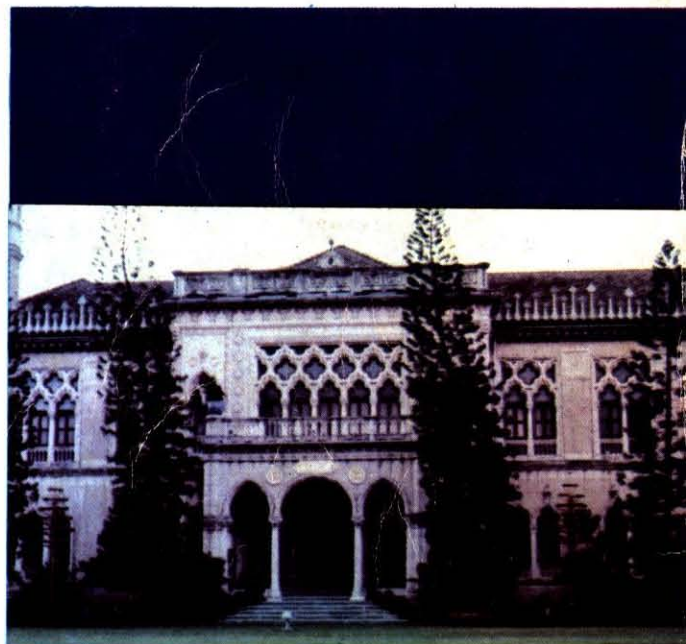
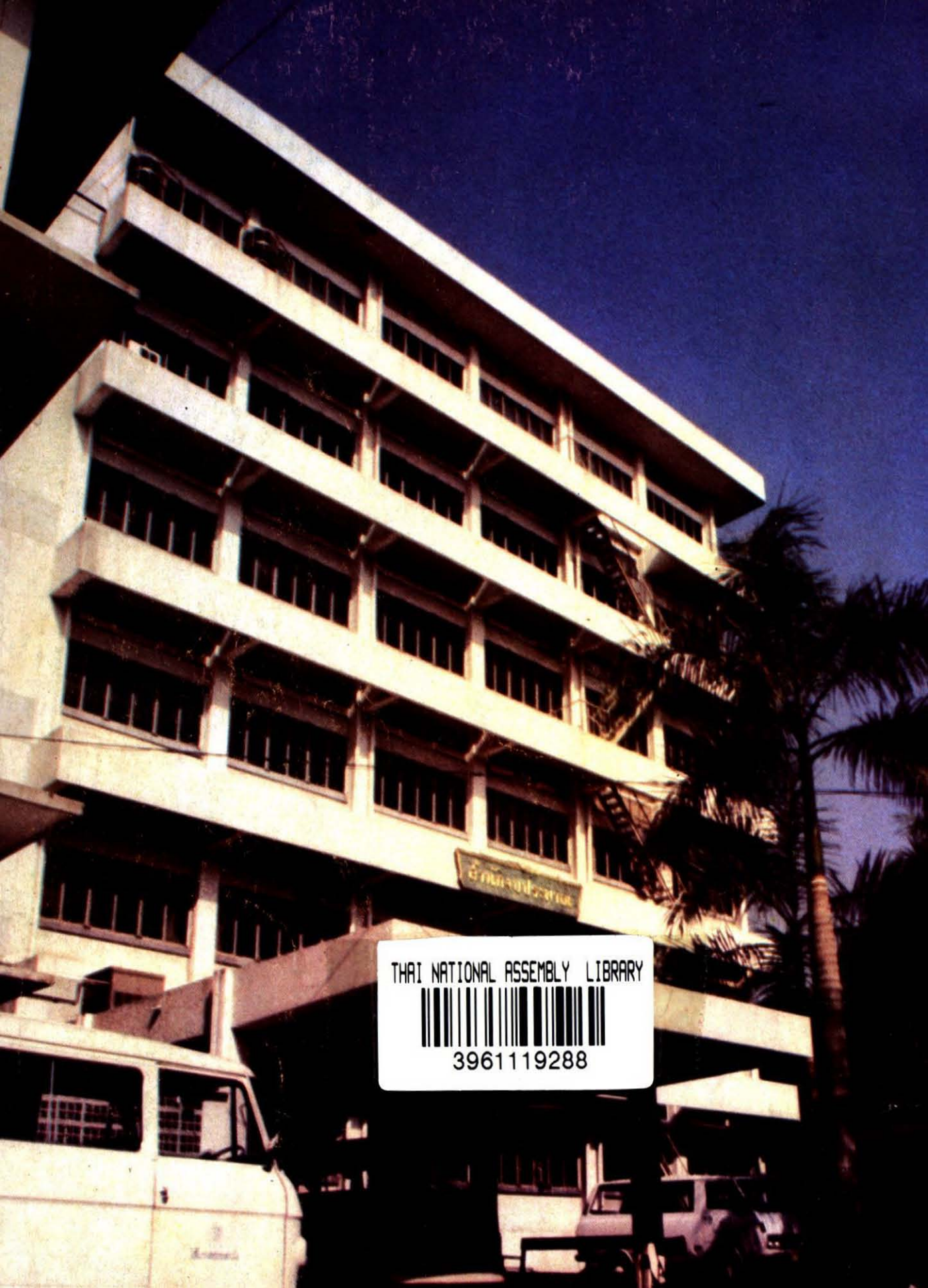


สำนักวิทยบริการ 20 ปี





สภานิติบัญญัติ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961119288





ที่ รล.0005/891

สำนักพระราชวัง

26 มกราคม 2522

เรื่อง พระราชทานพระบรมฉายาลักษณ์

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานประมง

อ้างถึง หนังสือที่ สร.0301/4118 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2521

สิ่งที่ส่งมาด้วย พระบรมฉายาลักษณ์สี จำนวน 1 พระรูป

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานประมงได้ขอพระราชทานพระบรมฉายาลักษณ์สี ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จำนวน 1 พระรูป เพื่อเชิญลงพิมพ์ในหนังสือ "สำนักงานประมง 20 ปี" ซึ่งพิมพ์ขึ้นเนื่องในโอกาสที่สำนักงานประมงได้รับการสถาปนามาครบ 20 ปี ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2522 ความแจ้งอยู่แล้ว นั้น

ได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทแล้ว โปรดเกล้าฯ พระราชทานซึ่งได้เชิญมาพร้อมหนังสือนี้แล้ว

(หม่อมหลวงทวีสันต์ ลดาวัลย์)

ราชอาณาจักรไทย

กองข่าว

โทร. 2211151-5 ต่อ 26, 37



พล.อ.เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์
นายกรัฐมนตรี



สำนักนายกรัฐมนตรี

14

กุมภาพันธ์

2522

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ในวาระดิถีคล้ายวันสถาปนาสำนักงบประมาณ ครบรอบ 20 ปี ในวันนี้ ข้าพเจ้าขอส่งความระลึกถึงและปรารถนาดีมายังท่าน และบรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง ตลอดจนพนักงานทุกคนในโอกาสนี้ด้วย

สำหรับผลงานของสำนักงบประมาณเท่าที่ได้ดำเนินงานตลอดระยะเวลา 20 ปีที่แล้วนั้น นับได้ว่ามีบทบาทสำคัญต่อการบริหารราชการเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะทำหน้าที่ในการพิจารณาเสนอโยกย้ายและแผนการงบประมาณ ตลอดจนการจัดเตรียมงบประมาณและควบคุมการดำเนินงานตามงบประมาณ และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดตั้งงบประมาณด้านแผนงาน และโครงการพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ นับเป็นภาระอันหนักอึ้ง แต่สำนักงบประมาณก็ได้ดำเนินงานไปด้วยความราบรื่น และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะท่านผู้อำนวยการฯ ข้าราชการ ลูกจ้าง ตลอดจนพนักงานทุกฝ่ายได้ปฏิบัติงานด้วยความอุตสาหะ วิริยะ มีความซื่อสัตย์สุจริต สำนึกในความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง ข้าพเจ้าจึงขอชมเชยและขอบคุณมา ณ ที่นี้ด้วย

ณ โอกาสอันเป็นมงคลนี้ ข้าพเจ้าขอน้อมจิตอาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลายในสากลโลก ได้โปรดอภิบาลและคลบบันดาลให้ท่านผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานทุกคน เจริญด้วยจตุรพิธพรชัย เพื่อจะได้เป็นกำลังอันเข้มแข็งของราชการสืบไป กับขอให้ความเจริญก้าวหน้าทั้งในส่วนตัวและราชการ โดยทั่วถึงกัน.

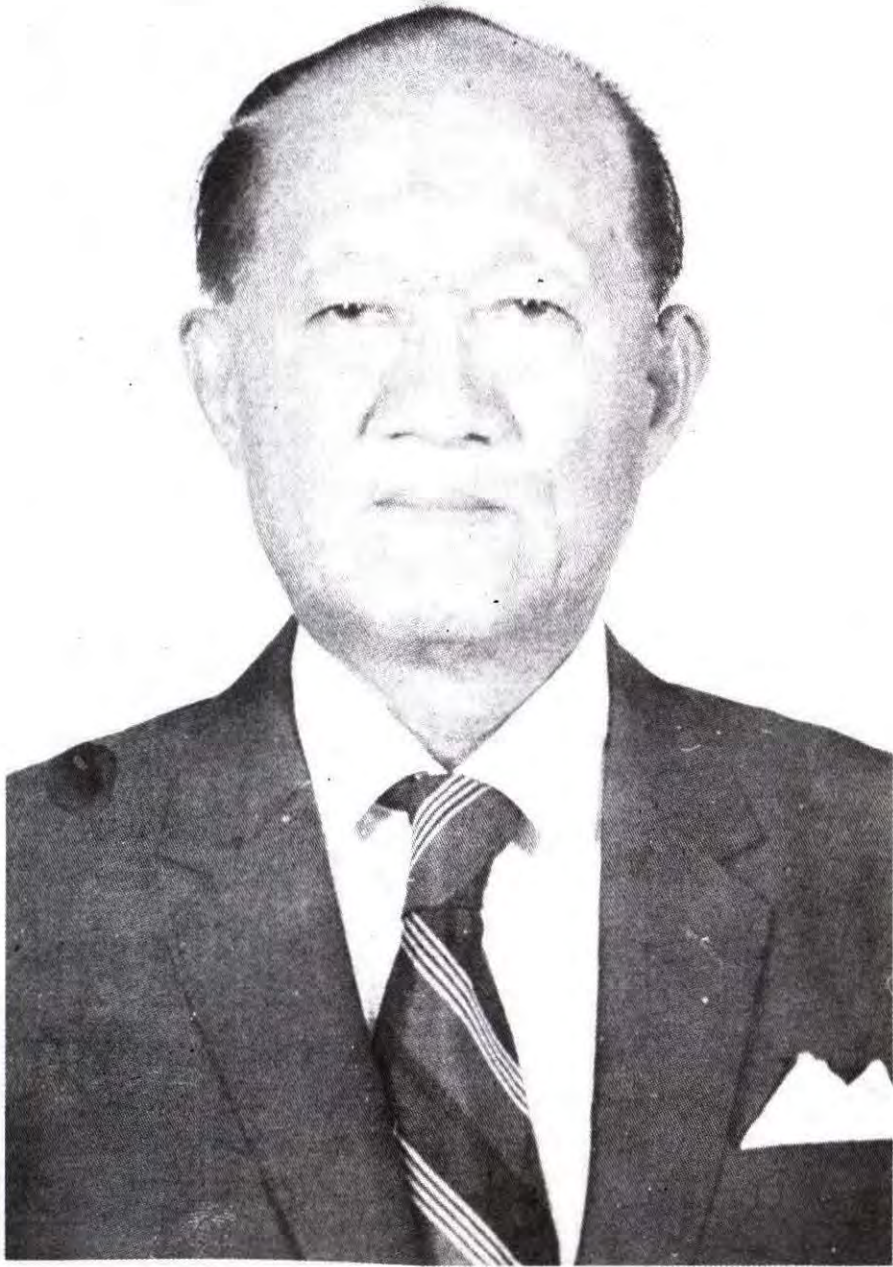
ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

พลเอก

เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

(เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์)

นายกรัฐมนตรี



นายสุนทร หงส์ลดารมภ์
รองนายกรัฐมนตรี



คำขวัญ

ข้าพเจ้าจำได้ว่าเมื่อประมาณ พ.ศ. 2502 ขณะที่ข้าพเจ้าต้องรับหน้าที่เป็น “แม่บ้าน” ในรัฐบาลของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านนายกรัฐมนตรีได้กล่าวอย่างหนักแน่นแก่ข้าพเจ้าว่า ท่านหวังเป็นอย่างยิ่งว่า งบประมาณของประเทศเราจะเกินยอดหนึ่งหมื่นล้านบาท (10,000 ล้านบาท) ก่อนที่รัฐบาลของท่านจะสิ้นวาระ

เมื่อข้าพเจ้าได้ฟังเช่นนั้นก็เกิดความรู้สึกหนักใจมาก เพราะในปีแรกของรัฐบาลนั้นงบประมาณของประเทศมีเพียงประมาณเจ็ดพันล้านบาทเศษเท่านั้น และปิดหีบไม่ใคร่ลงด้วย

ข้อเท็จจริงกลับปรากฏว่า เมื่อสองสามปีผ่านไปงบประมาณประจำปีของรัฐบาลก็เกินยอดหนึ่งหมื่นล้านบาทไปมาก และบัดนี้เราสามารถตั้งงบประมาณสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2522 (1 ต.ค. 2521 - 30 ก.ย. 2522) ถึงเก้าหมื่นสองพันล้านบาท (92,000 ล้านบาท)

ข้าพเจ้ามีความภูมิใจที่ได้มีส่วนในการเสนอแนะและถือกุลาให้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้น โดยแยกออกมาจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และปรากฏว่าสำนักงานนี้ได้มีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติ และในเวลาเดียวกันก็โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะไม่ให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้น และมีปริมาณเงินสูงพอที่จะช่วยให้ธุรกิจและอุตสาหกรรมขยายตัวได้ในอัตราที่ควร ซึ่งเป็นเรื่องไม่ใช่่ง่ายนัก

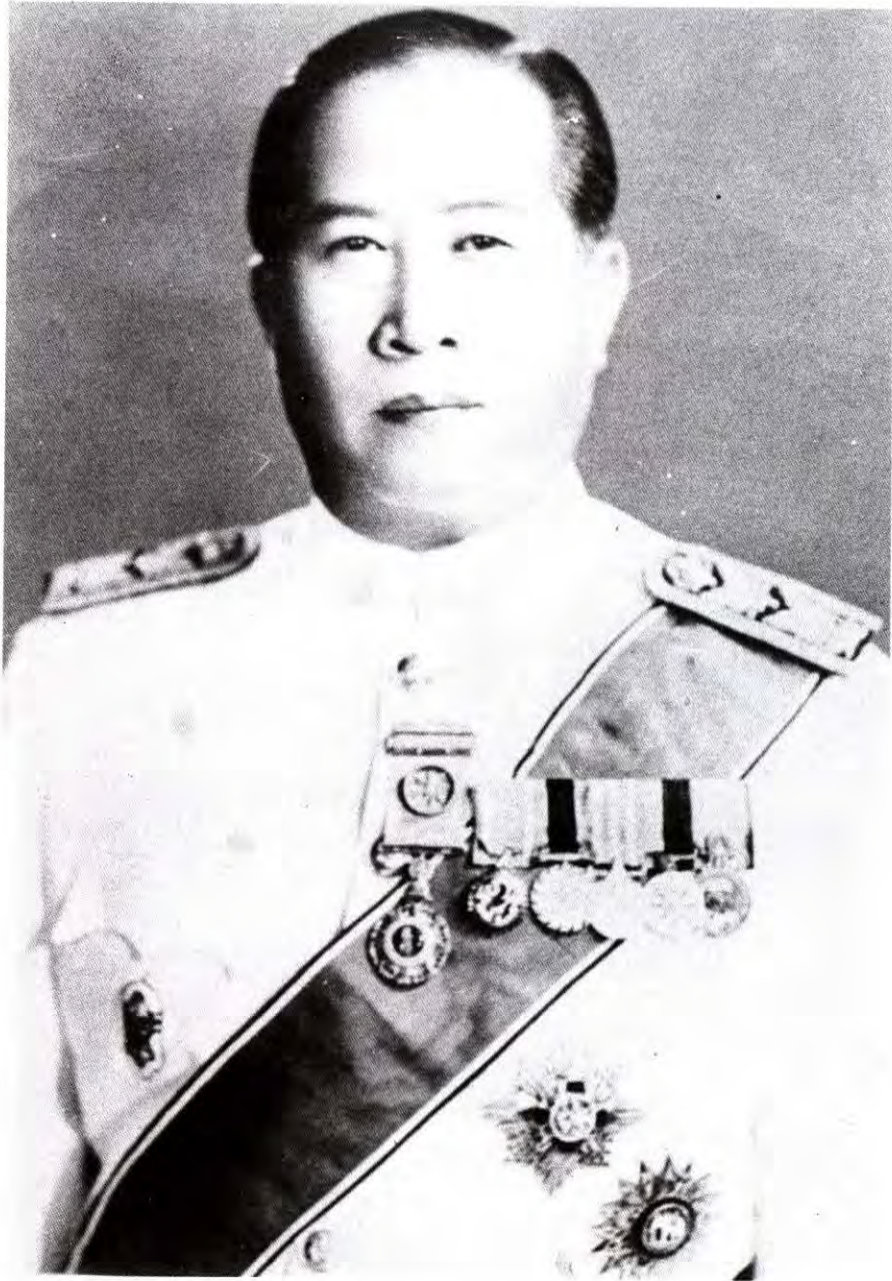
บัดนี้ สำนักงานนี้ก็ได้อายุครบ 20 ปีแล้ว ถ้าจะเปรียบกับบุคคลก็อาจถือได้ว่าเป็นผู้ใหญ่และบรรลุนิติภาวะแล้ว ข้าพเจ้าจึงหวังและขออวยพรให้สำนักงานนี้เจริญเติบโตก้าวหน้าต่อไปอย่างมั่นคงและเป็นปึกแผ่นเพื่อเป็นหลักในการบริหารราชการของชาติอย่างมีประสิทธิภาพสืบไปอีกชั่วกาลนาน.

(นายสุนทร หงส์ตติารักษ์)

รองนายกรัฐมนตรี



ดร.ปิย อึ้งภากรณ์
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(14 ก.พ. 02 - 30 ก.ย. 04)



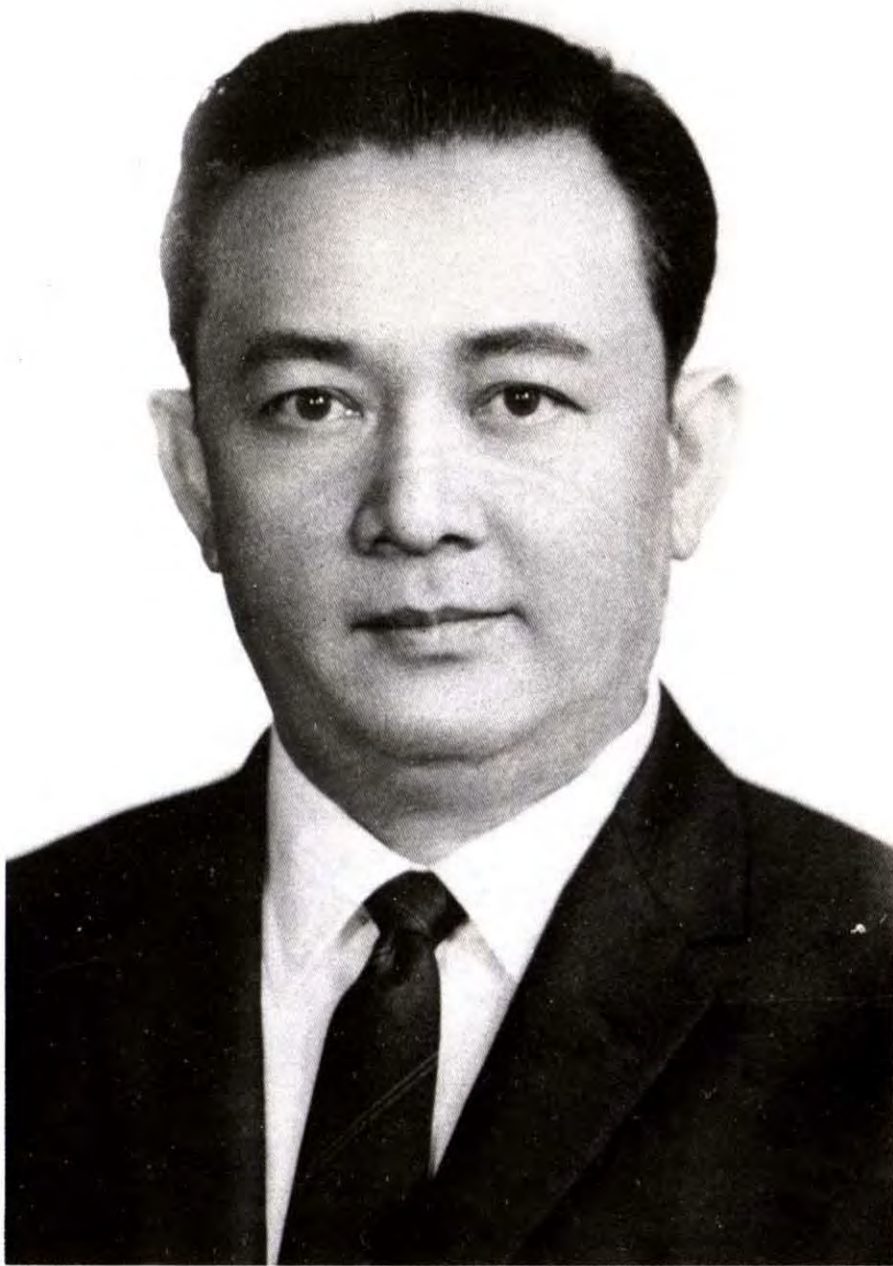
นายสิริ ปกาสิต
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(1 ต.ค. 04 - 11 มิ.ย. 09)



นายเรณู สุวรรณสิทธิ์
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(12 มิ.ย. 09 - 20 พ.ค. 13)



พลโท ชาลย์ อังศุโชติ
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(21 พ.ค. 13 - 22 พ.ค. 17)

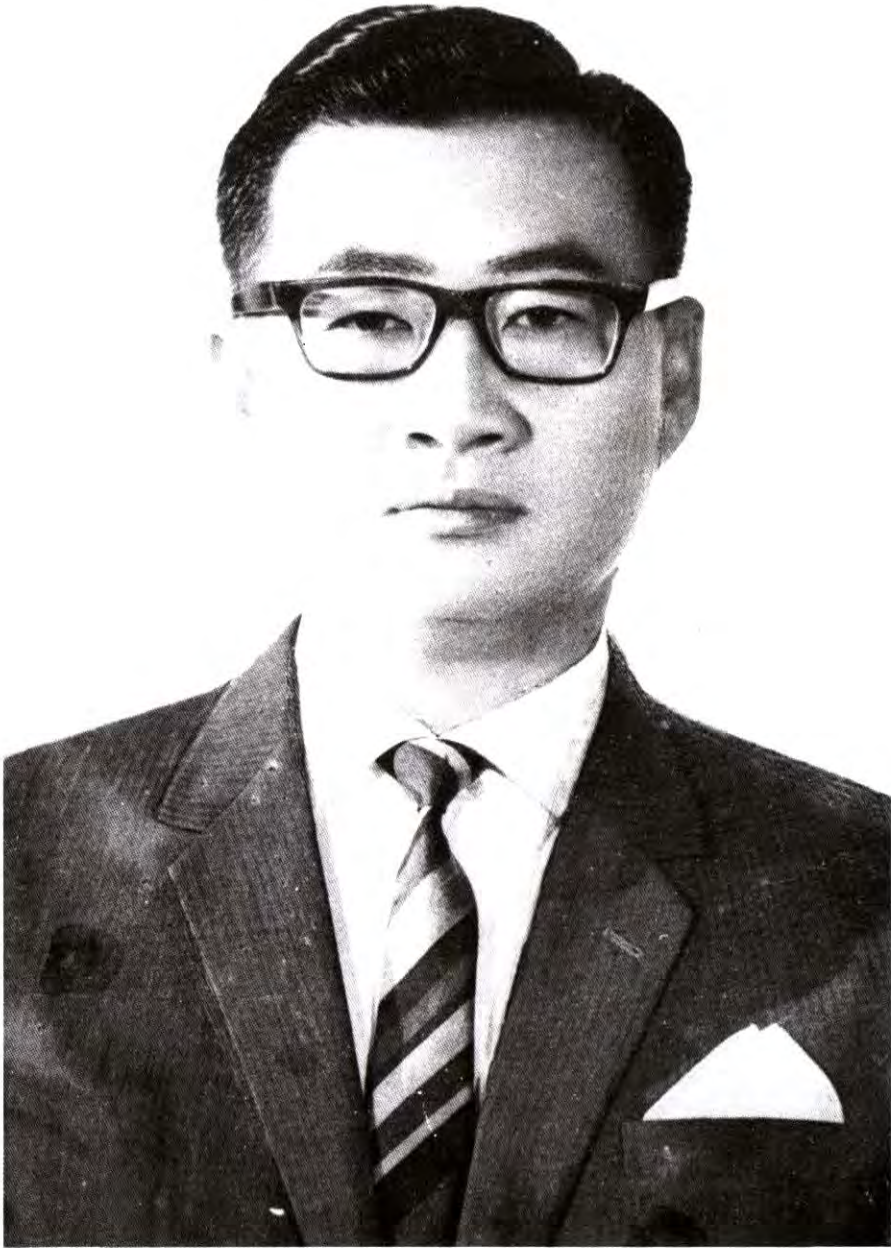


นายบุญธรรม ทองไข่มุกต์
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(23 พ.ค. 17 - 21 ต.ค. 19)





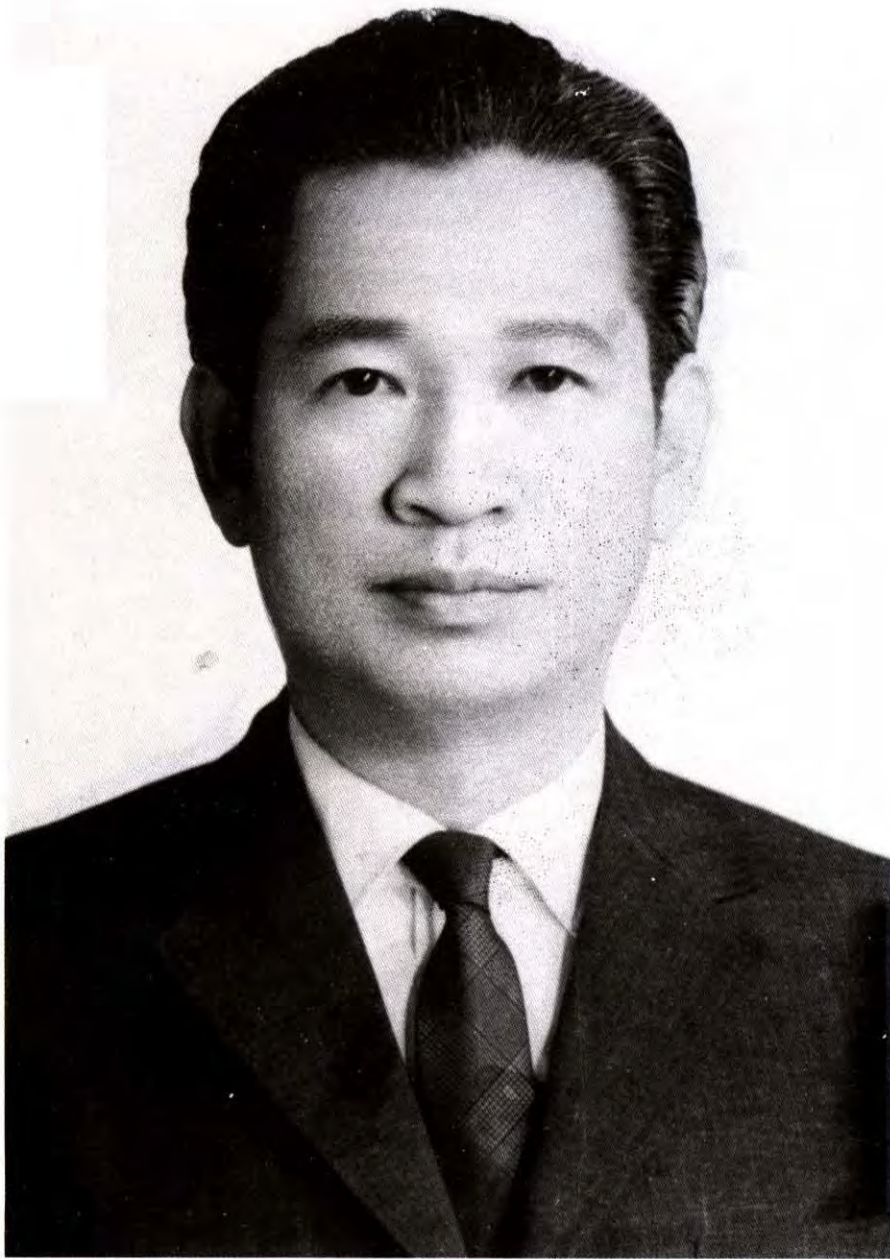
ดร.สุธี สิงห์เสน่ห์
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
(22 ต.ค. 19 - ปัจจุบัน)



นายเกษร ลิ่มทอง
รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ



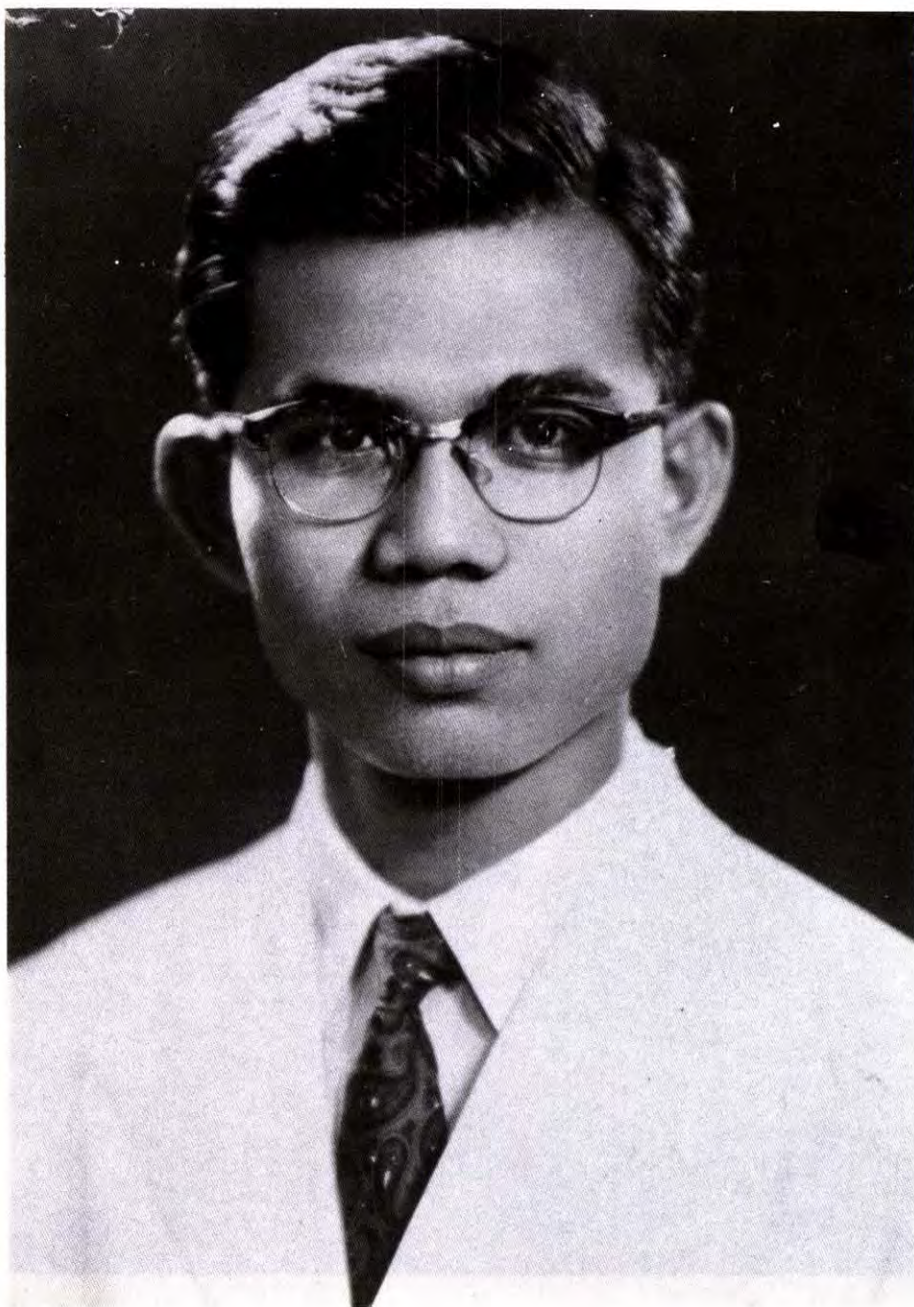
นายบดี จุณณานนท์
รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาต



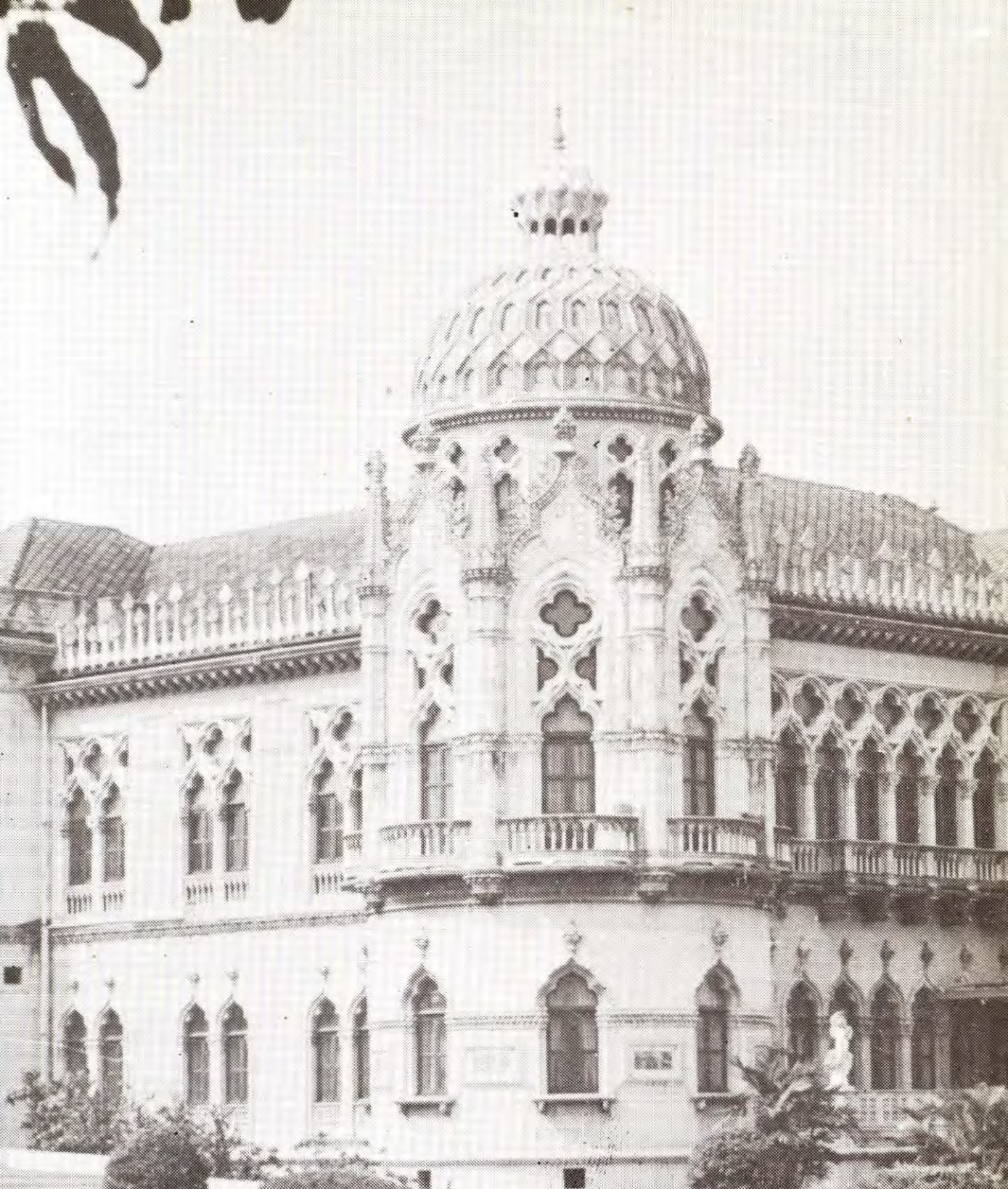
เสน่ห์ นาคสู่สุข
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ



นายสุวรรณ อิศรางกูร ณ อยุธยา
ผู้อำนวยการงบประมาณ



ม.ร.ว.จันทรมศิริโชค จันทรัต
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7



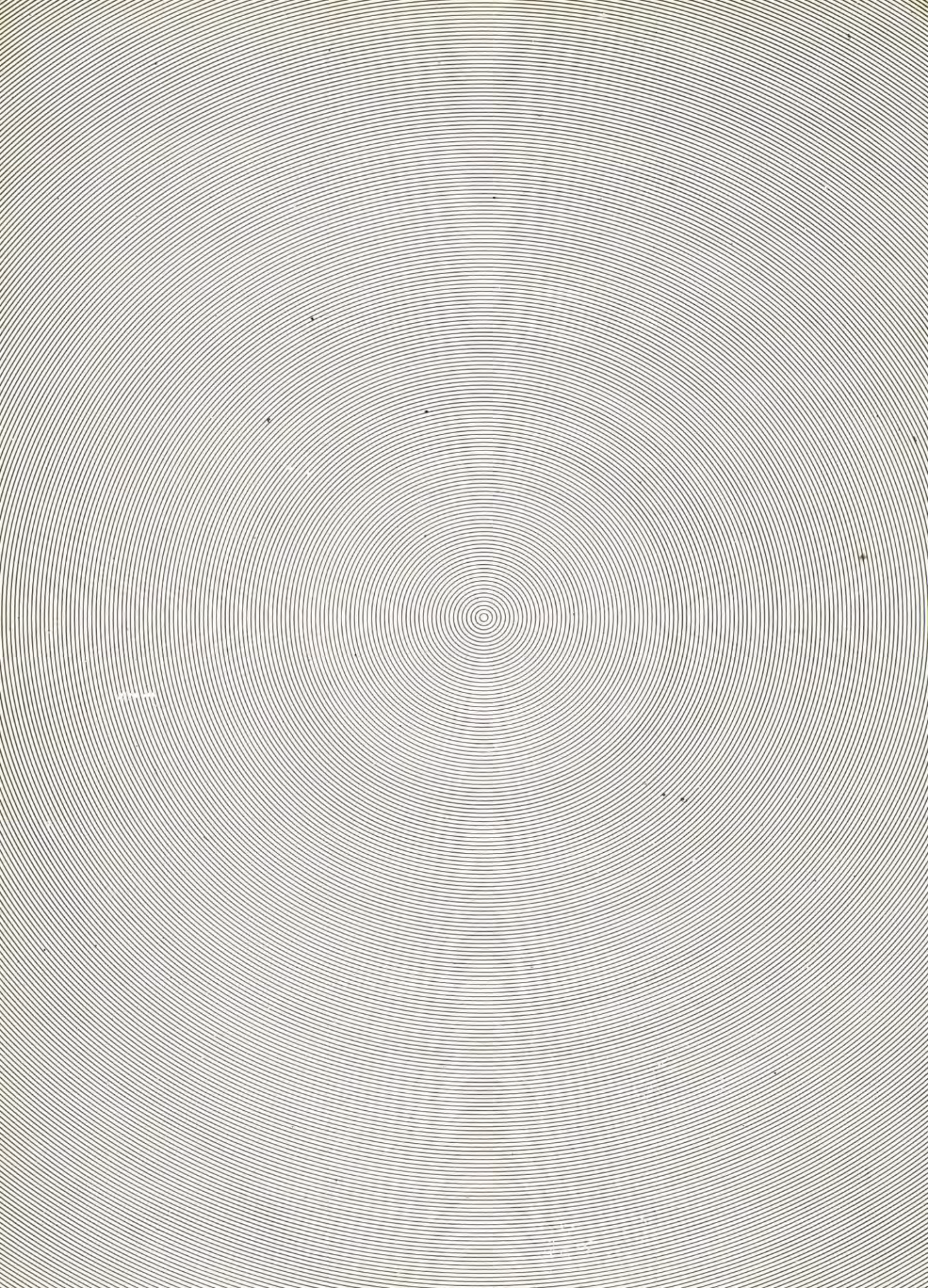
สำนักงบประมาณ 20 ปี

สารบัญ

คำปราศรัยของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	ดร.สุธี สิงห์เสน่ห์	1
งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ	ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์	12
ปรารมภ์และประณิธาน	สิริ ปกาสิท	18
หลักเกณฑ์การแบ่งสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ	เกตุร ลีมหทอง	21
งบประมาณคือหัวใจของกระบวนการทางการเมือง	พลโท ชาญ อังคุโชติ	25
เงินประจำวงค์ : เครื่องมือการบริหารงบประมาณ	บศิ จุณณานนท์	29
ปัญหาการเตรียมงบประมาณของไทย	เสน่ห์ นาคสุสุข	37
ปัญหาการอนุมัติงบประมาณ	สุวรรณ อิศรางกูร ณ อยุธยา	48
งบประมาณ : การแสวงหาเส้นทางสายใหม่	ณัฐระ ผดุงวัตร	52
ระบบงบประมาณในอนาคต	ม.ร.ว.จันทรมรศรีโชค จันทรรักษ์	61
ปัญหางบประมาณของรัฐวิสาหกิจ	มานิตย์ ชัยมงคล	67
สำนักงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน	เกษรา ทิมคง สุวัจน์ ศรีสุวรรณเผไท	73
ทัศนคติและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดการ และความสัมพันธ์ระหว่างราชการกับเอกชน	ดร.เสนาะ อุณาภูล	99
การคลังสมัยก่อน	ทรงพันธ์ บูณาค	105
ประสบการณ์และการเริ่มแนวความคิดใหม่ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทย	โฆษิต ปิ่นเปี่ยมวิรัชย์	121
แนวความคิดเพื่อพัฒนากระทรวงการคลัง	ม.ร.ว.จตุ้มงคล โสณกุล	131
ระบบการคลังกับการกระจายรายได้	วิณี อ.ศิวะกุล	135
Development Management in Less Developed Countries Problems and Suggestions	ดร.สมศักดิ์ ชูโต	155
การประเมินผลโครงการ	ดร.ฮิลลารี นิตินันท์ประภาส	159
การวิเคราะห์โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทโดยใช้ Linear Programming	สงคราม กระจำนง	169
สมรรถกวีลีไนกร จิตต์เกษิภาษของไทย	สุวัจน์ ศรีสุวรรณเผไท	181

ภาคผนวก

หลักการตรวจและควบคุมการเงินในสมัยรัชกาลที่ 4-รัชกาลที่ 5	197
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456	233
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476	237
กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476	239
กฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 (ฉบับที่ 2)	245
พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2477	246
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2480	247
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ (ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480)	248
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2482	249
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483	250
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499	251
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	254





คำปรารภ

ของ

ผู้อำนวยการสำนักพิมพ์ธรรม

ดร.สุธี สิงห์เสน่ห์

คำปราศรัยของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ดร. สุธี สิงห์เสน่ห์

ในวาระสำคัญที่สำนักงบประมาณได้มีอายุครบ 20 ปี เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2522 ข้าพเจ้าขอถือโอกาสชี้แจงผลงานตลอดจนยุทธวิธีในการปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณโดยจะไต่วิเคราะห้ถึงผลของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินในช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1, 2 และ 3 ก่อน ดังต่อไปนี้

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในรูปของโครงการระยะยาว ที่เรียกกันว่าโครงการพัฒนาระยะห้าปีนั้น เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในบรรดารัฐบาลของประเทศกำลังพัฒนา นับตั้งแต่ช่วงระยะหลังสงครามโลกครั้งที่สองจนกระทั่งถึงปัจจุบัน สาระสำคัญของการเตรียมงานด้านการวางแผนได้แก่ "การกำหนดเป้าหมาย (Targets) อัตราเพิ่มของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ การจัดโครงการต่างๆ ซึ่งจะต้องอาศัยเงินทุนในระยะโครงการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย การจัดสรรวงเงินงบประมาณ (Budgeting) ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับรายจ่ายของโครงการที่กำหนดขึ้น และการติดตามประเมินผลงาน (Evaluation) ของโครงการต่างๆ

ให้รัดกุมตรงตามเป้าหมายและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นได้ว่า การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเป็นกระบวนการต่อเนื่องมุ่งหมายที่จะสร้างเสริมสมรรถภาพจากการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ โดยภาครัฐบาลเป็นผู้กำหนดเป้าหมาย จัดวางโครงการ การจัดสรรงบประมาณ ตลอดจนทั้งการประเมินผลงาน โดยเน้นหนักในด้านการใช้ทรัพยากรของประเทศให้เกิดประโยชน์ทางสังคมในระดับสูงสุดเท่าที่จะเป็นไปได้

แนวความคิดซึ่งมุ่งเน้นบทบาทของภาครัฐบาลในการสะสมทุนเพื่อแทรกแซงในกระบวนการเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากทัศนะอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า การที่จะปล่อยให้กลไกแห่งตลาดภาคเอกชนดำเนินการโดยลำพังนั้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะบังเกิดขึ้นอย่างไม่เต็มที่ และกลไกแห่งตลาดเอกชนนั้นไม่มีทางที่จะช่วยเสริมสร้างภาวะฝืดเคืองทางเศรษฐกิจของประเทศให้ก้าวสู่ภาวะความเป็นปึกแผ่นมั่นคงได้ ด้วย การตระหนักถึงความจริงข้อนี้ และด้วยเจตนาอันแน่วแน่ของรัฐบาลในประเทศต่างๆ ในอันที่จะกำหนดวิถีทางของการใช้ทรัพยากรของประเทศ การเพิ่มผลผลิต การจ้างงานในภาคเศรษฐกิจต่างๆ การกระจายรายได้

ดร. สุธี สิงห์เสน่ห์ ประกาศนียบัตรชั้นสูงทางการบัญชี, Ph. D.

ตำแหน่งในอดีต กรรมการตรวจเงินแผ่นดินเอก สำนักงาน ค.ต.ง., อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

ตารางที่ 1
งบรายจ่ายประจำ งบลงทุน และงบประมาณทั้งสิ้น
ตั้งแต่ปี 2508 - 2509 ถึงปี 2518 - 2519

หน่วย : ล้านบาทในราคาปีปัจจุบัน

ปีงบประมาณ	รายจ่ายประจำ	งบลงทุน	งบรวมรายจ่ายทั้งสิ้น	งบประจำ % GDP	งบลงทุน % GDP	งบรวมรายจ่ายทั้งสิ้น % GDP
2508 - 2509	9,678.9 (71.4)	3,879.2 (28.6)	13,558.1 (100.0)	11.5	4.6	16.1
2509 - 2510	11,906.8 (70.5)	4,973.5 (29.5)	16,880.3 (100.0)	11.8	4.9	16.7
2510 - 2511	13,392.5 (68.0)	6,290.0 (32.0)	19,682.5 (100.0)	12.4	5.8	18.2
2511 - 2512	14,826.8 (68.6)	6,789.9 (31.4)	21,616.7 (100.0)	12.6	5.8	18.4
2512 - 2513	16,483.7 (69.4)	7,260.8 (30.6)	23,744.0 (100.0)	12.8	5.6	18.5
2513 - 2514	18,285.4 (67.9)	8,650.0 (32.1)	26,935.4 (100.0)	13.4	6.4	19.8
2514 - 2515	20,762.0 (72.0)	8,071.1 (28.0)	28,833.1 (100.0)	14.4	5.6	19.9
2515 - 2516	23,175.5 (75.9)	7,344.0 (24.1)	30,519.4 (100.0)	14.1	4.5	18.5
2516 - 2517	27,686.5 (79.8)	7,010.9 (20.2)	34,697.4 (100.0)	12.8	3.2	16.0
2517 - 2518	34,140.7 (78.4)	9,386.3 (21.6)	43,527.0 (100.0)	12.7	3.5	16.2
2518 - 2519	39,862.4 (74.3)	13,822.8 (25.7)	53,685.3 (100.0)	13.7	4.7	18.4

ที่มา : งบการเงินประจำปี

อันเป็นธรรมชาติของการดำรงกิจการชำระหนี้ระหว่างประเทศอันเป็นพื้นฐานแห่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจึงได้ดำเนินไปอย่างกว้างขวาง การจัดทำแผนพัฒนาฉบับโครงการระยะยาวและระยะปานกลางจึงเป็นแนวนโยบายอันสำคัญยิ่งของรัฐบาล และด้วยเหตุนี้เอง บทบาทของรัฐบาลจึงมีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามลำดับ

วงเงินงบประมาณรายจ่าย จำแนกเป็นรายจ่ายประจำ และรายจ่ายลงทุนได้เพิ่มสำคัญมาโดยตลอด ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2508-2509 จนกระทั่งปีงบประมาณ 2518-2519 ดังปรากฏตามตารางที่ 1

จากข้อมูลในตารางนี้ จะสังเกตเห็นได้ว่า งบประมาณรายจ่ายประจำอยู่ในระดับร้อยละ 71.4 ของของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น เมื่อปี 2508-2509 และได้มีสัดส่วนลดลงตามลำดับ คงอยู่ในระดับร้อยละ 67.9 ในปีงบประมาณ 2513-2514 หลังจากนั้นงบประมาณรายจ่ายประจำได้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นโดยตลอดจนกระทั่งสิ้นปีงบประมาณ 2518-2519 ซึ่งงบรายจ่ายประจำอยู่ในเกณฑ์สูงถึงร้อยละ 78.4 ในปีงบประมาณ 2517-2518 และร้อยละ 74.3 ในปีงบประมาณ 2518-2519 ตามลำดับ ในทางกลับกัน งบลงทุนที่ทยอยเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับในช่วงระยะเวลา แต่งบลงทุนคิดเทียบส่วนเป็นร้อยละของของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นมีอัตราส่วนลดลง คือ จากร้อยละ 28.6 ในปีงบประมาณ 2508-2509 เหลือร้อยละ 25.7 ในปีงบประมาณ 2518-2519 ความจริงที่กล่าวโดยสังเขปนี้จะปรากฏให้เห็นเด่นชัดยิ่งขึ้นเมื่อพิจารณาบทบาทของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น โดยคิดเทียบส่วนกับผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ซึ่งงบรายจ่ายประจำเริ่มด้วยอัตราส่วน 11.5 ในปีงบประมาณ 2508 และเพิ่มขึ้นเป็นอัตราส่วน 13.7 ในปีงบประมาณ 2518-2519 ส่วนงบลงทุนลดลงจากอัตราส่วน 4.9 และ 5.8 ในปีงบประมาณ 2509-2510 และปี 2510-2511 เป็นอัตราส่วน 3.5 และ 4.7 ในปีงบประมาณ 2517-2518 และปี 2518-2519 ตามลำดับ

ในกระบวนการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับต่าง ๆ นั้น การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีบทบาทสำคัญ และมีส่วนคาบเกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวอย่างแนบสนิท ข้อที่ควรสังเกตอาจจะเห็นได้จากขั้นตอนของการดำเนินงานดังต่อไปนี้ (1) การจัดสรรและกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปี แสดงถึงแนวทางซึ่งโครงการต่าง ๆ มีส่วนช่วยที่จะให้บรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว (2) การกำหนดโครงการต่าง ๆ โดยสาระสำคัญที่ว่า จะใช้ทรัพยากรอันจำกัดให้เกิดประโยชน์ทางสังคม บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้อย่างไร (3) การคาดคะเนหรือพยากรณ์ล่วงหน้าว่าโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดขึ้นจักต้องบรรลุเป้าหมายภายในช่วงระยะเวลาที่กำหนดไว้ (4) ถ้าหากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่ควรจะทำไร่ทบทวนการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ในลักษณะอย่างไร จึงเห็นได้ว่า สาระสำคัญแห่งกลไกของงบประมาณนั้น เป็นเรื่องการจัดระบบงานด้านบริหารซึ่งมุ่งหนักในด้านการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายระดับสูงสุดของแต่ละปีไว้ โดยมุ่งพยายามในอันที่จะกระจายรายจ่ายของภาครัฐบาลในค่านต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับโครงการวางแผนเศรษฐกิจในระยะยาว และในขณะเดียวกันค่างไว้ซึ่งเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยยับยั้งภาวะเงินเฟ้อ และขจัดปัญหาภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน

ถึงแม้ว่า การจัดสรรงบประมาณแม้จะต้องอาศัยโครงสร้างและการดำเนินงานให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่ระบุไว้ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว แต่การจัดงบประมาณหรือการวางแผนค่างงบประมาณนั้น มีลักษณะผิดแผกแตกต่างจากการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวในสาระสำคัญบางประการ ทั้งนี้มีคำกล่าวที่ว่า **“All budgets are plans, but not all plans are budgets.”** การวางแผนงบประมาณอาศัยระยะเวลาเตรียมงานเพียงระยะสั้น เพราะโครงการที่จะใช้เงินงบประมาณแล้วแต่เป็นโครงการประจำปี

มีกำหนดระยะเวลาที่จะใช้เงินงบประมาณให้เสร็จสิ้นในเวลาหนึ่งปี มิฉะนั้นเงินงบประมาณที่จัดสรรแล้ว อาจจะกลายเป็นงบประมาณที่ต้องคักฝากเหลือมิไปปีต่อไป มีผลกระทบต่อกระเทือนทำให้เป้าหมายของโครงการนั้นไม่บรรลุผลสำเร็จ ดังนั้น การเบิกจ่ายงบประมาณ (**Disbursement**) จักต้องกระทำโดยมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว ความล่าช้าของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณจะก่อให้เกิดการสูญเสียเงินเปลืองทรัพยากรโดยไม่จำเป็น กับทั้งยังเป็นเครื่องถ่วงเหนี่ยวรั้งมิให้โครงการที่ได้รับงบประมาณแล้วบรรลุผลสำเร็จได้ ด้วยเหตุที่การวางแผนค่างงบประมาณเป็นการบริหารประจำปีทุก ๆ ปี ส่วนการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวเป็นเรื่องการกำหนดเป้าหมาย และจัดวางโครงการระยะปานกลางและระยะยาวโดยอาศัยระยะเวลา 3 ปี หรือ 5 ปี เป็นอย่างน้อย การขัดแย้งระหว่างการจัดสรรงบประมาณและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาวอาจปรากฏขึ้นได้ด้วยเหตุผลหลายประการ

ประการแรก เจ้าหน้าที่ผู้วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจมักจะมีเจตนาที่จะทุ่มเงินเพื่อการสะสมทุนและใช้จ่ายในโครงการระยะยาวต่าง ๆ ไว้ในเกณฑ์สูง อาทิเช่น ผู้วางแผนกำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการสะสมทุนไว้ในระดับสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สูงกว่าอัตราเพิ่มของเงินออมภายในประเทศเป็นอันมาก ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องอาศัยเงินกู้และหรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อใช้ในโครงการดังกล่าว การเคลื่อนย้ายของเงินจากต่างประเทศในรูปของเงินกู้และหรือเงินช่วยเหลือ ย่อมช่วยแบ่งเบาภาระการออมในประเทศ และช่วยให้การสะสมทุนเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดนั้น แต่ในขณะเดียวกันการลงทุนย่อมต้องใช้เวลานานก่อนที่จะก่อให้เกิดผลผลิต ภาวะเงินเฟ้ออาจจะปรากฏขึ้น เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมีภาระหน้าที่มุ่งหนักในค่างไว้ซึ่งเสถียรภาพในค่างไว้ระดับราคาสินค้า ดังนั้นข้อขัดแย้งจึงอาจบังเกิดขึ้นได้ระหว่างการวางแผนงบประมาณกับการวางแผนพัฒนา

ประการที่สอง ข้อขัดแย้งอาจจะบังเกิดขึ้นในขั้นที่เกี่ยวกับการกำหนดแนวและการดำเนินนโยบาย (Policy Formulation) ด้วยเหตุที่การงบประมาณและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจต่างมีภาระหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในวงกว้าง ต่างฝ่ายต่างก็จะใช้อำนาจเพื่อให้หน่วยงานของตนบรรลุเป้าหมายและได้ผลลัพธ์อย่างเต็มที่ การแข่งขันในขั้นการดำเนินงานจึงมักจะบังเกิดขึ้น ในบางกรณีการทำงานแบบซ้ำซ้อนและไม่มีประสิทธิภาพกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการบริหารงานของทั้งกรงบประมาณและการวางแผนพัฒนามิให้ดำเนินไปอย่างราบรื่นและมีประสิทธิภาพ

ด้วยเหตุที่มักจะปรากฏว่า มีการขัดแย้งขึ้นถึงกล่าวนี้เองทำให้นักเศรษฐศาสตร์รวมทั้งนักรัฐประศาสนศาสตร์มีความเห็นแตกแยกออกเป็นสองฝ่ายในอันที่จะคลี่คลายปัญหาให้เป็นไปในทางที่เหมาะสม ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่า ทางเดียวที่จะแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างกรงบประมาณและการวางแผนให้ลุล่วงไปได้ ก็โดยรวมสำนักงานงบประมาณกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติผู้มีหน้าที่วางแผนพัฒนาเศรษฐกิจเข้าเป็นหน่วยงานเดียวกัน อีกฝ่ายหนึ่งมีทัศนะไปในทางตรงกันข้าม โดยให้เหตุผลว่า การรวมหน่วยงานทั้งสองแห่งเข้าด้วยกัน (คงที่ผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกเคยเสนอแนะไว้สำหรับประเทศไทย) จะไม่แก้ปัญหาอะไรได้เลย การรวมหน่วยงานทั้งสองนี้เข้าไว้เป็นหน่วยงานเดียวกัน นับได้ว่าเป็นการจัดระบบงานรูปหนึ่ง สัฟฟักแต่การจักรระบบงานเพียงอย่างเดียว โดยมีใ้คำนึงถึงกระบวนการตัดสินใจ และการใช้ดุลวิญจณัยของเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่าย การเลือกเฟ้นบุคคลโดยมอบหมายงานให้เหมาะกับหน้าที่ ลักษณะความเป็นผู้นำของหัวหน้างานแต่ละฝ่าย ตลอดจนการเสริมสร้างและจูงใจในค่านิยมการทุกระกับ ส่วนเป็นปัจจัยขึ้นพื้นฐานของการบริหารงานอันตั้งอยู่บนรากฐานอันไม่มีประสิทธิภาพทั้งสิ้น ถ้าหากมีการรวมหน่วย

งานทั้งสองนี้เข้าด้วยกัน เจ้าหน้าที่ผู้มีภาระหน้าที่ในการวางแผนอาจจะถูกจำกัดขอบเขตของแนวความคิดและการตัดสินใจ **ภายในกรอบของวงเงินงบประมาณอันจำกัด** ทำให้สูญเสียจินตนาการและขาดการมองเห็นการณ์ไกลในระยะยาวเบื้องต้นโดยสิ้นเชิง บุคคลจึงกลายเป็นเครื่องมือของทรัพยากรหรือวงเงินงบประมาณไป ซึ่งข้อนี้ขัดกับความหมายของคำว่า “การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะยาว” เป็นอย่างยิ่ง ในทำนองเดียวกัน เจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งทำงานร่วมในหน่วยงานเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้วางแผนอาจจะกลายเป็น**ผู้ขาดความรับผิดชอบ** โดยไม่รู้ตัวและไม่รู้เท่าถึงการณ์ นั่นคือ ปฏิบัติหน้าที่โดยตามหลังและผูกพันอยู่กับการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ผู้วางแผนพัฒนาระยะยาว ถ้าหากผู้วางแผนพัฒนาระยะยาวจัดตั้งเป้าหมายผิดพลาดก็เหมือนไปจากที่ควรจะเป็น และจัดวางโครงการต่างๆ ไว้อย่างกว้างขวางเกินขอบข่ายของงบประมาณอย่างใหญ่หลวง ผลประโยชน์ของประเทศชาติก็ย่อมจะต้องสูญเสีย โครงการเช่นนั้นเมื่อไ้ลงมือปฏิบัติดำเนินการแล้วย่อมยากแก่การแก้ไขทบทวน งบประมาณอาจจะกลายเป็นเครื่องทำลายผลประโยชน์มากกว่าที่จะสร้างสรรค์พัฒนาการใช้ทรัพยากรให้เกิดแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม นอกจากนี้ยังมีเหตุผลเอนกประการที่จะพิสูจน์ให้เห็นว่า การรวมสำนักงานงบประมาณเข้ากับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางด้านการบริหารงานแห่งกรงบประมาณและการบริหารงานด้านการวางแผนแม้แต่อย่างใดเลย ที่สำคัญก็คือการกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีนั้น จะต้องได้รับความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์ต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีหน้าที่ประเมินผลและตรวจสอบข้อเท็จจริงในค่านงบประมาณสำหรับโครงการต่าง ๆ อยู่อย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว การแบ่งงานตามหน้าที่อันเหมาะสมของแต่ละหน่วยงานและการประสานงานให้สอดคล้องกัน ระหว่างวงเงินงบประมาณระยะปานกลางหรือระยะยาวกับงบประมาณประจำปี นั้นแหละเป็นหัวใจของการดำเนินงานที่ดี การกำหนดเป้าหมายของการวางแผนพัฒนาไว้อย่าง

เหมาะสมกับสถานการณ์ของระบบเศรษฐกิจ มุ่งหนัก
ในด้านการแก้ปัญหาหลักอันเป็นโครงสร้างทางเศรษฐกิจ
และสังคม และการประสานงานสร้างสรรงบประมาณ
ให้สมดุลสอดคล้องเพื่อบรรลุเป้าหมายเช่นนั้น นับได้
ว่าเป็นการคำนึงถึงของแต่ละหน่วยงานในคามขั้นตอน
อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว

การประสานงานระหว่างสำนักงานงบประมาณกับเจ้าหน้าที่
ผู้วางแผนเศรษฐกิจระยะยาว คือสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงเป็นกล
ไกอันจะดำรงไว้ซึ่งเอกภาพแห่งการบริหารงานของ
แต่ละหน่วยงาน และในขณะเดียวกันจะเป็นยุทธวิธีอัน
จะผูกโยงไว้ซึ่งประสิทธิภาพของการจัดวางโครงการร่วม
กันโดยอาศัยขั้นตอน (Budgeting in Stages) เป็น
บรรทัดฐาน โดยนัยดังกล่าวนี้ การวางแผนงานด้าน
งบประมาณตามขั้นตอน จะช่วยแก้ไขปัญหาได้หลาย
ประการ กล่าวคือ (ก) การกำหนดโครงการที่จะขึ้น
จะช่วยให้ผู้บริหารมองเห็นการดำเนินโครงการและ
สามารถประเมินผลงานได้อย่างละเอียดรอบคอบ แต่
ถ้าหากมีการรวมงานด้านการงบประมาณไว้ในหน่วย
งานเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ แล้ว
การประเมินโครงการย่อมจะต้องเต็มไปด้วยความสับสน
ซับซ้อน ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า การจัดสรรกำหนดวงเงิน
งบประมาณประจำปีเป็นเรื่องการบริหารงานในช่วง
ระยะสั้น ส่วนการกำหนดโครงการวางแผนพัฒนาเป็น
การบริหารงานโดยช่วงระยะยาว (ข) การที่สำนักงาน
งบประมาณมีลักษณะเป็นเอกภาพและการใช้ดุลวิญญ์
เกี่ยวกับการวางแผนงบประมาณโดยอิสระ จะสามารถ
ช่วยให้ผู้บริหารทราบได้ว่า การวางแผนระยะสั้นบรรลุ
ผลสู่ขั้นใดแล้วเมื่อเทียบกับโครงการระยะยาว (ค) ด้วย
เหตุที่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ กระทำโดยถือขั้น
ตอนของโครงการแม่บทเป็นหลัก การวางแผนงบประ
มาณตามขั้นตอนจะช่วยให้การประสานงานระหว่าง
การวางแผนพัฒนาระยะยาว กับการจัดสรรงบประมาณ
ให้สอดคล้องกับโครงการที่กำหนดไว้แต่ละช่วงระยะ
เวลาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ในทางปฏิบัติ สำนักงานงบประมาณยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ
โดยเน้นลำดับความสำคัญของโครงการในภาคเศรษฐกิจ
ต่าง ๆ เป็นแนวทาง การจัดเตรียมการวางแผนงบ
ประมาณประกอบด้วยขั้นตอน ซึ่งอาจจะสรุปได้ดังนี้

ขั้นแรก การจัดเตรียมแผนงาน กำหนดวงเงินระดับสูง
สุดของงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาลในปีงบประมาณ
นั้น ๆ โดยคำนึงถึงเป้าหมายและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
เป็นหลัก

ขั้นที่สอง การกำหนดการจัดสรรงบประมาณโดยเน้น
หนักลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ และของแต่ละ
โครงการในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ กล่าวคือ ภาค
เกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม ฯลฯ

ขั้นที่สาม การกำหนดโครงการต่าง ๆ ซึ่งแต่ละกระทรวง
ทบวง กรม ฯลฯ เป็นผู้ริเริ่ม และสนอง

ขั้นที่สี่ การทบทวนและเลือกเฟ้นโครงการ ซึ่งเจ้าหน้าที่
ผู้วางแผนพัฒนาคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ
เป็นผู้ดำเนินการ และทำการวิเคราะห์

ขั้นที่ห้า หลังจากวิเคราะห์และเลือกเฟ้นโครงการแล้ว
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ จะวางแผนกำหนด
ประมาณการด้านการเงินตามโครงการที่จะดำเนินการ
แล้วส่งเรื่องให้สำนักงานงบประมาณ เพื่อทำการทบท
วน และจัดสรรเงินงบประมาณตามโครงการที่เสนอนั้น

ขั้นที่หก การจัดเตรียมแผนงานงบประมาณอย่างสมบูรณ์
แบบซึ่งพร้อมที่จะเสนอรัฐสภาเพื่อการวินิจฉัยขั้นสุดท้าย

วิธีการจัดทำงบประมาณแบบใหม่

ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2523 และปีต่อ ๆ ไป
สำนักงานงบประมาณได้ปรับปรุงวิธีการจัดทำให้เหมาะสม

ยิ่งขึ้น และมีวิธีปฏิบัติซึ่งแตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในปีที่แล้วมาก กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบวงเงินงบประมาณประจำปี ซึ่งสำนักงบประมาณได้พิจารณากำหนดวงเงินดังกล่าวร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว สำนักงบประมาณจะได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะโครงการและวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวงและทบวง โดยพิจารณาค่าขอตั้งงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประกอบด้วย และเมื่อได้กำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของแต่ละกระทรวงและทบวงแล้ว ก็จะขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของแต่ละส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่อไป

การจัดทำวงเงินงบประมาณเป็นรายกระทรวงดังกล่าวจะต้องประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อจัดสรรแต่เฉพาะโครงการพัฒนา และคัดถอนโครงการที่ไม่ได้ผลประโยชน์คุ้มกับรายจ่ายออกไปโดยคัดถอนหรือครึ่งรายจ่ายในการบริหาร และงบดำเนินการให้อยู่ในระดับเดิม สำหรับการลงทุนจะได้พิจารณาแต่เฉพาะการผูกพันตามข้อสัญญาหรือมติคณะรัฐมนตรีเป็นลำดับแรก งานโครงการที่ต้องทำต่อเนื่องกันเป็นลำดับที่สอง และงานหรือโครงการใหม่เป็นลำดับที่สาม

การปรับปรุงงานด้านรัฐวิสาหกิจ

ตามที่มิผู้ให้ทัศนะว่า งบประมาณรายจ่ายด้านเศรษฐกิจซึ่งได้จัดสรรไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2522 มียอดต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายด้านอื่น ๆ ที่แท้จริงแล้ว หากวิเคราะห์สถานภาพของงบประมาณในแง่กว้างจะปรากฏว่า งบประมาณรายจ่ายเพื่อการเศรษฐกิจในปีปัจจุบัน ยังคงมียอดสูงกว่างบประมาณด้านอื่น ๆ และยังคงสูงกว่างบประมาณด้านเศรษฐกิจในปีที่แล้วมา ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายปี 2522 จำนวน 92,000 ล้านบาท ที่กล่าวถึงยังมีได้รวมถึงการลงทุน

สำนักงบประมาณ 20 ปี

ภาครัฐวิสาหกิจที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้และเงินกู้ ซึ่งตามข้อมูลที่เป็นอยู่มียอดรายจ่ายของทุนในภาครัฐวิสาหกิจประจำปี 2522 ถึง 24,620 ล้านบาท จำแนกเป็นงบลงทุนทางด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวน 13,484 ล้านบาท ซึ่งเป็นการลงทุนในโครงการที่เป็นพื้นฐานทางเศรษฐกิจของประเทศที่ใช้จ่ายจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ตลอดจนจากเงินกู้ทั้งในและนอกประเทศที่รัฐวิสาหกิจทำการกู้ยืมมาได้ การลงทุนในภาครัฐวิสาหกิจดังกล่าว ได้รวมถึงการจัดสรรเงินเพื่อก่อสร้างและขยายบริการไฟฟ้าให้ออกไปยังหมู่บ้านต่าง ๆ ที่ยังไม่มีไฟฟ้าใช้ การลงทุนทางด้านขนส่งและสื่อสารเพื่อความสะดวกแก่ประชาชน เช่น การเปลี่ยนแปลงปรับปรุงเส้นทางรถไฟ การขยายปริมาณสินค้าการเกษตรที่จะให้เกษตรกร การปรับปรุงการก่อสร้างท่าเทียบเรือและห้องเย็นในส่วนภูมิภาค เป็นต้น

ถ้าหากนำข้อมูลนี้มาประมวลกับงบประมาณปี 2522 ที่เป็นอยู่จะเห็นอย่างชัดเจนว่า จำนวนยอดงบประมาณลงทุนทางด้านเศรษฐกิจทั้งสิ้นจะมีเกณฑ์สูงถึง 31,412 ล้านบาท

ในด้านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจซึ่งปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องในด้านการบริหาร ด้านการผลิต และด้านการตลาด อยู่มากมายหลายประการนั้น ข้าพเจ้าในฐานะที่ได้เคยรับการแต่งตั้งเป็นประธานคณะที่ปรึกษาส่วนองค์การของรัฐ ในปี 2519-2520 ได้เคยตรวจพบและเสนอความเห็นไปยังคณะรัฐมนตรีว่า ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการใช้จ่ายงบทำการและงบลงทุน โดยจะได้กำหนดเป้าหมายให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติ เพื่อให้ได้ผลกำไร หรือลดการขาดทุนสำหรับการลงทุน จะไม่เน้นหนักทางด้านการศึกษา การลงทุนเพื่อจัดหาสินทรัพย์เพื่อทดแทนสินทรัพย์เดิมซึ่งหมดอายุใช้งานหรือล้าสมัยเท่าใดนัก (Replacement Cost) แต่จะมุ่งเน้นทางด้านการลงทุนระยะยาวซึ่งหมายถึงการลงทุนเพื่อทำให้เกิดรายรับเพิ่มขึ้น อาทิ

การลงทุนสร้างโรงงานแห่งใหม่ หรือการขยายโรงงาน
เดิม หรือการซื้อเครื่องจักรใหม่ การลงทุนดังกล่าวจำ

เป็นต้องวิเคราะห์โครงการโดยละเอียด เพราะเกี่ยวกับ
ผลตอบแทนที่จะได้รับในอนาคต โดยอาจใช้หลักการ
วิเคราะห์ในเรื่องส่วนเพิ่ม (**Incremental Concept**)
กล่าวคือส่วนที่เพิ่มขึ้นทั้งทางกำไรรับและต้นทุน วิธี
ใช้ระยะเวลาคืนทุน (**Payoff Period**) และวิธีคิด
ลดกระแสเงินสด (**Discounted Cash Flow**) นอก
จากนั้นก็ควรวิเคราะห์และกำหนดหลักการในด้านการ
ตั้งราคา (**Pricing**) ของสินค้าและบริการที่รัฐวิสาหกิจ
ผลิตได้ เพื่อการเสถียรภาพทางกำไรราคาสินค้าไว้
ไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงฐานะการครองชีพของ
ประชาชน

อนึ่ง ควรมีการปรับปรุงการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ
ในต่าง ๆ เช่น การปรับปรุงนโยบายการผลิตและ
การตลาด ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ต้นทุนการผลิต การ
วางแผน การผลิต การวิจัยตลาด การกำหนดราคาขาย
การปรับปรุงและวางรูปบัญชี การวางแผนทางการเงิน
การเงิน การปรับปรุงการบริหารงานพัสดุ และการบริ
หารงานบุคคล ตามเทคนิคที่ทันสมัยในทางธุรกิจ เพื่อ
ให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การปรับปรุงด้านการบริหารงานของหน่วยราชการ (Organization and Management)

เป็นที่ยอมรับกันว่า ลักษณะงานของนักบริหารที่ดีต้อง
อาศัยองค์ประกอบอันเป็นพื้นฐานสำคัญสี่ประการ
กล่าวคือ การวางแผนกำลังคน (**Men**) การบริหาร
พัสดุ (**Material**) การเงิน (**Money**) และการจัดการ
ที่ดี (**Management**) นักบริหารจะต้องมีความชำนาญ
ชำนาญในการที่จะสามารถนำทรัพยากรต่าง ๆ เหล่านี้
มาใช้ให้เกิดประโยชน์ในระดับสูงสุด กล่าวคือการวาง
แผนกำลังคนเป็นสิ่งจำเป็นในการธุรกิจทั้งปวง เพราะ
นับได้ว่าเป็นการใช้ทรัพยากรในขั้นนี้ให้เกิดประสิทธิ
ภาพอันสูงส่งกว่าปัจจัยอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ การบริหารพัสดุ

การเงิน รวมทั้งการดำเนินงานด้านงบประมาณเพื่อ
การดำเนินงานต่าง ๆ ก็มีความสำคัญไม่น้อยกว่าการ
วางแผนกำลังคน และประการสุดท้าย การจัดการ
ที่ดี อันเป็นการใช้กลยุทธ์เสริมสร้างการดำเนินการ
ให้บรรลุเป้าหมาย และตั้งอยู่บนรากฐานแห่งประสิทธิ
ภาพอันมั่นคงก็เป็นส่วนหนึ่งของงานของนักบริหาร

การปรับปรุงการบริหารงานทุกแขนงของส่วนราชการ
และรัฐวิสาหกิจจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีบทบาทสำคัญ
อย่างกว้างขวาง เพราะเหตุว่าเป็นการช่วยจัดสรร
ทรัพยากรอันมีจำนวนจำกัดให้เกิดประโยชน์แก่สังคม
ในระดับสูงสุด และในขณะที่เดียวกันจะช่วยลดทอนค่าใช้จ่าย
รวมทั้งการสูญเสียที่ไม่จำเป็นในต่าง ๆ
ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ข้าพเจ้าจะใ้สนับสนุนอย่างเต็มที่ในการที่สำนักงาน
ประมาณจะใ้เผยแพร่แนวความคิดและเทคนิคของ
การบริหารงานทุกแขนงอันทันสมัยให้แพร่หลายกว้าง
ขวางแก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทั่วไป ตลอดจน
ที่จะจัดให้มีโครงการฝึกอบรม และการค้นคว้าหาความ
รู้เพิ่มเติมด้านเทคนิคใหม่ ๆ เป็นการต่อเนื่อง เพื่อ
ช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ
เป็นผลดีต่อหน่วยงานของตน รวมทั้งของสังคมส่วนรวม
ด้วย

การติดตามผลและการประเมินผล

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประกอบด้วยขั้นตอน
ที่สำคัญ อาจสรุปได้เป็น 4 ขั้นตอนด้วยกัน ประการ
ที่หนึ่ง การปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและการ
กำหนดเป้าหมายในด้านการเพิ่มผลผลิตของภาคเศรษฐกิจ
ต่าง ๆ อาทิ เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชย์
กรรม ประการที่สอง การจัดวางโครงการต่าง ๆ เพื่อ
ให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประการที่สาม การจัด
สรรงบประมาณรายจ่ายอันจำเป็นให้แก่ส่วนราชการ
และรัฐวิสาหกิจเพื่อสนองให้โครงการต่าง ๆ บรรลุผล
สำเร็จ ประการสุดท้าย ได้แก่การติดตามผลและประ

เม็ดเงินการค้าเงินงาน

งบประมาณแผ่นดิน นับได้ว่าเป็นแผนการบริหารงานของรัฐบาลในรอบปีหนึ่ง ๆ การจัดทำงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพจึงต้องประกอบด้วยขั้นตอนที่กล่าวข้างต้นเป็นบรรทัดฐานอันจะช่วยสร้างเสริมให้นโยบายของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล และก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

การติดตามผลและการประเมินผลจึงเป็นขั้นตอนที่สำคัญในกระบวนการบริหารที่จะทำให้ผู้บริหารงานหรือโครงการได้ทราบว่า งานหรือโครงการที่กำลังปฏิบัติอยู่นั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่วางไว้หรือไม่ มีอุปสรรคที่ขัดขวางต่อความสำเร็จของโครงการอย่างไร เพื่อให้ผู้บริหารโครงการจะได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขแผนการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคอันจะนำไปสู่ความสำเร็จของโครงการ ณ ระยะเวลาที่กำหนดไว้

ในช่วงของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 4 นั้น ข้าพเจ้าจะให้ความสำคัญในเรื่องการติดตามผลและการประเมินผลงานมากยิ่งขึ้น เพื่อเร่งรัดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยจะมุ่งเน้นถึงงานและโครงการต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฯ เป็นอันดับแรก กับงานและโครงการที่อยู่นอกแผนพัฒนาฯ แต่ใช้จ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินเป็นอันดับต่อมา

โครงการเงินกู้จากต่างประเทศ

สำนักงานประมาณยังมีภาระหน้าที่ในค้ำเงินกู้ยืมมีความจำเป็นต่อการเร่งรัดโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจระดับต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมาย สำนักงานประมาณจึงได้ประสานงานกับหน่วยราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการในค้ำเงินกู้จากองค์การระหว่าง

ประเทศ อาทิเช่น จากธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น โครงการขึ้นพื้นฐานซึ่งต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ ได้แก่ โครงการพัฒนาเกษตรชลประทานลุ่มน้ำเจ้าพระยา โครงการปรับปรุงระบบชลประทานภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการพัฒนาปศุสัตว์ โครงการเร่งรัดปลูกยางทดแทน โครงการพัฒนาชนบทภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โครงการปรับปรุงส่งเสริมการเกษตรแห่งชาติ ฯลฯ และอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งล้วนแต่มีความสำคัญขั้นมูลฐานต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นอย่างยิ่ง ในกรณีนี้ สำนักงานประมาณจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณในรูปของเงินบาทสมทบปีหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมาก

อนึ่งมีข้อสังเกตว่า ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา การกู้เงินมาดำเนินการจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศแหล่งต่าง ๆ กันนั้น ยังไม่ดำรงอยู่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เงื่อนไขในการกู้เงินผิดแผกแตกต่างกันไป เพราะขึ้นอยู่กับข้อตกลงของแหล่งเงินกู้แต่ละแหล่งที่จะเป็นผู้กำหนด ทำให้การดำเนินงานและการบริหารเงินกู้มีอยู่ด้วยกันหลายระบบ หรือโครงการเงินกู้บางโครงการได้กำหนดเงื่อนไขให้รัฐบาลไทยจัดหาสิ่งก่อสร้างเพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการเงินกู้ในขณะนั้นขึ้น ครั้นเมื่อเสร็จสิ้นโครงการนั้นแล้ว ส่วนราชการไม่มีโอกาสได้ใช้ประโยชน์ในสิ่งก่อสร้างเหล่านั้นได้เต็มที่เพราะวิธีการดำเนินงานเปลี่ยนแปลงไป นับได้ว่าทำให้ไม่ได้รับประโยชน์จากการกู้เงินมาดำเนินการอย่างเต็มที่

สรุปความ

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงระบบงบประมาณแนวใหม่

1. ระบบงบประมาณแบบ Performance Budget

เท่าที่ไค้ชี้แจงมาโดยสังเขปในค้ำผลงานที่ไค้กระทำมาแล้ว นับไค้ว่าการวางแผนงบประมาณมีความสำคัญอย่างยิ่งในอันที่จะช่วยสนับสนุนและสร้างเสริมให้การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในลักษณะโครงการต่าง ๆ

บรรลุป้าหมายอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ แต่เราจะต้องยอมรับว่า ยุทธวิธีแห่งการจัดสรรงบประมาณเท่าที่ใช้เป็นแนวปฏิบัติในประเทศไทยตลอดมานั้น ยังมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ การจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่ยังขาดความสอดคล้องสัมพันธ์กับโครงการแม่บท แม้จะมีบ้างที่ยังคลุมเคลือ การวางแผนงบประมาณมักจะมุ่งหมายที่จะกำหนดขอบเขตสูงสุดของวงเงินงบประมาณที่ควรจะใช้ในปีหนึ่ง ๆ ระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้เราสามารถประเมินค่าของต้นทุนการผลิต (Costs of Inputs) ของแต่ละโครงการได้อย่างแจ่มชัด ที่สำคัญก็คือ การจัดสรรงบประมาณยังมีใ้คงอยู่บนรากฐานของการงบประมาณโดยถือหลักการจัดการ (Management Budgeting) แต่ประการใด

ในบางประเทศการปรับปรุงและการปฏิรูประบบงบประมาณดำเนินไปอย่างกว้างขวาง เช่น ในสหรัฐอเมริกา ฟิลลิปปีนส์ ระบบงบประมาณเป็นประเภทที่เรียกว่า “Performance Budgeting หรือ Management Approach to Budgeting” แนวความคิดในระบบใหม่ เริ่มด้วยข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฮูเวอร์ (Hoover Commission) ในสหรัฐอเมริกา เมื่อปี พ.ศ. 2492 ซึ่งสาระสำคัญของแนวความคิดใหม่มีอยู่ว่า “The whole budgetary Concept of the Federal Government should be refashioned by the adoption of a budget based on functions, activities and projects” (จาก Manual for Programme and Performance Budgeting, U.N. Publications, 1965) แนวความคิดเกี่ยวกับระบบงบประมาณใหม่นี้ถือหลักว่า “การจัดสรรงบประมาณจักต้องอาศัยโครงการ กิจกรรมที่จะดำเนินการและหน้าที่ของโครงการเป็นเกณฑ์พิจารณา” หลักการนี้เองที่เรียกกันว่า Performance Budget ซึ่งหมายความว่า ระบบงบประมาณซึ่งเป็นหลักการจัดสรรวงเงินโดยถือโครงการเป็นแนวทาง นักเศรษฐศาสตร์ท่านหนึ่งได้สรุปแนวความคิดไว้อย่างรัดกุมแต่กินความครบถ้วน

ดังนี้ “A performance budget is one which presents the purposes and objectives for which funds are requested, the cost of the programme proposed for achieving these objectives and the quantitative data measuring these objectives and the quantitative data measuring the accomplishments and work performed under each program” (J.Burkhead, *Government Budgeting* New York : John Wiley & Son, Inc., 1956, P. 142)

สรุปได้ว่า ระบบงบประมาณใหม่นี้เน้นหนักในด้านการกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของโครงการ การคาดคะเนต้นทุนหรือวงเงินที่จะใช้สำหรับโครงการนั้น ๆ ตลอดจนข้อมูลอันครบถ้วนเกี่ยวกับผลงานที่พึงจะได้รับ และแนวทางที่จะสามารถประเมินผลของโครงการนั้น ๆ ได้ การนำแนวระบบงบประมาณใหม่มาใช้ในทางปฏิบัติเป็นสิ่งที่กระทำไ้ยากลำบาก เนื่องจากช่วยอุปสรรคเอนกประการ อาทิเช่น การขาดกำลังคน ผู้มีความชำนาญ ในการบริหารงานและวิเคราะห์โครงการ การขาดระบบบัญชีอันทันสมัย การขาดประสิทธิภาพและสมรรถภาพในด้านการบริหารการเงิน ตลอดจนทั้งการขาดการจัดระบบงานงบประมาณตามแบบฉบับสากล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็เชื่อว่าในระยะเวลาไม่นานเกินรอ การนำระบบงบประมาณแนวใหม่มาใช้ในสำนักงานงบประมาณของเราก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ และคงได้กล่าวแล้วข้างต้น การจัดสรรงบประมาณบางประเภทก็ได้ยึดหลัก Performance Budgeting เป็นแนวทางเบื้องต้นอยู่บ้างแล้ว

2. ระบบงบประมาณ PPBS (Planning - Programming - Budgeting System)

ระบบงบประมาณ PPBS เป็นระบบซึ่งคำนวณผลได้ของงานในอนาคต และค่าใช้จ่ายระยะยาวของงานที่จะต้องปฏิบัติ โดยวางแผนการใช้เงินไว้อย่างน้อย 5 ปี และมีการประเมินผลงานทุกระยะ ระบบงบประมาณ

PPBS จะได้นั้นหนักทางด้านการกำหนดโครงการตามลำดับความสำคัญก่อนหลังตลอดจนกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ที่จะได้ดำเนินการและนำไปสู่วัตถุประสงค์ใหญ่ระบบ **PPBS** จะเน้นหนักถึงโครงการที่มีความสำคัญลำดับแรก และเป็นโครงการที่จะได้รับผลประโยชน์หน่วยสุดท้าย (**Marginal Benefit**) สูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายต่อหน่วยสุดท้ายที่จ่ายไป (**Marginal Cost**)

แนวความคิดในเรื่องการวางแผนระยะยาวได้นำมาใช้กับระบบ **PPBS** ซึ่งเป็นระบบงบประมาณที่คล้ายคลึงกับระบบงบประมาณในภาครัฐกิจเอกชน มีจุดมุ่งหมายที่จะแบ่งสรรทรัพยากรที่มีจำกัดให้แก่โครงการต่าง ๆ ที่ให้ผลประโยชน์สูงสุด โดยที่ทรัพยากรต่าง ๆ มีจำกัดการลงทุนสำหรับโครงการต่าง ๆ จึงต้องพิจารณาในแง่ของผลตอบแทนหรือผลผลิตที่จะได้รับ โดยการจัดผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นจากเงินทุนแต่ละหน่วย ซึ่งเรียกว่าผลผลิตส่วนเพิ่มและโดยการเปรียบเทียบผลผลิตส่วนเพิ่มที่มีต่อสังคมส่วนรวม กล่าวคือเปรียบเทียบต้นทุนที่จะต้องเพิ่มกับผลได้ที่จะเพิ่มขึ้นแก่ผลผลิตมวลรวมประชาชาตินั่นเอง โดยเฉพาะผลผลิตที่เกิดจากภาครัฐบาล

เป็นที่คาดหวังว่า สำนักงานประมาณจะได้มีโอกาสวางแผนโดยนำแนวความคิดในทำนองนี้มาใช้ประยุกต์เป็นจักรกลอันสำคัญของระบบงบประมาณในอนาคต

สำนักงานประมาณตระหนักดีถึงภาระหน้าที่อันพึงมีต่อประเทศชาติ โดยเฉพาะการประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่กำหนดแผนพัฒนาในระยะยาวฉบับต่าง ๆ การร่วมมือกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย ในการชกเชยงบประมาณขากุศลในแต่ละปี เพื่องบการลงทุนและงบรายจ่ายมวลรวมของภาครัฐบาลจักได้มีส่วนสร้างเสริม สนับสนุนและเอื้ออำนวยต่อการลงทุน

