการออมของเอกชนกล่าวคือการเพิ่มหรือลดรายจ่ายรัฐบาล ย่อมจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นหรือลดลงด้วย ส่วนจะสูงขึ้นหรือลดลงเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับค่าของตัวทวีคูณ (Multiplier) ดังนี้<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Ibid., pp. 280-281.



$$\begin{aligned} \Delta y &= K \cdot \Delta G \\ \Delta y &= \text{รายได้ประชาชาติที่สูงขึ้นเนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น และกรณีที่รัฐบาลลดรายจ่ายลง รายได้ประชาชาติก็จะลดลงด้วย ส่วนจะเพิ่มหรือลดเพียงใดขึ้นอยู่กับค่าตัวทวีคูณ} \\ K &= \text{ตัวทวีคูณของการใช้จ่ายรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจแบบปิด ซึ่งไม่มีการค้าระหว่างประเทศ} \\ k &= \frac{1}{1-MPC} \\ & \text{(MPC = Marginal Propensity to Consume)} \\ \Delta G &= \text{การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและการลงทุนของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น} \end{aligned}$$

นโยบายงบประมาณกับผลในทางเศรษฐกิจ มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้นโยบายงบประมาณแบบต่างๆ เช่น กรณีที่รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget Policy) ก็คือรายจ่ายกับรายได้ของรัฐบาลเท่ากัน กล่าวกันว่าในลักษณะนี้จะไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับการว่างงาน ระดับรายได้ และระดับราคาแต่อย่างใดซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะถึงแม้รัฐบาลจะจ่ายเงินจำนวนเท่าที่เก็บภาษีมาได้ก็ตาม แต่เมื่อไปสู่มือเอกชนก็จะมีลักษณะกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น<sup>23</sup> โดยการเพิ่มขึ้นจะมากขึ้นเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับค่าของตัวทวีคูณ

ส่วนในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) ก็คือรายจ่ายมากกว่ารายได้ รัฐบาลใช้จ่ายไปในระบบเศรษฐกิจมากกว่ารายได้ที่เก็บได้ เอกชนจะมีรายได้เพิ่มขึ้นและการใช้จ่ายภาคเอกชนก็จะขยายตัว ส่วนจะขยายตัวเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับค่าของตัวทวีคูณ

เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) โดยรัฐบาลมีรายได้เกินกว่ารายจ่าย ฉะนั้นในกรณีนี้รัฐบาลได้ดึงเงินจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลมากกว่าจำนวนที่จ่ายกลับมาสู่มือเอกชน ฉะนั้น ลักษณะเช่นนี้จะทำให้อุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ลดลง รัฐบาลอาจนำรายได้ส่วนที่เกินมาชำระหนี้สาธารณะ ก็จะทำให้กระแสเงินกลับไปสู่มือเอกชนผู้ซื้อพันธบัตรรัฐบาล และเงินนั้นจำนวนหนึ่งก็ถูกใช้จ่ายโดยเอกชนผู้ชำระหนี้สินหนี้จากรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายจ่ายรวมในระบบเศรษฐกิจส่วนจะเพิ่มมากน้อย

<sup>23</sup>Philip E. Taylor, *The Economics of Public Finance* (New York : The McMillan Company 1961) p. 101.



เพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ MPC ของเอกชนกลุ่มที่ได้รับชำระคืนนี้ ซึ่งจะมีค่าต่ำกว่า MPC ของกลุ่มเอกชนผู้เสียภาษี<sup>24</sup>

**การเมืองกับนโยบายงบประมาณ** เหตุผลทางการเมืองจะเป็นเหตุผลที่สำคัญที่สุดของโครงสร้างในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคมหรือปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือปัญหาด้านอื่น ๆ หากแนวทางนั้นไปขัดแย้งหรือก่อให้เกิดปัญหาทางการเมืองการตัดสินใจในเรื่อง นั้น ๆ จะกระทำมิได้<sup>25</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้ การงบประมาณซึ่งต้องผ่านกระบวนการทางการเมืองในหลายขั้นตอนเริ่มตั้งแต่ระดับการจัดเตรียม การจัดทำงบประมาณ การพิจารณาจัดสรรและการอนุมัติงบประมาณ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างใกล้ชิด ความสมเหตุสมผลของการกำหนดนโยบายงบประมาณจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีโครงการสร้างระบบการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง หรือประเทศที่มีรัฐบาลผสมซึ่งมาจากพรรคการเมืองหลายพรรค การกำหนดนโยบายงบประมาณจึงเป็นการยากที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศด้วยเหตุที่นโยบายงบประมาณและแผนงานที่บรรจุในงบประมาณของแต่ละปีงบประมาณเป็นผลจากการต่อรองและการประนีประนอมของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอำนาจทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีในการกำหนดขนาดของงบประมาณก็ยังเป็นหลักการที่เป็นประโยชน์ในกรณีที่ สังคมนั้น ๆ มีความพร้อมที่จะใช้กลไกเหล่านั้นอย่างได้ผล

บางทีปัญหาการกำหนดขนาดของงบประมาณอาจเกิดจากจุดเริ่มต้น คือเมื่อบรรดาหน่วยงานของรัฐทำค่าของงบประมาณขึ้นมานั้นหน่วยงานมีทัศนคติว่าจะต้องใช้ความพยายาม อย่างไรจึงจะได้รับงบประมาณที่ต้องการ ทั้งยังพยายามที่จะเพิ่มจำนวนงบประมาณขึ้นอยู่กับในแง่ของนักบริหารเองก็มองว่าจะต้องได้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้นมิใช่ลดลงจึงจะทำงานได้ แม้ว่าผู้จัดทำค่าของงบประมาณจะตระหนักว่า จำเป็นต้องมีข้อมูล ที่เกี่ยวข้องสนับสนุนค่าของงบประมาณก็ตาม

แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่จัดทำค่าของงบประมาณจะมีการเตรียมเป็นอย่างดีในด้าน การพิจารณาการ วิธีการเสนอดังกล่าว จึงเป็นผลให้ผู้พิจารณางบประมาณในระดับต่าง ๆ

<sup>24</sup>Ibid., pp. 103-105.

<sup>25</sup>Aaron Wildavsky, ed., *The Politics of the Budgetary Process* (Boston : Little, Brown and Company, 1979) PP. 191-193.



ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณ มีความรู้สึกที่ดีต่อหน่วยงานนั้น เช่น เห็นว่าจะเกิดประโยชน์ หรือมองเห็นผลสำเร็จของงานได้อย่างชัดเจน โดยวิธีการเสนอคำขอที่แยบยล จนมีคำกล่าวที่ว่า “การเสนอคำขอของงบประมาณของหน่วยงานนั้น จะไต่งบประมาณตามความมุ่งหวังเพียงใด มิได้ขึ้นอยู่กับว่างานที่เสนอขอมานั้นมีคุณค่าเพียงใด แต่อยู่ที่ว่าผู้เสนอขอเล่นการเมืองเป็นสักแต่ไหน”<sup>26</sup>

คำว่าเล่นการเมืองเป็นหรือเข้าใจการเมืองแก่ไหนนั้นมีผู้อธิบายว่า คือการเข้าใจดูทางการเมืองซึ่งจำเป็นต้องมีองค์ประกอบสำคัญสามประการคือ

1. ต้องรู้จักแสวงหาความเชื่อถือจากหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยการสร้างภาพพจน์ผลงานของหน่วยงานตนให้เป็นที่ประจักษ์ในแง่ดี
2. แสวงหาความสนับสนุนจากองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณในทุกขั้นตอนเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการของบประมาณของหน่วยงาน
3. คว้าโอกาสเมื่อสถานการณ์อำนวย โดยขึ้นอยู่กับช่วงระยะเวลาหรือสภาพการณ์แวดล้อมและใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการของบประมาณของหน่วยงาน

ส่วนเทคนิคของการที่จะได้รับงบประมาณตามคำขอได้มากที่สุดนั้นเป็นสิ่งที่อาจทำได้ โดยมีวิธีการสามวิธีคือ<sup>27</sup> วิธีแรกนั้นต้องพยายามคงไว้ซึ่งงบประมาณสำหรับโครงการเดิมที่เคยทำอยู่แล้วโดยไม่ให้ถูกตัดตอน ส่วนวิธีที่สองนั้น คือพยายามหาทางเพิ่มงบประมาณให้กับโครงการเดิมและวิธีที่สามก็คือริเริ่มเสนอโครงการใหม่ ๆ

จากความยุ่งยากทางการเมืองในกระบวนการงบประมาณนับแต่การเริ่มทำคำของบประมาณนับแต่การเริ่มทำคำของบประมาณจนกระทั่งถึงการอนุมัติงบประมาณการบริหารและควบคุมงบประมาณเป็นเหตุที่ทำให้การกำหนดขนาดของงบประมาณของงบประมาณ การกำหนดกิจกรรมและแผนงาน อาจไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน ยากต่อการบรรลุเป้าหมายในด้านความเจริญก้าวหน้าของประเทศ และไม่อาจรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจ ให้อยู่ในสภาพที่พึงปรารถนา

<sup>26</sup>Ibid.,pp. 64-65

<sup>27</sup>Ibid.,pp. 65



ฉะนั้น การที่จะศึกษาเทคนิควิธีและทฤษฎีใดๆ เข้ามาช่วยให้การจัดงบประมาณของประเทศมีความสมเหตุสมผล และได้ประโยชน์สูงสุดโดยบรรลุเป้าหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา จึงมีความเป็นไปได้ยาก หากเลยหรือไม่ให้ความสนใจต่อการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ โดยการพัฒนานั้นจำเป็นต้องพัฒนาทั้งความรู้ความสามารถและทัศนคติที่มีต่อการงบประมาณในทางที่ถูกต้อง รวมทั้งการปรับปรุงกลไกทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณจึงต้องให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง เพื่อจะได้ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าสืบไป



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- ไกรยทธ ธีรตยาสินันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์  
ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2528
- เสนาะ อุณาภูล. นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ  
ไทย. นครหลวงกรุงเทพ : โรงพิมพ์รามินทร์, 2514
- เอกนถ ธีรธาวร. คู่มือเศรษฐศาสตร์มหภาค 1. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยราม-  
คำแหง 2523

### ภาษาอังกฤษ

- Adem, Henry Certer. *The Sciences of Finance*. New York : Henry Holt and Company, 1898
- Agency for International Development. *Modernizing Government Budget Administration*.  
Chicago : Public Administration Service 1962.
- Lerner. Abba P. *The Economic of Control*. New York : The Mc Millan Company, 1984
- Musgrave. Richard A., Musgrave. Peggy B. ed., *Public Finance in Theory and Practice*.  
New York : McGraw-Hill Book, Company 1984
- Ott. David J. and Ott. Attiat F. ed., *Federal Budget Policy*. Washington D.C. : The Brookings  
Institution, 1969.
- Phieps. E.S. ed., *Private Wants and Public Needs*. New York : Norton and Company, 1965.
- Premchand. A. *Government Budgeting and Expenditure Control Theory and Practice*.  
Washington D.C. : International Monetary Fund, 1983.
- Sherwood. Frank P. *The Management Approach to Budgeting*. Bruxelles : International Institute  
of Administrative Sciences, 1954
- Shick. Allen. "The Road to PPB : The Stage of Budget Reform" in Freemont J. Lyden, Ernest G.  
Miller. ed. *Public Budgeting : Program Planning and Evaluation*. Chicago ; Rand  
McNally College Publishing Company, 1978.