ภาคเอกชนอันจะส่งผลก่อให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม การเพิ่มพูนผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ ในขณะที่เดียวกันจะต้องยอมรับว่าการกระจายรายได้ของบุคคลในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะภาคเกษตรในแคว้นชนบท ยังมีความเหลื่อมล้ำกำลังอยู่เหลือที่จะประมาณได้ ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศเป็นเกษตรกรซึ่งมีรายได้ต่ำและฐานะความเป็นอยู่ยังอยู่ในสภาพยากจนขั้นแค้น รายได้ถัวเฉลี่ยต่อคนยังไม่ถึง 2,000 บาทต่อปี ก็ยังปรากฏอยู่อาศัยในโครงการซึ่งรัฐบาลควรจะมีริเริ่มและฟื้นฟูในการพัฒนาการเกษตรตลอดทั้งการพัฒนาชนบทในรูปแบบของการสาธารณสุข การศึกษา การประปา การไฟฟ้า ฯลฯ อันเป็นปัจจัยสำคัญของการดำรงชีวิตของประชาชนเหล่านี้ยังขาดแคลนและไม่เพียงพอ สำนักงานประมาณจึงมีปณิธานอันแน่วแน่ในอันที่จะฟื้นฟูบูรณะสถานภาพดังกล่าวนี้ให้ดีขึ้น ทั้งนี้จะพยายามโดยทุกวิถีทางที่จะให้ความสนับสนุนจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อกิจการดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปทั่วทิศ โดยนัยนี้ การวางแผนงบประมาณไม่เพียงแต่จะยึดแนวปฏิบัติอันสอดคล้องกับการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจในระยะยาวเป็นบรรทัดฐานเท่านั้น หากแต่การยึดแนวความคิดความที่ขณะนี้ยังเป็นทัศนะซึ่งสอดคล้องกับนโยบายหลักของธนาคารโลกอีกด้วย สมกับที่ประธานธนาคารโลก นายโรเบิร์ต แมคนามารา ได้เสนอแนะไว้ในที่ประชุมประจำปีของธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ครั้งที่ 32 เมื่อปี 2520 ว่า “การพัฒนาในค้ำเศรษฐกิจซึ่งได้รับความเจริญก้าวหน้าเป็นอย่างดีในช่วงระยะเวลา 30 ปีที่ผ่านมาของประเทศกำลังพัฒนาทั่วไปนั้นยังไม่เพียงพอ การพัฒนาจะสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อประชากรจำนวนนับล้าน ๆ คนผู้ยากจนขั้นแค้นได้รับผลส่วนแบ่งโดยการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ในช่วงระยะนับแต่บัดนี้เป็นต้นไปการขยายเงินกู้ให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาจะอนุมัติเฉพาะโครงการด้านการฟื้นฟูบูรณะการพัฒนาโครงการชกเชยชนบท และแก้ปัญหาความยากจนของประชากรในแถบชนบทเป็นสำคัญเท่านั้น”



**งบประมาณ
และ
เจ้าหน้าที่งบประมาณ**

ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์

งบประมาณและเจ้าหน้าที่งบประมาณ

ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์

การเงินและความเจริญของครอบครัว

ในแต่ละครอบครัว การเงินและความสุขความเจริญกับประโยชน์จากการเงินที่จะเกิดขึ้นแก่พ่อบ้าน แม่บ้าน ลูกบ้าน ทั้งถึงกันนั้นสำคัญอยู่ที่ข้อเหล่านี้ คือ

- (1) พ่อกับแม่ต้องคาดการณ์ล่วงหน้าทั้งรายได้และรายจ่าย มิใช่ทำให้เป็นไปตามยถากรรม
- (2) ทั้งพ่อและแม่ และลูกบ้านต้องร่วมใจกัน ซื่อสัตย์ สุจริตต่อกันและร่วมคิดกัน ไม่แอบแฝงเคลือบแคลงซึ่งกันและกัน
- (3) เงินที่คาดว่าจะได้และเงินที่คาดว่าจะจ่ายต้องสัมพันธ์กัน ถ้าจำเป็นจะต้องก่อหนี้ขึ้นเป็นครั้งคราว ก็จะต้องมีผู้ทางซาระหนี้โดยไม่ชักช้าและต้องออมทรัพย์เป็น
- (4) เงินได้นั้นเกิดจากสัมมาชีวะ เงินที่จะจ่ายนั้นพิจารณาถึงสารัตถประโยชน์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต
- (5) การจัดสรรเงินได้เงินจ่ายเป็นไปโดยยุติธรรมทั่วไปในครอบครัว
- (6) วิธีการหาเงินและจ่ายเงินเป็นไปอย่างมีสมรรถภาพไม่รวีโหล และไม่เหลวโหล

ทั้งหกข้อนี้ไม่จำเป็นจะอธิบายให้มากคำก็คงจะพอที่จะยั่วให้เราทุกคนใช้วิจารณ์ญาณขยายความไต่เอง บางท่านอาจจะไม่เห็นกับวิธีการใช้ถ้อยคำหรือการแยกและลำดับข้อ แต่คงจะไม่มีใครไม่เห็นด้วยถึงขนาดที่จะคัดค้านหลักการเหล่านี้

การเงินของรัฐบาล หรือที่เรียกว่า *การคลัง* และการงบประมาณ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เกิดสวัสดิประโยชน์จริงๆ แก่ประเทศ ก็ต้องอาศัยหลักการเช่นเดียวกัน

หลักการงบประมาณแผ่นดิน

เพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ขึ้นสมกับที่จะใช้เป็นหลักการคลังและงบประมาณแผ่นดิน จึงขอรายการเรียกหลักการ 6 ประการข้างต้นมาเทียบใช้เสียใหม่ และถ้ายังไม่พอก็จะเติมภาษาอังกฤษเสียให้หลังยิ่งขึ้น คือ

- (1) หลักการคาดการณ์ไกล (foresight)
- (2) หลักประชาธิปไตย (democracy)
- (3) หลักดุลยภาพ (balance)

ดร. ป๋วย อึ๊งภากรณ์

B.Sc. (First Class Hons.), Ph.D. จาก London School of Economics and Political Science University of London

อธิการบดีฝ่ายกิจการสำนักงานงบประมาณ, ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย, อธิการบดีมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- (4) หลักสารัตถประโยชน์ (utility)
- (5) หลักยุติธรรม (equity)
- (6) หลักสมรรถภาพ (efficiency)

(1) การคาดการณ์ไกล หมายความว่า หน่วยราชการใดจะต้องการทำงานอย่างไรและต้องการใช้เงินเพื่อการนั้น ๆ เท่าใดในปีใด ต้องคิดและคาดคะเนไว้ล่วงหน้ามิใช่ว่า นึกจะทำอะไรขึ้นมาก็ทำไป หยิบฉวยเงินที่นั่นที่นี้โดยไม่คำนึงว่าจะมีอนุญาตไว้ในงบประมาณหรือไม่

อาจจะมีบางกรณีที่แม้จะจับยามสามตาเฟ่งล่วงหน้าสัก ปานใด ก็คาดไม่ถึงเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับคินฟ้าอากาศ หรือพระยาัมจราชูรช จะนั้นสำหรับงบประมาณแผ่นดิน จึงต้องมิงบเงินสำรองจ่ายไว้พอสมควร เพื่อไม่ประมาท แต่ต้องเป็นไปแต่พอสมควร ถ้าเบิกจ่ายจากงบสำรอง พร้าเพื่อนัก ก็เสียหลัก

รายได้ก็เช่นเดียวกัน ทางราชการก็จะต้องคิดอ่านคาด คคะเนไว้ล่วงหน้า มิฉะนั้นจะเกิดสภาพ “หาเข้ากินค่า” หรือ “ชักหน้าไม่ถึงหลัง” ขึ้น

(2) ประชาธิปไตย เงินไ้ของรัฐบาลเกือบทั้งหมด เกิดจาก **เงินของราษฎร** ฉะนั้น จึงเป็นการสมควรที่ **ราษฎรจะต้องรู้เห็น และให้ความเห็นชอบด้วยทั้ง รายได้และรายจ่าย** ในประเทศที่มีระบบประชาธิปไตย พอสมควร รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยผู้แทนราษฎรที่ได้รับ การเลือกตั้งขึ้นมาโดยชอบธรรม ก็เป็นสถาบันที่ให้คำ ปรีกษาและความอนุมติแก่รัฐบาลในการเก็บภาษีอากร และการจ่ายเงิน

เห็นไ้ว่าสามี หรือ ภรรยา ฐบจับเก็บเงินไว้และจ่ายไป โดยอีกฝ่ายหนึ่งไม่รู้ก็้องเกิดระหองระแหงกันไม่ช้า ถ้าการฐบจับนั้นเป็นเงินที่ฟิงไ้ของแผ่นดินก็ชักกับหลัก ประชาธิปไตย

ฉะนั้น การคลังและการบประมาณจึงจำเป็นที่จะเปิดเผย แพร่หลายให้ประชาชนรู้เห็นโดยทั่วไป

(3) ดุลยภาพ ไม่ได้หมายความว่าเงินไ้กับเงินจ่ายของ รัฐบาลจะต้องสมดุลย์หรือเสมอกันทุกปี แต่หมายความว่า ถึงบางปีเงินไ้จะน้อยกว่าเงินจ่าย (**ขาดดุลย์**) ก็จะต้องมีบางปีทีเงินจ่ายจะน้อยกว่าเงินไ้ (**เกินดุลย์**) พอ

นานปีเข้าเองประมาณหลาย ๆ ปีมารวมกันก็สมดุลย์ นิไม่ใช่อื่น คือ เป็นการป้องกันมิให้เกิดหนี้สินล้นพ้นตัว นั้นเอง

ปกติ เมื่อเรากคคลังหน้าว่ามีบางปีทีเราจะต้องลงทุน มาก ทำให้รายจ่ายสูง รัฐบาลก็ควรจะออมทรัพย์ไว้ ล่วงหน้า

กรณีทีรัฐบาลมีเหตุผลพอทีจะต้องกู้เงินก่อนั้นขึ้น ก็คือ เมื่อมีการลงทุนใหญ่ ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ การศึกษา สาธารณสุข หรือเมื่อเกิดสงครามขึ้น แต่เมื่อกู้มาแล้วก็ มิไ้ไ้นิ่งนอนใจ พยายามเก็บหอมรอมริบชำระหนี้เสีย เฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นหนี้ต่างประเทศ . กรณีทีรัฐบาล ไม่ควรกู้เงินนั้นก็คือ กู้มาใช้จ่ายเป็นการประจำ (เช่น เพื่อสร้างอาคารทีทำงาน เพื่อจ่ายเงินเดือนข้าราชการ) เพราะในกรณีรายจ่ายประจำนี้ ถ้ารัฐบาลไม่สามารถหา รายไ้ประจำไ้พอ ก็ต้องค้รายจ่ายนั้นแน่

ถ้าจำเป็นจะต้องกู้ก็ควรกู้ในวิธีทีจะมีไ้เกิดเงินเพื่อ เพราะถ้าเสถียรภาพแห่งค่าของเงินบาทเสื่อมลงไปแล้ว ประโยชน์ทีจะได้จากการจ่ายเงินจะสูญเสียไป และ จะก่อความปั่นป่วนแก่เศรษฐกิจโดยทั่วไป

เวลาที่รัฐบาลไม่ควรย่อห้อต่อการจ่ายเงินมาก ๆ ก็คือ เวลาทีเศรษฐกิจของประชาชนตกต่ำ เวลานั้นรัฐบาล จะต้องช่วยราษฎรให้ทำมาหากินให้เศรษฐกิจดีขึ้น ฉะนั้น ควรจะกล้าต่อการมิงบประมาณขาดดุลย์ (จ่ายสูงกว่าเก็บ ภาษี) และกลับกันเวลาที่เศรษฐกิจประชาชนคิ ค้าง่าย ขยายคล่องก็เป็นเวลาทีจะเก็บภาษีให้มากขึ้น และจ่าย น้อยกว่าเก็บภาษีเพื่อออมทรัพย์ไว้จ่ายเวลาจำเป็นอย่าง หนึ่ง กับช่วยป้องกันมิให้เกิดเงินเพื่ออีกอย่างหนึ่ง

(4) สารัตถประโยชน์ ข้อนี้ในค้านรายจ่ายพุงง่าย แต่ เติงกันก็ง่าย ว่าจะจ่ายอย่างไรจึงจะเป็นประโยชน์จริง ๆ แก่ประเทศ ในระบอบประชาธิปไตยสมบูรณ์ก็ถือเอา ความเห็นชอบของรัฐบาลเป็นใหญ่ ว่าสิ่งไ้ทีผู้แทน ราษฎรเห็นชอบก็แปลว่าคิสำหรับประเทศ แต่จะประชา- ธิปไตยหรือไม่ก็ตาม สามัญสำนึกประกอบกับความรู้ เฉพาะเรื่องย่อมจะพอชี้ให้เห็นไ้ไ้ว่า รายจ่ายใดเป็น ประโยชน์กว่ากัน เช่น นิทานมีว่า **ที่ชายทะเลแห่งหนึ่ง**

มีไร้อ้อย แต่ไม่มีถนนเข้าไปในไร้อ้อย ชาวไร่ก็ขาย อ้อยไม่มีใครได้ มีอำมาตย์มาเห็นชายทะเลนั้นก็ชอบใจ เอาเงินหลวงมาสร้างเป็นที่เที่ยวเตร่และที่อยู่พักตากอากาศ ฐานะของไร้อ้อยก็ยังไม่เปลี่ยนแปลงอยู่ นั่นเอง แต่ถ้าเอาเงินหลวงนั้นมาสร้างถนน ขุดคลองส่งน้ำเข้าไร้อ้อย ชาวไร่ก็จะเจริญ อำมาตย์นั้นก็อาจจะเก็บภาษีอากรจากชาวไร่มาได้ แล้วจะสร้างที่เสนาสาร์ถุสำหรับประชาชนก็ได้ด้วยเงินหลวงเท่ากันแบบนี้ เป็นต้น

ประโยชน์ที่พึงได้จากงบประมาณจ่ายเงินแผ่นดินนั้น มีทั้งประโยชน์ปัจจุบันและอนาคต ฉะนั้น **จึงต้องมีการจ่ายลงทุนไว้ให้มากพอเป็นส่วนสัดเหมาะกับรายจ่ายประจำ**

ในค่านายได้ ซึ่งส่วนมากก็เป็นภาษีอากร ประโยชน์ที่รัฐบาลได้จากรายได้ก็เป็นการเสียประโยชน์ของราษฎรที่ต้องเสียเงินเป็นภาษีอากรไป ฉะนั้น จะกินไข่ออกเลี้ยงไก่ให้ดี ต้องให้อาหารให้ถูก และที่สำคัญคือ **อย่าบีบคอไก่**

(5) **ยุติธรรม** ผู้เขียนแปลยุติธรรมว่า equity ไม่ใช่ justice เพราะจงใจจะบอกว่าคำว่ายุติธรรมหมายกว้างถึงศีลธรรม และความชอบธรรม มิใช่ความหมายอย่างแคบที่บ่งว่าจะไร้อรรถกถาหมายแล้วก็พอยุติธรรมได้

อะไรชอบธรรมหรือไม่ ก็เป็นเรื่องที่เถียงกัน เป็นหนังสืออ่านยากๆ ได้หลายๆ หอสมุด แต่ในใจจริงของมนุษย์เรานั้นพอจะมีหลักเกณฑ์เป็นสามัญสำนึกอยู่ เพราะพวกเราเกิดมาด้วยจิตใจดีพอสมควร และเติบโตมาในศาสนาที่ดี ฉะนั้น พอจะรู้ผิดชอบได้ แม้ว่าจะเถียงกันสักหน่อย

ความชอบธรรมควรมีทั้งในค่านายจ่ายและรายได้ ในค่านายจ่ายถ้าเงินเดือนข้าราชการ เฉพาะอย่างยิ่งผู้น้อย ค่านัก ก็ไม่ยุติธรรม ต้องคิดอ่านแก้ไขแม้ว่าจะต้องกินเวลาบ้าง (เพื่อให้ถูกหลักอื่น ๆ) แต่ไม่ได้หมายความว่าถ้าจะสร้างมหาวิทยาลัยหรือโรงพยาบาลชั้นเอกหรือสถานีโทรทัศน์ในจังหวัดใดแล้ว ต้องสร้างให้พร้อมกันทุกจังหวัด เพราะความต้องการและเวลาที่เหมาะสม

สำนักงบประมาณ 20 ปี

นั้นต่างกัน บางครั้งความเสมอภาค (อย่างหยาบ) ก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นเหมือนกัน

ในค่านายได้ ผู้เสียภาษีเสียเงินก็เสียใจอยู่แล้ว ถ้ารู้สึกไม่ยุติธรรมยิ่งเข้าใจใหญ่ **ผู้หลักเลื่องภาษีอากรก็เป็นผู้ที่ช่วยก่อความยุติธรรมขึ้น** และผู้มีความคิดส่วนมากในประเทศที่เจริญอย่างไทยเวลานี้คงจะเห็นพ้องกันว่า คนรวยควรเสียภาษีในอัตราสูงกว่าคนจนจึงจะยุติธรรม คนจนจริง ๆ นอกจากจะไม่ควรเสียภาษีแล้ว รัฐบาลยังควรที่จะจ่ายเงินอุดหนุนด้วย **เพราะมนุษยธรรมเป็นพี่น้องฝ่าฝืนกับยุติธรรม**

(6) **สมรรถภาพ** เกี่ยวกับวิธีการควบคุมงบประมาณ ทั้งรายได้และรายจ่ายให้ถูกต้อง ข้อนี้เกี่ยวข้องกับหน่วยราชการทุกแห่งทั้งที่มีหน้าที่เก็บเงินและจ่ายเงิน กระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่ดูแลและส่งเสริมให้เกิดสมรรถภาพขึ้น

ถ้า **สมรรถภาพ** เป็นนางเอก **สุจริต** ก็ต้องเป็นพระเอก ถ้า **สมรรถภาพ** ไปแต่งงานกับ **ทุจริต** เข้าจะมีลูกหลานเป็น **โจรห้าร้อย** จำพวก ร้ายนัก ถ้า **ทุจริต** ไม่ได้กับ **สมรรถภาพ** ก็ยังร้ายอยู่มากพอใช้ เพราะ **ทุจริต** เป็น **ผู้ร้าย** ชนิดที่รังแก **สมรรถภาพ** อยู่เรื่อย ๆ นอกจากนั้นยังรังแกนางเอกเรื่องอื่น ๆ ด้วย เช่น **ยุติธรรม** **ล้าหลัง** **ประชาธิปไตย** เป็นต้น ฉะนั้นเพื่อให้เรื่องที่เราทุกคนสนใจกันเป็นพิเศษอยู่นี้ดำเนินไปด้วยดี **สุจริต** ต้องเป็นพระเอกปกป้องคุ้มครอง **สมรรถภาพ** และพระเอกกับนางเอกต้องแต่งงานร่วมหัวจมท้ายกัน

ถ้าการเก็บภาษีอากร และการดำเนินการรัฐวิสาหกิจ เป็นไปโดยปราศจากสมรรถภาพก็เรียกได้ว่าเกิดความเหลวไหลขึ้น ถ้าการจ่ายเงินและค่าเงินราชการขาดสมรรถภาพก็เรียกว่าเกิดความรั่วไหล ก^๓ รวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่เป็นพิเศษที่จะต้องสอดส่องดูแลเรื่องนี้ ป้องกันแก้ไขทั้งความเหลวไหลและความรั่วไหล และในเรื่องนี้ต้องอาศัยพระอินทร์และบรรดาเทพาสุรารักษ์ คือ **ท่านผู้ใหญ่ในราชการตั้งแต่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นอาทิ ให้พรอำนวยให้มีฤทธิ์เดชพอเป็นที่เกรงกลัวแก่หมู่สุรทั้งหลายได้**

สมรรถภาพมีความสำคัญทางหลักวิชาการคลังอยู่อีก
ข้อหนึ่ง คือ งบประมาณแผ่นดินต้องกว้างขวางพอที่
จะให้เกิดเป็นเงินดงเดียว **เข้าก็เข้าตุงนี้ออกก็ออกจาก
ตุงนี้** หมายความว่า การบริหารการเงินแผ่นดินนั้นจะ
แยกออกเป็นเสี่ยง ๆ มิได้ แต่เรื่องนี้ต้องขอนำไปว่ากัน
ในโอกาสหลัง

**หลักหกข้อที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ถ้าใครจะถามว่าข้อไหน
สำคัญกว่าข้ออื่น ๆ ก็คงจะย้อนถามว่า ดิน น้ำ ลม ไฟ
ทั้ง 4 อย่างนี้ อย่างไหนสำคัญกว่ากันสำหรับชีวิต?**

ลักษณะของเจ้าหน้าที่งบประมาณ

คงที่กล่าวข้างต้นแล้ว เรื่องงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่อง
ของราชการแผ่นดินทั้งหมด ฉะนั้นย่อมเป็นเรื่องความ
รับผิดชอบร่วมกันของหน่วยราชการทุกแห่ง แต่หน่วย
ราชการที่มีความรับผิดชอบและหน้าที่พิเศษนั้นได้แก่
กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ ในที่นี้จะกล่าว
ถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่งบประมาณโดยเฉพาะว่าควร
มีคุณสมบัติและปฏิบัติอย่างไร จึงจะสามารถอำนวยให้การ
งบประมาณเป็นไปโดยดีได้บ้าง

ข้อแรก เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมี **ความซื่อสัตย์
สุจริต** ต่อหน้าที่เพื่อปฏิบัติราชการให้มีสมรรถภาพดี
จริง ๆ อย่างหนึ่ง กับเป็นเยี่ยงอย่างแก่เพื่อนข้าราชการ
ในหน่วยอื่น ๆ ด้วย **ความซื่อสัตย์สุจริต**ในที่นี้มีความ
หมายกว้าง ๆ อยู่ 2 นัย คือ (หนึ่ง) **การปฏิบัติราชการ
ด้วยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อามิสสินจ้าง ไม่
เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และไม่เลือกที่รักมักที่ชัง**
การพิจารณาการเงินของแผ่นดินนี้มีช่องทางที่จะหาวิธี
ร่ำรวยส่วนตัวได้ เพราะเรารู้เรื่องความเคลื่อนไหวอะไร
ก่อนผู้อื่น มีโอกาสมากกว่าผู้อื่น แต่ถ้าป็นคลังเช่นนั้น
แล้วงานแผ่นดินก็เสียเปล่า (สอง) **มีความเอาใจใส่ขยัน
ขันแข็งต่อหน้าที่ ใช้ความรอบคอบละเอียดลออ** ถ้า
ทำบ้างไม่ทำบ้าง ถือเป็นอกิเรกเสียแล้ว ก็ไม่ซื่อสัตย์
ต่อหน้าที่

ข้อต่อไป เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้อง **มีความรู้** พอ
สมควรและต้องชวนขวนขวายหาความรู้ให้นำมาใช้แก่หน้าที่
ราชการได้ก็ขึ้นเรื่อย ๆ วิชาที่ควรรู้เป็นพื้นนั้นก็คงจะ
เป็นวิชากฎหมาย รัฐประศาสนศาสตร์ วิชาการบัญชี

หรือเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น หรือแม้แต่วิชาคณิตศาสตร์
อักษรศาสตร์ ซึ่งถ้าคุณเฒ่าแล้วไม่สู้เกี่ยวข้องกับนัก ความ
จริงก็เป็นประโยชน์มาก เพราะช่วยให้รู้จักคิดรู้จักวิเคราะห์
แน่ละถ้ามีความรู้พิเศษเช่น ทางการแพทย์ การเกษตร
การศึกษาก็ยิ่งดี แต่ทั้งหมดนี้มาลงเอยอยู่ที่ **ปัญหา
ความรู้รอบตัว และสามัญสำนึก** ถ้าปราศจากสามัญ
สำนึกแล้วก็ **ไร้ประโยชน์**

ปัญหาที่เจ้าหน้าที่งบประมาณทุกประเทศต้องเผชิญอยู่
ก็คือความก้าวหน้าของการศึกษา วิทยาศาสตร์ และ
เทคนิคประการทั้งปวง เช่น เราจะต้องวิเคราะห์เรื่อง
การสร้างเขื่อน การสร้างถนน หรือการสร้างโรงไฟฟ้า
พลังปรมาณู เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องมีความรู้เรื่อง
พิเศษเหล่านี้จริง ๆ หรือจึงจะพิจารณาเรื่องวิชาการ
ชั้นสูงของเขาได้? คำตอบของทุกประเทศก็คือ ไม่จำเป็น
ถ้ามีความรู้พิเศษก็ดี ถ้าไม่มีความรู้ก็พอจะนั่งฟังเขา
อธิบายอย่างง่าย ๆ พอจะใช้ความวินิจฉัยจากสามัญสำนึก
ได้ นอกจากนั้นควร จะขยันพอที่จะหาความรู้เพิ่มเติม
จากการสนทนาไปตามขอความรู้จากนักวิชาการในหน่วย
ราชการอื่น เช่น อาจารย์มหาวิทยาลัย มาแลกเปลี่ยนเคียง
กับข้อชี้แจงของหน่วยราชการที่มีส่วนได้เสียโดยตรงนั้น
เป็นวิธีการที่รอบคอบ ที่สำคัญที่สุดคือ ต้องสันนิษฐาน
ไว้ก่อนว่าเจ้าของเรื่องที่ของบประมาณนั้นเขาว่าซื่อ ๆ
พอเชื่อถือได้ (จนกว่าจะจับสงสัยได้) เพราะเขามีหน้าที่
ความรับผิดชอบอยู่แล้ว และเราจะต้องร่วมมือกันจึงจะ
ทำให้ราชการดำเนินไปโดยดี แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า
จะต้องลงความเห็นคล้อยตามเขาไปทุกอย่าง เมื่อเรา
ซึ่งใจพิจารณาโดยรอบคอบดีแล้วก็ควรลงความเห็นของ
คนไปโดยอิสระ

ข้อสุดท้ายที่สำคัญ (และสำคัญไม่น้อยกว่าข้ออื่น ๆ) ได้แก่
ลักษณะที่จะขอเรียกในที่นี้ว่า **“สันดานดี”** ได้แก่ความ
สามารถร่วมงานกับผู้อื่นได้ โดยไม่หย่อนปากเปือกและ
ไม่ตึงเครียดจนลั่นเปรี๊ยะ ๆ **สันดานดี** นี้รวมคุณลักษณะ
อยู่หลายอย่าง คือ สัมมาการะ ความกล้าหาญ ความ
สามัคคี ความเห็นอกเห็นใจ ความเชื่อถือไว้วางใจซึ่ง
กันและกัน เป็นต้น

หลักใหญ่คือ **ความร่วมมือ** เจ้าหน้าที่งบประมาณนอกจากจะต้องร่วมมือกับเพื่อนข้าราชการในสำนักงานเดียวกันแล้ว จะต้องร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในหน่วยราชการซึ่งตนมีหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณด้วย ฟังสังเกตว่าคำที่ใช้ในบทความนี้และตอนนี้ คือ **“วิเคราะห์งบประมาณ”** มิใช่ **“ควบคุมงบประมาณ”** ถ้าเจ้าหน้าที่งบประมาณเป็น **“ผู้ควบคุม”** และเจ้าหน้าที่หน่วยอื่นเป็น **“ผู้ถูกควบคุม”** แล้วก็เท่ากับนักกันมาเล่นไปลืขจับขโมยกันเปล่าๆ โดยกินเงินเดือนหลวงเสียด้วย การตั้งงบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณมิใช่เรื่องโลกไผ่นไล่จับกัน อย่างนั้น สารของเรื่องมีอยู่ว่าฝ่ายหนึ่งต้องการเงินสำหรับจะไปปฏิบัติราชการ อีกฝ่ายหนึ่งรับผิดชอบเรื่องการเงิน ต้องไว้วางใจซึ่งกันและกัน แก้ปัญหาเรื่องเดียวกันนี้คนละแง่ ถ้าเป็นเรื่องที่สำคัญไม่ถึงขนาดและเงินมีน้อย เจ้าหน้าที่งบประมาณก็ต้องขอให้หน่วยราชการระงับไว้ ถ้าเรื่องสำคัญจริง ก็ต้องร่วมกันปรึกษาหารือว่าเมื่อเงินมีจำกัด จะทำอย่างไรกัน ถ้าต่างคนต่างระวางสงสัยซึ่งกันและกันงานก็เสีย ถ้าไว้วางใจซึ่งกันและกันก็หารือกันได้ทั้งเรื่องเล็กเรื่องใหญ่ ช่วยกันแก้อุปสรรคไป ปฏิบัติหน้าที่ย่างขึ้นเป็นกองทั้งสองฝ่าย

เท่าที่สังเกตมาคามวิธีปฏิบัติราชการของเราและของประเทศอื่น เจ้าหน้าที่งบประมาณมักจะเป็นผู้น้อยกว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการที่ตนวิเคราะห์งบประมาณ เช่น หัวหน้าแผนกของสำนักงานงบประมาณแจรงจากกับหัวหน้ากองของกรมผู้จ่าย หัวหน้ากองของเราแจรงจากกับอธิบดีของเขา ผู้อำนวยการงบประมาณเองบางครั้งก็ต้องแจรงจากกับผู้ใหญ่ถึงขั้นรัฐมนตรี และวินิจฉัยเรื่องของคณะรัฐมนตรีเป็นต้น ฉะนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณทุกชั้นจะต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้สงบเสงี่ยมเจียมตัว มีสันมาการวะโดยหวังว่า เมื่อปฏิบัติคังนั้นแล้วคู่สนทนาของตนจะให้เห็นอกเห็นใจให้ความร่วมมือเป็นประโยชน์แก่ราชการ แต่ความสงบเสงี่ยมและสันมาการวะมิไค้หมายความว่า **ขอรับกระทวมตลอดศก** ถ้ามีแต่ขอรับกระทวมก็เท่ากับ **ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้คังคังจริง ๆ** เจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องสำรวมใจมีความกล้าหาญ เห็นผิดต้องว่าผิด เห็นชอบต้องว่าชอบ พุดแต่ความจริง **สำนักงานงบประมาณ 20 ปี**

จากน้ำใจที่จริง แม้จะไม่เป็นที่พอใจของผู้ใหญ่ แม้แต่จะเป็นการคัดค้านความเห็นของรัฐมนตรีทั้งคณะ ถ้าจำเป็นแล้วจะมีท่านผู้ใดเล่าที่จะอดเห็นใจและมีความเคารพในความจริงของเรา?

หน่วยราชการที่สำนักงานงบประมาณจะต้องมีความสัมพันธ์กันสนิทเป็นพิเศษเพราะต้องทำงานร่วมกันในเรื่องเดียวกัน คือ กระทรวงการคลัง เฉพาะอย่างยิ่งกรมบัญชีกลาง ในกฎหมายวิธีการงบประมาณจะเห็นคังว่า **ทั้งกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณมีหน้าที่สนิทสนมกันเพียงใด** เวลาสำนักงานงบประมาณตั้งรายจ่ายขึ้น กระทรวงการคลังก็ต้องหา **รายรับ** มาชวยจึงจะจ่ายคังได้ สำนักงานงบประมาณก็ต้องให้คำปรึกษาหารือแก่กระทรวงการคลัง ทั้งในคังรายได้รายจ่าย การลงบัญชี การหาเงินศก การปฏิบัติตามระเบียบการเงินต่าง ๆ **ราชการ 2 ฝ่ายนี้แยกกันเกือบไม่ออก คล้ายแขนซ้ายกับแขนขวา** ในเมื่อสำนักงานงบประมาณแยกส่งคังออกมาขึ้นสำนักงานรัฐมนตรี เช่นในขณะนี้ก็ยังมีคังจำเป็นที่จะต้องร่วมกันอยู่อย่างใกล้ชิดยิ่งกว่าในเวลาใด ๆ เมื่อใดเจ้าหน้าที่งบประมาณกับเจ้าหน้าที่กระทรวงการคลัง และกรมบัญชีกลางร่วมมือกันไม่คังสนิท มีความเคลือบแคลงสงสัยกันแม้แต่น้อย เมื่อนั้นราชการงบประมาณและราชการคลังจะเสื่อมทั้งสองทาง

ด้วยเหตุฉะนี้ เมื่อบรรณาธิการวารสารกรมบัญชีกลางแสดงไมตรีจิตเปิดวารสารฉบับนี้ เป็นเหยื่อแก่นักเขียนของสำนักงานงบประมาณแล้ว ผู้เขียนจึงมีความยินดีสนองรับไมตรีจิตด้วยบทความนี้ และไคร่ถือโอกาสขอพรพระรัตนตรัยบันดาลให้วารสารกรมบัญชีกลางด้วยความร่วมมือของสำนักงานงบประมาณจำเริญรุ่งเรืองต่อไปสืบกาลนาน.

ลอนดอน

4 มีนาคม 2503

ปรารมภ์และประเพณีฐาน

สิริ ปกาสิต

สำนักงบประมาณในปัจจุบันก็คือส่วนการงบประมาณในอดีต ซึ่งสังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ในการศึกษาที่จะแยกส่วนการงบประมาณออกมาตั้งเป็นสำนักงานต่างหากนั้น ได้ริเริ่มมาตั้งแต่ครั้งกระทรวงการคลัง เนื่องจากคณะ **Public Administration Service** ซึ่งเข้ามาช่วยเหลือปรับปรุงงานเกี่ยวกับการคลังในสมัยนั้น ได้พิจารณาเห็นว่า การทำงานงบประมาณแผ่นดินเป็นลักษณะงานที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล คณะนี้จึงได้หยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาก่อน และมีความเห็นว่า ควรที่จะแยกการงบประมาณออกเป็นอิสระ สมัยนั้นยังเป็นกองงบประมาณอยู่ ความคำริอันนี้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง แต่ในสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่าจะเป็นตัวอย่างเกินไป เพราะเรายังไม่มีเจ้าหน้าที่เพิ่มพอที่จะดำเนินการได้ การที่จะแยกมาเป็นอิสระเท่ากับเปลี่ยนระบบงานใหม่ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามที่ในต่างประเทศกระทำอยู่ อันเป็นควรกระทำที่ไม่

ง่ายนัก จึงคิดว่าค่อย ๆ ก้าวไปที่ละขั้นภายในระยะเวลา 3 ปี ก้าวแรกก็คือ เปลี่ยนฐานะจากกองงบประมาณมาเป็นส่วนการงบประมาณ และดำเนินการแก้ไขระบบการทำงานงบประมาณแผ่นดินให้เข้าสู่หลักสากล ในการเปลี่ยนแปลงสมัยนั้น ท่านอธิบดีกรมบัญชีกลาง (คุณบุญมา วงศ์สุวรรณ) ได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นผู้ริเริ่มงานใหม่ขึ้นนี้ ได้ถ่ายทอดวิชาความรู้ใหม่ๆ ที่ทันสมัยให้เจ้าหน้าที่ตลอดจนแนะนำตักเตือนการปฏิบัติงานจนเป็นผลดีและเรียบร้อย ซึ่งข้าพเจ้าขอโน้มรำลึกถึงบุญคุณอันใหญ่ยิ่งไว้ในโอกาสนี้ด้วย ขึ้นต่อมารัฐบาลหลังปฏิวัติ (20 ตุลาคม 2501) ได้พิจารณาเห็นความสำคัญในการทำงานงบประมาณ จึงได้แยกส่วนการงบประมาณไปเป็นสำนักงบประมาณ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาจนกระทั่งบัดนี้ งานของสำนักงบประมาณในปัจจุบันก็ดำเนินการตามที่ได้ปฏิบัติอยู่แล้วในขณะเป็นส่วนการงบประมาณ แต่ได้ขยายกิจการให้กว้างขวางออกไปอีก

นายสิริ ปกาสิต

วปอ. (รุ่นที่ 5) อธิการผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

นับตั้งแต่ได้แยกส่วนการงบประมาณมาตั้งเป็นสำนักงบประมาณแล้ว เราได้ปฏิบัติงานใหม่ๆ ที่ทันสมัย เป็นผลสำเร็จมาแล้วหลายกรณี เช่นงบประมาณตามแผนใหม่ อันได้รับความชมเชยจากสมาชิกสภาข้าราชการ รัฐธรรมนูญและจากวงการหนังสือพิมพ์ อย่างไรก็ตาม แม้จะได้รับการชมเชยมากเพียงใด แต่เนื่องจากเป็นงานใหม่ และประกอบกับเวลากระชั้นชิด ปรากฏว่ายังมีสิ่งบกพร่องเล็ก ๆ น้อย ๆ อยู่ ซึ่งจะไต่แก้ไขให้เรียบร้อยในคราวต่อไป ข้าพเจ้าอยากจะกล่าวออกมาด้วยความจริงใจว่า งานต่างๆ ที่สำเร็จเป็นผลดีของสำนักงบประมาณนี้ส่วนใหญ่ได้รับความรู้ ความชำนาญจากกรมบัญชีกลาง ซึ่งท่านอธิบดีคนปัจจุบันนี้ได้เป็นอาจารย์ประสิทธิ์ประสาทวิชาให้ พวกเราชาวสำนักงบประมาณได้นำความรู้ของท่านมาเป็นหลักในการปฏิบัติงานและจะพยายามยึดหลักอันนี้อยู่ตลอดไป ผู้ช่วยเหลือที่สำคัญอีกท่านหนึ่ง ซึ่งข้าพเจ้าจะคงกล่าวเสียมิได้ก็คือ คณะ P.A.S. ซึ่งได้พยายามปล้ำปลุกงานนี้มาตั้งแต่ครั้งยังอยู่ที่กระทรวงการคลัง ได้แนะนำและช่วยเหลืออย่างเป็นกันเอง ซึ่งทุกสิ่งทุกอย่างได้ลงเอยด้วยความเรียบร้อย สำนักงบประมาณขอถือโอกาสขอบพระบาทท่านผู้มีพระคุณที่ได้กล่าวมาแล้วด้วยความรู้สึกอันบริสุทธิ์ใจ

อย่างไรก็ตาม ข้าพเจ้าและข้าราชการสำนักงบประมาณถืออยู่เสมอว่า สำนักงบประมาณเปรียบเสมือนน้องคนเล็ก ซึ่งเคยอยู่ในอ้อมอกอันอบอุ่นของกรมบัญชีกลาง ผู้พี่ และได้แยกออกมาตั้งหลักฐานด้วยตนเองโดยอาศัยความช่วยเหลือและความคุ้มครองของผู้เป็นพี่ให้ทุกสิ่งทุกอย่างจนสำนักงบประมาณเติบโตอยู่ได้จนทุกวันนี้ ทั้งยังหวังอยู่ตลอดไปว่า กรมบัญชีกลางคงจะให้ความเอ็นดูและความคุ้มครองตลอดไปโดยไม่ทอดทิ้ง และข้าพเจ้าตลอดจนข้าราชการสำนักงบประมาณขอให้อำนาจและเทอภูนความดีของกรมบัญชีกลางตลอดจนบรรดาข้าราชการของกรมบัญชีกลางอย่างมีเสื่อมคลาย

คร. บัวย อิงภากรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณได้ให้คติการทำงานแก่ข้าราชการสำนักงบประมาณไว้ว่า

สำนักงบประมาณไม่ใช่เป็นผู้คอยควบคุมจับผิดส่วนราชการต่างๆ แต่ให้ถือว่าเราทำงานประสานกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทั้งนี้โดยถือหลักเดียวกันคือ "เพื่อประโยชน์ส่วนรวม" มตินี้เป็นมคติที่น่าจับใจยิ่งนัก ข้าพเจ้าและบรรดาข้าราชการสำนักงบประมาณได้ยึดถือมตินี้โดยเคร่งครัด จริงอยู่ในบางกรณีหรือในบางครั้ง บางคราวเราอาจไม่เข้าใจซึ่งกันและกัน และในบางครั้งเราอาจไปขัดกันนโยบายหรือขัดหลักการของส่วนราชการต่างๆ แต่ก็กันไปโดยหลักธรรมดาในการปฏิบัติราชการทั่วไป จึงขอให้ถือว่าเรามีเจตนาดีต่อกันทุกฝ่าย ข้าพเจ้าได้เคยแนะนำบรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายในสำนักงบประมาณว่า ขอให้ยิ้มต้อนรับต่อผู้ที่มาติดต่องาน เพราะเขาเหล่านั้นย่อมประสบปัญหาบางประการที่จำต้องนำมาให้เราช่วยแก้ไขให้ ขอให้พวกเราช่วยคลี่คลายปัญหาต่างๆ หากทางออกให้โดยไม่ฝืดกระเขียบและแบบแผน สิ่งใดที่ไม่สามารถที่จะช่วยเหลือได้ เพราะขัดกับแบบแผนก็ขอให้คำแนะนำแก่เขาโดยละเอียด อย่าให้เขาเข้าใจว่าเราเป็นฝ่ายคัดค้าน ควรจะถือว่าเรามีงานคนละหน้าที่ และงานต่างๆ เหล่านี้ก็เพื่อประเทศชาติ สิ่งใดที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติแล้ว ขอให้ช่วยกันทำงานประสานกันด้วยดี ให้ผู้ที่เขามาติดต่อได้กลับไปด้วยความรู้สึกสบายใจ และให้เขาไปสรรเสริญพวกเรา ตัวข้าพเจ้าเองได้ยึดหลักที่ข้าพเจ้าได้แนะนำแก่ข้าราชการสำนักงบประมาณนี้ตลอดมา เพราะฉะนั้น บรรดาเจ้าหน้าที่ที่มาติดต่องานกับตัวข้าพเจ้าเอง ข้าพเจ้าก็ได้ให้ความช่วยเหลือแนะนำและหาทางออกให้โดยไม่ฝืดกระเขียบแบบแผน จนเขาได้รับความพอใจ ข้าพเจ้าก็พอใจอย่างยิ่ง ที่เห็นเขากลับไปพร้อมๆ กับระบายความโล่งใจหลังจากได้แก้ไขต่อปัญหาที่เขาได้รับอยู่เมื่อครั้งแรกจนเป็นผลดี และนั่งภูมิใจอยู่กับคนเดียวกันว่า เราได้เกิดมาชาติหนึ่งก็ได้พยายามทำแต่ความดีตลอดไป ขอให้ความดีที่เราได้สร้างไว้จงคุ้มครองรักษาตัวเราตลอดไปเถิด

การที่ข้าพเจ้าได้เขียนเรื่องนี้ขึ้น ขอให้ท่านผู้อ่านทุกท่าน(ถือว่าข้าพเจ้าระบายความในใจ โดยระบายออกมาจากความรู้สึกอันแท้จริงของข้าพเจ้า และถ้าส่วนราชการใด ได้อ่านบทความที่ข้าพเจ้าเขียนขึ้นนี้แล้ว ข้าพเจ้าก็ยินดีรับคำแนะนำ และข้อวิพากษ์วิจารณ์จากทุกท่าน งานต่างๆที่สำนักงานประมาณได้ปฏิบัติไปนั้น มีสิ่งใดบกพร่องควรแก้ไขอย่างไรและงานสิ่งใดที่ปฏิบัติไว้ชอบแล้วเพื่อสำนักงานประมาณจะได้นำมาปรับปรุงตัวเองให้เหมาะสมและเป็นประโยชน์แก่ทุกส่วนราชการต่อไป ข้าพเจ้าขอถือโอกาสขอบคุณท่านผู้จัดทำวารสารกรมบัญชีกลางอีกครั้งหนึ่ง ที่ได้ให้เกียรติแก่สำนักงานประมาณโดยจัดทำให้เป็นฉบับพิเศษโดยเฉพาะ

ข้าพเจ้าเขียนเรื่องนี้มิใช่อยากจะยกยอหรือขอเสียงให้แก่ตัวเอง แต่เป็นความจริงที่เกิดขึ้นตลอดชีวิตที่ข้าพเจ้าได้รับราชการมา จึงอยากพิจารณาตัวเองพร้อมด้วยข้าราชการสำนักงานประมาณว่า จะขอเป็นผู้รับใช้และฮานวยความสะดวกให้แก่ทุกส่วนราชการที่มาติดต่อ และขอยึดคติของท่านผู้อำนวยกาที่ใดให้ไว้ว่า เรามีหน้าที่ประสานงานโดยหวังประโยชน์ส่วนรวมของประเทศ*

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961119288

**หลักเกณฑ์
การแบ่งสรรงบประมาณ
ให้ส่วนราชการ**

เกยูร ตีมทอง

หลักเกณฑ์การแบ่งสรรงบประมาณให้ส่วนราชการ

เกยูร ลีमतอง

ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้เป็นที่ถกเถียงกันเป็นเวลานานแล้วว่า ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายนั้น ควรยึดถือหลักเกณฑ์อะไรเป็นมาตรฐาน ทั้งนี้เพราะว่ารัฐบาลเองก็มีฐานะที่คล้ายกับเอกชนในข้อที่ว่า มีโครงการหรืองานที่จะต้องกระทำอยู่มากกว่า กำลังทรัพยากร (รายได้) ที่มีอยู่ในมือ แต่สำหรับเอกชนนั้น ย่อมคัดสรรปัญหาที่ไ้่ง่ายกว่า เพราะเอกชนย่อมคัดสรรใจเลือกใช้จ่ายเงินไปในทางที่ทำให้เกิดความพอใจแก่ตนเองมากที่สุด ซึ่งสำหรับรัฐบาลแล้วย่อมกลายเป็นปัญหาที่ยุ่ยากมากขึ้น เพราะรัฐบาลจะต้องทำให้ราษฎรเกิดความพอใจมิใช่ใช้จ่ายไปตามความพอใจของรัฐบาลด้วยเหตุนี้เองจึงได้มีผู้คิดวางหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้ เช่น หลักของต้นทุนและผลที่ได้รับคืน (Costs and Benefits) คือการเปรียบเทียบถึงต้นทุนค่าใช้จ่ายของกิจกรรมหนึ่ง ๆ กับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากกิจกรรมนั้นๆ ถ้าได้ประโยชน์คุ้มค่าลงทุนก็ควรตัดสินใจดำเนินการได้ แต่หลักเกณฑ์นี้ยังมีข้อโต้แย้งอยู่บ้าง เพราะการจะประเมินค่าของประโยชน์ที่เกิดขึ้นคงกล่าวมาเทียบกับค่าลงทุนได้ก็ต่อเมื่อประเมินเป็นหน่วยเงินตรา จึงจะเทียบกันได้ แต่กิจกรรมของรัฐบาลเป็นอันมากที่

ไม่สามารถประเมินผลออกเป็นหน่วยเงินตราได้ เช่น บริการสาธารณะต่าง ๆ ได้แก่สวนสาธารณะ ห้องสมุด โรงพยาบาล ตลอดจนสถานศึกษาต่าง ๆ และการป้องกันประเทศ เป็นต้น ซึ่งย่อมทำให้น่าเอาหลักการ “costs and Benefits” มาใช้ได้อย่างลำบาก ประกอบกับกิจกรรมของรัฐบาลเองก็มีได้มุ่งแสวงหากำไรอย่างเดียว หากแต่มุ่งให้บริการให้การสงเคราะห์ราษฎรผู้เดือดร้อน หลักการนี้จึงนำมาใช้กับกิจกรรมของรัฐได้น้อย นอกจากนี้ยังมีผู้เสนอใช้หลักคุณค่าในทางเศรษฐกิจของกิจกรรมต่าง ๆ (Economic Value) สำหรับการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณ แต่หลักการนี้ได้จำกัดขอบเขตการวิเคราะห์งบประมาณลงจากค่านิยมโยบาย กล่าวคือ กำหนดให้ทางฝ่ายการเมืองเป็นผู้วางนโยบายกิจกรรมต่าง ๆ แล้วนักวิเคราะห์งบประมาณจะพิจารณาว่าแต่ละกิจกรรมนั้น ๆ ควรจะเสียค่าใช้จ่ายเท่าใดจึงจะเกิดผลดีที่สุด ซึ่งหลักการนี้มิได้เป็นการตอบปัญหาการแบ่งสรรงบประมาณโดยตรงนัก เพราะนักวิเคราะห์งบประมาณนั้นมิเห็นหน้าที่รับผิดชอบถึงการตัดสินใจว่ากิจกรรมไหนควรค่าแก่เงินงาน กิจกรรมใดก็ยังไม่ควร ฉะนั้น หลักการนี้ย่อมนำมาใช้ได้น้อยเช่นกัน

นายเกยูร ลีमतอง

ศ.บ.ธรรมศาสตร์, M.A. (Econ)

Certificate in Economic Development (Vanderbilt) วปอ. (รุ่นที่ ๑)

ตำแหน่งปัจจุบัน

รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

เท่าที่ไต่ถามมานี้ก็เพื่อที่จะเน้นให้ทราบว่า การพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายนั้นมิได้มีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานใช้โดยสากลเช่นหลักการอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ก็มีไต่ถามความว่าจะไม่มีหลักการอย่างไรเสียเลยก็เคย แม้แต่หลักการที่ไต่ถามแล้วทั้ง 2 ประการ ก็ย่อมถูกนำมาใช้ประกอบการพิจารณาด้วย สุดท้ายแต่สักระยะและประเภทของกิจกรรมที่รัฐบาลจะดำเนินการ อย่างไรก็ตามสำหรับวิธีปฏิบัติในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในส่วนราชการต่าง ๆ นั้น สำนักงบประมาณได้มีหลักเกณฑ์บางประการ ดังนี้

1. พิจารณาว่ากิจกรรมนั้น ๆ อยู่ภายใต้อำนาจและหน้าที่ของส่วนราชการที่งบประมาณไปดำเนินการหรือไม่ หลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเบื้องต้นที่จะคัดเลือกให้เหลือแต่เพียงกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่เท่านั้น ส่วนราชการต่าง ๆ แต่ละแห่งย่อมจะมีภาระหน้าที่ไม่เหมือนกัน การเสนอของงบประมาณดำเนินกิจกรรมที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ นอกจากจะไม่ถูกต้องตามตัวบทกฎหมายแล้วยังจะทำให้เกิดความสิ้นเปลืองเงินงบประมาณและ

ทำงานซ้ำกับส่วนราชการอื่นด้วย แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ มักกำหนดไว้กว้าง ๆ ทำให้สามารถตีความไต่กว้างขวาง จึงมักจะปรากฏว่ามีการปฏิบัติงานที่คล้าย ๆ กันอยู่บ้างระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ

2. พิจารณาว่ากิจกรรมนั้น ๆ สอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นการพิจารณาละเอียดลงไปอีกชั้นหนึ่ง ต่อจากการพิจารณาในข้อ 1 ทั้งนี้เพราะว่าการเสนอของงบประมาณรายจ่ายแต่ละส่วนราชการมักส่งตรงมายังสำนักงบประมาณ มิได้ส่งไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงของแต่ละกระทรวงเพื่อกลั่นกรองเสียก่อน เนื่องจากกระทรวงต่าง ๆ ส่วนมากไม่มีหน่วยงานสำหรับหน้าที่กลั่นกรอง จึงอาจมีบางหน่วยเสนอโครงการหรือแผนงานที่นอกเหนือไปจากแนวนโยบายของรัฐบาลได้

3. สำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ในทางด้านการพัฒนาเศรษฐกิจก็จะได้มีการตรวจสอบกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ



กิจแห่งชาติ การเสนอของบประมาณเพื่อดำเนินกิจกรรมที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจจะมีโอกาสได้รับการพิจารณาจัดสรรเงินค่าใช้จ่ายมากกว่า กิจกรรมด้านอื่นๆ และจะถูกจัดให้อยู่ในลำดับความสำคัญก่อนกิจกรรมด้านการบริหารงานโดยทั่วไป เพราะนอกเหนือจากจะถือเป็นนโยบายที่มีความสำคัญอันดับแรกแล้ว การใช้จ่ายด้านนี้ยังถือได้ว่าไม่ศูนย์เปล่าเช่นด้านอื่น ๆ แต่เป็นการลงทุนซึ่งมีผลตอบแทนเกิดขึ้นต่อไป

4. พิจารณาว่า กิจกรรมที่เสนอของบประมาณค่าใช้จ่ายสอดคล้องกับทรัพยากรธรรมชาติของประเทศที่มีอยู่หรือไม่ การดำเนินกิจกรรมใด ๆ ก็ตามโดยไม่คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่จะกลายเป็นความเปลี่ยนแปลงอย่างมากมาย ทั้งยังจะทำให้รัฐต้องสูญเสียเงินตราต่างประเทศอีกมาก ในการจัดหาทรัพยากรที่ไม่มีในประเทศไทย เช่น การสร้างโรงงานกลั่นน้ำมันก็ควรทราบให้แน่นอนก่อนว่า จะมีปริมาณน้ำมันดิบมากพอเพียงหรือไม่ ถ้าไม่พอแล้วก็ควรระงับไว้ได้

5. พิจารณาว่า ส่วนราชการนั้น ๆ มีสมรรถภาพเหมาะสมกับกิจกรรมที่เสนอของบประมาณหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้หมายความว่า ส่วนราชการนั้นมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถ เครื่องจักร เครื่องมือ และความเชี่ยวชาญในกิจกรรมนั้น ๆ พอเพียงหรือไม่ เพราะในทางปฏิบัติส่วนราชการมักแสดงความจํานงของบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมที่เกินกำลังตนเองอยู่มาก ครั้นพอได้รับงบประมาณไปแล้วดำเนินงานไม่ไค้ผลก็มักอ้างว่าคนไม่พอ ความรู้ไม่พอ ความชำนาญไม่ไค้ และเครื่องมือน้อยไปอยู่เสมอ

6. พิจารณารายละเอียดทุกรายการ โดยอาศัยหลักประหยัดเป็นเกณฑ์ ทั้งนี้เพื่อให้เสียค่าใช้จ่ายสำหรับกิจกรรมทั้งหลายให้น้อยที่สุด โดยไม่กระทบกระเทือนต่อขอบเขตหรือเป้าหมายของกิจกรรมต่าง ๆ เว้นแต่ในกรณีที่จำเป็นจนไม่อาจหลีกเลี่ยงไค้ก็จะได้ลคขอบเขตเป้าหมายลงบ้างให้เหมาะสมกับกำลังเงิน ตามปกติการใช้จ่ายจริงของชาติมักจะมีโอกาสที่จะไม่ประหยัดหรือให้เกิดความสิ้นเปลืองเกินจำเป็นไค้ง่าย เนื่องจากจิตใจของผู้ใช้ไม่มีความรู้สึกว่าเป็นเงินของผู้ไค้ แต่เป็นเงินที่ได้รับจากงบประมาณเท่ากับเป็นการใช้เงินของผู้ไค้ตนเอง ความตั้งใจที่จะประหยัดจึงไค้ยไปกว่าที่บุคคลนั้นจะใช้จ่ายเงินของตนเอง การที่ประหยัดเงินของชาติย่อมต้องอาศัยทั้งจิตใจที่จะยึดถือหลักประหยัดแน่วแน่ และความรู้ความสามารถที่จะนำวิชาการและวิธีปฏิบัติมาใช้จนไค้รับผลงานอย่างประหยัดที่สุด หลักประหยัดนี้จึงนับว่าเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งในการใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ส่วนราชการต่างๆ

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณยังอาศัย**ผลการปฏิบัติงานของโครงการต่าง ๆ** เป็นเกณฑ์ด้วย กิจกรรมที่ดำเนินไปอย่างไค้ผลดี ย่อมมีโอกาสไค้ได้รับความสนับสนุนด้านกำลังเงินมากขึ้นไปด้วย การออกตรวจราชการและศึกษาสภาพการปฏิบัติงานของส่วนราชการในภูมิภาคต่าง ๆ ไค้ช่วยให้เจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณมีความรอบรู้ถึงการดำเนินงาน โครงการต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น เป็นการช่วยให้การพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณไค้เหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย.



งบประมาณ
ของ
กรมการทางหลวง

ปี ๒๕๑๑

งบประมาณคือหัวใจ ของ กระบวนการทางการเมือง

พลโทชาญ อังศุโชติ

ถ้าจะพิจารณาตามตัวอักษรอย่างเคร่งครัดแล้วคำว่า “งบประมาณ” ก็คือเอกสารอย่างหนึ่งประกอบด้วย ข้อความและตัวเลขซึ่งเสนอขอรายจ่าย เพื่อรายการและวัตถุประสงค์ต่างๆ ข้อความจะพรรณารายการ ค่าใช้จ่าย เช่น เงินเดือน ครุภัณฑ์ ค่าใช้สอย ฯลฯ หรือวัตถุประสงค์ เช่น การเศรษฐกิจ การศึกษา การป้องกันประเทศ ฯลฯ และมีตัวเลขแนบอยู่ด้วยทุกรายการหรือทุกวัตถุประสงค์ เป็นที่คาดกันว่าผู้ที่ทำ งบประมาณตั้งใจว่าจะมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงระหว่างสิ่งที่เขียนไว้ในงบประมาณและเหตุการณ์ในอนาคต ดังนั้นเราอาจจะพิจารณาค่าของงบประมาณได้ว่าเป็น “พฤติกรรมที่ตั้งใจไว้” (Intended behavior) และ “การพยากรณ์” (prediction) ถ้าหากว่ามีกรอนุมติงบประมาณตามที่เสนอขอ และถ้าหากว่างบประมาณ นั้นได้รับการใช้จ่ายไปตามที่เขียนไว้ รวมทั้งถ้าหากว่าผลการปฏิบัติงานจากเงินงบประมาณเป็นไปตามที่ ตั้งความปรารถนาไว้แล้ว วัตถุประสงค์ต่างๆ ดังที่ระบุไว้ในเอกสารก็จะบรรลุถึงเป้าหมายได้ ดังนั้นงบประมาณจึงกลายเป็นเรื่องเชื่อมระหว่างทรัพยากรทางการเงินกับพฤติกรรมของมนุษย์ในอันที่จะให้สัมฤทธิ์ผล ซึ่งนโยบายและความมุ่งหมาย

โดยคำจำกัดความทั่วไป การงบประมาณนั้นเกี่ยวข้องกับ การแปรเปลี่ยนทรัพยากรทางการเงินให้เป็นวัตถุประสงค์ของมนุษย์ เพราะฉะนั้นงบประมาณจึงอาจ เปรียบเทียบได้กับความมุ่งหมายต่างๆ ซึ่งมีป้ายบอกราคา ติดไว้ เนื่องจากเงินย่อมมีจำกัดและจะต้องถูกแบ่งออก เพื่อการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่างๆ งบประมาณจึง เป็นกลไกในการเลือกการใช้จ่ายในด้านต่างๆ ถ้าทาง เลือกต่างๆ ประสานกันไปในทางที่จะให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งใจไว้แล้ว เราอาจจะเรียกงบประมาณได้ว่าเป็น “แผน” plan และถ้าแผนหรืองบประมาณนั้นได้รวม รายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับวิธีการที่จะให้บรรลุจุดมุ่งหมายไว้ด้วยแล้ว งบประมาณก็อาจจะทำหน้าที่เป็น

แผนงานของผู้ที่ต้องการทำหน้าที่ปฏิบัติงานนั้น ถ้าบ งบประมาณนั้นยื่นในค้ำที่ปฏิบัติงานให้สำเร็จโดยเสีย ค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด งบประมาณก็จะกลายเป็นเครื่องมือ ในอันที่จะให้ได้มาซึ่งประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามอาจ จะมีช่องว่าง (gap) อย่างมากระหว่างความตั้งใจของผู้ ทำงงบประมาณกับความสำเร็จที่เกิดขึ้นจริงๆ ก็ได้ เพราะ งบประมาณที่ตั้งไว้เพื่อการโคอาจถูกนำไปใช้เพื่อการ อื่น หรือบรรลุเป้าหมายคนละอย่างหรืออาจจะบรรลุเป้าหมายเดียวกันแต่คนละวิธีทาง เป็นต้น

พิจารณาในอีกทัศนะหนึ่งอาจจะถือได้ว่างบประมาณ เป็น “สัญญา” (Contract) อย่างหนึ่ง กล่าวคือ

พลโท ชาญ อังศุโชติ ร.ป.ม. (เกียรติคุณ) ธรรมศาสตร์

อดีตผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ, รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ

รัฐสภาและประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีสัญญาที่จะให้เงินภายใต้เงื่อนไขบางประการ และหน่วยงานต่างๆ คดลงที่จะใช้จ่ายเงินในทางที่ใดคดลงกันไว้ (เมื่อหน่วยงานจัดสรรเงินให้แก่ฝ่ายต่าง ๆ ภายในหน่วยงานของตนเอง อาจกล่าวได้ว่ามีการทำสัญญาภายใน) ไม่ว่าสัญญาจะมีผลบังคับใช้หรือไม่ก็ตามและไม่ว่าคู่สัญญาจะเห็นด้วยกับข้อความในสัญญาหรือไม่ก็ตาม เป็นเรื่องที่จะต้องศึกษาหาความจริงกันต่อไป อย่างไรก็ตามเมื่อบประมาณนั้นได้รับการใช้จ่ายไป ผู้ทำสัญญาก็ต้องมีพันธะหน้าที่ต่อกัน คำว่า “ต่อกัน” (mutual) นี้ ควรจะได้รับการเน้น เพราะว่ามีใช้ว่าฝ่ายต่ำกว่าจะมีพันธะเพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น ฝ่ายสูงกว่าก็มีพันธะด้วย (เจ้ากระทรวงเป็นฝ่ายต่ำกว่ารัฐสภา ในขณะที่เดียวกันก็เป็นฝ่ายสูงกว่าผู้บังคับบัญชาในกระทรวง) ดังนั้น งบประมาณจึงเป็นสายใยของสัมพันธภาพทั้งทางกฎหมายและทางสังคม

งบประมาณซึ่งหน่วยงานบริหาร (กระทรวง กรม และคณะกรรมการต่าง ๆ) ขึ้นเสนอต่อสำนักงบประมาณนั้น อาจจะสะท้อนถึงความคาดหวังของหน่วยงาน กล่าวคือเป็นจำนวนซึ่งหน่วยงานคาดหวังที่จะได้เห็นในร่างกฎหมายงบประมาณรายจ่ายและที่จะได้ใช้จ่ายจริง ๆ แต่ก็เป็นไปได้เหมือนกันที่จำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายสะท้อนถึงความทะเยอทะยานของหน่วยงานกล่าวคือเป็นจำนวนซึ่งหน่วยงานคาดหวังว่าจะได้รับและใช้จ่ายในโครงการต่าง ๆ หากสถานการณ์อำนวย ทั้งนี้เพื่อว่าจะได้รับความสนับสนุนทางการเมือง **อย่างไรก็ตาม เนื่องจากจำนวนงบประมาณที่ขอ ย่อมจะมีผลต่อจำนวนงบประมาณที่จะได้รับ ดังนั้นการเสนอของงบประมาณจึงมักจะเป็น “กลยุทธ์” (strategy)** จำนวนเงินงบประมาณรวมของแต่ละหน่วยงานและจำนวนที่จะจัดสรรให้แก่โครงการต่าง ๆ นั้น ได้รับการกำหนดขึ้นมา เพื่อให้เป้าหมายของหน่วยงานได้รับการสนับสนุน ผู้ที่มีส่วนร่วมในการทำงานงบประมาณแต่ละคนจะกำหนดงบประมาณขึ้นจากข้อมูลและข่าวสารต่างๆ ที่เขาได้รับเกี่ยวกับความนิยมของคนอื่น ๆ และแสดงความปรารถนา

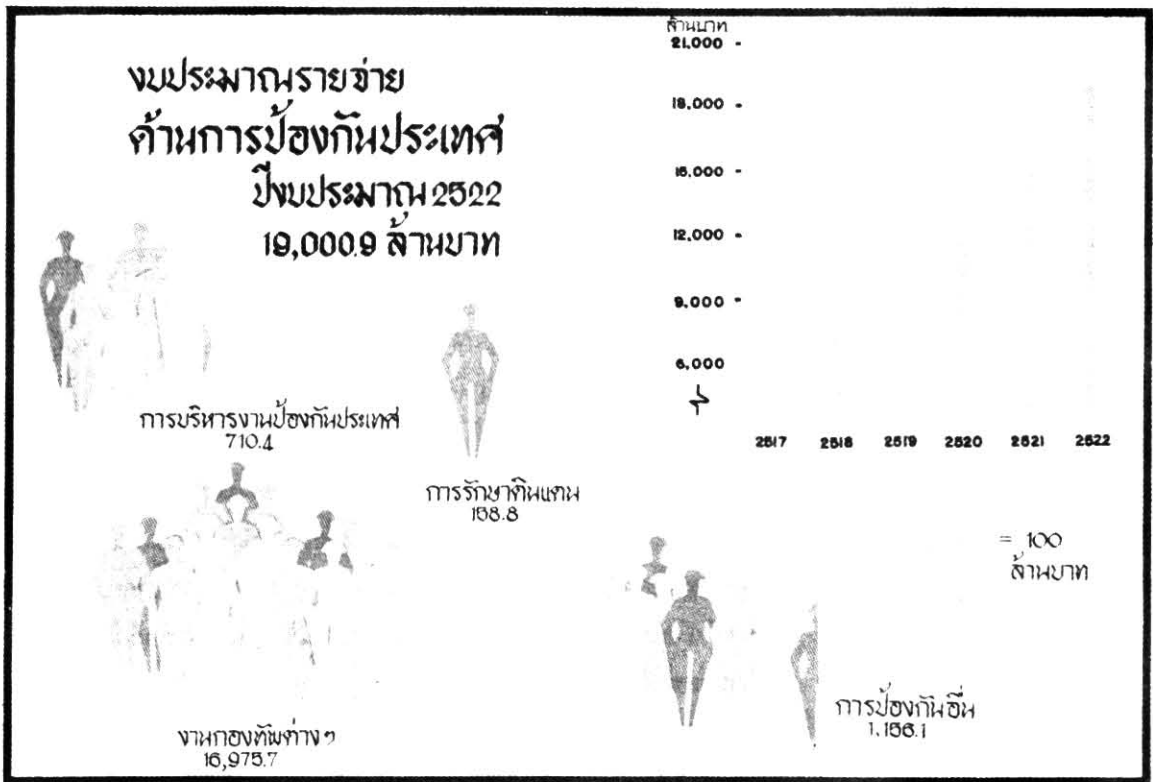
ของตนออกมาจากสิ่งที่เขาเลือก ดังนั้นงบประมาณจึงเกิดขึ้นมาเสมือนเป็น “ข่าย” (network) ของการคิคือ ซึ่งมีการถ่ายทอดข่าวสารกันไปมา เมื่อบประมาณได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วงบประมาณก็กลายเป็น “สิ่งซึ่งอยู่ข้างหน้า” (precedent) กล่าวคืออะไรก็ตามที่ได้เคยทำมาแล้วก็มีโอกาสอย่างมากที่จะได้ทำต่อไปอีก เนื่องจากจะมีการพิจารณาอย่างถี่ถ้วนก็แต่เฉพาะโครงการที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากเท่านั้น รายการซึ่งไม่ค่อยจะเปลี่ยนแปลงจึงมักจะทำได้ทำต่อไปอีก เพราะฉะนั้นเราจึงสามารถจะกล่าวได้ว่า งบประมาณของหน่วยงานนั้นคือ การคาดหวัง ความทะเยอทะยาน กลยุทธ์ ข่ายการคิคือ หรือสิ่งซึ่งอยู่ข้างหน้า

จากที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า วัตถุประสงค์ของงบประมาณนั้นมีมากมายเช่นเดียวกับวัตถุประสงค์ของมนุษย์ กล่าวคืองบประมาณก้อนหนึ่งอาจจะได้รับการกำหนดขึ้นมา เพื่อที่จะประสานกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นไปในทางที่กิจกรรมอันหนึ่งจะเป็นส่วนประกอบของอีกอันหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน งบประมาณอีกก้อนหนึ่งอาจจะได้รับการกำหนดขึ้นโดยมีความมุ่งหมายสำคัญที่จะเป็นการลงโทษผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน ทั้งนี้โดยลดจำนวนเงินเดือนและโครงการเล็ก ๆ น้อย ๆ ลง ในทำนองเดียวกันงบประมาณอีกก้อนหนึ่งอาจจะได้รับการกำหนดขึ้นมา โดยต้องการระดมความสนับสนุนจากกลุ่มบุคคลซึ่งได้รับประโยชน์จากกิจกรรมนั้น เพราะฉะนั้นจึงไม่มีประโยชน์อะไรที่จะยืนยันว่า งบประมาณเป็นเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งของสิ่งเหล่านั้นในเมืองงบประมาณอาจจะเป็นได้ทุกสิ่งทุกอย่าง อย่างไรก็ตามบุคคลหนึ่งอาจจะยอมรับแต่เพียงแง่ใดแง่หนึ่งของงบประมาณที่มีประโยชน์ที่สุดต่อวัตถุประสงค์ที่เขามีอยู่เป็นพิเศษในใจเท่านั้น กล่าวโดยสรุปกระบวนการงบประมาณเป็นปรากฏการณ์ของพฤติกรรมมนุษย์ในวงการรัฐบาล หรืออีกนัยหนึ่งงบประมาณก็คือ “การเมือง” (politics) อย่างหนึ่ง ถ้าหากเราถือว่าการเมืองคือการขัดแย้งกันระหว่างผู้ที่

ต้องการให้สิ่งที่คนชอบ (preferences) ปรากฏในนโยบายแห่งชาติแล้ว ผลของการขัดแย้งหรือต่อสู้กันนั้นก็ปรากฏในงบประมาณนั่นเอง **ดังนั้นถ้าหากจะมีผู้ถามว่า “ใครจะได้อะไรจากสิ่งที่รัฐบาลต้องให้” (Who gets what the government has to give) คำตอบก็คือสิ่งที่แสดงไว้ในงบประมาณนั่นเอง** ถ้าหากเราจะพิจารณาว่าการเมืองคือกระบวนการซึ่งรัฐบาลพยายามระดมทรัพยากรต่างๆ เพื่อบำบัดความต้องการแล้ว งบประมาณก็คือศูนย์รวมของความพยายามเหล่านั้น

ขนาด (size) และรูปร่าง (shape) ของงบประมาณ

เป็นการต่อสู้อย่างดุเดือดในชีวิตการเมืองของเรา ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรี พรรคการเมือง นักบริหาร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และประชาชนผู้สนใจ ต่างก็ต้องการให้สิ่งที่ตนชอบปรากฏอยู่ในงบประมาณด้วยกันทั้งนั้น ชัยชนะและความพ่ายแพ้การประนีประนอมและการต่อรองการตกลงกันและการขัดแย้งในคำนี้เกี่ยวกับบทบาทของรัฐบาลแห่งชาติที่จะมีต่อสังคมล้วนปรากฏอยู่ในงบประมาณ ในความหมายอย่างรวบๆ ที่สุด **งบประมาณแผ่นดินก็คือหัวใจของกระบวนการเมืองนั่นเอง (the budget lies at the heart of the political process)**





7181
เงินประจำงวด
เครื่องมือการบริหารงบประมาณ
บทติ จุณณานนท์

เงินประจำงวด : เครื่องมือการบริหารงบประมาณ

บทิ จุณณานนท์

กระบวนการงบประมาณซึ่งเป็นกระบวนการต่อเนื่อง 3 ขั้นตอน คือ การจัดทำ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณนั้น อาจกล่าวได้ว่า การบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่สำคัญขั้นตอนหนึ่ง เนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณต้องปฏิบัติตามตามแผนงานหรืองาน และงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ในขั้นการบริหารงบประมาณเองก็ประกอบด้วยขั้นตอนย่อยหลายขั้นตอน เช่น การจัดทำแผนปฏิบัติงาน การขออนุมัติเงินประจำงวด การก่องหน้ผูกพัน การเบิกจ่ายเงิน การรายงานผลการปฏิบัติงาน เป็นต้น ที่จริงแล้วในแต่ละขั้นตอนย่อยดังกล่าวต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งสิ้น แต่ในที่นี้จะได้กล่าวถึงเฉพาะแต่เรื่องเงินประจำงวดเท่านั้น เพราะได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับเรื่องนี้กันมากทั้งในแง่ดีและแง่ไม่ดี ฉะนั้นจึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะได้นำเอาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิด ความสำคัญและปัญหาต่างๆ ของเงินประจำงวดมากล่าวในที่นี้ เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจในเรื่องนี้ยิ่งขึ้น

นายบทิ จุณณานนท์

ปริญญาตรีทางการบัญชี (จุฬาร), M.B.A. I (Wayne State University)

วปอ. (รุ่นที่ ๑)

อศิศสมาชิกสมาชิชาแห่งชาติ และสมาชิกสมาชิคิบัญญัติแห่งชาติ

ตำแหน่งปัจจุบัน

รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

เงินประจำงวดคืออะไร

เงินประจำงวด ตามคำนิยามของ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณคือ “**ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสรรให้จ่ายหรือให้ก่อนนี้ผู้กักหน้ในระยะเวลาหนึ่ง**” จากคำนิยามนี้หากท่านผู้ที่ไม่มีความคุ้นเคยในเรื่องงบประมาณ ก็อาจจะยังไม่เข้าใจว่า เงินประจำงวดคืออะไรแน่ จึงขอขยายความดังนี้ โดยปรกติส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะได้รับอนุมัติงบประมาณตามจำนวนที่กำหนดใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเงินจำนวนที่ได้รับนั้นเป็นวงเงินขั้นสูงที่จะใช้จ่ายได้ในปีหนึ่งๆ แต่ในการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับโดยปรกติจะไม่ใช้จ่ายในครั้งเดียวหมดทั้งจำนวน กล่าวคือ รายจ่ายบางประเภท เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าใช้สอย เป็นต้น จะมีการเฉลี่ยใช้จ่ายเป็นรายเดือนหรือรายงวด โดยที่การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปในลักษณะดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีการแบ่งงบประมาณที่ได้รับออกเป็น ส่วนๆ ตามความจำเป็นและตามระยะเวลาที่จะต้องใช้จ่าย ส่วนหรือจำนวนของงบประมาณที่แบ่งออกมาและอนุมัติให้ใช้จ่ายหรือก่อนนี้ผู้กักหน้ได้ในระยะเวลาหนึ่งนี้เองคือ **เงินประจำงวด**

ในปีงบประมาณหนึ่งจะแบ่งงบประมาณออกเป็นเงินประจำงวดกี่งวดก็ย่อมแล้วแต่จะมีการกำหนดว่าระยะเวลาที่เดือนเป็น 1 งวด สำหรับข้อกำหนดในเรื่องนี้ของงบประมาณไทยในปัจจุบันได้แบ่งระยะเวลาใช้จ่ายงบประมาณออกเป็น 3 งวด งวดละ 4 เดือน จึงอาจกล่าวได้ว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแบ่งออกเป็น 3 งวด หรือ 3 ส่วน งบประมาณแต่ละส่วนหรือแต่ละงวดมีจำนวนมากน้อยไม่เท่ากันแล้วแต่ความจำเป็นของเจ้าของงบประมาณที่จะต้องใช้เงินในแต่ละงวด บางส่วนราชการอาจจะใช้จ่ายเงินงบประมาณทั้งจำนวนสำหรับรายการใดรายการหนึ่ง ดังนั้นงบประมาณรายจ่ายรายการใดรายการหนึ่งอาจจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน หรือ 2 ส่วน หรือไม่แบ่งใช้จ่ายทีเดียวทั้งจำนวนเลยก็ได้แล้วแต่ความจำเป็นของแต่ละรายการไป เช่น งบประมาณค่าซื้อรถยนต์ ซึ่งโดยปกติจะจ่าย

เงินหมดในครั้งเดียวเมื่อทำสัญญาส่งมอบของแล้ว ดังนั้นงบประมาณที่จะต้องจ่ายในลักษณะเช่นนี้จะต้องจ่ายในงวดเดียวทั้งจำนวน ไม่สามารถแบ่งออกเป็น ส่วนๆ หรือเป็นงวดๆ ได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีงบประมาณบางรายการที่กำหนดให้จ่ายเป็นงวดๆ ไป เช่น ค่าก่อสร้างอาคารที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ทำสัญญาก่อนนี้ผู้กักหน้ไว้แล้ว และมีสัญญาการจ่ายเงินแบ่งเป็นงวดๆ การอนุมัติเงินประจำงวดอาจแบ่งอนุมัติให้เฉพาะส่วนที่จะต้องชำระในแต่ละงวดหรือแต่ละช่วงระยะเวลาได้ แต่ถ้าเป็นการอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อให้ไปก่อนนี้ผู้กักหน้ทั้งจำนวนโดยไม่ขออนุมัติทำสัญญาก่อนนี้ผู้กักหน้ต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว จะต้องอนุมัติเงินประจำงวดให้ทั้งจำนวนที่จะไปก่อนนี้จะแบ่งอนุมัติให้เป็นส่วนๆ มิได้ ทั้งนี้ก็สุดแต่การอนุมัติเงินประจำงวดนั้นๆ จะอนุมัติให้เพื่อวัตถุประสงค์ให้ไปใช้จ่ายเงินหรือให้ไปเพื่อทำการก่อนนี้ผู้กักหน้

สรุปแล้วเงินประจำงวดก็คือ ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้รับอนุมัติ (จากสำนักงบประมาณ) เพื่อให้ไปใช้จ่ายหรือให้ไปก่อนนี้ผู้กักหน้ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่าย หรือตามความจำเป็นที่จะต้องก่อนนี้ผู้กักหน้ (ซึ่งแต่ละงวดไม่จำเป็นต้องมีจำนวนเท่ากัน)

การอนุมัติเงินประจำงวด

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา 23 กำหนดว่า “ยกเว้นในกรณีที่มีบัญญัติในมาตรา 23 ครี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักหน้ได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนนี้ผู้กักหน้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือยกอหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวดหรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจยกอหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้”

จากความในมาตรา 23 ที่กล่าวข้างต้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือยกอหนี้ผูกพันให้แก่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น **และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือยกอหนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว** ซึ่งเป็นที่ชัดเจนแจ้งว่า ถึงแม้จะมีกฎหมายกำหนดงบประมาณรายจ่ายให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแล้วก็ตาม ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะนำไปใช้จ่ายเพื่อกอหนี้ผูกพันยังมีได้จนกว่าจะได้รับอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว เว้นแต่กรณีที่เกิดในวรรค 2 เท่านั้น

จะเห็นได้ว่า การอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการก็คื รัฐวิสาหกิจก็คื มีวัตถุประสงค์สำคัญอยู่ 2 ประการคือ 1. ให้ไปจ่ายเงิน หรือ 2. ให้ไปกอหนี้ผูกพัน

การอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปใช้จ่ายเงินนั้น ก็จะพิจารณาอนุมัติจำนวนเงินให้ตามความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ เช่น ในงวดที่ 1 ระหว่างระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 มกราคม รวมระยะเวลา 4 เดือน ส่วนราชการใดขออนุมัติเงินประจำงวดมาเพื่อไปใช้จ่ายในเรื่องเงินเดือนค่าจ้างก็คื ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ก็คื ค่าครุภัณฑ์หรือค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างก็คื สำนักงบประมาณก็จะพิจารณาอนุมัติให้ตามความจำเป็นที่

จะต้องใช้จ่ายเงินในช่วงระยะเวลาที่เท่า่นั้น รายจ่ายที่จะต้องจ่ายนอกเหนือของระยะเวลาดังกล่าวก็คืจะอนุมัติให้ในงวดที่ 2 หรืองวดที่ 3 ต่อไป มีรายจ่ายหลายประเภทหลายรายการที่จะต้องจ่ายในแต่ละเดือนแต่ละงวด ในจำนวนเท่า ๆ กัน หรือในจำนวนใกล้เคียงกัน ได้แก่ รายจ่ายประเภทเงินเดือนค่าจ้างเป็นต้น แต่ก็มืรายจ่ายอีกหลายประเภทหลายรายการที่จะจ่ายแต่ละงวดแต่ละเดือนไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับความจำเป็นของแต่ละรายการไป ดังนั้นการพิจารณาจึงต้องทรวบแผนการปฏิบัติงานของแต่ละงานและโครงการ นอกจากนั้นยังต้องทรวบข้อผูกพันของสัญญา (ถ้ามี) ที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ทำไว้ประกอบในการพิจารณากำหนดเงินประจำงวดด้วย การพิจารณากำหนดเงินประจำงวดเพื่อวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงิน เป็นเรื่องไม่มีปัญหายุ่งยากเท่าใดนัก ขึ้นอยู่กับแผนการปฏิบัติงานและภาระข้อผูกพันที่กำหนดมืขึ้นแล้ว หรือประมาณว่าจะมีขึ้นในช่วงระยะเวลาแต่ละงวดเท่านั้น

การอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการไปกอหนี้ผูกพันนั้น ในการพิจารณากำหนดวงเงินที่จะอนุมัติแตกต่างไปจากการพิจารณาอนุมัติในกรณีก่อน เพราะในกรณีการอนุมัติเงินประจำงวดเพื่อให้ส่วนราชการไปใช้จ่ายนั้น กำหนดโดยพิจารณาว่าความจำเป็นที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาแต่ละงวดนั้นจะมีเงินจำนวนเท่าใด แต่การพิจารณากำหนดวงเงินประจำงวดเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะให้ส่วนราชการไปกอหนี้ผูกพันนั้น ต้องพิจารณาถึงวงเงินทั้งสิ้นที่ส่วนราชการจะไปทำสัญญาจัดซื้อหรือว่าจ้างเป็นกรณี ๆ ไป ว่าการจัดซื้อหรือการว่าจ้างนั้น ๆ จะเป็นวงเงินทั้งสิ้นเท่าใด เช่นการก่อสร้างอาคารหลังหนึ่งประมาณว่าจะต้องใช้เวลาก่อสร้าง 12 เดือน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2521 เสร็จสิ้นในวันที่ 30 กันยายน 2522 วงเงินค่าก่อสร้างทั้งสิ้น 12 ล้านบาท กำหนดจ่ายเงินเดือนละ 1 ล้านบาท ตามตัวอย่างที่กล่าวมานี้ หากเป็นกรณีที่จะอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการเพื่อวัตถุประสงค์จะนำไปใช้จ่ายตามสัญญาที่ได้ทำไว้แล้ว ก็อาจจะกำหนดเงินประจำงวดให้ในวงเงิน

วงละ 4 ล้านบาท แต่หากการอนุมัติเงินประจำวง เพื่อวัตถุประสงค์ให้ส่วนราชการไปก่อสร้างตาม กฎหมายแล้ว สำนักงบประมาณจะต้องอนุมัติให้ก่อนที่ จะทำสัญญาก่อสร้างทั้งจำนวน 12 ล้านบาท ทั้งนี้เพื่อ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายวิธีการงบประมาณมาตรา 23 คึงกล่าวข้างต้น

แต่ถ้าจะไม่ปฏิบัติตามความที่กล่าวข้างต้น กล่าวคือ ส่วน ราชการประสงค์จะทำการก่อสร้างโดยไม่ได้รับ อนุมัติเงินประจำวงในรายการนั้น ๆ เลย หรือได้รับ อนุมัติเงินประจำวงมาแล้วเพียงบางส่วน ไม่ครบจำนวน ที่ จะทำการก่อสร้าง ส่วนราชการจะทำสัญญาก่อสร้างก็ได้ ก็เฉพาะกรณีที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 23 วรรค 2 ซึ่งมาตรการนี้ได้นำมาใช้กับการก่อสร้างอาคาร ถนน และสิ่งปลูกสร้าง อื่นที่มีวงเงินค่าก่อสร้างสูง ๆ แทบทุกรายการในปัจจุบัน

ประโยชน์ของเงินประจำวง

1. เพื่อให้ทราบปริมาณเงินภาครัฐบาลที่จะใช้จ่ายใน แต่ละวงจะเป็นไปในลักษณะอย่างไร และมีปริมาณ เท่าใด เงินที่รัฐบาลนำมาใช้จ่ายแต่ละวงแต่ละปี ส่วน ใหญ่จะได้มาจากการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาล และ ได้มาจากการกู้ยืม วงโคจรการจัดเก็บรายได้มีปริมาณ น้อยกว่ารายจ่าย ก็จำเป็นต้องกู้มาเพื่อให้พอกับรายจ่าย หากไม่ทราบความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินในแต่ละ วง ก็คงไม่ทราบความจำเป็นที่จะต้องกู้เพิ่มในแต่ละ วงด้วย เมื่อไม่ทราบว่าวงเงินในระยะเวลาเท่าใด ก็อาจจะกู้มามากเกินความจำเป็น หรือมีเงินนั้นก็อาจจะ กู้มาน้อยเกินไป ทั้ง 2 กรณี ก่อให้เกิดผลเสียหายทั้งสิ้น คือถ้ากู้มามากไปก็ต้องจ่ายดอกเบี้ยมาก ถ้ากูน้อยไปก็ ขาดเงินที่จะนำไปใช้จ่าย แต่ถ้ารู้ปริมาณเงินที่จะต้อง ใช้จ่ายในแต่ละวงแล้ว ก็อาจจะทำการกู้เงินมาเฉพาะ จำนวนที่จำเป็นจะต้องใช้จ่ายในช่วงระยะเวลานั้นเท่านั้น หนทางที่จะทราบได้ก็ทางหนึ่งก็คือ คุจากยอดเงินประจำ วงที่อนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจไปใช้จ่าย หรือก่อสร้างผูกพัน โดยการปรับยอดที่คาดว่าจะใช้จ่าย

เงินที่ไม่หมดตามที่ได้รับอนุมัติ และยอดที่ได้อนุมัติให้ เพื่อวัตถุประสงค์ให้ก่อสร้างผูกพัน และยังไม่ถึงกำหนด ชำระ เมื่อได้ปรับยอดคึงกล่าวแล้วก็พอจะทราบได้ว่า ในแต่ละวง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะใช้จ่าย เงินเป็นจำนวนประมาณเท่าใด

นอกจากที่กล่าวแล้ว เงินประจำวงยังสามารถจำแนก ให้ทราบได้ก็ด้วยว่ารายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละวงนั้น เป็นรายจ่ายประเภทลงทุนเท่าใด เป็นรายจ่ายประเภท รายจ่ายประจำเท่าใด

2. ใช้เป็นเครื่องมือปรับระดับปริมาณเงินหมุนเวียน การอนุมัติเงินประจำวงให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ไปใช้จ่ายก็เท่ากับเป็นการปล่อยปริมาณเงิน Money Supply) เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจของประเทศ หากปริมาณเงิน หมุนเวียนในตลาดมีมากเกินไป อาจจะก่อให้เกิด ภาวะเงินเฟ้อได้ ตรงกันข้ามหากปริมาณเงินมีน้อยเกินไป อาจจะก่อให้เกิดภาวะเงินฝืดได้ ภาวการณ์ทั้งเงินเฟ้อ และเงินฝืดนั้นย่อมไม่เป็นที่ปรารถนา เงินประจำวง จึงเป็นเครื่องมือบริหารการเงินในระยะสั้นที่สำคัญ ประการหนึ่งที่จะแก้ไขหรือปรับปริมาณเงินหมุนเวียน ในตลาดเพื่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในทาง ปฏิบัติอาจจะมีปัญหาบ้าง เพราะการอนุมัติเงินประจำ วงบางหมวด เช่น หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จำเป็น ต้องอนุมัติเงินทั้งจำนวน ทั้ง ๆ ที่การจ่ายเงินได้แบ่ง ออกเป็นวง ๆ คาบเกี่ยวกันหรือในบางกรณีได้อนุมัติ เงินประจำวงไปแล้ว แต่ส่วนราชการยังไม่ได้นำเงิน การจัดซื้อ หรือใช้จ่ายเงินตามเงินประจำวงที่อนุมัติ ให้ไป เป็นผลให้ปริมาณเงินที่จะปล่อยออกไปสู่ระบบ เศรษฐกิจไม่ตรงตามข้อเท็จจริง อย่างไรก็ตามปัญหานี้ สามารถจะแก้ไขได้ โดยการตรวจสอบแผนการปฏิบัติงาน ก็จะทราบรายจ่ายในแต่ละช่วงว่าจะใช้จ่ายจริงค่ากว่า เงินประจำวงที่ได้รับไปเท่าใด

3. ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารเพื่อให้เกิดความแน่ใจ ว่าก่อนที่ส่วนราชการจะนำงบประมาณไปใช้จ่ายใน

เรื่องไคนั้น เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายในการตั้งงบประมาณไว้และสอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานกับปริมาณงานที่จะดำเนินงานในแต่ละช่วงเวลาที่กำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนั้นก็เพื่อเป็นการควบคุมหรือกระตุ้นการดำเนินงานของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณให้ดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และระยะเวลา หรือระงับการดำเนินงาน หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับงานหรือโครงการต่างๆ ในภายหลังจากที่ได้รับอนุมัติงบประมาณบางส่วนไปแล้ว หรือในกรณีที่ภาวการณ์ทางเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลอาจให้ระงับหรือเปลี่ยนแปลงโครงการเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ การปกครองและการเมืองของประเทศ รัฐบาลก็สามารถใช้เงินประจำงวดเป็นเครื่องมือยังยั้งการใช้จ่ายเงินบางรายการ หรือบางโครงการได้โดยกำหนดนโยบายให้สำนักงานงบประมาณยับยั้งหรือระงับการอนุมัติเงินประจำงวดสำหรับงานหรือโครงการที่ควรยกเลิกหรือระงับไว้ก่อน เมื่อส่วนราชการไม่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวด ก็เป็นผลให้ต้องระงับการปฏิบัติงานหรือโครงการนั้น ทั้งนี้เพราะส่วนราชการ จะจ่ายเงินก่อนนี้ผูกพันก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวดไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ปัญหาเกี่ยวกับเงินประจำงวด

ตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการขอเงินประจำงวดไว้โดยสรุปว่า ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะต้องขอเงินประจำงวดพร้อมด้วยแผนปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด ความหลักปฏิบัตินี้ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่า เมื่อส่วนราชการจะขอเงินประจำงวดจะต้องส่งแผนปฏิบัติงานพร้อมไปด้วย แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปรากฏว่ามีหน่วยงานมากที่ละเลยปฏิบัติตามที่ระเบียบที่กำหนดไว้ ทั้งนี้คงจะเนื่องจากส่วนราชการเหล่านั้นยังไม่ให้ความสำคัญอย่างจริงจังในการจัดทำแผนปฏิบัติงานของแต่ละงานหรือโครงการให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับและเสร็จเรียบร้อยก่อนที่จะมีการขอเงินประจำงวด ส่วนมากมักจะมอบ