LIART

Shick. Allen. "The Road to PPB : The Stage of Budget Reform" as reprinted in R.T. Colembiewski. ed.  
**Public Budgeting and Finance.** Itasca : Peacock Publisher, 1968.

Taylor. Philip E. **The Economics of Public Finance.** New York : The McMillan Company, 1961.

Wildavsky. Aaron. ed., **The Politics of the Budgetary Process.** Boston : Brown and Company, 1979.



# การใช้นโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ

โดย พิสิฐ ลี้อาธรรม\*

ในการเลือกตั้งทั่วไปของไทยในปี 2529 นี้ ได้มีพรรคการเมืองต่าง ๆ เสนอแนะให้ใช้นโยบายเศรษฐกิจด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายการคลังในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ในวงการรัฐบาลและภาคเอกชนยังได้มีการเสนอแนะให้รัฐบาลใช้มาตรการรายได้ รายจ่าย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่กำลังมีปัญหาอำนาจซื้อตกต่ำในขณะนี้ โดยได้ยกทฤษฎีเศรษฐศาสตร์มาสนับสนุนแนวคิดของตน ถึงแม้ความคิดต่าง ๆ เหล่านี้จะมีวัตถุประสงค์ที่แสดงความปรารถนาดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ แต่ก็ยังมีข้อพึงพิจารณาหลายประการ ซึ่งจะต้องกระทำอย่างรอบคอบ และระมัดระวังยิ่ง หากมีความผิดพลาดย่อมก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะชี้ถึงทฤษฎีและทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในการบริหารเศรษฐกิจ โดยแบ่งเป็น 4 ตอน ตอนแรก จะเป็นการอธิบายความหมาย และความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังกับนโยบายการเงิน ตอนที่ 2 จะอธิบายพื้นฐานทางทฤษฎีของการใช้นโยบายการคลังกับปัญหาเศรษฐกิจ ตอนที่ 3 จะอธิบายการมองนโยบายการคลังทั้งในฐานะเป็นเครื่องมือและเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ ส่วนตอนสุดท้ายจะแสดงทรรศนะของผู้เขียนเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในประเทศไทย

## 1. ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังกับนโยบายการเงิน

นโยบายการคลัง หมายถึง การที่รัฐบาลใช้รายได้และรายจ่ายในการบริหารเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศเพื่อให้ผลตามเป้าหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยที่การจัดเก็บรายได้รัฐบาลที่มาจากภาษีอากรจะมีผลต่อการกระจายรายได้ ระดับการบริโภคและการผลิตสินค้าแต่ละประเภท การใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลจะมีผลต่อการผลิตและการจ้างงาน นอกเหนือจากการพัฒนาชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน ส่วนผลต่างระหว่างรายได้และรายจ่ายหรือดุลการคลังจะมีผลต่อเสถียรภาพหรือความสมดุลทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะฐานะดุลบัญชีเดินสะพัดของประเทศ รวมทั้งปัญหาการแบ่งทรัพยากรการเงินระหว่างรัฐบาลและเอกชน เป็นต้น เท่าที่ผ่านมานโยบายการคลังเป็นที่เข้าใจว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญยิ่งอันหนึ่ง ในทางเศรษฐศาสตร์สำหรับเป้าหมายทางเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

\*ธนาคารแห่งประเทศไทย



สำหรับการก่อหนี้สาธารณะในทางเศรษฐศาสตร์มักถือว่าเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงิน โดยเฉพาะในส่วนของแหล่งเงิน เงินไขและจังหวัดการก่อหนี้ เพราะรัฐบาลมักจะเป็นลูกหนี้รายใหญ่ มีการก่อหนี้ครั้งละมาก ๆ เมื่อเทียบกับเอกชนแต่ละราย จึงมีผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยและสภาพคล่องของตลาดเงินและทุนค่อนข้างมาก ซึ่งจะส่งผลทำให้ประชาชนเปลี่ยนแปลงปริมาณเงินที่ถือไว้ จึงเป็นเรื่องของนโยบายการเงิน

ในทางปฏิบัติของประเทศกำลังพัฒนา นโยบายการคลังและนโยบายการเงิน มักจะเป็นเรื่องที่แยกกันไม่ออก เพราะการมีรายจ่ายเกินดุลหรือขาดดุลของรัฐบาลนั้น มักจะทำให้มีการก่อหนี้จากสถาบันการเงิน ซึ่งมีผลทำให้มีการเพิ่มปริมาณเงิน จึงเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงิน การดำเนินนโยบายการคลังในประเทศกำลังพัฒนาจึงต้องควบคู่ไปกับการติดตามผลทางด้านการเงินหรือดำเนินนโยบายการเงินควบคู่ไปด้วย ส่วนในประเทศพัฒนาแล้วนั้น มักจะมีข้อห้ามตามกฎหมายหรือรัฐบาลจะไม่พยายามกู้เงินจากสถาบันการเงิน โดยเฉพาะธนาคารกลาง การแยกระหว่างนโยบายการคลังและนโยบายการเงินจึงค่อนข้างชัดเจนกว่าเพราะหากรัฐบาลมีการขาดดุลจากการใช้จ่าย ก็ต้องพยายามกู้เงินจากประชาชน เป็นผลให้มีการดึงเงินกลับทันทีหรือไม่กระทบต่อปริมาณเงิน อย่างไรก็ตาม การใช้จ่ายของรัฐบาลอาจจะมาจากการใช้เงินคลัง หรืออาจจะใช้เงินกู้ที่กู้ในระยะเวลาที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีผลกระทบต่อภาวะการเงินได้ การดำเนินนโยบายการคลังไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาแล้วจึงมักจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้นโยบายการเงิน

ในตำราเศรษฐศาสตร์โดยทั่วไปมักจะมีการมองนโยบายการเงินและนโยบายการคลังว่าเป็นสิ่งที่แยกออกจากกันเหมือนกับการตกลงต่อสู้กันในภาพยนตร์ว่าจะใช้มีดหรือใช้ปืน โดยเฉพาะในการวิเคราะห์ผลในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เช่น ในการวิเคราะห์ IS-LM Curve อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ของนโยบายการคลังและนโยบายการเงินข้างต้น จึงพึงระมัดระวังว่าการเคลื่อนของเส้น IS อาจจะทำให้เส้น  $2m$  เคลื่อนไปด้วย มิฉะนั้น ก็ต้องเกิด "crowding out" การลงทุนภาคเอกชนทำให้ผลต่อเศรษฐกิจผิดแผกไปได้

การใช้นโยบายการคลังของประเทศต่าง ๆ แม้จะยึดงบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญ แต่ในระยะที่ผ่านมารัฐบาลประเทศต่าง ๆ มักจะมีการใช้จ่ายโดยผ่านกองทุนต่าง ๆ นอกงบประมาณ หรือแม้แต่การใช้จ่ายลงทุนของรัฐวิสาหกิจซึ่งมีผลเช่นเดียวกับการมีรายได้ และใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดิน การใช้นโยบายการคลัง โดยคำนึงถึงเฉพาะการใช้จ่ายตามงบประมาณแผ่นดินจึงอาจจะไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ หรืออีกนัยหนึ่ง นโยบายการคลังสำหรับเงินงบประมาณแผ่นดินและเงินนอกงบประมาณต่าง ๆ อาจจะขัดแย้งกันไม่เป็นไปในทิศทางที่กำหนดไว้ (1)

1/What is prudence in the conduct of every private family can scarcely be folly in that of a great kingdom : Adam Smith.



## 2. แนวคิดทางทฤษฎีเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลัง

ในระยะ 50 ปีที่ผ่านมา วิชาเศรษฐศาสตร์ได้มีวิวัฒนาการเกี่ยวกับแนวคิดของการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจค่อนข้างมาก ซึ่งสามารถสรุปได้ตามลำดับเวลาดังนี้

**2.1 แนวคิดของ Classics** นักเศรษฐศาสตร์รุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ไม่มีแนวคิดที่ชัดเจนเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ การดูแลเรื่องรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลยังให้ยึดหลักสมดุลเช่นเดียวกับการใช้จ่ายจากรายได้ของประชาชนการมีรายจ่ายเกินรายได้ถือเป็นเรื่องผิดพลาดและเสียหาย เว้นเสียแต่ในกรณีสงครามที่รัฐบาลจึงพึงกู้ได้้นโยบายการคลังจึงเป็นเรื่องของการบริหารเงินคงคลังไม่ให้ขาดมือหรือเป็นปัญหาของนักบัญชีที่ต้องควบคุมความสมดุลระหว่างรายได้และรายจ่าย

ตามแนวคิดของ Classics นี้ รัฐบาลอยู่ในฐานะเดียวกับธุรกิจและประชาชนที่มีอุปสงค์และอุปทานต่อสินค้าในตลาด ซึ่งราคาจะเป็นตัวกำหนด และเมื่อมีการแข่งขันอย่างเสรี มีข้อมูลและข่าวสารครบถ้วน เศรษฐกิจก็จะเจริญเติบโตได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดรัฐบาลไม่ควรเข้าไปแทรกแซงเศรษฐกิจซึ่งจะทำให้กลไกราคาทำงานไม่เต็มที่

แนวคิดของ Classics นี้ เริ่มเสื่อมถอยไปเมื่อไม่สามารถอธิบายปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่มีการว่างงานขนานใหญ่ ซึ่งเริ่มในระยะปลายทศวรรษที่ 1920 และเป็นปรากฏการณ์ที่ขัดแย้งกับทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สมัยนั้นที่ว่า กลไกตลาดจะดูแลให้มีการแก้ไขปัญหาโดยเฉพาะปัญหาคนว่างงานไปในที่สุด

**2.2 แนวคิดของ Keynes** แนวคิดนี้เริ่มจากปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำที่นักเศรษฐศาสตร์ Classics สมัยนั้นพยายามหาวิธีการแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยเสนอให้ใช้นโยบายการเงินด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อกระตุ้นการลงทุน ซึ่งก็ปรากฏว่าไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ มีผู้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาด้วยการใช้นโยบายการคลังอย่างขาดดุล เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้เกิดการจ้างงาน แต่ก็ถูกแย้งว่าจะเป็นเพียงการแย่งทรัพยากรจากเอกชนมาสู่ภาครัฐบาล ซึ่งไม่มีผลในการขยายการผลิตและการจ้างงาน John Maynard Keynes เป็นผู้เสนอแนวคิด ที่เรียกในภายหลังว่า Keynesian หรือ Macro-economics ว่า ปัญหาหลักของเศรษฐกิจตกต่ำคืออุปสงค์หรือการใช้จ่ายตกต่ำ การออมไม่ได้ชักนำให้เกิดการลงทุนเสมอไป และการออมของประชาชนยังทำให้การใช้จ่ายในระบบเศรษฐกิจขาดหายไป กลไกราคาจะไม่สามารถชักนำให้เศรษฐกิจกลับเข้าสู่ภาวะสมดุล ฉะนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องแทรกแซงโดยเป็นผู้ให้แรงกระตุ้นด้วยการขยายรายจ่าย



ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะต้องแย่งทรัพยากรจากเอกชนด้วยการกู้ยืมมาจากการออกของประชาชน แต่การใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลในการขยายการผลิตและการจ้างงานมากกว่า

แนวคิดของ Keynes นอกจากจะเป็นหลักการใหม่ที่เชื่อมั่นในความสามารถของรัฐบาลในการแทรกแซงเศรษฐกิจแล้ว ยังเป็นการเปิดศักราชใหม่ให้แก่การใช้นโยบายการคลัง หรือรายได้รายจ่ายเป็นเครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจส่วนรวม การบริหารรายได้รายจ่ายของรัฐบาลจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความสมดุลของเงินคลัง แต่ให้คำนึงถึงความสมดุลหรือระดับของการผลิตและการใช้จ่ายทั้งประเทศ

แนวคิดของ Keynes ซึ่งมีรายละเอียดในตำราเศรษฐศาสตร์มหภาคทั่วไปได้รับการยอมรับว่าไม่เฉพาะแต่นักเศรษฐศาสตร์หลังสงครามเท่านั้น แต่ผู้บริหารประเทศก็ยังยอมรับแนวคิดนี้กันทั่วไป เพราะสนับสนุนให้ใช้จ่ายเงินเกินรายได้ได้ในบางภาวะเศรษฐกิจโดยไม่เสียหาย ระยะ 25 ปี นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 อาจจะนับได้ว่าเป็นยุคทองของแนวคิดแบบ Keynes มีการนำแนวคิดของ Keynes ไปใช้ในการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี แนวคิดแบบ Keynes เริ่มมีข้อโต้แย้งมากขึ้นตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970 เป็นต้นมา เมื่อปรากฏว่าการอาศัยแนวคิดดังกล่าวทำให้ทั้งประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนาต้องประสบปัญหาเงินเฟ้อ และรัฐบาลแต่ละประเทศมีการขาดดุลมากขึ้นโดยตลอด และทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกที เนื่องจากการดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลนั้นได้รับการยอมรับทางการเมืองมากขึ้น เพราะมีการเพิ่มรายจ่ายให้ข้าราชการต่าง ๆ และลดภาษีอากรให้แก่ประชาชนในขณะที่การดำเนินนโยบายการคลังเกินดุลนั้น กระทำได้ยากหรือเป็นไปได้ เพราะต้องมีการตัดทอนรายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ และหรือขึ้นภาษีอากรเมื่อปลายทศวรรษที่ 1970 จึงปรากฏว่าเกือบทุกประเทศต่างประสบกับปัญหาความไม่สมดุลทางเศรษฐกิจ รัฐบาลขาดดุลทำให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือการขาดดุลกับต่างประเทศ ความเชื่อถือต่อแนวคิดเกี่ยวกับ Keynesian จึงเปลี่ยนไป ประเทศอุตสาหกรรมสุดท้ายที่ยังดำเนินนโยบายการคลังแบบ Keynesian ได้แก่ ฝรั่งเศส และในเอเชียก็มีเพียงมาเลเซียที่ประการใช้แนวคิดนี้ ซึ่งในปี 1982 ก็ปรับเปลี่ยนนโยบายเป็นทางตรงข้ามเพราะสร้างปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้ง 2 อย่างมาก

**2.3 แนวคิดของ Monetarist** ตามแนวคิดนี้ นำโดย Milton Friedman มีความเห็นว่าเศรษฐกิจขึ้นอยู่กับปริมาณเงิน หรืออีกนัยหนึ่งนโยบายการเงินมีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจมากที่สุด นโยบายการคลัง หรือการขาดดุลรัฐบาลจะมีผลต่อเศรษฐกิจก็ต่อเมื่อทำให้ปริมาณเงินขยายตัว โดยเฉพาะผลทางด้านเงินเฟ้อ



แนวคิดของ Monetarist, หวนกลับไปยังกับกลไกของราคาของ Classics และ  
 แข็งในความสามารถของรัฐบาลของรัฐบาลในการใช้นโยบายการคลังเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจ  
 แนวคิดนี้จึงขัดแย้งกับแนวคิดของ Keynes เกี่ยวกับการใช้รายจ่ายรัฐบาลเป็นเครื่องมือในการ  
 แก้ไขปัญหาของประเทศ

ในระยะสิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศอุตสาหกรรมได้ให้ความเชื่อถือแก่แนวคิดนี้  
 มากขึ้น และเมื่อรัฐบาลมีการขาดดุลมากขึ้นโดยไม่ได้คาดไว้ ธนาคารกลางก็จะพยายามบีบรัด  
 ภาคเอกชนเพื่อให้การขยายตัวของปริมาณเงินอยู่ในระดับที่เหมาะสม จนกระทั่งสามารถแก้ไข  
 ปัญหาเงินเฟ้อได้ในระยะต้นทศวรรษที่ 1980 แต่ผลที่ตามมาก็คือ ปัญหาคนว่างงานขนาดใหญ่  
 และภาวะเศรษฐกิจขยายตัวในอัตราต่ำโดยทั่วไป และกลับทำให้การขาดดุลการคลังเพิ่มมากขึ้น  
 ในหลายประเทศ

อย่างไรก็ดี ข้อสมมุติฐานที่สำคัญของแนวคิดนี้ที่ว่าอัตราดอกเบี้ยจริงและอัตราการ  
 เปลี่ยนมือของเงิน (velocity of money) ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก กลับไม่สอดคล้องกับภาวะการณ์  
 ที่เกิดขึ้น ในระยะต้นทศวรรษที่ 1980 [2] ที่ปรากฏว่ามีอัตราดอกเบี้ยจริงสูงกว่าในอดีต และ  
 อัตราการเปลี่ยนมือของเงินกลับไม่ใช่ตัวคงที่

2.4 แนวคิดแบบ Supply Side จากปัญหาเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา ในทศวรรษที่  
 1970 จึงได้เกิดแนวคิด Supply Side ขึ้นมา ซึ่งสนับสนุนโดยรัฐบาล Reagan ในระยะ แรก  
 แนวคิดนี้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการลดอัตราภาษี เพื่อกระตุ้นการผลิต ทั้งนี้  
 เนื่องจากเอกชนต้องแบกภาระภาษีสูงมากจนไม่มีแรงจูงใจในการผลิต การลดอัตราภาษีจะทำให้  
 เศรษฐกิจขยายตัวและทำให้รัฐบาลกลับมีรายได้ภาษีอากรสูงขึ้น แนวคิดนี้อิงกับแนวคิดของ  
 Classics และตรงข้ามกับ Keynesian ที่ให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มที่ และเน้นว่ารัฐบาลไม่  
 ควรเข้าไปแทรกแซงในตลาดของรัฐบาล อย่างไรก็ดี แนวคิดนี้ไม่ได้มีการยอมรับในวงการ  
 เศรษฐศาสตร์เท่าใดนัก แม้จะเชื่อกันว่าการลดอัตราภาษีจะมีส่วนช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจ คล้าย  
 การขยายรายจ่ายของ Keynes แต่เศรษฐกิจโดยทั่วไปไม่น่าจะฟื้นตัวจนกลับทำให้รัฐบาลมีราย  
 ได้รวมมากขึ้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว เช่นที่ Supply Sider อ้างถึง Laffer curve effect  
 รวมทั้ง fiscal drag ที่ว่า การขยายตัวของรายได้รัฐบาลจะมีอัตราสูงกว่าการขยายตัวของ  
 เศรษฐกิจในระยะที่เศรษฐกิจฟื้นตัว

โดยแท้จริงแล้ว Supply Sider มีแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายการเงินคล้ายกับ Monetarist  
 เพียงแต่ไม่เชื่อว่าผลของการใช้นโยบายการเงินแบบรัดตัวจะทำให้เกิดเศรษฐกิจตกต่ำ เพราะ  
 เชื่อว่าเศรษฐกิจจะฟื้นตัวโดยเร็วด้วยกลไกของราคา อย่างไรก็ดี ผลจากการดำเนินนโยบาย  
 Supply Side ในอเมริกา ปรากฏว่าเศรษฐกิจไม่ได้มีการปรับตัวในเวลาอันรวดเร็ว และยังคง



ต้องอยู่ในภาวะตกต่ำในระยะต้นทศวรรษที่ 1980 นานกว่าผู้เสนอแนวคิด Supply Side คาดไว้มาก แม้เศรษฐกิจอเมริกาจะฟื้นตัวอย่างมากในปี 1983/84 แต่ก็เพียงระยะสั้นและกลับชะลอตัวลงอีกโดยมีอัตราการว่างงานอยู่ในระดับสูง