หมายให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยทำแผนปฏิบัติงานและสั่งการให้จัดทำแผนปฏิบัติงานในระยะก่อนเริ่มเงินประจำงวดเพียงเล็กน้อย หรือในระยะเวลาขอเงินประจำงวด เมื่อการดำเนินงานเป็นเช่นนี้ ก็ย่อมมีผลทำให้การขอเงินประจำงวดล่าช้า ก็ย่อมทำให้การอนุมัติเงินประจำงวดของสำนักงานงบประมาณล่าช้าไปด้วย หรือการที่ไม่ส่งแผนปฏิบัติงานไปพร้อมกับใบขอเงินประจำงวด สำนักงานงบประมาณก็อาจต้องรอแผนปฏิบัติงานเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดนั้น ๆ ก็มีผลทำให้การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้าเกิดขึ้นได้ หรือการที่ส่วนราชการได้ส่งแผนปฏิบัติงานไปพร้อมกับใบขอเงินประจำงวด แต่เป็นแผนปฏิบัติงานที่บกพร่องไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่จะดำเนินการและไม่สอดคล้องกับงบประมาณที่ควรจะต้องใช้จ่ายตามแผนปฏิบัติงานและตามงวด สำนักงานงบประมาณก็ย่อมต้องขอให้ส่วนราชการนั้น ๆ ปรับปรุงแก้ไขแผนปฏิบัติงานเสียใหม่ให้ถูกต้องและเหมาะสม การที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณต้องปรับปรุงแก้ไขแผนปฏิบัติงานใหม่นี้ หากไม่ใช้เวลามากนัก การอนุมัติเงินประจำงวดก็จะไม่ล่าช้าจนเกินควร แต่ถ้าหากต้องใช้เวลาในการปรับปรุงแก้ไขมาก การอนุมัติเงินประจำงวดก็ย่อมต้องล่าช้าตามไปด้วยเป็นเงาตามตัว จึงอาจกล่าวได้ว่าแผนปฏิบัติงานมีส่วนอันสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับเงินประจำงวด

ถ้าส่วนราชการได้มีการจัดทำแผนปฏิบัติงานที่ถูกต้องเหมาะสมและสอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับไว้ล่วงหน้าก่อนขอเงินประจำงวดแล้ว การอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้าหรือการขออนุมัติเงินประจำงวดหลายครั้งก็ไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ แต่เนื่องจากเหตุคงที่ใดก็ตามมาแล้ว จึงทำให้มีการขอเงินประจำงวดในงวดหนึ่ง ๆ หลายครั้ง หลายหนเกิดขึ้น การขอเงินประจำงวดหลายครั้งในงวดหนึ่ง ๆ นี้ ย่อมสร้างปัญหาในการบริหารงานให้ทั้งส่วนราชการเจ้าของงบประมาณและสำนักงานงบประมาณ กล่าวคือเป็นภาระทั้งเจ้าหน้าที่และหัวหน้าส่วนราชการเจ้าของงบประมาณที่จะต้องดำเนินการมวรีธิในการขอเงินประจำงวดหลายครั้งหลายหน ทั้ง ๆ ที่ควรจะเป็นภาระ

เพียงครั้งเดียวหรือน้อยครั้งในวคหนึ่งๆ การขอและการอนุมัติเงินประจำวคหลายครั้งในวคหนึ่งๆ นี้ ทำให้การบริหารงบประมาณของส่วนราชการดำเนินไปอย่างไม่ราบรื่น ชาคคองและไม่ต่อเนื่อง อันอาจทำให้มีผลกระทบทำให้การดำเนินงานล่าช้าไปกว่าที่กำหนดไว้ได้ และเป็นการสร้างปริมาณงานทางธุรการให้มากขึ้น โดยไม่จำเป็นอีกประการหนึ่งด้วย

การขออนุมัติเงินประจำวคในหมวดค่าครุภัณฑ์ก็คืหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างก็คื จำเป็นจะต้องดำเนินการประกวดราคาหรือสิบราคาตามระเบียบของทางราชการก่อนหรือไม่ ปัญหานี้เป็นเรื่องที่ยังเข้าใจไม่ตรงกัน และมักจะมีปัญหาพุกกันเสมอว่า “ไม่รู้สำนักงบประมาณจะให้ปฏิบัติอย่างไรแน่ ผลการประกวดราคาหรือสิบราคา บางครั้งก็บอกว่าไม่จำเป็น บางครั้งก็เรียกขอให้ส่งผลการประกวดราคาหรือสิบราคา ก่อนจึงจะอนุมัติเงินประจำวคให้”

ในการขอเงินประจำวคสำหรับหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างนั้น สำนักงบประมาณได้กำหนดระเบียบปฏิบัติไว้ในระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณแสดงรายละเอียดประกอบการขอเงินประจำวค ดังนี้

“ข. หมวดค่าครุภัณฑ์

1. ให้แสดงรายละเอียดครุภัณฑ์แต่ละรายการ จำนวนราคาต่อหน่วย ประเภท ชนิดหรือยี่ห้อ (ถ้ามี) ของครุภัณฑ์นั้นๆ
2. การขออนุมัติเงินประจำวคเพิ่มเติมสำหรับครุภัณฑ์ที่จัดซื้อไม่ได้เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ หรือด้วยเหตุอื่นก็คืตาม ซึ่งจำเป็นต้องขอเงินมาเพิ่มหรือขอเปลี่ยนแปลงรายการ....ให้ส่วนราชการส่งรายละเอียดแสดงผลการประกวดราคาหรือสิบราคา เฉพาะครุภัณฑ์ที่มีราคาต่อหน่วยเกินกว่า 5,000 บาท”

สำนักงบประมาณ 20 ปี

“ข. หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1. การก่อสร้างที่ส่วนราชการจัดสร้างเอง ให้แสดง
 - 1.1 ระยะเวลาทำการก่อสร้างและกำหนดวันเริ่มก่อสร้างโดยประมาณ
 - 1.2 แบบแปลนโดยสมบูรณ์ รวม 3 ชุด เว้นแต่การก่อสร้างตามแบบมาตรฐานของส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งสำนักงบประมาณได้เคยให้ความเห็นชอบแล้ว ไม่ต้องส่งแบบแปลนไปอีก
 - 1.3 ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างแยกตามประเภทรายจ่ายโดยประมาณหรือแสดงค่าใช้จ่ายเฉลี่ยต่อหน่วยของงานโดยประมาณ
2. การก่อสร้างที่ส่วนราชการมิได้จัดสร้างเอง ให้แสดง
 - 2.1 แบบแปลนก่อสร้างโดยสมบูรณ์ รวม 3 ชุด เว้นแต่การก่อสร้างตามแบบแปลนมาตรฐานของส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งสำนักงบประมาณได้เคยให้ความเห็นชอบแล้ว ไม่ต้องส่งแบบแปลนไปอีก
 - 2.2 ราคากลางที่ประมาณตามลักษณะและขนาดของการก่อสร้าง

การขออนุมัติเงินประจำวคเพิ่มเติมสำหรับการก่อสร้างที่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้หรือด้วยเหตุอื่นก็คืตาม ซึ่งจำเป็นต้องขอเงินมาเพิ่ม หรือขอเปลี่ยนแปลงรายการ....ให้ส่วนราชการส่งรายละเอียดผลการประกวดราคาหรือสิบราคา เฉพาะการก่อสร้างที่มีราคาต่อรายการหนึ่งเกินกว่าจำนวนเงิน 5,000 บาท”

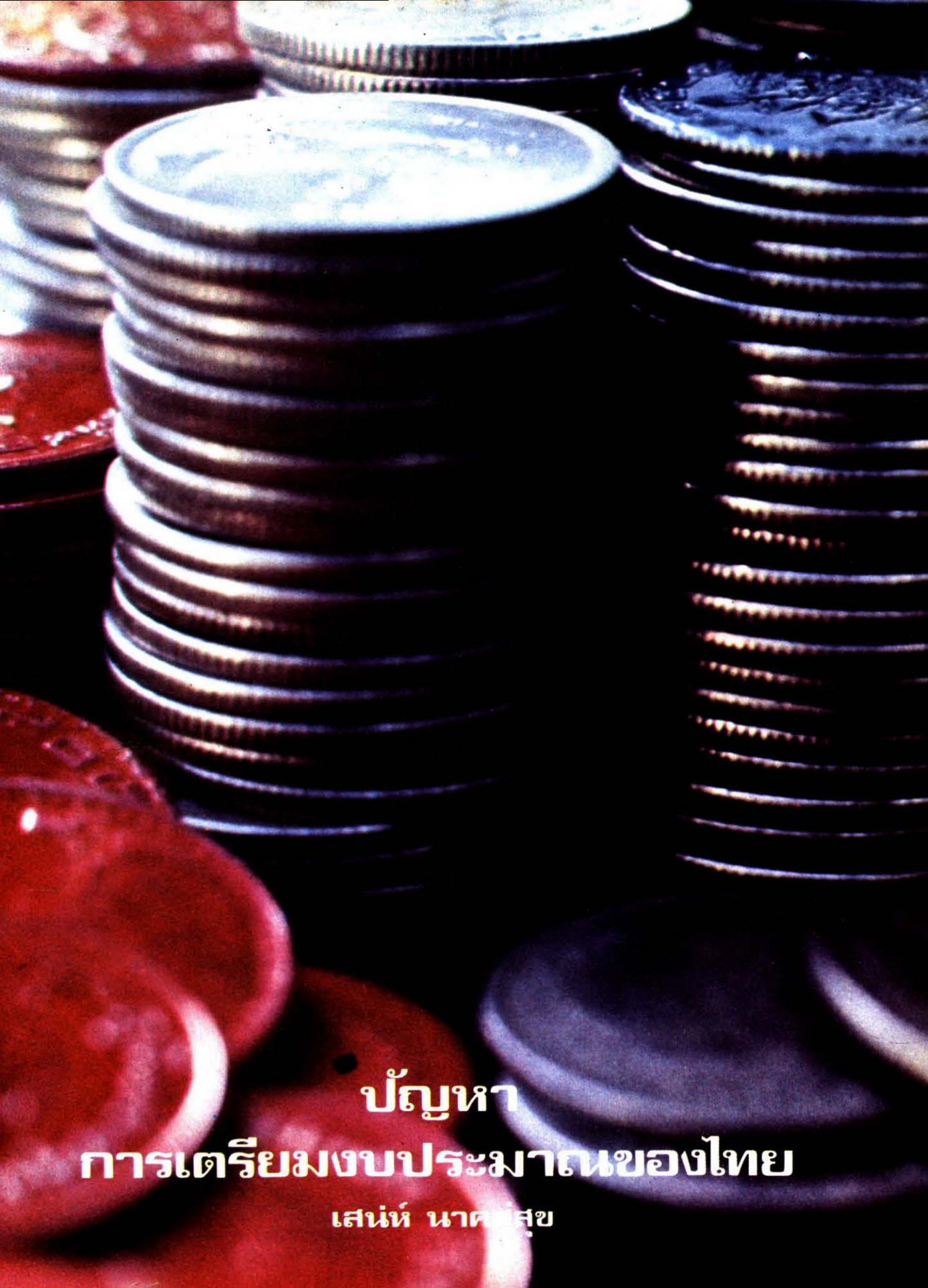
ตามระเบียบปฏิบัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการขอเงินประจำวคหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณไม่ต้องส่งผลการประกวดราคาหรือสิบราคาไปพร้อมกับใบขอเงินประจำวคสำหรับกรณีที่ไม่มีการขอเงินมาเพิ่มหรือขอเปลี่ยนแปลงรายการ

แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบปฏิบัตินี้ก็มิได้ห้ามส่วนราชการ ในการที่จะส่งผลการประกวดราคาหรือสิบลราคาไปพร้อมกับใบขอเงินประจำงวด ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุล พินิจของ ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณที่จะพิจารณาคำเนินการ ตามควรแก่กรณี กล่าวคือ หากส่วนราชการเห็นว่า งบประมาณหมวดค่าครุภัณฑ์หรือค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รายการใด น่าจะมีปัญหาที่ไม่อาจจัดหาหรือก่อสร้างได้ ภายในวงเงินงบประมาณที่ได้รับ เพราะได้เสนอของ ด้งงบประมาณไว้ต่ำกว่าราคาที่จะเป็นกิติ หรือ เพราะเกิดจากราคาสินค้าและค่าก่อสร้างได้สูงขึ้นกว่า ที่ได้รับงบประมาณกิติ ส่วนราชการก็อาจดำเนินการ ประกวดราคาหรือสิบลราคาครุภัณฑ์หรือค่าก่อสร้างเพื่อ ให้ทราบราคาที่แน่นอนก่อน แล้วส่งผลการประกวด ราคาหรือสิบลราคาไปพร้อมกับใบขอเงินประจำงวดก็ได้

ฉะนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการขอเงินประจำงวดสำหรับ รายการปกติในหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและ สิ่งก่อสร้างนั้น ส่วนราชการอาจถือปฏิบัติได้ทั้ง 2 วิธี กังกล่าวข้างต้น ตามแต่จะเห็นว่าวิธีใดเป็นวิธีที่สะดวก และเหมาะสมเป็นกรณี ๆ ไป

ส่วนการขอเงินประจำงวดหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวด ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างสำหรับรายการที่มีราคาต่อหน่วย หรือต่อรายการเกินกว่า 5,000 บาท ซึ่งจะต้องมีการโอน เงินมาเพิ่มหรือมีการเปลี่ยนแปลงรายการนั้น ก็ย่อมมี ความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับ งบประมาณรายจ่ายที่ได้กำหนดไว้อย่างชัดแจ้งแล้ว โดยต้องส่งผลการประกวดราคาหรือสิบลราคาสำหรับ รายการนั้น ๆ ประกอบการขอเงินประจำงวดด้วย

จากที่กล่าวมาแล้ว พอสรุปได้ว่าเงินประจำงวดนั้นมีประโยชน์มากกว่าโทษ แต่ที่มีปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องนี้ อยู่ นั้น ก็เนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณบางท่านยังขาดความเข้าใจในหลักการและระเบียบ ปฏิบัติเกี่ยวกับเงินประจำงวด จึงอาจไม่ได้ให้ความสนใจและให้ความสำคัญตลอดจนถือปฏิบัติตามระเบียบ ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับเรื่องนี้อย่างจริงจัง ก็ย่อมทำให้เกิดปัญหาเรื้อรังอยู่ นอกจากนั้น การที่ส่วนราชการไม่ให ความสนใจอย่างจริงจังในการจัดทำแผนปฏิบัติงานให้ถูกต้องเหมาะสม สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับ และระยะเวลาล่วงหน้าก่อนเริ่มงวด ตลอดจนการรายงานผลการปฏิบัติงานตามระยะเวลาที่กำหนด ก็มี ส่วน ในการสร้างปัญหาเกี่ยวกับเงินประจำงวดที่สำคัญประการหนึ่ง หากผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะได้ให้ความ สำคัญในเรื่องเงินประจำงวดและแผนปฏิบัติงานให้มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่แล้ว ผู้เขียนเชื่อว่าปัญหาที่มีอยู่ก็คง จะหมดสิ้นไปหรือบรรเทาเบาบางลงไปได้อย่างแน่นอน



ปัญหา

การเตรียมงบประมาณของไทย

เสน่ห์ นาคสุข

ปัญหาการเตรียมงบประมาณของไทย

เสน่ห์ นาคสุสุข

“ปัญหาการเตรียมงบประมาณที่จะกล่าวไว้ ณ ที่นี้ ส่วนใหญ่เป็นข้อเท็จจริงที่ข้าพเจ้าประสบอยู่ และได้ไปบรรยายให้เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมาให้เข้าใจถึงวิธีการเตรียมงบประมาณตั้งแต่ขั้นการเตรียมจนถึงการจัดทำรายละเอียดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการทำงานงบประมาณอย่างถูกต้อง และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม”

การเตรียมงบประมาณของส่วนราชการ

งบประมาณแผ่นดินแต่ละปี จะประหยัดการใช้ทรัพยากรให้น้อยที่สุดและก่อให้เกิดผลที่ดียิ่งที่สุดเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับส่วนราชการผู้ขอและผู้ใช้งบประมาณเป็นสำคัญ เพราะเมื่อส่วนราชการผู้ขอและผู้ใช้งบประมาณคำนึงถึงว่าประเทศมีทรัพยากรอันจำกัด แต่มีความจำเป็นหลายอย่างหลายประการที่รัฐจะต้องดำเนินการเพื่อเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศอันเกินกำลังของทรัพยากรที่มีอยู่แล้ว ส่วนราชการต่าง ๆ ก็ย่อมจะเสนอของบประมาณในลักษณะที่ประหยัดต่อการใช้ทรัพยากร และใช้จ่ายงบประมาณอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ทั้งยังขอของบประมาณเฉพาะเรื่องที่สำคัญจริง ๆ โดยคำนึงถึงส่วนราชการอื่น ๆ จะได้มีโอกาสได้รับงบประมาณสำหรับดำเนินการในเรื่องที่สำคัญของส่วนราชการนั้นๆ บ้าง ในนัยกลับกันหากส่วนราชการผู้ขอและผู้ใช้งบประมาณคำนึงถึงแต่การขยายงานของตน คำยวิวิธีการเพิ่มของงบประมาณของตนให้สูงที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่คำนึงถึงว่าประเทศชาติมีทรัพยากรอันจำกัดและ

มีความจำเป็นมากหลายที่รัฐจะต้องจัดทำแล้ว ผลประโยชน์ของรัฐที่จะได้รับจากการใช้จ่ายงบประมาณของส่วนราชการผู้ขอและผู้ใช้งบจะเป็นไปในรูปใดคนส่วนใหญ่ก็คงจะนึกภาพออก

วิธีการจัดเตรียมงบประมาณ

ที่จริงแล้ว การพิจารณาและเตรียมค่าของงบประมาณหน่วยปฏิบัติการหรือหน่วยเจ้าของโครงการต้องพิจารณาอยู่ตลอดเวลา เพื่อปรับปรุงแก้ไขงานหรือโครงการให้เหมาะสมกับความต้องการและความจำเป็น แต่การเตรียมงบประมาณอย่างเป็นทางการของหน่วย เริ่มเมื่อส่วนราชการเจ้าสังกัดได้สั่งการให้หน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ ในสังกัดจัดทำงบประมาณให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามปฏิทินงบประมาณที่สำนักงานงบประมาณกำหนดให้แต่ละปี

การเตรียมงบประมาณในระดับนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับงานหรือโครงการจะเป็นตัวจักรสำคัญที่จะเป็นผู้

นายเสน่ห์ นาคสุสุข อนุ น.บ.,ธ.บ. ธรรมศาสตร์., วปอ. (รุ่นที่ ๑๖)

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

พิจารณา กำหนด และเตรียมรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณากำหนดขอบเขตของงานหรือโครงการที่จำเป็นต้องดำเนินการ การพิจารณาขั้นนี้อาจจำแนกเป็น

(1) ประมวลและประเมินปัญหาต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบโดยพิจารณาว่าปัญหาที่เผชิญอยู่เป็นปัญหาใหญ่โตเพียงใด มีความสำคัญอย่างไร ปัญหา นั้น ๆ ควรแก้ไขโดยรัฐบาลหรือเอกชน หรือองค์การ ทุกละอื่น ๆ

(2) พิจารณาเกี่ยวกับทรัพยากรทั้งหลายที่จะนำมาใช้ในการแก้ปัญหา กล่าวคือพิจารณาดังจำนวนและประเภทของกำลังคน วัสดุครุภัณฑ์ เงินทุนที่จะต้องนำมาใช้

2. พิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการ จะมีการพิจารณากำหนดว่างานหรือโครงการมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างไร ในระยะเวลาสั้นหรือยาวเพียงใด กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กำหนดว่าจะทำอะไร เพื่ออะไร ใช้เวลาเท่าใด และจะได้รับผลอย่างไรนั่นเอง

3. พิจารณากำหนดวิธีการที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด เมื่อหน่วยงานพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการได้แล้ว ขั้นตอนต่อไปจะพิจารณากำหนดวิธีดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์นั้น ๆ

4. พิจารณาจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการ ขั้นนี้หน่วยปฏิบัติจะพิจารณาคัดเลือกว่างานหรือโครงการใดควรจะดำเนินการก่อนหรือหลังตามความสำคัญและจำเป็น

5. พิจารณารายละเอียดทรัพยากรและรายละเอียดค่าใช้จ่าย ขั้นนี้หน่วยปฏิบัติจะคำนวณรายละเอียดเกี่ยวกับกำลังคน จำนวนประเภทของเครื่องจักร เครื่องมือ เครื่องใช้ในการดำเนินการของงานหรือโครงการ

6. พิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือโครงการ ขั้นนี้หน่วยปฏิบัติจะคิดประมาณการและกำหนดค่าใช้จ่ายเป็นต้นทุนจาก จำนวนคน เครื่องมือ เครื่องใช้ และอื่น ๆ ต่อจากข้อที่ 5 ข้างต้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นขั้นแปรทรัพยากรที่จะใช้ในการค่า

เนื้องานออกเป็นต้นทุน

โดยข้อเท็จจริงแล้ว การเตรียมค่าของงบประมาณขั้นนี้เป็นขั้นที่สำคัญที่สุด เพราะหน่วยปฏิบัติหรือเจ้าของโครงการเป็นผู้ใกล้ชิดกับเหตุการณ์และปัญหาความจำเป็นมากที่สุด ดังนั้น การเตรียมการหรือเสนอค่าของงบประมาณที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยปฏิบัติเจ้าของโครงการ ถ้าหากหน่วยปฏิบัติหรือเจ้าของโครงการเตรียมเสนอค่าของงบประมาณในลักษณะเกินความจำเป็นโดยเสนอตัวเลขของงบประมาณสูงเกินไป นอกจากจะทำให้ผู้พิจารณางบประมาณระคายเคืองขึ้นไปมีความลำบากใจในการพิจารณากำหนดยอดค่าของงบประมาณที่เหมาะสมว่าควรจะเป็นเท่าใดแล้ว ยังเป็นการแปรไขทรัพยากรหรืองบประมาณของประเทศ อันมีอยู่จำกัดอย่างไม่ประหยัดและเหมาะสมกับสถานะทางเศรษฐกิจของประเทศอีกด้วย

ในการเตรียมค่าของงบประมาณของหน่วยปฏิบัติหรือเจ้าของโครงการนี้จำเป็นต้องพิจารณาในเรื่องต่อไปนี้ด้วยคือ

1. ค่าขอตั้งงบประมาณเพื่อกำหนดการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนหรือไม่ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนของงานนั้นไว้แล้วหรือยัง เป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดแล้วหรือไม่ มีวิธีเลือกอย่างอื่นที่จะเสนอให้เปรียบเทียบกันหรือไม่

2. มีกำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ อยู่เพียงพอที่จะนำมาใช้เพื่อการดำเนินการที่เสนอขอได้เพียงใดหรือไม่ ถ้ามีได้พิจารณานำมาใช้แล้วหรือยัง

3. ค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทได้คำนวณหรือประมาณไว้เหมาะสมใกล้เคียงกับความเป็นจริงแล้วหรือยัง อันนี้อาจจะพิสูจน์อย่างเคร่งครัด ๆ ได้ เช่น ถ้าทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งแพงกว่าจ้างเขาทำแล้วก็น่าจะถือได้ว่ามีการประมาณการคลาดเคลื่อน ถ้าคลาดเคลื่อนได้

มีการสอบถามเหตุและแก้ไขความคลาดเคลื่อนนั้นแล้วหรือยัง

4. ใ้มีการใช้เทคนิคบางอย่างในการประมาณค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์ที่จะได้รับมาใช้บ้างหรือไม่

5. มีขีดความสามารถที่จะดำเนินงานและจะเริ่มดำเนินงานใ้ตามที่เสนอของงบประมาณหรือไม่ กล่าวคือ มีกำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ สมมูลย์กับงานที่จะทำหรือไม่ และจะเริ่มงานใ้ทันทีตามที่กำหนดไว้หรือไม่

6. สำหรับงานหรือโครงการที่ปรับปรุงใหม่ ใ้พิจารณา กำหนดจุดมุ่งหมายของงานหรือโครงการไว้แน่นอนแล้วหรือยัง มีจุดมุ่งหมายอย่างไรบ้าง และมีความสำคัญเพียงพอหรือไม่

7. สำหรับงานหรือโครงการที่ปรับปรุงใหม่ใ้คำนวณค่าใช้จ่ายทุกประเภทไว้แล้วหรือยัง

8. ใ้คำนึงถึงค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมบำรุงรักษาเครื่องมือ เครื่องใช้ เครื่องอุปกรณ์ ฯลฯ ตลอดจนการทดแทนรายการค้างกล่าวสำหรับการดำเนินงานในอนาคตไว้บ้างหรือไม่

9. ใ้คำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงในค่านาควาสตุ คุรภัณฑ์ ค่าก่อสร้าง ในระยะที่จะดำเนินงานตามโครงการไว้บ้างหรือไม่ ว่าใ้มีการเปลี่ยนแปลงในราคาค้างกล่าวจะกระทบกระเทือนกับงบประมาณและเป้าหมายที่ตั้งไว้เพียงใด จะดำเนินการใ้ตามเป้าหมายเพียงใด

10. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการลงทุนของงานหรือโครงการใหม่สอดคล้องกับแผนระยะยาวหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องกันใ้มีการพิจารณาแล้วหรือไม่ว่าแผนบกพร่อง หรือโครงการบกพร่อง ซึ่งจะต้องพิจารณาทบทวนแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกัน

11. ค่าของงบประมาณใ้เสนอในแบบที่จะใ้ง่ายต่อการวัดผลหรือประเมินผลหรือไม่

ปัจจัยประกอบการเตรียมงบประมาณ

การเตรียมหรือจัดทำงบประมาณของส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะประหยัดหรือสอดคล้องกับความจำเป็น

เป็นที่จะต้องคำนึงเพียงใด ขึ้นอยู่กับปัจจัยประกอบต่าง ๆ ในการเตรียมงบประมาณ เพราะเหตุว่า ถ้าส่วนราชการไม่รวบรวมข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์ครบถ้วน จัดทำแผนงาน งาน โครงการที่ดี ตลอดจนเสนอค่าของงบประมาณในลักษณะที่ง่ายต่อการพิจารณาแล้ว ค่าของงบประมาณแม้ในเรื่องที่จำเป็นก็อาจไม่ได้รับการพิจารณาอนุมัติใ้ ปัจจัยที่สำคัญในการประกอบการเตรียมงบประมาณใ้แก่

1. แผนงาน-งาน-โครงการ ในปัจจุบันส่วนราชการทั้งหลายใ้กำหนดแผนงาน งาน หรือโครงการเพื่อขอและใ้จ่ายงบประมาณตามลักษณะงานในหน้าที่ของตน การกำหนดเช่นว่านี้ จำเป็นอย่างยิ่งเพราะนอกจากจะช่วยให้ส่วนราชการสามารถรวบรวมความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการที่อยู่ในข่ายเดียวกันเข้าไว้ในพวกเดียวกันแล้ว ยังช่วยให้ผู้พิจารณางบประมาณระดับเหนือขึ้นไปใ้มองเห็นภาพพจน์ที่ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าส่วนราชการนั้น ๆ จะทำอะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร เพียงใด และสิ่งที่กระทำนั้นจะก่อให้เกิดผลใ้แก่เรื่องนั้นๆ หรือประเทศชาติอย่างไรบ้าง

2. ข่าวสารและข้อมูลในการเตรียมงบประมาณ การเตรียมและจัดทำค่าของงบประมาณของส่วนราชการจะสมบูรณ์ครบถ้วนหรือค่าของงบประมาณเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นเพียงใ้ใดนั้น ขึ้นอยู่กับข้อมูลข่าวสารตัวเลขข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานหรือโครงการนั้น ๆ มีความจำเป็นอย่างไรที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณจะรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณ อาทิ กฎหมายระเบียบข้อบังคับ นโยบายของรัฐบาล อัตราค่าจ้าง และราคาสินค้าในปัจจุบัน แนวโน้มและการพยากรณ์ อานาจหน้าที่ของส่วนราชการ กิจกรรม วิธีการ ตลอดจนการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงการ ตัวเลขและประสบการณ์ดำเนินงานงบประมาณของส่วนราชการที่ผ่านมามาในปัจจุบัน และปีต่อไป ประสบการณ์ในการวางแผนและการปฏิบัติภารกิจทั้งค่านาปริมาณ คุณภาพและระยะเวลาดำเนินการเป็นต้น

ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณเหล่านี้จะช่วยให้ส่วนราชการกำหนดแผนงาน-งาน-โครงการ ได้เหมาะสม ถูกต้องและเป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้น

3. แบบคำขอของงบประมาณ สำนักงบประมาณได้กำหนดแบบฟอร์มคำขอของงบประมาณสำหรับส่วนราชการกรอกข้อความไว้เป็นมาตรฐานเดียวกัน 17 แบบฟอร์ม ทั้งนี้เพื่อให้ง่ายต่อการแสดงข้อมูลตัวเลขของส่วนราชการผู้ขอของงบประมาณ และเพื่อให้ง่ายต่อการพิจารณาคำขอของงบประมาณของสำนักงบประมาณ ในการจัดทำคำขอของงบประมาณส่วนราชการจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับแบบฟอร์มต่าง ๆ เหล่านี้ให้ถี่ถ้วนก่อน เพื่อให้การจักรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์มถูกต้องสมบูรณ์ เมื่อเสนอต่อสำนักงบประมาณก็จะมีผิดพลาดหรือขาดตกบกพร่อง อันจะเป็นสาเหตุทำให้การพิจารณาของงบประมาณล่าช้า

บทบาทของนักวิเคราะห์งบประมาณ

ผู้มีความสำคัญยิ่งในการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ก็คือนักวิเคราะห์งบประมาณ เพราะนักวิเคราะห์งบประมาณเป็นเจ้าหน้าที่ขั้นต้นที่รับผิดชอบในการศึกษาพิจารณาแผนดำเนินงานและการปฏิบัติของส่วนราชการอย่างละเอียดและต่อเนื่อง จึงย่อมทราบความเป็นไปและความจำเป็นของส่วนราชการดีหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นักวิเคราะห์งบประมาณเป็นผู้ทราบปัญหาของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณผู้อื่น เพราะมีเวลาศึกษาและติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานอย่างใกล้ชิดกว่า เมื่อนักวิเคราะห์งบประมาณเป็นผู้ทราบข้อเท็จจริงของส่วนราชการเป็นอย่างดี คำชี้แจงของนักวิเคราะห์ก็เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบก็ย่อมมีน้ำหนักมากที่คณะกรรมการการงบประมาณมักจะให้ความเชื่อถือ จึงอาจกล่าวได้ว่าการจะได้รับหรือไม่ได้รับงบประมาณของส่วนราชการขึ้นอยู่กับนักวิเคราะห์งบประมาณเป็นอย่างมาก

โดยที่นักวิเคราะห์งบประมาณเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณดังกล่าวข้างต้น จึงควรกล่าวถึงคุณสมบัติของนักวิเคราะห์งบประมาณในอุดมคติว่ามีประการใดบ้าง ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวทางในการวิเคราะห์งบประมาณ

1. คุณสมบัติของนักวิเคราะห์งบประมาณ นักวิเคราะห์งบประมาณที่ดีจำเป็นต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) ต้องไม่ทำตัวเป็นปรบักษ์หรือผู้นำ และไม่ใช่มุ่ประนีประนอมต่อส่วนราชการที่รับผิดชอบ

(2) ต้องเป็นผู้รู้จักใช้วิจารณ์ญาณที่สูงและชาญฉลาดในการพิจารณาสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนงบประมาณในเรื่องใด ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากที่สุดจากการใช้วิจารณ์ญาณนั้น

(3) เป็นผู้มีความรู้ดีหรือจะให้ดียิ่งขึ้นต้องเป็นพหุสูตร โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ของส่วนราชการที่ตนรับผิดชอบ เช่นการแบ่งส่วนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดูแลอยู่ นอกจากนี้ก็ควรรอบรู้ในเรื่อง

- นโยบายหลักของรัฐบาล
- ฐานะเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ
- นโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลในการที่จะสนองต่อความต้องการของประชาชน
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับการเงิน เป็นต้น

(4) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต พิจารณาจัดสรรงบประมาณโดยทำนองคลองธรรม ไม่เห็นแก่อำมิสสินจ้าง ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง เอาใจใส่ขยันขันแข็งต่อหน้าที่ ใช้ความรอบคอบละเอียดลออ

(5) เป็นผู้มีความอดทน หมายความว่ามีความอดทน มีความสามัคคี เห็นอกเห็นใจ และเชื่อถือไว้วางใจซึ่งกันและกัน

(6) เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อสร้างบรรยากาศในการติดต่องานระหว่างนักวิเคราะห์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. การวิเคราะห์งบประมาณขั้นกำหนดวงเงิน

(1) การพิจารณา การวิเคราะห์ขั้นนี้ เป็นการพิจารณา

อย่างกว้าง ๆ นักวิเคราะห์จะพิจารณาว่า

-ค่าขอตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น เป็นการดำเนินงานที่อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ หรือไม่ ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น ๆ หรือไม่ มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานอื่นหรือไม่เพียงใด สอดคล้องกับนโยบายหลักของหน่วยงานนั้นหรือไม่

-ค่าขอตั้งงบประมาณนั้น ๆ จะพิจารณาว่าได้มีการกำหนดวัตถุประสงค์ที่แน่นอนไว้แล้วหรือยัง

-วิธีการดำเนินงานหรือแผนดำเนินงานที่เสนอจะพิจารณาว่าเป็นวิธีที่เหมาะสมที่สุดแล้วหรือไม่ มีวิธีเลือกอย่างอื่นที่เสนอมานำมาเปรียบเทียบกับหรือไม่ และวิธีการที่เสนอมานำมาเป็นวิธีการที่จะช่วยให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้จริงจึงเพียงใดหรือไม่

-แผนงาน-งาน-โครงการใดมีสำคัญเร่งด่วนและมีความจำเป็นต่อนักวิเคราะห์อย่างไร

-ค่าของงบประมาณนั้น สอดคล้องกับขีดความสามารถของหน่วยงานนั้น ๆ หรือไม่ กล่าวคือ กำลังคน กำลังเงิน ระยะเวลาดำเนินการจะเป็นไปได้เพียงใด

-ยอดเงินที่ขอตั้งงบประมาณสูงหรือต่ำกว่าที่ควรเพราะเหตุใด จำนวนที่สมควรนั้นควรจะเป็นเท่าไร

-เมื่อพิจารณาค่าขอพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็ไม่พื่อนักวิเคราะห์จะต้องใช้คุณสมบัติที่ว่าการใช้วิจยารณญาณกำหนดขอวงเงินให้แก่ส่วนราชการที่ของบประมาณ

(2) การเสนอขอวงเงิน

-จัดทำบัญชีเปรียบเทียบขอวงเงินตามแบบฟอร์มที่กำหนด

-จัดทำบันทึกเหตุผลในการจัดสรรงบประมาณ เหตุผลที่ไม่จัดสรรงบประมาณ

-ร่วมพิจารณากับหัวหน้าสาย หัวหน้าฝ่าย ผู้อำนวยการกอง พร้อมแสดงเหตุผล

-ส่งขอวงเงินที่ผ่านการพิจารณาร่วมกับผู้อำนวยการกอง หัวหน้าสาย หัวหน้าฝ่าย แล้วให้แก่ฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายของสำนักงบประมาณ

(3) การชี้แจงเหตุผลในการกำหนดวงเงิน ในการนี้ นักวิเคราะห์ทั้งงบประมาณจะต้อง

รวบรวมเหตุผลคำชี้แจงที่จัดทำไว้ให้ฝ่ายต่อการค้นคว้า เพื่อแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ สำหรับวิธีการที่จะเสนอต่อฝ่ายต่อการพิจารณา

-แถลงเหตุผลทั้งในส่วนที่งบประมาณให้และในส่วนที่ไม่พิจารณาทั้งงบประมาณให้

8. การวิเคราะห์งบประมาณขั้นจัดทำรายละเอียดงบประมาณ

เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติวงเงินงบประมาณของหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ขึ้นต่อไปนักวิเคราะห์จะพิจารณารายละเอียดรายจ่ายค่าของงบประมาณ ดังนี้

(1) ปริมาณงานที่หน่วยงานเสนอมานั้น จะเป็นไปได้จริง ๆ เพียงใด โดยคำนึงถึงสภาวะการณ์แวดล้อมอื่น ๆ เช่น กำลังคน กำลังงบประมาณของกรม กระทรวง และประเทศเป็นหลัก ตลอดจนระยะเวลาในการดำเนินการ

(2) การขออัตราค่าจ้างคนปฏิบัติงาน เป็นไปในแบบใด ขอมามากเกินไป หรือน้อยเกินไปหรือไม่ สอดคล้องกับตลาดแรงงานของประเทศหรือไม่และอัตราค่าจ้างที่ขอมานี้ได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ (คณะรัฐมนตรีหรือสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน) แล้วหรือยัง

(3) การกำหนดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ ใ้ใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดค่าใช้จ่ายเฉลี่ย/หน่วย หรือไม่ สำหรับกรณีที่เป็นใ้ใช้ใ้ใช้หลักเกณฑ์ เช่น ค่าก่อสร้างสะพาน ถนน เป็นต้น และค่าใช้จ่ายเฉลี่ยเป็นจำนวนที่เหมาะสมหรือไม่

(4) ค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะจะต้องใช้จ่ายเป็นประจำ เช่น ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ที่ขอตั้งงบประมาณมา จะพิจารณาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงของปีที่ผ่านมาเป็นรายการ ๆ ไป โดยพิจารณาว่าที่ขอตั้งมากเกินความ

จำเป็นหรือต่ำกว่าความเป็นเพียงใดหรือไม่ แล้วกำหนดให้ตามความเป็นและที่สำคัญนักวิเคราะห์จะต้องกำหนดรายจ่ายเหล่านี้ให้ใกล้เคียงสัมพันธ์กับปริมาณงานที่ขอตั้งงบประมาณด้วย

(5) สำหรับค่าใช้จ่ายในการจัดหาครุภัณฑ์ต่าง ๆ จะพิจารณาเป็นรายการ ๆ ไป โดยพิจารณาเกี่ยวกับความจำเป็นจะต้องจัดหาอุปโภคและราคาเพื่อเปรียบเทียบกับลักษณะการใช้งาน และตามความจำเป็น ถ้าเป็นการจัดหาทดแทนของเดิม ก็จะพิจารณาว่าของเดิมชำรุดจนใช้การไม่ได้จริงหรือไม่ สมควรแก่เวลาที่จะต้องจัดหาทดแทนหรือยัง และของที่จัดหาทดแทนนั้นมีคุณสมบัติเกินกว่าของเดิมและเกินกว่าลักษณะการใช้งานหรือไม่ ส่วนในกรณีที่จะจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ใหม่โดยไม่เคยมีมาก่อนก็จะพิจารณาว่า เคยปฏิบัติอยู่อย่างไร ทำไมจึงต้องใช้เครื่องมือเครื่องมือที่เสนอขอมา ถ้าอนุมัติงบประมาณให้ซื้อจะเป็นผลดีแก่การปฏิบัติงานอย่างไร เพียงใด หากไม่อนุมัติให้จะมีผลเสียอย่างไรหรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ จะต้องพิจารณาคุณลักษณะของสิ่งที่เสนอขอมากว่าเกินความจำเป็นหรือไม่ จะเสียค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาหรือในการจัดหาทดแทนในภายหลังมากน้อยเพียงใด ส่วนราชการนั้น ๆ จะมีกำลังงบประมาณสนับสนุนได้เพียงพอหรือไม่

(6) ในการพิจารณาค่าของงบประมาณรายการสิ่งก่อสร้างนักวิเคราะห์จะพิจารณาถึงความจำเป็นเป็นรายการ ๆ ไป ว่ามีความจำเป็นอย่างไร เคยมีสภาพหรือปฏิบัติกันอยู่อย่างไร ถ้าได้หรือไม่ได้รับอนุมัติงบประมาณดำเนินการจะมีผลอย่างไร ถ้าหากเห็นว่ามีความจำเป็นว่าควรตั้งงบประมาณให้ ก็จะพิจารณาขึ้นรายละเอียดต่อไป เช่น การพิจารณาค่าขอรายการก่อสร้างอาคารที่ทำการ นักวิเคราะห์จะดูว่ามีคนที่จะใช้อาคารนั้น ๆ เป็นจำนวนเท่าใด อาคารที่จะสร้างควรจะเป็นตึกหรือเป็นไม้ มีเนื้อที่เท่าใด ราคาก่อสร้างโดยเฉลี่ยต่อหน่วยเป็นไปตามเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติหรือไม่ แล้วคำนวณกำหนดราคาก่อสร้างอาคารนั้น ๆ ให้

หากเป็นการพิจารณาค่าขอสร้างถนน สะพาน จะพิจารณาว่าราคาก่อสร้างโดยเฉลี่ยต่อหน่วยเป็นไปตามเกณฑ์ที่ถือปฏิบัติอยู่หรือไม่ หากมากกว่าโดยไม่มีเหตุผลพิเศษก็คัดทอนลงให้เป็นไปตามเกณฑ์ แล้วกำหนดยอดค่าก่อสร้างให้ดังนี้ เป็นต้น

เมื่อนักวิเคราะห์พิจารณาเป็นรายการ ๆ ไป และกำหนดว่ารายการใดควรจัดสรรงบประมาณให้ได้เท่าใดแล้ว จะรวมตัวเลขค่าใช้จ่ายดูว่ามียอดสูงกว่าปีก่อนมากน้อยเพียงใด หากตัวเลขสูงกว่าปีก่อนมากโดยไม่มีเหตุผลความจำเป็นพิเศษ นักวิเคราะห์ก็อาจคัดทอนรายการก่อสร้างที่พิจารณาให้ไว้แล้ว บางรายการที่มีความจำเป็นสำคัญรองลงไปอีกเพื่อให้ยอดงบประมาณเพิ่มขึ้นในอัตราที่เหมาะสมกับส่วนการเพิ่มงบประมาณของหน่วยงานนั้น ๆ

ปัญหาในการจัดงบประมาณและข้อเสนอแนะ

1. ปัญหาในการจัดงบประมาณของส่วนราชการ

ได้กล่าวถึงการจัดเตรียมงบประมาณโดยทั่วไป ของส่วนราชการในบทที่ 2 แล้ว บทนี้จะได้กล่าวถึงปัญหาต่าง ๆ ในการจัดงบประมาณของส่วนราชการที่ประมวลได้ อย่างไรก็ตามก็ขอแถลงไว้ก่อนว่าปัญหาต่างๆ ที่หยิบยกขึ้นมาพิจารณานี้ไม่ได้หมายความว่าความครบถ้วนครอบคลุมทุกปัญหาที่มีอยู่ หากเป็นปัญหาที่ส่วนราชการส่วนใหญ่ประสบอยู่

(1) **ขาดการวางแผนงบประมาณที่ดี** ค่าของงบประมาณของส่วนราชการส่วนใหญ่จะมีลักษณะรวบรวมค่าของงบประมาณของหน่วยปฏิบัติหรือหน่วยเจ้าของงานเข้าด้วยกันเท่านั้น ส่วนราชการก็ให้ความสนใจน้อยมากในการที่จะวางแผนความต้องการงบประมาณของตนแต่ละปี โดยอาศัยหลักการวางแผนที่ดี กล่าวคือไม่ได้แสดงให้เห็นว่าได้มีการประมวลและประเมินปัญหาและหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการในลักษณะที่ง่ายต่อการเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาหรือวิธีการดำเนินงานเพื่อให้เหมาะสมสอดคล้องกับความรับผิดชอบของงาน เพราะค่าของงบประมาณส่วนใหญ่จะไม่สามารถบอกหรือปองชี้ได้ว่า ต้องการสัมฤทธิ์

ผลเพียงใดและมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร วิธีการที่จะดำเนินการเพื่อบรรลุมิติวัตถุประสงค์นั้น ๆ จะดำเนินการได้เมื่อใด ข้อเสนอสนับสนุนนี้จะเห็นได้จาก การดำเนินงานของส่วนราชการต่าง ๆ ตามงบประมาณในแต่ละปี กล่าวคือ บางโครงการหรืองานไม่มีการใช้จ่ายงบประมาณเลยทั้ง ๆ ที่ได้ตั้งงบประมาณไว้แล้ว เพราะเหตุว่ามีปัญหาในเรื่องกำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ เนื่องจากจัดหาไม่ได้ตามที่คาดหมายไว้ และบางงานหรือโครงการยังขาดสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้คือ

- วัตถุประสงค์ที่แน่นอนและมีลักษณะที่เป็นจริง
- วิธีการดำเนินงานที่แน่นอนเพื่อบรรลุมิติวัตถุประสงค์
- การเลือกสรรวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุมิติวัตถุประสงค์ที่ประหยัดต่อการใช้ทรัพยากร
- การจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการ
- การแบ่งระยะเวลาดำเนินการให้เหมาะสมกับขีดความสามารถและกำลังงบประมาณของส่วนราชการ
- การพิจารณาปรับเปลี่ยนโยกย้ายกำลังคน เครื่องมือ เครื่องใช้ ที่มีอยู่ในการดำเนินการเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายและทรัพยากร

(2) ขาดข้อมูลสนับสนุนค่าของงบประมาณ ค่าของงบประมาณบางงานหรือโครงการ

- ไม่ได้แสดงความจำเป็นและความต้องการในแต่ละปัญหาหรือแต่ละงานให้เห็นได้ชัดแจ้ง
- ไม่ได้แสดงให้เห็นว่าค่าของงบประมาณนั้น ๆ จะดำเนินการได้เพียงใด เมื่อเทียบกับความจำเป็นและความต้องการ
- ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมจากการดำเนินการตามค่าของงบประมาณนั้น ๆ อย่างจริงจัง

(3) ขาดหน่วยงบประมาณกลางและเจ้าหน้าที่สำหรับทำหน้าที่กำหนดจัดทำนโยบายและแผนงบประมาณ โดยหลักการแล้ว ส่วนราชการไม่ควรถูกจัดให้เป็นระดับกรมหรือกระทรวง ควรจะจัดให้มีเจ้าหน้าที่คณะหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ในการวางแผนงบประมาณ จัดลำดับความสำคัญค่าของงบประมาณ วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายให้เป็นโดยประหยัดและอยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

ให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ แต่คามข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันส่วนราชการต่าง ๆ ได้มอบหมายให้กองหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่คำนวณการเงินและบัญชีทำหน้าที่จัดทำงบประมาณ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานลักษณะเช่นนี้ยังขาดความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับการวางแผน ทัศนวิสัยงบประมาณ และเทคนิคในการวิเคราะห์งบประมาณ จึงทำให้การจัดทำงบประมาณของส่วนราชการเป็นไปในลักษณะของการรวบรวมค่าขอตั้งงบประมาณของหน่วยปฏิบัติการหรือเจ้าของโครงการเท่านั้น

(4) ขาดการถ่วงรองและจัดลำดับความสำคัญในค่าของงบประมาณตามระดับ มีหลายส่วนราชการที่ไม่ได้ให้ความสนใจในการกำหนดแนวนโยบายงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ที่จะเน้นการดำเนินการในขั้นใดและจะจัดสรรงบประมาณไว้ในขั้นใด เพียงใด นอกจากนั้น ได้ให้ความสนใจในการจัดลำดับความสำคัญในค่าของงบประมาณด้านต่าง ๆ น้อยเกินไป หรือไม่ได้จัดลำดับความสำคัญเลย การขาดความสนใจอย่างจริงจังในเรื่องดังกล่าวทำให้ค่าของงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ มีลักษณะเป็นเบี้ยหัวแตก อันเป็นผลให้ขาดจุดมุ่งหมายที่แน่นอนและขาดการระดมสรรพกำลังไปใช้ในขั้นที่จำเป็นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ค่าของงบประมาณสำหรับงานหรือโครงการที่ต้องใช้เงินเป็นจำนวนมากทั้งในระยะเริ่มต้นและในเวลาต่อ ๆ ไป ส่วนราชการบางหน่วยมักจะขอตั้งงบประมาณไปโดยไม่มีการศึกษาความเหมาะสมหรือในลักษณะโครงการทดลองก่อน ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีความจำเป็นเร่งด่วนของงบประมาณตามนโยบายของหัวหน้าส่วนราชการ ในลักษณะนโยบายย่อมเหนือเหตุผล ค่าของงบประมาณลักษณะนี้นอกจากจะเพิ่มยอดค่าของงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ให้สูงมากเกินไปแล้ว ยังทำให้ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อของงบประมาณ เช่น สำนักงบประมาณต้องมีความลำบากใจในการพิจารณาโดยไม่จำเป็นอีกด้วย

2. ปัญหาการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณ

สำนักงบประมาณก็มีปัญหาในการจัดทำงบประมาณ

รายจ่ายแต่ละปีเช่นเดียวกันเท่าที่ประมวลได้มีดังต่อไปนี้

(1) การจัดทำงบประมาณไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่ปฏิทินงบประมาณกำหนดไว้ ทั้ง ๆ ที่ก่อนจะกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณไว้เรียบร้อยแล้ว จะจัดทำวงเงินงบประมาณรายจ่าย หรือจัดทำรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายให้เสร็จเมื่อใด ปรากฏว่าการปฏิบัติการให้เป็นไปตามปฏิทินงบประมาณได้คลาดเคลื่อนจากที่กำหนดไว้เสมอมา สาเหตุของความคลาดเคลื่อนนี้อาจมีหลายประการ เช่น ระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามปฏิทินงบประมาณไม่อาจปฏิบัติได้ตามความเป็นจริง เพราะช่วงเวลาแต่ละช่วงที่กำหนดไว้ได้ให้เวลาไว้น้อยกว่าที่ควรปฏิบัติได้ หรือเนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่เสนอค่าของงบประมาณไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังในการเสนอขอวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปตามกำหนดเวลาในปฏิทินงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามกำหนดระยะเวลาในปฏิทินงบประมาณไม่ได้เช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากในการพิจารณางบประมาณเป็นอย่างมาก เพราะทำให้การพิจารณางบประมาณในแต่ละระดับหรือขั้นตอนต้องรวบรวมข้อความที่ถ้วนรอบคอบ เพื่อให้ทุกสิ่งทุกอย่างเสร็จเรียบร้อยทันเวลาในช่วงสุดท้าย

(2) การใช้โยบายงบประมาณเพื่อให้เกิดผลทางเศรษฐกิจและสังคม ในการกำหนดนโยบายงบประมาณแต่ละปีที่ผ่านมา มักจะเน้นหนักแต่ในเรื่องรายได้ของประเทศ ในปีที่ตั้งงบประมาณ ควรจะมีจำนวนเท่าใด ควรจะกู้เงินได้เท่าใด งบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ๆ จะก่อให้เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดเพียงไรหรือไม่ งบประมาณรายจ่ายในปีนั้น ๆ สอดคล้องกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร เพียงใด เหล่านี้เป็นต้น ส่วนในเรื่องที่ยังไม่ได้ให้ความสนใจอย่างจริงจังได้แก่ ซึ่ความสามารถของผู้ประกอบการอันเป็นส่วนรวมเพียงพอที่จะดำเนินการตามงบประมาณในปีนั้น หรือไม่ งบประมาณรายจ่ายปีนั้น ๆ จะก่อให้เกิดภาวะในเรื่องแรงงานในตลาดแรงงานอย่างไร กล่าวคือ จะก่อให้เกิดภาวะ Full employment หรือ Under employment

สำนักงานงบประมาณ 20 ปี

อย่างไร เพียงใด ควรจะจัดสรรงบประมาณในด้านการกำลังคนให้เหมาะสมสอดคล้องกับตลาดแรงงานในประเทศอย่างไร เพียงใด ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดข้อคิดเห็นในท่านองว่า งบประมาณรายจ่ายแต่ละปีไม่ได้ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างจริงจัง และอย่างมีเป้าหมายแน่นอน

(3) การพิจารณางบประมาณของคณะกรรมการพิจารณางบประมาณ คงได้กล่าวแล้วว่า สำนักงานงบประมาณได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณางบประมาณรายจ่ายให้เป็นไปโดยเรียบร้อย โดยทฤษฎีแล้ว คณะกรรมการชุดนี้จะมีประโยชน์เป็นอย่างมากในการวางแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดสรรงบประมาณไว้ในเรื่องหรือหน่วยงานต่าง ๆ โดยไม่ซ้ำซ้อนกัน และในการพิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายที่มีลักษณะเดียวกันให้อยู่ในหลักเกณฑ์เดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการดังกล่าวยังไม่ได้ทำหน้าที่ที่กล่าวมาแล้วอย่างเต็มที่ นอกจากนั้นผลการพิจารณาและเหตุผลในการพิจารณาหรือมติใด ๆ เกี่ยวกับการจัดสรรหรือไม่จัดสรรงบประมาณของคณะกรรมการไม่ได้มีการบันทึกไว้เป็นหลักฐาน ทำให้ยากแก่การค้นหาอ้างอิงในภายหลัง

(4) นักวิเคราะห์งบประมาณ ได้กล่าวแล้วว่า งบประมาณนั้นขึ้นอยู่กับนักวิเคราะห์งบประมาณเป็นอย่างมาก โดยทฤษฎีแล้วควรถือได้ว่านักวิเคราะห์งบประมาณทุกคนควรมีคุณสมบัติและมีแนวทางในการพิจารณางบประมาณโดยอาศัยหลักเกณฑ์เดียวกันหรือที่ใกล้เคียงกัน แต่ตามความเป็นจริงปรากฏว่า นักวิเคราะห์ยังมีคุณภาพที่แตกต่างกันมาก และหลักเกณฑ์หรือแนวในการพิจารณาก็แตกต่างกันออกไป แล้วแต่ความถนัดหรือความสนใจของแต่ละคน เมื่อการณเป็นเช่นนี้จึงทำให้งบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ ลักลั่นไม่อยู่ในเกณฑ์เดียวกัน

3. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังต่อไปนี้

สำหรับส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ

1. ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณควรให้ความสนใจ

อย่างจริงจังในการวางแผนงบประมาณ ความสำเร็จในการกำหนดวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการให้ชัดเจน และที่ควรจะได้เลือกสรรวิธีการดำเนินงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ประหยัดต่อการใช้ทรัพยากร การจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการ และการแบ่งของงบประมาณตามจำนวนที่จะใช้จ่ายได้จริง ๆ และสอดคล้องกับระยะเวลาการดำเนินการตามโครงการ

2. ควรให้มีหรือจัดตั้งหน่วยงานงบประมาณกลางในระดับกรมและกระทรวงขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบในการวางแผนงบประมาณ วิเคราะห์โครงการหรืองานจัดลำดับความสำคัญของงานหรือโครงการ และจัดทำค่าของงบประมาณของแต่ละระดับ เพื่อให้หน่วยงานนี้ได้มีเจ้าหน้าที่และเวลาในการจัดทำงบประมาณอย่างเต็มที่ และต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ควรให้หน่วยงานงบประมาณกลางนี้ ทำหน้าที่เกี่ยวกับรวบรวมข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในค่านงบประมาณไว้เป็นแหล่งกลางด้วย เพื่อแก้ปัญหาข้อมูลข่าวสารไม่เพียงพอที่จะประกอบค่าของงบประมาณ

3. ควรฝึกอบรมเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการนี้ ควรจัดให้มีอยู่เสมอเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

- กระบวนการงบประมาณ
- วิธีการปฏิบัติตามคู่มืองบประมาณ
- การเตรียมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงบประมาณ
- มาตรฐานงานหรือราคาวัสดุอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่เป็นมาตรฐาน
- การวางแผนงบประมาณ

ซึ่งความรู้ความเข้าใจดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการจัดเตรียมงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ ให้เป็นไปเหมาะสมถูกต้องง่ายต่อการพิจารณาของผู้ที่เกี่ยวข้องยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการควรจัดในลักษณะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ส่วนราชการมุ่งหวังจะให้ เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ เพื่อจะได้มีเจ้าหน้าที่ที่มี

ความรู้ทั้งกล่าวปฏิบัติงานทดแทนกันได้ตลอดไป

สำหรับสำนักงบประมาณ

จากปัญหาในการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณครั้งที่กล่าวแล้วผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนี้

1. การพิจารณาปรับปรุงปฏิทินงบประมาณให้เป็นไปในลักษณะที่ปฏิบัติได้จริง กล่าวคือ ขึ้นตอนในการปฏิบัติหนึ่งจะใช้ระยะเวลาเท่าใด ควรจะได้พิจารณากันอย่างรอบคอบแล้วกำหนดขึ้นใหม่ตามความเป็นจริง ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องแต่ละฝ่ายได้มีเวลาในการเตรียมและพิจารณางบประมาณอย่างเพียงพอ ปัญหาในการต้องรวบรัดและรีบด่วนพิจารณางบประมาณจะได้คลี่คลายไป

2. ควรพิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณแต่ละปีเพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมในลักษณะที่เห็นได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ในการนี้ สำนักงบประมาณควรจัดตั้งคณะผู้ทำงานหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายงบประมาณแต่ละปีให้มีลักษณะถาวร เพื่อให้หน่วยนี้ได้รวบรวมปรับปรุงข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการวางแผนงบประมาณไว้ในที่เดียวกัน และได้มีเวลาศึกษาพิจารณากำหนดแผนงบประมาณได้อย่างจริงจัง และต่อเนื่อง

3. คณะกรรมการพิจารณางบประมาณของสำนักงบประมาณควรทำหน้าที่อย่างเต็มที่ ทั้งในด้านการแสดงความคิดเห็นและในการขจัดการซ้ำซ้อนกันของงานหรือโครงการต่าง ๆ และควรมีการจับบันทึกผลการประชุมไว้เป็นหลักฐานด้วย

4. ควรฝึกอบรมนักวิเคราะห์งบประมาณอย่างสม่ำเสมอและตลอดไป เพื่อให้ นักวิเคราะห์มีคุณภาพเกี่ยวกับการวิเคราะห์งบประมาณที่ใกล้เคียงกัน และเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการงบประมาณ เศรษฐกิจ และสังคมอย่างเพียงพอ สำหรับเป็นพื้นฐานในการพิจารณางบประมาณ การฝึกอบรมนี้ จะทำให้นักวิเคราะห์มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับ

- กระบวนการงบประมาณ
- ทฤษฎีงบประมาณ
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- แนวนโยบายของรัฐบาล
- มาตรฐานงานและมาตรฐานอื่น ๆ เกี่ยวกับงบประมาณ
- เทคนิคหรือวิธีการวิเคราะห์งบประมาณ

ซึ่งจะช่วยในการวิเคราะห์งบประมาณของนักวิเคราะห์เป็นอย่างมาก การเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจให้แก่ นักวิเคราะห์เช่นนี้ จะเป็นการช่วยปรับปรุงคุณภาพของนักวิเคราะห์ให้อยู่ในระดับใกล้เคียงกันเป็นไปได้อย่างขึ้น

5. การปรับปรุงแบบคำขอตั้งงบประมาณให้ง่ายต่อการกรอกข้อความและเพื่อกรอกข้อมูลเฉพาะที่จำเป็น
แบบคำขอของงบประมาณก็มีส่วนสำคัญในการจัดทำงบประมาณ เพราะถ้าออกแบบ แบบคำขอสำหรับกรอกข้อมูลตัวเลขให้เหมาะสมกับความต้องการที่จะใช้ในการวิเคราะห์ นอกจากจะลดภาระในการกรอกข้อความที่ไม่จำเป็นของเจ้าหน้าที่งบประมาณแล้ว ยังช่วยให้นักวิเคราะห์ได้รับข้อมูลตัวเลขที่จำเป็นเพียงพอด้วย โดยผลอันนี้จะทำให้ลดเวลาในการกรอกข้อความและลดเวลาการติดต่อซักถามข้อมูลระหว่างเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการกับนักวิเคราะห์งบประมาณของสำนักงานงบประมาณทำให้มีเวลาเหลือไปปฏิบัติภาระหน้าที่ที่จำเป็นอื่นได้อีก

ปัญหาการอนุมัติงบประมาณ

สุวรรณ อิศรางกูร ณ.อยุธยา

การที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2513 และ 2514 ไม่สามารถประกาศใช้ได้ทันภายในวันที่ 1 ตุลาคม ซึ่งเป็นวันเริ่มต้นงบประมาณใหม่ของแต่ละปีมีผลทำให้โครงการปฏิบัติงานต่างๆของรัฐบาลต้องได้รับความกระทบกระเทือน การปฏิบัติงานต่างๆต้องล่าช้าไป เนื่องจากไม่สามารถใช้จ่ายเงินได้ตามกำหนด และไม่เพียงแต่ภายในส่วนของรัฐ (Public Sector) เท่านั้นที่ได้รับความเสียหายกระทบกระเทือน แม้ธุรกิจเอกชน (Private Sector) และเศรษฐกิจของชาติโดยรวมก็พลอยได้รับความกระทบกระเทือนตามไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้เพราะงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลแต่ละปีมีจำนวนมาก ประมาณ 1 ใน 5 ของรายได้ประชาชาติ (National income) งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจึงมีอิทธิพลอย่างมากต่อสถานะเศรษฐกิจของประเทศ

สำหรับขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณหมายถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คือรัฐสภา ในกรณีมีสภาเดียวก็จะได้รับพิจารณาเพียงสภาเดียว แต่ในกรณีที่มีสองสภาคือมีทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินี้จะต้องผ่านการพิจารณาทั้งสองสภาโดยต้อง

ผ่านสภาผู้แทนก่อน

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีในชั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา จะต้องแยกพิจารณาเป็น 3 วาระ คือ

วาระที่ 1 เป็นการพิจารณาขั้นต้นว่า สภาจะรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือไม่ โดยนายกรัฐมนตรีอ่านคำแถลงงบประมาณ (Budget Message) ต่อสภา ถ้าสภาไม่รับหลักการก็มีทางปฏิบัติอยู่ 2 ทาง คือ รัฐบาลต้องลาออก หรือยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาใหม่ ในกรณีที่สภาลงมติรับหลักการ ก็จะส่งร่างพระราชบัญญัติให้คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี” คณะกรรมการวิสามัญจะพิจารณาแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างพระราชบัญญัติโดยตนเองหรือพิจารณาตามคำขอแก้ของสมาชิกสภาคนอื่น ๆ ที่มีได้เป็นกรรมาธิการก็ได้ เรียกว่า “การแปรญัตติ” การแปรญัตตินี้จะแปรญัตติของเพิ่มงบประมาณไม่ได้ แต่แปรญัตติขอลดงบประมาณเท่านั้น แต่ต้องไม่เป็นรายจ่ายตามข้อผูกพันในเรื่องเงินสงเคราะห์เงินกู้ และดอกเบี้ยเงินกู้

นายสุวรรณ อิศรางกูร ณ.อยุธยา วปอ. (รุ่นที่ 15) อธิบดีผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

ตำแหน่งปัจจุบัน ผู้อำนวยการงบประมาณ

วาระที่ 2 ต้องพิจารณาเรียงตามมาตรา สมาชิกผู้แทนสภาจะอภิปรายได้เฉพาะถ้อยคำหรือข้อความ (ตัวเลข) ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือที่ผู้แปรญัตติสงวนคำแปรญัตติ หรือที่กรรมาธิการสงวนความเห็นไว้เท่านั้น

วาระที่ 3 การพิจารณาในวาระนี้โดยปกติไม่มีการอภิปราย ประเด็นที่จะพิจารณาคือ สมควรจะให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีออกเป็นพระราชบัญญัติได้หรือไม่ จะไปพิจารณาอย่างอื่นไม่ได้ เมื่อที่ประชุมเห็นชอบ ก็เสนอให้วุฒิสภาพิจารณาต่อไป ในกรณีที่ไม่มีวุฒิสภา เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติแล้ว ก็ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย

สาเหตุการอนุมัติไม่ทันเวลา

เกิดจากสาเหตุหลายประการประกอบกันคือ

1. **กรรมาธิการบางท่านขาดประสบการณ์ในการพิจารณา** รายละเอียดบางอย่างในงบประมาณเป็นเรื่องทางเทคนิค กรรมาธิการพิจารณางบประมาณซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บางท่านอาจจะขาดประสบการณ์และความรู้ในเรื่องนั้น ๆ การซักถามอาจจะนอกประเด็นไม่ตรงจุด ทำให้ต้องเสีย เวลาตอบคำถามโดยใช่เหตุ เป็นผลทำให้การพิจารณาล่าช้าออกไป

2. **คณะกรรมการพิจารณารายละเอียดมากเกินไป** งบประมาณของแต่ละส่วนราชการแยกแสดคงเป็นแผนงานต่าง ๆ แต่ละแผนงานก็แยกเป็นงานหรือโครงการแล้วยังจำแนกรายจ่ายของแต่ละงานหรือโครงการออกเป็นหมวดค่าใช้จ่าย 10 หมวด มีรายการต่าง ๆ มากมาย คณะกรรมาธิการบางท่านอาจจะพิจารณารายการต่าง ๆ ไปตามลำดับโดยละเอียดเกินไป โดยไม่คำนึงถึงความสำคัญและค่าใช้จ่าย ทำให้ต้องพิจารณาเอกสารเป็นพัน ๆ หน้า

3. **กรรมาธิการมาประชุมไม่ครบองค์ประชุม** ถ้าเป็น ส.ส. อาจจะได้รับคัดเลือกให้เป็นกรรมาธิการหลายชุด ถ้าเป็นข้าราชการประจำก็มีงานอื่นที่จะต้องปฏิบัติเป็นประจำ ทำให้ไม่สามารถอุทิศเวลาสำหรับการดำเนินงานงบประมาณ 20 ปี

พิจารณางบประมาณได้อย่างเต็มที่ บางครั้งการประชุมไม่สามารถดำเนินการไปได้เพราะไม่ครบองค์ประชุม

4. **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแปรญัตติมากเกินไป** เนื่องจาก ส.ส. ทุกคนมีสิทธิขอแปรญัตติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ปรากฏว่า ส.ส. เกือบทุกคนขอแปรญัตติงบประมาณ และรายการที่ขอแปรญัตติซ้ำ ๆ กัน กรรมาธิการต้องเสียเวลาชี้แจงเหตุผล ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมาธิการต้องใช้เวลามากอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

5. **ผลประโยชน์ของกรรมาธิการ** ส.ส.ที่เป็นกรรมาธิการต้องการให้รัฐบาลมีโครงการใช้จ่ายเงินงบประมาณในจังหวัดของตนมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ กว่าจะต่อรองและออมขอมกันก็ได้ต้องเสียเวลามาก

ผลเสียของการอนุมัติไม่ทันเวลา

ในฐานะที่รัฐบาลเป็นผู้ใช้จ่ายเงินรายใหญ่ที่สุดของประเทศ การหยุดยั้งการใช้จ่ายของรัฐบาลทำให้มีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ การขาดดุลย์การชำระเงินและขาดดุลย์การค้าเพิ่มขึ้น อำนาจซื้อของประชาชนลดลง การดำเนินงานโครงการพัฒนาต่าง ๆ ก็ต้องล่าช้ากว่า ซึ่งส่งผลให้การพัฒนาในทุกด้านชะงักงัน

ข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงการอนุมัติงบประมาณของไทย

เพื่อขจัดสาเหตุต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ทันเวลา จึงได้เสนอแนะแนวทางเพื่อการปรับปรุงแก้ไขดังต่อไปนี้ คือ

1. **ตั้งคณะกรรมการชั้นหลายชุด** โดยถือเอากระทรวงที่มีการปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกันเป็นหลัก หรือตามลักษณะงานคล้ายคลึงกัน อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมาธิการชุดหนึ่ง ๆ เพื่อให้การพิจารณาเสร็จเร็วขึ้น

2. **ลดจำนวนกรรมาธิการให้น้อยลง** ในกรณีที่ยังคงให้มีคณะกรรมาธิการชุดเดียวเช่นเดิม ก็ควรจะตัดจำนวนกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการพิจารณางบประมาณ

ให้น้อยลง กล่าวคือเหลือประมาณ 10 คน อย่างมากที่สุดไม่เกิน 15 คน

3. **วิธีการทำงานประมาณครั้งละ 2 ปี** เพื่อให้ได้ประหยัดเวลาในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐบาล เพราะการทำงานประมาณครั้งละ 1 ปีนั้น ต้องเสียเวลาปีละหลายเดือน

4. **รัฐสภาพิจารณาเฉพาะนโยบายและหลักการ** คณะกรรมาธิการควรที่จะเปลี่ยนแบบการพิจารณาใหม่ ไม่พิจารณาเป็นรายการ ๆ ไปทุกบรรทัด โดยหันมาพิจารณาเฉพาะนโยบายและหลักการ ส่วนรายละเอียดควมให้อยู่ในดุลยพินิจของฝ่ายบริหารคือรัฐบาล กล่าวคือในทางปฏิบัติรัฐบาล (จะโดยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมดหรือโดยคณะกรรมาธิการก็ดี) ควรพิจารณาแต่เพียงว่างานหรือโครงการใด ของส่วนราชการใด หรือรัฐวิสาหกิจใด สมควรจะได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายไปดำเนินการหรือไม่ และถ้าเห็นว่าควรให้ดำเนินการได้แล้ว ก็พิจารณาต่อไปเพียงว่างานนั้นหรือโครงการนั้นควรได้รับวงเงิน (Ceiling) สำหรับปฏิบัติงานเท่าใด โดยไม่ต้องพิจารณาแยกแยะออกไปอีกว่างานหรือโครงการดังกล่าวสมควรตั้งงบประมาณให้ใน หมวดรายจ่ายใด เป็นจำนวนเท่าใด ทั้งนี้โดยปล่อยให้การพิจารณาว่าสมควรจ่ายใด ควรได้รับอนุมัติงบประมาณเท่าใดนั้น เป็นเรื่องของฝ่ายบริหาร (คือคณะรัฐมนตรีโดยใช้สำนักงานงบประมาณเป็นเครื่องมือ) ที่จะเป็นผู้พิจารณาคัดสินเองภายในวงเงินที่รัฐสภาอนุมัติไว้ แต่ปัญหาอยู่ที่ว่ารัฐสภาจะยินยอมมอบอำนาจนี้ให้กับคณะรัฐมนตรีหรือไม่เท่านั้น

5. **วุฒิสมาชิกพิจารณาพร้อมกับสภาผู้แทน** เพื่อเป็นการประหยัดเวลาโดยคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อทั้งสองสภาพร้อม ๆ กัน เพื่อวุฒิสมาชิกสามารถลงมือพิจารณาได้ทันทีไม่ต้องรอจนกว่าร่างนั้นส่งผ่านมาจากสภาผู้แทนราษฎร

6. **คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ**

รายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาเร็วขึ้นกว่าเดิม โดยปกติแล้วรัฐสภา (สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา) จะมีเวลาในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประมาณ 60 วัน ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ให้ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณเสนอขอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น” วิธีแก้ไขคือให้ฝ่ายบริหารเริ่มเวลาจัดทำงบประมาณเร็วขึ้นประมาณ 1-2 เดือน

7. **แก้ไขสาเหตุโดยตรงของการอนุมัติไม่ทันเวลา** เนื่องจากปัญหาการอนุมัติงบประมาณของประเทศนั้น เกิดจากการอนุมัติไม่ทันเวลาซึ่งมีสาเหตุสำคัญหลายประการ ประกอบกันครั้งที่แก้กล่าวมาแล้วตอนต้น ทั้งนี้ควรหาทางแก้ไขสาเหตุต่างๆ เหล่านั้นให้หมดไปโดยตรงเช่นคัดเลือกกรรมาธิการที่มีความรู้และประสบการณ์ เป็นต้น

แนวความคิดเพื่อให้อัตนอแนะเป็นผลในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะทั้งปวงนั้นจะมีผลในทางปฏิบัติก็ต่อเมื่อเราได้แก้ไขปัญหาพื้นฐานประกอบพร้อมกันไป ดังนี้คือ

1. **ประชาชน** ต้องให้ประชาชนเข้าใจและเรียนรู้ถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือประชาชนเป็นเจ้าของประเทศทุกคนจะต้องรู้จักสิทธิและหน้าที่ของตนที่มีต่อประเทศ

2. **สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร** ต้องไม่ถือว่าเป็นตัวแทนของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง แต่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยทั้งชาติ

3. **ระบบพรรคการเมือง** จะเป็นเครื่องกำหนดและทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสังกัดในพรรคนั้น ๆ ยึดถือนโยบายของพรรคที่กำหนดไว้ เพื่อความเป็นระเบียบและวินัยของพรรค

4. **สำนักงบประมาณ** ในฐานะที่เป็นหน่วยงานซึ่งรับผิดชอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยตรง ต้องแก้ไขในเรื่องดังกล่าวต่อไปนี้คือ

ก. พิจารณารายละเอียดเป็นรายประเภท (Line item) ให้น้อยลงเพื่อมุ่งไปสู่งบประมาณแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) มีการกำหนดแผนงานเป็นขั้นตอน และกำหนดรายจ่ายตามขั้นตอนของแผนงานนั้น

ข. ปรับปรุงและอบรมเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณให้มีความรู้เพิ่มขึ้น

ค. อบรมและสัมมนากับหน่วยราชการต่างๆ เพื่อให้เข้าใจในการจัดทำงบประมาณ การหารายละเอียดและข้อมูลต่างๆ เพื่อชี้แจงต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือประกอบการวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณของสำนักงบประมาณเพื่อประสานงานและทำความเข้าใจกันดีขึ้น

ง. สร้างมาตรฐาน คุรุภัณฑ์ การก่อสร้าง

จ. ให้มีการประเมินผล (Evaluation) การติดตามผลงาน (Follow-up Program) ของแผนงาน ตลอดจนงานและโครงการต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาของสภาว่าแผนงานนั้นได้ผลคุ้มค่าใช้จ่ายเพียงใด

ฉ. มีการชี้แจงเบื้องต้นต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ถึงวิธีการว่าควรจะพิจารณางบประมาณไปในทำนองใด จะคัดก่อนการพิจารณาเป็นรายการ (item) ลงได้

5. เอกสารเกี่ยวกับการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี

คณะกรรมการควรจะมีเอกสารบันทึกประกอบการพิจารณางบประมาณประจำปี แยกพิจารณาประกอบรายงานการประชุมพิจารณางบประมาณแสดงข้อพิจารณาความคิดเห็นเป็นราย กรม กระทรวง แผนงาน และโครงการ ไว้โดยสังเขป ทั้งนี้เพื่อเป็นการศึกษาและคณะกรรมการชุดต่อไปจะได้ศึกษาเป็นแนวทางพิจารณางบประมาณปีต่อไป

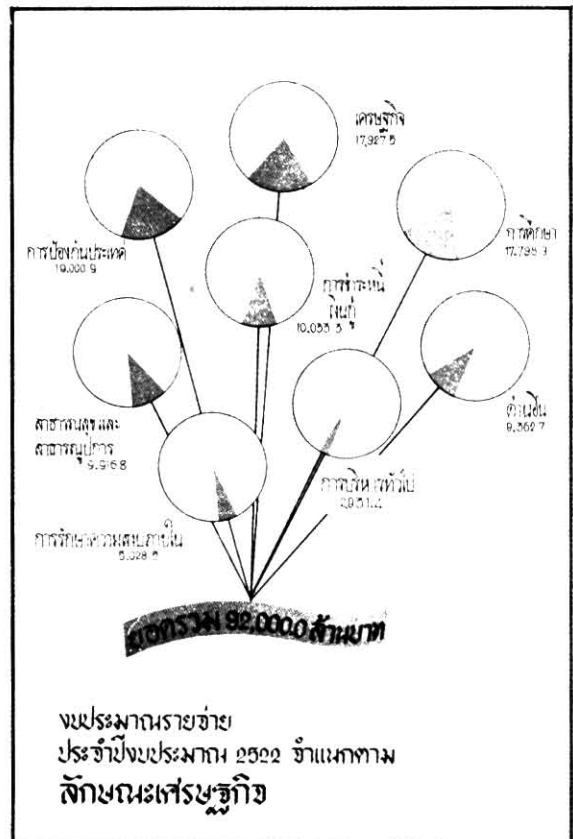
6. เจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการต่างๆ

ในระดับกระทรวง และระดับกรมควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ผู้
สำนักงบประมาณ 20 ปี

รับผิดชอบที่รู้เรื่องงบประมาณก็เป็นเอกเทศ ในระดับกรมจะต้องศึกษาแผนงาน-งาน-โครงการ หากกรมไม่สามารถชี้แจงแทนเจ้าของแผนงานหรือโครงการใด สามารถจัดให้เจ้าของแผนงานหรือโครงการของกรมหารายละเอียด หาข้อมูล ทำแผนงานเสนอต่อสำนักงบประมาณได้ โดยไม่ต้องพะวงในด้านการเบิกจ่าย สามารถชี้แจงต่อสำนักงบประมาณได้ทุกขั้นตอน

7. สภาควรกำหนดระยะเวลาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของคณะกรรมการไว้ให้แน่นอน

รัฐธรรมนูญหรือข้อบังคับของรัฐสภา ควรได้กำหนดเวลาการพิจารณาของรัฐสภาหรือของคณะกรรมการวิสามัญของสภาผู้แทนพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ให้แน่นอน โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดไว้ เช่น ภายใน 60 วัน เป็นต้น



งบประมาณ การแสวงหาเส้นทางสายใหม่

ZBOP

(Zero-Base Operational Planning and Budgeting)

ณัฐระ ผดุงวัตร

ถ้าเราจะวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เราอาจจะกล่าวอย่างกว้าง ๆ ได้ว่า หน่วยงานนั้นขาดการวางแผน ขาดการควบคุมหรือขาดการประสานงาน แต่ถ้าเราเจาะลึกลงไปจะพบว่า ความไร้ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน เนื่องจากหน่วยงานนั้นจะเลยความสำคัญของการจัดทำงบประมาณในทางกลับกัน หน่วยงานที่ได้รับความสำเร็จมักจะเป็นหน่วยงานซึ่งสรรสร้าง การวางแผน การควบคุม และการประสานงานโดยใช้งบประมาณเป็นปัจจัยกำหนด การจัดทำงบประมาณครอบคลุมถึงการดำรงชีวิตของประชาชนและการดำเนินงานทุกแขนง จากหน่วยเล็กที่สุดไปจนถึงหน่วยใหญ่ที่สุดของสังคม จากการจับจ่ายใช้สอยของบุคคลไปจนถึงการจัดทำงบประมาณของประเทศ ดังนั้นการจัดทำงบประมาณจึงมีวิธีการที่ละเอียดอ่อนและลึกซึ้ง เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ซึ่งรวบรวมเอาความรู้และเทคนิคของหลายสาขาวิชา ไม่ว่าจะ

จะเป็นรัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ คณิตศาสตร์ ฯลฯ มาประยุกต์ เพื่อหาวิธีการที่เหมาะสมที่สุดภายใต้เงื่อนไขและข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป ในขณะเดียวกัน การจัดทำงบประมาณของประเทศในแต่ละปีก็จะส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานทุกหน่วย และเป็นปัจจัยสำคัญอันหนึ่งที่สามารถทำให้เงื่อนไขสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป

งบประมาณเริ่มมีมาตั้งแต่ครั้งโบราณและวิวัฒนาการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน กลวิธีตลอดจนเทคนิคใหม่ ๆ ในสาขาวิชาต่าง ๆ ได้ถูกนำมาใช้ นำมาพิสูจน์และทดสอบยืนยันเพื่อการปรับปรุงวิธีการจัดทำงบประมาณอย่างไม่หยุดยั้ง

ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดทำงบประมาณของไทย คือสำนักงานงบประมาณซึ่งจะวางแผน

นายณัฐระ ผดุงวัตร

น.บ. จุฬาฯ, M.A. (Political Science) State University U.S.A.