**2.5 แนวคิดแบบ Rational Expectation** แนวคิดนี้เป็นแนวคิดใหม่คู่ขนานกับ Supply Side ที่ตอบโต้แนวคิดแบบ Keynes โดยยอมรับความจำกัดของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ และเน้นให้รัฐบาลลดเว้นการแทรกแซง แต่ให้เศรษฐกิจฟื้นตัวขึ้นเองแนวคิดนี้ปฏิเสธการมองปัญหาเศรษฐกิจในระดับ Macro เพราะทุกอย่างเกิดในระดับ Micro จึงมีผู้เรียกแนวคิดนี้ว่าเป็น การฟื้นตัวของแนวคิด Classics

แนวคิดนี้คล้าย Monetarist และ Supply Sider ที่เชื่อในกลไกตลาดแต่ปฏิเสธว่า เงินเฟ้อเกิดเพราะการขยายตัวของปริมาณเงินและปฏิเสธความสามารถในการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมการผลิตและบริโภค Rational Expectation เชื่อกล้ายกับ Supply Sider ว่า รัฐบาล ไม่อาจแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ด้วยการแทรกแซงตลาด แต่ก็แย้ง Supply Sider ว่า รัฐบาลก็ ไม่ใช่ผู้สร้างความเสียหายแก่กลไกตลาด เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจด้วยการลดเว้น การแทรกแซงตลาดของรัฐบาล จึงไม่ใช่ทางแก้ปัญหา

Rational Expectationist เชื่อว่าตัวปัญหา ที่แท้จริงคือ Random Shock ภาวะเศรษฐกิจ จะถูกกระทบโดยความผิดพลาดที่อยู่เหนือการควบคุมหรือมาจาก ปัจจัยภายนอก ตัวอย่าง เช่น การขาดหรือความผิดพลาดของข้อมูลเกี่ยวกับราคาน้ำมัน อัตราแลกเปลี่ยน ฯลฯ และเมื่อปัจจัยภายนอกเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และความสามารถในการได้ข้อมูลของมนุษย์มีจำกัด จึง เป็นไปไม่ได้ที่รัฐบาลจะแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ดังนั้น แม้ตลาดเสรีจะมีกลไกราคาที่ทำ งานอย่างสมบูรณ์ เศรษฐกิจก็ยังคงต้องประสบกับปัญหาตลอดเวลา

แนวคิดของ Rational Expectation จึงตรงข้ามกับ Supply Side ที่ไม่ได้ให้ความหวัง แก่รัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ในขณะที่ Supply Side เชื่อว่าหากลดความสำคัญของรัฐ บาลลงจะทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น หรืออีกนัยหนึ่ง Rational Expectation เชื่อในวัฏจักรของธรรมชาติ แนวคิดแบบนี้จึงมีโอกาพัฒนาได้น้อยมากเพราะมีคำตอบอยู่แล้วว่าการพยายามแก้ไขปัญหา เศรษฐกิจด้วยวิธีใด ๆ จะไม่ประสบผลสำเร็จ

การที่ Rational Expectationist ปฏิเสธการมองปัญหาระดับ Macro ทำให้ไม่จำเป็นต้องตอบหรือแก้ปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ใดๆ ก็ดี หากจะเทียบว่าการ มองปัญหา micro economcs คือ การมองต้นไม้แต่ละต้นหรือแต่ละกลุ่มในเขาใหญ่ การมองปัญหา macro eco-



nomics ก็คือ การอธิบายป่าเขาใหญ่ซึ่งจะต้องแตกต่างจากป่าคำ ในเยอรมัน หรือป่า Oasis ในทะเลทราย การมองปัญหาทั้ง 2 ระดับ จึงเป็นการมองสิ่งเดียวกัน และไม่น่าจะต้องขัดแย้งกัน มิฉะนั้น จะต้องมีความผิดพลาดของการมองปัญหา

นอกจากแนวคิดทั้ง 5 ที่ได้สรุปมานี้ ยังมีแนวคิดอื่น ๆ แยกสาขาไปอีกโดยเฉพาะเกี่ยวกับความสามารถของรัฐหรือการใช้นโยบายการคลังของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจตัวอย่างเช่น แนวคิดของกลุ่มประเทศสังคมนิยมที่เชื่อในการวางแผน (central planning) โดยรัฐบาลว่าจะแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ได้ โดยการวางแผนของรัฐแทนการอิงกับกลไกตลาดในการกำหนดราคาและปริมาณการผลิต ซึ่งแต่ละแนวคิดเหล่านี้ ยังคงเป็นที่ถกเถียงไม่แต่เฉพาะ ในวงการเศรษฐศาสตร์ แต่ยังมีผลสำคัญในทางการเมืองของประเทศด้วย ตัวอย่างเช่น แนวคิดแบบ Keynes ยังคงได้รับความสนับสนุนจากกลุ่มแรงงานหลายประเทศในยุโรปที่เน้น ให้รัฐบาล พยายามแก้ไขปัญหาคนว่างงาน

ยังมีความเห็นขององค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ที่สำคัญที่สุดในขณะนี้ คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศซึ่งให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาทางการเงินระหว่างประเทศความคิดเห็นของกองทุนมักจะเน้นให้ใช้นโยบายการคลังแก้ไขปัญหาดุลการกำ ดุลการชำระเงินของประเทศ ทั้งนี้โดยพยายามให้จำกัดบทบาทของรัฐในการแทรกแซงเศรษฐกิจและให้กลไกราคาทำงานอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจำกัดการขาดดุลของรัฐบาล

แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับนโยบายการคลังข้างต้นต่างก็มีจุดเด่นและข้อบกพร่อง และคงจะเป็นการยากที่จะชี้ชัดว่าแนวคิดใดมีความถูกต้องกว่ากัน หรือใช้แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้ดีกว่ากัน ทั้งนี้ เนื่องจากแนวคิดเหล่านี้มาจากทัศนคติต่อสังคมและการเมืองของผู้เริ่มหรือสนับสนุนแนวคิดนั้น ๆ เป็นพื้นฐาน ตัวอย่างเช่น นักสังคมนิยมมักจะสนับสนุนการแทรกแซงของรัฐ ในขณะที่นักเสรีนิยมจะเชื่อในกลไกตลาดอย่างสมบูรณ์ ส่วนนักอนุรักษนิยมมักจะขึ้นหัดกับ Monetarist หรือ Supply Sider

นอกจากนี้ แนวคิดต่าง ๆ ข้างต้นยังเกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมและปัญหาที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น แนวคิด Classics เป็นการเน้นแนวคิดของเศรษฐศาสตร์ที่มุ่งการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ในยุคที่การปฏิวัติอุตสาหกรรมเริ่มก่อตัว ในขณะที่แนวคิดแบบ Keynes เป็นคำตอบแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำต่อเนื่องกว่า 10 ปี มีคนว่างงานจำนวนมากในระยะก่อนสงคราม แนวคิดแบบ Monetarist เป็นการนำแนวคิดของ Classics มาปรับปรุงใหม่เพื่อตอบปัญหาเงินเฟ้อและเศรษฐกิจตกต่ำ (Stagflation) หลังวิกฤตการณ์น้ำมัน และแนวคิดแบบ Rational Ex-



LI RT

pectation นั้น มาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในทศวรรษที่ 1970 ที่ประสบมรสุมทางเศรษฐกิจอย่างยากแก่การคาดคะเนล่วงหน้า

### 8. การใช้นโยบายการคลังกับการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลนั้น มีการมองนโยบายการคลังเป็น 2 ฐานะ คือ ในฐานะที่เป็นเครื่องมือของเป้าหมายทางเศรษฐกิจและในฐานะที่เป็นปัญหาสำคัญของเศรษฐกิจซึ่งเป็นเป้าหมายในตัวเองที่จะต้องมีการแก้ไขในตอนที่ 8 นี้ จะวิเคราะห์การมอบนโยบายการคลังทั้ง 2 ฐานะ ดังนี้

#### 8.1 การใช้นโยบายการคลังในฐานะเป็นเครื่องมือของเป้าหมายทางเศรษฐกิจ

นโยบายการคลังมักจะได้รับการอ้างอิงว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารเศรษฐกิจทั้งในทาง macro-economics และ micro-economics ในทาง macro-economics นั้น นโยบายการคลังจะเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจ โดยช่วยรักษาระดับของอุปสงค์รวมให้สอดคล้องกับอุปทานรวม โดยให้อุปสงค์ภาครัฐบาลมีมากน้อยสอดคล้องกับความสัมพันธ์ของอุปสงค์ภาคเอกชน หรือที่เรียกกันว่า Counter Cyclical ในทาง micro-economics นโยบายการคลังจะเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการจัดสรรทรัพยากรแก่ภาคเศรษฐกิจสำคัญ ด้วยการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน หรือสนับสนุนการลงทุนของเอกชนโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร หรือให้เงินอุดหนุน นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญในการกระจายรายได้ด้วยการเก็บภาษีอากรในอัตราก้าวหน้า และให้เงินอุดหนุนหรือ บริการสนับสนุนบุคคลบางกลุ่ม

เนื่องจากนโยบายการคลังถูกใช้เป็นเครื่องมือบริหารเศรษฐกิจทั้งในระดับ micro และ macro ข้างต้น ผลทางเศรษฐกิจจึงอาจจะขัดแย้งกัน ตัวอย่างเช่น การรัฐบาลมุ่งเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการจ้างงาน มีการขยายการใช้จ่ายลงทุน และสร้างงาน จะทำให้เกิดมีการใช้จ่ายรวมมากกว่าการผลิตจริง ซึ่งจะทำให้เศรษฐกิจไม่มีเสถียรภาพเกิดปัญหาเงินเฟ้อหรือปัญหาดุลการคลัง ดุลการชำระเงิน เป็นต้น

การใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการบริหารเศรษฐกิจจึงต้องพิจารณาถึงผลทางเศรษฐกิจทั้ง 2 ฐานะ หรือให้มีความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางการรักษาเสถียรภาพการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้

ในระยะหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 เป็นต้นมา รัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมาก



LIERT

มักจะเน้นการพัฒนาประเทศโดยยึดเป้าหมายความเจริญเติบโตด้วยการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ที่ให้ผลตอบแทนสูง อย่างไรก็ตาม การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวทางนี้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของคนส่วนใหญ่ได้ ในระยะต้นทศวรรษที่ 1970 มีการยอมรับด้วยว่าการพัฒนาควรมุ่งเป้าหมายการกระจายรายได้ด้วย 3 ต่อมาเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจก็ได้รับการเน้นหนักมากขึ้น เมื่อประเทศต่าง ๆ ประสบปัญหาดุลการชำระเงินและใช้จ่ายเกินตัวจนไม่สามารถชำระหนี้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศที่เม็กซิโกเมื่อกลางปี 1982 เป็นต้นมา