ตำแหน่งปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4 กองวิเคราะห์ที่ 1 สำนักงานงบประมาณ

คักสิ้นใจจักรรพทรพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ด้วยวิธีการที่ก่อให้เกิดการ ประสานงาน สามารถดำเนินการอย่างรวดเร็วทันทั่วทั้งที่ ควบคุมให้ประหยัดที่สุด สร้างความสมบูรณ์พูนสุขและ สมองเจตนาารมณของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยถ้วนหน้า

บทความนี้เขียนขึ้นในโอกาสครบรอบ 20 ปีของสำนัก งบประมาณ ผู้เขียนถือเป็นนิมิตและโอกาสดี หวังเป็นอย่างยิ่งที่จะได้เห็นสำนักงบประมาณหันกลับมาทบทวน ข้อบกพร่องในวิธีการจัดท่างบประมาณในรอบ 20 ปีที่ ผ่านมา เพื่อแสวงหาเส้นทางสายใหม่ที่เป็นประโยชน์ ในการจัดท่างบประมาณของประเทศอันจะส่งผลในการ พัฒนาสังคมในทุก ๆ ด้านต่อไป

วิธีการจัดท่างบประมาณ

แต่เดิมนั้นวิธีการจัดท่างบประมาณใช้ระบบงบประมาณ แบบแสดงรายการ (Line Item Budgeting) คืองบ ประมาณที่แสดงการใช้จ่ายเงินเป็นรายการตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงิน ซึ่งเป็นแบบของงบประมาณที่ แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้น ๆ จะจ่าย เป็น ค่าคน ค่าสิ่งของ ค่าบริการ อย่างละเท่าใด ระบบ งบประมาณนี้มีข้อเสียที่ไม่สามารถทราบได้ว่าในราย จ่ายต่าง ๆ นั้น จะอำนวยให้เกิดผลงานอะไรและเพียง ใดบ้าง ซึ่งรัฐบาลไม่สามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่อง มือควบคุมการปฏิบัติงานตามแผนงานที่กำหนดไว้ได้ ฉะนั้น การจัดท่างบประมาณได้เปลี่ยนไปใช้ระบบ “งบ ประมาณแบบแสดงผลงาน (Program Budgeting System) คือเป็นระบบงบประมาณที่แสดงการใช้จ่าย เงินตามลักษณะงาน กิจกรรม และโครงการ โดยแสดง ให้เห็นว่าหน่วยราชการใด จะทำอะไร มีเป้าหมาย อย่างไร . และจะใช้เงินเท่าใด การจัดท่างบประมาณ แบบแสดงแผนงานนี้มีประโยชน์ทั้งในด้านการจัดท่าง งบประมาณและการควบคุมงบประมาณตลอดจนด้านการ บริหารของทุกส่วนราชการ คือสามารถทำให้คิด

ความคุณผลงานให้บรรลุสู่เป้าหมายได้อย่างใกล้ชิดและมี ประสิทธิภาพมากขึ้น

Program Budgeting เป็นการจกท่างบประมาณที่ คำนึงถึงการจกสำคัญโครงการอย่างไรจะทำให้โครงการ นั้น ๆ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในแผนงานที่ได้วางไว้และ โครงการใดจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้จำเป็นจะต้อง ใช้ค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนเท่าใด แต่ทว่า การกำหนด กฎเกณฑ์อย่างไรในการคักสิ้นใจว่าจะจกสรรเงินจำนวน X บาท ให้แก่กิจกรรม A แทนที่จะเป็นกิจกรรม B นั้น จะมีหลักการอย่างไรในการจกสรรงบประมาณนี้

ดังนั้น **Planning-Programming-Budgeting System (PPBS)** เป็นวิวัฒนาการของ Program Budgeting ที่ถูกกำหนดขึ้นเป็นกฎเกณฑ์ในการตัด สิ้นใจว่า ควรจะจัดสรรเงินจำนวน X บาท ให้แก่ กิจกรรม A แทนที่จะเป็นกิจกรรม B ด้วยเหตุนี้ ดุลยพินิจส่วนบุคคล (Personal Judgement) ของ เจ้าหน้าที่งบประมาณในการจัดสรรเงิน จึงถูกขจัด ไปด้วยการวิเคราะห์งบประมาณอย่างสิ้นเชิง เมื่อนำ หลัก PPBS มาใช้แทน ซึ่งมีหลักการดังนี้คือ จกท่าง งบประมาณโดยเรียงลำดับโครงการตามความเหมาะสม (Program Accounting) กำหนดค่าใช้จ่ายระยะ ยาวทั้งหมดของโครงการ (Multi year costing) แสดงรายละเอียดปลีกย่อยของแต่ละกิจกรรมในแต่ละ โครงการ (Detailed Description of Activities) กำหนดการจัดท่างบประมาณจากฐานที่ศูนย์ (Zero -Base Budgeting) และทำการประเมินผลโครงการ ทั้งหมดว่าจะคุ้มกับค่าใช้จ่ายที่ลงทุนหรือไม่ (Evaluation)

ถึงแม้ว่าการจัดท่างบประมาณโดยใช้ระบบ PPBS นี้ จะเปรียบพร้อมด้วยหลักการและเหมาะสมกว่าวิธีอื่น (Line Item Budgeting System & Program Budgeting) ที่ได้ปฏิบัติมาก็ตามแต่หากกล่าวได้ว่า PPBS จะทำให้การจัดท่างบประมาณสัมฤทธิ์ผลอย่าง

สมบูรณ์ สาเหตุที่ทำให้ **PPBS** ไม่บรรลุถึงความสำเร็จอาจแยกได้กว้าง ๆ ได้ 2 ประเด็น คือ เกิดจากความบกพร่องในตัวทฤษฎีของ **PPBS** เองและสาเหตุจากการดัดจริตพลการเมืองเข้าครอบงำ

ความบกพร่องในตัวทฤษฎีของ **PPBS**

1. ปัญหาในด้านการจัดทำและเรียงลำดับแต่ละโครงการ (**Program Accounting**) ให้มีความสัมพันธ์ต่อกัน เนื่องจากผู้ร่างโครงการให้เป็นไปตามแผนงานที่ไว้วางไว้กับผู้นำโครงการไปปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนงาน เป็นคนละบุคคลและต่างคณะกัน ซึ่งผู้ร่างโครงการอาจจะทราบเรื่องทางทฤษฎีแต่ไม่เข้าใจในปัญหาทางด้านปฏิบัติและในทำนองกลับกัน ผู้ปฏิบัติก็เข้าใจในด้านทฤษฎีไม่เพียงพอ ฉะนั้นปัญหาในเรื่องการประสานงานจึงเป็นปัญหาใหญ่ใน **PPBS**

2. ปัญหาในด้านการจัดอัตรากำลังคนให้เพียงพอ การจัดทำงบประมาณโดยใช้ระบบ **PPBS** นี้จำเป็นต้องใช้เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก กล่าวคือในทุกระดับของส่วนราชการต้องมีเจ้าหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณอยู่ครบ เพื่อประโยชน์ในการจัดทำและรวบรวมข้อมูลให้พร้อมเพียงและครบถ้วน ซึ่งถ้าหากในระดับหนึ่งระดับใดในส่วนราชการไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ทำงานในเรื่องนี้โดยตรง จะทำให้การจัดทำโครงการเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพอย่างไม่สมบูรณ์แบบ เนื่องจากไม่ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง โดยทั่วไปปัญหานี้เกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาทุกประเทศ เนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดอัตรากำลังคนให้ครบตามต้องการได้

3. ความยากลำบากในการรวบรวมข้อมูลให้พร้อมเพียง ความสำคัญประการหนึ่งของ **PPBS** คือการเก็บข้อมูลต่าง ๆ ไว้เพื่อนำเสนอในการวิเคราะห์งบประมาณตามลำดับขั้น ซึ่งการรวบรวมนี้ต้องทำในแต่ละวันของแต่ละเดือน รวบรวมไว้เป็นแต่ละปี ทำให้เอกสารและข้อมูลเพิ่มจำนวนขึ้นไม่มีที่สิ้นสุด จึงจำเป็นต้องใช้ระบบ **Computer** เข้าช่วย เพื่อเป็นการประหยัดเวลาและสถานที่เก็บข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามการใช้ระบบ **Computer**

เข้าช่วยนี้ก็ไม่สามารถจัดทำให้ได้ครบตามความจำเป็นที่ต้องการได้

4. ปัญหาในด้านการเป็นปศุชน (**Human Nature**) อารมณ์และจิตใจของมนุษย์เป็นปัญหาใหญ่ที่ยังแก้ไม่ตกในขณะนี้ ความรัก ความเกลียด ความโกรธ ความหลง เป็นสิ่งที่มีอยู่ในทุกคน ถ้าเจ้าหน้าที่นำอารมณ์ทั้ง 4 เข้ามาพัวพันในการปฏิบัติงานแล้วจะทำให้ระบบ **PPBS** นี้ล้มเหลวลงอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากการบิดเบือนข้อมูลจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับสูงถูกทำให้เปลี่ยนไป เมื่อให้ได้รับผลได้และกันผลเสียให้พ้นจากตน เมื่อได้รับข้อมูลผิดพลาคจะทำให้การตัดสินใจผิดไป การวางแผนงานของโครงการไม่ถูกต้อง ก่อให้เกิดความไม่สัมพันธ์กันในแต่ละโครงการ แผนงานก็จะไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

5. ปัญหาในด้านการประเมินผลงาน (**Evaluation**) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญอย่างมากของระบบ **PPBS** การประเมินผลนี้เป็นกุญแจที่จะไขเปิดโอกาสให้โครงการที่ดี และเหมาะสมได้เริ่มปฏิบัติได้ก่อนและจะไขเปิดโอกาสสำหรับโครงการที่คือน้อยกว่า หรือขาดความเหมาะสมในสถานการณ์และสิ่งแวดล้อมนั้น ๆ ฉะนั้นในการประเมินผลงานหรือโครงการ จึงต้องกระทำอย่างมีหลักเกณฑ์และยุติธรรมที่สุดในการวางและจัดลำดับงานซึ่งต้องดำเนินการจากระดับ แผนก กอง กรม ถึงกระทรวง ทำให้จำเป็นต้องทำการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้ครบตามชั้นตอนทุกระดับ แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่ว่าผู้รับการอบรมจะสามารถรับการถ่ายทอดหลักเกณฑ์ได้ครบถ้วนหรือไม่ ซึ่งตามความเป็นจริงและผู้รับการอบรมจะไม่เข้าใจการประเมินผลจริงอย่างถ่องแท้และต้องนำไปปฏิบัติ ก่อให้เกิดการประเมินผลอย่างลุ่ม ๆ คอน ๆ และไม่ประสบผลสำเร็จดังที่คาดหวังไว้

6. ปัญหาในด้านการวางแผนงบประมาณระยะยาว (**MULTI YEAR PLANNING**) งบประมาณคือตัวเลขประมาณการตายตัวของรายจ่ายที่เตรียมขึ้นสำหรับใช้ในปีถัดไป ดังนั้นไม่ว่าจะกำหนดค่าใช้จ่ายไว้ให้สูงขึ้นหรือต่ำลงอย่างไร ก็จะเป็นการยากที่จะกำหนดให้ตรงและถูกต้องตามความเป็นจริงที่จะเกิดขึ้น เพราะ

เหตุการณ์ที่มีไค้คาดหวังย่อมเกิดขึ้นและยากแก่การคาดคะเนในค้ำนครษฐกิจ เช่น เงินเพื่อ Inflation หรือเงินฝืด Deflation หรือในค้ำนครเมือง เช่น การปรับภษษึ้นหรือลดค้ำสภาวะการเมืองในขณะนั้น และประการสาคัญงบประมาณเป็นค้ำเลขค้ำใช้จ่ายค้ำยค้ำที่เปลี่ยนแปลงไม่ไ้ค้ ฉะนั้นการวางแผนงบประมาณระยะยาวจะท้ำให้เกิดปัญหาในค้ำนครความคล่องค้ำของฝ่ายบริหารเป็นอย้ำยัง

การครอบงำจากอิทธิพลการเมือง

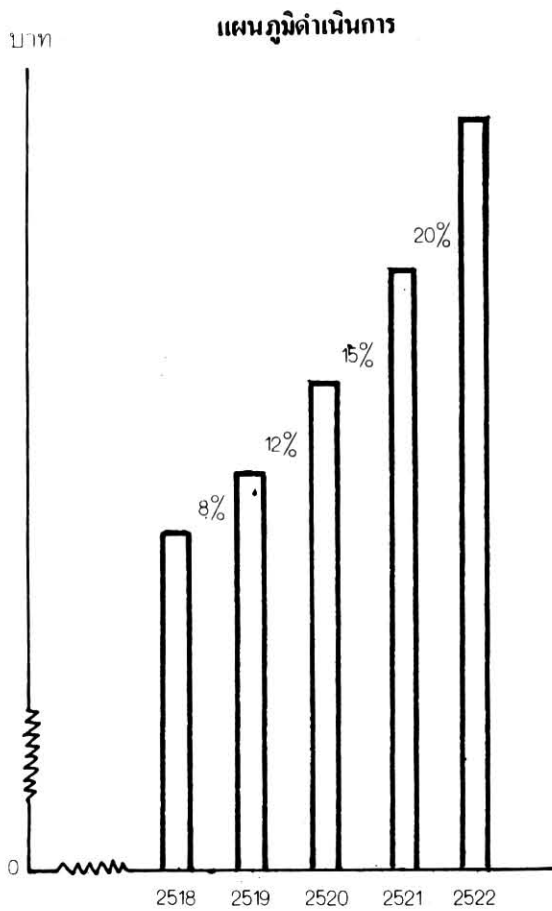
ถึงแม้ว่าปัญหาในความบกพร่องของทฤษฎี PPBS จะถูกขจัดหรือแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมแก่สภาวะการณไ้ค้ก็ตาม แต่ก็มิไ้ค้ค้ำหมายความว่ำระบบ PPBS จะผ่านพ้นอุปสรรคและบรรลุดึงความสมัทธิผลไ้ค้ ทั้งนี้เนื่องจากทฤษฎี PPBS นี้เป็นระบบที่ซัดผลประโยชน์โดยตรงกับนักการเมืองและเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูง ฉะนั้นจึงเป็นการยากที่ท้ำนเหล่านั้นจะยอมรับระบบ PPBS นี้มาไ้ค้

การจัดท้ำงบประมาณโดยใช้ระบบ PPBS เป็นการจัดทำที่ต้อการกระจายอำนาจ (Decentralization) ลงสู่ระดับล่าง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างค้ำค้ำสนใจนำเสนอและก้ำหนดค้ำความต้องการที่จำเป็นให้เจ้าหน้าที่ระดับกลางและระดับสูงรับทราบและอนุมัติค้ำยข้อเท็จจริงที่ไ้ค้รับ ฉะนั้นเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะเสี่ยสถานภพ (Status) ของตนเองที่เคยมีอยู่ในการก้ำหนดว่ำเจ้าหน้าที่ระดับค้ำกว่ำควรจะต้องท้ำงานประเภทใดค้ำค้ำโครงการใด และจำเป็นค้ำยต้องใช้เงินเท่าที่ค้ำนเห็นว่ำสมควร ฉะนั้นเจ้าหน้าที่ระดับสูงจึงต้อค้ำเนินการทุกวิธีท้ำงเพื่อถ่วงมิให้ระบบ PPBS นี้ประสบค้ำยความสำเร็จในทุกกรณี

ในค้ำนครเมืองเหล่าท้ำนวุฒิสมาชิก และสภานิติบัญญัติจะเป็นผู้ค้ำเนินการวิ้งเต้นขอตั้งจัดสรรงบประมาณให้แก่อุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มผู้สนับสนุนค้ำน (Client) เท่าที่จะทำไ้ค้ค้ำยขบวนการรัฐสภา ฉะนั้นถ้าหากน่ำระบบ PPBS มาไ้ค้จะเป็นการยากที่ท้ำนเหล่านั้นจะเข้ามาขอแก้ไขเปลี่ยนแปลง

หรือเพิ่มเติมงบประมาณที่ไ้ค้กระเทียมไว้ค้ำมระบบ PPBS ท้ำให้เกิดการเสี่ยผลประโยชน์อย้ำใหญ่หลวงแก่ท้ำนเหล่านั้น ซึ่งเป็นสาเหตุสาคัญที่ท้ำให้ PPBS ไม่ไ้ค้รับการสนับสนุนเท่าที่ควรในรัฐสภา

ธรรมเนียมปฏิบัติการจัดท้ำงบประมาณในปัจจุบัน
 ค้ำยเหตุผลแยกประการใดไม่ปรากฏ ประเทศค้ำล้งพัฒนาทั้งหลายหาไ้ค้ค้ำนำวิธีการจัดท้ำงบประมาณวิธีใดวิธีหนึ่งค้ำงกล่าวข้างค้ำนไปใช้ในประเทศของค้ำน แต่กลับค้ำเนินการจัดท้ำงบประมาณโดยใช้ทฤษฎี Incrementalism เป็นหลัก กล่าวคือค้ำนบริหารหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะเป็นผู้ก้ำหนดเปอร์เซนต์ส่วนที่ จะเพิ่มขึ้นจากงบประมาณปีก่อนให้กับเจ้าหน้าที่งบประมาณเป็นผู้จัดสรรและแบ่งปันให้กับส่วนราชการค้ำมบัญชีที่ไ้ค้รับค้ำมแผนภูมิค้ำเนินการค้ำงนี้



หน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณมีเพียงแต่หน้าเปอร์เซ็นต์ ในส่วนที่ถูกกำหนดให้เพิ่มขึ้น ซึ่งอาจจะเป็น 8%, 12% 15% หรือ 20% ดังรูปมาแบ่งปันและจัดสรรให้กับส่วนราชการตามนโยบายของรัฐว่าจะแจกจ่ายให้กับแผนงานใดบ้าง เช่นถ้าได้รับคำสั่งให้เพิ่มยอดงบประมาณได้ 8% โดยมีนโยบายกำหนดให้เพิ่มในค่าน้ำประปา 5% ค่าน้ำประปา 1% ค่าน้ำประปา 1% ค่าน้ำประปา 0.5% ค่าน้ำประปา 0.5% ส่วนค่าน้ำประปาที่เหลือขอให้จัดสรรโดยยื่นยอดงบประมาณเดิมทั้งหมดเหล่านี้เป็นต้น เจ้าหน้าที่งบประมาณก็จะนำยอดงบประมาณเดิมของปีก่อนมาเพิ่มเปอร์เซ็นต์ให้ตามที่ได้กำหนดไว้ก็จะได้อัตราของปัจจุบันว่าจะเป็นจำนวนเท่าใด เป็นอันเสร็จพิธี

ถ้าจะพูดในแง่ดีของการจัดทำงบประมาณวิธีนี้ก็ถือว่าก่อให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ง่ายแก่การนำไปปฏิบัติ และเป็นการประหยัดอย่างมาก กล่าวคือสามารถจะลดปริมาณเจ้าหน้าที่งบประมาณลงได้ อาจจะเหลือไว้แต่เสมือนเพียงผู้เดียวที่สามารถติดเลขและเทียบบัญชีที่ตรงจากเปอร์เซ็นต์ที่ได้รับเพิ่มว่าเป็นยอดเงินจำนวนเท่าใด

การจัดงบประมาณโดยใช้ทฤษฎี Incrementalism นี้ จะทำให้เกิดเกมส์การแข่งขันและก่อให้เกิดปัญหาขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารในส่วนราชการกับเจ้าหน้าที่งบประมาณ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะพยายามสร้างเหตุผลและความจำเป็นในการใช้เงินขึ้น เพื่อให้ได้รับงบประมาณสูงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ทั้ง ๆ ที่บางครั้งไม่มีความจำเป็นจริง และพยายามปกปิดข้อมูลที่สามารถลดรายจ่ายลง เพื่อจะได้ยื่นงบประมาณเดิมไว้ เมื่อใดเจ้าหน้าที่งบประมาณมีความไม่ละเอียดพอในการตั้งงบประมาณหรือมีการปรับเปลี่ยนเจ้าหน้าที่งบประมาณจากสายฝ่ายหรือกองหนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งงบประมาณที่ฝ่ายบริหารตั้งไว้ นั้น ก็จะได้รับการกำหนดให้เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี เมื่อนั้นงบประมาณจะฝังรากอย่างมั่นคงและถาวร และเจ้าหน้าที่งบประมาณจะใช้เป็นฐานในการเพิ่มเปอร์เซ็นต์ ตั้งงบประมาณปีต่อ ๆ ไป

ซึ่งโดยวิธีที่ถูกแล้วการจัดทำงบประมาณควรจะสร้างมาตรการในการกันไม่ให้เกิดช่องโหว่ ซึ่งเป็นการดีกว่าจะตามมาแก้ช่องโหว่ในภายหลัง ดังยังใช้วิธี **Incrementalism** ต่อไป เจ้าหน้าที่งบประมาณจะเป็นฝ่ายที่รับการรุกของฝ่ายบริหารตลอดกาลเป็นการสมควรหรือไม่ที่เราจะตั้งธรรมเนียมปฏิบัติเดิมในการจัดตั้งงบประมาณโดยใช้ทฤษฎี **Incrementalism** นี้

ZBOP หนทางใหม่ที่นำมาช่วยในการจัดทำงบประมาณ

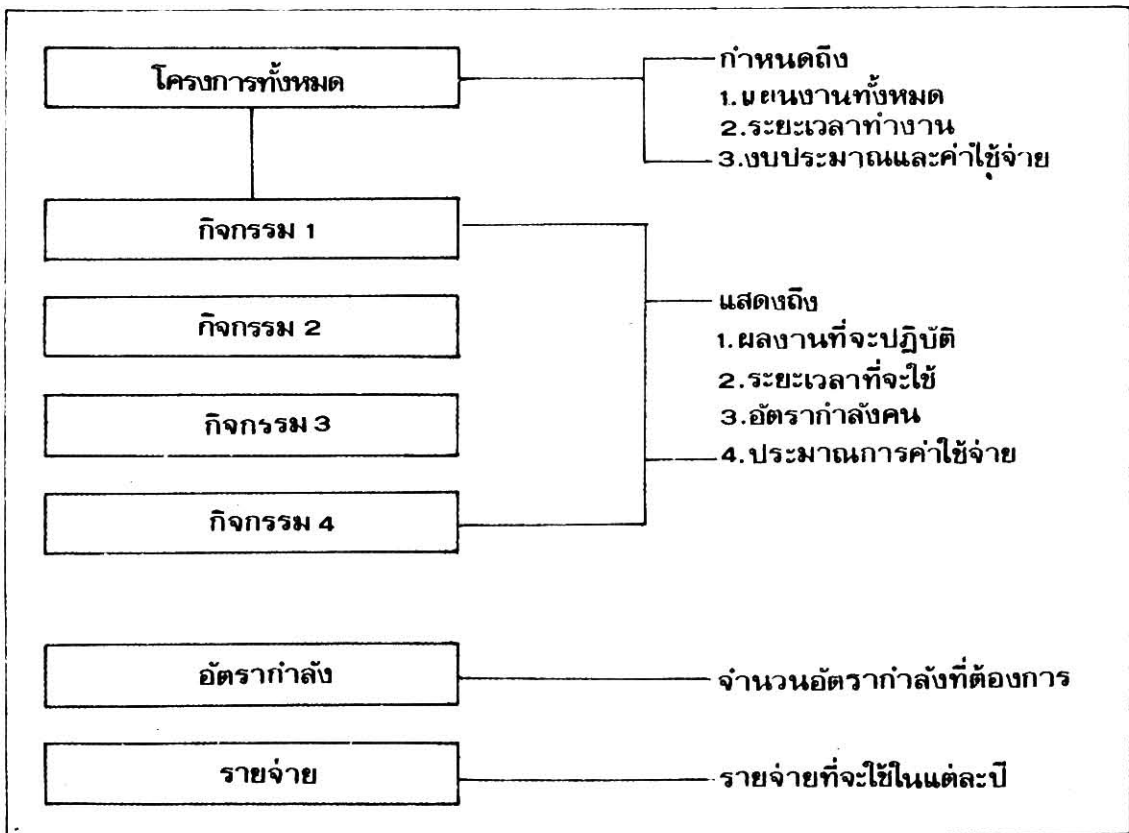
ตามที่กล่าวในข้างต้นถึงปัญหาและอุปสรรคของทฤษฎีต่าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณแล้วนั้น จะเห็นได้ว่าระบบ **Line Item Budgeting** มีผลดีในด้านการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณอย่างละเอียดแต่มีได้ค่าหนึ่งถึงผลงานที่จะได้รับในการใช้จ่ายงบประมาณนั้น ๆ ส่วนระบบ **Program Budgeting** มีผลดีในด้านการจัดระดับความสำคัญของโครงการให้เหมาะสม เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามแผนงานที่กำหนดไว้ โดยค่าหนึ่งถึงผลงานที่จะได้รับมากกว่าการควบคุมในการจ่าย แต่มีได้เน้นในหลักเกณฑ์อย่างไรที่จะกำหนดว่าโครงการใดเหมาะสมกว่าโครงการอื่นอย่างไร ระบบ **PPBS** เป็นระบบที่ดีเลิศในด้านหลักการ (**Idealism**) แต่นำมาใช้ปฏิบัติให้เป็นตามทฤษฎีได้ยากตามที่กล่าวในตอนต้นแล้ว ประการสุดท้ายระบบ **Incrementalism** เป็นการจัดทำงบประมาณที่แย่และสกปรกเอาเผากินที่สุด ก่อให้เกิดปัญหาความบกพร่องขาดความยุติธรรมและความเหมาะสมตามความเป็นจริง เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การนำเงินงบประมาณไปบริหารประเทศอย่างไร้สมรรถภาพ

เนื่องจากทราบข้อดีและข้อเสียของการจัดทำงบประมาณในระบบต่าง ๆ แล้ว วิธีที่เหมาะสมที่สุดในการจัดทำคือการนำข้อดีของทฤษฎีต่าง ๆ รวมประยุคค์เข้าด้วยกัน และนำมาใช้เป็นระบบในการจัดทำงบประมาณใหม่ การจัดระดับความสำคัญของโครงการเรียงตามความเหมาะสมเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามแผนงานที่วางไว้ ตามวิธีของ **Program Budgeting** มาใช้

เพื่อให้งานและโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามแผนทิวาง และง่ายต่อการควบคุมและติดตามประเมินผล นาระบบ **Line Item Budgeting** มาควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยกำหนดรายละเอียดการใช้จ่ายเงินแต่ละรายการในบางหมวดที่จำเป็น เช่น หมวดครุภัณฑ์ หรือหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เพื่อให้ส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณนั้น ๆ ใช้เงินตามรายละเอียดที่กำหนดไว้ ส่วนระบบ **Incrementalism** นั้น ควรคงไว้โดยสิ้นเชิงในการเตรียมงบประมาณ ประการสุดท้ายคือระบบ **PPBS** เป็นระบบที่ดีถ้วนและละเอียดที่สุด แต่ทว่าเป็นการยุ่งยากและสลับซับซ้อน และในปัจจุบันความพร้อมเพรียงในการนำระบบนี้มาปฏิบัติทุกชั้นตอนยังไม่ได้ผลเท่าที่ควรนัก ฉะนั้นจะเห็นว่าเป็นการปฏิบัติที่ดีกว่า ถ้าจะนำหลักการบางอย่างในระบบ **PPBS** เช่น **ZBOP** มาใช้ในการจัดทำงบประมาณ

ZBOP (Zero-Base Operational Planning and Budgeting) คือการจัดทำงบประมาณโดยมิได้คำนึงถึงประมาณค่าใช้จ่ายเดิมของปีก่อน ๆ แต่จะเริ่มลงมือ

พิจารณาและวิเคราะห์ข้อมูลจากระดับที่ต่ำสุดผ่านลำดับชั้นตอนจนถึงระดับสูงสุด โดยใช้ฐานที่ 0 เป็นหลักในการกำหนดค่าใช้จ่าย กล่าวคือกำหนดให้ทุกระดับในทุกหน่วยงานจัดทำและเสนอรายงานถึงเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่าว่าจะเกิดประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไรต่อกิจกรรมในหน่วยงานนั้น ๆ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นหรือถูกตัดทอนงบประมาณลง **ZBOP** เป็นวิธีที่จะวิเคราะห์ได้ว่ากิจกรรมหรือโครงการใดเหมาะสมและมีประโยชน์กว่ากิจกรรมอื่นอย่างไร ค่าใช้จ่ายที่ลงทุนจะคุ้มกับผลงานที่ได้รับหรือไม่ โครงการหรือแผนงานใดควรได้รับการลงทุนเพิ่มหรือลดการลงทุน และมีเหตุผลสนับสนุนหรือคัดค้านอย่างไร **ZBOP** นี้จะก่อให้เกิดการกระจายค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในทุกหน่วยงานและเป็นหนทางหนึ่งที่สามารถลดความเผด็จการของผู้บริหารระดับสูงลง การจัดทำงบประมาณโดยเริ่มพิจารณาจากฐานที่ 0 นี้ ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติทุกปีหรือทุกครั้งที่ตั้งงบประมาณ แต่อาจจะเป็นระยะ 4-5 ปี ต่อครั้งหรือเมื่อใดที่เห็นว่าจำเป็น



ขั้นตอนดำเนินการของ ZBOP

หัวหน้าหน่วยงานในระดับล่างสุดเป็นผู้จัดการและนำเสนอตัวเลขข้อมูล (Numerical Information) ของ 1. จำนวนผลงานเคมีของหน่วยงาน (same performance amount) 2. จำนวนผลต่างระหว่างผลงานเคมีกับยอกค่าใช้จ่ายเคมี (same-dollar amount) ของหน่วยงาน 3. จำนวนผลต่างระหว่างข้อเสนอแนะใหม่ (recommended amount) กับผลเงินเคมีที่มีอยู่ อีกนัยหนึ่งหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานในระดับล่างสุดจะต้องแสดงถึงความเหมาะสมของสิ่งที่พึงประสงค์ในการรักษางานเคมีไว้ รวมทั้งแสดงถึงยอกค่าใช้จ่ายที่ลดลง ถ้าหน่วยงานจะปฏิบัติงานเคมีต่อไปและยอกค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นหากหน่วยงานขยายงานเพิ่มตามข้อเสนอแนะใหม่ นอกจากตัวเลขข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้วหัวหน้าหน่วยราชการในระดับล่างยังต้องรวบรวมข้อมูล (Supplementary Information) ของ

1. การอธิบายถึงผลแตกต่างระหว่างจำนวนผลงานเคมีกับยอกค่าใช้จ่ายเคมีในรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ใช้ การเปลี่ยนแปลงของการบริการประชาชนที่เพิ่มขึ้นและการเปลี่ยนแปลงของผลงานที่จะเกิดขึ้นเทียบกับจำนวนเงินของค่าใช้จ่าย
2. แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นของ Inputs และ Outputs ของหน่วยงาน
3. แสดงถึงปริมาณและคุณภาพของผลงานที่จะเกิดตามข้อเสนอแนะใหม่ (Recommended amount)
4. แสดงถึงการลดลงของปริมาณและคุณภาพของผลงานที่จะเกิดขึ้น ถ้าหน่วยงานนั้นได้รับงบประมาณตามยอกเคมี
5. แสดงถึงการเพิ่มขึ้นของปริมาณและคุณภาพของผลงานที่จะเกิดขึ้น ถ้าหน่วยงานนั้นได้รับงบประมาณตามข้อเสนอแนะใหม่

อีกนัยหนึ่งอาจจะกล่าวได้ว่า การรวบรวมข้อมูล (Supplementary Information) นี้ หัวหน้าหน่วยงานระดับล่างสุดต้องแสดงและอธิบายให้เห็นชัดว่าทำไมต้อง

การงบประมาณเพิ่มในการรักษางานเคมี การปรับปรุงกิจกรรมโดยหน่วยงานมีประการใดบ้าง จะทำให้เกิดผลอย่างไร ถ้าหน่วยงานได้รับงบประมาณรายจ่ายเท่าเดิมจะเกิดผลเสียอย่างไรและจะเกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นประการใดถ้าหน่วยงานนั้นได้รับของงบประมาณตามข้อเสนอแนะใหม่

เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนทั้ง Numerical Information และ Supplemental Information หัวหน้าหน่วยงานระดับล่างสุดจะทำผลสรุปเรียกว่า Decision Package รวบรวมข้อมูลทั้งหมดนำเสนอต่อหัวหน้างานระดับสูงกว่าขึ้นไปเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นว่าเป็นการสมควรหรือไม่สมควรอย่างไรในกิจกรรมและควรแบ่งค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมมากน้อยเพียงใดและเรียงลำดับความสำคัญของแต่ละกิจกรรมพร้อมด้วยเหตุผลและข้อเสนอแนะตามหลักและวิธีการเคมิตามที่ได้กล่าวแล้วในข้างต้น Decision Package นี้จะถูกส่งตามลำดับขั้นขึ้นไปจนถึงผู้บริหารระดับสูงสุด เพื่อสั่งการในขั้นตอนสุดท้าย

ผู้บริหารระดับสูงจะเป็นผู้ประเมินผลและเปรียบเทียบความสัมพันธ์ของความต้องการในแต่ละหน่วยงาน และจัดเรียงลำดับความสำคัญของแต่ละ Decision Package ว่าควรจะสนับสนุนและตัดทอนลงไปได้มากน้อยเพียงใด เพื่อให้โครงการนั้น ๆ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ในแผนงานที่ได้วางไว้

ประโยชน์ของ ZBOP

1. การจัดทำงบประมาณโดยใช้ ZBOP เป็นการดำเนินการจากสายงานระดับต่ำผ่านตามลำดับจนถึงระดับสูง ทำให้ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ไปได้ถูกถ่วงถ่วงผ่านตามลำดับขั้น และทราบเวลาที่ใดและจำนวนเท่าใดจะตัดทอนงบประมาณรายจ่ายลงได้ในทำนองกลับกันกิจกรรมใดสมควรที่จะขยายเพิ่มและจะต้องเพิ่มงบประมาณรายจ่ายอย่างไรเป็นจำนวนมากน้อยเท่าใด
2. เอกสารข้อมูลและการปฏิบัติตามขั้นตอนของ ZBOP ก่อให้เกิดความสะดวกในการอ้างอิงของกิจกรรม โครงการและแผนงานทำให้สามารถควบคุมติดตามผลกิจกรรม

ต่าง ๆ ให้ลดลงไปช่วยคิดลดคั้งงบประมาณ และถ้าหากมีความจำเป็นต้องลดออกจ่ายรวมลงก็ไม่จำเป็นที่ขอย้อนกลับไปพิจารณาเพื่อตัดยอกงบประมาณใหม่อีกครั้ง เพียงแต่พิจารณาถึง **Decision Package** ในแต่ละหน่วยงานว่าจะเพิ่มหรือลดลงใ้หน่วยงานละเท่าใด

3. การเริ่มทำงบประมาณจากฐานที่ 0 นี้ ช่วยให้ออนรากตอนโค่นส่วนเกินอันไม่จำเป็นที่แฝงอยู่ในงบประมาณให้หมดสิ้นไป แต่ต้องอาศัยความร่วมมือของหัวหน้าหน่วยงานในทุกระดับขององค์การนั้น โดยดำเนินการด้วยความซื่อสัตย์และยุติธรรม กล่าวคือในการปรับปรุงและแก้ไขการใช้จ่ายงบประมาณนี้เป็นไปไม่ได้ที่ทุกฝ่ายจะได้รับประโยชน์ย่อมต้องมีฝ่ายที่เสียประโยชน์รวมอยู่ด้วย ทั้งนี้จึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจที่เป็นธรรมของผู้บริหารในการจัดเปลี่ยนและหมุนเวียนงบประมาณให้ถูกต้องและเหมาะสม

4. ก่อให้เกิดการเปรียบเทียบและแข่งขันขึ้นในแต่ละหน่วยงาน กล่าวคือในแต่ละหน่วยงานต้องส่ง **Decision Package** ขึ้นไปให้ผู้บริหารทราบด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน เพื่อประกอบในการจัดทำงบประมาณทำให้ผู้บริหารสามารถเปรียบเทียบทั้งผลงานและค่าใช้จ่ายในหน่วยงานที่ตนรับผิดชอบอยู่ ซึ่งเป็นการบังคับทางอ้อมที่ทำให้ทุกหน่วยงานต้องกระตือรือร้นและก้าวไปข้างหน้าอย่างไม่หยุดยั้ง

5. เป็นการกระจายอำนาจ (**Decentralization**) ลงสู่เจ้าหน้าที่ระดับล่าง มอบหน้าที่และความรับผิดชอบในการทำงานเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดแรงจูงใจ (**Motivation**) ในการทำงานแก่เจ้าหน้าที่เพราะเขาสามารถกำหนดความต้องการของเขาเองได้ ตามผลงานที่เขาต้องกระทำให้บรรลุความสำเร็จ

ฉะนั้น การจัดทำงบประมาณโดยใช้ระบบ **Line Item Budgeting** เป็นเครื่องควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการให้เป็นตามรายการที่กำหนดและใช้ระบบ **Program Budgeting** ในการจัดวางโครงการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ตามแผน

งานที่วางไว้ โดยมี **ZBOP** เป็นเครื่องมือในการจัดหาข้อมูลและดำเนินการนั้น น่าจะเป็นวิธีที่สมเหตุสมผล (**Rationality**) พอที่จะนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณได้ในสภาพสถานการณ์ปัจจุบัน

หมายเหตุ

ขั้นตอนดำเนินการของ **PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)** ประกอบด้วย

(1) **Operation Research** ทำการศึกษาการจัดทำงบประมาณในปีก่อน ๆ โดยใช้กรรมวิธี **Scientific Method** เป็นแนวทางในการรวบรวมเก็บข้อมูล

(2) **PERT (Evaluation Review and Technique)** หมายถึง

1. **Programming** ทำการศึกษาและตั้งสมมุติฐาน (**Hypothesis**) ในแต่ละโครงการว่ามีวิธีดำเนินการอย่างไร งานตรงที่จะบรรลุวัตถุประสงค์มีหรือไม่ และจัดลำดับความสำคัญ (**Piorities**) ของแต่ละโครงการให้เหมาะสมตามสถานการณ์

2. **Evaluation** ทำการประเมินผลโครงการต่าง ๆ ตามขั้นตอน **Inputs then Outputs then Purposes then Goals** โดยคำนึงเน้นถึงค่านประหยักระยะเวลา ค่าเงินการและประสิทธิภาพ

3. **Review Technique** ทำผลสรุปโครงการทั้งหมดว่าโครงการใดเป็นไปได้ อาจจะเป็นไปไม่ได้หรือไม่สามารถเป็นไปได้ได้อย่างไร โดยให้ระลึกถึงความเหมาะสมและสถานะสิ่งแวดล้อมในสถานการณ์นั้น ๆ

(3) **Economic Analysis** ใช้หลักเศรษฐศาสตร์ทำการวิเคราะห์โครงการว่าเป็นการคุ้มค่าหรือไม่สำหรับทุนที่ได้ลงไปเพื่อให้โครงการนั้น ๆ บรรลุถึงวัตถุประสงค์ โดยเน้นหนักในค่าน **Cost-Benifit, Cost-Effectiveness and Monetary Term**

(4) **System Theory** ศึกษาถึงโครงสร้างหน้าที่ในแต่ละโครงการมีความสำคัญต่อกันอย่างไรหรือไม่ มีปัญหาและความขัดแย้งเกิดขึ้นคือโครงการแต่ละโครงการอย่างไร ชักปัญหาและเชื่อมโยงต่อกันของแต่ละโครงการให้สมานกลมเกลียวแน่นแฟ้นขึ้น

(4) **Cybernetics** เป็นภาษากรีก แปลว่า “คนถือหางเสือ” หมายถึงการควบคุมและการประสานงานโครงการให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์โดยยึดถือหลักความอาจจะเป็นไปได้ ‘**Probabilism**’ ในการวิเคราะห์งบประมาณ

(5) **Computer** ใช้ระบบเครื่องจักรกลในการเก็บข้อมูลเท่าที่จะสามารถจัดหาได้ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์งบประมาณ

(6) **Multi Years Planning** วางแผนการจัดทำงบประมาณระยะยาว กล่าวคือแทนที่จะทำงบประมาณแผนปีต่อปี เหมือนอย่างเดิม ให้หันไปใช้การคำนวณจัดสรรงบประมาณระยะยาวไม่ต่ำกว่า 5 ปีขึ้นไป เพื่อจะทำให้ทราบถึงค่าใช้จ่าย **Costs** ทั้งหมดที่จะใช้ในอนาคต 5 ปีข้างหน้า สามารถขจัดค่าใช้จ่ายบานปลายที่จะเกิดขึ้นและทราบถึงความคุ้มค่าของโครงการต่อทุนที่ลงไป

(7) **Zero Base Budgeting** การจัดทำงบประมาณโดยเริ่มจากฐานที่ 0 หมายถึงการคำนวณหาค่าใช้จ่ายในแต่ละโครงการโดยเริ่มคิดค่าใช้จ่ายในแต่ละกิจกรรมของแต่ละโครงการใหม่ทั้งหมด โดยไม่คำนึงถึงงบประมาณที่เคยได้รับเก่าเลย ซึ่งจะทำได้ค่าใช้จ่ายที่จำเป็น (**Costs**) จริง โดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นแฝงอยู่

หลัก 7 ประการดังกล่าวข้างต้นเป็นข้อกำหนดกว้าง ๆ ในการจัดทำงบประมาณของระบบ **PPBS** แต่การรวบรวมข้อมูลที่ได้รับเพื่อให้สะดวกและง่ายต่อการทำความเข้าใจเป็นหัวใจสำคัญอย่างหนึ่งในการจัดทำงบประมาณของ **PPBS** อีกประการหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย

(1) **Program Mamoranda (PM_S)** คือกรรมวิธีที่รวบรวมกิจกรรมของแต่ละโครงการซึ่งแสดงถึงข้อดีและข้อเสียในการตัดสินใจว่าการจัดสรรเงินจำนวน **X** บาทให้แก่กิจกรรม **Z** แทนที่จะเป็นกิจกรรม **B** นั้น มีเหตุผลสนับสนุนและคัดค้านอย่างไร แบ่งออกเป็น

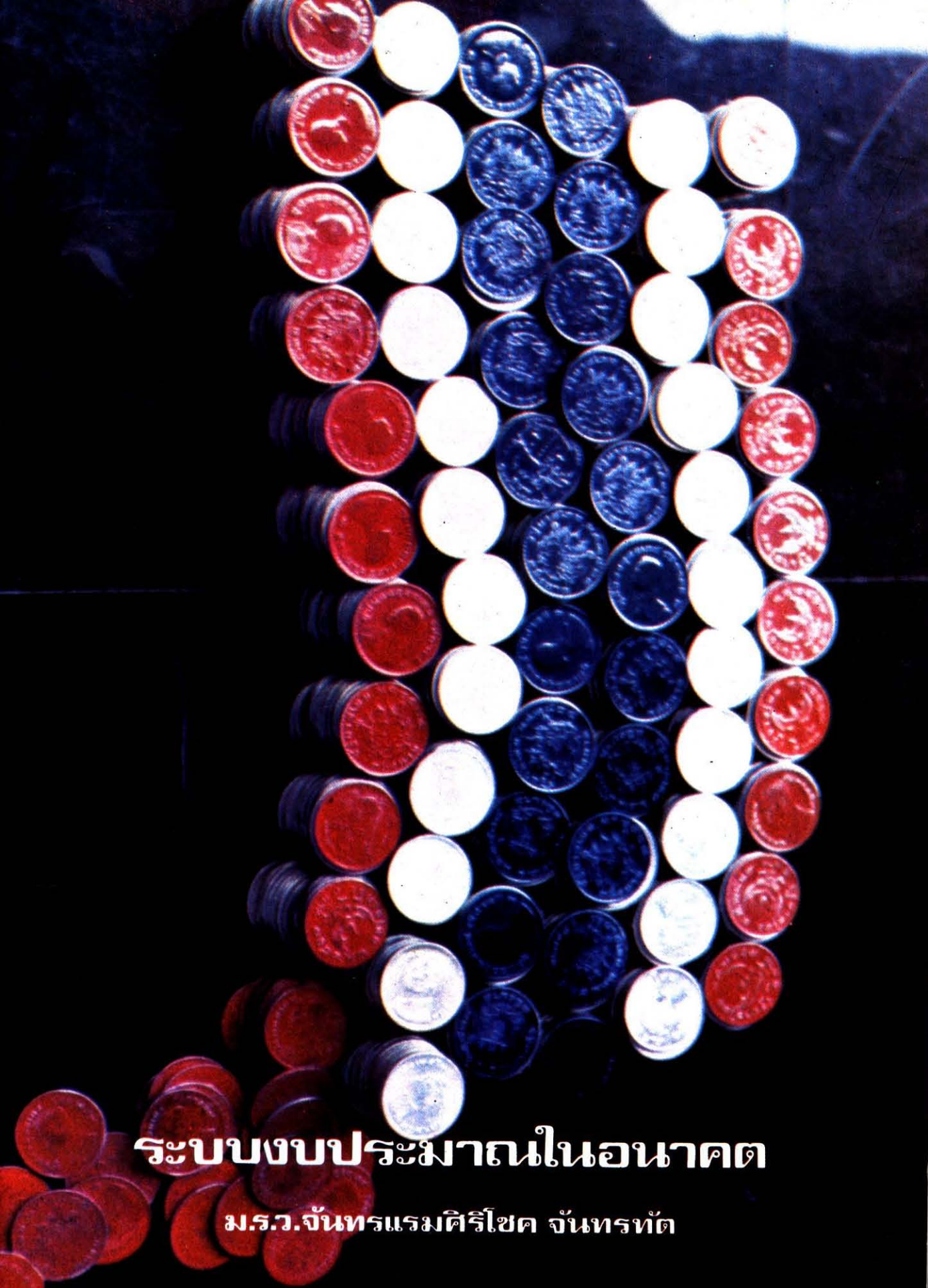
ก. **Program categories** แสดงถึงโครงสร้างของกิจกรรมแต่ละโครงการและแนวทางในการแก้ปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ข. **Program subcategories** แสดงถึงรายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ของแต่ละ **Program Categories**

ค. **Program element** แสดงถึงจำนวนโครงการและแจกแจงผลงานที่จะเกิดขึ้นเมื่อโครงการนั้นบรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่ตั้งเป้าหมายไว้

(2) **Program and Financial Plan (PFP)** คือเอกสารข้อมูลที่รวบรวมตารางสรุปของแต่ละโครงการในรูปของผลงานที่จะเกิดขึ้นและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นต้องใช้โดยสรุป **PM_S** และ **PFP** นี้จะแสดงถึงรายละเอียดทั้งหมดของแต่ละโครงการ

(3) **Special Studies (SS)** คือการรวบรวมเอกสารข้อมูลที่แสดงถึงการวิเคราะห์ผลสรุปของโครงการ **PFP** และ **PM_S** ในรูปของ **Cost** และ **Benefit** ที่จะเกิดขึ้น การจัดอันดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการเปรียบเทียบถึงหนทางที่อาจเป็นไปได้ของโครงการที่จะเกิดขึ้นอย่างไร รวมทั้งความสัมพันธ์ของแนวโน้มค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มขึ้นกับผลกระทบ (**effectiveness**) ต่าง ๆ ที่จะตามมา กล่าวโดยสรุป **SS** นี้จะทำให้ทราบถึง **QUANTITATIVE EVALUATION** ทั้งหมดของโครงการ



ระบบงบประมาณในอนาคต

ม.ร.ว.จันทรมติธิโรชิต จันทรทัต

ระบบงบประมาณในอนาคต

มร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต

ระบบงานหรือวิธีการใด ๆ เมื่อมีอายุยืนนานถึง 20 ปีก็ควรที่จะได้มีการพิจารณาทบทวนดูว่าระบบงานหรือวิธีการนั้น ๆ เป็นเครื่องมือในการบริหารงานที่ถูกต้อง และเป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิมหรือที่ถูกต้องหรือไม่ หรือควรที่จะ กำหนดวัตถุประสงค์ขึ้นใหม่ แล้วจัดวาง ระบบงานและวิธีการขึ้นใหม่เพื่อสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่กำหนดขึ้น คำนึงถึงระบบและวิธีการงบประมาณของเราจึงควรจะได้รับการพิจารณาทบทวนความหมายที่กล่าวมานี้

ในหลักการที่ยึดถือกันอยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นหลักการเดิมที่ได้ยึดถือเมื่อจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นเมื่อ 20 ปีที่แล้วมา วัตถุประสงค์หลักของระบบงบประมาณได้แก่การเป็นเครื่องมือเพื่อ

1. ประสานกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล
2. จัดสรรสรรพกำลังให้แก่แต่ละกิจกรรมอย่างพอเพียง

- ถึงการปฏิบัติงานในลักษณะที่มีประสิทธิภาพสูงที่สุด และในขณะเดียวกัน สอดคล้องกับทรัพยากรที่รัฐบาลกำหนดจะระดมมาใช้จ่ายในปีหนึ่ง ๆ
3. ควบคุมให้กิจกรรมต่าง ๆ บรรลุผลตามเป้าหมายและภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งตามกำลังทรัพยากรที่ใช้จ่ายให้
4. ช่วยผลักดันให้ระบบเศรษฐกิจของชาติก้าวหน้าไป

มร.ว. จันทรแรมศิริโชค จันทรทัต

ตำแหน่งอดีต

ตำแหน่งปัจจุบัน

B.A. (Hons.) จากมหาวิทยาลัย Cambridge,

Postgraduate Certificate in Economic Development จามมหาวิทยาลัย Vanderbilt

ผู้เชี่ยวชาญประจำสำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติในสาขากการปรับปรุงงาน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7 (ที่ปรึกษา) สำนักงบประมาณ .

ในทิศทางและอัตราความเร็วตามที่รัฐบาลได้วางนโยบายไว้

เนื่องจากระบบงบประมาณเป็นเครื่องมือเพื่อช่วยในการวินิจฉัยสั่งการตั้งแต่ระดับสุขุมค ซึ่งได้แก่ระดับคณะรัฐมนตรีจนถึงระดับหน่วยงานย่อยที่มีกิจกรรมซึ่งจะต้องปฏิบัติเพื่อให้สัมฤทธิ์วัตถุประสงค์หลัก 4 ประการที่กล่าวมาข้างต้น สิ่งที่จะขาดเสียมิได้คือ แผนปฏิบัติงานที่จะยึดถือเอาพอที่จะประมาณผลงานของแต่ละกิจกรรมระยะเวลาทำงาน และทรัพยากรที่จำเป็น ดังนั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ดีที่สุดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อได้มีการวางแผนปฏิบัติงานในระดับกิจกรรมที่ละเอียดละออรวมทั้งก่อนเมื่อแผนปฏิบัติงานเหล่านั้นได้ถูกนำมาผสมผสานกันในแนวทางที่จะก่อให้เกิดผลงานไปในทิศทางเดียว กันกับนโยบายหลักของรัฐบาลร้อยแล้ว มิฉะนั้นแล้วการจัดทำงบประมาณก็จะขึ้นอยู่กับค่าของงบประมาณของแต่ละหน่วยราชการต่าง ๆ ตั้งแต่ระดับกิจกรรมขึ้นมา ซึ่งต่างก็คิดงานทำตามที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานนั้นเห็นหรือได้เคยทำอยู่ ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์ค่าของงบประมาณจึงมุ่งไปในทางพิจารณารายละเอียดของสำนักงบประมาณเป็นหลัก และเป็นเรื่องยากที่จะนางานหรือโครงการที่ขอมา (และเพิ่งจะเปิดขึ้นเมื่อได้รับปฏิทินงบประมาณจากสำนักงบประมาณ) มาวิเคราะห์ในแง่วัตถุประสงค์ 4 ประการดังกล่าวมาข้างต้น

หัวใจของการปรับปรุงระบบงบประมาณในอนาคต ขึ้นอยู่กับการวางแผนและการนำแผนทุก ๆ แผน มาผสมผสานให้ส่งผลซึ่งกันและกันไปตามทิศทางที่สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล หน้าที่ในการนี้ย่อมอยู่โดยความรับผิดชอบของหน่วยราชการตั้งแต่ระดับกิจกรรม ระดับกอง ระดับกรม และระดับกระทรวง และให้ระดับคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปัจจุบัน สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา และสำนักงานก.พ. กำลังพยายามจะวางมาตรการเพื่อเพิ่มพูนสมรรถนะในการวางแผนทุกระดับเพื่อที่จะให้เกิดแผนปฏิบัติงานประจำปีรอบคอบอยู่ตลอดเวลา และเป็นแผนที่ได้รับการแก้ไขอยู่ทุกขณะตามสภาพ **สำนักงบประมาณ 20 ปี**

ความเป็นจริง

ในปัจจุบันความยากลำบากในการพิจารณาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้สอดคล้องกับนโยบายหลักของรัฐบาล และให้อยู่ภายในกรอบทรัพยากรที่รัฐบาลกำหนดจะใช้จ่ายในปีหนึ่ง ๆ นั้น สืบเนื่องมาจากการขาดการวางแผนในลักษณะที่กล่าวถึงมาแต่ข้างต้น หน่วยราชการต่าง ๆ มักจะลงมือเขียนค่าของงบประมาณเมื่อได้รับทราบปฏิทินงบประมาณ แทนที่จะมีแผนปฏิบัติงานที่ได้รับการวิเคราะห์อย่างรอบคอบรอบคอบอยู่ และประกอบกับไม่มีโอกาสที่จะทราบถึงขอบเขตงบประมาณที่ตนจะได้รับก่อนที่จะลงมือเขียนค่าของงบประมาณ หน่วยราชการต่าง ๆ จึงพยายามเขียนค่าของงบประมาณให้มากเข้าไว้ (บางหน่วยเคยของงบประมาณมาเป็น ๑๐ เท่าตัวของงบประมาณที่ตนได้รับอยู่ในปัจจุบัน) และในขณะที่เดียวกันก็ได้กำหนดความสำคัญก่อนหลังของโครงการหรืองานต่าง ๆ มาให้สำนักงบประมาณยึดถือเป็นแนวทางวิเคราะห์งบประมาณ การคัดทอนค่าของงบประมาณเพื่อให้อยู่ในกรอบทรัพยากรที่รัฐบาลกำหนด ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยรายละเอียดของค่าของงบประมาณเป็นแนวทาง ด้วยเหตุนี้เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณจึงต้องหาทางติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในระดับกรมหรือกอง เพื่อขอรายละเอียดเพิ่มเติมอยู่เสมอ จนกระทั่งวิธีการทางงบประมาณในปัจจุบันไม่เอื้ออำนวยให้กระทรวงมีโอกาสเข้ามามีบทบาทในระบบงบประมาณเท่าที่ควร

แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น เป็นเพราะไม่มีการวางแผนตามลักษณะที่กล่าวมาข้างต้นนั่นเอง หากกระทรวงและกรมประสงค์ที่จะมีโอกาสวินิจฉัยสั่งการมากขึ้น ซึ่งก็ควรจะเป็นเรื่องที่ดีควรอย่างยิ่ง กระทรวงและกรมก็จำเป็นต้องเสริมสร้างสมรรถนะในการวางแผนเสียก่อน และควรจะต้องเป็นเรื่องสำคัญที่สุดเหนือเรื่องอื่นใด เพราะผลการปฏิบัติงานจะออกมาในรูปแบบที่เหมาะสมที่สุดกับนโยบายของรัฐบาลจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อกระทรวงแต่ละกระทรวงสามารถวินิจฉัยสั่งการให้กิจกรรมต่าง ๆ ผสมผสานกัน และส่งผลซึ่งกันและกันไปในทิศทางและอัตราความเร็วที่กระทรวงพึงประสงค์

ในทำนองเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ซึ่งมีหน้าที่เสนอแนะนโยบายและเป้าหมายหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ควรที่จะหาทางย่อแผ่นพัฒนา ออกมาเป็นเป้าหมายหลักของค้ำต่าง ๆ และเป้าหมายหลักของโครงการต่าง ๆ ในแต่ละค้ำ รวมทั้งกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานของแต่ละโครงการ ตลอดจนความสำคัญก่อนหลังของแต่ละโครงการอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา ควรจะวางแผนปฏิบัติงานประจำปีนั่นเอง หากกำลังทรัพยากรไม่พอเพียงกับความต้องการของโครงการต่าง ๆ การคัดถอนโครงการหรือลดปริมาณงานของแต่ละโครงการ ก็จะได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาพึงประสงค์ เพื่อมิให้เป้าหมายหลักของแผนพัฒนาต้องเปลี่ยนแปลงไปมากนัก

หากมีแผนงานและแผนปฏิบัติงานที่ได้รับการจัดเตรียมอย่างถูกต้องแล้ว ระบบงบประมาณก็จะสามารถทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการบริหารงานได้เป็นอย่างดีที่สุด ไม่ว่าจะเป็นระดับคณะรัฐมนตรี ระดับกระทรวง ระดับกรม หรือระดับกองและระดับโครงการและงาน แต่ทว่าการที่จะวางแผนได้อย่างที่ต้องการนั้น ก็จำเป็นต้องมีระบบบัญชีที่สามารถแยกรายจ่ายออกไปได้ตามงานและตามโครงการในลักษณะที่แน่นอนพอที่จะอาศัยเป็นพื้นฐานในการกำหนดทรัพยากรที่ต้องการ ขึ้นงานที่จำต้องเริ่มได้แก่การวางระบบบัญชีให้สามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายแยกออกเป็นงานและโครงการแต่ละราย ซึ่งอันที่จริงแล้วระบบบัญชีเครื่องจักรของกรมบัญชีกลางได้รวมคุณลักษณะนี้ไว้อยู่แล้ว หากหน่วยราชการต่าง ๆ จะใช้รหัสงานหรือโครงการในการทำฎีกาเบิกเงินงบประมาณให้ถูกต้องกับรายจ่ายที่จะเบิกจ่ายอย่างสม่ำเสมอแล้ว รายงานทางบัญชีก็สามารถจะจำแนกรายจ่ายออกตามงานหรือโครงการได้อย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการวางแผนและการปรับปรุงแผนต่อไปของหน่วยราชการเอง

ในขณะเดียวกัน หน่วยราชการต่าง ๆ จำต้องยึดถือ การสัมฤทธิ์ผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในงานหรือ

โครงการเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของตน ปัญหาเท่าที่ประสบมา คือ โครงการใหญ่ ๆ ทุกโครงการไม่สามารถจะสำเร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดขึ้นเมื่อเริ่มวางแผน ปัญหาในการบริหารงานราชการย่อมมีอยู่เสมอ และก่อผลให้การงานล่าช้า ทั้งนี้เพราะจุดยืนของระบบราชการไม่ได้อยู่ที่การบริหารงานให้สัมฤทธิ์ผลตามความมุ่งหมายภายในระยะเวลาที่เร็วที่สุด แต่อยู่ที่การป้องกันการทุจริตเป็นหลัก ถึงแม้จะให้เห็นจากระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของราชการที่มีขั้นตอนมากมายและมีการควบคุมผ่านขึ้นมาแต่ละระดับอย่างสุขุมและรอบคอบ ย่อมเป็นการยากที่จะแกจุดยืนนี้ ซึ่งหมายความว่า เป็นเรื่องยากขนาดเซ็นครกขึ้นภูเขาในการเปลี่ยนแปลงระเบียบใดในลักษณะเพิ่มความคล่องตัวให้แก่ผู้บริหารงานในงานหรือโครงการ แต่หน่วยราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา และสำนักงานประมาณควร จะร่วมมือแก้ไขทัศนคติเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของระบบราชการ เพื่อให้บริหารงานในระดับงานหรือโครงการมีความคล่องตัวทัดเทียมกับผู้จัดการโรงงานหรือสาขาของบริษัท ห้างร้านต่าง ๆ

ในขณะที่ระบบราชการยังมีได้เอื้ออำนวยให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็วตามที่มุ่งหวัง การวางแผนที่ดีควร จะยอมรับความจริงในข้อนี้ และกำหนดระยะเวลาปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และเมื่อมีการกำหนดผลงานและช่วงเวลาได้อย่างสมเหตุสมผลแล้ว หน่วยราชการทุกหน่วยก็จำต้องยึดการทำงานตามแผนนี้อย่างเคร่งครัด หากมีการเปลี่ยนแปลงก็ควร จะเปลี่ยนแปลงให้น้อยที่สุดเพื่อมิให้นโยบายหลักของรัฐถูกละเลยไป ด้วยเหตุนี้การโอนเงินระหว่างหมวดและระหว่างงานหรือโครงการควรจะมีน้อยที่สุด มิใช่พองบประมาณประกาศใช้ก็เริ่มขอทำการโอนงบประมาณทันทีอย่างกรณีที่เคยเกิดมาแล้ว การโอนงบประมาณแต่ละครั้งหมายความว่า การวางแผนไม่รอบคอบพอประการหนึ่ง และการจัดทำงบประมาณไม่ดีพอ ประการที่สอง การเปลี่ยนเป้าหมายของนโยบาย ประการที่สาม การสร้างความสำเร็จในการดำเนินงาน ประการที่สี่ หากหน่วยราชการต่าง ๆ พยายามระลึกถึง

ความหมาย 4 ประการนี้ และข้อเสียหลายในการสัมฤทธิ์ผล
งานที่ล่าช้าลงและที่ผิดไปจากแนวทางเดิมอย่างถ่องแท้
แล้ว และหันมาร่วมมือกันช่วยแก้ไขพื้นฐานของความ
บกพร่องของระบบงานอย่างจริงจัง การโอนงบประมาณ
ย่อมจะน้อยลงจนถึงระดับที่ต่ำที่สุด และการสัมฤทธิ์ผล
ตามนโยบายของรัฐบาลก็จะเป็นไปตามแนวทางที่ถูกค้อง

การที่จะควบคุมให้งานดำเนินไปตามแผนนั้น ย่อม
จะต้องอาศัยระบบการติดตามผลงานและการประเมิน
ผลงานเป็นหลัก ในการนี้สำนักงานงบประมาณและสำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาฯ อาจจะมีบทบาทที่สำคัญในการ
วางรากฐานของระบบการติดตามผลงานและการประเมิน
ผลงาน ปัญหาที่สำคัญของการใช้ระบบนี้ขึ้นอยู่กับ
การที่มีแผนปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับความเป็นจริง
ประการหนึ่ง และความตั้งใจที่บริหารงานให้เป็นไป
ตามแผนในทุกๆ ครั้งอีกประการหนึ่ง เมื่อขาดสิ่งสอง
ประการนี้แล้ว ข้อมูลที่ได้รับจากรายงาน จะใช้ประ-
โยชน์ได้น้อยจนไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการสร้างระบบ
ติดตามผลงาน ส่วนการประเมินผลนั้นอาจจะทำได้
โดยหยิบยกงานที่สำคัญ ๆ มาพิจารณาโดยละเอียดว่า
ได้ผลคุ้มกับค่าใช้จ่ายหรือไม่ การประเมินผลใน
ลักษณะนี้จะยังประโยชน์ให้การวินิจฉัยสั่งการในระดับ
ต่าง ๆ คีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับกรมและระดับ
กระทรวง แต่นั่นย่อมหมายความว่าผู้บริหารระดับสูง
สามารถเล็งลุ่มงานใด ที่ผลของการประเมินปรากฏว่า
ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายทั้งทั้งงานนั้นได้ดำเนินต่อเนื่องกันมา
หลายปีก็ตาม ในขณะที่เดียวกันก็สามารถแก้ไขวิธีการ
ปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น หากการประเมินผล
ชี้ให้เห็นว่า ผลงานสามารถจะเกิดขึ้นได้ด้วยการใช้
ทรัพยากรที่น้อยกว่าเท่าที่เป็นอยู่ อย่างไรก็ตามการติดตาม
ผลงานและการประเมินผลงานเป็นเครื่องมือที่สำคัญ
ในการวางแผนและการปรับปรุงแผนของหน่วยราชการ
ต่าง ๆ ซึ่งก็หมายความว่าในอนาคตน่าจะมีการพยายาม
ที่จะเสริมสร้างให้มีระบบการติดตามผลงานและการ
ประเมินผลงานที่มีประสิทธิภาพจริง ๆ

**เทคนิคในการวิเคราะห์โครงการและงบประมาณได้รับ
สำนักงานประมาณ 20 ปี**

การวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสหรัฐ
อเมริกา (เช่น Management by exception Management
by objective, planning - programming - budgeting system, Zero - based budget-
ing, Sunset legislation) ความมุ่งหมายที่แท้จริง
ของเทคนิคต่าง ๆ ก็คือ การสร้างความสามารถให้แก่
หน่วยราชการทุกระดับในอันที่จะวินิจฉัยสั่งการเลือก
งานที่จะปฏิบัติให้ประสิทธิภาพสูงสุดโดยพิจารณา
ทั้งในแง่ผลสะท้อนไปสู่เป้าหมายหลักและในแง่ค่าใช้จ่าย
เพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานนั้น ๆ เทคนิคต่าง ๆ เหล่านี้ล้วน
แล้วแต่ต้องอาศัยข้อมูลสองลักษณะด้วยกัน ประการแรก
ได้แก่ข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายและข้อมูลเกี่ยวกับผลงาน
อีกประการหนึ่งหากปราศจากข้อมูลทั้งสองประการนี้
แล้ว รากฐานในการวางแผน การวินิจฉัยสั่งการ และ
การกำหนดงบประมาณทางเทคนิคเหล่านี้ย่อมจะไม่มี
และนั่นย่อมหมายความว่า การใช้เทคนิคเหล่านี้อาจจะ
กระทำไม่ได้ หรืออาจจะให้ผลน้อยกว่าการคาดหมาย
จากคุณประโยชน์ของเทคนิคเหล่านี้จนกระทั่งอาจจะมี
การประณามว่าเทคนิคเหล่านี้ใช้ไม่ได้หรือไม่เหมาะ
กับประเทศไทย ซึ่งอันที่จริงแล้วเทคนิคเหล่านี้มีคุณ
ประโยชน์อยู่ในตัวเอง หากสิ่งที่เทคนิคเหล่านี้ต้องการ
ยังขาดอยู่ต่างหาก

อนาคตของระบบงบประมาณที่ดีจะเกิดขึ้นได้ และ

จำเป็นต้องเกิดขึ้น เพราะงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมีขอบ
เขตที่กว้างขวางและสลับซับซ้อนเป็นอย่างมาก ก็คือเมื่อ
หน่วยราชการต่าง ๆ ร่วมมือร่วมใจกันสร้างระบบการ
วางแผน การปรับปรุงแผน การติดตามผลงานและการ
ประเมินผลงาน ในลักษณะที่ได้กล่าวมาแต่ข้างต้นและ
สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ
สำนักงาน ก.พ. และกรมบัญชีกลาง ต่างก็ร่วมมือกัน
สร้างระบบดังกล่าวจนกระทั่งเกิดข้อมูลพื้นฐานตามที
ได้อ้างถึงมาแต่ข้างต้น ตลอดจนสามารถแก้ไขทัศนคติ
หรือเจตคติของระบบราชการได้เน้นหนักไปในทางบวก
มากกว่าทางลบ เพื่อจักได้สร้างความต้องการอย่างจริงจัง
ในอันที่จะบรรลุผลงานตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างรวดเร็ว
และอย่างประหยัดที่สุด ศาสตร์เกี่ยวกับการ

บริหารงานซึ่งมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เรียกว่า “Development Administration” ก็มีจุดยืนอยู่ประการเดียวกัน กล่าวคือ มุ่งไปในทางเสริมสร้างทัศนคติของระบบราชการไปในทางสัมฤทธิ์ผลมากกว่าในทางป้องกันตัว มิให้มีการถูกกล่าวหาว่าได้ทำการทุจริต ทั้งนี้โดยได้เห็นว่าการปรับปรุงเทคนิคทางการบริหารราชการแต่อย่างเดียวยังผลต่อการพัฒนาประเทศได้น้อยเกินไป คราบไคร่รากฐานของระบบราชการยังเน้นหนักไปทางรักษาระเบียบแบบแผนให้แข็งแกร่งเพื่อมิให้มีโอกาสจะกระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงอยู่

โดยสรุปแล้วอนาคตของระบบงบประมาณกินความกว้างไปกว่าเรื่องเกี่ยวกับงบประมาณโดยตรง ทั้งนี้เพราะเหตุว่าระบบงบประมาณนั้นจะกลายเป็นตัวเลขทางบัญชีและจะเน้นหนักไปในทางควบคุมรายจ่าย คราบไคร่ที่ระบบอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการวางแผนในระดับทุกระดับยังอ่อนแออยู่ สำนักงานงบประมาณจะพยายามวางระบบงบประมาณให้ทันสมัยเพียงใด ก็

ย่อมจะไม่ได้ผลตามที่มุ่งหวัง หากหน่วยราชการทุกระดับไม่สามารถวินิจฉัยสั่งการเลือกงานหรือโครงการที่เหมาะสมกับทรัพยากรที่รัฐบาลกำหนดขึ้นในรอบปีหนึ่ง หน่วยราชการจะไม่สามารถวินิจฉัยสั่งการได้ หากไม่มีแผนปฏิบัติงานหรือคอยอยู่ให้พิจารณา แผนปฏิบัติงานจะเกิดขึ้นได้ยากหากขาดความตั้งใจในอันที่จะปฏิบัติตามแผนและมุ่งที่จะบรรลุสู่ผลงานตามที่กำหนด และท้ายที่สุด การวางแผนในทุกระดับต้องอาศัยข้อมูลที่มาจากระบบบัญชีต้นทุนและจากระบบการติดตามผลงาน และการประเมินผลงานที่ดีและแน่นอนพอควรกับข้อเท็จจริง ทุกอย่างเป็นลูกโซ่กัน หากข้อต่อข้อใดข้อหนึ่งอ่อนแอไป โซ่ทั้งเส้นก็จะอ่อนแอตามไปด้วย ดังนั้นโฉมหน้าใหม่ของการงบประมาณของเราจึงยากที่จะกำหนดรูปแบบลงไปได้ เพราะระบบงบประมาณเป็นเพียงเครื่องมือในการบริหารงานในบรรดาเครื่องมืออื่น หากจะมีการพัฒนาเครื่องมือเดียวย่อมจะได้ประโยชน์เพียงเล็กน้อยคราบไคร่เครื่องมือที่เหลือไม่ได้รับการพัฒนาตามไปด้วย





ปัญหาแบบประมาทของรัฐวิสาหกิจ

มานิตย์ ชัยมงคล

ปัญหางบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

มานิตย์ ชัยมงคล

งบประมาณคือแผนการเงิน (Financial Plan) ซึ่งหมายถึงเป็นแผนที่มีการกำหนดทรัพยากรทางการเงิน ให้เปลี่ยนแปลงมาเป็นวัตถุประสงค์ของชาติ เนื่องจากทรัพยากรทางการเงินมีจำนวนจำกัด แต่จะต้องนำมาจัดสรรใช้จ่ายให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ของชาติซึ่งมีจำนวนมากมาย ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าทำอะไรจึงจะใช้ทรัพยากรการเงินที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้นไปสนองวัตถุประสงค์ของชาติให้ได้ประโยชน์มากที่สุด วิธีการหนึ่งที่จะแก้ปัญหานี้ได้คือ ต้องใช้ทรัพยากรทางการเงินนั้นเป็นเครื่องมือในการเลือกที่ฉลาด (Wise Choice) งบประมาณหรือแผนการเงินจึงเป็นเครื่องมือในการเลือกที่ฉลาดของรัฐบาล เพราะรัฐบาลสามารถเลือกใช้จ่ายเงินไปสนับสนุนโครงการใดของหน่วยงานใดได้ โดยคำนึงถึงความต้องการของชาติ ตลอดจนความจำเป็นก่อนหลังตามลำดับได้ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติมากที่สุด การนำทรัพยากรการเงินไปใช้สนับสนุนโครงการใดก็ตามย่อมจะเสียค่าโอกาส (Opportunity Costs) ที่จะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายหรือสนับสนุนโครงการอื่น การที่รัฐบาลสนับสนุนโครงการใดก็ตามจึงจำเป็นที่จะต้องทราบว่า โครงการนั้นให้ผลประโยชน์ตอบแทนในทุกทางมากกว่าโครงการอื่น ๆ การที่จะรู้ว่าโครงการใดให้ผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่ากัน ก็ต้องมีศูนย์รวมของโครงการเพื่อเปรียบเทียบดูว่าโครงการใดให้ผลประโยชน์มากกว่า แล้วเลือกใช้งบประมาณที่มีจำกัดนั้นสนับสนุนโครงการที่มีผลประโยชน์ตอบแทนมากกว่า งบประมาณแผ่นดินจึงจำเป็นต้องมีลักษณะเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดิน เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

นายมานิตย์ ชัยมงคล

ศ.บ. (เกียรตินิยม), น.บ.ธรรมศาสตร์,

M.A. (Econ) U.P., Certificate in Economic Development (ISVE) Italy.

ตำแหน่งปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6 กองวิเคราะห์ 4 สำนักงบประมาณ

แม้ว่าโดยหลักการแล้ว งบประมาณควรเป็นศูนย์รวมเงินแผ่นดินก็ตาม แต่บางโอกาสก็มีความจำเป็นที่จะต้องแยกเงินงบประมาณส่วนหนึ่งไว้ต่างหากเป็นพิเศษ หรือที่เราเรียกว่า **เงินนอกงบประมาณ** ความจำเป็นดังกล่าวนี้อาจจะเนื่องมาจากเหตุผลเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการเบิกจ่ายยิ่งขึ้น หรือเพื่อเหตุผลทางด้านการเมือง หรือจะมีเหตุผลอื่นใดก็ตาม สิ่งหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ เงินนอกงบประมาณนี้ไม่ควรจะมีจำนวนรวมมากเกินไป ปัจจุบันเงินนอกงบประมาณมีอยู่หลายลักษณะด้วยกัน เช่น เงินทุนหมุนเวียน เงินงบประมาณของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินรายได้ของสถาบันการศึกษาต่าง ๆ และเงินงบประมาณรายได้ของ **รัฐวิสาหกิจ**

เนื่องจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเป็นเงินนอกงบประมาณ ดังนั้นวิธีการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจจึงมีการจัดทำไม่เหมือนกับการจัดทำงบประมาณของส่วนราชการ ทั้งนี้ก็โดยมีเหตุผลว่า รัฐวิสาหกิจคือหน่วยงานที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการจัดหาบริการสาธารณะที่มีปริมาณเพียงพอแก่ความต้องการในราคาที่ยุติธรรม รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายเอกเทศโดยเฉพาะ รัฐบาลเป็นผู้จัดสรรเงินงบประมาณให้เป็นทุนดำเนินการเพื่อก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ดังนั้นเพื่อให้เกิดความคล่องตัวที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินให้บรรลุถึงเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนดไว้ จึงให้รัฐวิสาหกิจมีการจัดทำงบประมาณแตกต่างออกไปจากส่วนราชการ **ปัญหาจึงมีว่าวิธีการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ก่อให้เกิดความคล่องตัวตามที่ต้องการหรือไม่**

เพื่อชี้ถึงปัญหากังกล่าวให้ชัดเจน จำเป็นจะต้องกล่าวถึงวิธีการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจไว้โดยสังเขป

งบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ส่วนงบประมาณ 20 ปี

1. งบทำการหรืองบดำเนินการ หมายถึง งบประมาณที่จัดไว้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานประจำทั่วไป เช่น งบประมาณที่จัดไว้ในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าใช้สอย และหมวดค่าตอบแทน งบทำการนี้ใช้เงินจากที่ใด สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีรายได้เป็นของตนเอง ก็ใช้จากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจนั้น **ผู้พิจารณาอนุมัติงบทำการที่ใช้เงินจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองคือ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนรัฐวิสาหกิจใดไม่มีรายได้เป็นของตนเอง หรือมีรายได้แต่ไม่พอจ่ายในงบทำการ ก็เสนอขอตั้งงบประมาณจากรัฐบาล หรือของบประมาณจากสำนักงบประมาณผู้พิจารณาอนุมัติให้ใช้เงินงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในงบทำการ** คือ สำนักงบประมาณในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณจะไม่ตั้งงบประมาณเพื่อให้รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้แต่ไม่พอจ่ายในงบทำการ เพราะจะเป็นการพิจารณาได้ว่า รัฐบาลสนับสนุนกิจการรัฐวิสาหกิจที่ขาดทุน

2. งบลงทุน หมายถึงงบประมาณรายจ่ายที่จัดไว้เพื่อก่อให้เกิดทรัพย์สินประจำทุกชนิด รวมทั้งเพื่อการขยายงานหรือการทดแทนทรัพย์สินเดิม ซึ่งมีลักษณะเป็นสาระสำคัญหรือเป็นการปรับปรุงงานให้ดีขึ้น หรือรายจ่ายอันเห็นได้ชัดว่าจะได้ประโยชน์ตอบแทนมากกว่าหนึ่งปี และคำว่าทรัพย์สินประจำ หมายถึงทรัพย์สินซึ่งคามปกติโดยสภาพของทรัพย์สินนั้นมีอายุการใช้งานเกินกว่า 1 ปี ทั้งนี้ไม่รวมถึงเครื่องอะไหล่ เครื่องใช้ประจำสำนักงาน เครื่องมือขนาดเล็ก ดังนั้นงบลงทุนจึงหมายถึงรายจ่ายที่จัดไว้ในหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือรายจ่ายที่จ่ายตามโครงการขยายงานอันเป็นการลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั่นเอง

ในทางปฏิบัติ รัฐวิสาหกิจจะต้องเสนองบลงทุนไปยังคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจ ผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด

ในการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ คณะกรรมการ

บริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจได้มอบอำนาจให้คณะอนุกรรมการคณะหนึ่งเป็นผู้พิจารณา เรียกว่า **คณะอนุกรรมการพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ** ประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การพิจารณาางบลงทุนได้มีการพิจารณาจากหลายหน่วยงานด้วยกัน แล้วแต่ว่า **แหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในงบลงทุนนั้นนำมาจากแหล่งใด** กล่าวคือ ถ้าแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายในงบลงทุนมาจาก

1. รายได้ของรัฐวิสาหกิจเอง ในกรณีที่รายได้ของรัฐวิสาหกิจมีมาก และเมื่อนำไปใช้จ่ายในงบทำการแล้วยังมีเงินเหลือก็สามารถนำเงินเหลือนั้น ไปใช้จ่ายในงบลงทุนได้ ผู้พิจารณาอนุมัติให้นำเงินรายได้มาใช้ในงบลงทุน คือ **คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น**

2. เงินงบประมาณแผ่นดิน ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีรายได้ของตนเองเพียงพอเพื่อใช้จ่ายในงบทำการเท่านั้น แต่ยังมีขาดเงินที่จะใช้จ่ายในงบลงทุน ก็อาจจะเสนอขอเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อนำมาใช้ใช้จ่ายในงบลงทุนได้ ผู้ที่มีหน้าที่พิจารณาเงินส่วนนี้คือ **สำนักงบประมาณ** ในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณอาจจะตั้งงบประมาณไว้ในรูปของเงินเพิ่มทุน หรือเงินอุดหนุน หรือเงินกู้ก็ได้ แล้วแต่กรณี

3. เงินกู้ ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจมีค่าใช้จ่ายในงบลงทุนเป็นจำนวนมาก และงบลงทุนนั้นเมื่อจ่ายจากเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งของเงินงบประมาณแผ่นดินแล้วยังไม่พอ ก็อาจจะเสนอขอกู้เงินอีกส่วนหนึ่งมาใช้ใช้จ่ายในงบลงทุนนี้ก็ได้ ผู้ที่มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าจะให้กู้เงินเป็นจำนวนเท่าไร จะกู้เงินจากแหล่งไหน เป็นอำนาจหน้าที่ของ **กระทรวงการคลัง** ครั้งนั้นจึงสรุปได้ว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจได้มีงบลงทุนที่ใช้เงินจากรายได้ของรัฐวิสาหกิจเองส่วนหนึ่ง ของงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งของเงินจากกระทรวงการคลังแล้ว ในการพิจารณาางบลงทุนจึง

ต้องผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานหลายแห่ง คือ (1) คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ (2) กระทรวงเจ้าสำนัก (3) สำนักงบประมาณ และ (4) กระทรวงการคลัง มาก่อน เมื่อผ่านการพิจารณาจากหน่วยงานดังกล่าวมาแล้ว จึงนำเสนอต่อคณะอนุกรรมการพิจารณาางบลงทุนพิจารณาต่อไป คณะอนุกรรมการพิจารณาางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจจะพิจารณาางบลงทุนนั้นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีต่อไป สำหรับรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายบัญญัติให้เสนองบลงทุนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติก็ให้คณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และสำนักงบประมาณนำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติต่อไป

จากการที่กล่าวถึงวิธีการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจมาโดยสังเขปนั้น พอจะอนุมานได้ว่า ขบวนการวิธีพิจารณาางบประมาณของรัฐวิสาหกิจนั้นยุ่งยาก สลับซับซ้อนพอๆ และก็เป็นสิ่งธรรมดา เพราะการ **พิจารณาสิ่งเดียวกันแต่กระทำโดยหลายหน่วยงานต่างกรม ต่างวาระกันนั้น จึงเป็นไปได้ยากที่จะให้ผลการพิจารณานั้น ๆ สมบูรณ์** การพิจารณาางบลงทุนโดยวิธีดังกล่าวจึงเป็นไปได้ที่จะให้ผลการพิจารณาเป็นไปอย่างละเอียดและรอบคอบ เพราะโดยปกติแล้ว คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเองมักจะมีความเห็นสอดคล้องกับคำชี้แจงของฝ่ายจัดการที่เสนองบลงทุนมา หรือถ้าหากมีข้อโต้แย้งก็เพียงเล็กน้อย และที่สำคัญในทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการพิจารณาางบลงทุนมักจะแบ่งออกเป็นฝ่าย แต่ละฝ่ายก็พิจารณาางบลงทุนของฝ่ายหนึ่ง จึงทำให้การพิจารณาล่าช้า ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้การใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งไม่เป็นไปในหลักเกณฑ์เดียวกัน สุดท้ายแล้วแต่ว่าขนาดและฐานะของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เป็นสำคัญ เราคงจะไต่ถามว่ารัฐวิสาหกิจบางแห่งใช้เงินฟุ่มเฟือย คำกล่าวนี้ย่อมไม่เกินความจริง และอาจก่อให้เกิดปัญหาการไม่ประสานงานกันของหน่วยงาน มีการลงทุนที่ไม่ประสาน **สำนักงบประมาณ 20 ปี**

และสอดคล้องกัน บางแห่งมีเงินลงทุนก็ทำการปรับปรุงกิจการ บางแห่งไม่มีเงินลงทุนก็ต้องเลื่อนเวลาการปรับปรุงออกไป เราจะเห็นหน่วยงานทำการชุกถนในในปีนี้ และต่อมาก็อีกปีหนึ่งก็จะมีหน่วยงานอีกแห่งหนึ่งมาทำการชุกถนนั้นเช่นกัน หมุนเวียนผลัดเปลี่ยนกันอยู่เช่นนี้ตลอดไป สิ่งต่างๆ เหล่านี้ย่อมก่อให้เกิดการสูญเสีย และมีค่าใช้จ่ายของสังคม (Social Costs) สูงขึ้นอย่างไม่มีปัญหา

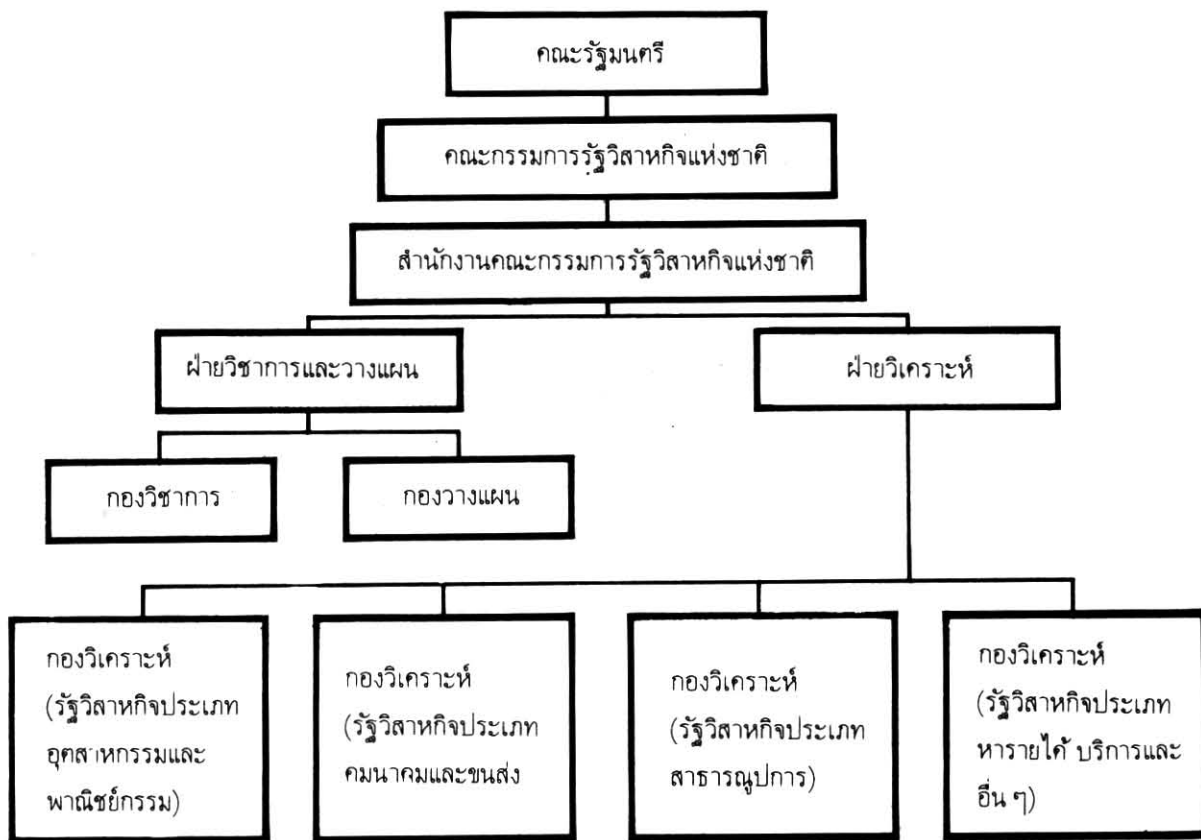
เรื่องและขบวนการวิธิการงบประมาณของรัฐบาลเป็นเรื่องใหญ่และมีปัญหามาก และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาของรัฐบาลกิจอื่น ๆ อีกหลายด้านแล้วเห็นว่า **หน่วยควบคุมและพิจารณาวิธิการนำจะมีเพียงแห่งเดียว** จึงขอเสนอให้จัดตั้ง**สำนักงานคณะกรรมการวิธิการแห่งชาติ** มีหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้

1. ปัจจุบันวิธิการสังกัดกระทรวงทบวงกรมต่างๆ จึงเห็นสมควรให้วิธิการทุกแห่งเข้ามาสังกัดในสำนักงานแห่งนี้เพียงแห่งเดียว
2. ระเบียบข้อบังคับต่างๆ ที่รัฐออกมาควบคุมเพื่อให้แต่ละวิธิการปฏิบัติกัน ควรจะได้มีการแก้ไขโดยยึดหลักให้เกิดความคล่องตัวแก่วิธิการ และใช้ระเบียบข้อบังคับนั้นให้วิธิการทุกแห่งถือเป็นหลักปฏิบัติเหมือนกัน
3. ควรยุบเลิกคณะกรรมการวิธิการแต่ละแห่ง แล้วแต่งตั้งคณะกรรมการวิธิการแห่งชาติขึ้นมาคณะหนึ่ง โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่ไม่เกิน 15 คน คณะกรรมการชุกนี้อยู่ในตำแหน่งตามวาระได้ 4 ปี ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามวาระของรัฐบาล บุคคลที่จะแต่งตั้งมาเป็นคณะกรรมการวิธิการแห่งชาตินี้ ควรเป็นบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญในหลายๆ สาขา เช่น กฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การตลาด การเงินและการธนาคาร และวิศวกรรม เป็นต้น คณะกรรมการฯ คณะนี้ควรมีผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนเอกชนเข้าร่วมด้วย

4. ให้มีสำนักงานคณะกรรมการวิธิการแห่งชาติขึ้น มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการฯ เป็นผู้บังคับบัญชา มีอำนาจและหน้าที่ (1) ในการพิจารณาวางแผนวิธิการกิจส่วนรวมให้ประสานและเกื้อกูลกัน (2) พิจารณานุมัติงบประมาณทั้งงบบริหารและงบลงทุนให้สอดคล้องกับฐานะการเงินของประเทศ (3) กำหนดอัตราเงินเดือนของวิธิการแต่ละแห่งให้เป็นไปในแนวเดียวกัน (4) กำหนดอัตรากำลังและคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งให้เป็นมาตรฐานตามประเภทของวิธิการนั้น (5) พิจารณากำหนดสวัสดิการและอื่น ๆ และ (6) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการวิธิการแห่งชาติมอบหมาย

การจ้ครูปองค์การสำนักงานคณะกรรมการวิธิการแห่งชาติ น่าจะมีผังการบังคับบัญชาสรุปได้ดังนี้





การดำเนินการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติขึ้น นอกจากจะแก้ปัญหาต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลสืบต่อไปได้ดังนี้ คือ

1. รัฐสามารถที่จะใช้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐได้เป็นอย่างดี และรวดเร็วมีประสิทธิภาพ
2. การเงินของรัฐวิสาหกิจย่อมคล่องตัวขึ้น และสามารถใช้จ่ายเงินของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งหมุนเวียนช่วยเหลือซึ่งกันและกันได้โดยไม่ต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล วิธีการเกี่ยวกับเรื่องการเงิน อาจจะใช้วิธีนำเงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมารวมกันไว้ แล้วจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแต่ละแห่ง สำนักงานนี้จึงมีลักษณะเป็นศูนย์รวมเงินของรัฐวิสาหกิจ และในกรณีที่มีเงินเหลือ สำนักงานฯ แห่งนี้ก็นำเงินเหลือส่งเข้าคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน
3. ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนอัตราเงินเดือนและอื่นๆ

จะมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยไม่มีปัญหาที่รัฐวิสาหกิจหนึ่ง ๆ จะมีการเรียกร้องขึ้นเงินเดือน

4. ประหยัดค่าใช้จ่ายและลดขั้นตอนในการบริหารลง ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพรวดเร็วขึ้น
5. เมื่อหน่วยงานนี้เป็นทั้งผู้วางแผน การกำหนดอัตราค่าจ้าง และการกำหนดเงินเดือนรายจ่าย ย่อมทำให้เกิดการประสานงานในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งเป็นไปในทางที่ดียิ่งขึ้น

การแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติขึ้นมา นั้น เป็นวิธีการแก้ปัญหาวิธีหนึ่งในอีกหลาย ๆ วิธียอมรับว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องใหญ่และยากมากที่จะทำสำเร็จลุล่วงไปได้ในระยะสั้น เพราะจะต้องพบกับอุปสรรคขัดขวางนานาประการ แต่ก็คิดว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขได้และทำได้ เพราะไม่มีอะไรที่ทำได้ไม่ได้ สิ่งที่ไม่ได้มันจะเป็นสิ่งที่ไม่ทำหรือไม่กล้าทำมากกว่า



สำนักงบประมาณ
ในอดีตและปัจจุบัน

เดชา ตีผดุง

สุรัตน์ ศรีสุวรรณเผไท

สำนักงบประมาณ

ในอดีตและปัจจุบัน

เดชา ตีฆตุง

สุรัตน์ ศรีสุวรรณผลไท

สำนักงบประมาณเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม อยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีหน้าที่สำคัญคือพิจารณาเสนอนโยบายและแผนการคลังต่อนายกรัฐมนตรีจัดเตรียมงบประมาณและควบคุมการดำเนินงานตามงบประมาณ, ทำการค้นคว้าและวิจัยการปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์การของรัฐบาล เพื่อเสนอแนะให้ปรับปรุงการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประหยัดรายจ่าย, วิเคราะห์และติดตาม ตลอดจนประเมินผลและรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์การของรัฐบาล เป็นต้น จึงนับว่าเป็นส่วนราชการที่มีบทบาทและหน้าที่อันสำคัญต่อประเทศชาติมาก โดยเฉพาะการพิจารณาจัดสรรต่อประเทศชาติมาก โดยเฉพาะการพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดคั้นนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประเทศ

ไทยของเราที่กำลังเร่งรัดพัฒนา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และต้องการให้การใช้จ่ายเงินทุกบาททุกสตางค์เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประเทศชาติ งานเหล่านี้นอกจากจะต้องใช้วิชาการและประสบการณ์แล้ว ยังต้องการความซื่อสัตย์และความปรารถนาดีต่องานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณอย่างแท้จริงด้วย

ในโอกาสที่วันสถาปนาสำนักงบประมาณได้เวียนมาบรรจบครบรอบ 20 ปี ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2520 นี้ ผู้เขียนใคร่จะขอกล่าวถึงประวัติวิวัฒนาการของงบประมาณในอดีต มาจนถึงปัจจุบัน โดยจะกล่าวถึงประวัติความเป็นมา บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบระบบและวิธีการงบประมาณ การแบ่งส่วนราชการ กฎหมายวิธีการงบประมาณ สถิติและข้อสังเกตบาง

นายเดชา ตีฆตุง	ร.บ. (เกียรตินิยม) ธรรมศาสตร์
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5 กองวิเคราะห์ 3 สำนักงบประมาณ
นายสุรัตน์ ศรีสุวรรณผลไท	ร.บ. (การคลัง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
	พ.บ.ม (บริหารธุรกิจ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ -
	M.Sc. (Development Economics) University of Strathclyde
ตำแหน่งปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5 กองวิชาการ สำนักงบประมาณ

ประการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน และสถานที่ตั้งของหน่วยงาน ก็จะไต่ถามเป็นลำดับไป

บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบ

บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณในอดีตไม่ปร เกอมีหลักฐานแน่ชัด จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. 2433 จึงได้มีการจัดตั้งกรมพระคลังกลางขึ้นเป็นกรมใหญ่กรมหนึ่งมี 5 กรมใหญ่ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามพระราช

กรมพระคลังกลาง ขึ้นเป็นกรมใหญ่กรมหนึ่งใน 5 กรมใหญ่ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ.109 (พ.ศ.2433) โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายคือ

ทำการประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษีอากรและบังคับบัญชาการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ทั้งสิ้น และต่อมางานจัดทำงบประมาณแผ่นดินก็ได้ไปขึ้นอยู่กับกรมบัญชีกลาง แต่บทบาทและหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณในสมัยก่อนดูเหมือนว่ายังมีอยู่น้อยมาก ซึ่งเราอาจพิจารณาได้จากประสพการณ์ของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณอาวุโสท่านหนึ่งที่ไต่ถามได้ว่า “ขณะที่อยู่กรมบัญชีกลาง กองงบประมาณเมื่อรับกิจการบัญชีกลาง เป็นประธานในการพิจารณาบทบาทก็มีอยู่แต่เพียงว่าตัวเลข เวียนหนังสือ ออกแบบฟอร์มให้กรมต่างๆ เป็นชั้นเพียงกรมเสนอมาให้กองงบประมาณกลั่นกรองและรวบรวมก่อนเสนอกระทรวงการคลัง โดยอาศัยความชำนาญ คือทราบโครงการต่างๆ และพอจะกำหนดได้ว่ารายจ่ายควรจะเป็นเท่าใด โดยอาศัยสถิติตัวเลขที่มีอยู่ การพิจารณาครั้งนั้น คณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณางบประมาณประจำปี โดยมีรัฐมนตรีคลังเป็นประธาน และมีรัฐมนตรีสำคัญๆ เป็นกรรมการ การพิจารณาก็เป็นแบบ Line item ซึ่งละเอียดมาก เพราะทำหน้าที่เป็นสำนักงบประมาณนั่นเอง แต่ละเอียดยิ่งกว่าปัจจุบันมาก...” นอกจากนี้นักวิชาการท่านหนึ่งไต่ถามไว้ อันทำให้เห็นถึงบทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ **สำนักงบประมาณ 20 ปี**

จัดทำงบประมาณในอดีตก็คือ “เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบบประชาธิปไตย โดยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 แล้ว คณะกรรมการราษฎรได้จัดการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินต่างๆ เสียใหม่ให้สอดคล้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในการนี้กองงบประมาณในกรมบัญชีกลางก็ถูกเปลี่ยนแปลงด้วย โดยถูกลดฐานะจากกรมลงไปเป็นเพียงแผนกงบประมาณ สังกัดอยู่ในกองค่าใช้สอยและการจรของกรมบัญชีกลาง สาเหตุที่ถูกลดฐานะจากกองลงมาเป็นแผนกนั้นสันนิษฐานกันว่า กองงบประมาณในขณะนั้นคงทำหน้าที่ในเรื่องการทางงบประมาณน้อยมาก กล่าวคือ เป็นแต่เพียงรวบรวมตัวเลขต่างๆ ที่กระทรวงทบวงกรมเสนอมา แล้วจัดเป็นหมวดหมู่ไว้เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น”

เราอาจกล่าวได้ว่าหน้าที่ความรับผิดชอบในอดีตนั้นมีแต่เพียงทำการประมาณตัวเลขงบประมาณรายจ่ายคร่าวๆ และในด้านการบริหารงานงบประมาณในอดีตก็ยังขาดหลักการที่เหมาะสมอันเป็นเหตุให้การควบคุมงบประมาณไม่มีใครได้ผลและมีทางรั่วไหลได้ง่าย แต่ภายหลังที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดินก็เริ่มมีบทบาทที่สำคัญมากยิ่งขึ้น และอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบก็กว้างขวางขึ้นตามลำดับ ก็จะไต่ถามต่อไป