ถึงแม้ว่า เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพจะได้รับการเน้นหนักมากขึ้น จนถึงขนาดว่าประเทศจะต้องยอมลดเป้าหมายความเจริญเติบโตลงบ้าง แต่ในระยะยาวแล้วเป้าหมายทั้ง 2 น่าจะไม่ขัดแย้งกันเพราะการที่ประเทศสามารถรักษาเสถียรภาพไว้ได้ ย่อมเป็นแรงจูงใจสำคัญที่จะให้มีการลงทุนของธุรกิจเอกชน ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการจ้างที่แท้จริง การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการขยายรายจ่ายรัฐบาล แม้จะมีผลในระยะสั้นแต่รัฐบาลมักจะทำได้ไม่ตลอด และรักษาไว้ได้ไม่นาน เพราะจะต้องก่อหนี้รัฐบาลทั้งในและนอกประเทศไว้เป็นจำนวนมาก หากเศรษฐกิจไม่ฟื้นตัวภายในเวลาที่กำหนด รัฐบาลหรือประเทศนั้น ๆ ก็ประสบวิกฤตการณ์หนี้ทำให้มีภาระหนี้มาก เบียดบังงบประมาณรายจ่ายอื่น ๆ และการมีการขาดดุลการคลังมากยิ่งขึ้นทำให้มีปัญหาดุลการชำระเงิน ซึ่งจะทำให้ต้องมีการชะลอการนำเข้าหรือลดรายจ่ายรัฐบาลอย่างขนานใหญ่เพื่อสงวนเงินไว้ชำระหนี้ ทำให้เศรษฐกิจต้องกลับทรุดโทรม มีรายได้ประชาชนลดถอยลง ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นกับหลายประเทศแล้ว

ในทางตรงกันข้าม หากนโยบายการคลังได้มีการใช้เป็นเครื่องมืออย่างระมัดระวังตามเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ โดยมีการจำกัดการขยายรายจ่ายรัฐบาลและมีการใช้สินเชื่อภายในประเทศอยู่ในระดับที่เหมาะสมแล้วก็จะเป็นการส่งเสริมเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวด้วย ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลดังนี้

ก. เมื่อรัฐบาลมีการขาดดุลต่ำ จะทำให้ธนาคารกลางสามารถใช้นโยบายการเงินในการส่งเสริมการขยายตัวของสินเชื่อเอกชนได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งสามารถสนับสนุนการใช้เงินตราต่างประเทศเพื่อนำเข้าวัตถุดิบและสินค้าทุนที่ธุรกิจเอกชน จำเป็นต้องพึ่งพาได้อย่างไม่ติดขัดหรือซ้ำเติมปัญหาเสถียรภาพเศรษฐกิจ

ข. การที่รัฐบาลมีการขาดดุลต่ำ จึงไม่ต้องพึ่งพาสินเชื่อจากตลาดเงินทุนมากนัก ไม่ทำให้อัตราดอกเบี้ยในตลาดสูงย่ำแย่ทำให้การฟื้นตัวของธุรกิจเอกชนเป็นไปได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้สำหรับประเทศที่มีการพึ่งพาเงินกู้จากระบบธนาคารพาณิชย์เพื่อชดเชยการขาดดุล การขาดดุลต่ำย่อมทำให้ธนาคารพาณิชย์ไม่ต้องถูกบังคับให้กู้แก่รัฐบาล ทำให้มีต้นทุนการให้กู้ยืมแก่ธุรกิจ



LIART

เอกชนต่ำ

ค. เมื่อเศรษฐกิจโลกฟื้นตัว เอกชนจะสามารถขยายตัวใช้ประโยชน์จากตลาดโลกได้ อย่างเต็มที่เพราะหากเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดีไม่มีปัญหาเงินเฟ้อ สินค้าส่งออกก็จะมีต้นทุนต่ำ ก็จะสามารถแข่งขันในตลาดโลก ในขณะที่เดียวกันเอกชนสามารถขยายการใช้สินเชื่อหรือใช้เงินตราต่างประเทศนำเข้าวัตถุดิบและสินค้านำเข้าได้โดยไม่ต้องมีปัญหาแย่งทรัพยากรกับรัฐบาล ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อฐานะเงินตราต่างประเทศ ทำให้ต้องบีบรัดธุรกิจเอกชนด้วยมาตรการต่างๆ ในเวลาอันรวดเร็วเกินไป เช่น มาตรการจำกัดสินเชื่อมาตรการภาษีอากร และมาตรการอัตราแลกเปลี่ยน เป็นต้น

ประเทศอุตสาหกรรมต่างๆ พากันใช้นโยบายการคลังอย่างระมัดระวังในระยะทศวรรษที่ 1980 เพราะต้องการสนับสนุนธุรกิจเอกชนของตนให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องมาติดขัดกับการแย่งทรัพยากรกับภาครัฐบาล

### 3.2 นโยบายการคลังในฐานะที่เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจ

ในทางตำราเศรษฐศาสตร์นโยบายการคลังมักจะถือเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ในการกอบกู้เงินทางเศรษฐกิจ โดยพร้อมที่จะเพิ่มหรือลดรายได้อาจจ่ายได้ทันทีตามความต้องการเสมือนนักขับรถที่สามารถเร่งหรือหยุดรถได้ อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ในทางปฏิบัติของประเทศต่างๆ ปรากฏว่ารายได้อาจจ่ายรัฐบาลไม่ใช่ตัวแปรที่รัฐบาลจะควบคุมหรือกำหนดได้ตามต้องการ แม้ว่ารัฐบาลอาจจะมีการปรับภาษีอากรหรือปรับปรุงรายจ่ายบ้าง แต่ผลที่เกิดขึ้นมีน้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้อาจจ่ายรวม ซึ่งรายการหลังนี้ ขึ้นกับตามปัจจัยภายนอกที่อยู่ นอกเหนือการควบคุมของรัฐบาลมากกว่านโยบายการคลังจึงเป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่สุดในหลายๆ ประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่ารัฐบาล Reagan จะยืนยันให้มั่นนโยบายการคลังสมดุลในระหว่างหาเสียงก่อนเป็นประธานาธิบดีครั้งแรก แต่เมื่อเข้ามาบริหารประเทศแล้ว ก็ปรากฏว่าดุลการคลังของรัฐบาลต้องมีการขาดดุลเพิ่มมากขึ้นทุกที จนถึงปีละ 200 พันล้านเหรียญ สรอ. ในระยะปี 1983/84 และไม่มีทีท่าว่าลดลงได้ จนในที่สุดเมื่อ ปลายปี 1985 รัฐบาลและรัฐบาล Reagan ต้องออก กฎหมาย Gramm-Rudman Holdinget หรือ Budget-Balancing Act ที่ห้ามไม่ให้มีการขาดดุลการคลังหลังปี 1991 โดยให้เวลาปรับตัวอย่างน้อย 5 ปี นับแต่กฎหมายนี้มีผลบังคับใช้

ปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไม่สามารถควบคุมรายได้อาจจ่ายและการขาดดุลให้เป็นไปตามที่กำหนดมิได้ดังนี้



LIART

ก. รายได้ควบคุมและเพิ่มยากเพราะ

(1) มูลค่าภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บได้นั้นมาจากอัตราภาษีผูกกับฐานภาษี เช่น เงินได้ของประชาชน การนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ การบริโภคสินค้าบางประเภท หรือ การซื้อขายสินค้าบางประเภท ฐานภาษีเหล่านี้มีการขึ้นลงตามภาวะเศรษฐกิจซึ่งยากต่อการประมาณการและอยู่นอกเหนือการควบคุมของทางการ

(2) ในการปรับอัตราภาษีเพื่อเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลนั้น เป็นขบวนการทางการเมืองซึ่งเป็นผลจากการเจรจาของกลุ่มต่าง ๆ เพราะกระทบกระเทือนต่อประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนาที่ประชากรมีรายได้ต่ำอยู่แล้ว การเพิ่มภาระภาษีเป็นเรื่องที่ยากมากและที่ยากมากและมีคำถามว่าเป็นการถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ที่ผ่านมามักปรากฏว่าการลดอัตราภาษีกระทำได้ง่าย แต่การขึ้นอัตราภาษีกระทำได้ยาก และให้ผลไม่แน่นอน เพราะต้องใช้เวลาในการผ่านขบวนการทางการเมืองและกฎหมาย

(3) การบริหารการจัดเก็บภาษีอากรเป็นลักษณะหนึ่งของระบบราชการซึ่งมีการปรับตัวค่อนข้างช้า มีการรั่วไหลและประสิทธิภาพต่ำ การเร่งรัดรายได้ จึงเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก เพราะเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงจำนวนและคุณภาพของบุคลากรในการจัดเก็บซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์ ไม่สามารถปรับตัวได้ในระยะสั้น ตัวอย่างเช่น ภาษีทรัพย์สิน จะต้องอาศัยผู้จัดเก็บที่มีความรู้ทางการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นธรรมและทั่วถึงทั้งประเทศ

(4) รัฐบาลมักจะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร เพื่อส่งเสริมกิจการบางด้าน ทั้งแก่ธุรกิจเอกชนและรัฐวิสาหกิจโดยขาดการพิจารณาต่อรายได้รัฐบาล ทำให้การติดตาม หรือ ประมาณการรายได้รัฐบาลเป็นไปได้ยาก กิจกรรมบางประเภท เช่น การส่งออกจะไม่มีภาระภาษีแต่อย่างใด

(5) ภาษีบางประเภท จัดเก็บได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับความเต็มใจในการเสียภาษีและการจัดทำระบบบัญชีที่รัดกุม โดยเฉพาะภาษีเงินได้ผู้ประกอบการวิชาชีพอิสระและภาษีเงินได้นิติบุคคล สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคลนี้ปรากฏว่า นอกเหนือจากมีผู้หลีกเลี่ยงไม่ยื่นชำระแล้ว ในบรรดาผู้ยื่นชำระตามกฎหมายมีถึงครึ่งหนึ่งที่รายงานว่าขาดทุนจะไม่ต้องเสียภาษี และผลขาดทุนนี้ยังสามารถนำไปหักจากกำไรในปีต่อ ๆ ไป เพื่อลดภาระภาษี