เมื่อเกิดปฏิวัติในปี 2501 คณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณที่คณะปฏิวัติตั้งขึ้น ได้พิจารณาเห็นว่าเรื่องงบประมาณเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายอันสำคัญยิ่งของรัฐบาลและต้องอาศัยความคล่องตัวเป็นอย่างมากในการบริหารงบประมาณ ฉะนั้นงานงบประมาณจึงไม่เหมาะสมที่จะสังกัดอยู่ในกรมบัญชีกลาง ควรจัดตั้งขึ้นต่างหาก ให้มีฐานะเทียบเท่ากรมและย้ายจากสังกัดเดิม คือกระทรวงการคลังมาอยู่ในสังกัดใหม่คือสำนักนายกรัฐมนตรี ความคิดเห็นของคณะกรรมการฝ่ายการคลังและงบประมาณของคณะปฏิวัติได้รับการสนับสนุน

สนุนจากเจ้าหน้าที่ P.A.S. ซึ่งรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ส่งมาช่วยเหลือปรับปรุงการงบประมาณเป็นอย่างดี ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้น รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502 โดยกำหนดให้มีสำนักงบประมาณอยู่ในสังกัด และมีฐานะเทียบเท่ากรมเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงถือວ່ว่าเป็นวันคล้ายวันสถาปนาสำนักงบประมาณ เป็นการกำเนิดการเริ่มปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับรูปแบบใหม่ของการงบประมาณนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

เหตุผลที่โอนสำนักงบประมาณมาสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

งานจัดหางบประมาณนี้ เป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังอยู่ตลอดเวลาตั้งแต่เริ่มมีการจัดหางบประมาณขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกระทั่งเกิดการปฏิวัติขึ้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ.2501 คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่าเรื่องงบประมาณนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายอันสำคัญยิ่ง และต้องอาศัยอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างเต็มที่กว้างขวาง งานงบประมาณจึงไม่เหมาะสมที่จะเป็นงานของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ควรจะจัดตั้งเป็นสำนักงานขึ้นต่างหากมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามแบบธรรมเนียมที่ดีเยี่ยมของประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งสำนักงบประมาณ (Budget Bureau) สังกัดอยู่ในสำนักบริหารของประธานาธิบดี (The Executive Office of the President) สำนักงบประมาณของสหรัฐอเมริกานั้นนอกจากจะทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณของรัฐบาลกลาง (Federal Government) แล้วยังทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่ประธานาธิบดี เพื่อปรับปรุงการบริหารงานของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ทั้งในด้านการเงินและการบัญชีด้วย ตลอดจนชี้แจงให้ความกระจ่างแก่หน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีปัญหาในด้านการระเบียบหรือกฎหมาย และดำเนินการ

ประสานงานกับปรับปรุงการสถิติต่างๆ ด้วยความคิดเห็นของคณะปฏิวัติที่จะจัดตั้งสำนักงบประมาณขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น ได้รับความสนับสนุนจาก PAS. ซึ่งสหรัฐอเมริกาช่วยเหลือในการปรับปรุงการบริหารการคลังของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ.2499 อย่างเต็มที่ ในที่สุดเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นภายหลังการปฏิวัติแล้ว รัฐบาลก็ได้ตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ.2502 ขึ้น โดยมีสำนักงบประมาณสังกัดอยู่ในสำนักนายกรัฐมนตรีด้วย ดังนั้น สำนักงบประมาณของประเทศไทยจึงถือกำเนิดขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2502 และได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณในรูปแบบและแบบใหม่นับแต่วันนั้นเป็นต้นมา

การที่โอนงานงบประมาณจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังไปยังสำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรีนั้น นอกจากเหตุผลที่กล่าวข้างต้นแล้ว ก็ยังมีเหตุผลอื่นๆ ประกอบอีก คือ

- (1) นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารนั้น เป็นผู้รับผิดชอบและทราบนโยบายการบริหารประเทศของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ได้ดีที่สุด จึงเป็นผู้เหมาะสมที่สุดที่จะกำหนดโครงการปฏิบัติงานและโครงการใช้จ่ายเงิน
- (2) ถ้าให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณางบประมาณแล้ว ก็จะไม่เกิดประสิทธิภาพเต็มที่ ทั้งนี้เพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีฐานะเท่ากับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทั้งหลาย เพราะฉะนั้นอำนาจการพิจารณาหรือคัดทอนรายจ่ายที่กระทรวงต่างๆ เสนอขอมาจึงมีผลไม่เต็มที่ หรือเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ก็เหมือนกับที่ให้นายกรัฐมนตรีพิจารณา เพราะนายกรัฐมนตรีมีฐานะสูงกว่ารัฐมนตรีทั้งหลาย
- (3) เป็นการรวมศูนย์งบประมาณของทุกกระทรวงทบวงกรมมาไว้ ณ จุดเดียว ซึ่งย่อมง่ายและปฏิบัติงานได้ก็โดยมีประสิทธิภาพ

(4) ในระบอบการปกครองโดยรัฐสภา นายกรัฐมนตรีไม่เฉพาะแต่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ยังเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภาด้วย ฉะนั้นความคึกหรือการเสนอแนะต่าง ๆ ของนายกรัฐมนตรีจึงมีน้ำหนักมากที่สุด และย่อมจะทำให้พระราชบัญญัติงบประมาณเรียบร้อยได้ทิศทางรัฐสภาด้วย

(5) เป็นไปคามากของ “Strong Executive” หรือ “Strong Primeminister” ซึ่งประเทศไทยใช้อยู่หลังจากการปฏิวัติเมื่อ พ.ศ.2501 แล้ว ทั้งนี้คงจะเห็นได้จากบทบัญญัติในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ.2502 ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีอำนาจกว้างขวางมากอย่างไม่เคยมีมาก่อนตามรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ เลย

กล่าวตามหลักของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ หรืออีกนัยหนึ่งวิชาว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน (Public Administration) แล้ว สำนักงานประมาณมีฐานะเป็นหน่วยงานที่เรียกว่า **หน่วยงานที่ปรึกษา (Staff Agency)** ของหัวหน้าฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาทางการคลัง และงบประมาณแผ่นดินของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานประมาณอาจแบ่งได้ดังนี้คือ

- (1) งานเกี่ยวกับนโยบายและแผนการคลัง
- (2) งานงบประมาณ
- (3) งานปรับปรุงการจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงาน
- (4) งานเกี่ยวกับบทกฎหมายการคลัง
- (5) งานประสานสถิติการคลัง
- (6) งานในฐานะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณ

ต่อไปนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดของงานทั้ง 6 ประการนั้นตามลำดับโดยสังเขป

(1) งานเกี่ยวกับนโยบายและแผนการคลัง ในการบริหารการคลังของประเทศนั้น จำต้องมึนโยบายและแผนสำหรับเป็นแนวทางและเครื่องมือทั้งในระยะเวลานั้น **สำนักงานประมาณ 20 ปี**

สั้นและระยะเวลายาว โดยที่การดำเนินการคลังของรัฐบาลย่อมมีอิทธิพลต่อสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจแทบทุกด้าน กังนั้น รัฐบาลจึงต้องมึนโยบายและแผนการคลังอย่างรอบคอบ ไม่ว่าในการใช้จ่ายเงิน การเก็บภาษีอากร หรือการกู้ยืมเงิน การควบคุมดูแลภาวะเศรษฐกิจ และการพัฒนาการเศรษฐกิจ โดยอาศัยนโยบายการคลังนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดที่เพิ่งเกิดขึ้นใหม่ไม่นานมานี้ และทฤษฎีต่างๆ ก็ยังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่ทั้งในทางวิชาการและทางปฏิบัติ ประกอบกับเรายังขาดตัวเลขสถิติและข้อเท็จจริงอีกมากมายในปัจจุบัน งานอันเป็นหน้าที่ของสำนักงานประมาณค่านนี้ จึงนับว่าเป็นงานของผู้บุกเบิกที่จะต้องผจญกับปัญหาต่างๆ เป็นอันมาก เนื่องจากเป็นงานที่จะต้องเริ่มต้นใหม่จริงๆ ในประเทศไทย

(2) งานงบประมาณ งานงบประมาณนี้เป็นหน้าที่โดยตรงและสำคัญที่สุดของสำนักงานประมาณ ซึ่งต้องดำเนินการทั้งการจัดทำ การวิเคราะห์ และการควบคุม

งบประมาณอาจเปรียบได้ประหนึ่งหัวใจในการคลังของประเทศ ที่ทำหน้าที่สูบและฉีดเงินให้องค์กาพพต่างๆ ของรัฐได้ทำงานตามหน้าที่ สุขภาพในทางการคลังจะสมบูรณ์เพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับคุณค่าของงบประมาณ การจัดทำงบประมาณจึงต้องคำนึงถึงหลักต่างๆ หลายประการ คือ หลักคาดการณ์ไกล หลักประชาธิปไตย หลักคุณภาพ หลักประโยชน์ หลักยุติธรรม หลักสมรรถภาพ และหลักประหยัด นอกจากนี้ยังต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ ความถี่ถ้วน ถูกต้อง ความปรองคอง และอีกหลายประการ งานนี้จึงเป็นภาระกิจอันสำคัญยิ่งของสำนักงานประมาณ นอกจากการจัดทำงบประมาณแล้ว สำนักงานประมาณยังต้องทำการวิเคราะห์งบประมาณด้วย กล่าวคือต้องค้นคว้าแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ในอันที่จะปรับปรุงงบประมาณให้มีคุณค่ามากที่สุดต่อจากนั้นแล้วก็ต้องทำการควบคุมงบประมาณต่อไป คือคอยติดตามดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้ได้ผลสมประสงค์ตามงบประมาณที่ตั้งไว้

แต่ก่อนนั้น งบประมาณของประเทศไทยเป็นแบบที่เรียกว่า “งบประมาณแสดงรายการ” (Line Item Budget) หรือที่เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า “งบประมาณแบบประเพณี” (Conventional Budget) ซึ่งเป็นแบบของงบประมาณที่แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในการบริหารงานนั้นจะจ่ายเป็น ค่าคน ค่าสิ่งของ ค่าบริการ อย่างละเท่าใด จึงมองไม่ออกว่าในรายจ่ายต่างๆ นั้น จะอำนวยความสะดวกอะไรบ้างเพียงใด เพราะฉะนั้น สำนักงบประมาณจึงได้เริ่มศรัทธาใหม่ของการงบประมาณขึ้นในปี 2502 โดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขทั้งประเภท รูป และแบบของการควบคุมงบประมาณให้ผิดไปจากเดิม เพื่อเข้าสู่มาตรฐานของการงบประมาณที่ดีเยี่ยมอารยะประเทศทั้งหลาย และหลังจากนั้นอีกเพียงปีเดียวคือในปี 2503 การงบประมาณของเราก็ก้าวหน้าสู่แบบที่เรียกว่า “งบประมาณแบบแสดงแผนงาน” (Program Budget) ซึ่งเป็นงบประมาณแบบที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยราชการใดจะทำอะไร มีเป้าหมายอย่างไร และจะต้องใช้เงินเท่าใด การจัดหางบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้ มีประโยชน์ทั้งในด้านการจัดหางบประมาณและการควบคุมงบประมาณตลอดจนการบริหารของทุกส่วนราชการ ซึ่งกล่าวโดยสรุปก็คือ ทำให้สามารถติดตามดูแลผลงานตามเป้าหมายนั้น ๆ ได้อย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นในอนาคต สำนักงบประมาณก็จะก้าวหน้าไปสู่การจัดหางบประมาณแบบที่เรียกว่า “งบประมาณแบบแสดงผลงาน” หรือ “งบประมาณแบบปฏิบัติการ” (Performance Budget) ซึ่งเป็นวิวัฒนาการขั้นสูงสุดของการจัดหางบประมาณ งบประมาณแบบแสดงผลงานนี้จะเปลี่ยนวิธีจากการเน้นถึงวิธีการจ่ายเงินของรัฐบาลมาเน้นถึงจุดประสงค์และบริการที่รัฐบาลจะหางบประมาณแบบนี้ จะเป็นเครื่องมืออันสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามนโยบายและโครงการที่กำหนดไว้ ในระหว่างนี้สำนักงบประมาณ์กำลังอยู่ในขั้นเตรียมการที่จะก้าวส่งไปสู่งบประมาณแบบที่ว่านี้ ซึ่งจะต้องใช้เวลาอีกพอสมควร เพราะการจัดหางบประมาณแบบแสดงผลงานมิใช่เป็นเรื่องง่าย ๆ จำต้องมีระบบ Cost

Accounting ที่ซึ่งจะจัดหางบประมาณแบบนี้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

(3) **งานปรับปรุงการจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงาน** การจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงาน (Organization and Management หรือที่เรียกย่อ ๆ ว่า O & M) นี้เป็นงานใหม่ แต่เป็นงานที่มีความสำคัญไม่น้อยในอันที่จะทำให้การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้เกิดผลในทางมีประสิทธิภาพและประหยัดยิ่งขึ้น งานนี้มีปัจจัยสำคัญ ๆ ที่จะต้องพิจารณาหลายประการ เช่นพิจารณาว่าการจัดรูปงานของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐนั้นได้ส่วนสักหรือไม่ มีงานซ้อนงานซ้ำกันหรือไม่ มีการใช้เวลาและความสามารถของบุคคลเหมาะสมหรือไม่ มีระเบียบปฏิบัติงานและการควบคุมดูแลพอเพียงหรือไม่ ความสะดวกต่าง ๆ เช่น เงิน คน เครื่องมือ สถานที่พอแก่การปฏิบัติงานได้เพียงใด มาตรฐานแห่งคุณภาพและปริมาณของงานตลอดจนผลที่จะได้สมควรมีแค่ไหน นอกจากนี้ยังมีวิธีการวัดผลงานการตรวจสอบและการรายงานด้วย เหล่านี้คือเนื้อหาของการจัดรูปงานและวิธีปฏิบัติงานซึ่งสำนักงบประมาณได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่โดยตรงด้วย

(4) **งานเกี่ยวกับบทกฎหมายการคลัง** การพิจารณาและประสานข้อเสนอของหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐเกี่ยวกับการเสนอบทกฎหมายทางการคลังนี้ เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของหน้าที่ในค่านโยบายการคลังและการงบประมาณของประเทศ เพราะการบริหารการคลังจำต้องดำเนินการโดยทางนิติบัญญัติ การที่กระทรวงทบวงกรมใดจะเสนอพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ประกาศ คำสั่ง หรือระเบียบใดเกี่ยวกับการคลังก็จะต้องให้อยู่ในแนวทางของนโยบายและแผนการคลังที่วางไว้ เมื่อสำนักงบประมาณมีหน้าที่ในการพิจารณาเสนอนโยบาย และแผนการคลังก็จำต้องมีหน้าที่ต่อไปในอันที่จะคอยปรับมิให้กลไกในการบริหารการคลังทางค่านิติบัญญัตินี้เป็นเกลียวกัน

(5) **งานประสานสถิติการคลัง** การปรับปรุงและประสานสถิติเกี่ยวกับการคลังเป็นองค์ประกอบอีกประการหนึ่งของเจ้าหน้าที่ทางการคลังและงบประมาณของสำนักงานงบประมาณเนื่องจากสถิติเป็นเครื่องมืออย่างสำคัญในการกำหนดนโยบาย และแผน ในการพิจารณาปัญหาตลอดจนในการพยากรณ์เหตุการณ์ข้างหน้าในทางการคลังและเศรษฐกิจ ด้วยเหตุนี้สำนักงานงบประมาณจึงได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ปรับปรุงงานสถิติการคลังของกระทรวงทบวงกรม และหน่วยงานทั้งปวงของรัฐให้อยู่ในรูปรอยเดียวกัน เพื่อนำสถิตินี้มาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อความมุ่งหมาย

(6) **งานในฐานะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับงบประมาณ** งานด้านนี้มีอยู่ 2 ประการ คือ

ก. รายงานถึงความคืบหน้าในการปฏิบัติงานตามงบประมาณของส่วนราชการต่าง ๆ และรัฐวิสาหกิจทั้งหลายว่าได้ผลเพียงใด คู่กับเงินงบประมาณที่ให้หรือไม่ และควรปรับปรุงแก้ไขประการใด

ข. เสนอความเห็น เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ประสานกัน ให้เงินในงบประมาณได้ใช้จ่ายอย่างประหยัด และให้มีการเหลื่อมล้ำข้ามงานกันแต่เพียงที่สุด

หน้าที่นี้เป็นหน้าที่โดยตรงของนายกรัฐมนตรี ซึ่งจำต้องทราบการดำเนินงานของหน่วยงานทุกหน่วยของรัฐในฐานะที่เป็นประมุขของรัฐบาล โดยสำนักงานงบประมาณจะต้องเป็นผู้ศึกษาค้นคว้าหาข้อเท็จจริงแล้วรายงานเสนอต่อนายกรัฐมนตรี

ระบบและวิธีการงบประมาณในปัจจุบัน

วิธีการงบประมาณในปัจจุบันในที่นี้จะขอกกล่าวถึงกิจกรรมทุกขั้นตอนที่เกี่ยวกับการงบประมาณ เริ่มตั้งแต่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอขอของงบประมาณเรื่อยไปจนถึงขั้นที่รัฐบาลแถลงรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีต่อรัฐสภา โดยสังเขปซึ่งอาจแยกได้ 2 ประการคือ งบประมาณสำนักงานงบประมาณ 20 ปี

ประจำปีและงบประมาณเพิ่มเติม ดังนี้

(1) **งบประมาณรายจ่ายประจำปี** การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเริ่มขึ้นในต้นปีงบประมาณของทุก ๆ ปี โดยสำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดปฏิทินงบประมาณ (**Budget Calendar**) และแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เสนอแผนงาน งานโครงการต่าง ๆ ที่จะดำเนินการในปีงบประมาณถัดไป พร้อมทั้งประมาณการรายจ่ายที่จะขอตั้ง ต่อมาสำนักงานงบประมาณพิจารณากำหนดวงเงิน (**Ceiling**) งบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยอาศัยข้อมูลที่ได้จากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ประกอบกับภาวะการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งในและนอกประเทศ โดยให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนประจำปี แล้วเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้นสำนักงานงบประมาณจะพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้งร่วมกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง การเตรียมงบประมาณในขั้นนี้มีความสำคัญมากเพราะจะได้มีการพิจารณาแผนงาน งาน โครงการต่าง ๆ โดยละเอียด และมีการตัดทอนหรือเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการตามลำดับความสำคัญและความจำเป็นของการดำเนินงาน เพื่อให้งบประมาณรายจ่ายอยู่ในวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ในด้านอัตราค่าจ้าง สำนักงานงบประมาณจะพิจารณาจากกรอบอัตราค่าจ้างที่ ก.พ. กำหนดไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี ในเวลาเดียวกันสำนักงานงบประมาณจะได้พิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับรายรับของรัฐบาลซึ่งได้แก่รายได้และเงินกู้ด้วย หลังจากพิจารณาวงเงินและรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสร็จแล้ว สำนักงานงบประมาณจะได้ลงมือจัดทำเอกสารงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยค่าแสดงงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังการเงิน เอกสารต่าง ๆ เกี่ยวกับรายรับรายจ่ายและร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นที่น่าสังเกตว่าในระบบงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยนั้น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จะต้องตราเป็นกฎหมาย ให้อำนาจรัฐบาลใช้จ่ายเงิน เป็นปี ๆ ไป แต่การจกเก็บรายได้ของรัฐบาลไม่จำเป็นต้อง ตรากฎหมายให้อำนาจรัฐบาลเป็นปี ๆ เนื่องจากการจก เก็บภาษีอากรนั้นมิกฎหมายต่าง ๆ เฉพาะเรื่องให้อำนาจ รัฐบาลไว้แล้ว เช่น ประมวลรัษฎากรและพระราช กำนหนดพิทักษ์อัคราภิเศกการ เป็นต้น

เมื่อการจกทำเอกสารงบประมาณเสร็จสิ้นลงแล้ว สำน กงบประมาณจะเสนองบประมาณประจำปีต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

ในชั้นการอนุมัติงบประมาณ การพิจารณาของสภา แบ่งออกเป็น 3 วาระ คือ วาระที่หนึ่งชั้น รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำ ปี และเมื่อรับหลักการแล้วจะมีการตั้งคณะกรรมการ วิสามัญพิจารณาางงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้น วาระ ที่สองชั้นพิจารณาเรียงตามมาตรา และวาระที่สามชั้น ลงมติประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีเป็นกฎหมาย ในการพิจารณาของงบประมาณประจำ ปี รัฐสภาที่มีอำนาจแต่เฉพาะคักทอนรายจ่ายที่ รัฐบาลเสนอขอตั้งเท่านั้น สภาฯ ไม่มีอำนาจที่จะเพิ่ม เติมยอกงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้เป็นไปตามข้อบ่ง คับการประชุมปรึกษาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำ หน้าที่รัฐสภา พ.ศ. 2517 หลักการที่ว่าความริเริ่มใน การจกทำงบประมาณมาจากรัฐบาล

การพิจารณาของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสภา ความกฎหมายบัญญัติไว้ให้ใช้เวลาในการพิจารณา 2 เดือน ซึ่งตามปกติแล้วสภาฯ จะมีมติให้ประกาศใช้ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็น กฎหมายในราวกลางเดือนกันยายน คือ 15 วันก่อนวัน เริ่มต้นของปีงบประมาณถัดไป อย่างไรก็ตามในกรณี ที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศ ใช้ไม่ทันปีงบประมาณ รัฐบาลมีอำนาจใช้จ่ายเงินตาม งบประมาณรายจ่ายประจำปีเก่าไปพลางก่อนได้ตาม หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ กำหนด โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

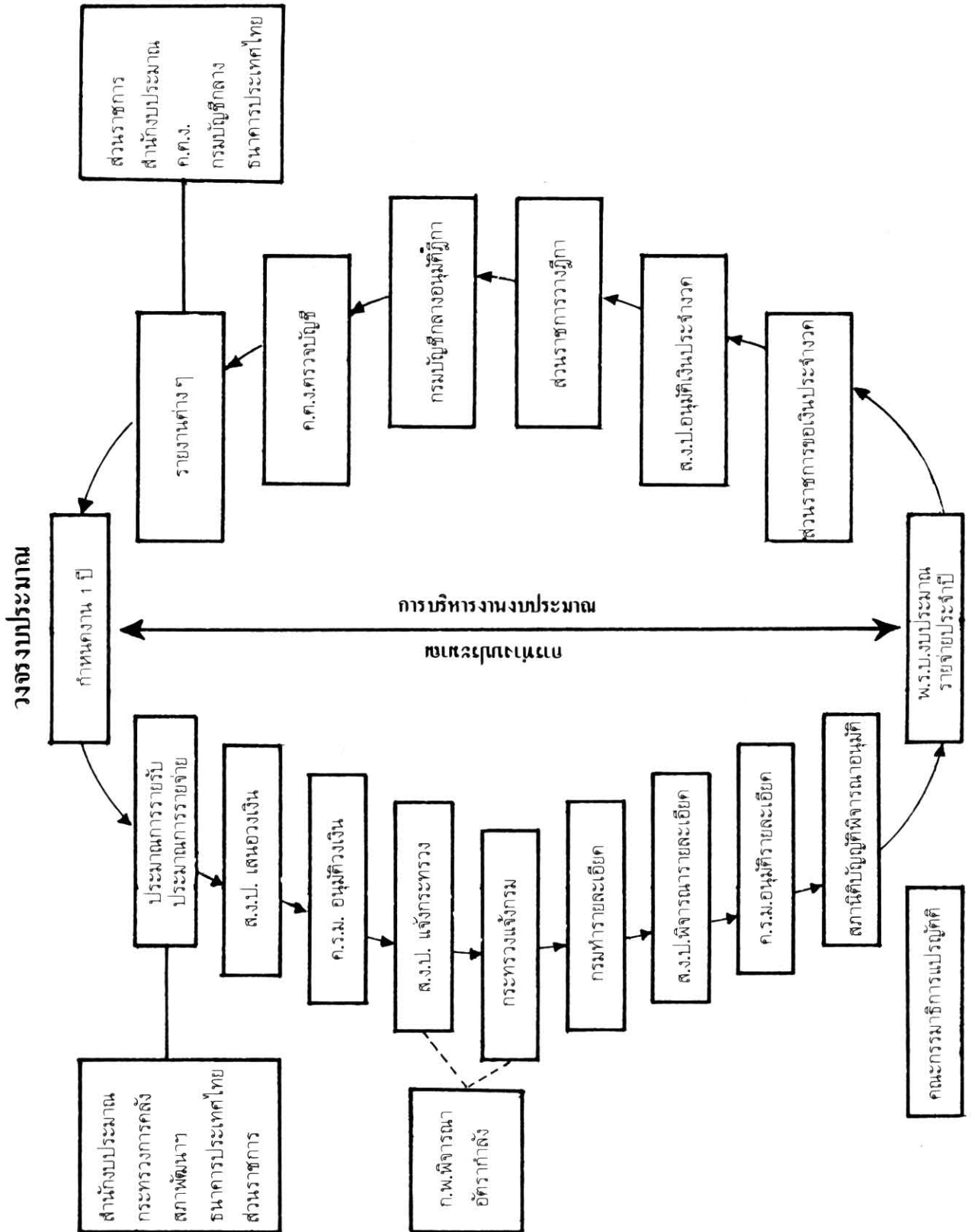
เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศ ใช้แล้ว ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องได้รับอนุมัติ

เงินประจำวงจากสำนักงบประมาณก่อนจึงจะทำสัญญา ก่อหนี้ผูกพันได้ ปัจจุบันสำนักงบประมาณแบ่งเงินประจำ วงออกเป็น 3 วงก แต่ละวงกมีกำหนด 4 เดือน ในการเบิกจ่ายเงินส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วน กลางจะต้องยื่นฎีกาเบิกเงินต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวง การคลัง สำหรับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในส่วน ภูมิภาค จะต้องยื่นฎีกาเบิกเงินต่อคลังจังหวัดหรือคลัง อำเภอ เมื่อกรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ ได้ตรวจสอบฎีกาเบิกเงินถูกต้องตามใบอนุมัติเงินประจำ วงกและวิธีการเบิกจ่ายแล้ว ก็จะอนุมัติฎีกาอนุญาต ให้จ่ายเงินตามงบประมาณได้ สำหรับการเบิกเงินกับ กรมบัญชีกลางนั้น อธิบดีกรมธนารักษ์หรือผู้ที่ได้รับ มอบหมายจะเป็นผู้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินฝากของ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วน การเบิกจ่ายเงินกับคลังจังหวัด คลังอำเภอ ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้ส่งจ่ายเงิน ณ คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ

เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ใช้จ่ายเงินตามงบ ประมาณไปแล้วจะต้องส่งหลักฐานการใช้จ่ายเงินให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบความถูกต้อง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจะทำรายงานการ ตรวจสอบประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา เมื่อ สิ้นปี งบประมาณของทุก ๆ ปี

งบประมาณเพิ่มเติม นอกจากงบประมาณรายจ่ายประจำ ปีแล้วในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องใช้จ่าย เงินนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบ ประมาณรายจ่ายประจำปี รัฐบาลอาจเสนอร่างพระ ราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ การจกทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้นมิได้มีวิธีการ อย่างเกี่ยวกับการจกทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำ กงบประมาณกำหนดตามความเหมาะสม ส่วนการ เบิกจ่ายและการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินตามงบประมาณ เพิ่มเติมนั้นคงเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการเช่น เดียวกับที่กล่าวแล้ว สำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำ ปี

วิธีการงบประมาณในปัจจุบันคงได้กล่าวมาแล้วอาจ แสดงให้เห็นชัดเจนได้จำกวงงบประมาณ ดังนี้



จากการที่ได้กล่าวถึงวิธีการงบประมาณในช่วงปี 2502 ปัจจุบันปี 2522 อาจพิจารณาได้ว่า

1. ลักษณะของงบประมาณแผ่นดินประจำปีที่คณะรัฐมนตรีเสนอขออนุมัติต่อรัฐสภา มีรายละเอียดประกอบ 8 ประการคือ (1) คำแถลงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลัง การเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ ความสัมพันธ์ระหว่างรายรับกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบันและปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาล ทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ยังมีงบประมาณสังเขป (**Budget In Brief**) อีกด้วย

2. มีการแสดงให้เห็นทราบถึงการจำแนกประเภทรายรับจำแนกประเภทรายจ่ายลำดับแห่งประเภทรายรับ-รายจ่ายของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ และรายจ่ายงบประมาณสำนักงานเศรษฐกิจและสังคม เปรียบเทียบรายรับ-รายจ่าย เพื่อให้มองเห็นภาพของงบประมาณให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจัดแบ่งเป็นหมวดหมู่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์และแตกต่างของรายรับ-รายจ่าย ในด้านการจำแนกประเภทรายจ่ายมีการจำแนกออกตามหน่วยงาน (**Agency Classification**) ตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย (**Objective Expenditure Classification**) ตามลักษณะงาน (**Functional Classification**) ตามแผนงาน (**Program Classification**) ตามลักษณะเศรษฐกิจ (**Economic Classification**) ซึ่งเป็นการจำแนกประเภทงบประมาณตามระบบงบประมาณแบบแสดงรายการและงบประมาณแบบแสดงแผนงานควบคู่กันไป กล่าวคือ การจำแนกงบประมาณตามหน่วยงานและตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย นับเป็นการจำแนกงบประมาณแบบแรกที่มีระบบงบประมาณขึ้น คือแบบแสดงรายการ ส่วนการจำแนกประเภทรายจ่ายตาม

ลักษณะงานตามแผนงานและตามลักษณะเศรษฐกิจ นั้นนับว่าเป็นการจำแนกประเภทรายจ่าย ตามระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงาน โดยเฉพาะการจำแนกประเภทรายจ่ายตามลักษณะงานในประเทศไทยเป็นผลมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งก่อนหน้านี้นี้ตั้งแต่ปี 2433-2501 การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามวิธีนี้ไม่มีปรากฏในเอกสารงบประมาณ การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานนี้ทำให้เห็นว่ารายจ่ายของประเทศจะถูกนำไปใช้ในด้านการเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันประเทศ ฯลฯ เท่าที่เทียบเป็นร้อยละเท่าไรของยอดรวมงบประมาณทั้งหมด นับว่าจะเป็นประโยชน์ต่อนักบริหารในการที่จะบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่จะทราบว่ารัฐบาลได้นำเงินภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บไปนั้นไปใช้จ่ายให้เป็นประโยชน์มากน้อยเพียงใดได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายที่มีประโยชน์และเป็นองค์ประกอบอันหนึ่งของงบประมาณแบบแสดงแผนงาน

อีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการจำแนกงบประมาณตามแผนงาน โดยแยกเป็นแผนงาน (**Program**) งานหรือโครงการ (**Plan or Project**) ในแต่ละงานหรือโครงการจะมีวัตถุประสงค์ (**Purpose**) ไว้โดยเฉพาะวัตถุประสงค์ของงานหรือโครงการจะช่วยสนับสนุนแผนงานใหญ่ และในแต่ละแผนงานใหญ่จะสนับสนุนเป้าหมาย (**Goal**) ของกรมอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่า การจัดทำงบประมาณในช่วงปี 2502-ปัจจุบัน (2522) จัดทำโดยมีการแสดงให้เห็นถึงปัจจัยต่างๆ ที่ใช้ในการดำเนินงาน (**Input**) ซึ่งก็คืองบประมาณที่จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย คือ รายละเอียดรายจ่ายทั้ง 10 หมวด ตั้งแต่หมวดเงินเดือนถึงหมวดรายจ่ายอื่น ส่วนผลที่จะได้รับ (**Output**) ก็คืองานที่จะทำหรือจำนวนปริมาณงานต่างๆ ที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของงานโครงการ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อขั้นสุดท้ายเป็นผลที่จะได้รับ จึงกล่าวได้ว่าเป็นการจัดทำงบประมาณโดยมี (1) วัตถุประสงค์ (**Purpose**)

ของแต่ละงาน โครงการ (2) บั้จจยต่าง ๆ ที่ใช้ในการ คำนวณงาน (Input) (3) ผลิผลที่ไ้ออกมา (Out put) นอกจากนี้ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม จะมีโครงสร้างของโครงการ (Program Structure) แยกออกเป็นโครงการรอง (Sub Program) คือ แผนงานต่างๆ และในโครงการรองยังไ้แยกเป็นโครงการย่อย (Sub subprogram) คืองานหรือโครงการอีกค้ว

3. การจัดเตรียมงบประมาณ ก่อนที่สำนักงบประมาณ จะกำหนดวงเงินงบประมาณจะกั้องคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาล แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนประจำปีจะกั้องอาศัยกรอบการจัดทรวกั้ล้งจาก ก.พ. จะกั้องรู้ประมาณการรายรับ ซึ่งหมายถึงรายไ้ร่วมกับเงินกู้จะกั้องรู้ว่รายไ้จากภาษีอากร จากการขายสิ่งของและบริการจากรัฐพาณิชย์ จากรายไ้กั้อื่น ๆ จะกั้องรู้เงินเท่าไร ซึ่งก่อนที่จะกำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีไ้ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย จะกั้องร่วมกันพิจารณา กำหนดวงเงินให้มียังจำนวนพอคั้ที่จะช่วยส่งเสริมความเจริญก้าวหน้าของประเทศเป็นสำคัญ

4. ในคั้านการทำงานของสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีลักษณะกั้องประสานงานกันอย่งใกล้ชิดทั้งในระดับบริหารและระดับเจ้าหน้าที่ นับตั้งแต่นักงบประมาณขึ้นเมื่อปี 2502 เป็นต้นมา สำนักงบประมาณ และสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ชื่อในอดีต) ไ้ร่วมมือประสานงานเกี่ยวกับการจัดท้งบประมาณแผนคั้ินประจำปีอย่งใกล้ชิด ทั้งในระดับบริหารและระดับเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้เพราะคณะกรรมการบริหารของสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในอดีต และคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปัจจุบัน มีผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการคั้องคั้าแห่งกลออกมา นอกจากนี้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ท้งบประมาณและเจ้าหน้าที่วางแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็ไ้ป้รึกษาหารือกันอย่งเสมอ ยิ่งกว่านั้นใน

การพิจารณา กำหนดวงเงินงบประมาณประจำปีแต่ละปีนั้น สำนักงบประมาณก็ไ้ป้รึกษาหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ เพื่อให้การกำหนดวงเงินงบประมาณแต่ละปีเป็นไปอย่งเหมาะสมและเป็นผลคั้ต่อเป้าหมาย ของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และในการพิจารณารายละเอียดของงบประมาณรายจ่ายนั้น สำนักงบประมาณก็ไ้คั้ถือเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหลักและไ้คั้ให้ความสำคัญแก่โครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

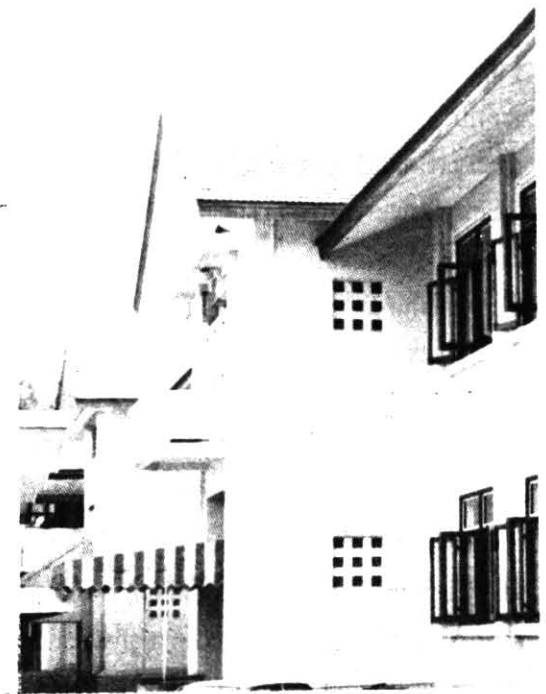
5. ระบบในการจัดท้งบประมาณแผนคั้ินในปัจจุบัน กล่าวไ้ว่า ในปัจจุบันนี้ การจัดท้งบประมาณแผนคั้ินมิไ้คั้เน้นการควบคุมรายละเอียดคั้อย่งคั้ว แต่ปี 2502 เป็นต้นมาสำนักงบประมาณไ้ริเริ่มจัดท้งบประมาณ ซึ่งเน้นแผนงานและผลงาน (Programme and performance budget) แต่ในชั้นแรกนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาวะการณั้ของประเทศไทย สำนักงบประมาณไ้ประยุกต์ระบบงบประมาณคั้กล่าวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมของประเทศไทย คั้ั้นระบบงบประมาณแผนคั้ินของประเทศไทยซึ่งเป็นอยู่ในเวลานี้จึงเป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณที่เน้นแผนงานและรายการพร้อม ๆ กันไป นอกจากนี้สำนักงบประมาณยังไ้คั้นำแนวความคิดของระบบงบประมาณ ซึ่งเน้นผลงานมาประยุกต์กับรายจ่ายบางประเภท คือ รายจ่ายในการคำนวณงาน (Operating expenditures) เช่น รายจ่ายหมวดค่าใช้สอยและหมวดค่าวัสดุ เป็นต้น โดยสำนักงบประมาณมิไ้คั้ควบคุมรายละเอียดของหมวดคั้กล่าวคั้อย่งใด ทั้งนี้เพื่อให้ส่วนราชการมีความคั้องคั้วในการใช้จ่ายเงินให้คั้ผลสำเร็จตามเป้าหมาย อย่งไรคั้ก็ในระบบงบประมาณที่เป็นอยู่ในขณะนี้สำนักงบประมาณก็ยังจำเป็นต้องควบคุมรายละเอียดในการใช้จ่ายบางประเภท คือรายจ่ายประเภททุน (Capital expenditures) โดยเฉพาะอย่งรายจ่ายหมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อให้

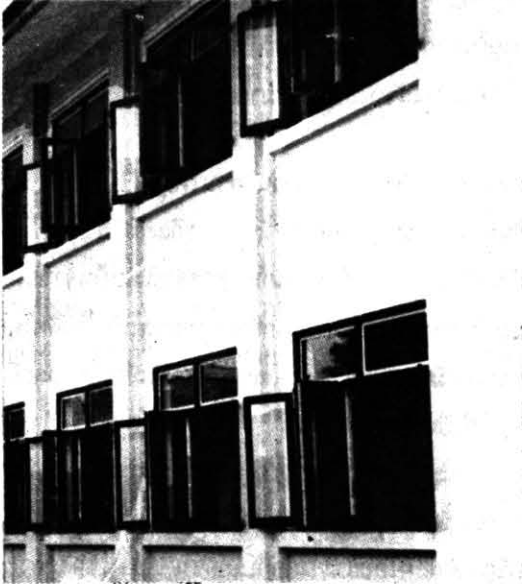
การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัด และเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันสำหรับทุกส่วนราชการ แต่กระนั้นก็ตามการควบคุมการใช้จ่ายดังกล่าวก็ไม่ไ้ควบคุมอย่างหยาบหยาบ แม้กระทั่งว่าส่วนราชการจะซื้ออะปุ๊กก็ตัวก็ค้องขออนุมัติสำนักงบประมาณ

6. การอนุมัติงบประมาณแผ่นดิน เป็นการพิจารณางบประมาณของรัฐสภา ซึ่งมีข้อนำพิจารณาอยู่หลายประการ คือ (1) จากประสบการณ์ที่ผ่านมาที่มีนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากมักจะพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายตึยบเป็นรายการ ๆ ไป มากกว่าที่จะพิจารณาในแง่ของเป้าหมายและหลักการของโครงการ โดยรายละเอียดนั้นควรเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่ในทางปฏิบัติ ประเทศต่าง ๆ ก็ไม่อาจจะทำเช่นนี้ได้ เพราะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ยินยอมเนื่องจากต่างเคยชินกับการพิจารณางบประมาณเป็นรายการ ๆ ไปมาพันเวลานาน (2) ระบบคณะกรรมการที่พิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปียังเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งแต่งตั้งเป็นปี ๆ ไป ทำให้กรรมการที่ได้รับแต่งตั้งเป็นปี ๆ ขาดประสบการณ์ที่จะพิจารณางบประมาณ ซึ่งเป็นเอกสารที่บรรจุเป้าหมาย นโยบายของรัฐบาลไว้ทั้งหมดไ้้อย่างคึพอ (3) การแต่งตั้งคณะผู้ช่วย (Staff) เพื่อช่วยบรรเทาภารกิจของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ โดยให้มีคณะผู้ช่วยที่ประกอบคัวยผู้ทรงคุณวุฒิในสายงานต่าง ๆ ทำหน้าที่ช่วยเหลือสมาชิกรัฐสภาในการพิจารณาวินิจฉัย ประเมินผลนโยบาย ตลอดจนการบริหารของฝ่ายบริหาร ในระบบรัฐสภาไทย ปรากฏว่ามีไ้รับไว้ในที่ไ้เคยว่าให้คณะกรรมการฯ ตั้งคณะผู้ช่วยหรือคณะผู้ทำงานไ้

7. การบริหารงบประมาณแผ่นดิน ในด้านการบริหารงบประมาณมีการควบคุมโดยหน่วยงาน 3 หน่วย คือ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยหน่วยงานทั้งสามแบ่งแยกหน้าที่กันควบคุมงบประมาณตามหน้าที่ความรับผิดชอบ แยกไ้คือ สำนักงบประมาณควบคุมโดยการ

มีเงินประจำงวด ซึ่งระบบเงินประจำงวดนี้เป็นผลมาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ 2502 มีจุดมุ่งหมายให้การใช้จ่ายเงินในระยะหนึ่ง ๆ เป็นไปอย่างเหมาะสม ช่วยให้สำนักงบประมาณ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตรวจสอบการปฏิบัติงานว่าไ้ผลเป็นอย่างไร เป็นต้น กรมบัญชีกลาง ควบคุมโดยวิธีการเบิกจ่าย ซึ่งขณะนี้ใช้วิธีการตรวจก่อนจ่าย (pre audit) และจ่ายก่อนตรวจ (post audit) ประกอบกัน ส่วนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ควบคุมโดยการตรวจสอบเวลาประเภทหนึ่ง และตรวจงบปีอีกประเภทหนึ่ง ฉะนั้นการควบคุมหรือการบริหารงบประมาณโดยฝ่ายบริหารนี้ กล่าวไ้ว่าสำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางควบคุมตั้งแต่เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกาศใช้จนถึงตอนที่ส่วนราชการขอเบิกจ่ายเงิน เมื่อเห็นว่าทุกสิ่งทุกอย่างถูกต้องตามระเบียบแบบแผนแล้ว จึงจะอนุญาตให้เบิกจ่ายเงินไปไ้ไ้ ส่วนคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนั้น ควบคุมหลังจากที่ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินไปแล้วโดยตรวจสอบควาว่าส่วนราชการต่าง ๆ ไ้นำเงินไปใช้จ่ายตามรายการที่ไ้รับอนุมัติหรือไม่และถูกต้องตามเจตนารมย์ของการตั้งงบประมาณหรือไม่





สถิติและข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน

ก่อนปี 2456 การจัดทำงบประมาณแผ่นดินยังมิได้มีการตราเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติกึ่งเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ได้มีการริเริ่มจัดทำขึ้นเป็นหลักฐานในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดการเกี่ยวกับการงบประมาณ โดยแยกเงินออกเป็นสองส่วน คือ ส่วนของแผ่นดินและส่วนของพระองค์

โดยแบ่งเงินรายได้แผ่นดินออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ คือ รายได้จากภาษีอากร รัฐสมาชิก รัฐพาณิชย์ เงินค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ กับรายได้อื่น ๆ ส่วนรายจ่ายก็แบ่งเป็นเงินเดือน ค่าใช้สอย การจร และรายจ่ายพิเศษของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และคำนวณทั้งงบประมาณรายได้และรายจ่ายในแต่ละปีไป ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2457 เป็นต้นมา งบประมาณแผ่นดินได้ตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ โดยแบ่งเป็นงบประมาณรายได้ และงบประมาณรายจ่าย ซึ่งยังแบ่งเป็นงบประมาณรายจ่ายสามัญ และรายจ่ายพิเศษ ดังกล่าวมาข้างต้น แต่มิได้มีการแสดงงบประมาณรายได้และรายจ่ายแยกไว้เป็นรายละเอียดแต่อย่างใด คงสรุปย่อแสดงเพียงยอดรายได้และรายจ่ายสามัญกับรายจ่ายพิเศษ พร้อมทั้งแหล่งที่มาของเงินที่จะนำมาใช้จ่าย โดยที่รายจ่ายสามัญอันได้แก่รายจ่ายสำหรับเงินเดือน ค่าใช้สอย หรือการจร ให้จ่ายจากเงินรายได้ ส่วนรายจ่ายพิเศษนั้น ได้จ่ายจากเงินกู้หรือเงินคงคลังเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การจัดทำงบประมาณได้เริ่มแสดงที่มาของรายรับและที่ไปของรายจ่ายเป็นรายละเอียดขึ้นต่อมา ได้มีการแยกงบประมาณรายจ่ายออกเป็นรายจ่ายสามัญ และรายจ่ายวิสามัญ ซึ่งยังแยกออกเป็นงบรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุน และรายจ่ายวิสามัญลงทุน โดยที่รายจ่ายสามัญและรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุนนั้น กำหนดให้จ่ายเงินรายรับในงบประมาณประจำปี ส่วนรายจ่ายวิสามัญลงทุน ให้จ่ายจากเงินกู้หรือเงินคงคลัง แล้วแต่กรณี

เมื่อพิจารณาแต่เฉพาะการจัดทำงบประมาณรายได้ และงบประมาณรายจ่ายสามัญและวิสามัญไม่ลงทุนแล้ว จากการศึกษาวิเคราะห์การจัดทำงบประมาณในอดีตพบว่า ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว งบประมาณมีแนวโน้มไปในแบบเกินดุล (Surplus Budget) หรือไม่ก็สมดุล (Balance Budget) มากกว่าขาดดุล (Deficit Budget) (ดูตาราง) การจัดทำงบประมาณในระยะศตวรรษแรกของรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวก็มีแนวโน้มไปในลักษณะ

เดียวกัน อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ประเทศไทยเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อปี 2461 เป็นต้นมา การจัดทำงบประมาณเริ่มมีแนวโน้มไปในทางที่ขาดดุลตลอดมานั้นคืองบประมาณรายจ่ายมีจำนวนมากกว่างบประมาณรายไ้เสมอ การจัดทำงบประมาณเริ่มกลับไปสู่แบบงบประมาณเกินดุลอีกครั้งหนึ่งภายหลังที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์ แต่ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การจัดทำงบประมาณก็เริ่มกลายเป็นแบบงบประมาณขาดดุลอีกครั้ง อย่างไรก็ตามในช่วงทศวรรษก่อนการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2502 การจัดทำงบประมาณได้มีแนวโน้มไปในแบบงบประมาณเกินดุลกลับไปกับงบประมาณขาดดุล

ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 การจัดทำงบประมาณคงมีการจัดทำแต่เฉพาะงบประมาณประจำปีเป็นสำคัญ แต่ก็มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมขึ้นบ้างเพียงบางปี ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเกือบทุกปี โดยที่ในบางปีก็มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมถึงสองหรือสามครั้ง ส่วนเงินที่จะนำมาใช้จ่ายสำหรับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก็กำหนดให้จ่ายจากเงินคงคลังเป็นส่วนใหญ่ และในบางกรณีก็ให้จ่ายจากเงินกู้

การจัดทำงบประมาณในอดีตที่ผ่านมาไม่ว่าในรัชสมัยใด จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่างบประมาณรายไ้ที่คลังไว้ในแต่ละปี มักจะต่ำกว่ารายไ้ที่จัดเก็บจริงไ้เสมอ ในขณะที่งบประมาณรายจ่ายที่ไว้รับอนุมัติกลับสูงกว่ารายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละปีเกือบตลอดมา (ดูตาราง) ผลจึงเป็นว่าส่วนใหญ่การคลังของแผ่นดินจะอยู่ในฐานะที่เกินดุลเกือบเสมอ อันเกิดจากการที่รายไ้ซึ่งจัดเก็บจริงสูงกว่ารายจ่ายจริงเกือบเป็นประจำ แม้ว่างบประมาณแผ่นดินที่จัดทำจะเป็นแบบที่ขาดดุลก็ตาม ในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในอดีต เมื่อพิจารณาในแง่ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีเป็นหลัก พบว่ากระทรวงกลาโหมและกระทรวงมหาดไทยนับเป็นสองหน่วยงานที่ได้รับการจัดสรร

งบประมาณรายจ่ายมากที่สุดตามลำดับ รองลงมาก็มีกระทรวงคมนาคม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงการคลัง สำหรับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งถือเป็นรายจ่ายสำคัญในอันที่จะช่วยให้ผลผลิตหรือรายไ้ประชาชาติของระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในระยะยาว การศึกษาวิเคราะห์พบว่ามียุ่่น้อย การลงทุนส่วนใหญ่ต้องอาศัยเงินกู้จากต่างประเทศ

ในนานาประเทศทั่วโลก ความสำคัญของรัฐบาลที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจมักจะขยายตัวมากขึ้นตามกาลเวลา ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ในระยะ 50 ปีที่ล่วงมาแล้ว รายจ่ายของรัฐบาลที่ใช้ไปในการบริหารและทำนุบำรุงประเทศไ้เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ในระหว่างปีพ.ศ. 2452 ถึง 2502 รายจ่ายของรัฐบาลเฉพาะประเภทงบประมาณเพิ่มขึ้นจาก 60 ล้านบาท เป็น 7,000 ล้านบาท คิดเป็นถ้วนแล้วเพิ่มขึ้นประมาณ 117 เท่า

รายจ่ายของรัฐบาลดังกล่าวนี้ ส่วนใหญ่ใช้ไปในการซื้อสินค้าและบริการ เช่นค่าวัสดุ ครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง เงินเดือน และค่าจ้างเป็นต้น การจ่ายเงินเป็นจำนวนมาก ๆ ของรัฐบาล ตามปกติย่อมจะมีผลให้การผลิตในประเทศมีปริมาณสูงขึ้น และประชาชนมีงานทำและมีรายไ้เป็นเงาตามตัวขึ้นมา ทั้งนี้เว้นแต่ในกรณีที่กำลังการผลิตของประเทศถูกใช้เต็มที่อยู่แล้วถ้ารัฐบาลเพิ่มรายจ่ายขึ้นอีก ก็หมายความว่าต้องแบ่งซื้อสินค้าและบริการที่ผลิตไ้ได้อย่างจำกัดกับเอกชน ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อและระดับราคาสูงขึ้น

ในระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา นับตั้งแต่ไ้มีการจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นเมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2502 การจัดทำงบประมาณแผ่นดินไ้เป็นไปในแบบงบประมาณขาดดุล (deficit budget) ตลอดมา กล่าวคือ งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของปีงบประมาณนั้น จะสูงกว่าประมาณการรายไ้ ซึ่งเดิมเรียกว่าว่างบประมาณรายไ้อยู่ทุกปี (ดูตาราง) จากการขาดดุลเพียง 1,236.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2502 การขาดดุลไ้มีแนวโน้ม

เพิ่มขึ้นทุกปี แม้บางปีจะลดลงบ้างก็ตาม และเพิ่มขึ้นถึง 1500 เท่าในระยะ 20 ปี โดยขาดดุลถึง 20,000.0 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2522 (คูตาราง) เพื่อชดเชยการขาดดุลคลังส่วรัฐบาลต้องวางแผนกู้เงินในประเทศมาใช้จ่าย ซึ่งก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี พร้อม ๆ กับการนำเงินคลังคลังออกมาใช้

ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการใช้จ่ายในค้ำเศรษฐกิจมากที่สุด ซึ่งก็เป็นการสนองตอบนโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของรัฐบาลตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2504 ในอันที่จะยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยที่สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้อยู่ในอันดับหนึ่งเกือบตลอดมา รองลงมาคือรายจ่ายในค้ำการศึกษาและการป้องกันประเทศ ซึ่งผลัดกันครอบอันดับ 2 และ 3 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ความสำคัญของรายจ่ายในค้ำเศรษฐกิจเริ่มลดลงในขณะที่รายจ่ายค้ำการป้องกันประเทศและการศึกษาเริ่มทวีความสำคัญมากขึ้น คงจะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2521 และ 2522 สัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการป้องกันประเทศได้เปลี่ยนมาเป็นอันดับ 1 คัดคามด้วยรายจ่ายเพื่อการศึกษา ส่วนรายจ่ายเพื่อการเศรษฐกิจลดความสำคัญลงไปเป็นอันดับ 3

งบประมาณรายจ่ายเมื่อพิจารณาตามลักษณะเศรษฐกิจซึ่งอาจแยกได้เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน จะเห็นได้ว่ารัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณปีหนึ่ง ๆ มากกว่าสองในสามของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเพื่อรายจ่ายประจำ ทำให้มีเงินงบประมาณเหลือเพื่อการลงทุนหรือการสะสมทุน ซึ่งถือว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการที่จะเพิ่มกำลังการผลิตของประเทศหรือรายได้ประชาชาติในระยะยาว ไม่ถึงหนึ่งในสามของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ในช่วงของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 1 และที่ 2 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับมา แต่สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการลงทุนได้ลดต่ำลงไปในช่วงแรกของแผนพัฒนาฯ ที่ 3 งบประมาณรายจ่ายสำนักงบประมาณ 20 ปี

เพื่อการลงทุนได้เพิ่มขึ้นจากเดิมเกือบเท่าตัวเมื่อเริ่มปีงบประมาณ 2518 เมื่อพิจารณาถึงจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายที่เป็นตัวเงิน และสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนก็กลับเริ่มสูงขึ้นอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ส่วนของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในระยะ 4-5 ปีที่ผ่านมาเริ่มมีแนวโน้มลดลงมากยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณารายจ่ายจริงในแต่ละปีงบประมาณ สัดส่วนของรายจ่ายจริงสำหรับกิจกรรมต่าง ๆ ย่อมแตกต่างกันไปบ้างจากที่ได้จัดสรรไว้ตามงบประมาณรายจ่าย อย่างไรก็ตาม รายจ่ายในค้ำเศรษฐกิจก็ยังคงครองความสำคัญเป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาคือ รายจ่ายในค้ำการศึกษาและการป้องกันประเทศ แต่นับตั้งแต่เริ่มแผนพัฒนาแผนที่ 3 เป็นต้นมา รายจ่ายค้ำเศรษฐกิจได้เริ่มลดความสำคัญลงมา ในขณะที่รายจ่ายค้ำการศึกษาและการป้องกันประเทศกลับมีความสำคัญมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงรายจ่ายจริงในแต่ละปีงบประมาณเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่าย ปรากฏว่ารายจ่ายจริงจะต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายเสมอมาประมาณร้อยละ 4 และผลต่างก็เพิ่มสูงขึ้นทุกปี จากการที่รายจ่ายจริงต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายสองร้อยกว่าล้านบาทในปีงบประมาณ 2502 ได้เพิ่มขึ้นถึงสามพันกว่าล้านบาท ในปีงบประมาณ 2521 การเบิกจ่ายจริงในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จึงตกประมาณร้อยละ 96-97 ของยอดรายจ่ายที่คั้งไว้ และในจำนวนการเบิกจริงประมาณร้อยละ 96-97 นั้น ก็ปรากฏว่าไม่ได้มีการเบิกจ่ายหมดภายในปีงบประมาณ ต้องมีการขอกันไว้จ่ายในปีต่อไปจำนวนหนึ่ง ซึ่งจำนวนที่ขอกันไว้จ่ายข้ามปีก็ได้เพิ่มปริมาณมากขึ้นทุกปี การที่ส่วนราชการเบิกจ่ายเงินงบประมาณไปไม่เต็มตามจำนวนที่คั้งไว้ หรือไม่อาจใช้จ่ายเงินให้เสร็จทันภายในปีงบประมาณ ต้องขอคัดฝากไว้เบิกจ่ายในปีงบประมาณต่อไป อาจกล่าวได้ว่าเป็นเพราะ (1) หน่วยของงบประมาณมากไปเมื่อถูกคักมาก เมื่อถูกคักน้อยกว่าที่คักไว้แต่ต้นเลยจนปัญญาจ่าย (2) หน่วยงานปฏิบัติงานล่าช้า ไม่เตรียมโครงการไว้ก่อน เมื่อได้งบประมาณ

แล้ว จึงพิจารณาโครงการกัน ก็ทำงานไม่ทัน (3) บางกรณีเงินที่จะจัดสรรออกไปจ่ายต่างจังหวัด ออกไปล่าช้าเกินไป นอกจากนี้แล้ว การเบิกจ่ายก็มักจะมาเร่งจังหวะขึ้นในตอนระยะใกล้สิ้นปีงบประมาณ ซึ่งแสดงว่าการเตรียมแผนการจ่ายเงินงบประมาณ ยังไม่ไต่สวนสัมพันธ์กับการเพิ่มขึ้นของยอดงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี จนต้องมีการผูกพันกันเงินไว้จ่ายข้ามปี

อย่างไรก็ตาม รายจ่ายจริงก็ได้เพิ่มสูงขึ้นตลอดมา จาก 6,892.8 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2502 รายจ่ายจริงได้เพิ่มสูงขึ้นถึง 77,625.3 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2521 หรือเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2502 ประมาณ 1,000 เท่า และอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของรายจ่ายจริงในระยะ 20 ปีที่ผ่านมาคือประมาณร้อยละ 14 เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายจริงเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) รายจ่ายจริงของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 4.5 ของ GNP ในปีงบประมาณ 2502 เป็นร้อยละ 18.6 ของ GNP ในปีงบประมาณ 2521 ซึ่งแสดงว่ารัฐบาลได้เข้าไปมีบทบาทในระบบเศรษฐกิจมากขึ้น แม้ว่ารายจ่ายคือเป็นร้อยละของ GNP ในบางปีจะลดลงไปบ้างก็ตาม

เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเติบโตของรายจ่ายจริงของรัฐบาลกลางต่อประชากรหนึ่งคนในแต่ละปีงบประมาณก็ยังไม่สูงนักเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเติบโตของรายจ่ายทั้งสิ้น โดยที่รายจ่ายจริงของรัฐต่อประชากรหนึ่งคนเพิ่มขึ้นจาก 269 บาท ในปีงบประมาณ 2502 เป็น 1,758 บาทต่อคน ในปีงบประมาณ 2521 หรือเพิ่มขึ้นเพียง 500 เท่าในขณะที่รายจ่ายเงินเพิ่มขึ้นเกือบ 1,000 เท่า และอัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของรายจ่ายจริงของรัฐต่อประชากรหนึ่งคนก็ตกปีละเพียง 11 เปอร์เซ็นต์ แม้แต่อัตราการเติบโตโดยเฉลี่ยของรายจ่ายจริงทั้งสิ้นตกถึงปีละ 14 เปอร์เซ็นต์ ในช่วงระยะเวลาเดียวกันก็ตาม ในส่วนของรายได้แผ่นดินนั้นก็ปรากฏว่า รายได้เก็บจริงและนำส่งคลังในแต่ละปีงบประมาณจะสูงกว่าประมาณการรายได้เสมอ อย่างไรก็ตามในระยะหลัง ๆ ก็มีบางปีที่รัฐบาลจัดเก็บรายได้ได้ต่ำกว่าประมาณการ อัน

เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับนโยบายภาษี ในระหว่างปีงบประมาณเป็นสำคัญ ซึ่งทำให้การจัดเก็บรายได้จริงต่ำกว่าที่ประมาณไว้

แม้ว่างบประมาณแผ่นดินในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมาจะเป็นงบประมาณแบบขาดดุล แต่โดยที่รายจ่ายจริงในแต่ละปีงบประมาณมักจะต่ำกว่างบประมาณรายจ่ายของปีนั้น ๆ เสมอ ในขณะเดียวกัน รายได้เก็บจริงก็สูงกว่าประมาณรายได้ ดังนั้นแม้งบประมาณจะขาดดุลทุกปี แต่ฐานะทางการคลังในแต่ละปีงบประมาณจะปรากฏว่าการขาดดุลอันเกิดจากรายจ่ายจริงสูงกว่ารายได้จริง ไม่มากเท่ากับการขาดดุลตามที่ปรากฏในงบประมาณ และในปีงบประมาณ 2517 ฐานะทางการคลังของรัฐบาลเองกลับอยู่ในสภาพเกินดุล โดยที่มียาได้มากกว่ารายจ่ายเป็นครั้งแรก ซึ่งก็เกิดจากการดำเนินนโยบายแบบงบประมาณเกินดุลของรัฐบาลในสมัยนั้น

งบประมาณแผ่นดินก่อนปี พ.ศ. 2502 ได้จัดทำไปในรูปที่แสดงให้เห็นว่า “รัฐบาลจ่ายอะไรไปบ้าง” คือได้แสดงงบประมาณประจำปีแต่ละปี โดยจำแนกรายจ่ายออกเป็น เงินเดือน ค่าใช้สอย การจร และรายจ่ายอันเป็นการลงทุน การจำแนกรายจ่ายในลักษณะนี้ แสดงให้เห็นแต่เพียงว่าในปีหนึ่ง ๆ ส่วนราชการแห่งหนึ่งจะจ่ายเงินเดือนเท่าใด ชื่อของเท่าใด ฯลฯ เป็นต้นเท่านั้น ลักษณะงบประมาณแบบนี้เรียกว่า งบประมาณแสดงรายการ (Line Item Budget) ซึ่งเหมาะสมกับสภาพการในสมัยก่อน แต่ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าพ้นสมัยเสียแล้ว

ในปี พ.ศ. 2502 ได้มีการปรับปรุงประเภทรูปแบบงบประมาณเสียใหม่โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้จำแนกประเภทรายจ่าย โดยแยกออกเป็น 8 หมวดคือ 1. หมวดเงินเดือน 2. หมวดค่าใช้สอย 3. หมวดค่าวัสดุ 4. หมวดค่าครุภัณฑ์ 5. หมวดค่าทรัพย์สิน 6. หมวดเงินอุดหนุน 7. หมวดรายจ่ายอื่น 8. หมวดโครงการ และการจำแนกประเภทรายจ่ายต่อมาก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อความ

เหมาะสม จนในปัจจุบันได้แบ่งเป็น 10 หมวด คือ 1. เงินเดือน 2. ค่าจ้างประจำ 3. ค่าจ้างชั่วคราว 4. ค่าตอบแทน 5. ค่าใช้สอย 6. ค่าวัสดุ 7. ค่าครุภัณฑ์ 8. ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง 9. เงินอุดหนุน และ 10. รายจ่ายอื่น

การจำแนกรายจ่ายใหม่ที่กล่าวนี้ ทำให้มองเห็นได้ชัด เงินยิ่งขึ้นกว่าเดิมว่า รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินเป็นค่าคน ค่าของ ค่าบริการ ฯลฯ เท่าใด การจำแนกหมวดดังกล่าวข้างต้นนี้ ในบางหมวดเช่น หมวดค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ก็อาจถัวจ่ายระหว่างประเภทหรือรายการในหมวดได้ ทำให้การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการต่างๆ ยืดหยุ่นได้มากยิ่งขึ้นกว่าเดิม การจัดงบประมาณแบบนี้จึงเรียกได้ว่า งบประมาณเงินก้อน (Lump Sum Appropriation)

การที่ได้จัดจำแนกประเภทรายจ่ายในงบประมาณเสียใหม่ดังกล่าวแล้วนี้ เป็นการเริ่มต้นการปรับปรุงงบประมาณของประเทศไทยให้เข้าสู่ระบบใหม่ งบประมาณของประเทศที่เจริญแล้ว ส่วนมากในปัจจุบันได้ แสดงแผนงาน ให้เห็นว่ามืออยู่อย่างใดบ้าง มีเป้าหมายที่จะทำอะไรให้สำเร็จในปีใด เท่าใด ซึ่งจะต้องใช้จ่ายเงินทำงานนั้นอย่างใด เท่าใด แล้วคอยติดตามดูผลด้วยว่า ในการใช้จ่ายเงินนั้นๆ ได้บรรลุถึงเป้าหมายที่ตั้งไว้หรือไม่เพียงใด งบประมาณที่กล่าวนี้เรียกว่า งบประมาณแสดงแผนงาน (Pragram Budget) ยิ่งกว่านั้นในหลายประเทศยังพัฒนาการงบประมาณของตนไปถึงคนที่สามารถคิดหาค่าของแต่ละหน่วยงาน (Unit Cost) เพื่อประเมินผลงานได้ด้วย วิธีการงบประมาณเช่นนี้เรียกว่า งบประมาณแสดงผลงาน (Performance Budget)

ในปี 2503 การงบประมาณของประเทศไทยได้เริ่มก้าวหน้าใหม่อีกก้าวหนึ่งในการจัดทำงบประมาณประจำปี ต่อจากที่ได้กรุยทางไว้แล้วในปี 2502 โดยจัดทำตามแบบแสดงแผนงาน (Program Budget) บางส่วน การที่ปรับปรุงรูปแบบแบบนี้ มิใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างหน้ามือเป็นหลังมือ หากแต่เป็นการค่อยๆ ขยับจากขั้นที่ได้วางไว้แล้วในปี 2502 เพราะรูปพระราชบัญญัติงบประมาณและการควบคุมงบประมาณคล้าย สังกงบประมาณ 20 ปี

กับที่กำลังปฏิบัติอยู่ เพียงแต่จัดทำรายการประมาณการใช้จ่ายเงินไปในทางใดเป็นจำนวนเท่าใด เพิ่มขึ้นให้ผู้อ่านงบประมาณได้เข้าใจการใช้เงินงบประมาณมากขึ้นเท่านั้น

การจัดทำงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์หลายประการ กล่าวคือ

ก. ด้านการจัดทำงบประมาณ งบประมาณแบบนี้จะทำให้มองเห็นความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามแผนงานของทุกกระทรวงทบวงกรมได้ติดต่อกันทุกปี การพิจารณาจ่ายจะสามารถดูไปถึงเงินที่ได้รับอนุมัติในปีก่อนๆ และปีต่อๆ ไป มิใช่พิจารณาเฉพาะปีหนึ่งๆ ดังที่เคยปฏิบัติมา และทำให้มีการประสานงานกันได้ ในระหว่างแผนงานหนึ่งกับอีกแผนงานหนึ่ง แม้ว่า จะต่างกระทรวงทบวงกรมกัน

ข. ในด้านการควบคุมงบประมาณ จะผ่อนคลายการควบคุมประเภทรายจ่ายอย่างเคร่งครัดลง เพราะการควบคุมโดยเคร่งครัดเกินไปอาจทำให้เสียผลงานได้ วิธีใหม่ได้มุ่งเน้นควบคุมตามแผนงาน และคุณภาพงานเป็นใหญ่ และควบคุมรายจ่ายเงินงบประมาณเป็นหมวดรายจ่ายของหน่วยราชการ รายจ่ายของงานหรือโครงการต่างๆ ถ้าอยู่ในหมวดเดียวกันยอมถัวจ่ายกันได้ กระทรวงทบวงกรมต่างๆ อาจยืดหยุ่นการใช้จ่ายเงินของตนได้ เพื่อให้ได้ผลงานเป็นสำคัญ โดยถือว่าเป็นความรับผิดชอบของหน่วยราชการที่จะปรับการดำเนินงาน และวิธีการของตนให้อยู่ภายในวงเงินประมาณ และให้ได้ผลตามแผนงานที่ประมาณไว้

ค. ในด้านการบริหาร ทุกส่วนราชการจะมีแผนงานบริหารตามงบประมาณเป็นแนวทางปฏิบัติ งานใดปฏิบัติไปได้เพียงใดจะมองเห็นได้ตลอดปี เป็นการเร่งงานให้สำเร็จสมความมุ่งหมายตามงบประมาณที่ได้รับ ซึ่งจะทำได้โดยสะดวก เพราะมีเป้าหมายตั้งไว้ให้เห็นเป็นปีหนึ่งๆ อยู่แล้ว หากทำงานได้ไม่บรรลุเป้าหมาย ก็จะไต่สวนสอบสวนกันว่าหาสาเหตุหรืออุปสรรคข้อบกพร่องต่างๆ ได้

นอกจากนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์อื่น ๆ อีกหลายประการ (1) งบประมาณแสดงแผนงาน (Program Budget) ในช่วงระยะเวลา 20 ปีที่ได้จัดทำกันมา มีแนวการปฏิบัติพอสรุปได้คือ

ก. กระทรวงทบวงกรมต่างๆ กำหนดแผนงาน (Program) ของคนขึ้นเป็นเค้าโครงการปฏิบัติงานอย่างกว้างๆ ตามหน้าที่

ข. ภายใต้แต่ละแผนงาน จะแบ่งออกเป็นงานหรือโครงการ (Project) เพื่อแสดงให้เห็นกิจกรรมภายในกรอบแผนงานนั้น ว่ามีงานอะไรบ้าง (ทั้งที่เป็นงานประจำต่อเนื่องกัน และที่มีกำหนดระยะเวลาถือเป็นโครงการ) ซึ่งจะต้องปฏิบัติเพื่อให้หน้าที่ตามที่กำกับกล่าวมาใน ก. สำเร็จลุล่วงไป และงานนั้นจะต้องใช้เงินจำนวนเท่าใดจัดทำเป็นรายละเอียด

ค. แต่ละงานหรือโครงการจะมีรายละเอียดแสดงให้เห็นต่อไปอีกว่า ในงานแต่ละงานนั้นได้ตั้งจุดมุ่งหมายว่าจะทำอะไรบ้าง ได้ผลออกมาพอประมาณได้เท่าไร และจะต้องใช้จ่ายเพื่อให้ผลตามจุดมุ่งหมายนั้น เป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าวัสดุ ฯลฯ ตามแนวการแยกประเภทเงินรายจ่าย แต่ละหมวดเท่าใด

(2) การที่ทุกส่วนราชการมีแผนงานของตนไว้ ย่อมทำให้การวิเคราะห์งบประมาณเพื่อพิจารณาวินิจฉัยปัญหาหรือสถานการณ์ทางการคลังและเศรษฐกิจได้ง่ายขึ้นอย่างไรก็ดี การจัดทำงบประมาณแสดงแผนงานของส่วนราชการต่างๆ ในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ยังมีอุปสรรคข้อบกพร่องไม่สมบูรณ์ก้าวหน้าตามที่ควร ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการพิจารณาจัดสรรเงินงบประมาณของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณอยู่บ้าง กับทำให้ความหวังที่จะได้เห็นว่างบประมาณรูปนี้จะเป็นบรรทัดให้ก้าวต่อไปอีกจนถึงการวัดผล และประเมินค่าของงาน ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการคลังและเศรษฐกิจในอนาคต.

ในปัจจุบัน ระบบงบประมาณของประเทศต่างๆ ได้วิวัฒนาการก้าวหน้าไปอย่างมาก จากการจัดทำบ

ประมาณที่ย่ำในการควบคุม มาสู่งบประมาณที่ย้ำหน้าที่ในการจัดการ และการวางแผนงาน หรือระบบ PPB และล่าสุดคือการจัดทำงบประมาณจากฐานศูนย์ ZBOP ซึ่งก้าวหน้าขึ้นตามลำดับ แต่ระบบงบประมาณของไทยในระยะ 20 ปีที่ผ่านมา ก็ยังไม่สามารถก้าวไปไกลได้เท่าที่ควร นี้มิได้หมายความว่า ประเทศไทยควรจะเอาอย่างประเทศที่พัฒนาแล้วโดยเอาแนวความคิดหรือระบบงบประมาณแนวใหม่ๆ มาใช้บ้าง ทั้งนี้เพราะเราจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความพร้อมเพรียงในกันตางๆ ซึ่งเรายังขาดอยู่มาก อย่างไรก็ตามสิ่งที่สำนักงานงบประมาณเองก็ตระหนักว่า ยังมีภาระกิจอยู่เบื้องหน้าอีกมาก ซึ่งสำนักงานงบประมาณจะพากเพียรดำเนินการต่อไป เพื่อให้ได้บรรลุผลดีที่สุดเท่าที่จะทำได้

การแบ่งส่วนราชการ

ในที่นี้จึงจะขอกล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการที่กำหนดให้จัดทำงบประมาณแผ่นดินตั้งแต่รัชกาลที่ 5 จนถึงปัจจุบัน โดยสรุปดังนี้

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2433) ตามพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งแบ่งส่วนราชการเป็น 5 กรมใหญ่ และ 8 กรมเล็ก สำหรับกรมใหญ่ทั้ง 5 นี้ได้แก่ กรมพระคลังกลาง กรมสารบาณูชี กรมตรวจ กรมเก็บ และกรมพระคลังข้างที่ ในจำนวนกรมทั้ง 5 กรมนี้ อาจกล่าวได้ว่า กรมพระคลังกลางเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้โดยทำหน้าที่ประมาณการรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาชือการ และบังคับบัญชาการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 2 (สมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง) กรมบาณูชีกลางได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 6 กอง คือ (1) กองบัญชาการกลาง (2) กองบัญชีประมวล (3) กองเงินเดือน (4) กองงบประมาณ (5) กองตรวจภายใน (6) กองตรวจภายนอก จากการแบ่งส่วนราชการของกรมบาณูชีกลางนี้ ปรากฏว่ามีหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณเกิดขึ้นแล้ว คือ กองงบประมาณซึ่งในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครองมี

หน้าที่เกี่ยวกับการตรวจจ่ายฎีกา เบิกเงินค่าใช้สอย การจร และเงินการพิเศษ ที่เบิกจ่ายในงบประมาณ รัักษางบประมาณ ท่างบประมาณแผ่นดินและรักษา ลายเซ็นนาม

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2476) ภายหลังกปี 2476 กรมบัญชีกลางได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ 23 พฤษภาคม 2476 เป็นต้นมา และได้แบ่งส่วน ราชการออกเป็น 4 กอง คือ (1) กองกลาง (2) กอง เงินเคื่อน (3) กองค่าใช้สอยและการจร โดยเฉพาะ กองนี้แบ่งออกเป็น 3 แผนก คือ แผนกงบประมาณ แผนก ค่าใช้สอย และแผนกการจร (4) กองประมวลบัญชี จากการแบ่งส่วนราชการของกรมบัญชีกลางในครั้งที่ 3 นี้ ปรากฏว่ากองงบประมาณถูกลดฐานะลงเป็นแผนก งบประมาณขึ้นอยู่กับกองค่าใช้สอยและการจร

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2476) ตามพระราช กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงการคลัง ปี 2476 เมื่อวันที่ 30 มกราคม 2476 ได้แบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางเป็นราชการบริหาร ส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยในส่วน กลางมี 4 กองเท่าเดิม และเพิ่มแผนกตรวจและวางรูป บัญชีในกองประมวลบัญชี ส่วนราชการบริหารส่วน ภูมิภาคได้กำหนดให้มีคลังจังหวัดขึ้น จากการแบ่ง ส่วนราชการในครั้งนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการ งบประมาณยังคงมีฐานะเป็นแผนกงบประมาณสังกัดอยู่ ในกองค่าใช้สอยและการจรเช่นเดิม

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 5 (พ.ศ. 2477) ตามพระราช กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงการคลัง ปี 2477 เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2477 ได้แบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางออกเป็นราชการ บริหารส่วนกลาง มี 5 กอง คือ (1) สำนักงานเลขานุการ กรม (2) กองเงินเคื่อน (3) กองค่าใช้สอยและการจร (4) กองประมวลบัญชี (5) กองงบประมาณ แบ่งออก เป็น 2 แผนก คือ แผนก 1 และแผนก 2 และราชการ บริหารส่วนภูมิภาคก็ยังคงมีคลังจังหวัดเช่นเดิม จาก การแบ่งส่วนราชการในครั้งนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่ เกี่ยวกับการงบประมาณได้รับการยกฐานะจากแผนก

สำนักงบประมาณ 20 ปี

งบประมาณเป็นกองงบประมาณมีฐานะสูงขึ้นเหมือน เช่นการแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 2 เมื่อสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 6 (พ.ศ. 2481) ได้มีพระราช กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงการคลัง เมื่อ 19 สิงหาคม 2481 การแบ่งส่วน ราชการครั้งนี้ยังเป็นไปเช่นเดียวกับครั้งที่ 5 ให้เติมคลัง อำเภอต่อจากคลังจังหวัด หน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการ งบประมาณยังคงมีฐานะเป็นกองงบประมาณ

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 7 (พ.ศ. 2482) ตามพระราช กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมใน กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2482 เพิ่มกอง ในราชการบริหารส่วนกลางออกเป็น 7 กอง กองที่ตั้ง ขึ้นใหม่ คือ กองธนธิการ และกองสำรวจรายได้ ส่วน ราชการบริหารส่วนภูมิภาคคงแบ่งเป็นคลังจังหวัดและ คลังอำเภอเช่นเดิม การแบ่งส่วนราชการครั้งนี้หน่วย งบประมาณมีฐานะเป็นกองงบประมาณเหมือนครั้งที่ 6

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 8 (พ.ศ. 2485) ตามพระราช กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมบัญชีกลางเมื่อ 27 กุมภาพันธ์ 2485 ราชการบริหารส่วนกลางตั้งกองบำเหน็จ บำนาญเพิ่มขึ้นอีกกองหนึ่ง รวมเป็น 8 กอง สำหรับ ราชการบริหารส่วนภูมิภาคคงแยกเป็นคลังจังหวัดและ คลังอำเภอ หน่วยงานงบประมาณมีฐานะเป็นกองงบประมาณ

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 9-10 (พ.ศ. 2487-2492) ตาม พระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2487 และตามพระราชกฤษฎีกา จัดวางระเบียบราชการกรมบัญชีกลาง เมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2492 ให้แบ่งส่วนราชการกรมบัญชีกลางออกเป็น 8 กอง ตามเดิม แต่ขยายแผนกในกองบางกองออกไป และ เปลี่ยนชื่อบางแผนกใหม่ การแบ่งส่วนราชการในครั้งนี้ หน่วยงานเกี่ยวกับการงบประมาณก็ยังคงมีฐานะเป็นกอง งบประมาณ

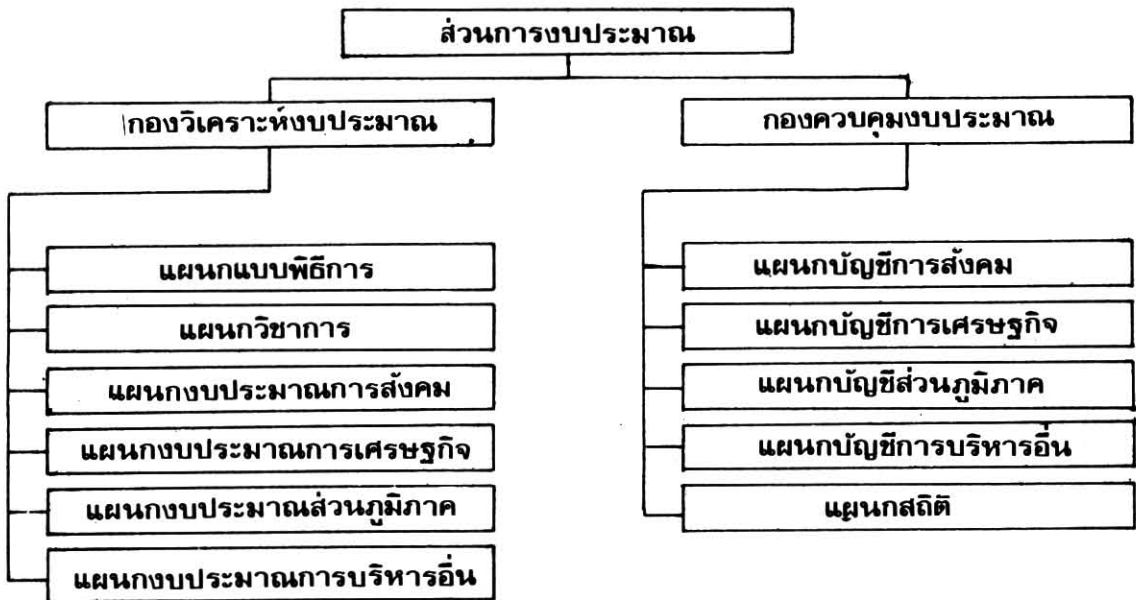
การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 11 (พ.ศ. 2495) ได้มีพระราช กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในกรมบัญชีกลางขึ้น ใหม่ เมื่อ 30 พฤษภาคม 2495 ให้เพิ่มกองการเงินต่าง

ประเทศสำหรับราชการบริหารส่วนกลางขึ้นอีกกองหนึ่ง และกำหนดให้มีคลังภาคขึ้นในราชการบริหารส่วนภูมิภาค รวม 9 ภาค การแบ่งส่วนราชการครั้งนี้ หน่วยงานประมาณมีฐานะเป็นกองงบประมาณเช่นครั้งที่แล้ว ๆ มา

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 12 (พ.ศ. 2500) ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในกรมบัญชีกลางเมื่อ 6 สิงหาคม 2500 มีสาระสำคัญคือ เปลี่ยนชื่อคลังภาคเป็นคลังเขต เป็นราชการบริหารส่วนกลาง สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคยังมีคลังจังหวัดและคลังอำเภอเช่นเดิม จาก การแบ่งส่วนราชการครั้งนี้หน่วยงานประมาณมีฐานะเป็น

ระหว่างปี 2476-2477 หน่วยที่เกี่ยวกับการงบประมาณ ก็ยังคงมีฐานะเป็นกองงบประมาณ

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 13 (พ.ศ. 2501) ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการในกรมบัญชีกลางขึ้นใหม่ เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2501 ยกฐานะกองงบประมาณขึ้นเป็นส่วนการงบประมาณ โดยแบ่งออกเป็น 2 กอง คือ กองวิเคราะห์งบประมาณและกองควบคุมงบประมาณ สำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีคลังจังหวัดและคลังอำเภอเช่นเดิม สำหรับส่วนการงบประมาณใน ครั้งนี้มีการแบ่งออกเป็นกองและแผนกต่าง ๆ ดังแผนภูมิ ดังนี้



ต่อมาในปี 2502 ส่วนการงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ได้โอนไปจัดตั้งเป็นกรมใหม่ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 เรียกว่าสำนักงานงบประมาณจนทุกวันนี้

จากการที่ได้กล่าวถึงการแบ่งส่วนราชการของกรมบัญชีกลางตั้งแต่ปี 2433 เป็นต้นมาจนถึงปี 2501 รวมระยะเวลา 69 ปี ปรากฏว่าในสมัยก่อนเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 หน่วยที่เกี่ยวกับการงบประมาณมีฐานะเป็นกองงบประมาณ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง

ถูกลดฐานะจากกองงบประมาณเป็นเพียงแผนกงบประมาณ อยู่ในกองค่าใช้จ่ายและการจร เป็นระยะเวลาประมาณ 2 ปี ภายหลังปี 2477-2500 หน่วยที่เกี่ยวกับการงบประมาณได้รับการยกฐานะจากแผนกงบประมาณเป็นกองงบประมาณเป็นระยะเวลาประมาณ 24 ปี ภายหลังปี 2501 หน่วยที่เกี่ยวกับการงบประมาณได้รับการยกฐานะจากกองงบประมาณเป็นส่วนการงบประมาณอยู่เป็นระยะเวลาประมาณ 1 ปี ก็ได้รับการยกฐานะเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม และย้ายสังกัดจากกระทรวงการคลังไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีมาจนทุกวันนี้

ต่อมาเมื่อสำนักงานงบประมาณได้จัดตั้งเป็นส่วนราชการมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยผลของพระราชบัญญัติจัดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2502 แล้ว ได้มีการแบ่งส่วนราชการตามปริมาณงานและภาระหน้าที่จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2522) รวม 4 ครั้ง คือ

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 1 (พ.ศ. 2502) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีลงวันที่ 13 เมษายน 2502 แบ่งงานสำนักงานงบประมาณออกเป็น 7 กอง คือ (1) กองกลาง (2) กองวิทยาและกฎหมายการคลัง (3) กองแบบพิธี (4) กองงบประมาณฝ่ายการเมือง (5) กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ (6) กองงบประมาณฝ่ายสังคม (7) กองงบประมาณฝ่ายรัฐพาณิชย์ และในปลายปี 2504 สำนักงบประมาณได้จัดตั้งหน่วยจักวางระบบงาน (O & M Unit) ขึ้น มีฐานะต่ำกว่ากองแต่สูงกว่าแผนก

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 2 (พ.ศ. 2505) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ 2505 มีการแบ่งส่วนราชการของสำนักงานงบประมาณออกเป็น 9 กอง คือ (1) กองกลาง (2) กองวิทยาและกฎหมายการคลัง (3) กองจักวางระบบงาน (4) กองแบบพิธี (5) กองงบประมาณฝ่ายการเมือง (6) กองงบประมาณฝ่ายบริหาร (7) กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ (8) กองงบประมาณฝ่ายสาธารณูปการ (9) กองงบประมาณฝ่ายรัฐพาณิชย์

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2505) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2505 แบ่งงานสำนักงานงบประมาณออกดังนี้ (1) กองกลาง (2) กอง

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 3 (พ.ศ. 2505) ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2505 แบ่งงานสำนักงานงบประมาณออกดังนี้ (1) กองกลาง (2) ส่วนวิชาการ แบ่งออกเป็น 4 กอง คือ กองวิทยาและกฎหมายการคลัง กองประมวลรายรับ กองจักวางระบบงาน กองตรวจและรายงาน (3) ส่วนวิเคราะห์ แบ่งออกเป็น 5 กอง คือ กองงบประมาณฝ่ายการเมือง กองงบประมาณฝ่ายบริหาร กองงบประมาณฝ่ายเศรษฐกิจ กองงบ

ประมาณฝ่ายสาธารณูปการ และกองงบประมาณฝ่ายรัฐวิสาหกิจ

การแบ่งส่วนราชการครั้งที่ 4 (พ.ศ. 2515) โดยเหตุที่ภาระหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการขยายตัวของวงเงินงบประมาณรายจ่ายแต่ละปี ซึ่งเท่ากับเป็นการเพิ่มบริการจากรัฐไปสู่ประชาชนมากขึ้นทุกปี สำนักงานงบประมาณจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการขึ้นใหม่ให้เหมาะสมกับปริมาณงานและหน้าที่ในปัจจุบัน จึงได้มีการประกาศแบ่งส่วนราชการของสำนักงานงบประมาณครั้งล่าสุด ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 5 พฤษภาคม 2515 และ ก.พ. ได้กำหนดเพิ่มเติมอีกในปี 2518 และปี 2521 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ โดยได้แบ่งส่วนราชการออกเป็น 8 กอง คือ (1) กองกลาง (2) กองวิชาการ (3) กองจักวางระบบงาน (4) กองประเมินผลและรายงาน (5) กองวิเคราะห์ 1 (6) กองวิเคราะห์ 2 (7) กองวิเคราะห์ 3 (8) กองวิเคราะห์ 4

สถานที่ตั้งหน่วยงาน

ก่อนปี 2416 สถานที่ตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณคงไม่ปรากฏแน่ชัด แม้จะตั้งสำนักงานขึ้นก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ไปนั่งปฏิบัติราชการ คงจะเห็นได้จากคำปรารภตอนหนึ่งในการออกพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ว่า **ให้เจ้าจำนวนในพระคลังนั้น ๆ มีห้องออฟฟิศของตัวเองสำหรับเก็บบัญชีและสำหรับเป็นที่ชำระความ ภาษีที่ตัวได้อออยู่นั้น ทุก ๆ พระคลังที่ได้เป็นเจ้าจำนวนว่ากรภาษี และเจ้าจำนวนภาษีทุก ๆ พระคลังนี้ ให้มันนั่งออฟฟิศกลับไปบ้าน และการทำงานสิ่งใดที่เป็นการว่ากล่าวเกี่ยวข้องในการภาษี ซึ่งตัวได้อออยู่นั้น ให้ไว้ในออฟฟิศห้ามมิให้ไปว่ากรที่บ้านที่เรือนของตัวเป็นอันขาด**

ในสมัยรัชกาลที่ 5 พระองค์เริ่มตั้งออฟฟิศราชการแห่งแรกในเขตพระบรมมหาราชวังทางค่านเหนือ ตัวตึกติดกับประตูไชยศรี ทางค่านตะวันตกยาวคึก กำแพงพระบรมมหาราชวัง ไปสุดที่ประตูวิมานเทเวศร์ ให้ชื่อนานามตึกนี้ว่า **หอรัษฎากรพิพัฒน์** แปลเป็น

ภาษาชาวบ้านว่า ตึกอันเป็นป่อเกิดแห่งความเจริญของการเงิน สำหรับที่ทำการของกรมสารบัญชีอยู่ถัดไปทางค่านตะวันตก สุกเซตตัวตึกที่เรียกกันว่าท้ายหอ ตึกนี้เดิมเป็นที่ตั้งกองทหาร เรียกว่าศาลาราชวัลลภ ซึ่งเป็นที่ตั้งกรมบัญชีกลาง ซึ่งกรมนี้ทำหน้าที่เกี่ยวกับการงบประมาณตั้งแต่ปี 2433 จนถึงปี 2501 เป็นเวลา 69 ปี

สถานที่ทำงานของสำนักงานงบประมาณ

ในช่วงเวลา 20 ปี สำนักงานงบประมาณได้มีสถานที่ทำการอยู่ในบริเวณท่าเนียบรัฐบาล ศาลหลวงจิตรลดา ฮ่าเกอคูสิศ กรุงเทพมหานคร ตลอดจนมา โดยได้รับความอนุเคราะห์จากหน่วยงานและรัฐบาล ดังนี้

(1) ระหว่าง พ.ศ. 2502-2503 ได้รับความอนุเคราะห์จากสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีให้ใช้อาคารชั้นสอง ค่ายปีกซ้ายของหน่วยงานกึ่งกล่าว (ปัจจุบันเป็นที่ทำงานของกองการประชุมคณะรัฐมนตรี) เป็นสถานที่ทำการอยู่เป็นเวลาประมาณ 1 ปี

(2) ที่ศึกษาพัฒนาซึ่งเป็นสถานที่ทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกับสำนักงานงบประมาณ ในระหว่างปี 2503-ปัจจุบัน (2522) เนื่องจากสำนักงานงบประมาณยังไม่มีสถานที่ทำงานเป็นหลักแหล่งแน่นอน และเนื่องจากอาคารที่ศึกษาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีเนื้อที่จำกัด ประกอบกับรัฐบาลได้ก่อสร้างศึกษาพัฒนาใช้เป็นที่จัดการประชุมผู้แทนประเทศต่าง ๆ ที่จะก่อตั้งองค์การ สปอ. ในปี 2503 ภายหลังจัดการประชุมแล้ว รัฐบาลก็อนุญาตให้สำนักงานงบประมาณใช้ตึกนี้เป็นที่ทำงานของสำนักงานงบประมาณตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา และในครั้งแรกนี้ ศึกษาพัฒนามีเพียง 2 มุข ภายหลังปี 2506 ก่อสร้างเพิ่มเติมอีก 1 มุข (ขณะนี้เป็นที่ทำงานของผู้ช่วยการสำนักงานงบประมาณ)

(3) ที่ศึกษาสำนักงานงบประมาณ 6 ชั้น เนื่องจากเนื้อที่ทำงานของสำนักงานงบประมาณที่ศึกษาพัฒนามีจำนวนไม่เพียงพอ

แออัดยัดเยียดกันมาก รัฐบาลจึงได้กรุณาอนุมัติให้ก่อสร้างตึกสำนักงานงบประมาณ 6 ชั้น ขึ้นในปี 2513 ใช้เป็นที่ทำงานของกองกลาง กองวิเคราะห์ 1 กองวิเคราะห์ 2 กองวิเคราะห์ 4 และสถาบันฝึกอบรมกรมการบริหารพัสดุมาจนทุกวันนี้

ตามที่ไต่ถามถึงสำนักงานงบประมาณในอดีตและปัจจุบัน โดยสังเขปมาแล้วนั้น เห็นได้ชัดว่า วิวัฒนาการเกี่ยวกับการงบประมาณมีมานานพอ ๆ กับการตั้งกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี บทบาทและหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดทำงบประมาณได้เปลี่ยนจากงานรวบรวมตัวเลขที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เสนอมาแล้วจัดเป็นหมวดหมู่เป็นหมู่เสนอต่อรัฐสภา มาเป็นการพิจารณาเสนอนโยบายและแผนการคลังต่อรัฐบาล จัดเตรียมและจัดสรรงบประมาณให้เกิดมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพและประหยัด อันจะทำให้นโยบายต่างๆ ของรัฐบาลบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้ การแบ่งส่วนมีการเปลี่ยนแปลงจากกองงบประมาณมาเป็นส่วนงบประมาณ และพัฒนามาเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากรม นับว่าได้พัฒนาควบคู่กับความเจริญเติบโตของประเทศเป็นลำดับ กฎหมายและวิธีการงบประมาณก็ได้พัฒนาจากระบบงบประมาณแบบเน้นย้ำการควบคุมมาเป็นการเน้นย้ำในค่านแผนงาน นับเป็นการพัฒนาโดยไม่หยุดยั้ง ในค่านสถานที่ตั้งของสำนักงานงบประมาณในปัจจุบัน อาจให้บริการแก่ส่วนราชการและผู้มาติดต่อไม่สะดวกนัก เพราะเนื้อที่ทำงานคับแคบ แต่ก็คาดว่า จะได้มีการก่อสร้างหน่วยงานใหม่ให้สามารถบริการรับใช้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้สะดวกยิ่งขึ้นในอนาคตอันใกล้

ระบบและวิธีการงบประมาณ หรือเรื่องราวต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการงบประมาณ หรือสำนักงานงบประมาณในอนาคตจะเป็นไปในรูปใด เป็นเรื่องที่น่าสนใจติดตามอย่างใกล้ชิด

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบงบประมาณรายได้รายจ่ายกับรายได้รายจ่ายจริงและส่วนคุณ
แห่งรายได้รายจ่ายจริงของรัฐบาลปีงบประมาณ พ.ศ. 2435-2502

(หน่วย : พันบาท)

ปีงบประมาณ	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	ส่วนคุณแห่งรายได้รายจ่ายจริง	
			รายได้คงเหลือ	จ่ายเงินรายได้
2435	15,378.1	14,919.0	459.1	—
2436	17,389.7	18,174.5	—	784.8
2437	17,334.5	12,487.2	4,847.3	—
2438	18,074.7	12,685.7	5,389.0	—
2439	20,144.5	18,482.7	2,161.8	—
2440	24,808.0	23,996.6	811.4	—
2441	28,496.0	23,787.6	4,708.4	—
2442	29,920.4	27,052.7	2,867.6	—
2443	35,611.3	31,841.3	3,770.0	—
2444	30,158.0	36,646.6	—	488.6
2445	39,152.1	39,248.5	—	96.5
2446	43,458.8	43,908.9	—	450.1
2447	46,046.4	46,634.7	—	588.3
2448	50,455.3	48,833.3	1,622.0	—
2449	55,514.5	55,337.2	177.3	—
2450	54,283.7	54,960.4	—	676.7
2451	58,920.4	56,439.4	2,481.0	—
2452	60,686.5	56,851.7	3,834.8	—
2453	61,355.1	56,922.4	4,432.6	—
2454	59,462.3	61,985.5	—	2,523.2
2455	64,776.5	61,541.3	3,235.2	—
2456	72,093.3	60,914.0	11,179.4	—
2457	71,146.0	62,777.8	8,368.1	—
2458	74,356.5	67,085.7	7,270.8	—
2459	79,498.1	67,546.4	11,951.7	—
2460	82,462.7	70,118.0	12,344.8	—
2461	87,814.3	84,115.7	3,698.6	—
2462	90,682.0	77,175.0	13,507.0	—
2463	80,340.2	80,363.5	—	23.3
2464	79,624.0	79,389.6	235.3	—
2465	78,076.6	80,424.7	—	2,348.1

2466	81,598.6	84,234.0	—	2,635.4
2467	85,182.2	89,674.5	—	4,492.3
2468	92,712.7	94,651.7	—	1,939.0
2469	100,590.8	100,551.5	39,219	—
2470	117,442.5	117,390.9	51,581	—
2491	106,963.1	106,921.0	42,068	—
2472	107,117.9	107,102.5	15,446	—
2473	76,322.2	96,304.9	17,304	—
2474	78,943.2	87,482.1	—	8,533.9
2475	79,651.4	70,233.0	9,418.4	—
2476	83,734.8	73,639.3	10,095.5	—
2477	94,004.8	75,821.8	18,183.0	—
2478	94,663.5	85,075.8	9,587.7	—
2479	120,318.9	98,141.2	22,177.7	—
2480	109,412.3	101,658.5	7,753.8	—
2481	118,233.2	116,713.2	7,520.0	—
2482	59,611.5	60,780.5	—	1,168.5
2482-83	141,330.1	138,539.6	2,790.5	—
2483	37,028.1	27,286.0	9,742.1	—
2484	161,259.4	146,552.2	14,707.2	—
2485	133,176.2	146,050.7	—	12,874.5
2486	211,584.2	146,179.0	65,405.2	—
2487	288,905.3	254,670.8	34,234.5	—
2488	315,610.1	864,187.2	51,422.9	—
2489	626,293.9	475,642.1	150,651.7	—
2490	996,063.2	539,729.3	456,333.9	—
2491	1,691,639.9	1,582,767.0	108,875.9	—
2492	1,929,741.5	1,695,752.6	233,988.9	—
2493	2,136,099.4	2,078,709.4	57,390.0	—
2494	2,531,155.9	2,445,692.3	85,463.6	—
2495	3,347,402.8	3,371,805.5	—	24,402.7
2496	3,942,032.9	3,850,161.6	91,871.3	—
2497	4,239,937.8	4,251,693.8	—	11,756.0
2498	4,185,444.1	3,999,111.4	186,332.7	—
2499	5,080,760.3	4,549,340.5	531,419.8	—
2500	5,198,515.7	4,948,538.6	249,977.2	—
2501	5,616,049.0	6,019,279.6	—	403,230.6
2502	6,055,194.8	7,077,465.2	—	1,022,270.4

ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : สำนักงานสถิติแห่งชาติ **สมุดสถิติรายปี**

- หมายเหตุ : 1. ตัวเลขงบประมาณรายจ่าย รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของปีงบประมาณนั้นไว้ด้วย
2. ตัวเลขเกี่ยวกับรายจ่ายรวมเฉพาะรายจ่ายสามัญและรายจ่ายวิสามัญไม่ลงทุนเท่านั้น

ตารางที่ 2

เปรียบเทียบประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายกับรายได้รายจ่ายจริง ส่วนคุณแห่งงบประมาณและส่วนคุณจริงของรัฐบาล กับรายจ่ายจริงของรัฐบาล

งบประมาณ	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	รายได้จริงสูง (+) ต่ำ (-) กว่ารายจ่ายจริง
2502'	6,055.2	6,892.8	- 837.6
2503	6,786.4	7,578.7	- 792.3
2504	5,689.9	6,435.9	- 746.0
2505	7,786.4	8,852.6	- 866.2
2506	8,634.4	10,502.6	- 1,868.2
2507	9,657.3	11,030.4	- 1,373.1
2508	11,157.3	12,398.6	- 1,241.3
2509	12,714.3	14,598.7	- 1,884.4
2510	14,874.7	18,388.6	- 3,513.9
2511	16,649.6	20,388.5	- 3,738.9
2512	18,581.2	22,904.3	- 4,323.1
2513	19,102.1	26,454.1	- 7,352.0
2514	19,523.1	27,710.1	- 8,187.0
2515	21,296.6	28,114.6	- 6,818.0
2516	25,646.3	31,316.8	- 5,670.5
2517	38,207.5	37,995.8	+ 211.7
2518	38,424.3	46,539.1	- 8,114.8
2519	42,939.0	59,978.6	- 17,039.6
2520	52,132.4	64,341.3	- 12,208.9
2521	62,464.1	77,625.3	- 15,161.2

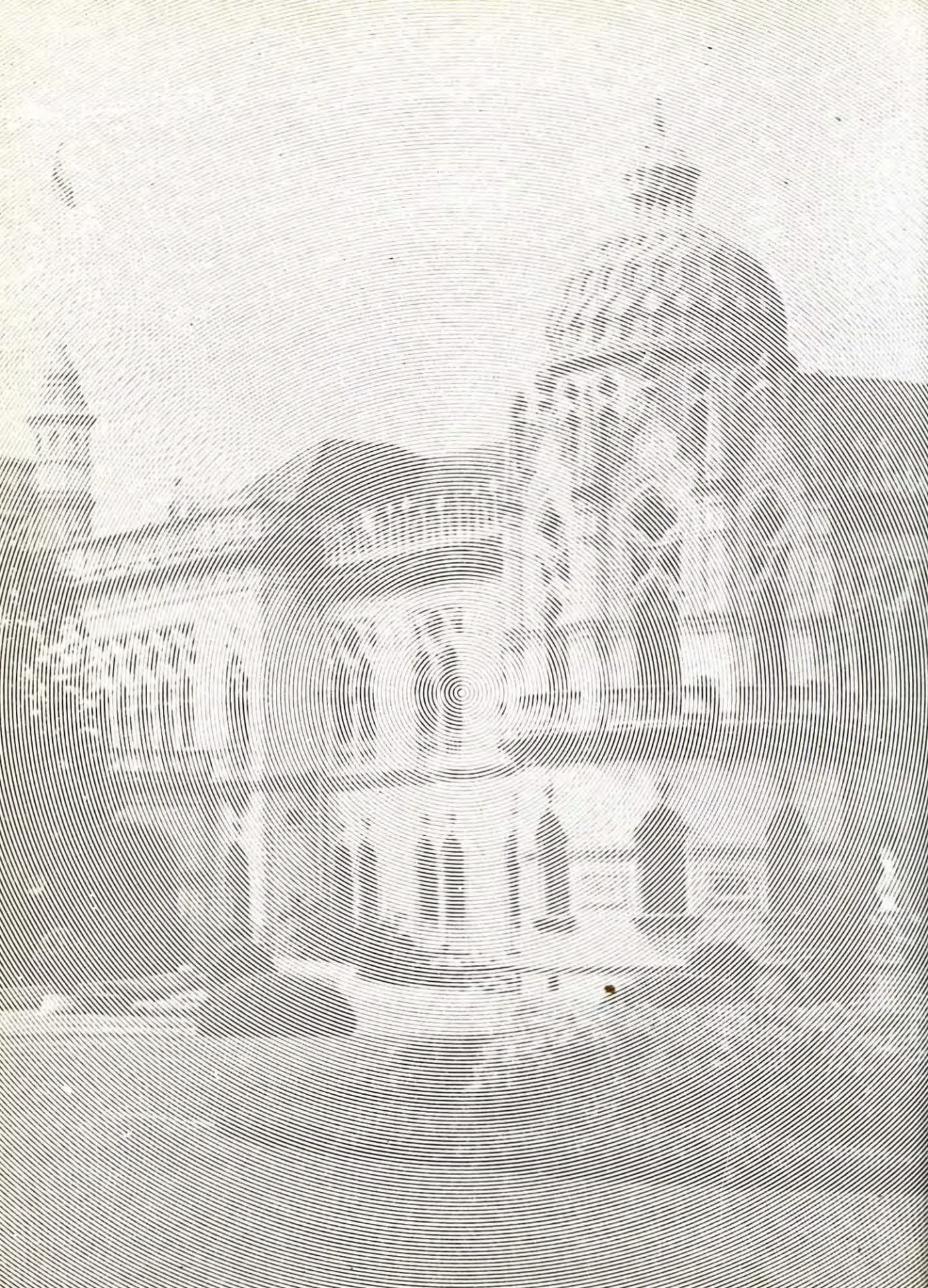
ที่มาแห่งข้อมูลสถิติ : 1. ตัวเลขเกี่ยวกับประมาณการรายได้ รายได้จริง งบประมาณรายจ่ายและรายจ่ายจริง
ได้มาจากรายงานการเงินของแผ่นดินปีต่างๆ กรมบัญชีกลาง

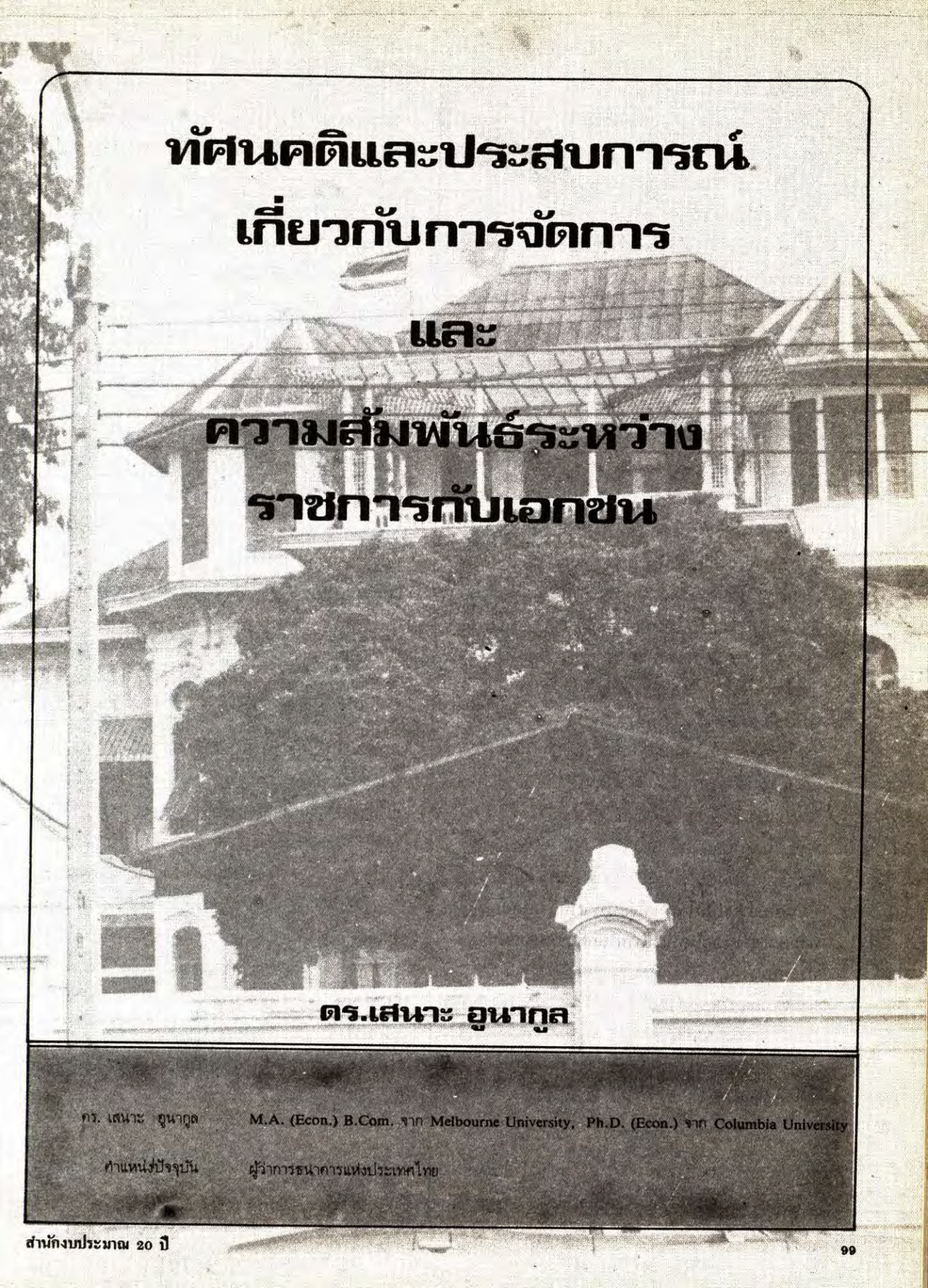
2. ตัวเลขผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ GNP และจำนวนประชากรได้มาจาก ธนาคาร
แห่งประเทศไทยและ International Financial Statistics (IMF)

หมายเหตุ ตัวเลขงบประมาณรายจ่าย รวมงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมของปีงบประมาณนั้นไว้ด้วย

ที่มา = ธนาคารแห่งประเทศไทย

(หน่วย = ล้านบาทในราคาปัจจุบัน)





ทัศนคติและประสบการณ์

เกี่ยวกับการจัดการ

และ

ความสัมพันธ์ระหว่าง

ราชการกับเอกชน

ดร.เสนาะ อุนากุล

ดร. เสนาะ อุนากุล

M.A. (Econ.) B.Com. จาก Melbourne University, Ph.D. (Econ.) จาก Columbia University

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทย

เรื่องทัศนคติและประสบการณ์ในการจัดการนี้ ผมเองก็ไม่ค่อยจะแน่ใจเหมือนกันว่าผมมีประสบการณ์น่าตื่นเต้นเพียงใด แค่นั้น ในการจัดการในประเทศไทย เพราะความจริงผมรู้ตัวและก็เยี่ยมตัวตลอดเวลาวา ถึงแม้จะได้รับหน้าที่ระดับบริหารระดับจัดการมาหลายแห่งเป็นเวลหลายปีแล้ว ก็ยังต้องเยี่ยมตัวอยู่เสมอว่าในเรื่องการบริหารหรือการจัดการนั้น ผมยังอยู่ในระดับที่เรียกว่า “ลูกทุ่ง” เท่านั้นเอง เพราะไม่เคยได้รับการฝึกฝนอบรมในวิชาการบริหารหรือการจัดการมาในแง่วิชาการ ไม่ว่าจะเรียนในโรงเรียนหรือนอกโรงเรียน ในโรงเรียนผมก็เรียนเศรษฐศาสตร์ นอกโรงเรียนผมก็ปฏิบัติงานทางด้านการเศรษฐกิจการเงิน ทั้งนี้จากการปฏิบัติงาน บังเอิญได้ไปเกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอยู่บ้าง เมื่อไปที่ไหนก็อดเป็นนักวางแผนไม่ได้ หัวเทคนิคการวางแผนไปใช้ในการทำงานอยู่เสมอ ไปไหนก็ต้องมีการกำหนดเป้าหมายว่า หน่วยงานของเรามีเป้าหมายยังใงแน่ที่ทั้งขึ้นมาให้เขาจ่ายภาษีอากรให้มาเพื่อให้เราทำอะไร เมื่อได้เป้าหมายแน่ชัดแล้วก็มีการกำหนดขั้นตอนต่างๆ มีการศึกษาคามดูไม่ทอดทิ้ง มีอะไรที่ต้องกระตุ้นเตือนกัน ก็ต้องทำเพื่อจะให้ให้มีผลงาน แล้วก็ประเมินผลงานเพื่อจะให้เป็นมาตรฐานในการที่จะปรับปรุงงานในขั้นต่อไป เมื่อลงไปสู่ขั้นปฏิบัติก็เป็นแต่เพียงปรับปรุงการวางแผนนั้นให้เป็นแผนปฏิบัติ นี้ก็พยายามจะใช้อย่างเต็มปัญญา แต่เมื่อมีปัญหาแล้วได้ฟังเทศน์ฟังธรรม เขาบอกว่าต้องมีสติด้วย ก็เลยพยายามคุมสติและพยายามจะใช้คุณธรรมเป็นที่ตั้ง **คุณธรรมเป็นเรื่องที่ผมเห็นว่าจำเป็นในการที่จะประสานประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ซึ่งอยู่ในหน่วยงานในแต่ละหน่วยที่ผมเคยประสบมา** ไม่ว่าจะภายในหรือภายนอกหน่วยงาน การสร้างความสัมพันธ์อันดีนี้ เป็นเรื่องสำคัญที่จะทำให้มีการรวมพลังที่จะเดินไปตามเป้าหมายที่เรากำหนดไว้ด้วย วิธีการที่ทำได้แล้วนี่ก็เป็นเรื่องซึ่งเมื่อใช้แล้วก็ได้ผลพอสมควร

หลักที่ผมมักจะใช้อยู่เสมอ ๆ ความจริงเป็น **Common sense** เท่านั้น คือว่า “ของเดิมอะไรที่ได้อยู่แล้วก็ช่วยกัน

รักษาไว้ไม่ให้เสื่อมคลาย แต่ของใหม่ที่ดีสมควรและจำเป็นต้องสร้างสรรค์ให้มีขึ้น ก็พยายามสร้างขึ้น” จะยากจะลำบากยิ่งก็ก็ต้องสร้างขึ้นมาให้ได้ มันก็มีอยู่เพียง 2 อย่างเท่านั้นเอง เรียกว่า “เป็นการใช้หลักทางคู่” ไม่ใช่ทางเดียว การที่ใช้หลักทางคู่นี้ผมรู้สึกว่าเป็นการเปิดโอกาสให้คนรุ่นเก่า (ถ้าเราจะมีการแบ่งคนเป็นไม่ใช่ชายไม่ใช่ชวา แต่เป็นรุ่นเก่ากับรุ่นใหม่) คือคนรุ่นเก่าเขาก็มีคุณลักษณะพิเศษ มีคุณลักษณะที่แตกต่างไปจากคนรุ่นใหม่ โดยเฉพาะในเรื่องระเบียบ ในเรื่องรายละเอียดต่างๆ ในเรื่องคุณธรรมบางประการซึ่งคนรุ่นใหม่ไม่มี เพราะฉะนั้นถ้าเปิดโอกาสให้เขามีความก้าวหน้าในทางสายนี้แล้ว ก็เป็นการให้โอกาสเขาทำในสิ่งที่เขาถนัด ในขณะที่เดียวกันก็จักอีกทางหนึ่งให้คนรุ่นใหม่ คนรุ่นใหม่ก็คือคนประเภทที่นักจิตวิทยาเรียกว่า **Achievement-type personality** ชอบเอาชนะสิ่งท้าทายต่างๆ ชอบเริ่มงานชอบทำงานใหม่ๆ ให้สำเร็จ ถ้าไม่ไ้ทำงานแล้วรู้สึกไม่ค่อยสบาย พวกนี้ก็มักทางเดินไปในทางที่คนถนัด

ปัญหาอยู่ที่ว่าเมื่อมีทางสายคู่เช่นนี้ จะหาทางที่จะเชื่อมโยงทางสองสายขึ้นอย่างไรโดยไม่ให้สวนทางกัน หรือเกิดการชนกันขึ้นได้ เรื่องนี้ผมก็จึงได้เน้นเรื่องของการประสานประโยชน์ ประสานให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกัน ซึ่งผมถือว่าเป็นศิลปะในการบริหารและเป็นศิลปะในการบริหารที่สำคัญในลักษณะสังคมไทย ๆ อย่างเรา ซึ่งคนรุ่นเก่าที่ **Conservative** ก็มาก คนรุ่นใหม่ที่เป็น **Young talents** ก็มาก ทำอย่างไรจะผสมผสานสองกลุ่มนี้ให้สามารถร่วมมือกันได้ และไม่ให้ชนกัน ไม่ให้ทำร้ายซึ่งกันและกัน ซึ่งในที่สุดแล้วเป็นผลร้ายกับทุกฝ่าย และปัจจุบันก็เป็นผลร้ายอยู่แล้วในหลายหน่วยงาน ที่ไม่สามารถที่จะประสานทัศนคติหรือวิธีการทำงานของทั้งสองกลุ่มนี้ได้ ความจริงนักบริหารในสิ่งแวดล้อมของไทย ๆ นี้ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับจุดนี้ ซึ่งเป็นจุดสำคัญไม่น้อยกว่าจุดอื่น ๆ

ว่าไปแล้วก็คล้าย ๆ กับว่าผมนี้เป็นนักบริหารที่ประสบความสำเร็จอย่างน่าสนใจ แต่เพราะรู้ตัวว่าเราเป็นลูกทุ่ง

ไม่ใช่ลูกกรุงจึงไปหาหนังสือมาอ่าน หาเอกสารทางค่านวิชาการบริหารขึ้นมาอ่าน บังเอิญเอกสารที่อ่านก็ไม่ใช่เอกสารทางบริหารเหมือนกัน เป็นเอกสารที่ผมบังเอิญได้รับจากสมาคมธนาคารไทย คือ วารสารธนาคารเล่มใหม่ ฉบับเดือนตุลาคม 2521 ซึ่งถ้าท่านสนใจจะหาอ่าน ก็อาจจะไปอ่านบทความที่เขาสัมภาษณ์ผม เรื่องการบริหารธนาคารชาติ และการบริหารระบบธนาคารพาณิชย์ในประเทศไทย แต่บทความที่ผมหาอ่านในหนังสือเล่มนี้เผอิญไม่ใช่บทความที่ผมให้สัมภาษณ์เป็นบทความเกี่ยวกับเรื่องการบริหารความสามารถในการบริหารด้วยตนเอง ปรากฏว่ามีคำถามให้ผู้บริหารตอบเอาคะแนนให้ตัวเอง มีคำถามมากมายถึง 90 คำถามด้วยกัน ผมก็ไม่เคยนึกทำไมต้องตอบคำถามมากมายถึงขนาดนี้ ก็รีบลงมือกรอกทันที เพื่อจะคิดว่าจะได้สักเท่าไร พอเริ่มข้อ 1 จากใน 90 ข้อ คำถามมีอยู่ว่า ท่านมักเอางานกลับไปทำที่บ้านหรืออยู่ทำงานที่ธนาคารจนค่ำใช่หรือไม่ ถ้าตอบว่าใช่ สออบตก ถ้าตอบว่าไม่ใช่ สออบได้ เรื่องนี้ตกไปแล้ว 1 คะแนน ลองตั้งใจตอบข้อต่อๆ ไป ก็มาถึงคำถามที่ว่า คนอื่น ๆ ในธนาคารของท่านต้องเอางานกลับไปทำที่บ้านมากเหมือนท่านหรือไม่ ถ้าตอบว่าใช่ สออบตก ถ้าตอบไม่ใช่ สออบได้ ตกอีกแล้ว อยู่อีกหลายข้อหลายคะแนน คำถามแต่ละข้อนี้ยากทั้งนั้น เพราะไม่มีทางที่ผมจะผ่านเลย เพราะฉะนั้นจริงๆ แล้วในขณะนี้ผมต้องยอมรับว่า ไม่มีประสบการณ์ที่น่าสนใจมากมายอะไรนัก

อย่างไรก็ดี เผอิญผมมีประสบการณ์ในค่านความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารภาครัฐบาลและภาคเอกชนในประเทศไทยอยู่บ้างพอที่จะเรียกได้ว่าเป็นรุ่นแรก ๆ อยู่เหมือนกันที่มีความสนใจทางค่านความสามารถของนักบริหารธุรกิจและได้เชิญเชิญให้วงการธุรกิจส่งผู้แทนเข้าไปร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาของประเทศ ในการที่ริเริ่มให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนในเรื่องการวางแผนระดับชาตินี้ก็เพราะว่า แผนพัฒนาจะบกพร่องมากถ้าไม่รวบรวมบทบาทของฝ่ายธุรกิจเอกชนเข้าไปช่วย สิ่งที่เราเรียกว่าแผนพัฒนาประเทศหรือแผนพัฒนาระดับชาติ

ความจริงก็เป็นแค่แผนพัฒนาข้าราชการ หรือแผนพัฒนาในวงการราชการ ในการที่สำนึกในความบกพร่องอันนี้ก็ได้เชิญท่านผู้นำทางฝ่ายเอกชนเข้าไปร่วมในการวางแผนพัฒนาประเทศร่วมกัน นั่นเป็นจุดเริ่มต้นที่ผมได้มีส่วนสร้างสรรค์ให้มีการประสานงานระหว่างผู้บริหารทั้งสองฝ่ายเมื่อ 10 กว่าปีมาแล้ว นั่นรู้สึกว่าจะเป็นครั้งแรก ๆ ก่อนหน้านั้นทางเอกชนมีโอกาสนี้จะพุกกับฝ่ายรัฐบาลน้อย หรืออย่างมากก็พุกกันเป็นครั้งคราว แต่คราวนี้ได้ไปนั่งปรึกษาร่วมกันเป็นหลักเป็นฐานมีแยกแยะออกเป็นถึง 3 อนุกรรมการด้วยกันคือ อนุกรรมการในค่านธุรกิจการเกษตร อนุกรรมการทางค่านอุตสาหกรรมและอนุกรรมการทางค่านสถาบันการเงิน ซึ่งเมื่อได้มองย้อนหลังไปแล้วรู้สึกว่าการจริงผลที่ออกมาเป็นเนื้อหาจริงๆ ไม่ค่อยเท่าไร แต่ถ้ามองในแง่ของแนวโน้มหรือขบวนการแล้วก็รู้สึกว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญ เป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้ผู้บริหารทั้งสองฝ่ายเริ่มที่จะทำความรู้จักซึ่งกันและกัน ไม่ใช่รู้จักกันในสนามกอล์ฟ นั่นรู้สึกว่าจะรู้จักกันมากทีเดียวซึ่งบางครั้งก็ในเวลาราชการ แต่ที่รู้จักกันในการที่จะใช้ความคิดที่จะสร้างสรรค์ร่วมกันส่วนที่ว่าไม่ค่อยจะได้ผลมากนักก็เพราะความไม่พร้อมของทั้งสองฝ่าย ทางฝ่ายราชการซึ่งผมเองรับผิดชอบอยู่ก็ไม่ค่อยพร้อม ทางฝ่ายเอกชนที่เข้าไปร่วมด้วยถึงแม้ว่าท่านจะเป็นผู้นำในธุรกิจที่มีชื่อเสียงมากมายประการใดที่จริงท่านก็ไม่ค่อยจะมีเวลาเหมือนกัน ยิ่งชื่อเสียงมากเท่าไร เวลาที่ยิ่งน้อยเท่านั้น และนอกจากนั้นแล้วในเรื่องของการที่จะไม่ค่อยมีเวลานี้ เวลาที่จะทำการบ้านเตรียมตัวที่จะเข้าไปพุกจากกันก็ย่อมลดลงเป็นธรรมดา นอกจากนั้นแล้วพื้นฐานของการที่จะเสนอหรือสรุปเรื่องเพื่อจะให้ทางฝ่ายรัฐบาลพิจารณาอาจจะยังไม่ค่อยถนัดเพราะทางค่านเอกชนถนัดการพุกกันเป็นเรื่อง ๆ และไม่ต้องพุกกันมาก เสียเวลา พุกตรงๆ ให้คัดลिनกันก็ดีกว่า แต่ทางค่านรัฐบาลนั้นเฉพะาค่าน่าอย่างก็เกือบหมดเวลาแล้ว อธิบายปัญหาเป็นอย่างไร แต่พอถึงการแก้ปัญหาไม่ค่อยมี มันคนละข้างจึงไม่ค่อยจะต่อกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็เรียกว่าโคยทั่วไปแล้วมีผลไม่มากนัก คงมีอยู่เพียง 2 เรื่องที่เป็นผลเป็นขึ้นเป็นอันหน้อย คือในทาง

ค่านุศาสตร์ธรรมสิ่งทอ และอุตสาหกรรมกระดาษ ซึ่ง
มีกลุ่มพิจารณาในฐานะอนุกรรมการทางค่านุศาสตร์ธรรม
ส่วนอีกทางค่านหนึ่งนั้นเป็นเรื่องสถาบันการเงินมีนาย
ธนาการทั้งหลายเข้ามาช่วย และมีผลงานออกมา
เป็นตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย นั่นก็เป็นผล
มาจากที่เราเริ่มทำงานร่วมกันในอนุกรรมการวางแผน
เศรษฐกิจเอกชนของค่านุศาสตร์สถาบันการเงิน

ฉะนั้น เจือนไขของความสำเริง ผมก็แล้วรู้สึกว่เนื่อง
มาจากความพร้อมเพรียงของทั้ง 2 ฝ่าย คือ ทางค่านุศาสตร์
เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมสิ่งทอก็ดี กระสอบก็ดี
หรือทางค่านุศาสตร์สถาบันการเงินก็ดี ซึ่งใช้ธนาการแห่ง
ประเทศไทยในขณะนั้น ก็มีความพร้อมเพรียงที่จะต่อสู้
ต่อกรกับทางค่านุศาสตร์ พวกกันมากทำไหนด ให้ทำการบ้าน
แคไหนด มี **staff back-up** ที่จะทำงานพอ ๆ กัน คือ
ไม่ใช่ว่าเพียงแต่มาประชุมแต่มีการทำงานและทำการบ้าน
ด้วย ส่วนทางค่านุศาสตร์ที่เข้ามาช่วยกับทางรัฐบาลนั้น
ก็ไม่ได้เข้ามามือเปล่า ท่านเองก็กรของท่านคิดหลังเข้ามา
ด้วย ท่านมี **Back up** เหมือนกัน แล้วท่านก็มีผลงาน
เพราะฉะนั้น นี่เป็นข้อสังเกตข้อแรกจากการที่เราได้ทำ
ในยุคนั้น มีความสำเริงจริง ๆ เนื้อแท้จริง ๆ อย่างน้อย
ก็เป็นแผนออกมา มีการพิมพ์ออกมา มีอยู่ในประวัติแล้ว
ว่าแผนของเราได้รวมสาขาเอกชน ถือว่เป็นแผนที่
สมบูรณ์ แต่ผลจริง ๆ นั้นมีเฉพาะบางจุดเท่านั้นกึ่งที่
กล่าวแล้ว

ต่อมาเมื่อผมไปอยู่กระทรวงพาณิชย์ ระยะเวลากำลังยุ่ง
วุ่นวายเหลือเกิน นำมันเออ อะไรเออ กำลังเป็นปัญหา
กันใหญ่ ผมก็เลยหิวเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล
กับเอกชนคิดไปด้วย เมื่อไปถึงที่นั่นก็ได้ก่อตั้งคณะ
ร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับเอกชนแต่ว่างานที่นั่นก็เป็น
งานเฉพาะกิจ เฉพาะเรื่องซึ่งรู้สึกว่พวกจากนั้นก็ต้องพูด
ภาษาของธุรกิจกันค่อนข้างมาก ในทางค่านุศาสตร์
พาณิชย์นั้นเท่าที่สังเกตก็รู้สึกว่ ความสัมพันธ์ระหว่าง
ทางค่านุศาสตร์กับทางค่านุศาสตร์เอกชนมันเริ่มมีมากขึ้น ๆ และ
ไม่ใช่มีเฉพาะเรื่อง พวกกันกว้าง ๆ ก็คือไม่ได้มีกันเฉพาะ

เรื่องที่ต้องการที่จะมาป่นมาร้องเรียนให้ทางการแก้ไข
อย่างเคียว แต่เป็นเรื่องที่จะต้องให้ไค้ผล และให้ไค้ผล
โดยรวกเร็วด้วย เพราะฉะนั้นก็ค่อนข้างจะทำงานหามรุ่ง
หามค่ำกันที่เคียวในช่วงนั้น การที่ทางเอกชนต้องเข้ามา
ร่วมกับทางฝ่ายรัฐบาลมากขึ้น ๆ นั้น มันก็มีแนวโน้มที่
จะเป็นไปหลายอย่าง ยิ่งร่วมกันใกล้ชิดก็เท่าไรบางที่
Familiarity breeds contempt เพราะว่าทัศนคติ
เคียวก็ไมค้อยจะคิซึ่งกันและกันอยู่แล้ว ยิ่งเข้ามาใกล้ชิด
เท่าไรก็ยิ่งมองเห็นจุดอ่อนของแต่ละฝ่ายช้คเงินยิ่งขึ้น
เท่านั้น เห็นช้คว่ข้อบกพร่องนั้นจริง ไม่ใช่เป็นแต่เพียง
ไค้ยินเขาว่า เพราะฉะนั้นการที่พบกันบ่อย ๆ บางทีต้อง
คาดว่จะมีปัญหาเอาไว้เหมือนกัน ไม่ใช่ว่จะผลิตแต่
ผลออกมาไค้ทุกครั้งไป บางทีก็มีผลลบบอกออกมาในเชิง
ของความสัมพันธ์ของกันและกัน

พอไปอยู่ทางธนาการแห่งประเทศไทย ก็ไค้ส่งเสริม
สนับสนุนให้ทางฝ่ายวิชาการก่อนที่จะค่านุศาสตร์อะไร
ต่าง ๆ พยายามรับฟังความเห็นของธุรกิจเอกชนทั้งงาน
ภายในของธนาการเอง และงานระดับเศรษฐกิจอื่น ๆ
ในระดับรัฐบาล สำหรับในระดับธนาการนั้นขณะนั้นก็ได้
จัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างธนาการชาติกับสมาคม
ธนาการไทยและสมาคมไทยเงินทุนและหลักทรัพย์เป็น
ประจำทุกเดือน ในการที่จัดให้พบกันไม่ใช่ของใหม่
เพราะเมื่อก่อนก็เคยจัดมา เลิกไปพักหนึ่งเพราะว่ **Fa-
miliarity breeds contempt** อย่างว่บางครั้งบางคราว
การพูดจาปราศรัยกันก็อาจจะรุนแรงไปบ้าง มีการใช้
อารมณ์บ้าง อาจจะไม่ไค้ใช้ภาษาราชการอยู่บ้าง เพราะ
ฉะนั้นการที่อยากจะพบกันก็น้อย ในคราวนี้ที่เราจัดก็
พยายามจะให้อยู่ในระดับเคียวกันในแง่ของ **professional**
หน้าที่ไค้ไร ๆ แต่ทั้งสองฝ่ายต้องทำการบ้าน มีระเบียบ
วาระและผู้ที่จะเข้าประชุมนั้นต้องเป็นผู้จัดการใหญ่ของ
ทุกธนาการ ส่งผู้แทนเข้ามาช่วยไม่ได้ จะส่งเข้ามาไค้ก็
ค้อยเมื่อตัวเองไม่ไค้อยู่ในประเทศไทยเท่านั้น หรืออย่าง
น้อยก็ไม่ไค้อยู่ในกรุงเทพฯ การที่เอาตัวจริงมาพบกันนี้
สำคัญ เพราะถ้าพบกับตัวปลอมแล้ว บางทีพวกกันไปก็
ไม่ค้อยไค้เรื่องนัก ในเมื่อจะเป็นเรื่องของการค้คิสนใจ

เป็นเรื่องของการพบกันอย่างไม่ต้องเสียเวลา ต่างคนต่างมีธุระมากด้วยกันทั้งสองฝ่าย และประชุมกันทีก็เริ่ม 6 โมง เลิก 3 ทุ่ม รับประทานอาหารเย็นร่วมกันอีก การที่เราจัดประชุมก็ต้องให้ได้ผล ผมรู้สึกว่ามีเมื่อประชุมร่วมกันในลักษณะที่เรียกว่า **professional** ด้วยกัน ความพร้อมเพรียงด้วยกันทั้งสองฝ่ายมีเหมือนกัน มีการตั้งเจ้าหน้าที่ที่จะติดตามงาน มีการจัดผลงานต่าง ๆ ก็รู้สึกว่าผลงานออกมาค่อนข้างมากเหมือนกัน รวมทั้งในเรื่องการปรึกษาหารือเรื่องกฎหมายธนาคารพาณิชย์ ซึ่งความจริงข้างในคังกว่าข้างนอก ที่ออกมาข้างนอกนั้นเป็นแค่เพียงหลังจากที่ได้ทำความเข้าใจกันแล้ว

ในเรื่องของการปรึกษาหารือกันในลักษณะนี้ ผมรู้สึกว่าวิวัฒนาการก้าวออกมาค่อนข้างมากทีเดียวถ้าจะเทียบกับเมื่อสมัยแรก ๆ ถ้าจะพูดถึงรายละเอียดว่า ทำอย่างไรในแต่ละเรื่อง ๆ คงพูดกันไต่มา ในทางค่านอกธนาคารเกี่ยวกับเรื่องระบบการตัดสินใจทางด้านการธุรกิจขณะนี้ออกชนได้ก้าวหน้าไปมาก ในเรื่องของการที่จะมีโอกาสพูดคุยกับทางค้ำรัฐบาล ขณะนี้ในคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนก็ดี ในคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลและเอกชนเพื่อแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจก็ดี ก็มีผู้แทนภาคเอกชนคือนายกสมาคม 3 สมาคม ประกอบด้วย สมาคมหอการค้าแห่งประเทศไทย สมาคมอุตสาหกรรมไทย และสมาคมธนาคารไทย เข้าไปนั่งประชุมอยู่ด้วยเป็นประจำทุกครึ่ง ซึ่งเท่ากับเปิดเวทีไว้ให้แล้ว ถ้ารู้จักใช้เวทีและโอกาสดังกล่าวให้เป็นประโยชน์ และที่สำคัญคือว่า เป็นความรับผิดชอบของแต่ละสมาคมอาชีพที่ขณะนี้ก็มีโอกาสแล้ว มี **Hearing** และมีส่วนในการร่วมตัดสินใจด้วยแล้ว เพราะฉะนั้นไม่ใช่มีฐานะอย่างสมัยเมื่อสิบกว่าปีที่แล้ว จึงขึ้นอยู่กับทางท่านสมาคมเองจะปรับปรุงตัวเองให้มีเจ้าหน้าที่ **Back up** ในเรื่องการทำจะไปพูดคุยกันหรือไม่ หรือว่าเมื่อก่อนเราเคยในการที่จะเสนอเรื่องราวต่าง ๆ ในลักษณะที่จะตัดสินใจได้รวดเร็วหรือไม่ เวิร์กขณะนี้แล้ว บทก็มีให้เล่นแล้ว เล่นบทนี้หรือไม่ก็มันก็จะสะท้อนกลับมาหาผู้นำของทางค้ำเอกชนนี่เอง

เรื่องนี้จะเกิดผลได้ก็จำเป็นจะต้องมีกองสนับสนุน หน่วยงานสนับสนุน องค์กรบุคคลากร เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถที่ทัดเทียมกันกับทางค้ำรัฐบาล อันนี้เป็นเรื่องสำคัญเหลือเกิน หลายสมาคมทั้ง ๆ ที่เป็นสมาคมที่มีฐานะมหาศาล บริจาคเงินร้อยแปดพันประการบริจาคได้ แต่ว่าเงินที่จะช่วยสร้าง **Secretariat** ให้สภาหรือสมาคมธุรกิจต่าง ๆ นั้นมันช่างยากเย็นเหลือเกิน ทั้ง ๆ ที่ว่าการสร้างในลักษณะนี้มันช่วยสร้างผลประโยชน์ตอบแทนแก่ธุรกิจและประเทศชาติอย่างมากมาย ซึ่งเรื่องนี้ผมก็เฝ้าพูดจากับผู้นำทางค้ำธุรกิจหลายท่าน และหลายท่านก็ได้พยายามทำไปในแฉนี้ และขณะนี้ผมรู้สึกว่าเริ่มไปแล้วค่อนข้างเร็ว เพราะความจริงมีทรัพย์สินมหาศาลที่จะทำได้อยู่แล้ว มันอยู่ที่กำลังใจที่จะทำ ผู้ที่พร้อมที่จะเข้าไปร่วมในวงการธุรกิจขณะนี้ มีมากขึ้นทุกที จนทางค้ำราชการแทบจะหาคนทำงานดี ๆ ยากขึ้น นี่เป็นบ่อหรือเป็น **reservoir** ใหญ่ทีเดียวที่ทางค้ำเอกชนจะระดมเข้าไปช่วยในรูปของสมาคม **professional** ไม่ใช่สมาคมในลักษณะที่จะเป็นการเจรจาต่อรองเพื่อผลประโยชน์ในระยะสั้น ๆ แต่เป็นเรื่องของการที่จะสร้างพื้นฐานร่วมกัน ความรับผิดชอบของผู้นำทางค้ำธุรกิจเอกชนนั้น ไม่เพียงแต่สร้างองค์กร สร้างบุคคลากร แต่ในเรื่องของการที่จะปรึกษาหารือร่วมกับทางค้ำรัฐบาลนั้น ก็คงจะต้องใช้ความอดทน ต้องใช้ศิลปะในการที่จะให้เข้าถึงซึ่งกันและกัน และไม่ใจร้อนพูดจาหักโหมจนเกินไป เพราะฉะนั้นในเรื่องนี้เรามาถึงจุดนี้แล้วในขณะนี้ มาถึงจุดที่ว่าเอกชนนั้นได้เข้ามาร่วมกับรัฐบาลค่อนข้างมากจนบางครั้งบางหน่วยงานรู้สึกว่าจะมากเกินไปได้ เกรงว่าทางค้ำเอกชนจะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของทางค้ำราชการ แต่ผมเองรู้สึกว่าไม่น่าจะเกรง โดยเฉพาะถ้าทางราชการรู้เรื่องราวเราทำอะไร เรามีหลักการในการทำของเราแล้ว ไม่ต้องกลัว ถ้าชินกัลดกันไป กัลดกันมากก็คงไม่เกิดประโยชน์อันใด

เท่าที่ผมกล่าวมานี้ก็ค่อนข้างจะเป็นทัศนคติที่ส่วนตัวไปบ้าง อาศัยจากสิ่งที่ตัวได้ประสบมาเองและสังเกตเอง

ซึ่งในที่สุดแล้วสรุปได้ 4 ข้อ ในเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างทางก้านบริหารราชการกับเอกชน คือ

1. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารราชการกับเอกชนเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับมา มีความใกล้ชิดกันมากขึ้นมาเป็นลำดับ ซึ่งจะเห็นได้จากแนวโน้มที่ผมได้เรียนแล้ว
2. การที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันมากขึ้น มีผลในทางลบไม่น้อยเหมือนกัน ไม่พุดถึงปัญหาทางเรื่องของการเมืองหรือทางอื่น ความไว้วางใจหรืออะไรต่างๆ อาจจะก่อให้เกิดปัญหา **Familiarity breeds contempt** จึงเป็นความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายที่ต้องไม่ปล่อยให้อารมณ์เข้ามาเหนือเหตุผล
3. ถึงแม้จะมีผลทางลบ แต่ผลทางบวกมีมากกว่า มีผลสำเร็จไปหลายเรื่องซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะๆ ส่วนเงื่อนไขแห่งความสำเร็จนั้นขึ้นอยู่กับความพร้อมเพรียงของทั้ง

สองฝ่าย ถ้าจะเทียบกันแล้ว ว่าไปก็เหมือนกับคู่สมรส ถ้ายังเค็กกันไปก็ยังไม่พร้อมที่จะมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันจนสามารถที่จะทำให้เกิดผลขึ้นมาได้ หรือถ้าแก่เกินไปก็คงไม่พร้อมที่จะก่อให้เกิดผลจากความสัมพันธ์นั้นขึ้นมาได้เหมือนกัน

4. ในอนาคตนั้นผมเชื่อว่าความสัมพันธ์ระหว่างทั้ง 2 ฝ่ายนี้ ยังจะต้องเพิ่มขึ้นไปอีกและจะมีการพบกันมากขึ้นอีก เรื่องนี้ก็เป็นการทำนายผู้บริหาร หรือนักวิชาการทางค่านบริหารและการจัดการที่จะต้องช่วยกันสร้างความสัมพันธ์อันดีในระหว่างทั้งสองฝ่ายนี้ ซึ่งเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งของขบวนการที่จะช่วยสร้างสรรค์ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนให้ใกล้ชิดและเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายตลอดจนประเทศชาติมากยิ่งขึ้นในอนาคต



การคลังสมัยก่อน

ทรงพันธ์ บุนนาค

สมัยสุโขทัย

ถ้าเราจะเริ่มแต่พ่อขุนศรีอินทราทิตย์ผู้เป็นพระราชบิดาของพ่อขุนรามคำแหง องค์มหाराชผู้กอบกู้เอาเอกราชคืนมาจากขอมได้ เราจะรู้ว่ากรุงสุโขทัยนี้คือ อุดมสมบูรณ์ยิ่งนัก ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว ไพร่ฟ้าหน้าใสไปคามๆ กัน การปกครองมีลักษณะเป็นครอบครัวใหญ่ พระมหากษัตริย์เป็นพ่อผู้ปกครองครอบครัว ใครไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ไปส่นกระดิ่งใหญ่ที่พระทวารให้พ่อขุนท่านทราบและออกมาว่าความให้จนได้รับความเป็นธรรม

รัฐประศาสน์นโยบายของสุโขทัยได้ส่งเสริมให้มีการค้าโดยเสรีคือ ใครค้าช้าง ค้าม้า ค้าเงินค้ำทอง จงค้าไปเถอกเจ้าเมืองท่านบ่เอาจกอบในไพร่สุทางเลย

ครั้งนี้เองที่เราได้เห็นคำว่า **จกอบ** ซึ่งปัจจุบันในทปานุกรมเขียนว่า **จังกอบ** แปลว่า **ภาษี** ก็และถ้าไม่มีการเก็บภาษีกันเลย คงจะไม่มีคำว่าจกอบปรากฏอยู่ในศิลาจารึก คั้งนั้นในสมัยสุโขทัยจึงมีการเก็บภาษีกันเป็นปรกคืออยู่แล้ว คือ เก็บจากการใช้สุทางของหลวงในการค้าขายเท่ากับภาษีศุลกากรในปัจจุบัน คือเก็บภาษีผ่านด่านทั้งทางบกและทางน้ำ การที่ท่านบ่เอาจกอบใน

สมัยนั้น ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการเก็บภาษี แท้จริงท่านส่งเสริมให้มีการค้าโดยเสรีให้มากยิ่งขึ้น บ้านเมืองจะไค้เจริญรุ่งเรืองมั่งคั่งยิ่งขึ้นต่างหาก

ว่ากันไปหาไมมี ถ้าบ้านเมืองโดยเจ้าเมืองมีรายได้ทางภาษีแล้ว สิ่งทีควบคู่กับรายได้ก็ค้องตามมากคือรายจ่ายของบ้านเมืองนั่นเอง เราไม่มีศิลาจารึกหรือเอกสารใด ๆ พอให้ไค้รู้เรื่องรายจ่ายของแผ่นดินสุโขทัยไว้ให้ไค้เห็นพอศึกษาไค้เสียเลย นอกจากใช้วิธีสันนิษฐานเอาเท่านั้น

ครั้นแล้วสุโขทัยก็อ่อนกำลังลงโดยปราชญ์ท่านสันนิษฐานว่า พระมหากษัตริย์ในสมัยที่บ้านเมืองรุ่งเรืองถึงขีดสุดท่านฝึกไฝไปในทางศาสนามากกว่าที่จะทนุบำรุงบ้านเมืองทางอาณาภาพ แต่ันั้นแหละศาสนาก็สอนว่ามีเจริญก็มีเสื่อม เป็นกฎธรรมคาสามัญทั่วไป แม้แต่ในทางเศรษฐกิจเองให้มันักเศรษฐกิจให้เก่งกาจจากจกรรจมากมายสักเท่าใด ๆ ก็ไม่สามารถธำรงเศรษฐกิจให้คงที่อยู่กับความเจริญไค้ แต่กลับต้องยอมรับถึงวัฏจักรของเศรษฐกิจ คือ มีความเจริญแล้วพักตัวและตกต่ำจนไปถึงการฟื้นตัวเพื่อสู่ความเจริญวนเวียนอยู่ตลอดกาลนั้น

นายทรงพันธ์ บุนนาค

Certificate in Budget Administration

ตำแหน่งในอภิศ

ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

สมัยอยุธยา

สุโขทัยเสื่อมลงอยุธยา ก็เฟื่องฟูขึ้นมาเหนือสุโขทัย อาณาภพนั้นแกร่งกว่ากัน แต่ของดี ๆ ของสุโขทัยนั้นอยุธยาก็คงรับเอาไปใช้อย่างแน่นอน คงเราจะสังเกตเห็นได้เมื่อกิ่งกรุงรัตนโกสินทร์ใหม่ ๆ พิธีรีตองการปกครอง ฯลฯ รัตนโกสินทร์ลอกแบบศรีอยุธยามาใช้ทั้งสิ้น นี่เป็นข้อสันนิษฐานซึ่งคิดว่าคงจะไม่ผิดพลามากนัก อยุธยาก่อนต้น ๆ คงใช้แบบพิธีเช่นเดียวกับสุโขทัยอย่างไม่มีปัญหา แต่จะทำกันอย่างไรไม่มีข้อบันทึกหรือเอกสารให้สืบเสาะค้นหาอ่านหาความรู้ได้ เช่นเกี่ยวกับเรื่องราวในสมัยสุโขทัยก็งัดแล้ว

จนกระทั่งมาถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถคือพระรามาธิบดี ราชโอรสของพระเจ้าสามพระยาได้จัดการปกครองกรุงศรีอยุธยาเสียใหม่ พระองค์ทรงแบ่งอำนาจของพระองค์ออกเป็นหมู่ใหญ่ ๆ เรียกว่า สคมภ์ มี 4 สคมภ์ เรียกกันว่า การปกครองระบบจตุสคมภ์ ยังรู้จักกันอยู่มาก ๆ ในปัจจุบันนี้

สคมภ์ทั้ง 4 คือ เวียง วัง คลัง นา

เวียง หมายถึง พระนครศรีอยุธยาเท่านั้นเป็นของแน่นอน ทำนองเดียวกับอาณาจักรโรมันที่กรุงโรมเป็นศูนย์แห่งความสำคัญนั้นแหละ เมืองรอง ๆ พระนครศรีอยุธยานั้นถูกจัดแบ่งเป็นชั้น ๆ ชั้นนอกมาก ๆ เรียกว่า เป็นเมืองหน้าด่านไว้คอยรับข้าศึกซึ่งในสมัยนั้นพม่าเป็นหัวเอก เขมรเป็นหัวรองคอยคอกเล็กคอกน้อย และลาวเวียงจันทน์และหลวงพระบางของคริสต์ศตวรรษที่ 16 เป็นหัวคอกสลัดจากอกวนเป็นครั้งคราว การทำศึกมิได้แพ้ชนะกันในสนามรบ แต่หมายถึงเสียกรุงนั้นแหละจึงจะแพ้กัน

วัง หมายถึง บริเวณที่อยู่ของพระเจ้าแผ่นดินซึ่งใช้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นเจ้าเป็นใหญ่แก่ชีวิต ทรัพย์สินที่คินทั้งหมดทั่วราชอาณาจักร วังจึงเป็นที่หมายสำคัญสำหรับผู้มักใหญ่ใฝ่สูงต้องการเข้าครอบครอง และมีอำนาจยิ่งใหญ่เท่านั้น ผู้โคปราบพระเจ้าแผ่นดินและ

ราชบริพารในขณะนั้นลงไปแล้วมีสมัครพรรคพวกยึดอำนาจแล้วเข้าครอบครองวังได้ก็บรรลุล่วงวัตถุประสงค์ตั้งตัวเป็นพระเจ้าแผ่นดินองค์ต่อไปได้ ก็ลอคจนพระราชวงศ์เดียวกันถ้าใครยึดอำนาจของวังไว้ได้ก็จะไปเป็นพระเจ้าแผ่นดินโดยไม่ต้องรอการสืบสันตติวงศ์ ความสำคัญอย่างไคเลย มีตัวอย่างอยู่แล้ว เช่น เจ้าอ้ายพระยาและเจ้ายี่พระยาต่างรบแย่งชิงราชสมบัติกันถึงแก่พิราลัยไปทั้งคู่มิมีใครได้ครองราชย์ เจ้าสามพระยาผู้เป็นพระบิดาของพระรามาธิบดี ก็ก้าวขึ้นสู่ราชบัลลังก์อย่างสบาย ๆ เป็นต้น

คลัง นี้แหละที่เรากำลังจะกล่าวถึงกันต่อไปในเรื่องนี้ คลังในสมัยอยุธยา มีได้เฟื่องเลี้ยงแยกแยะออกเป็นแขนงต่าง ๆ คือ **การเงิน การคลัง การบัญชี และการงบประมาณ** รวม 4 แขนงใหญ่ ๆ อย่างทุกวันนี้ คลังสมัยนั้นมีหลักกว้าง ๆ เพียง 2 ประการ คือ **จัดการเรือนรายรับ** อันประกอบด้วย ภาษี อากร อาวุธยุทธโปกรณ์ ช่างม้า เรือแพ ภาษีได้จาก การรบทัพจับศึก ทรัพย์สมบัติพัสถานที่ยึดได้ ผู้คนข้าทาสหญิงชายที่กวาดก่อนเทครัวเอาเข้ามาเป็นเชลย เนื่องจากการศึกสงคราม รวมทั้งที่ยึดมาจากขุนนางหรือประชาชนผู้ต้องราชภัยที่เรียกกันว่าถูกริบทรัพย์เป็นราชบาครค้าย และ **รายจ่าย** ต่าง ๆ ที่จ่ายคัมปคิตในเรื่องราวราชการและคัมพระกระสรับสั่งของพระเจ้าแผ่นดินเท่านั้น

ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชพึงระลึกไว้ค้ำว่าพระกระสรับสั่งของในหลวงนั้น ถือเป็นค้ำบทกฎหมายทีเดียว ใครจะบังอาจละเมิดหรือทวนพระกระสมิได้เป็นอันขาด

นา อาชีพของคนไทยส่วนใหญ่มุ่งไปในทางเกษตรกรรม แม้ในปัจจุบันนี้ คนไทย 85 คนใน 100 คน ก็ประกอบอาชีพทางการเกษตร เมื่อเป็นคั้งนี้รายได้ของประเทศก็มาจากการเกษตรเท่านั้น ซึ่งรวมหมายถึงรายได้ของรัฐบาลค้ำ เพราะรัฐบาลเก็บภาษีอากรจากประชาชนผู้มีรายได้ทางเกษตร จะถือว่านาเป็น

เส้นโลหิตใหญ่ที่เลี้ยงประเทศไทยอยู่ได้จนทุกวันนี้ก็ว่าได้ อย่างเต็มที่ การอุทิศสภามันหรือขณะนี้ต้องถือว่าเป็นเรื่องในอนาคตไปก่อน

ในที่สุดพระนครศรีอยุธยา ก็เสียแก่พม่า ข้าศึกหมายเลขหนึ่งของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2310 ศรีอยุธยา ก็สลายตัวลงไปคนละแบบจากสุโขทัย อันที่จริงพระนครศรีอยุธยา ก็เคยเสียแก่พมามาแล้ว เมื่อครั้งแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าจักรพรรดิ ขุนศึกพม่าพระเจ้าบุเรงนอง ซึ่งเรานิยมชมชอบกันนักหนา โดยที่เป็นตัวจี้กในนิยายผู้ชนะสิบทิศของยาขอบนั่นแหละ เป็นผู้พิชิตพระนครศรีอยุธยา แต่ท่านรบทัพจับศึกในทางของแม่พระบรมเชษานุภาพ กรุงศรีอยุธยา จึงไม่บอบช้ำทางกายเท่าใดนัก แต่ทว่าบอบช้ำทางใจนั้นมากกว่าอะไรหมก สมเด็จพระนเรศวรถูกยี้กเอาไปเป็นตัวประกันอยู่นานหลายปี จนสามารถรับส่งภาษาพม่าได้ก็ จะนั้นจึงทรงสามารถทำพระมหาอุปราชาของพมามาชนช้างกันตัวต่อตัวได้ ตัวรับส่งไม่ไค้ก็คงจะคงทรงใช้ล่่ามซึ่งในยามฉุกเฉิน เช่นนั้นจะหาไค้จากที่ไหน อีกประการหนึ่ง ไทยซึ่งเคยใช้มหาศักราชของอินเเคียมาก่อนก็ค้องยอมใช้จุลศักราชของพม่าแต่่นั้นมา จนถึงสมเด็จพระนเรศวรกู้ชาติไค้สำเร็จก็เลิกใช้จุลศักราชเสีย แต่ก็เลิกไค้เพียง 2 ปีเท่านั้นแล้วหวนไปใช้จุลศักราชของพม่าอีก จนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทรจึงไค้ใช้รัตนโกสินทรศก แล้วต่อมาในรัชสมัยที่ 6 ไค้เริ่มใช้พุทธศักราชต่อมาจนทุกวันนี้

สมัยธนบุรี

การเสียกรุงศรีอยุธยาแก่พม่าในปี พ.ศ. 2310 นั้น ต่างกับครั้งแรกมาก คราวนี้เปรียบเสมือนเสียแก่ไค้มหาโจรเข้าปล้นบ้านปล้นเมืองชนทรพย์สินเงินทองผู้คนไปบ้านเมืองของมัน ทองที่หุ้มองค์พระพุทธรูปเช่น องค์พระศรีสรรเพชรในพระบรมมหาราชวัง ตลอดจนองค์พระมงกุฎเพชรนั้นมันเอาไฟสุ่มโถมให้ทองละลายแล้วขนไปสร้างพระเจดีย์ชะเวกอกองที่เมืองย่างกุ้งของมัน ส่วน

สำนักงบประมาณ 20 ปี

ที่มันขนเอาไปไม่ไค้ก็เผาอควายไปค้นหาชิ้นไค้ไม่ไค้ ผู้คนที่มันกวาดต้อนเอาไปเป็นเชลยนั้นมิไค้ทรงเง่าเหล่ากอของผมหิดไปค้วยจำนวนไม่่น้อย สิบสวนไม่ไค้ว่าเป็นไค้รบ้าง มิเรื่องบันทึกไว้รายเเคียวเท่านั้นเมื่อทัพไทยไปตีเมืองทวายหรือมอก ก็จำไม่ไค้แม่น มีผู้ไปพบพวกผมหิดหนึ่งบวชชืออยู่ที่เมืองนั้นก็เท่านั้นเอง ป่านนี้ 200 กว่าปีแล้ว คงไม่่ง่ายนักที่จะคิคตามกันคว่า ปล่อยให้ท่านกลายเป็นพม่าไปคัมเพลงกรรมของท่านก็แล้วกัน

สมเด็จพระเจ้าตากสินทรงกู้ประเทศไทยไค้สำเร็จขับไล่ไล่สงอิทธิพลพม่าให้หมกไปจากแดนไทยแล้วมาตั้งกรุงธนบุรีเป็นราชธานีเพราะเหลือที่จะบูรณะพระนครศรีอยุธยาให้กลับคืนสู่สภาพไค้ได้

บ้านเมืองไทยสมัยธนบุรีนั้นระส่าระสายมากไค้รมิกำลังก็แยกออกเป็นก๊ก เป็นเหล่าต่าง ๆ พระเจ้ากรุงธนบุรีทรงค้องปราบปรามอยู่นาน จึงเกือบเป็นปรกคิ การปราบปรามนั้นค้องปราบทั้งภายในและภายนอกประเทศ อันมิ เชมร ลาว ตลอดจนญวน เรียกว่าสมัยธนบุรีตลอดคสมัยมีแต่การรบพุ่งปราบปรามกันตลอดคสมัยก็ไค้ ขุนทัพสำคัญของพระเจ้ากรุงธนบุรีไค้แก่ขุนนางสองพี่น้อง คิอ สมเเค็จเจ้าพระยาบรมมหาหัชคิริยัคคิ และเจ้าพระยาสุรสีห์ ซึ่งต่อมาไค้เป็นพระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร และสมเด็จพระบวรราชเจ้ากรมพระราชวังบวรสุรสิงหนาท คามล้าคับ

การเงิน การคลัง การบัญชี และการงบประมาณ ในสมัยกรุงธนบุรีเห็นที่จะไม่ไค้เป็นไค้เป็นพายอย่างแน่นอน เพราะบ้านเมืองอยู่ในภาวะทำสงครามอยู่ตลอดคสมัยไม่มีเวลามาไค้ครครองคคคักคั้งระบบวิธีการคลัง การงบประมาณกันหรือค เรียกว่าอยู่ภายใต้กฎอัยการศึกตลอดเวลาก็ไค้ว่าจั้นเเคะ พระมหากษัตริย์นอกจากจะทรงใช้ระบบสมบูรณาญาสิทธิราชคตามอย่างสมัยอยุธยาแล้ว ยังทรงค้องใช้ระบบเผค้การอย่างรุนแรงอีกค้วย อันที่จริงระบบสมบูรณาญาสิทธิราชคก็เผค้จการอยู่แล้ว จะเผค้จกันรุนแรงขนาดไหนกันนั้นขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์องค์เเคียวที่จะเผค้จแก่พระองค์เเคียว คิอ ท่านจะทรงทಾಯ่างไรก็ไค้ ท่านไปรคเสวยปลาคะเพียนท่านก็ห้าม

มิให้ราษฎรกินปลาตะเพียนเคี้ยวจะหมกพันธุ้เสีย เป็นต้น เป็นอันว่าตลอดสมัยธนบุรีเป็นเวลา 15 ปีนั้น เรื่องราวที่จะพาดพิงมาถึงการงบประมาณนั้นเป็นอันว่าไม่มีอย่างแน่นอน

สมัยรัตนโกสินทร์

ในคอนท้ายของสมัยกรุงธนบุรีสมเด็จพระเจ้าตากสินทรงมีพระศศิพันธ์ไปก่อนข้างจะเอาการอยู่ ปราชญ์บางท่านว่าท่านมิได้พันธ์เพื่อนเลยก็มี แล้วแต่จะตกเตียงกัน แต่ผมเห็นว่าการที่พระองค์ท่านทรงคิดว่าได้สำเร็จรอดพ้นแล้วถือว่าพระองค์อยู่ในฐานะสูงกว่าพระสงฆ์จนถึงกับบังคับให้พระสงฆ์กราบไหว้ท่านแล้วไต่ลงพระอาชญาแก่พระสงฆ์องค์ที่ไม่ยอมกราบท่านนั้นต้องเป็นการกระทำของผู้มีสติวิปลาสไปแล้วเท่านั้น ใครจะว่าผมเป็นปราชญ์หรือนักปากลก็แล้วแต่ อธิษาศัย

ได้มีการเปลี่ยนแปลงดินใหม่ ราชวงศ์จักรีในปัจจุบันขึ้นครองราชย์ สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาจักรีศรีศึกษาได้เป็นรัชกาลปฐม มีการย้ายราชธานีจากกรุงธนบุรีข้ามฟากมาสร้างขึ้นใหม่ที่ตำบลบางกอกเรียกอย่างง่ายว่ากรุงรัตนโกสินทร์หรือกรุงเทพมหานคร แต่ปี พ.ศ. 2524 เป็นต้นมา พวกฝรั่งและแขกทั่วโลกยังเรียกกรุงเทพฯว่า **Bangkok** อยู่จนทุกวันนี้

ปราสาทราชฐานรูปร่างบ้านเมืองคูคลอง ฯลฯ รัชกาลที่ 1 ท่านทรงลอกแบบกรุงศรีอยุธยาสร้างขึ้นมาใหม่ทั้งสิ้น ลอกแม้กระทั่งชื่อ เช่น คลองมหานาค เป็นต้น ท่านมหานาคผู้เป็นหัวแรงขุดคลองในสมัยศรีอยุธยาจะไม่มีชีวิตอยู่มากุศลของมหานาคในกรุงเทพมหานคร ไ้ให้รอก นอกจากรูปแบบของเมืองที่ลอกมาแล้ว พิธีรีตองการปกครองระบบเวียง วัง คลัง นา อันเป็นจุดศกมภ์และอื่น ๆ ก็ถูกลอกมาใช้ในกรุงเทพเช่นกันด้วย

ระบบจุดศกมภ์มีชีวิตยืนยาวต่อเนื่องจากสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 5 คอนันของกรุงรัตนโกสินทร์ จึงได้มีการเปลี่ยนแปลง

เพียงสังเกตว่าแม่เรียงและวังจะคลายความสำคัญลงไปบ้าง แต่คลังกับนายช่างยังดำรงอยู่และเพิ่มพูนความสำคัญขึ้นอย่างน่าพิศวง

ในที่นี้จะกล่าวถึงเรื่องคลังเป็นส่วนใหญ่เท่านั้นโดยจะแยกออกเป็นระยะ ๆ ไป ส่วนเรื่องนานั้นแม้จะไม่กล่าวถึงในที่นี้แต่ก็ขออย่าว่า ประเทศไทยยังเป็นประเทศเกษตรกรรมอยู่ ราษฎรส่วนใหญ่ยังมีอาชีพทางการเกษตร ฉะนั้นรายได้หลักของประเทศย่อมต้องมาจากเรื่องเกษตรเป็นธรรมดา จะไม่ช้าเลื่องคุณเรื่องนี้เป็นส่วนประกอบสำคัญนั้นเห็นจะไม่ได้

การคลังก่อน พ.ศ. 2416 และหลัง พ.ศ. 2416

พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 4 เสด็จสวรรคตเมื่อปี พ.ศ. 2411 และบรรดาเจ้านายและข้าราชการผู้ใหญ่เห็นสมควรให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรับราชสมบัติสืบสันตติวงศ์เป็นรัชกาลที่ 5 สืบไป ในหลวงรัชกาลที่ 5 ขณะเมื่อขึ้นครองราชย์นั้น พระชนมายุยังเยาว์อยู่คือมีพระชันษาเพียง 15 เท่านั้น จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแผ่นดินว่าราชการแผ่นดินไปจนในหลวงจะทรงผนวชพระ ท่านผู้สำเร็จราชการผู้นี้คือ สมเด็จพระเจ้าพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค) ครั้งนั้นยังเป็นที่เจ้าพระยาศรีสุริยวงศ์อยู่ และไ้ตั้งระเบียบแบบแผนวิธีว่าราชการแผ่นดินขึ้นเป็นหลักปฏิบัติ คือ ไม่เอาอำนาจไว้ในตัวผู้สำเร็จราชการแผ่นดิน แต่มีการปรึกษาหารือกันโดยพร้อมเพรียงในหมู่ข้าราชการผู้ใหญ่ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน มีเจ้านายต่างกรมมาประทับร่วมด้วย มีเรื่องเกี่ยวกับเรื่องการคลังคือทุกวันนี้เวลา ๓ นาฬิกา ในหลวงเสด็จออกประทับพระราชอาสน์นอกพระฉากให้เจ้าพนักงาน**คลังกราบทูล** รายงานเงินจ่ายพระคลังมหาสมบัติเมื่อวันก่อนให้ทรงทราบ

ระหว่างที่ในหลวงรัชกาลที่ 5 ยังมีไ้ทรงว่าราชการนั้น อังกฤษไ้ครอบครองอินเดียและสิงคโปร์ ส่วนฮอลันดาไ้เข้าครอบครองชวาอยู่ ท่านจึงทรงถือพระราชาโโรกาสเสด็จไปเยือนประเทศเหล่านี้เพื่อจะไ้ทรงสังเกตวิธี การปกครองบ้านเมืองของประเทศมหาอำนาจที่นำเข้ามาใช้ในกิจการบ้านเมืองขึ้นของคนแล้ว ท่านจะไ้นำ

ของดี ๆ มาก็คะแปลงไซ้ในเมืองไทยภายหลัง

ท่านเสด็จไปสิงคโปร์ เมืองปะเตเวียและเมืองสะมารัง ในปี พ.ศ. 2413 และไปอินเดียนะ พ.ศ. 2414 เสด็จประพาสเมืองต่าง ๆ ราชทางไปทั้งขาไปและขากลับ รวมเวลาประมาณ 4 เดือน

ในค่านการคลังท่านได้ทรงว่าจ้างฝรั่งชาติอังกฤษมา 2 คน คือ นายวิเวท การแนก และนายพลอร์โอ ซึ่งแน่นอนที่สุดสำหรับนโยบายและระเบียบวิธีทางการคลัง การเงินและการงบประมาณคงลอกระบบแบบแผนของอังกฤษเข้ามาใช้อย่างไม่มีปัญหาใดๆ และอังกฤษนั้นก็ได้ชื่อว่าเป็นผู้ริเริ่มการงบประมาณขึ้นเป็นประเทศแรกของโลกอยู่แล้ว

การงบประมาณในเมืองไทยก่อน พ.ศ. 2416 ยังหาระบบแบบแผนที่แยกค้ายรัศมไม่ได้เพราะยังคงใช้หลักการและวิธีการแบบกรุงศรีอยุธยาอยู่ คือ ราชได้ค่าภาษีอากรนั้นมอบให้มีผู้ประมวลผูกขาดไปจ้กเก็บตามท้องที่ต่างๆ แล้วนำมาส่งคลัง เป็นหนี้เป็นสินระหว่างคลังกับผู้จ้กเก็บกันอย่างอิลุ่่งคุ่นังไม่เกิดประโยชน์แก่แผ่นดินเต็มเม็ดเต็มหน่วย ส่วนรายจ่ายของแผ่นดินนั้นปรากฏว่าเนื่องจากเงินภาษีเข้ามายังคลังไม่เรียบร้อยเงินพระคลังมหาสมบัติจ่ายไม่ใคร่จะทัน ต้องตักค่างกันอยู่นาน ๆ ผู้ขายของให้หลวงก็คิกเอาค่าไรคอกเบี้ยหลายเท่าหลายค่อ อนึ่งเงินภาษีที่ค่างส่งนั้นเจ้าภาษีมิกลเม็คของส่งสินค้ำแทน และศิราคาเอารัคเอาเปรียบมาก

การต้องซื้อของแพงและจ่ายเงินเสียเปลา่ค่างที่เป็นอยู่ขณะนั้น เป็นวิธี **ผูกปากถุงเงินดีแต่กันถุงรั่วไป** ฝัคือพระราชปรารภของรัชกาลที่ 5 ในท่านองนี้

นอกจากนี้การเบิกเงินไปจ่ายนั้น จ่ายซื้อหรือทำอะไรใช้เงินหมคคตามที่เบิกหรือไม่หมค ไม่มีหน่วยราชการใดได้ทราบ ทั้งนี้การเบิกเงินและสิ่งของไม่มีระเบียบแบบแผน เบิกเงินสคบ้าง เบิกสิ่งของบ้างคละกันไปหมคแยกไม่ออก รวมไม่ไค้ว่าเป็นมูลค้ำเท่าไค้บ้าง

ครันปี พ.ศ. 2416 เมื่อในหลวงรัชกาลที่ 5 ทรงผนวชแล้วและไค้เสวยราชสมบัติ มีอ้านาจปกครองบ้านเมืองโดยสมบูรณั ไม่ค้องมีผู้สำเร็จราชการค่อไปอีกแล้ว ท่าน **สำนักงบประมาณ 20 ปี**

จึงทรงตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้น หอนี้เป็นทีค้งของกระทรวงการคลังในปัจจุบัน กฎหมายฉบับนี้กำหนดวิธีการเรื่องเงินค้ำภาษีอากรอันเป็นรายไค้ของแผ่นดินใหม่ โดยให้มีเจ้าพนักงานบัญชีกลางขึ้นในหอรัษฎากรพิพัฒน์นั่งทำงานบัญชีภาษีอากรแต่ 4 โมงเช้า ไปเลิก 4 โมงเย็น ห้ามไปว่าภาษีที่บ้านเรือนของตัวเป็นอันขาด ซึ่งอาจทำให้ประโยชน์ของเจ้าพนักงานคลังกล่าวขาดไป ท่านจึงจะพระราชทานเงินเคือน เงินปี ให้พอเหมาะพอสมทุก ๆ นาย

พึงสังเกตว่าก่อน พ.ศ. 2416 ไม่มีใครไค้รับพระราชทานเงินเคือนมาก่อน เพิ่งมามีกำหนดไว้ในกฎหมาย พ.ศ. 2416 ค้งกล่าวแล้ว นับว่านี่เป็นต้นรายจ่ายของแผ่นดินประเภทเงินเคือนเป็นครั้งแรกในสมัยรัตนโกสินทรสืบมาจนทุกวันนี้

จำนวนเงินที่เจ้าภาษีนายอากรรับผูกไปปีหนึ่งเป็นเงินเท่าไค้ เจ้าพนักงานบัญชีจะจ้กแบ่งออกเป็น 12 งวค และให้เจ้าภาษีส่งเงินเคือนละงวคตามที่กำหนดไว้ จะขาดส่งไม่ไค้เลย ผู้ไค้ขาดส่งก็จะถือว่าหมคสิทธิเก็บภาษีอากรค่อไป เจ้าพนักงานผู้ที่ว่าภาษีจะไค้มอบให้ผู้อื่นจ้กเก็บภาษีอากรแทนค่อไป จึงเป็นหลักประกันว่าจะไม่มีการคักค่างเงินภาษีกันอีกเหมือนเช่นแต่ก่อน ยังมีรายละเอียดปลีกย่อยอีกมากมายประการเกี่ยวกับภาษีอากร ขอให้ท่านผู้สนใจค้นคว้กฎหมายสำหรับรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 ดูเอาเองอีกโสคหนึ่งเถิด

พึงสังเกตว่าภาษีอากรนั้นยังให้มีผู้มาประมวลไปจ้กเก็บอยู่เช่นเคิม เป็นแต่เพียงมีเจ้าพนักงานคอยเร่งรัคให้มีการส่งเงินให้หลวงโดยเคร่งครค้ขึ้น เพิ่งจะไปเก็บเองเมื่อไค้ตั้งกรมเจ้าจำนวนเก็บเงินภาษีอากร รวม 5 กรม ขึ้นในปี พ.ศ. 2433

สำหรับค่านรายจ่ายนั้นมิประกาศว่าค้วยการจ้กพระคลังทั้งปวง พ.ศ. 2417 กำหนดเป็นธรรมเนียมสำหรับเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ และเจ้าพนักงานกรมต่างๆ ซึ่งจะจ่ายเงินและทำการก่อสร้างต่างๆ ว่ากรมไค้ที่จะเบิกเงินเป็นประจำเคือนไค้ เมื่อถึงปลายปี (เคือนมินาคม) ให้เจ้ากรมหรือเจ้าพนักงานในการนั้น คิกประมาณเงินในกรมนั้น ๆ ซึ่งจะใช้เป็นเคือน ๆ ไปจน

ตลอดปี แล้วมายื่นที่เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ
หรือราชการพิพัฒน์ไว้เสียปลายปี เจ้าพนักงานพระ
คลังจะได้ประมาณเทียบคู่กับเงินรายได้แล้วถวายในหลวง
พร้อมด้วยเคาน์ซิล (Council) ซึ่งเป็นที่ปรึกษา
ราชการแผ่นดินต่อไป เงินจ่ายดังกล่าวนี้ คือใช้สำหรับ
การประจำ ส่วนรายจ่ายที่ไม่ใช่ประจำนั้น สมัยนั้น
ท่านเรียกว่า **การจร** เจ้าพนักงานที่จะทำการจรนี้
จักต้องทำแซงชั่น (sanction) คือหนังสือขออนุญาต
ทูลเกล้าถวายในหลวงหรือยื่นต่อพระคลังมหาสมบัติ
ซึ่งจะเสนอในหลวงเช่นกัน เมื่อได้รับพระบรมราชโอง
การสั่งแล้ว ก็จะจัดการกะจำนวนเงินเพื่อที่จะเบิกเป็น
รายเดือนต่อไป ตามกฎหมายที่จะได้กำหนดออกในปี
2418

การคลังในสมัยปี พ.ศ. 2433

หลังจากใช้กฎหมายว่าด้วยการประมาณเงินจ่ายและ
การเบิกจ่ายเงินพระคลังมหาสมบัติแล้ว 15 ปี ได้มีการ
ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญ หน้าที่ราชการกระ
ทรวงพระคลังมหาสมบัติในปี พ.ศ. 2433 ปรับปรุง
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติใหม่ โดยให้มีกรมใหญ่ 13
กรม

ใน 13 กรมนี้แบ่งออกเป็นกรมเจ้ากระทรวงใหญ่ 5 กรม
คือ

- 1. กรมพระคลังกลาง** สำหรับประมาณการรับจ่ายเงิน
แผ่นดิน ว่าภาษีอากรแล้วบังคับบัญชาการในกระทรวง
พระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น (สำนักงานปลัดกระทรวง
การคลังปัจจุบัน)
- 2. กรมสารบัญชี** สำหรับรับจ่ายเงินแผ่นดินและถือทำ
สรรพบัญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น (กรมบัญชีกลางและ
กรมธนารักษ์ปัจจุบัน)
- 3. กรมตรวจ** สำหรับตรวจบัญชี ตรวจราคา ตรวจ
รายงานการรับจ่ายเงินแผ่นดิน และสรรพราชสมบัติ
การภาษีอากรทั้งสิ้น (สำนักงานคณะกรรมการตรวจ
เงินแผ่นดินปัจจุบัน)
- 4. กรมเก็บ** สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น (กรม
ธนารักษ์ในปัจจุบัน)

5. กรมพระคลังข้างที่ สำหรับจัดการเงินในพระองค์
ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น (สำนักงาน
ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และกรมพระคลังข้างที่
ในปัจจุบัน)

แบ่งออกเป็นกรมใหญ่อีก 8 กรม ซึ่งขอยแยกออกเป็น
2 แผนก คือ

ก) แผนกกรมทำการแผ่นดิน 3 กรม คือ

1. กรมกระสาปน์สิทธิการ สำหรับทำเงินตรา (กอง
กษาปน์ ในกรมธนารักษ์ปัจจุบัน)

2. กรมงานพิมพ์ธนบัตร สำหรับเงินกระดาษ (ธนบัตร)
และตั๋วตรา (โอนไปเป็นงานของธนาคารแห่งประเทศไทย
ปัจจุบัน)

3. กรมราชพัสดุ สำหรับจัดซื้อจ่ายของห้างหลวงและ
รับจ่ายของส่วย (ต่อมาในสมัยเปลี่ยนการปกครอง
ประเทศแล้วถูกยุบไป และกำลังจะรื้อฟื้นจัดตั้งขึ้นใหม่)

ข) กรมเจ้าจำนวนเก็บเงินภาษีอากร มี 5 กรม คือ

1. กรมส่วย สำหรับเร่งเงินค่าราชการตัวเลขและค่า
ธรรมเนียม (ต่อมาส่วยคือเงินภาษีรัชชูปการเลิกเก็บ
เมื่อหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศไม่
กี่ปี)

2. กรมสรรพากร สำหรับเก็บเงินอากรต่างๆ (เดี๋ยวนี้
เก็บภาษีค้ำ)

4. กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินอากรค่าที่ต่างๆ
(ปัจจุบันกรมที่ดินและเทศบาลเก็บเงินเหล่านี้)

5. กรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้า ขาออก
(ปัจจุบันยังมีอยู่)

ในที่นี้จะกล่าวแต่ส่วนที่มีบทบาทเกี่ยวกับการงบประมาณ
เท่านั้น จะเริ่มต้นด้วยการจัดหางบประมาณไปจนถึง
การควบคุมงบประมาณ

กรมพระคลังกลางมีหน้าที่ทำประมาณการรับจ่ายเงิน
แผ่นดิน ว่าภาษีอากรมีเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ รับ
ผิดชอบบัญชาราชการในกระทรวงพระคลังฯ สิทธิขาด
ทั่วไปอาจมีรองเสนาบดีอีกก็ได้ แล้วมีปลัดทูลฉลองซึ่ง
จะทำหน้าที่แทนเสนาบดีหรือรองเสนาบดีเวลาไม่อยู่

และเป็นผู้รับผิดชอบในกรมพระคลังกลางด้วย ในกรณีนี้มีเวรงบประมาณทำหน้าที่ประมาณการรับจ่ายและชำระบัญชีว่าภาชีอากร

กรมสารบัญชีมีหน้าที่รับจ่ายตามรายประมาณทำบัญชีหนี้หลวง ใบนำส่งเงิน ใบเบิกเงินทั้งสิ้น มีเวรรับเงินและทำบัญชีรายรับ เวรจ่ายสำหรับจ่ายเงินและทำบัญชีรายจ่าย เวรแบ่งกั ทำบัญชีเงินรับจ่ายในนานาประเทศ และเป็นธุรการแลกเปลี่ยนหรือฝากเงินแบ่งกั เวรบัญชีรักษาบัญชีรายงบประมาณและใบเบิก ใบทำใบเสร็จตั้งเร่งหนี้หลวงอยู่ด้วย มีอธิบดีรับผิดชอบในการกรมนี้ทั่วไป

กรมตรวจ มีหน้าที่ตรวจเงินตรวจราคา ตรวจรายการรับและจ่ายในกระทรวงพระคลังฯ และกระทรวงกรมต่าง ๆ ทั้งสิ้น มีอธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบในกรมนี้ทั่วไป

ในปี พ.ศ. 2433 นี้ได้มีพระราชบัญญัติกรมต่างเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติ 14 มาตราและพระราชบัญญัติกรมต่าง ๆ เรื่องส่งเงินพระคลังมหาสมบัติ 9 มาตราประกาศใช้ พอสรุปรายการสำคัญ ๆ ได้ ดังต่อไปนี้

การทำงานประมาณ

รายจ่าย

กรมต่าง ๆ ทุกกระทรวงต้องทำงานประมาณ เงินเดือน เบี้ยเลี้ยง เงินใช้สอยเบ็จเสร็จ เงินเมื่อเหลือเมื่อขาดของคน **ตามแบบที่เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติกำหนด** แล้วไปยื่นต่อเจ้ากระทรวงที่ตนสังกัด

เจ้ากระทรวงนั้น ๆ จะตรวจและเห็นสมควรแล้วก็จะทำงานประมาณรวมราชการของกระทรวงนั้น ๆ แล้วแยกเป็นรายการและรายประเภทเงิน ตามแบบที่เสนาบดีพระคลังฯ กำหนดไปยื่นต่อกระทรวงพระคลังฯ **ไม่ช้ากว่าสิ้นเดือนธันวาคม**

ถ้ากระทรวง กรมใด มีความจำเป็นจะต้องใช้เงินประจำปีมากขึ้นไม่ว่ากรณีใด เจ้ากระทรวงนั้น ๆ จะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา หรือจะชี้แจงไป

ยังเสนาบดีพระคลังฯก็ได้ และเสนาบดีพระคลังจะต้องนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเช่นเดียวกัน

เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุมัติหรือไม่อนุมัติประการใด เสนาบดีพระคลังฯ จะแจ้งให้กระทรวงนั้น ๆ ทราบก่อนสิ้นเดือนธันวาคม โดยเฉพาะในกรณีมีพระบรมราชานุมัติซึ่งเป็นเวลาจวนแจ้งในการยื่นงบประมาณตามกำหนด เสนาบดีเจ้ากระทรวงนั้น ๆ อาจขอฝากการยื่นงบประมาณต่อเสนาบดีพระคลังออกไปอีกก็ได้ แต่ต้อง**ไม่เกินวันที่ 15 เดือนมกราคม**

กรมใดจะมีการจ่ายเงินการจร (ไม่ใช่งบรายจ่ายประจำ) จักต้องนำความเสนอเสนาบดีเจ้ากระทรวงของตนซึ่งจะเป็นผู้รวบรวมรายจ่ายประเภทการจรของกรมในสังกัด **ทันเป็นบัญชียื่นต่อเสนาบดีพระคลังฯ**