(6) การเพิ่มฐานรายได้ด้วยการเพิ่มภาษีใหม่ๆ มักจะมีผลค่อนข้างน้อยในระยะปีที่เริ่มประกาศใช้ ทั้งการเตรียมระบบการจัดเก็บก็ต้องใช้เวลา ทำให้การเพิ่มรายได้รัฐบาล

เป็นไปได้จำกัด

(7) การเพิ่มรายได้รัฐบาลโดยการเพิ่มอัตราที่ได้จำกัด และเกือบทุกแห่งมีความเห็นว่าอัตราสูงเกินไปจนมีผลกระทบต่อการผลิตและการทำงานของผู้เสียภาษีรวมทั้งทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีเกิดขึ้นมาก ซึ่งเป็นภาระต่อทางการในการตรวจจับ

#### ข. รายจ่ายควบคุมและลดหย่อนเพราะ

(1) รายจ่ายรัฐบาลในหลาย ๆ ประเทศ มักจะกระจุกกระจายตามกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายประกันสังคมที่กำหนดให้รัฐบาลจ่ายเงินชดเชยบุคคลบางประเภทตามอัตราที่กำหนดรายจ่ายส่วนนี้จึงไม่สามารถประมาณล่วงหน้าได้ และเป็นรายการที่มีมากน้อยตามภาวะเศรษฐกิจ นอกจากนี้ ยังตัดทอนได้ยากเพราะเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของบุคคลกลุ่มนั้น ๆ ซึ่งมักจะมีแรงผลักดันให้เพิ่มมากกว่าการลดอัตราหรือลดการจ่ายรัฐบาล ในกรณีของประเทศอุตสาหกรรมหลายประเทศ รายจ่ายส่วนนี้ เป็นต้นเหตุของการขยายตัวของรายจ่ายอย่างรวดเร็วในภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง อย่างไรก็ตาม ในกรณีของประเทศไทยยังไม่ประสบปัญหานี้ เพราะยังไม่มีกฎหมายลักษณะนี้ใช้ในประเทศไทย

(2) รายจ่ายรายการสำคัญอีกรายการหนึ่งคือ เงินเดือน ค่าจ้าง บุคลากรของรัฐบาล ซึ่งจะต้อง มีการปรับปรุงเพิ่มขึ้นตามขึ้นเงินเดือนตามปกติและในบางประเทศยังต้องมีการปรับตามข้อตกลงแรงงาน ที่มักจะมีการเจรจากันประจำปี นอกจากนี้หากการควบคุมการบรรจุบุคลากรใหม่ไม่มีการดูแลให้รัดกุมก็อาจเป็นการเพิ่มการจ่ายรัฐบาล รายจ่ายส่วนนี้จึงมีแต่จะเพิ่มขึ้นและไม่อยู่ในการควบคุมของรัฐบาลในระยะสั้น

(3) เมื่อรัฐบาลไม่สามารถคุมรายได้และรายจ่าย จึงมีการขาดดุลเงินสดมากซึ่งมักจะต้องกู้เงินเป็นการชดเชย ทำให้ภาระหนี้เป็นรายการรายจ่ายสำคัญของรัฐบาลเกือบทุกประเทศ นอกจากนี้ ในระยะหลัง ๆ ยังปรากฏว่ามีการกู้เงินแบบอัตราดอกเบี้ยลอยตัว และเมื่ออัตราดอกเบี้ยต้องตลาดถีบตัวสูงขึ้นมาก จึงทำให้รายจ่ายค่าดอกเบี้ยมีมากขึ้นและยากต่อการควบคุมในหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย มีข้อกำหนดให้รัฐธรรมนูญว่าภาระหนี้ในงบประมาณจะตัดทอนไม่ได้ และยังให้อำนาจผ่านกฎหมายเงินคงคลังให้รัฐบาลจ่ายเงินชำระหนี้ได้จากเงินคงคลัง

(4) ในการพิจารณาเงินรายจ่ายรัฐบาลนั้น มักจะผ่านเป็นกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารที่จะใช้เงินภายในวงเงินที่กำหนดสำหรับงานหรือโครงการแต่ละรายการอย่างไรก็ดี การใช้จ่ายจริงหรือการเบิกใช้เงินงบประมาณจริงนั้น ขึ้นกับลักษณะของงาน หรือความพร้อมของหน่วยราชการต่าง ๆ ทำให้ระบบการคลังไม่สามารถควบคุมการใช้จ่ายเงินสดได้อย่างแท้

จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นโครงการต่อเนื่องหรือใช้เวลาทำงานนาน หรืออีกนัยหนึ่งหน่วยราชการผู้ดำเนินการโครงการยังอาจจะเร่งหรือชะลอการเบิกจ่ายเงินได้ตามความเหมาะสมของโครงการที่ตนดูแล ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับนโยบายการคลังที่จะลดหรือขยายรายจ่ายรวมในระยะใดระยะหนึ่ง

(๕) หน่วยราชการบางแห่งมีการพยายามตั้งเงินทุนหมุนเวียน หรืองบประมาณแผ่นดินย่อย ๆ ของตนขึ้นมา โดยกันรายได้ส่วนที่ตนดูแลไม่เข้าเป็นรายได้แผ่นดินแต่เข้าอยู่ในเงินทุนนั้น ๆ ซึ่งมักจะยากแก่การควบคุมของฝ่ายจัดทำงบประมาณของประเทศหรือที่เรียกว่าเงินนอกงบประมาณ ทำให้รัฐบาลยังมีรายจ่ายจริงอีกส่วนหนึ่งที่มักจะสูงขึ้นเมื่อมีการลดรายจ่ายในงบประมาณ ทำให้การควบคุมรายจ่ายไม่มีประสิทธิผล

ผลจากการที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ไม่สามารถควบคุมรายได้และรายจ่ายได้นี้ จึงทำให้นโยบายการคลังกลับกลายเป็นปัญหาหนักของรัฐบาล ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ได้รับความสนใจมากในระยะหลังที่สำคัญ ดังนี้

#### (ก.) ขนาดของรัฐบาลใหญ่เกินไป

รายจ่ายรัฐบาลขยายตัวมากเมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายจ่ายประชาชาติ หรืออีกนัยหนึ่งขนาดของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจอาจโตกว่าที่สมควร ในบางประเทศรายจ่ายรัฐบาลอาจมากกว่ารายจ่ายรวมของเอกชน แม้ว่าปัญหานี้จะเป็นทางเลือกทางการเมืองที่ประเทศนั้น ๆ อาจจะพอใจให้มีรัฐบาลที่ใหญ่โต มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมถึงขนาดนั้น แต่ในเชิงเศรษฐศาสตร์แล้ว แม้ว่ารายจ่ายรัฐบาลบางส่วนจะมีความจำเป็นในการเสริมการลงทุนของภาคเอกชน แต่มักจะยอมรับกันว่า รัฐบาลมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานน้อยกว่าเอกชน ดังนั้นการขยายตัวของรัฐบาลโดยเฉพาะการทดแทนธุรกิจเอกชนจึงย่อมทำให้ประสิทธิภาพของการใช้ทรัพยากรของประเทศลดลงด้วย

#### (ข) รายได้รัฐบาลต่อรายได้ประชาชาติสูงเกินไป

หากขนาดของรัฐบาลใหญ่เกินไป ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องเก็บภาษีมากหรือ หากระบบภาษีเป็นแบบอัตราก้าวหน้าและเศรษฐกิจมีเงินเฟ้อสูง จะทำให้รัฐบาลเก็บรายได้ได้มาก ซึ่งจะเป็นภาระต่อประชาชนเป็นอันมากในการเก็บรายได้อีกส่วนหนึ่งให้แก่รัฐบาลในระยะปลายทศวรรษที่ 1970 ปัญหาภาระภาษีสูงได้ทำให้หลาย ๆ ประเทศมีการรณรงค์ลดภาษี เพราะภาษี

<sup>1</sup> ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การออกเสียงประชามติเพื่อลดภาษีในรัฐ California สหรัฐอเมริกา



ได้บั่นทอนแรงจูงใจในการทำงาน รวมทั้งส่งเสริมให้มีตลาดมีคนกระตือรือร้นของทางการ  
แนวโน้มในระยะหลังของประเทศอุตสาหกรรมต่าง ๆ จึงมักจะมีการลดทอนภาษีอากร โดย  
เฉพาะภาษีเงินได้ มีการกล่าวกันว่าประเทศที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองมาก เช่น สวิต-  
เซอร์แลนด์ จะมีการพยายามจำกัดบทบาทของรัฐ รวมทั้งภาษีอากรให้อยู่ในระดับต่ำ

#### (ค) การขาดดุลการคลังสูงมาก

การที่รัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้มาก ย่อมเป็นการสร้างอุปสงค์เกินกว่าอุปทานของ  
สินค้าในเศรษฐกิจ หากการชดเชยการขาดดุลรายจ่ายเกินรายได้มาจากการกู้ยืมเงินจากเจ้าหน้าที่  
ไม่ใช่ธนาคาร ก็จะทำให้เกิดปัญหาการแย่งทรัพยากร (crowding-out) เพราะธุรกิจเอกชนไม่  
สามารถแข่งกับรัฐบาลในการกู้ยืมในตลาดนั้น ๆ ได้ ดอกเบี้ยตลาดเงินทุนจะอยู่ในอัตราสูง  
ทำให้ธุรกิจเอกชนประสบปัญหาในการลงทุนขยายงาน นอกจากนี้หากมีการชดเชยการขาดดุล  
จากระบบธนาคาร ก็แสดงว่ารายจ่ายส่วนเกินนี้ไม่ได้หักล้างด้วยการออมของประชาชน แต่มา  
จากการพิมพ์ธนบัตรเพิ่มขึ้น ทำให้มีการเพิ่มปริมาณเงิน ซึ่งจะกระทบกระเทือนต่อค่าเงินตราทั้ง  
ภายในประเทศและกับต่างประเทศได้

การขยายตัวของรายได้ รายจ่ายนอกเหนือจากการควบคุมของทางการนี้จึงก่อให้เกิดผล  
เสียหายทางเศรษฐกิจทั้งในด้านประสิทธิภาพ การผลิต การลงทุน การจ้างงาน และกระทบ  
กระเทือนเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ การจำกัดการขาดดุลรัฐบาลจึงกลายเป็นประเด็น  
หลักในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ

สำหรับการขาดดุลของรัฐบาลอเมริกันยังกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของระบบ  
การเงินระหว่างประเทศ เพราะมีส่วนทำให้ค่าเงินดอลลาร์สหรัฐอเมริกาไม่มีเสถียรภาพ และ  
อัตราดอกเบี้ยในตลาดโลกสูงขึ้น และมีส่วนทำให้การค้าและเศรษฐกิจโลกชะลอตัวลง