เสนาบดีพระคลังฯ จะทำรายจ่ายเงินการจรขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา รายใดโปรดเกล้ามีพระบรมราชานุญาตและรายใดให้คงไว้ก่อนนั้น เสนาบดีคลังฯ จะยืนยันให้แจ้งกระทรวงนั้น ๆ ทราบ กรณีที่มีพระบรมราชานุญาตเจ้ากระทรวงนั้น ๆ จักต้องทำงานประมาณการจรไปยื่นพร้อมทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำตามกำหนดด้วย

รายรับ

กรมต่าง ๆ ทุกกระทรวงต้องทำงานประมาณเงินภาษีอากร เงินทำการหลวงค่าธรรมเนียมของตน **ตามแบบที่เสนาบดีพระคลังฯ กำหนด** ไปยื่นต่อเจ้ากระทรวงของตน

เจ้ากระทรวงนั้น ๆ จะตรวจและเห็นสมควรแล้วก็จะทำงานประมาณรวมการ จะส่งเงินในกระทรวงนี้ โดยแยกเป็นรายการ จำนวนเงินตามประเภท แล้วไปยื่นต่อกระทรวงพระคลัง**ไม่ช้ากว่าเดือนธันวาคม**

กรมใดมีเงินหนี้ยึดค้างยังเก็บเงินไม่ไ้หรือจะขายของและเงินค้างส่งเงินเหลือจ่ายที่ยังค้างอยู่ในกรม ประมาณจะส่งในปิดกัไปเท่าใด เสนาบดีกระทรวงเจ้าสังกัดต้องทำงานประมาณต่างหาก แล้วยื่นพร้อมทั้งงบประมาณรายไ้ประจำปีด้วย

การควบคุมงบประมาณ

1. รายจ่าย

เมื่องบประมาณรายจ่ายได้รับพระบรมราชานุญาตให้จ่ายแล้ว สำหรับเงินรายจ่ายประจำ กรมต่างๆ ต้องวางฎีกาเบิกเงินพร้อมทั้งมีรายละเอียดประกอบต่อกรมสารบัญชีเป็นรายเดือน ส่วนการจะเริ่มทำการเมื่อใดให้ทำแซงชั่น (sanction) คือคำขออนุญาตบอกกำหนดการเบิกและบอกรายละเอียดทุกแต่จะทำให้ มายืนต่อเสนาบดีพระคลังฯ เพื่อนำทูลเกล้าถวาย เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ยื่นฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบัญชี

ถ้ากรมในกระทรวงใด ๆ จำเป็นจะต้องจ่ายเงินประจำเกินงบประมาณก็ตี หรือจะทำการจรซึ่งเหลือขาดในงบใดก็ตีให้เจ้ากระทรวงแซงชั่นนำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาเอง เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ก็ให้ตั้งฎีกาเบิกเงินต่อกรมสารบัญชีตามวิธีเบิกแซงชั่นการจร

เมื่อสิ้นปีหนึ่ง ๆ เจ้ากระทรวงต้องคักบัญชีรับจ่ายสำหรับกรมในกระทรวงนั้น ๆ มายืนสารบัญชีในกระทรวงพระคลังเป็นงบปีตามเงินจ่ายจริงฉบับหนึ่ง แสลงเงินเหลือจ่ายด้วย ทั้งนี้ไม่ช้ากว่าเดือนมิถุนายนปีถัดไป

แบบทำบัญชีและแซงชั่นฎีกาต้องทำตามแบบที่เสนาบดีพระคลังจะออกกำหนดให้ทำ

รายรับ

เดือนก่อนกรมใดเก็บเงินได้เท่าใด ขึ้นเดือนใหม่ให้นำส่งห้ามยืมไปจ่ายเป็นอย่างอื่น การส่งให้ทำไปนำส่งยื่นกรมตรวจให้ตรวจ เมื่อตรวจแล้วจึงนำไปส่งกรมสารบัญชี

สิ้นปีหนึ่ง ๆ กรมตรวจจะมาตรวจบัญชีทุกกรมไม่เร็วกว่าสิ้นเดือนมิถุนายนปีถัดไป เจ้ากรมจะชักขึ้นหลักเฉียงไม่ได้

ถ้าเงินหลวงขาดหายไปโดยขบวนการทำบัญชีหรือเงินหายเอง กรมนั้นต้องรับใช้เต็มจำนวน

แบบบัญชีและใบนำส่งเงินของกรม กระทรวงต่าง ๆ ต้องทำตามแบบที่เสนาบดีพระคลังจะออกกำหนดให้ทำ

การคลังใน พ.ศ. 2456

ระยะนี้เป็นสมัยรัชกาลที่ 6 ได้ตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 รวม 11 มาตรา หลักการยังคงเดิมเหมือนพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2433 ในสมัยรัชกาลที่ 5 การเปลี่ยนแปลงมีแต่ผลความให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเท่านั้น และมอบอำนาจให้เสนาบดีออกข้อบังคับเพิ่มเติมไว้เป็นข้อปฏิบัติได้ คงจะสรุปข้อสำคัญต่างๆ ไว้ดังต่อไปนี้

การจัดทำงบประมาณ

เจ้ากระทรวงทบวงการทั้งปวงต้อง**ทำงบประมาณรายได้ และรายจ่าย** เงินแผ่นดินตามลักษณะและในแบบที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติวางไว้ และให้ยื่นงบประมาณพร้อมด้วยคำอธิบายหรือบัญชีเพิ่มเติมต่างๆ ที่จำเป็นต่อกระทรวงพระคลังไปให้กระทรวงพระคลังตรวจสอบภายในวันซึ่งกระทรวงพระคลังฯ กำหนด คือก่อนวันที่ 15 ธันวาคม

กระทรวงใดมิได้ยื่นงบประมาณตามกำหนดหรือยื่นเลยวันที่กำหนด กระทรวงพระคลังฯ อาจไม่รับพิจารณา และจะต้องคำนวณเงินให้ใหม่ตามหลักที่จะตรวจสอบได้จากจำนวนเงินงบประมาณปีเก่าตามที่เห็นสมควรก็อาจทำได้

เสนาบดีกระทรวงพระคลังเมื่อตรวจสอบรวบรวมงบประมาณเข้าออกแล้ว ทำรายงานชี้แจงทูลเกล้าถวาย ไม่ช้ากว่าวันที่ 10 เดือนมีนาคม เพื่อใ้พระราชทานพระราชดำริในที่ประชุมเสนาบดี และจะใ้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไปยังกระทรวงพระคลังไม่เกิน 25 มีนาคม

เมื่อรับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้วให้ย่อรายการในงบประมาณอันใ้รวบรวมแล้วตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา (คงใ้ยกมาต่อใ้ใ้ให้ดูท้ายวรรคนี้)

พระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปี พุทธศักราช 2457

มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระมยุฏเฐเกล้าเจ้าอยู่หัว ค่ำรถเหนื่อเกล้าฯ สั่งว่า ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456 มีความว่า เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตงบประมาณประจำปีไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว ให้ยอรายการในงบประมาณอันได้รวบรวมแล้วตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา นั้น

บัดนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกึ่งต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีพุทธศักราช 2457” ให้ใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ไปตลอดถึงวันที่ 31 มีนาคม พุทธศักราช 2457

มาตรา 2 งบประมาณรายได้และรายจ่ายอันได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ตั้งรับและจ่ายในปีพุทธศักราช 2457 นั้น มีรายการและจำนวนเงินดังนี้

เงินรายได้	68,000,000
เงินรายจ่าย	67,997,096
เงินได้สูงกว่าเงินจ่าย	2,904

เงินจ่ายพิเศษ

จ่ายจากเงินคงพระคลัง	616,370
จ่ายจากเงินกู้	15,997,174
จ่ายจากเงินสงเคราะห์เงินกู้	713,960
	17,327,504

มาตรา 3 ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติรักษาราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศมา ณ วันที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2456 เป็นวันที่ 1220 ในรัชการบัตยุบนั้น

เมื่องบประมาณได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว กระทรวงพระคลังจะส่งสำเนางบประมาณยืนยันไปตามกระทรวงทุกกระทรวง กระทรวงไคจะปฏิบัติการรับจ่ายผิดไปจากงบประมาณไม่ไค นอกจากนี้จะมีข้อยกเว้นเท่านั้น

งบประมาณรายจ่ายให้แยกเป็นประเภทใหญ่ ๆ 2 ประเภท คือ **เงินเดือน** และ **ค่าใช้สอย**

ประเภทค่าใช้สอยให้ **แยกเป็นประเภทเล็ก ๆ อีกชั้นหนึ่ง** ตามแต่กระทรวงการคลังจะกำหนด ในงบประมาณงบใดถ้าจะขอจ่ายเงินซึ่งไม่ประจำ ให้ตั้งประเภทใหญ่เรียกว่า **ประเภท การจร** อีกประเภทหนึ่ง

ห้ามตั้งงบประมาณเงินเดือนสำหรับตำแหน่งใหม่หรือขึ้นเงินเดือนตำแหน่งเก่า นอกจากขึ้นรายปีตามอัตรา จะตั้งไคก็คองไครับอนุญาตเสียก่อนเท่านั้น

การโอนเงินค่าใช้สอยประเภทหนึ่งไปตั้งจ่ายในประเภทอื่นในงบประมาณเดียวกัน เจ้ากระทรวงอนุญาตให้โอนไค แต่ต้องแจ้งให้กรมตรวจและกรมสารบัญชีทราบทุกราย

การโอนเงินจากประเภทใหญ่ไปตั้งจ่ายในประเภทใหญ่ อีกประเภทหนึ่งนั้น งบประมาณกระทรวงเดียวกัน กระทรวงพระคลังเป็นผู้อนุญาตให้ แต่ห้ามโอนเงินนี้ไปตั้งจ่ายเป็นเงินเดือนซึ่งยังมีไคอนุญาตอัครา

การคลังใน พ.ศ. 2476

เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ในสมัยรัชกาลที่ 7 บุคคลคณะหนึ่งเรียกตนเองว่า คณะราษฎร ไคปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ก่อกำเนิดสภาผู้แทนราษฎรและปรับปรุงระบบการบริหารและกระทรวงทบวงกรมเสียใหม่

ของใหม่ในระยะนี้คือ

สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ คณะรัฐบาลประกอบด้วย รัฐมนตรี มีนายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร บรรดาศาลทั้งหลายทำหน้าที่เป็นตุลาการ ไคมีการจัดตั้งสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้นในฝ่ายบริหาร มี

ฐานะเป็นกระทรวง ๆ หนึ่งในสำนักนายกรัฐมนตรี ไคโอนกิจการของกระทรวงพระคลังซึ่งเปลี่ยนเป็นกระทรวงการคลัง ไป 2 หน่วยงาน คือ กรมตรวจ และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไปจัดตั้งเป็นคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

งานงบประมาณซึ่งแต่เดิมอยู่ในหน้าที่ของกรมพระคลังกลาง ไคโอนหน้าที่ไปให้กรมสารบัญชีจัดทำ กรมพระคลังกลางแปรรูปเป็นสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง ส่วนกรมสารบัญชีเปลี่ยนชื่อเป็นกรมบัญชีกลาง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2458)

ไคตราพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 ขึ้นใหม่ หลักการมิไคเปลี่ยนแปลงอย่างไร เพียงแต่เปลี่ยนรายละเอียดปลีกย่อยให้เข้ากับสถานการณ์เท่านั้น เช่น ให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปี แทนในหลวง เป็นต้น รูปลักษณะและกฎกระทรวงการคลังของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 มิไคทิ้งห่างจากกฎหมายปี พ.ศ. 2456 เลย จะเรียกว่าดอคมแบบออกมาไคไค

ในปี พ.ศ. 2433 กรมสารบัญชีแบ่งส่วนงานออกเป็น 3 กองใหญ่ คือ 1. กองบัญชีกลาง 2. กองรับ และ 3. กองจ่าย ครั้นปี 2477 เมื่อกรมสารบัญชีเป็นกรมบัญชีกลาง (ตั้งแต่ พ.ศ. 2458) แล้ว 1. กองบัญชีกลางแปรรูปเป็นกองประมวลบัญชี แล้วภายหลังแตกออกเป็น 2 กอง คือ กองธนาธิการ และกองประมวลบัญชี 2. กองรับแปรรูปเป็น กองสำรวจรายไค 3. กองจ่าย แบ่งเป็น 2 กองใหญ่คือ กองเงินเดือน และกองค่าใช้สอยและการจร กองเงินเดือนมีงานบำเหน็จบำนาญรวมอยู่ด้วย ภายหลังแยกออกเป็น 2 กอง คือ กองเงินเดือนและกองบำเหน็จบำนาญ ส่วนกองค่าใช้สอยและการจรรนั้น มีงานจัดทำงบประมาณและควบคุมงบประมาณรวมอยู่ด้วย ในปี 2477 ไคแยกงานออกเป็น 2 กองคือ กองค่าใช้สอยและการจร และกองงบประมาณ

ในที่นี้จะกล่าวถึงกองงบประมาณเป็นสำคัญเท่านั้น งานจัดทำงบประมาณนั้น ไคกล่าวแล้วว่าเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังกลาง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2433 จะโอนหน้าที่ไปยังกรมบัญชีกลาง แต่เมื่อไคยังค้นหาหลักฐานไม่

พบ แต่สันนิษฐานว่า โดยที่อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นเลขาธิการในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเสนอบริการทรงพระคลังเป็นประธานอยู่ และข้าราชการกรมบัญชีกลางมีจำนวนมาก จึงให้รับงานจากกรมพระคลังกลางไปจัดทำเสียเลย ไม่ต้องแยกเป็นสองฝักสองฝ่ายต่อไป

อันที่จริงงานจัดทำงบประมาณในสมัยปี 2476 เป็นต้นมานั้น แม้ว่ากองงบประมาณเป็นผู้จัดทำตามชื่อก็จริงอยู่ แต่งานส่วนใหญ่ยังคงอยู่กับเจ้ากระทรวง คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นหลักสำคัญ อย่างที่ฝรั่งเรียกว่า **Decision Making Body** อยู่ กองงบประมาณเป็นผู้รวบรวมและวิเคราะห์เสนอเท่านั้น เป็นงานธรรมดาไม่ได้มีอำนาจหรือเป็นองค์การวางนโยบายอย่างใดเลย การตัดสินใจอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังผู้เดียว คณะกรรมการที่รัฐบาลจัดตั้งมาพิจารณางบประมาณก็เพียงจะพิจารณาตัดทอนรายการของกระทรวงต่างๆ ที่กองงบประมาณรวบรวมให้เท่านั้น งานจัดทำงบประมาณของกองงบประมาณจึงไม่มีผู้เห็นเป็นเรื่องสำคัญเท่าใด เพราะงานมีมากมายก่ายกอง ทำกันหามรุ่งหามค่ำแข่งกับเวลาก็จริงอยู่ แต่ก็เป็นการรวบรวมเท่านั้นเอง นโยบายไปอยู่ชั้นสุดท้ายคือไปเสริงเจ๊กซาคที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่ผู้เดียว

การแยกประเภทรายจ่ายในงบประมาณคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ คือแยกประเภทใหญ่ออกไป 3 ประเภท คือ

1. **เงินเดือน** มีรายละเอียดไว้สำหรับควบคุมทุกอัตราทุกอันฉบับที่มีตัวครองและตำแหน่งว่าง
2. **ค่าใช้สอย** มีรายละเอียดแยกออกเป็น 5 ลักษณะใหญ่ คือ
 - 2.1 ค่าจ้างและค่าเบี้ยเลี้ยง
 - 2.2 ค่าซื้อครุภัณฑ์
 - 2.3 ค่าซ่อมแซมสถานที่ราชการ
 - 2.4 ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด
 - 2.5 เงินอุกหนุนต่างๆ

สำนักงบประมาณ 20 ปี

แต่ละลักษณะแยกชอยประเภทย่อยออกไปอีก เบ็ดเสร็จรวมได้ไม่น้อยกว่า 165 ประเภท ซึ่งถูกควบคุมการจ่ายอย่างเคร่งครัด แบบฝรั่งเรียกว่า **Rigid Control** จะโอนเพิ่มหรือลดรายการใด กระทรวงการคลังเท่านั้น เป็นผู้อนุมัติตามข้อเสนอของกองงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

3. การจร แสดงรายการละเอียดว่าจะทำอะไร ก่อสร้างอะไร หรือจะทำโครงการระยะยาวเรื่องอะไร

นอกจากนี้ก็เลียนแบบ**รายจ่ายพิเศษ** ซึ่งย้อนกลับไปกฎหมายงบประมาณปี พ.ศ. 2457 ก็จะเห็นว่า ได้เอาเงินคงคลัง เงินกู้ และเงินสงเคราะห์เงินกู้มาใช้จ่ายเพิ่มจากที่เอารายได้ประจำมาจ่าย

เงินสงเคราะห์เงินกู้ อาจทำให้สับสนเล็กน้อย จึงขออธิบายประกอบไว้ คือในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการขายพันธบัตรรัฐบาลในประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส กำหนดถอนคืนพันธบัตรระยะยาวราว 30-40 ปี เพื่อเอาเงินมาสร้างทางรถไฟและการสาธารณูปโภคอย่างอื่น ได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายสงเคราะห์เงินกู้ไว้เป็นระยะๆ แต่ละปี นอกจากนี้การควบคุมงบประมาณรายไต่ก็คือนโยบายเก็บให้ไต่มากกว่าที่ตั้งงบประมาณไว้ ส่วนรายจ่ายนั้น การควบคุมแบบ **Rigid Control** ทำให้จ่ายเงินไม่หมด มีเงินเหลืออยู่เมื่อสิ้นปีงบประมาณปีละมากๆ เงินรายไต่ที่เก็บมากกว่ารายจ่าย และเงินรายจ่ายที่จ่ายไม่หมดของแต่ละปี รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจให้เอาเงินเหล่านี้ตั้งงบพิเศษไว้วงหนึ่ง เรียกว่า **เงินทุนสำรองลดหนี้เงินกู้** (ในกฎหมายปี 2457 เรียกว่า **เงินสงเคราะห์เงินกู้**) ต่อมาเห็นว่าพ้องกับรายจ่ายในงบประมาณประจำจึงจัดเป็นทุนขึ้น) เงินทุนนี้ยังไม่ต้องใช้จ่ายก็เหลือทับถมอยู่มาก จึงได้เอามาใช้จ่ายเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายประจำ แต่ตั้งไว้เป็นเงินงบพิเศษ

ต่อมางบพิเศษชั้กจะสับสนทั้งเงินรายจ่ายกันมากขึ้น ทั้งที่ไม่สมควรจะเป็นงบพิเศษ จึงมีการปรับปรุงงบพิเศษออกเป็น 2 ลักษณะ คือ **1. ลักษณะลงทุน** ได้แก่รัฐบาลเอาไปซื้อหุ้นธนาคารและลงทุนในการรัฐพาณิชย์ เช่น

ทั้งโรงงานยาสูบผูกขาดเป็นของรัฐบาลแต่ผู้เดียว และ
2. ลักษณะไม่ลงทุน เช่น ใช้นักกิจการสาธารณสุขโลก
เช่น การประปา เป็นต้น

งบประมาณแบบนี้เป็นแบบที่ลอกออกมาจากระบบ
งบประมาณแบบแสดงรายการ หรือ Line Item Budget ของประเทศอังกฤษ และไคยี้กแบบฉบับของ
ประเทศอังกฤษคือ รายจ่ายเป็นที่มาของรายได้ ซึ่งไม่
เหมาะสมกับบ้านเมืองไทย เพราะประเทศอังกฤษเป็น
เมืองอุตสาหกรรม ซึ่งเร่งผลผลิตให้ แต่ประเทศไทย
เป็นเมืองเกษตรกรรมจะเร่งผลผลิตอย่างอุตสาหกรรม
ไม่ได้ การของงบประมาณเปิดโอกาสให้กระทรวงต่าง ๆ
เสนองบประมาณรายจ่ายโดยเสรี เพียงแต่ขอให้สำคัญ
ความสำคัญยิ่งหย่อนมาค้ำยันเท่านั้น สำหรับความสะดวก
ของกระทรวงการคลังเวลาตัดทอน

ปรากฏว่ารายการสำคัญสุดยอกของแต่ละกระทรวงถูก
ปกปิดมิดชิดไว้ไม่ของงบประมาณมา ครั้นงบประมาณ
ไค้รับอนุมัติแล้ว รายจ่ายสำคัญก็ผูกขึ้นมาเป็นทิวแถว
มีข้ออ้างนานาประการ ส่วนใหญ่อ้างว่าทศการหรือ
หลังลิ้มเสนองบประมาณ เป็นเหตุให้ค้องอนุมัติเงิน
สำรองจ่ายให้ หรือไม่ก็ไค้ยืมเงินกงคลังไปจ่ายก่อน
การงบประมาณก็ละทะเละ ทาระเบียบแบบแผนอัน
รัดกุมไค้ไค้

พ.ศ. 2493

ในปี พ.ศ. 2493 หลังจากเสร็จสงครามโลกครั้งที่ 2
ประมาณ 5 ปี สหรัฐอเมริกามีนโยบายฟื้นฟูและปรับ
ปรุงประเทศต่าง ๆ ที่ฟื้นฟูไค้ไค้แก่ประเทศผู้แพ้สงคราม
ไค้ไค้แก่ เยอรมันกับญี่ปุ่น เป็นต้น ที่ปรับปรุงก็ไค้ประเทศ
ที่ยังค้อยพัฒนา ปรับปรุงให้เข้าสู่สภาวะกำลังพัฒนา
ไค้ไค้แก่ประเทศไทย เป็นต้น

อเมริกาให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและวิชาการ
แก่เมืองไทยเป็นอันมาก ในที่นี้จะกล่าวถึงเรื่องการ
งบประมาณเท่านั้น ทางค้ำอันจกคไค้ไค้ มีจะไค้บท
ความนี้จะยียาวเกินควร

เราก็รู้ยู่ไค้มอกว่า การงบประมาณของเราย่าแย่มาก
คังกล่าวแล้ว จึงเสนองขอความช่วยเหลือทางค้ำนี้ ก็

ไค้รับค้ำมขอ เขาส่งคณะสำรวจเข้ามาเมืองไทยในปี
พ.ศ. 2493 ค้อมาส่งคณะทำงานเข้ามาช่วยเป็นที่ปรึกษา
และค้คเลือกตัวบุคคลที่ทำงานในกระทรวงการคลัง
ออกไปศึกษาและเรียนวิธีปฏิบัติที่อเมริกา แล้วให้กลับ
มาทำงานในกระทรวงการคลัง ซึ่งแนละ ที่ปรึกษาค้ค
การออกไปเรียนต่อและคูงานค้ำนปฏิบัติ ณ อเมริกา
นั้น ค้องไค้ระบบของอเมริกาเข้ามาใช้ในเมืองไทย
อย่างไม่มีปัญหาอันไค้

ในระยะนั้น อเมริกาเ้าเอาระบบการงบประมาณที่
ประสบความสำเร็จในค้ำนธุรกิจเข้ามาใช้ในงานของ
รัฐบาล เรียกว่า **งบประมาณแบบแสดงผลงาน Performance Budget** ระบบนี้มุ่งถึงผลงานที่จะไค้รับ
มากกว่าที่จะไค้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมราย
จ่ายที่คนอังกฤษเ้าเข้ามาใช้ในเมืองไทย คั้งแต่ พ.ศ.
2417 จนถึงเวลานั้น

พ.ศ. 2499

ในปี พ.ศ. 2499 กระทรวงมหาดไทยมีความคิเห็นว่
ระบบกระจายอำนาจ (**Decentralization System**)
คงจะอำนวยความสะดวกแก่เมืองไทย คังเช่นอเมริกาจัด
ทำอยู่ จึงไค้เสนอรัฐบาลในเรื่องนี้ รัฐบาลให้ความ
เห็นชอบ ฉะนั้นจึงจ้คทั้งงบประมาณรายจ่ายให้แต่ละ
จังหวัด ๆ เป็นสัดส่วนของคนทั่วประเทศ ไค้ผลคือความ
เหลวแหลกไค้ไค้มาตรฐาน มีความเหลื่อมล้ำค่าสูง ใน
การขึ้นเงินเคื่อนชำระราชการกรมเคียวกัน ทั้งนี้เพราะผู้ว่า
ราชการจังหวัดส่วนใหญ่ไม่เข้าใจถึงแก่นสารและความ
สำคัญอง (**Decentralization System**) ก็พอ จึงทำ
อะไร ๆ ตามฮ่าเออใจของคน ระบบกระจายอำนาจใน
เรื่องงบประมาณจึงพังทลายลงไปชั่วระยะเพียง 1 ปี
เท่านั้น แล้วจึงหวนกลับมาใช้ระบบ **Centralization System**
คือการจัดการหรืออำนาจอยู่ ณ ราชการ
บริหารส่วนกลางอยู่จนถึงบัดนี้

ในปี พ.ศ. 2500 พวกที่ไปเรียนเรื่องการงบประมาณ
ณ อเมริกา ต่างกลับมาเมืองไทย และช่วยกันยกร่าง
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณขึ้นมาใหม่ มีนโยบาย
จะเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณเสียใหม่ กำหนดคิ

งบประมาณใหม่ให้สอดคล้องกับฤดูกาลทำงานด้วย ปี 2501 มีการปฏิวัติเกิดขึ้น หัวหน้าปฏิวัติครั้งนั้น จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีความปรารถนาอย่างแรงกล้าที่จะรวบรวมนักวิชาการทั่วสารทิศมาช่วยกันทำงานสร้างความเจริญให้ประเทศ มีการจัดตั้งสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศขึ้นเป็นระยะ ๆ

สำหรับการงบประมาณซึ่งกำลังดำเนินเรื่องอยู่ในขณะนั้น ก็ไต่เร่งรัดให้เป็นเรื่องเป็นราวโดยเร็วที่สุด

กองงบประมาณในระยะเวลาอันใกล้ขยายตัวขึ้นเป็นส่วนการงบประมาณ แบ่งงานเป็น 2 แขนง คือ ฝ่ายจัดทำงบประมาณ เรียกว่า กองวิเคราะห์งบประมาณฝ่ายหนึ่ง และฝ่ายการควบคุมงบประมาณอีกฝ่ายหนึ่ง ลักษณะรูปร่างงบประมาณนี้กำหนดไว้ว่าจะทำ **งบประมาณแบบแสดงแผนงาน Program Budget** คือใช้แบบแสดงรายการผสมกับแบบแสดงผลงานเข้าด้วยกัน เน้นความสำคัญอยู่ที่ผลงาน แต่ก็ยังควบคุมเงินรายจ่ายบางประเภทที่เห็นสมควรจะต้องควบคุมเอาไว้ก่อนอยู่ มิฉะนั้นเกรงจะละเหวเช่นเคยมีประสบการณ์มาแล้ว เมื่อคราวใช้ระบบกระจายอำนาจเมื่อปี 2499 นั้น

พ.ศ. 2502

รัฐบาลเห็นว่าถ้าเอางานจัดทำงบประมาณออกจากระทรวงการคลังไปไว้เป็นสำนักงานของนายกรัฐมนตรี ตามแบบอย่างของอเมริกา จะเกิดผลดีกว่าที่ยังให้คงไว้ ณ กระทรวงการคลัง แบบอังกฤษ จึงออกกฎหมายจัดตั้งสำนักงานงบประมาณขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี **เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2520** โอนเอาเจ้าพนักงานส่วนการงบประมาณ กองวิเคราะห์งบประมาณไปสังกัดสำนักงานงบประมาณทั้งหมด รวมทั้งหมวดที่ทำหน้าที่ควบคุมการเงินที่จะใช้จ่ายให้ข้าราชการไปต่างประเทศด้วย ส่วนกองควบคุมงบประมาณยังคงให้สังกัดกรมบัญชีกลางต่อไป

เกี่ยวกับเรื่องการจัดตั้งสำนักงานงบประมานนั้น นาย **G.M. Morris** ผู้เคยเข้ามาเป็นที่ปรึกษาการงบประมาณของเมืองไทยได้เขียนไว้ในหนังสือ **Modernizing Government Budget Administration** เมื่อปี ค.ศ. 1962 (หนังสือเล่มนี้รัฐบาลอเมริกาจัดพิมพ์ขึ้นเผยแพร่ไปทั่วโลก) มีข้อความว่า

‘.....It was assumed that the central budget administration function would remain within the Ministry of Finance. To strengthen budgeting, technical advisers recommended that the function be separated from the ministereal agency responsible for general accounting and fiscal control and established as a major subdivision of the finance ministry. The Prime Ministry decided to place the budget function directly in his office. The progress in budgeting and the increasing role and effectiveness of the national budget agency in Thailand’s public administration have demonstrated the wisdom of this decision.’

การจัดตั้งสำนักงานงบประมาณครั้งนี้ นับว่าเป็นกรณีพิเศษกว่าทุกครั้ง คือนโยบายทางการเงิน **Fiscal Policy** ก็คือ องค์สำคัญในการตัดสินใจในการทำงานงบประมาณ **Decision Body Making** ก็คือ ส่วนอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณทั้งสิ้น สำนักงานงบประมาณจึงเป็นหน่วยราชการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศ ผิดกับเมื่อครั้งแต่ก่อน ๆ มากมายนัก

ใน พ.ศ. 2503 งบประมาณแผ่นดินก็ออกมาในรูปแบบ **งบประมาณแบบแสดงแผนงาน** ดังที่คิดขึ้นและทดลองใช้เมื่อครั้งส่วนงบประมาณยังอยู่ในกรมบัญชีกลาง ตั้งแต่ พ.ศ. 2500 นั้น

งบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้จะแสดงให้เห็นล่วงหน้าก่อนว่า หน่วยราชการใดจะทำงานอะไร ตั้งเป้าหมายไว้อย่างใด เท่าใด แล้วคำนวณออกมาว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเพื่อให้งานดังกล่าวบรรลุเป้าหมายอีกจำนวนเท่าใด จำแนกออกเป็นประเภทใดเท่าใด

จะเห็นว่าเป็นเรื่องใหม่ที่สุดในเมืองไทยนับแต่ได้ทำงบประมาณกันมาตั้งแต่ พ.ศ. 2417 ซึ่งได้กำหนดเงินงบประมาณรายจ่ายให้ใช้สอยแต่ละปี แล้วทำงานกันไปตามกำลังเงินนั้น ไม่มีการกำหนดเป้าหมายไว้อย่างใด อยากจะรู้ว่าทำงานได้ผลเพียงไหนก็ต้องรอไว้ประมวลดูเมื่อสิ้นปีหนึ่ง ๆ เท่านั้น เงินที่จ่ายไปจะคุ้มค่าของ

งานที่ได้รับหรือไม่เพียงไหน ไม่มีการประเมินผลงานกัน เรียกว่าทำได้แค่นั้นก็แค่นั้น ที่น่าคำนึงถึงคือเมืองไทยยังไม่เคยมีแผนงานแม่บท **Master Plan** สำหรับประเทศมาก่อนเลย และเมื่อขาดแผนงานแม่บทแผนงานใดๆ ก็ย่อมไม่มีไปด้วย เปรียบเสมือนลงเรือพายที่ลูกเรือต่างคนต่างพาย ไม่เป็นจังหวะ ไม่ผสมผสานกันได้ และก็ไม่รู้ว่าจะพายไปสู่จุดหมายปลายทางที่ไหนด้วย จึงสะเปะสะปะไปตามเพลง

การจำแนกประเภทรายจ่าย เช่น ค่าใช้สอย ซึ่งมีถึง 65 ประเภทอย่างเค็มก็สับสน เช่น มีเงินค่าจ้างรวมอยู่ด้วย เป็นต้น เมื่อจะเกิดสถิติ เงินเดือนและค่าจ้าง จึงไม่ได้ตัวเลขอันถูกต้อง ซ้ำร้ายเงินรายจ่ายประเภทการจบบางงานก็มีเงินค่าจ้างรวมอยู่ด้วยอีก สถิติทั้งหลายก็พันเผื่อไปหมด

งบประมาณตามแบบที่เริ่มทำเมื่อปี 2503 จนถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2522) ได้มีการส่งกายนาประเภทรายจ่ายเสียใหม่ มีรายจ่ายหมวดใหญ่ๆ อยู่ 10 หมวดเท่านั้น แม้กระนั้นกว่าจะยุติการจัดหมวดหมู่และประเภทรายจ่ายให้ลงตัวได้ ก็ใช้เวลานานโขอยู่ แต่ก็เชื่อว่ายุคขึ้นลงเอเยเท่าโค่นัก ยังมีปัญหาที่จะต้องแก้กันอยู่ทุกเมื่อเชื่อวัน

การควบคุมแต่เค็มเฟ่งเสียงอยู่ที่ประเภทการจ่ายและวงเงินที่ได้รับอนุมัติในงบประมาณตามประเภทนั้น ๆ คุมกันอย่างละเอียดก็ถ้วน ทำให้การเบิกและจ่ายเงินเสียเวลาและล่าช้ามาก แต่ก็พอสมกับที่ไม่มีแผนงานหรือโครงการทำงานอะไร ๆ ไว้โดยแน่ชัด เปรียบเสมือนขนมผสมน้ำยาอย่างที่คนโบราณเขาว่าไว้ ครั้นมีการให้แต่ละหน่วยราชการจำแนกงานออกเป็นแผนงาน งานและโครงการกันแล้ว ถ้ายังจะใช้ระบบการควบคุมรายจ่ายเป็นอย่างเค็มที่เคยทำกันมารวมร้อยปีนั้นก็จะมีผลทำให้งานเดินไม่คล่องตัว งานก็จะเสียหาย เพราะการเบิกจ่ายเงินเป็นรูปที่ฝรั่งเรียกว่า **Bottle Neck** หรือรินน้ำออกจากขวดได้ช้าเพราะคอขวดมันแคบ จะทำอะไรก็ไม่สะดวกทั้งล่าช้าเสียเวลาอันมีค่าด้วย ทั้งนี้ จึงได้เปลี่ยนแปลงวิธีการควบคุมรายจ่ายเสียใหม่ ให้เข้ากับรูปแบบงบประมาณที่ทำขึ้นใหม่ เรียกว่าการควบคุมในลักษณะยืดหยุ่น (**Flexibility Control**)

แทนการควบคุมอย่างเคร่งครัด (**Rigid Control**) อย่างแต่ก่อน พอเป็นเครื่องสังเกตได้ดังนี้

1. คลายการควบคุมรายจ่ายบางประเภทลงไป เช่น เงินหมวดค่าตอบแทนค่าใช้สอยและค่าวัสดุ แต่ยังคงควบคุมอย่างละเอียดในบางหมวด เช่น ค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะบังเกิดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินต่อไป และการใช้งบประมาณแบบใหม่ยังอยู่ในระยะแรกเริ่ม ถ้าปล่อยปละละเลยไม่คุมไว้บ้าง ประวัติศาสตร์จะซ้ำรอย เช่น เคยประสบมาแล้วเมื่อคราวตั้งงบประมาณรายจ่ายแบบกระจายอำนาจในปี พ.ศ. 2499 นั่นก็ได้ ค่าใช้จ่ายเวลาจะยิ่งใกล้กันอยู่มาก ๆ ยังระลึกถึงความเจ็บปวดครั้งนั้นอยู่ไม่เบา

2. เมื่อได้คัดเลือกการควบคุมลงไปดังข้อ 1. แต่ความต้องการที่จะให้งานของแต่ละหน่วยราชการบรรลุเป้าหมายนั้นมีอยู่ ต้องหาวิธีการควบคุมให้งานแต่ละงานเป็นไปตามเป้าหมายให้ได้ จึงได้เอาระบบ **Appointment System** ของอเมริกาเข้ามาใช้ แต่ก็ไม่ได้เอามาเต็มรูป เอาแต่ตอน **Allotment** มาปรับปรุงใช้ เราเรียกว่า “ระบบเงินประจำงวด” ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะควบคุมให้งานแต่ละงานของหน่วยราชการบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ให้จงได้ และจะใช้วิธีการอนุมัติเงินประจำงวดควบคุมรายจ่ายบางประเภท เช่น ค่าซื้อครุภัณฑ์บ้างก็ได้เป็นต้น ระบบเงินประจำงวดนี้ใช้ช้านาน ๆ ก็ชักจะเผื่อไป เจ้าพนักงานงบประมาณลิมค่านึงถึงจุดประสงค์อันแท้จริงของระบบ คือ ต้องการจะให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้เสียเป็นสำคัญ แต่ได้ใช้อำนาจอนุมัติเงินประจำงวดนี้ไปในการควบคุมรายจ่ายบางหมวด เช่น ค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างเสียเป็นส่วนใหญ่ นับได้ว่าค่อนข้างจะเผื่อไปมากทีเดียว

ประเด็นสำคัญของงบประมาณที่ใช้ในปัจจุบัน

อันที่จริงถึงแม้ว่าสำนักงานงบประมาณได้พยายามเร่งรัดให้แต่ละหน่วยราชการรู้จักกลไกสำคัญ ๆ ของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานนี้อยู่เสมอ เช่น

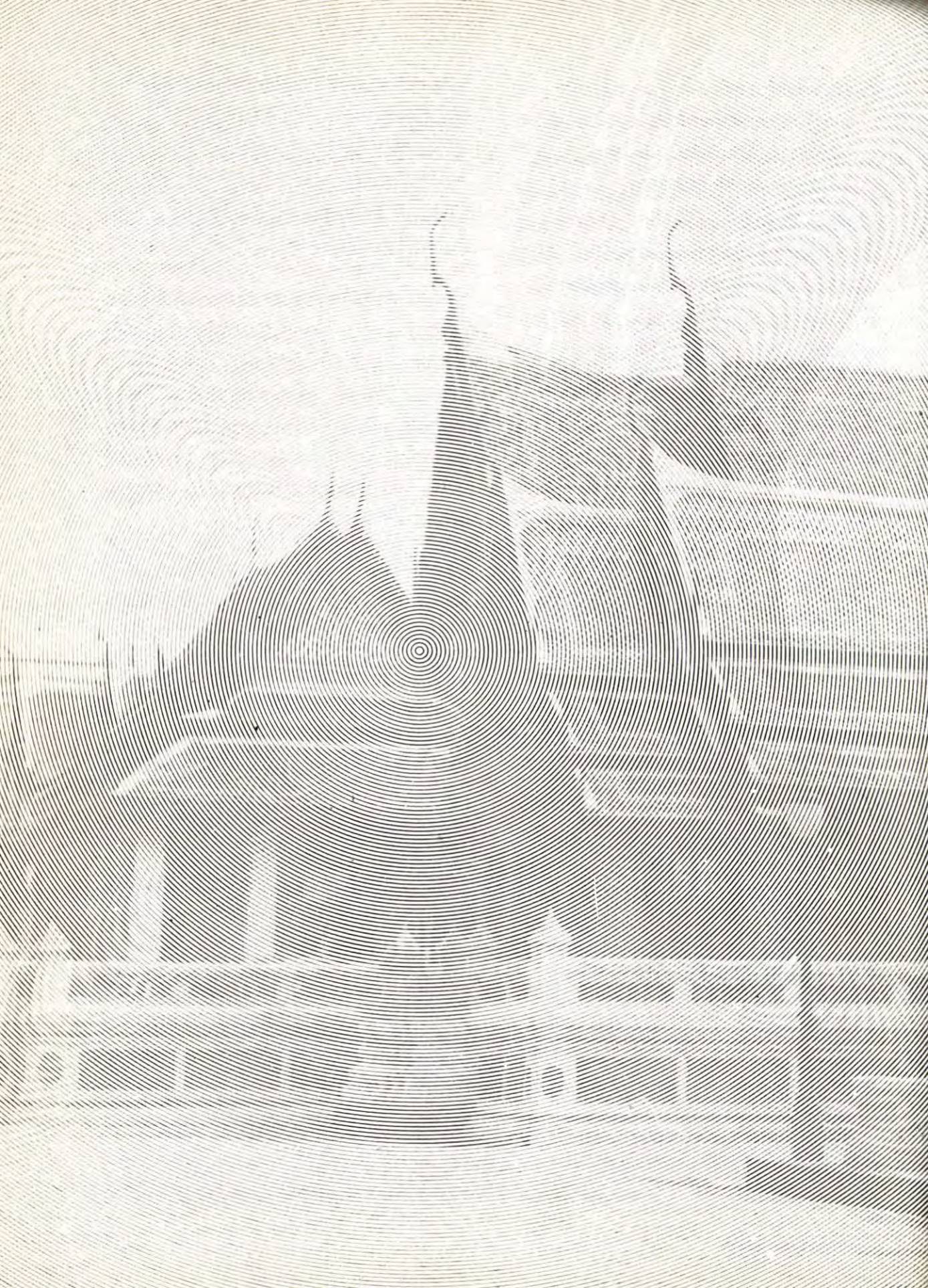
1. รู้จักทำแผนต่างๆ คือ
 - 1.1 แผนงานแม่บท **Master Plan**
 - 1.2 แผนบริหาร **Administration Plan**
 - 1.3 แผนกำหนดงาน **Work Plan**
2. ความสำคัญของการรายงาน คือ
 - 2.1 รายงานทางการเงิน **Financial Report**
 - 2.2 รายงานผลงาน **Work Progress Report**
3. เจ้าพนักงานงบประมาณของหน่วยงาน

เรื่องนี้ก็มีมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณระบุไว้ชัดแจ้ง บุคคลที่จะเป็นเจ้าพนักงานงบประมาณนั้น จะต้องรอบรู้และมีอำนาจพอสมควรในเรื่องงานของหน่วยงานที่ตนสังกัด แต่ปรากฏว่าบางหน่วยงานมอบให้ประจำแผนกคลังทำเรื่องนี้ ครั้นถึงปัญหางานก็คึกคักไม่ได้ ต้องกลับไปรายงานหัวหน้า

ก่อน ผลก็ไม่ได้รับตามที่มุ่งหมายไว้เลยจนบัดนี้ ที่เขียนมาเพียง 3 ประการนี้ เป็นแต่เพียงปัญหาบางส่วนเท่านั้น แต่ก็เห็นจะพอกับเรื่อง ทั้งนี้ขอรับรองไว้ว่าหน่วยราชการมีน้อยแห่งนักหนาที่จะจัดการกับเรื่องทีกล่าวข้างต้นได้จริงจังและสมบูรณ์ จะต้องแก้ไขกันไปในการข้างหน้าอีกมาก

สำนักงานประมาณตั้งมาครบ 20 ปีบริบูรณ์แล้วก็จริง แต่งานการที่ปฏิบัติอยู่ต้องยอมรับว่ายังไม่สู้จะบริบูรณ์สมใจหรือสมปณิธานที่ได้ตั้งไว้เท่าใดนัก ยังจะต้องบุกเบิกให้มากกว่าปัจจุบันนี้ ขอให้ข้าราชการสำนักงานประมาณในปัจจุบันจงอย่าไถ่หนึ่งนอนใจ อย่าทำงานโดยสักแต่ว่าทำ ขอให้ทุ่มเททั้งกำลังกาย กำลังใจ กำลังความคิดลงในงานงบประมาณเมืองไทยของเรา โดยช่วยกันปรับปรุงให้ทีละเล็กละน้อยไปเรื่อยๆ





ประสบการณ์ และ การเริ่มแนวความคิดใหม่ ในการวางแผนพัฒนาประเทศไทย

โมสติก ปันเปียมรัษฎ์

1. เป็นที่เห็นพ้องต้องกันในหมู่มุสลิมนิกายซุนนีในการพัฒนาประเทศไทยทั้งหลายว่า ผลการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมาจนถึงแม้จะได้ผลบ้าง แต่ผลที่ได้ก็นั้นยังไม่สู้จะน่าพอใจนัก การที่ความพยายามในการพัฒนาประเทศไทยในอดีตยังไม่สามารถให้ผลได้เท่าที่ควรนั้น ต้องยอมรับกันว่าเป็นเรื่อง

โยชน์ในการช่วยกันพิจารณาถึงจุดแข็งและแนวความคิดใหม่ๆ ในการพัฒนาประเทศไทยในระยะ 10 ปีที่จะมาถึงข้างหน้า

ผลจากแนวทางการพัฒนาแบบเก่า

2. แม้ผู้สังเกตการณ์การพัฒนาประเทศไทยส่วนใหญ่จะมีความเห็นว่า ผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมายังไม่สู้น่าจะพอใจนัก แต่แนวความเห็นเกี่ยวกับจุดอ่อนของผลการพัฒนาประเทศไทยในปัจจุบันก็ยังมีอยู่บ้าง ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง

ก. ความเห็นของนักเศรษฐศาสตร์รายได้ ประเด็นนี้เป็นที่เห็นพ้องกันของนักเศรษฐศาสตร์รายได้ว่าเป็นเรื่องที่ยังคงต้องระมัดระวังเป็นพิเศษคือ การที่ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเงินเฟ้อสูงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพไม่มากนัก การที่ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเงินเฟ้อสูงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพไม่มากนัก

คือเรื่องหนึ่งที่ไม่สามารถจะครอบคลุมได้ครบถ้วน สำหรับสิ่งที่จะครอบคลุมถึงในรายงานนี้ได้แก่ การที่ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเงินเฟ้อสูงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพไม่มากนัก การที่ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเงินเฟ้อสูงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพไม่มากนัก การที่ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเงินเฟ้อสูงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพไม่มากนัก การที่ประเทศไทยยังคงประสบกับภาวะเงินเฟ้อสูงอยู่เป็นเวลานาน ซึ่งทำให้ค่าเงินบาทมีเสถียรภาพไม่มากนัก



นายโมสติก ปันเปียมรัษฎ์

M.A. (Honor) Econ. University of Maryland.

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจและสังคม

สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ข. ความไม่เท่าเทียมกันในด้านบริการของรัฐ ประเด็นนี้ก็เป็นประเด็นซึ่งมีผู้ให้ความสำคัญมากประเด็นหนึ่ง จุดสำคัญที่ได้รับความสำคัญมากในค่านนี้ ได้แก่ ความเหลื่อมล้ำระหว่างบริการของรัฐในเขตเมืองและในเขตชนบท ซึ่งมีความแตกต่างกันอยู่มาก

ค. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศไทยได้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้น โดยที่ทรัพยากรเหล่านี้มีจำนวนจำกัดและไม่อาจขยายตัวได้ในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้นความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติสำคัญ ๆ จึงเป็นสิ่งที่เห็นได้ นอกจากนั้นทรัพยากรบางประเภทได้เกิดความเสื่อมโทรมจนกระทั่งถึงจุดที่ทำให้การอาศัยเพิ่มผลผลิตจากทรัพยากรเหล่านี้อีกเป็นไปได้อย่างยากมาก เช่น ที่ดิน และแหล่งประมงในทะเล เป็นต้น

ง. ประเด็นอื่นๆ นอกจากประเด็นหลักดังกล่าวข้างต้นแล้ว จุดอ่อนอื่น ๆ ที่มีผู้ยกขึ้นมากล่าวเสมอ ๆ นั้น มีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น ประเด็นที่ว่าอัตราความเจริญของประเทศในระยะที่ผ่านมาขึ้นช้ากว่าที่ควรจะเป็น หรือ ระดับราคาเพิ่มสูงขึ้นรวดเร็วจนทำให้มาตรฐานความเป็นอยู่ของคนไม่ดีขึ้นเท่าที่ควร หรือ ปัญหาเกี่ยวกับผลเสียของการพัฒนาเศรษฐกิจในค่านสังคม สิ่งแวดล้อม การเอารัดเอาเปรียบในการแข่งขัน ฯลฯ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้ไม่สู้จะมองเห็นได้ชัดเจนเท่ากับประเด็นทั้ง 3 ดังกล่าวข้างต้น นอกจากนั้นในบางกรณีก็เป็นประเด็นที่ยกแก่การวัดให้เห็นได้ชัดเจน ดังนั้น รายงานนี้จึงจะไม่ครอบคลุมถึงประเด็นปัญหาเหล่านี้ซึ่งเป็นเรื่องที่มีขอบเขตกว้างขวาง จำเป็นที่จะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไปโดยรอบคอบ

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผลการพัฒนา

3. ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาประเทศมาตั้งแต่ปี 2504 ตลอดระยะเวลา 14 ปีที่ผ่านมา ผลการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับจุดอ่อนต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้นอาจสรุปให้เห็นได้ดังนี้

ก. ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ นั้น แม้จะ

เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง แต่แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้ยังขาดข้อยุติที่แน่นอน ในความเห็นของผู้เขียน การพูดถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้โดยลวก ๆ นั้นนอกจากจะไม่มีความหมายที่แน่นอนแล้ว ยังเป็นสิ่งที่ไม่มีประโยชน์ในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติและความเข้าใจที่ชัดเจน แนวความคิดเกี่ยวกับประชาชนที่ตกอยู่ในข่ายของความยากจนน่าจะเป็นแนวความคิดที่มีน้ำหนักมากกว่า ในค่านนี้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประชาชนยากจนเท่าที่มีอยู่อาจแสดงได้จากตารางต่อไปนี้

สัดส่วนของประชากรยากจนแยกตามรายภาค

	2505/06	2511/12	2518/19
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	72	58	38
ภาคเหนือ	58	30	*
ภาคกลาง	34	13	12
ภาคใต้	38	29	*
กรุงเทพมหานคร	20	9	9
เฉลี่ยทั่วประเทศ	52	34	25

ที่มา : รายงานธนาคารโลก * * * *

หมายเหตุ : 1. * แสดงว่ายังไม่มีความชัดเจน
2. ประชากรยากจนหมายถึง ประชากรซึ่งมีรายได้น้อยกว่า 150 บาทต่อคนต่อเดือนในเขตชนบท และ 200 บาทต่อคนต่อเดือนในเขตเมือง ในปี 2518/19

ข. ความไม่เท่าเทียมกันในด้านบริการของรัฐ อาจแสดงให้เห็นได้จากตัวเลขซึ่งได้มาจากข้อมูลรายงานจังหวัด ตามตารางข้างล่างนี้

บริการของรัฐแยกตามฐานะทางเศรษฐกิจของจังหวัด

	ระดับรายได้ต่อบุคคลของจังหวัด					
	ต่ำกว่า 4,000	4,000.- 5,999	6,000. 7,999	8,000. 9,999	สูงกว่า 10,000 ^{1/}	กรุงเทพฯ
รายได้ต่อบุคคล เฉลี่ย 2519	3,119	4,869	6,741	8,587	22,073	19,154
อัตราเพิ่มของรายได้ต่อบุคคล	10	12	12	13	14	7
รายจ่ายรัฐบาลต่อบุคคล (2517/18)	334	442	532	780	621	5,050
ร้อยละของประชากรวัย 6-29 ที่ศึกษาในโรงเรียน (2513)	27.6	31.3	33.6	33.0	35.0	45.9
จำนวนประชากรต่อเตียง ในโรงพยาบาล (2513)	2,075	2,017	1,162	943	358	861
ประชากรชนบทต่อสถานี อนามัย (2516)	8,416	6,871	6,631	5,631	6,968	—
สัดส่วนของบ้านที่มี น้ำประปา (2513)	4.0	6.1	7.3	8.2	16.4	78.5
สัดส่วนของเด็กชั้นประถม คอนกรีตในชนบท (2518)	29	31	36	41	42	—
สัดส่วนของหมู่บ้านที่มี ไฟฟ้า (2519)	9	15	29	31	30	—
ระยะห่างจากกรุงเทพฯ โดยเฉลี่ย	626	621	478	308	378	—

^{1/} ไม่รวมกรุงเทพมหานคร

ที่มา : รายงานธนาคารโลก

ก. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องนี้แม้จะมีอยู่มากและเห็นได้ชัด แต่ก็มีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ทั่วไป ในด้านทรัพยากรป่าไม้ตัวเลขที่เห็นได้ชัดได้แก่ การที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างรวดเร็วในระยะที่ผ่านมา ตัวเลขจากภาพถ่ายดาวเทียมชี้ให้เห็นว่า พื้นที่ป่าไม้ทั้งประเทศในปี 2516 มีอยู่ร้อยละ 38.6 ของพื้นที่ทั้งประเทศ อย่างไรก็ตามการสำรวจระยะเยื้องหน้าในภาคตะวันออกเฉียงใต้ปรากฏว่าพื้นที่ป่าไม้ในภาคนี้ลดลงน้อยกว่าพื้นที่ที่ปรากฏจากภาพถ่ายดาวเทียมเป็นอันมาก ค่ายเหตุนี้จึงเชื่อกันว่าพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่จริงในขณะนี้มีอยู่น้อยกว่าร้อยละ 38.6 อย่างแน่นอนและอาจจะมีจำนวนเพียงประมาณร้อยละ 30 ของพื้นที่ป่าไม้ทั้งสิ้นเท่านั้น ในด้านคุณภาพและความอุดมสมบูรณ์ของดินเนื่องจากการใช้ที่ดินผิดประเภท หรือขาดการบำรุงรักษาก็เป็นเรื่องที่มองเห็นได้ชัด สถิติผลผลิตต่อไร่ในพื้นที่หลายแห่งซึ่งเคยเป็นป่าไม้เริ่มมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่ปริมาณหน้าดินที่ถูกน้ำฝนชะเนื่องจากขาดพื้นที่ป่าไม้ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้เกิดปัญหาแม่น้ำลำคลองคืบเขินและที่คินมีความอุดมสมบูรณ์ต่ำลง ในด้านทรัพยากรทางทะเล ก็ปรากฏผลการศึกษาที่เชื่อถือได้ว่า ปริมาณความอุดมสมบูรณ์ของปลาต่างๆ ในเขตน่านน้ำของไทยได้ลดลงตามลำดับ

การทบทวนแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ

4. ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผลการพัฒนาในระยะที่ผ่านมาได้ช่วยลดปัญหาความยากจนได้เพียงระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามแนวโน้มจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นประเด็นสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ข้อมูลที่มีอยู่แสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า การลดระดับความยากจนนั้นทำได้ “ช้า” ลงในระยะหลังๆ โดยเฉพาะในภาคที่มีตัวเลขอยู่ เช่น ภาคกลาง และกรุงเทพมหานครซึ่งมีสัดส่วนความยากจนเกือบจะไม่ลดลงเลย ส่วนในระดับชาตินั้น สัดส่วนความยากจนลดลงเพียงร้อยละ 9 ในระยะ 7 ปี ตั้งแต่ปี 2511/12 ถึง 2518/19 เทียบกับที่เคยลดลงถึงร้อยละ 18 ของจำนวนประชากรทั้งสิ้น ในระยะ 6 ปี จากปี 2505/06 ถึง ปี 2511/12 ประเด็นที่สอง ได้แก่ข้อเท็จจริงที่ว่า ในปี

2518/19 ประชากรถึงประมาณ 1 ใน 4 ยังต้องประสบกับความยากไร้ ทั่วๆ ที่อัตราการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศส่วนรวมอยู่ในอัตราเฉลี่ยสูงกว่าร้อยละ 7 ในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ส่วนหนึ่งของอัตราความเจริญที่อยู่ในระดับสูงนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการหมกหมองทรัพยากรธรรมชาติของชาติอย่างรวดเร็ว สิ่งต่างๆ เหล่านี้นับว่าเป็นประเด็นสำคัญที่สนับสนุนให้มีการหยิบยกแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศขึ้นมาทบทวนเพื่อให้การพัฒนาในระยะต่อไปตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงยิ่งกว่าในอดีตที่ผ่านมา

5. เมื่อพิจารณาจากแผนพัฒนาประเทศทั้ง 4 แผนที่ได้ประกาศใช้ไปแล้ว จะเห็นได้ว่าในระยะของแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 นั้น แสดงให้เห็นแนวความคิดในการพัฒนาแบบเก่าอย่างชัดเจน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า “การเพิ่มผลผลิตในประเทศไทยจะทำได้โดยผลผลิตก็โดยความพยายามของฝ่ายเอกชน ทั้งนี้โดยทางฝ่ายรัฐบาลเป็นผู้สนับสนุนและส่งเสริม แทนที่ทางฝ่ายรัฐบาลจะเป็นฝ่ายเข้าไปทำการผลิตเสียเอง... ดังนั้น แนวทางสำคัญที่สุดของแผนการของรัฐบาลจึงได้แก่การส่งเสริมให้มีความเจริญเติบโตในภาคเอกชน โดยรัฐบาลจะทุ่มเททรัพยากรของรัฐเข้าไปในโครงการซึ่งมีวัตถุประสงค์กว้างๆ ทั้งทางด้านสาขาเกษตรและอุตสาหกรรม”/ แนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดที่เน้นหนักในคำนำโครงการ “สิ่งก่อสร้างขั้นพื้นฐาน” ซึ่งเป็นแนวทางหลักในการพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 และ 2 (2504-2514) ผลของการพัฒนาในระยะนี้อาจกล่าวได้ว่ามีส่วนเสริมสร้างโครงสร้างของปัจจัยขั้นพื้นฐานในรูปของ ระบบคมนาคมและขนส่ง ไฟฟ้า สาธารณูปการ ฯลฯ เป็นอันมาก แน่นอนที่สุด เอกชนบางส่วนได้รับผลประโยชน์จากการก่อสร้างของรัฐตามเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 ดังกล่าว

6. การพิจารณาผลการพัฒนาเศรษฐกิจในระยะของการจัดเตรียมแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ปรากฏว่า แม้อัตราความเจริญเติบโตของประเทศโดยส่วนรวมจะอยู่ในอัตราที่สูง แต่การกระจายความเจริญนั้นยังเป็นปัญหาซึ่งมี

ผลเชื่อมโยงสู่ปัญหาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้นในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 จึงมีการปรับปรุงแนวทางการพัฒนาเสียใหม่ โดยเน้นในด้านการกระจายซึ่งดำเนินการผ่านมาตรการใหม่ๆ เช่น การวางแผนระดับภาค การลดอัตราเพิ่มของประชากรอย่างจริงจัง ฯลฯ อย่างไรก็ตามแนวทางที่ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 นี้ ไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นแนวทางที่ใหม่แปลกไปจากแนวทางของแผนพัฒนาฉบับที่ 1 และ 2 ทั้งนี้เพราะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ยังคงยึดหลักการคล้ายคลึงกับที่ใช้อยู่ในแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 คือเน้นในด้านความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่อบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยปัจจัย 2 ประการคือ ความเจริญเติบโตส่วนรวมส่วนหนึ่ง และ อัตราเพิ่มของประชากรอีกส่วนหนึ่ง ในด้านความเจริญเติบโตส่วนรวมนั้นก็พึ่งเสียงในด้านการลงทุนและผลตอบแทนเป็นสำคัญ

7. เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาประเทศในระยะของแผนฯ ฉบับที่ 3 เอกสารผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3^{1/} ได้สรุปแนวทางสำคัญ ๆ ของแผนฯ ฉบับที่ 3 ไว้อย่างกระชับรัดกุมดังนี้

- 1/ สำนักงานสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 1 ระยะที่ 2 (2507-2509)**
- 2/ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 3 (2515-2519)** หน้า 6-7

1. ในด้านโครงสร้างทางเศรษฐกิจและยกระดับการผลิต มีเป้าหมายสำคัญอยู่ที่การเพิ่มผลผลิตทางเกษตร ซึ่งเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยเร่งรัดการผลิต การส่งออก และทดแทนสินค้านำเข้า ให้ขยายตัวเพิ่มขึ้น มาตรการที่สำคัญได้แก่โครงการเร่งรัดการผลิตพืชผลที่มีมูลค่าทางด้านการตลาด ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรงบประมาณจากการเน้นการลงทุนในโครงการก่อสร้าง มาสนับสนุนการลงทุนเพื่อใช้ประโยชน์จากโครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ให้สามารถสนับสนุนการเพิ่มผลผลิตและรายได้ให้มากขึ้น

.....ในด้านการอุตสาหกรรมก็เน้นการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อให้มูลค่าสินค้าอุตสาหกรรมส่งออกเพิ่มขึ้น

2. ในด้านการลดความแตกต่างของรายได้และบริการสังคม ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาเพิ่มจากแนวทางเดิมซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนแล้วว่าไม่สามารถส่งประโยชน์ให้ถึงมือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศได้ โดยเน้นการดำเนินงานในแนวใหม่เพิ่มขึ้นอีก 3 แนว คือ

ก. การลดอัตราเพิ่มของประชากร เพื่อลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนและประเทศชาติในระยะยาว และเพื่อให้การบริการส่วนของรัฐขยายตัวได้ทั่วถึงได้เร็วยิ่งขึ้น

ข. การขยายและการกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรในชนบทและในเขตเมืองให้น้อยลง

ค. การสร้างโอกาสและปรับปรุงขีดความสามารถของประชาชน ให้สามารถได้รับประโยชน์จากบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการผลิตในเขตชนบทได้อย่างเต็มที่มากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการปรับปรุงสถาบันและองค์การทางด้านเกษตรและสินค้าเชื้อเพลิงจากรักษาเสถียรภาพทางด้านราคาสินค้าเกษตร

8. แนวทางการพัฒนาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 ที่ได้ปรับปรุงแล้วดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีส่วนที่แตกต่างจากแนวทางในแผนฯ ฉบับที่ 1 และ 2 อยู่หลายประการ ประการสำคัญที่สุดได้แก่การเน้นหนักในด้านให้บริการต่าง ๆ ตกถึงมือประชาชน อย่างไรก็ตาม การเน้นหนักดังกล่าวก็ยังคงอาศัยแนวทางหลักที่เคยดำเนินการมาแล้ว คือ **"ผลผลิตและการลงทุน"** ด้วยเหตุนี้เองจึงอาจกล่าวได้ว่า แนวทางการพัฒนาตั้งแต่แผนฯ ฉบับแรกจนถึงฉบับที่ 3^{1/} เป็นแผนที่เน้นเรื่อง **การเพิ่มรายได้ต่อบุคคล** โดยอาศัยการลงทุนเป็นปัจจัยสำคัญ แนวความคิดเช่นนี้เป็นไปตามหลักการทางเศรษฐกิจที่หนักพัฒนาเศรษฐกิจได้ยึดถือมาเป็นเวลานาน ผลสำคัญประการหนึ่งของแนวความคิดนี้ทำให้เกิดความเจริญขึ้นในเขตที่มีแววสูงลดหลั่นกันลงไป แบบที่เรียกว่า **Trickle down** และส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งส่วนใหญ่มีแววในการ

พัฒนาค่า ก็อาศัยแนวความคิดเกี่ยวกับการโยกย้าย
แรงงานหรือสวัสดิการหรือบริการของรัฐ เป็นเครื่องมือ
สำคัญ โดยให้เหตุผลว่า โอกาสในความก้าวหน้าทาง
เศรษฐกิจของประชากรส่วนนี้มีน้อย

- 1/ แผนพัฒนาฉบับที่ 4 เป็นแผนที่มุ่งชี้ปัญหาสำคัญ ๆ ในการ
พัฒนาประเทศ โดยมีกำหนดแนวทางการพัฒนาไว้โดย
เฉพาะ ดังนั้น แผนฯ 4 จึงมีลักษณะเป็นการศึกษาปัญหา
การพัฒนาประเทศในรายละเอียด

ปัญหาเกี่ยวกับแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ

9. เมื่อได้ทบทวนแนวความคิดในการพัฒนาแบบเก่า
แล้วจะเห็นได้ว่า วิธีการที่ใช้อยู่นี้จะมีส่วนให้ประชากร
บางส่วนไม่ได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเลย จริงอยู่
โดยอาศัยแนวทางพัฒนาข้างต้นประชาชนเหล่านี้มีโอกาส
ได้รับโครงการประเภทสวัสดิการ เช่น เงินผันประเภท
ต่าง ๆ หรือบริการทั่ว ๆ ไปของรัฐ เช่น การศึกษา
สาธารณสุข แต่สิ่งที่ประชาชนเหล่านี้ไม่ได้รับได้แก่
ความสามารถที่จะอยู่อย่างพอมีพอกินด้วยน้ำพักน้ำแรง
ของตนเอง ด้วยเหตุนี้ รายงานการศึกษาต่าง ๆ จึง
ได้ระบุว่า ยังมีประชากรยากไร้อยู่ในเขตชนบทเป็น
จำนวนมากทั้ง ๆ ที่ได้มีการพัฒนาติดต่อกันมาเป็นเวลา
ถึงเกือบ 20 ปีแล้ว ทางรอดของประชากรเหล่านี้ได้แก่
การอพยพบุคคลในวัยทำงานออกไปทำงานข้างนอก
ซึ่งมีผลทำให้การปรับปรุงฐานะความเป็นอยู่ในท้องถิ่น
นั้นยากลำบากขึ้นไปอีก เนื่องจากการขาดแคลนกำลัง
สำคัญในวัยหนุ่มสาว สภาพการเช่นนี้แม้จะไม่มีตัวเลข
รายละเอียดที่สามารถระบุจำนวนได้ แต่การโยกย้าย
แรงงานจำนวนมากก็เป็นเครื่องบ่งชี้ประการหนึ่งของ
สภาพการดังกล่าว

10. สถานการณ์เกี่ยวกับความยากไร้ของประชาชนจำนวน
มากดังกล่าวข้างต้นเป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดความ
จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงแนวความคิดในการพัฒนาเสีย
ใหม่ ความจำเป็นดังกล่าวนี้นับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้น ทั้งนี้
เนื่องจาก

ก. ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรชนบท ในขณะที่
ประชาชนยากไร้อยู่ในสภาพทำมาหากิน (Subsistence)
มีจำนวนถึง 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ ทรัพยากร
ที่อาจใช้เกื้อหนุนในการดำรงชีวิตของคนเหล่านี้ก็น้อยลง
ทุกที เช่น ความเสื่อมโทรมของแหล่งน้ำธรรมชาติ ทำ
ให้ยากแก่การหาปลา ความเสื่อมโทรมของป่า ทำให้

ยากแก่การหาอาชีพเสริม เช่น เผาถ่าน จักสาน และ
สลัก ซึ่งต้องใช้ทรัพยากรป่าไม้ ฯลฯ ความเสื่อมโทรม
ของทรัพยากรเหล่านี้จะทำให้ประชาชนบางส่วนที่ยากจน
อยู่แล้วมีความเป็นอยู่ที่เลวร้ายลงไปตามลำดับ ทั้ง ๆ ที่
เขาเหล่านี้บางส่วนยังไม่ได้รับผลจากการพัฒนามาก่อน
เลย

ข. ข้อจำกัดในการอพยพ เป็นข้อเท็จจริงที่ว่า โครงสร้าง
ทางการเกษตรและอุตสาหกรรมของประเทศในระยะเวลาที่
ผ่านมาได้มีส่วนรองรับแรงงานอพยพทั้งชั่วคราวและ
ถาวรไว้ได้โดยไม่เกิดปัญหาการว่างงานในเขตเมืองอย่าง
รุนแรง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแรงกดดันจาก
ประชากรที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนการขาดแคลนที่ดินทำกิน
โอกาสที่ความจำเป็นในการอพยพจะเพิ่มขึ้นในอัตรา
ที่สูงขึ้นเรื่อย ๆ นั้นเป็นสิ่งที่เป็นไปได้อย่างมากในทาง
วิชาการ ดังนั้นเมื่อนำถึงความสามารถในการรองรับ
แรงงานอพยพซึ่งมีอยู่จำกัดแล้ว คงจะมองเห็นได้ไม่ยาก
นักว่า การหวังพึ่งการอพยพแรงงานเป็นเรื่องสำคัญนั้น
น่าจะไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง

ค. การขัดแย้งทางเป้าหมายในการพัฒนา ในระยะที่
ผ่านมาจากกล่าวได้ว่า ความขัดแย้งระหว่างวัตถุประสงค์
ในการพัฒนานั้นแม้จะรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ แต่ก็ยังอยู่ใน
ขอบเขตที่สามารถจะจัดการได้โดยไม่เกิดผลเสียมากนัก
ในระยะต่อไปนี้ความขัดแย้งของเป้าหมายในการพัฒนา
นับวันจะรุนแรงยิ่งขึ้นทุกที ดังเช่น กรณีการเพิ่ม
ประสิทธิภาพการผลิตโดยอาศัยเครื่องจักรแทนแรงงาน
ความจำเป็นที่จะต้องเลือกระหว่างที่ดินเพื่อรักษาต้นน้ำ
ลำธารและที่ดินเพื่อการครองชีพ ฯลฯ ความขัดแย้งที่
จะเกิดขึ้นในระยะต่อไปนี้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องค้นคิด
หาวิธีการหลีกเลี่ยงให้จงได้ เพราะการปล่อยสถานการณ์
เช่นนี้ให้รุนแรงขึ้นย่อมเป็นผลเสียต่อความมั่นคงทั้งทาง
ด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างไม่ต้องสงสัย

11. โดยที่ความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปแนวทางการพัฒนา
ประเทศได้เกิดขึ้นแล้วดังกล่าวข้างต้น การที่จะคงแนว
ทางการพัฒนาแบบเก่าต่อไปย่อมจะเกิดความเสียหาย
ร้ายแรง อย่างไรก็ตาม ในการปฏิรูปแนวทางการพัฒนา
เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์นั้น จำเป็นที่จะต้อง
พิจารณาจุดอ่อนของแนวทางการพัฒนาในปัจจุบันเสีย
ก่อน จุดอ่อนที่สำคัญ ๆ อาจสรุปได้ดังนี้

ก. **ปัญหาเรื่องระยะเวลา** เมื่อพิจารณาผลการพัฒนาในอดีตก็ช่วยให้เป็นธรรมจะเห็นได้ว่า ผลการพัฒนาหลายประการได้คืบถึงมือประชาชนส่วนใหญ่อย่างคุ้มค่าการลงทุน อย่างไรก็ตาม ไม่มีผู้ใดให้คำตอบได้ว่าเมื่อไรผลการพัฒนาเหล่านี้จะตกไปถึงมือของกลุ่มประชาชนผู้ยากไร้ และเมื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริงโดยละเอียดแล้ว จะเห็นได้ชัดเจนว่า ประชาชนผู้ยากไร้บางส่วนอาจจะต้องรอต่อไปอีกเป็นเวลานานมาก ทั้งนี้เพราะ **เทคนิค** ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่มีขยับขยายไปกว่าเดิม แต่ **ได้ถูกละเลยปล่อยให้พัฒนาตามแรงดึงดูดของอิทธิพลทางเศรษฐกิจอันไม่อาจเข้าถึงประชาชนผู้ยากไร้ได้** กล่าวคือ ในขณะที่เราภาคเทคนิคจะสามารถกระจายออกไปในวงกว้างได้อย่างจริงจัง เช่น การเพิ่มผลผลิตให้ผลตอบแทนสูงในขณะนี้ต้องอาศัยการชลประทาน ปัญหาที่มีอยู่ว่าเทคนิคที่เกี่ยวข้อง เช่น พันธุ์พืช กรรมวิธีการปลูก การตอบสนองต่อปุ๋ย ฯลฯ ล้วนเป็นเทคนิคที่จำเป็นต้องใช้กับระบบชลประทานทั้งสิ้น เทคนิคอย่างนี้จะกระจายได้กว้างขวางเพียงใดในเมื่อในปัจจุบันนี้พื้นที่อันกว้างขวางถึงร้อยละ 90 ของพื้นที่เพาะปลูกของประเทศอยู่นอกระบบชลประทาน เมื่อภาคเทคนิคที่สามารถกระจายได้ในวงกว้างเราจึงไม่มีทางเลือกนอกจากจะปล่อยให้การอพยพและการสร้างงานชั่วคราวชั่วคราวเป็นแนวสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน

ข. **พื้นที่หรือประชาชน** แนวทางพัฒนาปัจจุบันอาศัยข้อโต้แย้งที่ว่าเมื่อประชาชนในท้องที่ที่มีแว้วในการพัฒนาสูง เช่น เหมะแก่ระบบชลประทานได้เจริญก้าวหน้าไปแล้ว ผลดีก็จะเกิดแก่ประชาชนในเขตยากจนด้วย ในรูปของการจ้างงานและอื่น ๆ ในระยะที่ผ่านมาผลการพัฒนาทำนองนี้ได้เกิดขึ้นติดต่อกันตลอดมา แต่แม้กระนั้นก็ดี ก็ยังเหลือประชาชนอีกถึง 1 ใน 4 ที่ยังไม่มีโอกาสได้รับผลจากการพัฒนาเช่นคนกลุ่มอื่น นอกจากนั้นเมื่อพิจารณาในค่านความเป็นธรรม **จำเป็นด้วยหรือที่พื้นที่ที่มีแว้วในการพัฒนาสูงจะมีประชาชนที่มีแว้วในการพัฒนาตามไปด้วย** แน่นนอนที่สุด การกระจายความเจริญโดยอาศัยพื้นที่นั้นเป็นหลักการที่ไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เพราะประชาชนในเขตอื่น ๆ นั้น

ไม่น่าจะมีความสามารถที่แตกต่างไปจากประชาชนในเขตที่มีแว้วมากนัก ดังนั้นแนวทางที่การพัฒนาที่ยึดมั่นอยู่กับพื้นที่ที่มีแว้ว และผลตอบแทนต่อการลงทุนจึงเป็นจุดปัญหาสำคัญของการพัฒนาในอดีตที่มีส่วนทำให้ประชาชนจำนวนมากได้รับผลจากการพัฒนาอย่างลำช้า เช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ข. โดยสรุป ปัญหาสำคัญที่สุดเกี่ยวข้องกับแนวทางการพัฒนาในปัจจุบันได้แก่ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องระยะเวลา ในขณะที่โดยอาศัยแนวความคิดแบบเก่า ไม่มีใครที่สามารถให้คำตอบได้ว่าประชาชนที่ได้รับผลจากการพัฒนาน้อยในขณะนี้จะอยู่ในฐานะที่พอมีพอกินตามสมควรได้ ใ้หรือไม่ในอีก 20 ปีข้างหน้า เหตุสำคัญที่ทำให้ไม่สามารถตอบคำถามเช่นนี้ได้ นั้นมีอยู่ 2 ประการ คือ **ประการแรกขาดเทคนิคที่สามารถกระจายได้ (distributable technology)** ในขณะนี้เรามีแต่เพียงการกระจายบริการของรัฐ ซึ่งมีส่วนน้อยเหลือเกินต่อความพอกินพอกินของราษฎร เช่น ในหมู่บ้านหนึ่งซึ่งมีถนนโรงเรียน สถานีอนามัย แต่หมู่บ้านนั้นอยู่ในภาวะขาดแคลนอาหาร เสื้อผ้า และที่อยู่อาศัย เป็นสิ่งที่หาได้ไม่ยากนักในชนบทไทยในปัจจุบันด้วยเหตุผลที่ว่า ปริมาณการผลิตของหมู่บ้านนั้นเป็นอยู่เช่นนั้นมาตลอดหลายชั่วอายุคน ไม่เคยเปลี่ยนแปลงสูงขึ้น และในบางพื้นที่มีแนวโน้มที่จะลดลง เนื่องจากความจำกัดของทรัพยากร **ประการที่สองได้แก่ แนวความคิดในการยึดพื้นที่เป็นหลัก** ซึ่งมีผลทำให้พื้นที่ที่มีแว้วในการพัฒนาน้อยต้องหยุดรอจนกว่ารัฐจะสามารถจัดหาทุนมหาศาลเพื่อสร้างระบบที่มีเทคนิคพร้อม เช่น ระบบชลประทานให้แก่พื้นที่เหล่านี้ แน่นนอนที่สุดทรัพยากรที่จำกัดมีผลทำให้รัฐสามารถขยายพื้นที่แบบนี้ได้ในปริมาณที่จำกัดมาก เช่น กรณีที่เกิดขึ้นกับโครงการหลายประเภทของรัฐ เช่น นิคมสร้างตนเอง โครงการจัดที่ดินประเภทต่างๆ ฯลฯ

รากฐานของแนวทางการพัฒนาแบบใหม่

13. การวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาแบบเก่าในคอนก่อน ใ้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปแนวทางการพัฒนาประเทศ ตลอดจนจุดอ่อนที่สำคัญของแนวทาง

ในการพัฒนาประเทศในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การที่จะปฏิรูปแนวทางในการพัฒนาประเทศนั้นจำเป็นที่จะต้องมีการวางรากฐานอย่างรอบคอบเสียก่อน ส่วนหนึ่งของรากฐานของการพัฒนาประเทศแนวใหม่ที่ได้แก่การปฏิรูปแนวความคิดในด้านการพัฒนาประเทศเสียใหม่ เพื่อการนี้จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัจจัยที่สำคัญยิ่ง 2 ประการ คือ

ประการแรก ปรชญาเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้นั้นควรจะต้องมีการทำความเข้าใจจนเสียให้ชัดเจนแน่นอน **การกระจายรายได้ในระบบของเรานั้นมิได้หมายถึงการที่ทุกคนมีฐานะความเป็นอยู่สุขสบายขึ้นพร้อม ๆ กัน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ได้หมายถึงการที่คนกลุ่มหนึ่งจะต้องรวยอย่างไม่มีกำหนดเพื่อที่จะให้เขามีฐานะพอมีพอกิน** ซึ่งหมายถึงความพอเพียงในปัจจุบัน 4 อันจำเป็นแก่การครองชีพ กว้างเหตุนี สิ่งที่น่าจะเป็นหัวใจของการพัฒนาประเทศในรอบ 10 ปีต่อไปนี้คือ **ความพอเพียงในปัจจุบัน 4 สำหรับทุกคนในแผ่นดินนี้** หรืออีกนัยหนึ่ง การขจัดความยากไร้ซึ่งในปัจจุบันนี้ยังมีอยู่ในรูปของการผลิตไม่พอเพียงแก่การบริโภคในครัวเรือน การขาดแคลนเสื้อผ้าและที่อยู่อาศัยถาวร

ประการที่สอง จำเป็นที่จะต้องยอมรับกันว่า ประชาชนซึ่งอยู่ในฐานะยากไร้ในปัจจุบันมีความสามารถที่จะเป็นกำลังในการเพิ่มผลผลิตให้แก่ประเทศชาติ ดังนั้นเราจำเป็นต้องเล็งคึกว่าพื้นที่ไหนทำได้ก่อนค่อยทำต่อไป **แต่ปรัชญาในการพัฒนาแนวใหม่ควรจะเน้นการกระจายเป็นลำดับแรก** ความรู้สึกที่ว่าความช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้เป็นเรื่องสุกแต่บุญกรรมนั้นเป็นแนวความคิดที่มีอันตรายทั้งต่อการยกระดับผลผลิตของประเทศ และต่อความก้าวหน้าของประชาชนยากจน แนวความคิดใหม่จึงควรพุ่งเสียงถึงวิธีที่จะกึ่งผลผลิตในเขตยากจนให้เพิ่มขึ้นเพื่อให้เขาเหล่านั้นมีกินอย่างพอเพียงเสียก่อนเป็นอันดับแรก ในขณะนี้มีประชาชนในท้องถิ่นชนบทอีกมากมายที่กำลังอยู่ในสภาพค้ำนรณเพียงเพื่อให้มีกินอย่างเพียงพอ เพื่อเสริมผลผลิตจากที่ดิน หรือในกรณีที่มีภัยธรรมชาติ เช่น ฝนแล้ง น้ำท่วม ฯลฯ

14. เมื่อได้พิจารณาจากฐานทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้นแล้ว สิ่งที่เราเห็นได้อย่างชัดเจนก็คือการปฏิบัติคามรากฐานทั้ง 2 ประการข้างต้นนั้น **จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดแนวคิดที่เคยใช้กันมาในอดีตออกอย่างสิ้นเชิง** โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวความคิดหลักในด้านการลงทุนเพื่อเพิ่มผลผลิตซึ่งเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะใช้วางแผนในภาคเอกชนมากกว่า ในด้านแนวความคิดของรัฐนั้น จุดมุ่งประสงค์น่าจะอยู่ที่ทำให้ทุกคนพอมีพอกินเป็นเรื่องสำคัญที่สุด จริงอยู่โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐบาลย่อมจะมีวัตถุประสงค์พร้อม ๆ กันหลายประการ นอกจากนั้นในระยะที่ผ่านมาความจำเป็นที่จะต้องจัดการกับปัญหาระยะสั้นก็มีส่วนกึ่งคูกความสนใจของรัฐออกไปจากแนวทางหลักดังกล่าว อย่างไรก็ตามการเพิกเฉยต่อประเด็นที่สำคัญที่สุดนี้มันไม่เหมือนกับประเด็นอื่น ๆ ซึ่งมีแรงผลักดันจากกลุ่มผลประโยชน์ หรือ เป็นกิจกรรมตามปกติของภาคเอกชนซึ่งคอยดูแลอยู่ แต่ประเด็นเกี่ยวกับชนบทนี้หากรัฐบาลเพิกเฉยเสียแล้ว ก็จะไม่มีความเป็นเจ้าของเรื่องคอยเอาใจใส่ในเรื่องนี้

ข้อเสนอแนวทางการพัฒนาในอนาคต

15. เมื่อได้พิจารณาถึงรากฐานสำหรับแนวทางใหม่ในการพัฒนาประเทศแล้ว ในขั้นต่อไปนี้เป็นแนวเฉพาะที่สำคัญ ๆ บางประการที่ผู้เขียนเห็นสมควรได้รับการพิจารณานำมาใช้ในระยะข้างหน้า อย่างไรก็ตาม การพิจารณาในที่นี้จะเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ เนื่องจากไม่สามารถที่จะพิจารณาในรายละเอียดให้ครบถ้วนได้ สิ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งนั้นมิได้อยู่ที่การสร้างแนวทางที่เหมาะสมแต่อย่างใด แต่อยู่ที่การปฏิบัติตามแนวทางที่ถูกต้องโดยมีประสิทธิภาพด้วย ในเรื่องการปฏิบัตินี้เป็นปัญหาสำคัญและเป็นเรื่องใหญ่ที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของรายงานนี้ สำหรับประเด็นสำคัญ ๆ เกี่ยวกับแนวทางการพัฒนาในอนาคตนั้นอาจสรุปได้ดังต่อไปนี้

16. **ความเจริญทางเศรษฐกิจที่เป็นระเบียบ** เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าการมุ่งหวังความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอที่จะตอบสนองวัตถุประสงค์สำคัญของการพัฒนาประเทศ ในขณะที่

เดียวกันความเจริญทางเศรษฐกิจก็ยังเป็นความจำเป็นประการหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ดังนั้นในระยะต่อไปนี้ หลักการเกี่ยวกับความเจริญทางเศรษฐกิจจึงควรได้รับการปรับปรุงเสียใหม่ แทนที่จะใช้ผลผลิตประชาชาติส่วนรวมหรือรายบุคคลที่ใช้เป็นหลักอยู่ในขณะนี้ ความหมายของการพัฒนาประเทศซึ่งจะใช้ในระยะต่อไปนี้ควรจะหมายถึงความเจริญเติบโตของทั้งระบบ นั่นคือความเจริญเติบโตซึ่งไม่ยกเว้นประชากรบางส่วนเช่นที่ผ่านมา ความเจริญเติบโตดังกล่าวนี้จำเป็นที่จะต้องคิดจากข้างล่างหรือประชากรที่ฐานะต่ำต้อยที่สุดขึ้นมาสู่ระดับผลผลิตรวมของชาติ แทนการคิดแค่ผลผลิตรวมแห่งชาติแต่อย่างเดียว เพื่อการนี้การใช้แนวความคิดแบบขบวนการไฟอาจเป็นประโยชน์ในคำกันว่าขบวนการไฟทั้งขบวนการเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันรวมทั้งรถไฟคันสุดท้ายด้วย เพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบขบวนการไฟนี้จำเป็นที่จะต้องพิจารณาแนวทางการพัฒนาที่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและความสามารถของประชากรกลุ่มต่าง ๆ เช่น ชาวนาในเขตจัดรูปที่ดินซึ่งมีรายได้สูงอยู่แล้วเมื่อเทียบกับชาวนาในเขตนาน้ำฝนก็ควรจะมีรายได้สูงขึ้นอีก ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ควรจะเพิ่มรายได้จากการแข่งขันภายนอกประเทศแทนการแข่งขันใช้ทรัพยากรภายในประเทศอย่างเอารัดเอาเปรียบเช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ฯลฯ เป็นต้น หลักการสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาที่เป็นระเบียบนี้อาจจำแนกเฉพาะประเด็นสำคัญ ๆ ได้ดังนี้

ก. การส่งออก เพื่อส่งเสริมแนวทางการพัฒนาเช่นนี้ระบบเศรษฐกิจของประเทศจะต้อง “เปิด” มากขึ้นตามลำดับ โดยเร่งรัดการส่งออกให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ การเพิ่มสัดส่วนของการส่งออกอุตสาหกรรมและบริการจะมีผลทำให้สามารถรองรับแรงงานที่เหลือจากภาคเกษตรซึ่งเป็นการแก้ปัญหาทางด้านชนบทวิธีหนึ่ง ส่วนการเพิ่มการส่งออกสินค้าเกษตรจะมีผลทำให้เกิดความต้องการสินค้าประเภทใหม่ ๆ หรือสินค้าเดิมในปริมาณที่เพิ่มขึ้นซึ่งเป็นการกระจายการเสี่ยงภัยจากระบบที่พึ่งผลผลิตเพียงไม่กี่ประเภท

ข. การผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ในภาคเกษตรกรรมที่ก้าวหน้าไปแล้ว เช่น ในเขตชลประทานสมบูรณ์แบบ โอกาสที่เกษตรกรจะเพิ่มรายได้ให้มากขึ้นนั้นอยู่ที่การเปลี่ยนแปลงแผนการผลิตให้ย้ายไปสู่การผลิตสินค้าที่มีมูลค่าสูงขึ้น เช่น เปลี่ยนจากข้าวเป็นผัก ปลาผลไม้ ฯลฯ จริงอยู่ การตลาดอาจเป็นปัญหาสำคัญของแนวทางแบบนี้ แต่การมุ่งแข่งขันกับประเทศที่ก้าวหน้ากว่าประเทศไทย เช่น ไต้หวัน ในด้านสินค้าเกษตรก็น่าจะอยู่ในขอบเขตที่จะสามารถทำได้ นอกจากนั้นในภาวะที่เศรษฐกิจของประเทศที่อยู่ใกล้ ๆ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ฮองกง ฯลฯ เจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยน่าจะอยู่ในภาวะที่เป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตรเพื่อสนองความต้องการของประเทศเหล่านี้ได้อย่างดี เมื่อพิจารณาถึงระยะทางที่อยู่ใกล้กันและความสามารถของภาคเกษตรกรรมของประเทศในอนาคตก

ก. การเพิ่มการผลิตสินค้าหลักในเขตเกษตรล้ำหลัง เมื่อมีการเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตดังกล่าวในข้อ ข. แล้วภาคเกษตรกรรมล้ำหลังซึ่งผลิตข้าวและพืชผลอื่น ๆ อยู่ในขณะนี้ก็จะสามารถเพิ่มรายได้ด้วยการเร่งการผลิตข้าวในอาณาเขตนาน้ำฝนเพื่อทดแทนผลผลิตข้าวที่ลดลงในเขตเกษตรกรรมก้าวหน้า ซึ่งเปลี่ยนไปใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมที่ให้ผลตอบแทนสูงขึ้น โดยวิธีการเช่นนี้ภาคเกษตรล้ำหลังน่าจะอยู่ในฐานะที่ค่อย ๆ มีผลผลิตเพิ่มขึ้นจนกระทั่งเหลือขายเป็นเงินสดต่อไป

17. การสร้างเทคนิคที่กระจายได้ เป็นที่ยอมรับกันว่าการเร่งรัดระดับเทคนิคนั้นเป็นสิ่งสำคัญ แต่สิ่งที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นเทคนิคบางประการ เช่น เกษตรชลประทาน ประมงน้ำกร่อย การเลี้ยงสัตว์บางประเภท เช่น ไก่ ฯลฯ เป็นเทคนิคที่ไม่อาจกระจายลงสู่ภาคเกษตรล้ำหลังได้โดยทั่วถึง ดังนั้นการปรับปรุงเทคนิคที่มีอยู่แล้วจึงควรมุ่งที่จะให้สามารถออกแข่งขันในตลาดต่างประเทศให้ได้ ในกรณีนี้ภาคเอกชนควรจะมิบทบาทเพิ่มขึ้นในท้องที่การเกษตรก้าวหน้า โดยดำเนินการในรูปแบบบริษัทการเกษตรเช่นที่มีผู้ดำเนินการอยู่บ้างแล้ว และ

เน้นหนักในด้านการส่งออก ส่วนของรัฐนั้นประเด็นสำคัญน่าจะอยู่ที่การเร่งเทคนิคที่สามารถกระจายได้ เช่น เทคนิคเกี่ยวกับนี้ แผน เทคนิคในการจัดการทำไร่ เลื่อนลอย ฯลฯ เทคนิคต่างๆ เหล่านี้เกือบจะอยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์อะไรไม่ได้ในปัจจุบัน และจะต้องพยายามทำให้เกิดผลให้จงได้ในระยะต่อไป

18. การอนุรักษ์ทรัพยากรสำคัญ ประเด็นสำคัญที่สุดเกี่ยวกับทรัพยากรสำคัญของประเทศ คือ ที่ดิน แหล่งน้ำ ป่าไม้ ฯลฯ ได้แก่ ประเด็นที่ว่าทรัพยากรเหล่านี้มีส่วนผูกพันอยู่กับภาวะความเป็นอยู่ของประชากรยากจนจริงอยู่ ข้อเท็จจริงที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่าประชาชนยากจนเหล่านี้เป็นผู้ทำลายทรัพยากรเหล่านี้ แต่ในขณะเดียวกันก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าประชากรที่มีฐานะทางเศรษฐกิจก็ได้มีส่วนในการทำลายทรัพยากรเหล่านี้เป็นจำนวนมากเช่นกัน แนวทางการพัฒนาในอนาคตนั้นจำต้องคำนึงถึงการรักษาทรัพยากรเหล่านี้เพื่อใช้ประโยชน์แก่กลุ่มผู้มีฐานะค้ำอี้ยให้มากที่สุด มิฉะนั้นแล้วการหมกมุ่นของทรัพยากรเหล่านี้จะหมายถึงความสิ้นหวังของประชาชนในเขตเกษตรล้าหลัง ซึ่งไม่อาจมีรายได้เสริมจากการอื่นมากนัก วัตถุประสงค์ในท้องถิ่นเหล่านี้จึงจำเป็นต้องมีการบูรณะและการจัดการเพื่อให้ตกอยู่ในมือของประชาชนยากจน อย่างไรก็ตามก็ในขณะที่มีการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรเหล่านี้ ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ระยะสั้นและผลประโยชน์ระยะยาวเป็นสิ่งที่ยากจะหลีกเลี่ยงได้ ด้วยเหตุนี้เองในเขตที่จะดำเนินการอนุรักษ์นั้น การจัดสงเทคนิคในข้อ 17. เพื่อให้ถึงมือประชาชนเหล่านี้จึงเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน

19. การกระจายอำนาจและองค์กรระดับท้องถิ่น แนวทางต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางที่ต้องการการบริหารในลักษณะที่ผัดแผกไปจากแนวทางในปัจจุบันอย่างมาก กล่าวคือ ในกรณีของแนวทางเดิมซึ่งคิดถึงในด้านการกระตุ้นความเจริญเป็นหย่อม ๆ การกระจายอำนาจและองค์กรท้องถิ่นเป็นเรื่องที่จำเป็นน้อย ทั้งนี้

เพราะการบริหารส่วนกลางสามารถจะรับภาระได้ในท้องถิ่นที่มีพื้นที่ไม่มากนัก แต่เมื่อแนวความคิดเปลี่ยนไปเป็นการกระจายให้ทั่วถึงโดยเร็ว ความสามารถของส่วนกลางซึ่งมีจำกัดย่อมจะกลายเป็นอุปสรรคขวางหน้าความคิดเช่นนี้โดยอัตโนมัติ การกระจายอำนาจและการสร้างองค์กรท้องถิ่นให้เข้มแข็งจึงเป็นวิธีเดียวที่จะสามารถบริหารแนวนโยบายการกระจายผลการพัฒนาอย่างได้ผล นอกจากนั้นหลักการสำคัญอันดับแรกของการกระจายการพัฒนาได้แก่ การพอมิพอกินในท้องถิ่น และการพึ่งตนเองนั้นจำเป็นที่จะต้องมืององค์กรที่แข็งแกร่งทั้งของรัฐและประชาชนในระดับต่ำเพื่อบริหารงานให้ไ้ความวัตถุประสงค์

บทสรุป

20. รายงานนี้ได้พยายามที่จะชี้ให้เห็นข้อบกพร่องของแนวทางการพัฒนาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนวทางใหม่เพื่อให้เลือกใช้ในการพัฒนาประเทศในระยะต่อไป แนวทางที่เสนอไว้ข้างต้นนั้นเป็นเพียงกรอบกว้าง ๆ ซึ่งจะต้องทำรายละเอียดเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม แม้แนวทางดังกล่าวจะมีข้อของใหม่ทั้งสิ้น แต่เมื่อพิจารณาบทบาทแนวความคิดที่มีอยู่ในขณะนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า การขาดเอกภาพในแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศเป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งของประเทศในปัจจุบัน การขาดเอกภาพดังกล่าวแล้วจะมีผลทำให้การหันเหความสนใจมาสู่ประเด็นหลัก ๆ ทำได้ยากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามก็การพิจารณาถ่วง ๆ ถึงข้อเท็จจริงในปัจจุบัน แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า แนวความคิดส่วนใหญ่ยังมีได้เฟื่องถึงประเด็นสำคัญ ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้จึงมักจะมีผู้กล่าวว่าประเทศไทยยังมีได้เริ่มเอาจริงเอาจังในการแปลงระบบของเราให้เข้าสู่ประชาชนส่วนใหญ่อย่างแท้จริง ไม่ว่าจะกล่าวเช่นนี้จะมีความจริงมากหรือน้อยก็ตาม สถานการณ์และแนวโน้มที่ไ้เกิดขึ้นมาตามลำดับชี้ให้เห็นชัดเจนว่าถึงเวลาแล้วที่จะต้องมีการปรับปรุงแนวความคิด และลงมือปฏิบัติด้วยความมุ่งมั่นยิ่งขึ้นเพื่อหลีกเลี่ยงผลการพัฒนาที่ไม่พึงปรารถนาซึ่งเป็นที่ไ้ประสพมาตลอดเวลา

แนวความคิด เพื่อพัฒนากระทรวงการคลัง

ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล

พิจารณาลักษณะสำคัญของภาษีกอกร 3 ประการแล้ว เห็นได้ว่าประเทศไทยยังด้อยกว่าประเทศอื่นที่อยู่ในระดับการพัฒนาใกล้เคียงกัน

ก. ภาษีกอกรที่จัดเก็บได้เทียบกับรายได้ประชาชาติมีอัตราส่วนต่ำกว่าประเทศอื่น และต่ำสุดในกลุ่มประเทศอาเซียนด้วยกัน

ข. การให้ความเป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษียังมีอยู่น้อย โดยมีอัตราส่วนภาษีกอกรเทียบกับภาษีกอกรอ้อมต่ำสุดประเทศหนึ่ง และช่องว่างระหว่างคนมีและคนจนห่างขึ้น

ค. การให้ความคุ้มครองอุตสาหกรรมยังไม่ดีพอ ยังมีอัตราภาษีกอกรสูงอยู่มาก การเปลี่ยนแปลงภาษีกอกรเข้าตามหลังการเปลี่ยนภาวะเศรษฐกิจของประเทศ

การที่ลักษณะสำคัญของภาษีกอกรยังด้อยกว่าประเทศอื่น และยังมีควมล่าช้าในระบบจัดเก็บภาษีกอกรอาจเป็นเพราะมาตรการที่นำมาใช้ในระบะที่แล้วมามีลักษณะเป็นการแก้ไขเฉพาะหน้า (ad hoc measures) และส่วนใหญ่ไม่เป็นการแก้ไขในระดับโครงสร้าง (Structural) ซึ่งมาตรการเฉพาะหน้าอาจต้องลงทุนลงแรงน้อยกว่า และทำรายได้ได้มากกว่าในระยะแรก แต่โดย

ที่มาตรการเฉพาะหน้าส่วนใหญ่ไม่คำนึงถึงความสามารถของผู้เสียภาษีที่แท้จริง จึงพัฒนามาตรการให้ดีขึ้นไปอีกได้ยาก และเมื่อได้ดำเนินการสืบเนื่องกันไปสักกระยะหนึ่งแล้ว จะปรากฏว่ารายได้จะต่ำกว่าที่จะเก็บได้ ถ้าได้ดำเนินการมาตรการทางโครงสร้างตลอดมา นอกจากนี้การใช้มาตรการเฉพาะหน้าที่ยากที่จะให้ความเป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีกอกรหรือให้ความคุ้มครองหรือช่วยพัฒนาอุตสาหกรรมอีกด้วย โดยที่ไม่ได้คำนึงถึงความสามารถในการเสียภาษีที่แท้จริงตามที่ได้กล่าวไปแล้ว

ด้วยเหตุใดกระทรวงการคลังจึงไม่ได้ดำเนินการมาตรการทางโครงสร้างมานานนัก เหตุผลสำคัญข้อหนึ่งอาจเป็นว่าระบบสังคม หรือผู้มีอำนาจในทางเศรษฐกิจและการเมือง และในการออกกฎหมายหรือข้อบังคับ อาจไม่ยอมให้กระทำเช่นนั้น แต่สังคมของประเทศไทยและผู้มีอำนาจต่าง ๆ ก็มิได้จะเลวร้ายไปกว่าของประเทศอื่น ทั้งนี้เพราะจะต้องลงหากันเหตุที่ผู้มีหน้าที่จัดเก็บและเสนอมาตรการทางภาษีกอกร คือกระทรวงการคลังเอง พิจารณาในค่านนี้เห็นว่ากระทรวงการคลังมีปัญหาข้อขัดข้องใน 3 ประเด็นสำคัญ

ม.ร.ว.จตุมงคล โสณกุล

B.A. (Hons.) จากมหาวิทยาลัย Honor Cambridge,

M.P.A. จากมหาวิทยาลัย Harvard

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการกองนโยบายภาษีกอกร สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

(1) ในการคัดเลือกและฝึกหัดเจ้าหน้าที่ทุกชั้นทุกระดับเท่าที่เป็นมาสังเกตได้ว่ามีแนวโน้มที่ฝึกหัดบุคคลให้สุขุมและรอบคอบและคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งโดยใช้หลักว่า โดยทั่วไปแล้วเป็นที่ยอมรับว่าเป็นบุคคลที่เหมาะสมที่สุดสำหรับตำแหน่งนั้น และมีแนวโน้มที่จะไม่คัดเลือกบุคคลที่พอเห็นได้ว่าจะจะมีขีดความสามารถที่สุดที่จะทำงานในตำแหน่งให้บรรลุผล การฝึกหัดและคัดเลือกบุคคลตามลักษณะดังกล่าว ทำกันมาเป็นระยะเวลาช้านาน มีผลทำให้กลุ่มคนส่วนใหญ่ในด้านการจัดเก็บภาษีอากรมีแนวโน้มที่จะไม่เป็นกลุ่มคนที่ result oriented

(2) เงินเดือนผลตอบแทนของเจ้าหน้าที่ทั่วไป

(3) การดำเนินงานยังคงมีลักษณะเป็นการบริหาร (administer) โดยยังมีการสั่งการอยู่ แม้ในเรื่องธรรมาภิบาลในระดับปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี แทนการใช้ระบบการจัดการ (management) ซึ่งอำนาจและการตัดสินใจอยู่ในระดับหน่วยงาน โดยผู้มีอำนาจในกระทรวงเข้ามาเกี่ยวข้องเป็นครั้งคราวเท่านั้น ตามความจำเป็นแก่กรณีๆ ไป ซึ่งโดยที่ประเทศไทยมีผู้เสียภาษีเพิ่มขึ้นจนนับเป็นล้านราย มีอุทกสาหกรรมมากขึ้นจนแทบนับไม่ถ้วน การดำเนินงานในรูปการบริหารงานจึงไม่สามารถรองรับปัญหาได้

การดำเนินการแก้ไขปัญหาเงินเดือนผลตอบแทนและปัญหาการบริหารงานแม้ในหลักแล้วจำเป็นต้องพิจารณาร่วมกับการแก้ไขของกระทรวง ทบวง และกรมอื่น ๆ ร่วมกันไป เพราะมีปัญหาทำนองเดียวกันและมีความจำเป็นต้องมีบรรทัดฐานพอสมควร แต่ภายในขอบเขตที่จำกัดแล้ว ก็ยังมีแนวทางที่กระทรวงจะดำเนินการไปเองได้มาก เช่น การใช้ระบบให้ค่าทำการล่วงเวลา การมอบงานโดยเค็ดขาคให้มากขึ้น ฯลฯ อีกทั้งกระทรวงการคลังก็มีบทบาทสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นเหตุเป็นผลไปอยู่แล้ว จึงไม่เป็นอุปสรรคที่อ้างได้ค้ำนัก จำเป็นต้องพิจารณาปัญหาแรกให้ลึกซึ้งขึ้น

บุคคลที่ปัจจุบันมักเลือกสนับสนุนและแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่กับบุคคลที่ควรเลือกแต่งตั้งสนับสนุนเพิ่มขึ้นแคก

ต่างกันโดยลักษณะสำคัญอย่างไร ใครชอบอ้างผลงานของศาสตราจารย์ David C. Mc Clelland ผู้ที่ขยายทางด้านทฤษฎี Motivation ซึ่งได้แบ่ง Motivation ของบุคคลออกเป็นสองชนิดสำคัญคือ Achievement Motivation และ Power Motivation

บุคคลที่มี power motivation มักชอบมีฐานะการงาน แต่งตัวเรียบร้อย ทำทางสุขุม เป็นที่เกรงขามและอาจมีผู้นับถือมากมาย และเมื่อการคัดเลือกเป็นไปตามหลักว่าเป็นที่ยอมรับของมากฝ่ายที่สุด ก็มักจะเป็นผู้ที่ได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่ง อย่างไรก็ตามบุคคลเหล่านี้มีข้อเสียอยู่ที่ไม่จำเป็นต่อชีวิตของเขาที่จะต้องมึผลงานไม่จำเป็นต้องทำบางสิ่งบางอย่างให้ได้ตลอดเวลา แม้จะมีความรู้ความสามารถก็ตาม

บุคคลที่มี Achievement Motivation นั้น จำเป็นแก่ชีวิตของเขาที่จะต้องมึผลงาน ต้องทำอะไรให้ได้ยู่ตลอดเวลา แต่บุคคลเหล่านี้มักสนใจกับภาวะสิ่งแวดล้อมและการวางตนให้มีภูมิฐานน้อยโดยให้ความสนใจกับงานเป็นหลัก และในบางครั้งจึงดูไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งสำคัญในวงราชการ

ศาสตราจารย์ Mc Clelland มีการทดสอบนำสนใจอยู่หลายวิธีที่จะคัดเลือกบุคคลในกลุ่มหลังนี้ วิธีหนึ่งคือ ให้คนที่จะถูกทดสอบเข้าไปในห้องเปล่าที่ไม่มีทางสังเกตที่เห็นได้ชัดในหลักทีเดียว หลักหนึ่ง และห้วงยางหนึ่งอัน และบอกผู้ถูกทดสอบให้วางหลักไว้ที่ใดก็ได้แล้วให้โยนห้วงยางให้คล้องกับหลักนั้น ผู้ถูกทดสอบบางคนจะวางหลักให้ใกล้ เพื่อให้โยนได้แน่ ๆ บางคนวางเสียจนไกลเพื่อให้คล้องไม่ได้แน่ ๆ บุคคลที่วางหลักพอดี ๆ ไม่ให้ยากนักไม่ให้ง่ายนักคือบุคคลที่มี Achievement Motivation เป็นผู้สามารถตั้งเป้าหมายที่พอเป็นไปได้ และมักมีการพยายามดำเนินการให้ได้ผลสำเร็จในเป้าหมายนั้น

การดำเนินงานของกระทรวงการคลังในระยะที่แล้วมาจะมีอาการของการวางหลักโดยห้วงหังไกลไปและไกลไปอยู่ ซึ่งจะขอยกตัวอย่างเฉพาะงานบางเรื่องในกรม

สรรพากรเพื่อให้เห็นประเด็นชัดขึ้น

เป้าหมายสำคัญของกรมสรรพากรในการจัดเก็บภาษีมียู่สองประการ คือการติดตามเจาะจงรายรับและรายได้ที่แท้จริง และการให้ความคุ้มครองและสนับสนุนอุตสาหกรรม ทั้งนี้โดยให้ความเป็นธรรมเกี่ยวกับผู้เสียภาษีอากรเท่าที่ควร

ในการเจาะจงรายรับและรายได้ในค่านามาตรการใหม่ๆ สำหรับรายได้และรายรับบางประเภท กรมสรรพากรได้วางใจไว้กับวิธีประเมินเหมา ไม่ว่าจะเพื่อภาษีการค้าหรือภาษีเงินได้ เช่น รายได้วิชาชีพอิสระต่างๆ รายรับโรงแรมชั้นสอง รายรับอาบอบนวด ฯลฯ ซึ่งโดยที่รายรับและรายได้ที่แจ้งก่อนมีการประเมินเหมาค่ากว่าความเป็นจริงอยู่หลายเท่าตัว เมื่อมีการประเมินเหมาเกิดขึ้นรายได้ภาษีอากรก็เพิ่มขึ้นมาก อย่างไรก็ตามรายได้ภาษีอากรยิ่งค่ากว่าที่ควรอยู่มาก เพราะจำเป็นที่จะต้องเหมาค่ากว่าที่ระดับจะพึงต้องเสียจริง ไม่เช่นนั้นผู้ที่ถูกเหมาที่ไม่ยอมรับให้เหมา นอกจากนี้ผู้ที่มีรายรับสูงเทียบกับหลักที่ใช้เหมา (เช่น จำนวนห้องพัก ฯลฯ) ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะเสียภาษีได้มากกว่าได้เปรียบ เพราะเสียภาษีเท่ากับผู้ที่ฐานะต่ำกว่า ซึ่งนอกจากจะไม่เป็นธรรมแล้ว ยังทำให้ได้รายได้น้อยลงด้วย

ถ้าถามว่าในด้านรายรับนี้มาตรการโครงสร้างที่พอกระทำได้อะไร คงต้องขอบว่ากรมสรรพากรต้องดำเนินการให้สามารถ

(1) เจาะจงตัวผู้เสียภาษีโดยมีเลขหมายผู้เสียภาษีอากร

(2) นำบรรดาภาษีที่หัก ณ ที่จ่าย และรายรับหรือเงินได้อันสืบเนื่องซึ่งต้องแจ้งกรมสรรพากรอยู่แล้วมาประมวลรวมสำหรับผู้เสียภาษีแต่ละคนทุกรายไป ซึ่งปัจจุบันทำไม่ได้

(3) เมื่อทราบรายรับหรือรายได้ที่หักภาษี ณ ที่จ่ายแล้ว ติดตามสืบสวนเพื่อหารายรับหรือรายได้ที่ไม่มีหัก ณ ที่จ่าย ให้ได้มากที่สุด ซึ่งอาจกระทำได้สะดวกขึ้นหากกำหนดว่าการซื้อขายในบางขั้นตอนต้องมีเลขหมายผู้เสียภาษีปรากฏอยู่ด้วย

(4) ทราบประวัติการเสียภาษีหรือประวัติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเสียภาษีของผู้เสียภาษีได้ในทันที (ขณะนี้การจัดเก็บประวัติทำการโดยระบบเก็บแฟ้มธรรมดา ซึ่งเมื่อมีแฟ้มเป็นล้านรายย่อมหาไม่พบ)

การดำเนินการตามข้อ 1 ถึง 4 นี้ โดยที่มีผู้เสียภาษีนับล้านราย จึงหนีไม่พ้นการที่จะนำเครื่องจักรกลประมวลผลและการรักษาข้อมูลโดยเครื่องจักรกลมาใช้ในทุกระดับ (ปัจจุบันใช้เพื่อรวบรวมสถิติเป็นหลัก) ซึ่งเป็นการยากอยู่มาก โดยจะต้องมีการวางแผนกันแรมปี มีการฝึกหัดเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่แล้วหลายพันคนในวิธีการใหม่ๆ และจะต้องนำความเชี่ยวชาญ ซึ่งปัจจุบันไม่มีใครมีในวงราชการเข้ามาใช้ นับได้ว่าเป็นการปรับปรุงระดับโครงสร้างในด้านการบริหาร ซึ่งในขั้นแรกอาจได้รายได้น้อยแต่ในระยะยาวแล้วจะสามารถจัดเก็บภาษีจากผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะเสียภาษีได้มาก คิดว่าวิธีประเมินเหมามาก และไม่จำเป็นการขอให้ยื่นห่วงที่ไกลเกินไป โดยเฉพาะถ้าจะได้เริ่มเป็นขั้นตอนไป เช่นทำเฉพาะในเขตกรุงเทพฯ ซึ่งมีความเจริญและ sophistication ทางเศรษฐกิจมากอยู่แล้ว

ในด้านให้ความคุ้มครองและพัฒนาอุตสาหกรรมนั้น

ภาษีการค้าที่จัดเก็บอยู่ในขณะนี้ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากรายรับ กังนั้นจึงมีการเก็บภาษีซ้ำซ้อนได้มาก เพราะรายรับของผู้ผลิตสินค้ารวมรายรับของผู้ผลิตวัตถุดิบซึ่งได้เสียภาษีไปครั้งหนึ่งแล้วอยู่ด้วย ทำให้ผู้ผลิตสินค้าในประเทศที่มีการผลิตหลายขั้นตอนเสียเปรียบสินค้าที่นำเข้าซึ่งเสียภาษีครั้งเดียวเมื่อนำเข้า มาตรการที่แก้ไขก็ต้องเรียกว่าเป็นมาตรการเฉพาะหน้าอีกซึ่งใช้อยู่ในขณะนี้ ก็คือการลดอัตราภาษีบางขั้นตอน ในกรณีที่มีภาษีซ้ำซ้อนกันซึ่งมีปัญหาว่าสินค้าในขั้นตอนที่ลดภาษีนั้นอาจมิได้ขายให้กับผู้ผลิตที่ต้องเสียภาษีอีกครั้งหนึ่งเสมอไปอาจขายให้ผู้บริโภคโดยตรงเลยก็ได้ ทำให้เสียรายได้และทำให้มีอัตราภาษีเมื่อรวมภาษีทุกขั้นตอนต่างไปจากอัตราที่ตั้งใจกำหนด และยากที่จะมีนโยบายหรือให้ความเป็นธรรมโดยแน่นอน

ระบบการคลัง กับ การกระจายรายได้

วินัย อ.ศิระกุล

ระบบการคลังของประเทศ ย่อมมีผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม สำหรับด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลสามารถใช้นโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Stability) เพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) หรือเพื่อรักษาความยุติธรรมของสังคม (Social Justice) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระจายรายได้ของประชาชน เป็นต้น เป้าหมายเศรษฐกิจดังกล่าว ถ้าเน้นหนักเป้าหมายใด เป้าหมายหนึ่งแล้ว มิใช่ว่าจะไม่ไปกระทบถึงเป้าหมายอื่น ดังตัวอย่างที่เห็นได้ชัดก็คือ ระหว่างเป้าหมายเพื่อสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ กับเพื่อรักษาความยุติธรรมของสังคม ถ้าเน้นหนักเป้าหมายแรก จะไปขัดกับเป้าหมายหลัง คือการกระจายรายได้ของบุคคลและครอบครัวแล้ว

มีนักเศรษฐศาสตร์บางท่านได้เน้นเป้าหมายแรกยิ่งกว่าเป้าหมายที่สอง เช่น ซีมอน คูนเนตซ์ (Simon Kuy-nets) ขณะเดียวกันก็มีนักเศรษฐศาสตร์บางท่านก็

ต้องการให้มีความจำเริญทางเศรษฐกิจ โดยไม่ละทิ้งการแก้ปัญหาการกระจายรายได้

ในทางปฏิบัติปรากฏว่า มีประเทศที่กำลังพัฒนาทางเศรษฐกิจไปใช้นโยบายที่เน้นหนักในการส่งเสริมความเติบโตทางเศรษฐกิจอันทำให้สภาพความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้สูงขึ้น และยังให้เสถียรภาพทางการเมืองอ่อนลงๆ ในรอบ 25 ปีที่ผ่านมา

นโยบายที่เน้นหนักความเติบโตทางเศรษฐกิจนับวันจะใช้ไม่ได้ลงทุกที นายโรเบิร์ต แมคนามารา ประธานธนาคารโลก ได้ถึงกับกล่าวเตือนข้อเสียของการใช้นโยบายเช่นนี้ถึงกล่าวหลายครั้งว่า

“การพัฒนาเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนใหญ่ ซึ่งมุ่งแต่เร่งความเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นเบื้องแรก มักจะส่งผลประโยชน์ให้แก่บุคคลใน 40 เปอร์เซ็นต์แรกที่มีฐานะดีเป็นสำคัญ และความพยายามที่รัฐบาลจะแก้ไข โดยผ่านการให้บริการทางสาธารณะและการลงทุนมักจะ

นายวินัย อัครวิเศษศิริกุล

ร.บ. (เกียรตินิยม) ธรรมศาสตร์,

Certificate in Communication M.A. (Econ) W. Michigan University

ตำแหน่งปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5 กองวิชาการ สำนักงานประมาณ

เกือบทุกคน 40 เปอร์เซ็นต์แรกนี้มากขึ้นกว่าที่จะช่วยคน 60 เปอร์เซ็นต์ที่เหลือ”

“ถ้าหากชนชั้นอภิสิทธิ์ที่ร่ำรวยมีจำนวนน้อย และชนชั้นที่ยากจนมีจำนวนมาก และช่องว่างระหว่างชนชั้นห่างออกไปยิ่งขึ้นก็จะเป็นเพียงปัญหาของเวลาเท่านั้นที่จะมีการก่อจลาจลทางการเมืองเกิดขึ้น หากผู้บริหารประเทศไม่พยายามปรับปรุงหรือปฏิรูปการกระจายรายได้เสียใหม่”²

ปัจจุบันนี้ได้มีองค์การระหว่างประเทศหลายแห่งพากันเน้นการกระจายรายได้มากขึ้น เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ธนาคารโลก องค์การ AID ของสหรัฐฯ เป็นต้น

ความหมายและแนวการเขียน

คำว่า “ระบบการคลัง” (Fiscal System) หมายถึงวิธีการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล สำหรับในระบบการคลังของไทย การหารายได้มาจากภาษีอากรจากการขายสิ่งของและบริการ จากรัฐวิสาหกิจบางประเภท และค่าธรรมเนียมบริการบางอย่าง ส่วนการใช้จ่ายนั้นผ่านระบบงบประมาณแผ่นดินประจำปี

คำว่า “การกระจายรายได้” ในที่นี้มุ่งหมายถึงการกระจายรายได้ระหว่างบุคคล (Personal Income Distribution) หรือเรียกว่าการกระจายรายได้ตามขนาดชั้นของผู้มีรายได้ (Distribution of Income by Size) เป็นการให้บุคคลหรือครอบครัวเป็นแกนกลางของการศึกษาการกระจายรายได้ ซึ่งมีประโยชน์ต่อการวางนโยบายทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างมาก ปัจจุบันนี้มีการให้ความสนใจการกระจายรายได้เช่นนี้อย่างมาก ความจริงยังมีการกระจายรายได้อีกประเภทหนึ่งที่นิยมศึกษาในสำนักเศรษฐศาสตร์คลาสสิก (The Classical School of Economics) เป็นการกระจายรายได้ของกลุ่มปัจจัยในการผลิต (Functional Distribution of Income หรือ Factor Pricing) ค่าจ้างแรงงาน ค่าเช่าที่ดิน หรืออัตรากอเบียร์ ถูกกำหนดขึ้นได้อย่างไร เป็นต้น การกระจายรายได้ในความหมายหลังนี้ได้มุ่งหมายในบทความนี้

วัตถุประสงค์ของการศึกษาในที่นี้³ มุ่งหมายที่จะวิจัยว่านโยบายการคลังของรัฐบาลไทยช่วยกระจายรายได้ดีขึ้นหรือเลวลง โดยอาศัยข้อมูลปี 2515 เป็นเกณฑ์พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จำต้องศึกษาตามหัวข้อดังนี้

1. ผลกระทบของระบบรายได้แผ่นดินต่อการกระจายรายได้
2. ผลกระทบของรายจ่ายแผ่นดินต่อการกระจายรายได้
3. สรุปปัญหาของระบบการคลัง
4. ข้อเสนอแนะ

ผลกระทบของระบบรายได้แผ่นดินต่อการกระจายรายได้

รายได้ในที่นี้มุ่งถึงภาษีและรายได้ที่รัฐบาลกลางจัดเก็บหรือมีอำนาจควบคุมโดยตรงอันอยู่ในนโยบายรายได้สาธารณะ

หากยอมรับกันว่า การที่รัฐบาลจัดเก็บภาษีและรายได้ยินยอมมีผลให้รายได้ที่แท้จริงของประชาชนลดลง หรือสูญเสียไปแล้ว การกระจายภาวะไปยังครอบครัวตามภาคต่าง ๆ และตามชั้นรายได้ต่าง ๆ มีลักษณะตามที่อาจารย์เมธี ครองแก้ว ได้วิจัยไว้ ซึ่งจะกล่าวตามลำดับหัวข้อดังนี้

1. ภาวะภาษีอากรเป็นรายภาค
2. ภาวะภาษีตามชั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว
3. อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง
4. ชนิดภาษีกับการกระจายรายได้
5. การกระจายก่อนและหลังภาษี
6. สรุปนโยบายรายได้แผ่นดินต่อการกระจายรายได้

1. ภาวะภาษีอากรเป็นรายภาค ในปี 2515 ครอบครัวในภาคกรุงเทพมหานครแบกภาระของระบบรายได้สาธารณะโดยเฉลี่ยแล้วมากกว่าภาคอื่น ๆ ทั้งในรูปจำนวนเต็ม⁴ (Absolute Burden) และสัดส่วนโดยเปรียบเทียบ (Relative Burden)

ยังมีข้อมูลที่สนับสนุนจากตารางที่ 1 และที่ 2

ในตารางที่ 1 ชี้ให้เห็นว่า กรุงเทพฯ เป็นภาคที่เก็บภาษีบุคคลธรรมดามากที่สุด แต่สำหรับภาษีเงินได้นิติบุคคลมีข้อน่าฉงนว่า ทำไมไม่ไต่สัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ใต้เพียง 23.8% เนื่องด้วยที่เราไต่ไปสมมุติว่าภาษีชนิดนี้เป็นภาษีทางอ้อม แม้ว่าบริษัทจะอยู่ในกรุงเทพฯ และถูกเสียภาษีในกรุงเทพฯ แต่ภาระที่แท้จริงนั้นได้ถูกผลักไปยังครอบครัวตามภาคต่าง ๆ ตามแบบแผนการบริโภคสินค้าหรือบริการของบริษัทนั้น ๆ เหตุผลนี้ใช้อธิบายสัดส่วนภาษีการคุ้มครองสมาชิกและอากรขาเข้าที่เก็บจากกรุงเทพฯ ในคำถามที่ว่า ทำไมจึงไม่มากเหมือนภาษีเงินได้นิติบุคคลธรรมดา

ในตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่า เขตกรุงเทพฯ แยกภาระของระบบรายได้ 32.9% ของภาระทั่วประเทศ สูงกว่าทุกภาคภาคได้รับภาระน้อยที่สุด หากกรุงเทพฯ รวมภาคกลางรับภาระไว้เกือบ 60% ของภาระทั่วประเทศ หากคำนวณภาระเป็นรายครอบครัวโดยเฉลี่ย ครอบครัวในกรุงเทพฯ ยังอยู่ในอันดับหนึ่ง คือเท่ากับ 13,115 บาท ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือรับภาระต่อครอบครัวน้อยที่สุด คือ 1,696 บาท แต่เมื่อเฉลี่ยกับภาระต่อฐานะรายได้ของแต่ละครอบครัวภาคตะวันออกเฉียงเหนือแบกภาระไว้ (28.9%) รองจากกรุงเทพฯ (42.1%)

2. ภาระภาษีตามขั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว
ในที่นี้จะพิจารณาถึงการกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อครอบครัวทั่วประเทศ ปี 2515 โดยพิจารณาถึงภาระจำนวนเต็ม (Absolute Burden) ปรากฏว่ากลุ่มครอบครัวรายได้สูงสุด 15% แรกแบกภาระของระบบภาษีและรายได้ประมาณครึ่งหนึ่งของภาระทั้งหมด ส่วนกลุ่มครอบครัวครึ่งแรกนับจากที่มีรายได้ต่ำสุดขึ้นมาแบกภาระได้ทั้งสิ้น 15% เท่านั้น ลักษณะกระจายนี้คล้ายกับในปี 2506 และ 2512 ข้อสรุปดังกล่าวมาจากข้อมูลในตารางที่ 3 และที่ 4

จากตารางดังกล่าวนี้ ชี้ให้เห็นว่า ระบบรายได้ดังกล่าวเป็นไปตามหลักการหารายได้ของรัฐตามความสามารถที่จะชำระ (Ability-to-pay Principle) ไว้ชัดเจนพอควร และพอสรุปได้ว่า ระบบภาษีอากรและรายได้ของ

ไทยมีแนวโน้มสร้างภาระให้แก่ครอบครัวที่มีรายได้มากกว่าครอบครัวที่มีรายได้น้อย

3. ภาระภาษีที่พิจารณาจากอัตราภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate) การพิจารณาความแตกต่างของภาระภาษีเพียงแต่ดูจากเงินภาษีที่เสียโดยครอบครัวในแต่ละชั้นของรายได้ ยังไม่ถูกต้องนัก และอาจเกิดความเข้าใจผิดได้ เพื่อให้ถูกต้อง ควรพิจารณาภาระที่เสียจริงควบคู่กับฐานะทางรายได้ของครอบครัวที่แบกภาระนั้นด้วย หรือพูดอีกนัยหนึ่ง คือ คว้าสัดส่วนของภาระของระบบรายได้ทั้งหมดต่อรายได้ของครอบครัวนั้น ๆ เป็นเท่าใด ภาระภาษีจำนวนเท่ากัน ถ้าเสียโดยครอบครัวรายได้สูง สัดส่วนดังกล่าวย่อมต้องน้อยกว่าภาระที่เสียโดยครอบครัวรายได้ต่ำ สัดส่วนนี้แหละแสดงถึงอัตราเสียภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rate) ของแต่ละครอบครัว

ดังนั้น วิธีคำนวณอัตราภาษีที่แท้จริง คือ นำจำนวนภาษีหารด้วยระดับรายได้ของชั้นรายได้ที่ตรงกัน ดังปรากฏอยู่ในตารางที่ 5

ผลจากการดังกล่าว ย่อมชี้แสดงว่า ระบบภาษีและรายได้ของรัฐ ทั้งระบบมีลักษณะถดถอย (Regressive System) อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือกลุ่มรายได้ต่ำสุดจะมีอัตราภาษีสูงที่สุด คือ 64.1% ส่วนกลุ่มรายได้สูงสุดกลับมีอัตราภาษีต่ำสุด คือ 25.8% นี้แสดงถึงว่า การกระจายรายได้มีการเหลื่อมล้ำกันมากขึ้น

นอกจากกลุ่มชั้นรายได้ต่ำสุดสองชั้นแรกแล้ว มีความแตกต่างน้อยมากในลักษณะการเสียภาษีที่แท้จริงของชั้นรายได้ต่างๆ ที่เหลือ ลักษณะเช่นนี้ น่าจะสรุปต่อไปว่า มีลักษณะที่สร้างภาระเป็นสัดส่วนค่อนข้างคงที่กับรายได้ของครอบครัว (Effective burden proportional to income) แม้อันหลังไปอีก 10 ปี จาก 2515 ก็มีลักษณะเช่นนี้

4. ชนิดภาษีกับการกระจายรายได้ ประเภทของภาษีที่มีลักษณะถดถอย (Regressive tax) อย่างเห็นได้ชัดคือ ภาษีที่เก็บจากรฐานการบริโภค เช่น ภาษีสรรพสามิต

ภาษีการค้า ภาษีสินค้าเข้า รวมทั้งรายได้จากกิจการผูกขาดของรัฐ เช่น การผลิตและจำหน่ายยาสูบ เป็นต้น และกิจการรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น การจำหน่ายสลากกินแบ่ง ภาษีที่มีลักษณะก้าวหน้าจริง ๆ (Progressive tax) ก็มีภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

5. การกระจายรายได้ก่อนและหลังเก็บภาษี เนื่องจากระบบภาษีและรายได้ที่มีลักษณะตกถอยอยู่บ้างนี่เอง ยังให้การกระจายรายได้ภายหลังระบบภาษีและรายได้ของรัฐเลวลงในทุก ๆ ปีที่ได้ศึกษา คือ มีการเหลื่อมล้ำรายได้กันมาก ยังมีรายละเอียดในตารางที่ 6

หากพิจารณากลุ่มครอบครัวเป็น 5 กลุ่ม จากรายได้ค่าไปสูง และดูการกระจายรายได้ก่อนและหลังเก็บภาษีปรากฏว่าระบบภาษีฯ ของรัฐน่าจะช่วยคนรวย (Pro-rich) มากกว่าช่วยคนจน (Pro-poor) ส่วนการกระจายรายได้ของครอบครัวที่มีรายได้ปานกลางเกือบจะไม่เปลี่ยนแปลงภายหลังจัดเก็บภาษี ยังมีรายละเอียดในตารางที่ 7

ตารางที่ 7 อาจดูยาก ถ้าใช้ดัชนีในการวัด ก็จะดูสะดวกเข้า เพราะดัชนีนี้จะบอกฐานะการกระจายรายได้โดยใช้ตัวเลขตัวเดียว ดัชนีที่วันี้และนิยมใช้มากที่สุดเกี่ยวกับการกระจายรายได้ คือ สัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Co-efficient)

วิธีดูค่าสัมประสิทธิ์จีนิมีดังนี้ ถ้าอัตราเพิ่มหลังภาษีมากขึ้น ก็แสดงว่าเกิดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้มากขึ้น ในที่นี้จะนำผลการคำนวณค่านี้ ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 8

จากตารางที่ 8 ในปี 2512 ระบบรายได้ก่อความเหลื่อมล้ำของรายได้น้อยที่สุด แต่มา พ.ศ. 2515 ระบบรายได้กลับทำให้การกระจายรายได้เลวลง หากพิจารณาเปอร์เซ็นต์โดยอาศัยอัตราเพิ่มของค่าสัมประสิทธิ์จีนิแล้ว การกระจายรายได้ภายหลังระบบภาษีฯ ของปี 2506 2512 และ 2515 จะเลวลง 8.4% 5.4% และ 7.0% ตามลำดับ เมื่อเทียบกับการกระจายรายได้ก่อนระบบภาษี

6. สรุปนโยบายรายได้แผ่นดินต่อการกระจายรายได้

ผลของการศึกษาที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นถึงนโยบายการคลังค้ำรายได้แผ่นดินที่การกระจายรายได้ก็ยังให้เห็นการเหลื่อมล้ำมากขึ้น นโยบายการคลังค้ำรายได้ในปี 2515 ทำให้การกระจายรายได้เลวลงอีก หลังค้ำขึ้นเล็กน้อยในปี 2512 นี้เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงขาดการส่งเสริมความยุติธรรมของสังคมกันอย่างจริงจัง

ผลของรายจ่ายแผ่นดินต่อการกระจายรายได้

การใช้จ่ายแผ่นดิน ย่อมมีผลให้รายได้ที่แท้จริงของครอบครัวเพิ่มขึ้น ตรงกันข้ามกับรายได้แผ่นดินอันทำให้รายได้ที่แท้จริงลดลง การเพิ่มขึ้นของรายได้ที่แท้จริงอาจเพิ่มในรูปของตัวเงินจริง ๆ เช่น ช่วยเหลือแบบให้เปล่าโดยตรง (Direct transfer) หรือในรูปของผลประโยชน์ เช่น ผลประโยชน์จากการป้องกันประเทศ จากการรักษาความสงบภายในบ้านเมือง

จากการศึกษาจากการใช้จ่ายของรัฐบาลในปี 2515 อันมีผลกระจายรายได้ นั้น จะขอกล่าวตามหัวข้อดังนี้

1. การกระจายผลประโยชน์เป็นรายภาค
2. การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว
3. อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง
4. การกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงินภายหลังการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน
5. สรุปนโยบายรายจ่ายแผ่นดินต่อการกระจายรายได้

1. การกระจายผลประโยชน์เป็นรายภาค จากการศึกษาถึงผลประโยชน์ของรายจ่ายแผ่นดินทั้งระบบที่มีต่อครอบครัวเป็นรายภาค ในปี 2515 ชี้ให้เห็นว่า ครอบครัวในภาคกรุงเทพมหานครโดยเฉลี่ยแล้ว ได้รับประโยชน์สูงที่สุด (กว่า 14,000 บาท ต่อครอบครัว) สูงกว่าภาคอื่น ๆ 4-5 เท่า ส่วนครอบครัวในภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับประโยชน์โดยเฉลี่ยน้อยที่สุด (เพียง 2,700 บาทเศษเท่านั้น) แต่สัดส่วนผลประโยชน์ต่อรายได้ของครอบครัวในภาคนี้สูงที่สุด เนื่องจากฐานรายได้ของครอบครัวในภาคนี้น้อยกว่าภาคอื่น ๆ ยังมีรายละเอียดในตารางที่ 9 จากตารางดังกล่าว เป็นการศึกษาโดยเฉลี่ยอันพอเห็น

ภาพกว้าง ๆ ของการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายแผ่นดิน เนื่องจากขาดแคลนข้อมูลของลักษณะการกระจายผลประโยชน์จากรายจ่ายจริง ๆ จึงยังไม่อาจให้ภาพที่เด่นชัด แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาปัญหาการใช้จ่ายของรัฐบาล ประสิทธิภาพของการใช้จ่าย เช่น ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง ปัญหาความเฉื่อยชาของข้าราชการ ปัญหาจำนวนข้าราชการล้นงานในบางแห่ง ฯลฯ ย่อมยังให้ข้อเฉลี่ยที่ศึกษามามีผลกระทบเคลื่อนจากความ เป็นจริง

2. การกระจายผลประโยชน์ตามชั้นของรายได้และตามกลุ่มครอบครัว หากพิจารณาผลประโยชน์จำนวนเต็ม (Absolute expenditure benefits) ที่ครอบครัวในแต่ละภาคได้รับจากรัฐบาล ย่อมชี้ให้เห็นถึงชั้นของรายได้ที่ได้รับผลประโยชน์จากงบประมาณเป็นปริมาณเท่าใด และในสัดส่วนเท่าใด ผลของการพิจารณาเช่นนี้ ปรากฏว่าครอบครัวที่มีรายได้ต่ำได้รับผลประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลมากกว่าครอบครัวที่มีรายได้ปานกลาง ส่วนครอบครัวที่มีรายได้สูงได้รับประโยชน์มากที่สุด มีรายละเอียดในตารางที่ 10

หากพิจารณาการกระจายประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลต่อครอบครัวไทยโดยแยกเป็น 5 กลุ่มเท่า ๆ กัน เรียงจากที่มีรายได้ต่ำจนสูงสุด ก็ จะเห็นผลประโยชน์ที่กระจายไปชดเชยเงินขึ้น ผลของการพิจารณาปรากฏว่า ตั้งแต่ ปี 2506 ถึง 2515 ระบบการคลังจ่ายของรัฐบาลมีท่าทีในการช่วยชดเชยปัญหาความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้น้อยลงดังปรากฏรายละเอียดในตารางที่ 11

3. อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Effective Expenditure Rate) การหาอัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง คำนวณจากผลประโยชน์จำนวนเต็มของระดับชั้นของรายได้ หากรายจ่ายใดที่เป็นตัวเงินของกลุ่มครอบครัวในชั้นรายได้นั้น ๆ ในปี 2515 ปรากฏว่า มีลักษณะถดถอย (Regressive) สำหรับผู้มีรายได้ต่ำ คือหมายความว่าผู้มีรายได้ต่ำ ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายของรัฐบาลสูง ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่า 3,000 บาท มี

อัตราการได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงถึง 93.5% ส่วนผู้มีรายได้ระหว่าง 3,000 บาท ถึง 5,999 บาท มีอัตรา 45.5% ส่วนผู้มีรายได้สูงกว่านั้น มีอัตราการได้รับประโยชน์อันอยู่ในลักษณะเป็นสัดส่วนค่อนข้างคงที่กับรายได้ ลักษณะนี้คล้ายกับอัตราการเสียภาษีที่แท้จริง ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 12

4. การกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงินภายหลังการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การวิเคราะห์ประเด็นนี้ มีความสำคัญมาก เพราะเป็นการวิจัยว่าการใช้จ่ายเงินแผ่นดินช่วยการกระจายรายได้ดีขึ้นหรือไม่ วิธีการศึกษาเรื่องนี้พิจารณาโดยนำผลประโยชน์จำนวนเต็ม (Absolute benefits) รวมเข้าในรายได้ที่เป็นตัวเงินของกลุ่มครอบครัวตามชั้นรายได้ต่าง ๆ แล้วจึงคำนวณการกระจายรายได้ภายหลังได้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ดังปรากฏในตารางที่ 13

จากตารางที่ 13 แสดงให้เห็นว่า การกระจายรายได้ภายหลังการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ยังให้มีความเท่าเทียมกันมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงค่าสัมประสิทธิ์จินีย่อมยืนยันค่ากล่าวข้างต้น คือ ค่านี้เปลี่ยนจาก .6051 ก่อนระบบรายจ่ายมาเป็น .5796 หลังระบบรายจ่ายในปี 2515 แม้ในปี 2506-2512 ก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน ดังมีรายละเอียดในตารางที่ 14

5. ผลสรุปของนโยบายรายจ่ายแผ่นดินต่อการกระจายรายได้ ระบบการใช้จ่ายของปี 2515 ทำให้การกระจายรายได้มีความเท่าเทียมมากขึ้น น้อยกว่าระบบการใช้จ่ายของปี 2512 ในปี 2515 อัตราการลดลงของค่าสัมประสิทธิ์จินีก่อนและหลังระบบการใช้จ่าย คือ 5.7% เทียบกับ 7.2% ของปี 2512 แต่ยังคงถือว่าปี 2506 มีค่าเพียง 5%

ถ้าลักษณะการกระจายรายได้อันเป็นผลของรายจ่ายแผ่นดินในปี 2515 ยังมีอยู่ต่อไป คงไม่มีทางที่จะต่อต้านความเสื่อมของการกระจายรายได้ของครอบครัวซึ่งนับวันจะทวีมากขึ้นเรื่อย ๆ

สรุปปัญหาของระบบการคลัง

จากที่ได้ศึกษามาข้างต้น มีปัญหาบางประการของระบบ

การคลังที่มีต่อการกระจายรายได้ คงจะศึกษาโดยแยก ปัญหาระบบภาษีอากรและระบบรายจ่ายแผ่นดินที่มี ต่อการกระจายรายได้

ปัญหาระบบภาษีอากรที่มีต่อการกระจายรายได้

1. รายได้ของรัฐบาลไทยส่วนใหญ่มาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งเก็บจากรฐานการบริโภค เช่น ภาษีการค้า ภาษีสรรพ-สามิต ภาษีศุลกากร ในระบบภาษีทางอ้อมนี้ ครอบครั้ว ซึ่งมีรายได้ต่ำแบกภาระภาษีทางอ้อมมากกว่าครอบครั้ว ที่มีรายได้สูง
2. การหารายได้ของรัฐบาลมักหารายได้อันมีส่วนสร้าง ภาระแก่ครอบครั้วที่มีรายได้ต่ำ เช่น หารายได้จาก สลากกินแบ่ง สุรา ยาสูบ
3. ยังขาดการหารายได้บางชนิดอันช่วยการกระจาย รายได้มากขึ้น เช่น ภาษีมรดก ภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น
4. ยังขาดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคล ธรรมดาจากผู้มีรายได้สูง อันสามารถช่วยลดความเหลื่อม-ล้ำรายได้ในสังคม

ปัญหาระบบรายจ่ายแผ่นดินที่มีต่อการกระจายรายได้

- รายจ่ายด้านการศึกษาของรัฐบาลยังขาดการเน้นเพื่อ การกระจายรายได้ของประชาชนผู้มีรายได้ต่ำ
2. รายจ่ายด้านสาธารณสุขและบริการสังคมของไทยยัง อยู่ในระดับที่ต่ำมาก เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน แถบเอเชีย
 3. ยังขาดการเน้นรายจ่ายแผ่นดินที่สร้างพื้นฐานด้าน เศรษฐกิจในระยะยาว อันเป็นบ่อเกิดการกระจายรายได้ ให้เท่าเทียมกัน
 4. ยังขาดมาตรการที่จะให้เกิดประสิทธิภาพรายจ่าย แผ่นดินยังให้เกิดการหาประโยชน์ส่วนตัวแทนที่จะมุ่ง ประโยชน์ส่วนรวม

ข้อเสนอแนะ

การที่ปล่อยให้ปัญหาการกระจายรายได้ทวีกำลังยิ่งขึ้น ความเหลื่อมล้ำการกระจายรายได้ของครอบครั้วไทยก็ จะมากขึ้น ๆ รัฐบาลไทยยังขาดการเน้นการแก้ปัญหา

กันอย่างจริงจัง สักวันหนึ่งอาจต้องเผชิญกับการจลาจล ของชนกลุ่มใหญ่ ผู้เสียเปรียบจากผลของการปฏิบัติ-ตาม แผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ตามที่นายแมกนา มารา ไล่เคื่อนไว้ หากรัฐบาลไทยสนใจที่จะแก้ปัญหา นี้กัน อย่างจริง ๆ แล้ว รัฐบาลก็ต้องหันมาปรับปรุงนโยบาย การคลังเพื่อให้การกระจายรายได้ดีขึ้น ซึ่งพอที่จะ เสนอแนะเป็นประเด็นสำคัญดังนี้

1. รัฐบาลควรเน้นความสำคัญของภาษีโดยตรง ลดความ สำคัญของภาษีทางอ้อมลง เนื่องด้วยภาษีทางอ้อมมี ลักษณะการกระจายตกตอย กล่าวคือ ครอบครั้วรายได้สูง แบกภาระโดยเปรียบเทียบต่ำกว่าครอบครั้วรายได้ต่ำ การอาศัยภาษีเหล่านี้เป็นแหล่งหารายได้ย่อมทำให้ การกระจายรายได้เลวลง รัฐบาลควรตั้งคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยผู้มีประสบการณ์ในการจัดเก็บภาษีใน ทางปฏิบัติ และผู้ทรงคุณวุฒิท่านนี้ เพื่อพิจารณาสู่ทาง ที่เป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษีดังกล่าว และหาทางป้องกันปัญหาหรือข้อจกอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้น คึกคามมา
2. รัฐบาลควรมีมาตรการในการชักชวนให้ประชาชน สบบริโภค หรือซื้อสินค้าที่ทำลายสุขภาพกายและจิต เช่น สุรา ยาสูบ แทนที่จะมุ่งพึ่งรายได้จากประเภทนี้
3. รัฐบาลควรพิจารณาเก็บภาษีจากรฐานของความมั่งคั่ง (Wealth) ซึ่งตรงตามหลักความสามารถที่จะเสีย และ เป็นการต่อสู้อสังการมจติวิทยาจากคอมมิวนิสต์เป็นอย่างดี เนื่องจากรัฐบาลมุ่งเก็บภาษีคนรวยเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ทำให้การโฆษณาชวนเชื่อจากลัทธิการเมืองฝ่ายตรงกันข้าม เป็นไปยากยิ่งขึ้น ภาษีที่กล่าวมานี้ ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน (Property tax) ภาษีมรดก (Inheritance tax) เป็นต้น หากรัฐบาลมีเก็บภาษีเหล่านี้ ย่อมไม่มีทางที่รัฐบาลจะ ทุเลาปัญหาการกระจายรายได้อย่างไม่เป็นธรรมลงได้
4. ให้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี อากร โดยเฉพาะภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากผู้มีรายได้ สูง ในการนี้ควรเพิ่มประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ภาษี อากร คำนกฎหมาย และแบบฟอร์มในการเสียภาษี คำน เพิ่มความมั่นใจในสมรรถภาพในการจัดเก็บภาษีของ

รัฐบาล นอกจากนี้ควรมีสถาปนาเพื่อสร้างควม
ยุติธรรมหรือรักษาผลประโยชน์ของเอกชนหรือรัฐบาล
โดยต้องแท้และรวดเร็ว ควรส่งเสริมให้ประชาชนจักตั้ง
สมาคมผู้เสียภาษีอากร เพื่อสอดส่องพฤติกรรมผู้เสียภาษี
ตลอดจนผู้หลบหลีกภาษีอากร และคอยคว่ารัฐบาลนำ
เงินภาษีอากรไปใช้ถูกทางเต็มเม็ดเต็มหน่วยหรือไม่
เพียงใด

5. รัฐบาลควรเน้นรายจ่ายด้านการศึกษาระดับประถม และ
ให้มีมาตรฐานการศึกษาทั้งในกรุงเทพฯ และต่างจังหวัด
แทนที่จะส่งเสริมก้านครุ และอุปกรณ์การสอนให้แก่บุตร
ผู้มีอิทธิพลหรือรายไค้ก่อนข้างสูง ในกรณีที่มีงบประมาณ
รายจ่ายจำกัด และต้องจัดสรรระหว่างก้านประถมหรือ
มัธยม อาชีวศึกษา กับอุดมศึกษา การศึกษาระดับประถม
น่าจะพิจารณาก่อน

6. รัฐบาลควรให้ความสนใจในรายจ่ายก้านสาธารณสุข
การบริการสังคมไทย การขาดสวัสดิการก้านนี้ ย่อมยัง
ให้ผู้มีรายไค้มีน้อยมีประสิทธิภาพการทำงานต่ำลง เพราะ

โรคภัยไข้เจ็บเบียดเบียน รายจ่ายก้านประกันสังคมควร
เพิ่มขึ้น

7. รัฐบาลควรวางแผนรายจ่ายเพื่อสร้างพื้นฐานก้าน
เศรษฐกิจในระยะยาว มิใช่เพียงแต่เน้นก้านทหาร อัน
ทำให้รายจ่ายก้านเศรษฐกิจถูกค้ไป หากรัฐบาลมุ่งมั่น
รายจ่ายเพื่อสร้างโครงสร้างเศรษฐกิจขึ้นพื้นฐานให้มั่นคง
ประชาชนจะไค้รับการกระจายรายไค้อย่างเป็นธรรม
ยิ่งขึ้น ย่อมมีผลเสริมในการร่วมมือในการป้องกันประเทศ
แบ่งเบาภาระรายจ่ายก้านป้องกันประเทศโดยตรงตัว

8. รัฐบาลควรนำแนวความคิดงบประมาณที่แสดงผลงาน
มาประยุกต์กับระบบงบประมาณรายจ่าย เพื่อจะให้
ผลงานที่คุ้มค่าแก่รายจ่ายที่เสียไป หรือเพื่อเกิดประสิทธิ
ภาพในรายจ่ายรัฐบาลนั่นเอง ในระยะเริ่มต้นรัฐบาลอาจ
ทดลองกับโครงการบางโครงการ เพื่อหาประสบการณ์
อันจะส้มีารถประยุกต์แนวความคิดงบประมาณแบบใหม่
ให้เข้ากับระบบงบประมาณไทยอันนำผลประโยชน์ต่อ
ส่วนรวมยิ่งขึ้น

-
1. Robert S.McNamara, "Address to the Board of Governors, "IBRD/IMF Annual Meeting, Nairobi, September 25, 1973, P. 11
 2. McNamara, "Address to the Board of Governors," IBRD/IMF Annual Meeting, Washington, D.C., September 15, 1972, P. 15
 3. ในบทความนี้ อาศัยรายงานวิจัยของอาจารย์เมธี ครอบแก้ว แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเสนอต่อ คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ สาขาเศรษฐศาสตร์ เป็นแนวทาง ตุลาคม 2521
 4. คำว่า ภาวะคามจ้านวนเต็ม หมายถึง จำนวนเงินที่รัฐบาลเรียกเก็บจากครอบครัวนั้น ๆ
-

ตารางที่ 1

อัตราส่วนแบ่งของภาษีอากรและรายได้อื่นของแต่ละภาคที่ประเทศไทย แบ่งตามประเภทของภาษี ปี 2515
(อัตราส่วนร้อยละ)

ประเภทของภาษีหรือรายได้	ทั่วประเทศ	อีสาน	กม.	เหนือ	กลาง	ใต้
1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	100.0	5.6	74.4	5.3	9.8	4.9
2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	100.0	17.4	23.8	17.7	24.7	16.3
3) ภาษีการค้า	100.0	16.9	31.7	15.8	24.5	11.1
4) ภาษีการขายเฉพาะ	100.0	15.2	38.8	13.1	24.1	8.8
5) อากรขาเข้า	100.0	17.1	29.2	16.7	24.7	11.3
6) ค่าพรีเมียมข้าว	100.0	34.7	0.6	26.2	30.8	7.7
7) อากรขาออกอื่น ๆ	100.0	32.5	2.0	24.0	28.3	13.3
8) ภาษีจากสินทรัพย์	100.0	10.3	52.8	8.0	21.2	7.7
9) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม	100.0	10.1	14.8	10.8	13.4	50.9
10) การขายสิ่งของและบริการโดยรัฐ	100.0	14.6	19.7	16.0	19.7	10.1
11) กิจกรรมผูกขาดโดยรัฐ	100.0	21.4	21.4	18.2	27.5	11.5
12) รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	100.0	20.1	18.7	20.0	28.0	13.2
13) รายได้อื่น ๆ	100.0	27.9	15.2	21.0	23.1	12.7
14) รวมทั้งสิ้น	100.0	16.5	32.9	15.2	23.3	12.2

ตารางที่ 2

* ยอดขายเปรียบเทียบเป็นรายภาค 2515

ประเภทของภาษีที่รอรายได้	ทั่วประเทศ	อีสาน	กทม.	เหนือ	กลาง	ใต้
1) จำนวนภาษีและรายได้ทั้งหมด (ล้านบาท)	21,296.7	3,505.2	7,008.9	3,225.7	4,964.8	2,592.1
2) อัตราส่วนร้อยละ	100.0	16.4	32.9	15.1	23.3	12.2
3) ภาษีที่รอคอยครบถ้วน (บาท)	3,434	1,696	13,115	2,268	3,647	3,174
4) ภาษีที่รอรายได้ของแต่ละภาค (%)	29.1	28.9	42.1	22.4	23.6	38.8

ตารางที่ 3

การกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อครอบครัวไทย แบ่งตามชั้นของรายได้ที่เป็นตัวเงิน ปี 2515

(ล้านบาท)

ประเภทของรายได้	ชั้นของรายได้													ทุกชั้น		
	ต่ำกว่า 3000	3000- 5999	6000- 8999	9000- 11999	12000- 14999	15000- 17999	18000- 29999	3000 ขึ้นไป								
1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	-	-	-	-	15.6	42.1	250.7	1,241.5	1,554.9							
2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	87.7	119.7	99.6	90.5	72.6	56.1	168.4	299.5	944.1							
3) ภาษีการขยายเฉพาะ	310.9	396.0	316.4	287.4	310.2	177.7	625.7	1,107.4	3,531.7							
4) ภาษีการค้า	389.4	486.0	395.4	359.3	315.1	214.7	721.1	1,574.9	4,446.9							
5) ภาษีอากรเข้า	502.0	643.9	540.4	504.3	425.1	320.5	987.7	1,717.4	5,641.4							
6) ค่าพรีเมียมข้าว	12.2	24.4	20.7	16.9	14.4	7.3	24.3	43.0	163.2							
7) อากรขาออกอื่น ๆ	17.7	35.8	31.4	25.8	21.9	11.7	27.6	64.1	246.0							
8) ภาษีจากสินทรัพย์	19.8	32.1	30.7	34.3	32.3	26.9	96.6	331.5	604.2							
9) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม	27.1	47.6	45.3	42.7	40.6	29.6	99.9	514.8	847.6							
10) การขายสิ่งของแต่ละบริการโดยรัฐ	52.6	66.9	53.0	47.2	39.6	28.4	90.3	270.8	648.8							
11) กิจกรรมผูกขาดของรัฐ	85.5	113.7	90.2	75.3	81.4	51.5	170.5	198.8	866.9							
12) รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ	93.7	119.3	94.8	81.0	56.6	45.1	130.9	200.1	821.5							
13) รายได้อื่น ๆ	171.6	165.4	110.8	82.7	62.8	40.4	121.4	173.4	928.5							
14) ทั้งหมด	1,770.2	2,250.8	1,928.7	1,637.4	1,488.2	1,052.0	3,531.1	7,738.3	21,296.7							
15) อัตราส่วน (%)	8.3	10.6	8.6	7.7	7.0	4.9	16.6	36.3	100.0							

ตารางที่ 4

การกระจายภาระภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ต่อครอบครัวไทย แบ่งตามกลุ่มครอบครัว 5 กลุ่ม
เท่าๆกัน ปี 2515, 2512 และ 2506
(เปอร์เซ็นต์)

กลุ่มที่ใดกลุ่ม (Quintiles)	ปี 2506	ปี 2512	ปี 2515
20% แรก	9.1	4.9	6.2
20% ที่สอง	8.7	7.7	7.1
20% ที่สาม	11.7	12.3	10.7
20% ที่สี่	18.6	20.8	18.3
20% สูงสุด	51.9	54.3	57.7
รวม	100.0	100.0	100.0
ในกลุ่ม 20% สูงสุด			
10% สูงสุด	36.3	36.5	41.6
5% สูงสุด	24.2	23.8	28.9
1% สูงสุด	8.2	7.4	10.7

ที่มา : คำนวณขึ้นจากภาษีใช้คำนวณประสิทธิภาพของ Lorenz Functions ของแบบแผนการกระจายภาษี
แต่ละปี ภูมิภาคพัฒนา ก.

ตารางที่ 5

อัตราการเสียภาษีที่แท้จริง (Effective Tax Rates) ของครอบครัวไทย ปี 2515

ประเภทของรายได้	ต่ำกว่า	3000-	6000-	9000-	12000-	15000-	18000-	3000	ทุกชั้น
	3000	5999	8999	11999	14999	17999	29999	ขึ้นไป	
1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	-	-	-	-	0.3	1.2	1.9	4.1	2.1
2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล	3.2	2.0	1.6	1.6	1.4	1.5	1.2	1.0	1.4
3) ภาษีการขายเฉพาะ	11.3	6.5	5.2	5.0	5.9	4.9	4.6	3.7	4.8
4) ภาษีการค้า	14.1	8.0	6.5	6.1	5.9	5.9	5.3	5.2	6.1
5) อากรเช่า	18.2	10.6	8.9	8.8	8.0	8.8	7.3	5.7	7.7
6) ค่าพรีเมียมข้าว	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.1	0.2
7) อากรขายออกอื่นๆ	0.6	0.6	0.5	0.5	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3
8) ภาษีจากสินทรัพย์	0.7	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.7	1.1	0.8
9) ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียม	1.0	0.7	0.8	0.7	0.8	0.8	0.7	1.7	1.2
10) การขายสิ่งของและบริการโดยรัฐ	1.9	1.1	0.9	0.8	0.8	0.8	0.7	0.9	0.9
11) กิจกรรมผูกขาดโดยรัฐ	3.1	1.9	1.5	1.3	1.5	1.4	1.3	0.7	1.2
12) รัฐวิสาหกิจอื่นๆ	3.4	2.0	1.6	1.4	1.1	1.2	1.0	0.7	1.1
13) รายได้อื่นๆ	6.2	2.7	1.8	1.4	1.2	1.1	0.9	0.6	1.7
14) ทั้งหมด	64.1	37.2	30.1	28.4	28.1	28.7	26.1	25.8	29.1

ตารางที่ 6

การกระจายรายได้ภายหลังภาษี (Post-tax income distribution) ของครอบครัวไทยแบ่งตามชั้นรายได้ที่เป็นตัวเงิน

ปี 2515, 2512 และ 2506

(อัตราส่วนร้อยละ)

ชั้นของรายได้ (บาท)	ปี 2506		ปี 2512		ปี 2515	
	ก่อนภาษี	หลังภาษี	ก่อนภาษี	หลังภาษี	ก่อนภาษี	หลังภาษี
ต่ำกว่า 3000	13.0	10.0	3.7	2.8	3.8	1.9
3000 - 5999	14.0	13.5	9.3	8.7	8.3	7.3
6000 - 8999	26.8	27.3	10.6	10.3	8.3	8.2
9000 - 11999			9.2	9.1	7.9	8.0
12000 - 14999	13.1		8.1	7.9	7.2	7.3
15000 - 17999		13.5	6.8	6.8	5.0	5.0
18000 - 29999	35.5	35.7	52.3	54.4	18.5	19.3
3000 ขึ้นไป					41.0	43.0
รวมทุกชั้น	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 7

การกระจายรายได้ภายหลังภาษี (Post-tax income distribution) ของครอบครัวไทย

แบ่งตามกลุ่มครอบครัวเท่า ๆ กัน หักกลุ่ม ปี 2515, 2512 และ 2506

(อัตราส่วนร้อยละ)

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	ปี 2506		ปี 2512		ปี 2515	
	ก่อนภาษี	หลังภาษี	ก่อนภาษี	หลังภาษี	ก่อนภาษี	หลังภาษี
	20% ต่ำสุด	2.9	1.5	3.4	2.4	2.4
20% ที่สอง	6.2	5.1	6.1	4.6	5.1	4.4
20% ที่สาม	10.5	10.1	10.4	10.4	9.7	9.3
20% ที่สี่	20.9	19.3	19.2	19.3	18.4	18.3
20% สูงสุด	59.5	64.0	60.9	62.3	64.4	67.2
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ในกลุ่ม 20% สูงสุด						
10% สูงสุด	42.2	46.5	42.1	44.9	47.5	50.0
5% สูงสุด	28.4	32.4	31.1	31.0	35.5	35.9
1% สูงสุด	9.6	12.3	10.5	11.5	15.0	14.9

ตารางที่ 8

ค่าสัมประสิทธิ์จีของการกระจายรายได้

	ค่าสัมประสิทธิ์จี	
	2506	2512
ก่อนระบบภาษี	0.5627	0.5550
หลังระบบภาษี	0.6102	0.5847
		2515
		0.6051
		0.6476

ที่มา: คำนวณโดยใช้ค่า Parameters จาก Lorenz Functions

ตารางที่ 9

อัตราส่วนร้อยละของการกระจายผลประโยชน์ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ไปตามภาคต่างๆ ตามลักษณะงาน ปี 2516

รายจ่ายตามลักษณะงาน	ทั่วประเทศ	อีสาน	กทม.	เหนือ	กลาง	ใต้
1. กำนศรฐกิจ	100.0	38.9	9.5	18.8	35.7	5.2
1.1 การเกษตร	100.0	16.0	0.2	15.7	60.4	7.6
1.2 การพลังงานและเชื้อเพลิง	100.0	4.9	67.8	5.3	17.9	4.
1.3 การอุตสาหกรรม	100.0	6.8	39.2	5.8	42.6	5.2
1.4 การขนส่งและคมนาคม	100.0	44.4	13.9	21.9	17.1	2.
1.5 งานกำนศรฐกิจอื่นๆ	100.0	29.3	15.0	20.3	23.1	12.2
2. กำนการศึกษา	100.0	18.6	28.3	18.2	21.4	13.4
2.1 ประถมศึกษา	100.0	20.1	26.5	18.0	21.9	13.4
2.2 มัธยมและอาชีวศึกษา	100.0	18.6	25.8	15.9	26.7	13.0
2.3 อุดมศึกษา	100.0	8.0	50.0	20.0	10.0	12.0
2.4 กำนการศึกษาอื่นๆ	100.0	25.3	12.2	21.7	24.7	16.1
3. กำนสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	100.0	25.6	22.6	19.1	21.6	10.2
4. กำนบริหารทั่วไป	100.0	18.0	27.4	17.0	26.4	11.3
4.1 การป้องกันประเทศ	100.0	16.7	22.7	19.6	28.7	12.3
4.2 การรักษาความสงบภายใน	100.0	21.1	23.0	16.2	27.5	12.2
4.3 การบริหารราชการทั่วไป	100.0	17.1	38.1	13.1	22.6	9.1
4.4 อื่นๆ	100.0	33.5	8.6	23.0	21.4	13.1
5. กำนชำระหนี้เงินกู้	100.0	10.0	58.2	7.9	14.5	9.4
รายจ่ายทั้งหมด	100.0	20.3	27.3	16.7	25.4	10.3

ตารางที่ 10

การกระจายผลประโยชน์จากการใช้สิทธิของรัฐบาลต่อครอบครัวไทย แบ่งตามชั้นของรายได้ที่เป็นตัวเงิน ปี 2515

ประเภทของรายจ่าย	ชั้นของรายได้										ทุกชั้น
	ต่ำกว่า 3000	3000- 5999	6000- 8999	9000- 11999	12000- 14999	15000- 17999	18000- 29999	30000 ขึ้นไป			
1) ด้านเศรษฐกิจ	461.1	611.7	491.0	451.3	397.1	237.8	817.4	1,968.0	5,435.4		
1.2 การเกษตร	135.4	234.6	216.5	205.2	179.4	114.4	407.4	749.4	2,242.3		
1.2 การพลังงานและเชื้อเพลิง	0.8	2.0	2.4	3.2	3.6	3.1	13.1	34.4	63.7		
1.3 การอุตสาหกรรม	7.6	10.6	9.7	10.0	8.9	6.5	22.4	37.3	113.0		
1.4 การขนส่ง	297.3	336.5	239.2	213.5	188.3	103.2	338.3	1,083.3	2,799.6		
1.5 งานด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ	20.0	28.0	23.1	19.4	16.9	10.6	36.2	62.6	216.8		
2) ด้านการศึกษา	479.2	576.6	484.9	416.1	365.8	245.1	914.0	1,825.6	5,317.5		
2.1 ประถมศึกษา	359.2	401.7	308.7	258.1	219.3	146.8	482.0	798.0	2,973.7		
2.2 มัธยมและอชีวศึกษา	40.3	87.4	86.9	82.8	77.5	52.9	197.2	439.9	1,064.9		
2.3 อุดมศึกษา	2.3	3.8	28.3	28.3	31.3	32.1	162.1	476.4	764.9		
2.4 อื่น ๆ	77.4	83.7	61.0	46.9	37.7	23.3	72.7	111.3	514.0		
3) ด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	474.1	168.5	227.7	286.3	249.4	279.8	336.7	387.2	2,509.8		
4) ด้านบริหารทั่วไป	1,034.2	1,313.8	1,095.2	978.6	862.1	588.3	2,019.8	3,668.5	11,560.5		
4.1 การป้องกันประเทศ	209.5	459.1	460.9	437.2	402.0	276.9	1,024.2	2,275.4	5,544.2		
4.2 การรักษาความสงบภายใน	265.1	288.9	215.7	178.7	149.1	97.1	312.8	478.5	1,985.9		
4.3 การบริหารราชการทั่วไป	559.6	565.8	418.6	362.7	311.0	214.3	682.8	914.6	4,029.4		
5) ด้านชำระหนี้สิน	34.3	77.7	86.4	95.3	100.3	81.1	330.0	2,512.5	3,317.7		
รายจ่ายทั้งหมด	2,582.9	2,748.3	2,385.2	2,227.6	1,975.8	1,422.1	44,1	10,361.8	29,140.7		
อัตราส่วนร้อยละ	9.2	9.8	8.4	7.9	7.0	5.0	15.7	36.8	100.0		

ตารางที่ 11

การกระจายผลประโยชน์จากการใช้จ่ายสาธารณะต่อครอบครัวไทย

แบ่งตามกลุ่มครอบครัว ห้ากลุ่มเท่า ๆ กัน ปี 2506, 2512 และ 2515

กลุ่มห้ากลุ่ม (Quintiles)	2506	2512	2515
20% ต่ำสุด	9.2	7.8	6.8
20% ที่สอง	8.4	8.9	7.0
20% ที่สาม	11.1	12.7	10.2
20% ที่สี่	17.9	20.3	17.7
20% สูงสุด	93.4	50.3	58.3
รวม	100.0	100.0	100.0
ในกลุ่ม 20% สูงสุด			
10% สูงสุด	38.2	33.8	42.6
5% สูงสุด	26.2	21.6	30.0
1% สูงสุด	9.5	6.6	11.8

ที่มา : จำนวนจากการใช้ค่าสัมประสิทธิ์ของ Lorenz Function ของแบบแผนการกระจายผลประโยชน์ต่อ
ละปี ภูมิภาคผนวก ง

ตารางที่ 12

อัตราการได้รับประโยชน์ที่แท้จริง (Effective Expenditure Rates) ของครอบครัวไทยปี 2515

ประเภทของรายจ่าย	ต่ำกว่า 3000	3000- 5999	6000- 8999	9000- 11999	12000- 14999	15000- 17999	180000- 29999	30000 ขึ้นไป	ทุกชั้น
1) ค่าขนส่งธุรกิจ	16.7	10.1	8.1	7.8	7.5	6.5	6.0	6.6	7.4
1.1 การเกษตร	4.9	3.9	3.6	3.6	3.4	3.1	3.0	2.4	3.1
1.2 การพลังงานและเชื้อเพลิง	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1.3 การอุตสาหกรรม	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2
1.4 การขนส่ง	10.8	5.6	3.9	3.7	3.6	2.9	2.5	3.6	3.8
1.5 งานขนส่งธุรกิจอื่นๆ	0.7	0.5	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.3
2) ค่าการศึกษา	17.3	9.5	8.0	7.2	6.9	7.0	6.8	6.1	7.3
2.1 ประถมศึกษา	13.0	6.6	5.1	4.5	4.1	4.0	3.6	2.7	4.1
2.2 มัธยมและอาชีวศึกษา	1.5	1.4	1.4	1.4	1.5	1.4	1.5	1.5	1.5
2.3 อุดมศึกษา	0.1	0.6	0.5	0.5	0.6	0.9	1.2	1.6	1.0
2.4 อื่นๆ	2.8	1.4	1.0	0.8	0.7	0.6	0.5	0.4	0.7
3) ค่าสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม	20.8	2.8	3.8	5.0	4.7	7.6	2.5	1.3	3.4
4) ค่าบริหารทั่วไป	37.4	21.7	18.0	17.0	16.3	16.1	15.0	12.2	15.8
4.1 การป้องกันประเทศ	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6	7.6
4.2 การรักษาความสงบภายใน	9.6	4.8	3.6	3.1	2.8	2.7	2.3	1.6	2.7
4.3 การบริหารราชการทั่วไป	20.3	9.4	6.9	6.3	5.9	5.9	5.1	3.0	5.5
5) ค่าเช่าทรัพย์สิน	1.2	1.3	1.4	1.7	1.9	2.2	2.4	8.4	4.5
รายจ่ายทั้งหมด	93.5	45.4	39.3	38.7	37.3	39.4	32.7	34.5	38.4

ตารางที่ 13
การกระจายรายได้ที่เป็นตัวเงินภายหลังการใช้จ่ายสาธารณะของรัฐบาล ของครอบครัวทั่วประเทศ ปี 2506, 2512 และ 2515 (อัตราส่วนร้อยละ)

ชั้นของรายได้	2506		2512		2515	
	ก่อนรายจ่าย	หลังรายจ่าย	ก่อนรายจ่าย	หลังรายจ่าย	ก่อนรายจ่าย	หลังรายจ่าย
ต่ำกว่า 3000	13.0	14.9	3.7	5.2	3.8	5.3
3000 - 5499	14.0	14.1	9.3	10.0	8.3	8.7
6000 - 8999	26.4	25.8	10.6	10.9	8.3	8.3
9000 - 11999			9.2	9.3	7.9	7.9
12000 - 14999	13.1	12.5	8.1	8.0	7.2	7.2
15000 - 17999			6.8	6.6	5.0	5.0
18000 - 29999	33.5	32.7	52.3	50.0	18.5	17.7
3000 ขึ้นไป			100.0	100.0	41.0	39.9
ทุกชั้น	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ตารางที่ 14

	กำลังประสิทธิภาพ	
	2506	2512
ก่อนรายจ่าย	0.5627	0.5550
หลังรายจ่าย	0.5304	0.5151
		2515
		0.6051
		0.5764



Development Management in Less Developed Countries

Problems and Suggestions

Dr.Somsakdi Xuto

**This is an adaptation and a revised account of a paper on 'Development Management Leadership : An Outline,' presented by the writer at the Project Management Planning Workshop organised by Technology and Development Institute, East - West Center, Honolulu, Hawaii in June 1975.*

ดร.สมศักดิ์ ชูโต

Ph.D. International Relations, London School of Economics and Political Science,
University of London.

คณบดีคณะบริหารธุรกิจ

ศาสตราจารย์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

In recent years, it has become increasingly clear that the real bottleneck of national development efforts in less developed countries has shifted from planning to implementation. Of course, development planning has been far from desirable but in comparison with problems of implementation, planning has not come off too badly. In any case, without at least adequate implementation, planning becomes an unnecessary and irrelevant luxury which less developed countries could ill afford. With this urgently needed focus on implementation aspect of development, management has assumed a critically crucial role.

However, there are many reasons why development management has been relatively neglected in most developing countries. In the first place, less developed countries have to face a multitude of problems, many of which are considered vital, complex and seemingly overwhelming that they have difficulties in deciding where and what to do first. It is, therefore, inevitable that they tend to be more preoccupied with what to do rather than how to go about implementing them effectively. Secondly, developing countries suffer from weak infrastructure and inadequate knowledge, experience and know-how. Consequently, the whole process of development - its philosophy, plan, priorities, policy and programs - is difficult to conceive in its totality and in operational terms. This has resulted in vague, generalised and often unrealistic planning which has become less meaningful in practice. Thirdly, the central implementation machinery, which is the bureaucracy, could be compared to an old machine expecting to perform new development tasks, although its overhauling has long been overdue. In this situation, it would amount to a miracle if the bureaucracy could succeed in fulfilling its development responsibilities adequately, not to say efficiently and well. And, lastly, developing countries have other additional reasons, such as scarcity of skilled manpower, inadequate training and education facilities, financial constraints and socio-cultural barriers: all contributing to discourage progress in development management capabilities.

For developing countries, it is, therefore, no wonder that development management has not, until recently, received necessary attention. In fact, if problems of implementation have not become really serious barriers to development, it might not have assumed so much importance as it is now. Moreover, due to increasing failure in development implementation, even people in developing countries, whose consciousness and expectation have been aroused by the very nature of development, have become more demanding and have brought more pressure to bear on development performance. So much so that it has become common for political leadership of developing societies to be more socially-oriented in the sense that governments have been forced to be more concerned with increasing needs of the public, thereby devoting more attention and efforts towards responding to those needs.

Increasing necessity for securing, at least, adequate development implementation has thus forced attention on development management, which is a key to implementation. After all, management could not be avoided in any organised undertaking because it is simply a means of getting things done effectively. Although the word 'management' has an unfortunate and almost exclusive association with the private sector, it could no more be denied, if in fact it has ever been denied, that management is vital to a successful functioning of any government bureaucracy, particularly with respect to efficient development performance.

Development means change and, in essence, the problem for developing countries is how to implement peaceful changes, which are to be preferred to changes by force or dictation, consistent with planned development principles and objectives. If such changes are desirable, then a proper role must be found for development management, as well as an adequate supply of 'development managers', quantitatively and qualitatively, must be created. Here are some observations by this writer, who would like to see more detailed thinking and possible plans along these lines :-

First of all, assuming that change in less developed countries is likely to come from the top, political leaders must be committed to the whole process of development in its totality as well as in its interrelated aspects. Conceptually, the aim should be a balanced development which comprises both progress and harmony for the whole society. It needs to anchor itself on what is realistically possible without losing sight of the desirable. Politicians have far too long generalised development as something desirable, thereby raising expectation without giving necessary attention to development performance, whose relative failure has increased public frustration. There is more room for realism and specificities regarding the whole process of development, which requires committed political leaders to have courage to face fact and to speak the truth. Once this is done on a political level, then political leaders could not avoid reforming their own bureaucracy, whose inadequacy as development implementation machinery has already been proven.

In terms of bureaucratic reform, a step in the right direction could well start with increasing, quantitatively and qualitatively, development management capabilities at the executive or leadership level. Foremost among these capabilities required of development managers is an ability to get things done effectively within their own socio - economic and political contexts. Besides possessing necessary qualities such as honesty, dedication, enthusiasm and hard work etc., in order to achieve this desirable end, development managers need to adopt certain leadership behaviour and style which could inspire and advance team efforts. Personalism has to be discarded in favour of participatory management, which involves broadest possible consensus of the whole team. Furthermore, development management leaders must have an ability to innovate and should be fully aware of difficulties of encouraging innovation within a bureaucratic, albeit 'conservative', environment. To get things done within their own environment is a necessary and laudable achievement but development managers are also 'change agents', who must not lose sight of their long - term role in changing the often confining and obstructive socio - economic and political contexts of their own society. Ideally, development managers should be successful balancers of the art of the possible and the art of the desirable.

How could a bureaucracy be reformed in order to produce development management leadership of such quality in a sufficient number and in time? Admittedly, there are some development managers of this type in the existing bureaucracies of most developing countries but they have emerged **inspite of the system**. Without reform, their number is likely to decline further because even to keep them in the existing bureaucracies have already proved difficult. It is, indeed, a tough but highly urgent task for committed and reform - minded political leadership.

In order to increase development management leadership in the bureaucracy, qualitatively and quantitatively, a reform in the recruitment system designed to attract desirable development managers has to be instituted. Such reform would have to include a combination of changes, for example, in incentive, in reward and punishment, and in motivation and aspiration. At the same time, the problem of what to do with the rest of the existing bureaucrats at leadership level, who are not considered suitable for development management, has to be carefully worked out. In any case, they are likely to be needed for a great deal of jobs and responsibilities in the bureaucracy, which have to be carried out but have no direct bearing on development management. Therefore, at the heart of this reform is really the well - accepted principle of putting the right man for the right job. Operationally, however, political leaders must be fully aware and have courage to pay high political cost involved in instituting such a reform.

Concurrent with the reform is a thorough search for potential development managers in the existing bureaucracy. There are still many potentially capable bureaucrats, who have been denied leadership because of the existing system, provided that they are given opportunity and necessary support. This line of thinking and action, usually overlooked by most developing countries, could help enlarge the existing group of capable development managers, who have, in any case, been already overloaded with various responsibilities.

This suggested bureaucratic reform from the top must, of course, be regarded as a necessary first step towards a planned, long - term reform of the whole bureaucracy, making it eventually more effective in responding to public needs. It also has to be supplemented by a well - designed and vigorously - executed education and training program for development management leadership. There are many existing programs of this type, each conceived rather narrowly and for a specific purpose. A rationale and policy for an overall national education and training program is needed, to be followed by efforts at adjusting and coordinating existing programs, as well as launching new programs if necessary: all working towards the same common end of the adopted national education and training policy. With regard to contents of this leadership education and training program, there are two interrelated components which have to be constantly kept in mind. The first component on formal management knowledge and technique, the 'scientific' aspect of management, is relatively easy because it is 'learnable'. Much more difficult because it is much less 'learnable' through formal education and training is the second component, which is how to adopt and adapt the first component of development management knowledge and technique for effective application within a given socio - economic and political environment. This is a much more complicated, difficult and crucial component of management education and training than the first component, and it would determine the outcome of the whole program and must, therefore, be given the most serious attention. For developing countries, because of this crucial second component, it means that each nation needs to think, conceive and carry out its own education and training program without excessive reliance on outside assistance.

As long as development implementation remains a serious problem, better management capabilities are likely to be the best way of overcoming the problem. It is a challenge to developing countries whose response could well make a significant difference to the welfare and well - being of their own people.

การประเมินผลโครงการ

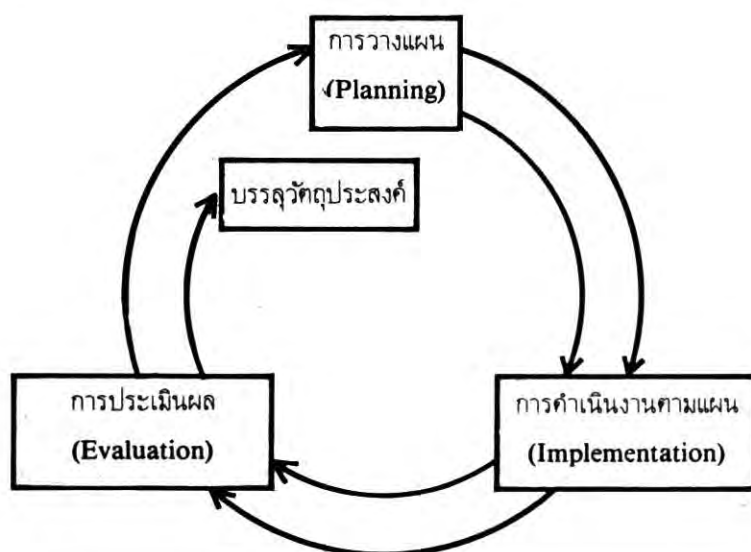
ดร.อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

ความเบื้องต้น

ความหมายและความสำคัญของการประเมินผล

การประเมินผลโครงการ (Project Evaluation) คือ การวัดผลความก้าวหน้าของโครงการในขณะใดขณะหนึ่งเปรียบเทียบกับเป้าหมาย (Target) ที่กำหนดไว้ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงแผนหรือวางแผนใหม่ในอนาคต

การประเมินผลเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหาร (Management Process) ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้ คือ (1) การวางแผน (Planning) (2) การดำเนินงานตามแผน (Implementation) และ (3) การประเมินผล (Evaluation) การดำเนินงานในแต่ละขั้นตอนในการกระบวนการบริหารดังกล่าวจะต่อเนื่องกันเป็นวงจร จนกว่าโครงการนั้นจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้ที่แสดงข้างท้ายนี้



ดร. อิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ

น.บ., Docteur en droit (ฝรั่งเศส)

ตำแหน่งปัจจุบัน

ผู้อำนวยการกองวิชาการ สำนักงานประมาณ

ความสัมพันธ์ระหว่างการประเมินผลกับเค้าโครงการ (Project design)

ในการประเมินผลโครงการใดก็ตาม ผู้ประเมินผลจะต้องทราบว่าโครงการนั้นกำหนดเป้าหมาย (Target) ไว้อย่างไร และอะไรคือสิ่งที่แสดงว่าโครงการนั้นบรรลุเป้าหมาย มิฉะนั้นแล้วก็จะไม่สามารถวัดความก้าวหน้าของโครงการได้ ทั้งนี้มีคำกล่าวเปรียบเทียบในเรื่องนี้ว่า “ถ้าเราไม่ทราบว่าเราจะไปไหน ก็ไม่มีเส้นทางใดที่จะนำเราไปถึงที่นั่นได้” นอกจากนี้ ผู้ประเมินผลยังจะต้องทราบว่า มีสภาพการณ์ (Conditions) นอกเหนือการควบคุมบังคับของโครงการอันใดบ้างที่มีอิทธิพลต่อการบรรลุเป้าหมายของโครงการ ทั้งนี้เพื่อที่จะทดสอบว่า ความล้มเหลวของโครงการมีส่วนสัมพันธ์กับสภาพการณ์เช่นว่านั้นหรือไม่

ดังนั้น การประเมินผลจึงเริ่มต้นด้วยการศึกษาเค้าโครงการ (design) ของโครงการที่จะประเมินผล ซึ่งเป็นกรอบ (Framework) ของการวางแผนที่แสดงโครงสร้าง (Structure) ของแผนทั้งนี้เพื่อที่จะตรวจสอบว่าเป้าหมายของโครงการคืออะไร อะไรคือเครื่องวัดความก้าวหน้าของโครงการที่ผู้วางแผนได้กำหนดไว้ และมีสภาพการณ์นอกเหนือการควบคุมบังคับของโครงการอันใดบ้างซึ่งผู้วางแผนสันนิษฐานว่าจะต้องมีอยู่ โครงการนั้นจึงจะประสบผลสำเร็จ ฉะนั้น ผู้ประเมินผลจึงต้องอาศัยเค้าโครงการ (Project design) เป็นกรอบของการประเมินผลด้วย

ตามที่กล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าการประเมินผลกับเค้าโครงการนั้นแยกกันไม่ออก ด้วยเหตุนี้การศึกษาเรื่องการประเมินผลจึงต้องเริ่มต้นด้วยการศึกษาให้เข้าใจแจ่มแจ้งเสียก่อนว่า เค้าโครงการนั้นคืออะไร และมีความสำคัญต่อการประเมินผลอย่างไร

1. เค้าโครงการคืออะไร ?

1.1 ความหมายของเค้าโครงการ

ในการวางแผนโครงการใด ๆ ก็ตาม ผู้วางแผนย่อมมุ่งหวังที่จะให้โครงการนั้น ๆ บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้

ความสำเร็จของโครงการย่อมขึ้นอยู่กับ การวางโครงสร้างของโครงการอย่างสมเหตุสมผล ดังนั้น เพื่อให้จะให้โครงการที่จัดทำขึ้นบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ จึงต้องมีการวางโครงสร้างของโครงการในลักษณะที่เหมาะสม โครงสร้างทั้งหลายของโครงการ (ซึ่งเป็นกรอบของการวางแผน) เรียกรวมกันว่า “เค้าโครงการ” (Project design)

1.2 ความหมายของอ้อยค่าบางคำ

ในการอธิบายโครงสร้างของโครงการนั้นจะต้องมีการกล่าวถึงคำว่า “แผนงาน” (Program) “โครงการ” (project) และ “เป้าหมาย” (Target) ดังนั้น จึงเป็นการสมควรที่จะอธิบายความหมายของคำเหล่านี้โดยสังเขปเสียก่อน

แผนงาน (Program) หมายถึงแผนใหญ่ซึ่งมีจุดหมาย (Objective) อย่างกว้างซึ่งการบรรลุจุดหมายดังกล่าว นั้นจะต้องดำเนินการกิจกรรม (Activity) ต่าง ๆ หลายอย่าง ดังนั้นแผนงานจึงประกอบด้วยแผนย่