#### 4. ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับการใช้นโยบายการคลังในประเทศไทย

ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา นโยบายการคลังได้เป็นปัญหาทางเศรษฐกิจที่  
สำคัญ of รัฐบาลไทย และเป็นหัวใจของการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ [4] ของรัฐบาล  
โดยมีการออกมาตรการเพิ่มภาษีและตัดทอนรายจ่าย<sup>1/</sup> - แต่อย่างไรก็ดี ผลปรากฏว่ารายจ่ายรัฐ-  
บาลยังคงขาดดุลก่อนข้างมาก - ในเรื่องนี้จะมื่อสังเกตบางประการเกี่ยวกับลักษณะของดำเนิน  
นโยบายการคลังในประเทศไทย ดังนี้

<sup>1/</sup> มีเกือบทุกปีในรัฐบาลเปรม



## (ก) การกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่าย

ในการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายที่ผ่านมา นับว่าเป็นระบบที่ค่อนข้างรัดกุม ที่ให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกับตัวแปรทั้ง 5 ในวงเงินงบประมาณมาร่วมพิจารณา คือ

ด้านรายจ่าย	รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุน	ซึ่งดูแลโดยสำนักงานงบประมาณ ซึ่งดูแลโดยสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
ด้านรายรับ	รายได้ เงินกู้ การใช้เงินคงคลัง	ซึ่งดูแลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งดูแลโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งดูแลโดยกรมบัญชีกลาง

อย่างไรก็ดี ในการหารือระหว่างหน่วยงานนี้จะมีการพิจารณาปัญหาเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นสำคัญ จากนั้นจึงเสนอให้ฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรีและรัฐสภา พิจารณาลำดับความสำคัญและรายละเอียดของโครงการและงานที่บรรจุอยู่ในวงเงินงบประมาณนั้น ๆ ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไร โดยคงวงเงินไว้

ระบบการกำหนดวงเงินงบประมาณของไทย จึงนับว่าเป็นระบบที่รัดกุมและเป็นมรดกทางการคลังที่ควรรักษาไว้ เพราะเป็นเหตุผลสำคัญที่ประเทศไทยยังคงรักษาวินัยการงบประมาณไว้ได้ ไม่ทำให้มีรายจ่ายบานปลายจนมีผลเสียหายต่อเศรษฐกิจจนเกินไป

## (ข) ปัญหาการประมาณการรายได้

ในการกำหนดวงเงินงบประมาณ ซึ่งจะมีการพิจารณาตัวเลขรายได้ รายจ่ายรัฐบาลนั้น หน่วยงานที่ร่วมกันกำหนดวงเงินจะต้องดูล่วงหน้าถึง 22 เดือน เช่น ในการประมาณรายได้รัฐบาลประจำปีงบประมาณ 2530 ซึ่งจะสิ้นสุดในเดือนกันยายน 2530 เจ้าหน้าที่จะต้องประมาณการในราวเดือนธันวาคม 2528 - มกราคม 2529 ก่อนที่จะผ่านขั้นตอนต่าง ๆ ทั้งที่รายได้ในปีงบประมาณก่อนหน้าคือปี 2529 ยังคงเป็นประมาณการเบื้องต้น มีตัวเลขจริงเพียง 2 เดือน (ตุลาคม - พฤศจิกายน 2528) ตัวเลขรายได้ที่จะใช้เป็นฐานในการกำหนดรายจ่ายจึงมักจะคลาดเคลื่อนจากความจริง และประสบการณ์ในระยะ 5 - 6 ปี ที่ผ่านมาปรากฏว่าตัวเลขจริงมักจะต่างจากประมาณการค่อนข้างมาก



LI RT

เหตุผลที่มีการประมาณการคลาดเคลื่อนนี้ ไม่ได้เกิดจากขาดความรู้ทางเทคนิคหรือมีข้อมูลไม่ครบถ้วน แต่เป็นปัญหาระยะเวลาว่า ณ เวลาที่ทำการประมาณการนั้นยังมีความไม่แน่นอนอีกมาก โดยเฉพาะในภาวะที่เศรษฐกิจโลกผันแปรค่อนข้างมาก รวมทั้งความยืดหยุ่นของรายได้รัฐบาลต่อภาวะเศรษฐกิจที่อาจแปรปรวนได้มาก

(ค) ขาดองค์กรที่ดูแลฐานะการคลังในระดับรวม

ระบบการคลังไทยยังขาดองค์กรผู้ดูแลติดตามประเมินผลนโยบายในขณะที่นโยบายการเงินเป็นหน้าที่ทั้งในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติของธนาคารแห่งประเทศไทยในด้านนโยบายการคลังนั้น ปรากฏว่า หน่วยงานที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงานที่กำหนดนโยบาย และการปฏิบัติการของแต่ละส่วน จึงขาดการดูแลในระดับรวม เช่น สำนักงบประมาณจะดูแลการตั้งงบประมาณรายจ่ายและการอนุมัติเงินงวดตามความพร้อมของโครงการ กรมบัญชีกลาง จะดูแลเงินคงคลังและระเบียบการเบิกจ่าย สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะดูแลการกู้เงินจากต่างประเทศและนโยบายภาษีอากร ส่วนเงินนอกงบประมาณนั้นเกือบจะไม่มีกรรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของรูปภาพการคลังการแยก การแยกสำนักงบประมาณออกจากกระทรวงการคลังนั้น แม้จะเป็นประโยชน์ในการให้ความคล่องตัวของงบประมาณแก่ฝ่ายบริหาร แต่ก็มีข้อเสียที่ทำให้การดูแลนโยบายและผลการปฏิบัติการการคลังในระดับรวมของกระทรวงการคลังเป็นไปได้ยาก

(ง) ระบบการอนุมัติงบประมาณ สมควรจะต้องมีการปรับปรุง

แม้ว่าจะได้มีการตั้งวงเงินงบประมาณโดยพิจารณาด้านรายได้และการกู้เงินที่เหมาะสมแล้ว แต่ระบบงบประมาณของไทยยังคงยึดตัวเลขรายจ่ายตามที่ได้กำหนดไว้ในเอกสารงบประมาณเป็นหลัก การอนุมัติเงินงวดให้หน่วยราชการก่อนนี้ผูกพันเพื่อเบิกจ่ายเงินนั้นยังไม่ได้คำนึงถึงกระแสเงินสดของรายได้ที่รัฐบาลจะได้จริง ระบบงบประมาณนี้เรียกว่า funding budgetting ซึ่งมีใช้กันหลายประเทศ รวมทั้งสหรัฐอเมริกา ระบบดังกล่าว แม้จะเป็นผลดีต่อหน่วยราชการ ทำให้มีเงินใช้จ่ายตามโครงการที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภาแล้วอย่างไม่ติดขัด แต่ก็ป็นปัญหาด้านการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทำให้ตัวเลขการขาดดุลการคลังควบคุมไม่ได้ เพราะหากปีใดที่รัฐบาลมีรายได้ไม่ปฏิบัติตามประมาณการจะไม่มีกรปรับตัวทางด้านรายจ่ายให้สอดคล้องกัน ทำให้การขาดดุลสูงกว่าที่ประมาณไว้เดิมและต้องหาทางออกโดยการกู้เงินเพิ่มขึ้น

ทางออกสำหรับการปรับปรุงระบบงบประมาณก็คือ ให้การอนุมัติเงินประจำงวดมีความสัมพันธ์กับกระแสเงินสดจากรายได้ที่รัฐบาลได้รับจริง หรือที่เรียกว่า Cash-budgetting ประเทศในยุโรปหลายประเทศสามารถจำกัดการขาดดุลรัฐบาลให้อยู่ในเป้าหมายได้ เพราะมีการปรับตัว



LIART

ทางด้านรายจ่ายให้สอดคล้องกับกำลังในการหารายได้เงินสดของรัฐบาลโดยอัตโนมัติ วิธีนี้จะไม่ทำให้ปัญหาการขาดดุลบานปลายและปัญหาหนี้ในระยะยาวจะอยู่ในระดับที่เป็นไปตามที่ต้องการได้

การตัดทอนรายจ่ายเป็นครั้งคราวที่รัฐบาลไทยได้จัดทำมาเกือบทุกปีในอดีตนั้น ปรากฏว่าไม่มีผลในการลดรายจ่ายเงินสดที่แท้จริง เพราะเป็นเพียงการตัดทอนวงเงินงบประมาณส่วนที่มักจะไม่มีรายจ่ายอยู่แล้ว ซึ่งเรียกว่า เงินพับ (under-spending) เพราะในแต่ละปีจะมีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณในระดับหนึ่ง ประมาณร้อยละ 80 - 85 ที่เหลือจะมีการทิ้งวงเงินหรือกันไว้จ่ายเหลืออมปี นอกจากนี้ มาตรการตัดทอนรายจ่ายที่ผ่านมายังมีผลเฉพาะหน่วยราชการที่มีอำนาจต่อรองต่ำ ทำให้เกิดปัญหาความเป็นธรรมในการบริหารงบประมาณ

การปรับปรุงระบบงบประมาณให้เป็นระบบ Cash budgetting ข้างต้นยังจะต้องมีการปรับปรุงการทำงานของกองคลังตามหน่วยราชการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันด้วยนอกเหนือจากการบริหารบัญชีเงินงบประมาณเพื่อป้องกันการทุจริตและดูแลความพร้อมของแต่ละโครงการแล้ว ยังจะต้องมีการจัดทำประมาณการเงินสดที่จะเบิก (cash planning) และการขออนุมัติเงินงวดที่สัมพันธ์กัน

#### (จ) การขาดดุลการคลังไทยเป็นปัญหาโครงสร้าง

ผู้ที่วิจารณ์ว่ารัฐบาลควรใช้นโยบายขาดดุลการคลังเพื่อกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจนั้น มักจะไม่เข้าใจว่าในระยะที่ผ่านมารัฐบาลได้มีงบประมาณรายจ่ายขาดดุลมาตลอดและขนาดของการขาดดุลก็ขยายตัวมากขึ้นทุกที แม้เศรษฐกิจจะดีขึ้น ทำให้รัฐบาลเก็บภาษีได้มากขึ้น ก็ไม่ทำให้รัฐบาลมีรายได้เกินดุลรายจ่าย ปัญหาการขาดดุลรัฐบาล ขณะนี้เป็นปัญหาโครงสร้างที่เรื้อรัง ในขณะที่ทฤษฎีของ Keynes นั้น กำหนดว่าการขาดหรือเกินดุลเป็นเรื่องราวของ Business Cycle ซึ่งรัฐบาลควรจะมีฐานะการคลังเกินดุลหรืออย่างน้อยสมดุลในภาวะที่เศรษฐกิจปกติ แต่ในกรณีของประเทศไทย แม้เศรษฐกิจบางปีจะค่อนข้างปกติก็ยังมีขาดดุลเป็นจำนวนมาก

ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำในประเทศไทยที่เกิดขึ้นมักจะเกิดจากปัจจัยต่างประเทศเป็นสำคัญ โดยเฉพาะราคาพืชผลตกต่ำอันสืบเนื่องจากตลาดโลก ไม่ได้เกิดจากการลดรายจ่ายรัฐบาล (ซึ่งจริงๆไม่ได้ลดลง) การแก้ปัญหาก็ทำได้กระทำได้แล้วมักจะมีการลดภาษีอากรเพื่อบรรเทาภาระบางส่วนโดยตรง อย่างไรก็ตาม หากมีการแก้โดยการเพิ่มรายจ่ายนั้น นอกจากจะไม่ช่วยแก้ไขปัญหาแล้วยังจะทำให้มีปัญหาเสถียรภาพรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เนื่องจากการเพิ่มรายจ่ายหมายถึงการขาดดุลที่เพิ่มขึ้น ทำให้ต้องมีการก่อหนี้ รายจ่ายภาระหนี้จะต้องสูงขึ้นรายจ่ายที่ตั้งไว้ใน



ปีหนึ่ง มักจะเป็นฐานให้ต้องตั้งรายจ่ายไปตลอดทุกปีในอนาคต สำหรับเงินที่จ่ายไปนั้น ยังมีปัญหาว่าจะกระตุ้นเศรษฐกิจได้มากน้อยแค่ไหน ใครจะได้ประโยชน์จากการใช้จ่ายนั้น และประโยชน์ต่อเศรษฐกิจจะมีผลสืบเนื่องจนพ้นระยะเศรษฐกิจตกต่ำหรือไม่ นอกจากนี้สำหรับ คำกล่าวที่ว่าสมควรเพิ่มรายจ่ายลงทุน เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น มักจะปรากฏว่ารายจ่ายลงทุนของ รัฐบาลจะมีส่วนที่ต้องนำเข้าจากต่างประเทศค่อนข้างมาก การกระตุ้นเศรษฐกิจโดยการเพิ่มรายจ่าย ลงทุนจึงทำให้เกิดมีรายได้แก่ชาวต่างประเทศ รวมทั้งธุรกิจที่ค้าขายกับรัฐบาลเป็นส่วนใหญ่ ผลต่อ เศรษฐกิจภายในประเทศจะมีไม่มาก และยากแก่การเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรผู้เดือดร้อนจาก ภาวะเศรษฐกิจโดยตรง

รายได้รัฐบาลที่ตกต่ำไปมากในระยะ 4 - 5 ปีที่ผ่านมา ไม่ได้เกิดจากการตัดทอนราย- จ่ายรัฐบาลตามที่ได้มีการกล่าวถึงแต่อย่างไร เพราะมาตรการตัดทอนรายจ่ายที่ได้จัดทำมาไม่มี ผลในการชะลอรายจ่ายแต่อย่างไร ตรงข้ามกันกลับมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพราะมีการเร่งการเบิกจ่าย ปัญหารายได้เกิดนั้น นอกจากเป็นเพราะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวอันเป็นปัญหาจากต่างประเทศแล้ว ยังเป็นเพราะโครงสร้างภาษีอากรที่พึงพาธุรกิจการนำเข้ามากเกินไป ทั้งจากอากรขาเข้า ภาษี การค้า และภาษีเงินได้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวโยงกัน ดังนั้น เมื่อการนำเข้ามีการชะลอตัวลง จึงมีผล กระทบต่อรายได้รัฐบาลรุนแรงมากเป็นพิเศษ นอกจากนี้ยังมีมาตรการลดอัตราภาษีบางประเภท เพื่อลดภาระสำหรับกิจการและบุคคลบางกลุ่ม รวมทั้งเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจด้วยแล้ว ผลจากการ ดำเนินมาตรการต่าง ๆ ข้างต้นจึงทำให้รายได้รัฐบาลตกต่ำไปจากเป้าหมายมาก ในระยะหลายปี ที่ผ่านมา

ฉะนั้น คำกล่าวที่ว่า "มาตรการตัดทอนรายจ่ายในอดีตไม่มีผลกลับทำให้รายได้ตกต่ำ สมควรจะใช้มาตรการเพิ่มรายจ่ายเพื่อเพิ่มรายได้" เป็นคำกล่าวที่ถูกต้องเฉพาะที่ขีดเส้นได้ เท่านั้น ส่วนเหลือล้วนไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง นอกจากนี้ ยังเป็นคำกล่าวที่อันตรายยิ่งเพราะ การดำเนินการตามนี้จะเป็นการซ้ำเติมปัญหาการคลังให้ทรุดโทรมมากขึ้น

### (ฉ) ปัญหาหนี้

ผลจากการที่รัฐบาลมีรายจ่ายขาดดุลโดยตลอด รัฐบาลจึงต้องมีการก่อหนี้และมีภาระหนี้ โนงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปี จนมีขนาดถึง 1 ใน 3 ของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บได้ปัญหา ภาระหนี้หากเป็นหนี้ภายในประเทศก็ยังมีผลในการกระจายรายได้รัฐบาล ยังทำให้มีการกระจาย รายได้ไม่เป็นธรรมมากขึ้น เพราะผู้ถือหลักทรัพย์รัฐบาลมักจะมีรายได้สูงกว่าเฉลี่ยอยู่แล้ว สํา- หรับปัญหาหนี้ต่างประเทศนั้น แม้รัฐบาลจะได้มีการควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลเองแล้ว แต่ ยังไม่มีการควบคุมที่รัดกุมเกี่ยวกับการลงทุนและการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจในภาวะที่รายได้เงิน-



ตราต่างประเทศมีความไม่แน่นอนมากนัก การสร้างภาระหนี้ย่อมจะทำให้เสี่ยงต่อการไม่สามารถชำระคืน ดังเช่นที่หลายประเทศประสบอยู่ การแก้ไขปัญหานี้จะต้องแก้ปัญหาคุณเป็นพื้นฐาน รวมทั้งการปรับปรุงระบบการบริหารหนี้ให้มีประสิทธิภาพ

## 5. บทลงท้าย

จากแนวความคิดและข้อสังเกตต่าง ๆ ข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่า การใช้นโยบายการคลังเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความผันผวน (Business Cycle) ทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งที่ไม่ได้ นโยบายการคลังกลายเป็นปัญหาสำคัญทางเศรษฐกิจ แนวทางที่ถูกต้องในการใช้นโยบายการคลังจึงมีการมองในระยะยาวเกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของภาครัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ การตั้งงบประมาณรายจ่ายจะต้องสอดคล้องกับกำลังในการหารายได้ที่แท้จริงพยายามรักษาวินัยทางการคลังไม่ให้มีการปฏิบัติที่ขัดต่อระเบียบแบบแผนอันดี ที่สำคัญจะต้องมีการปรับปรุงระบบการงบประมาณของประเทศให้เป็นเงินสด โดยให้การอนุมัติเงินงวดสัมพันธ์กับประมาณรายได้รัฐบาลในระยะสั้น ๆ หากรัฐบาลสามารถฟื้นฟูฐานะการคลังจนหลุดพ้นจากที่เป็นปัญหาเศรษฐกิจก็น่าจะถือเป็นความสำเร็จที่ยิ่งใหญ่เทียบเท่ากับที่ประเทศไทยรวมทั้งประเทศอื่นที่สำคัญ ๆ ในโลกสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้เมื่อต้นทศวรรษที่ 1980 สิ่งที่น่าติดตามต่อไปก็คือ เมื่อใดที่รัฐบาลไทยและสหรัฐอเมริกาจะสามารถแก้ปัญหาการขาดดุลการคลังได้และใครจะแก้ไขได้ก่อนกัน



ฐานะการคลัง สหรัฐอเมริกา<sup>1/</sup>

หน่วย : พันล้าน USS

ฐานะการคลัง	1980	1981	1982	1983	1984
รายได้	546.1	639.9	659.9	653.4	718.5
รายจ่าย	622.3	718.6	785.6	855.9	896.8
ขาดดุลเงินสด	-76.2	-78.7	-125.7	-202.5	-178.3
ร้อยละของ GDP	2.8	2.6	4.0	6.0	4.8

1/IFS : International Finance Statistics, IMF



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ฐานะการคลังไทย

หน่วย : พันล้านบาท

ปีงบประมาณ	1980	1981	1982	1983	1984	1985
รายได้ <sup>1/</sup>	98.7	115.5	118.8	139.3	152.3	165.4
รายจ่าย <sup>2/</sup>	129.0	140.9	167.8	177.5	189.3	219.3
ขาดดุลเงินสด	-32.3	-25.4	-49.0	-36.1	-37.0	-53.9
ร้อยละของ GDP	4.7	3.2	5.8	4.1	3.8	5.1 <sup>3/</sup>

แหล่ง : GFS

1/ รวม grant

2/ รวม lending

3/ GDP = 1,052.4 พันล้านบาท



## บรรณานุกรม

- [1] พิสิฐ ลี้อาธรรม, ฐานะการคลังรัฐบาลคู่มือที่ไหน, วารสารการเงินการคลัง, -ศ.ค. - ก.ย. 2528
- [2] Lester Thurow, The State of Economics, New York 1983
- [3] H Chenery, Redistribution with Growth, IBRD 1974
- [4] P. Leeahtam, Some aspects of the recent adjustment efforts in Thailand : The twin deficits, Bank of Thailand quarterly bulletin, Sept 1985.
- [5] พิสิฐ ลี้อาธรรม "การกู้เงินของรัฐบาลไทย", รายงานเศรษฐกิจรายเดือน , ธนาคารแห่งประเทศไทย, ก.ค. 2527.



ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจ เอ็น ที  
๕๑ - ๕๑/๑ ถนน ๒๒ กรกฎาคม ๔ เขตป้อมปราบ กทม.  
โทร. ๒๒๔-๖๕๐๗, ๒๒๖-๑๒๔๓ - ๕



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand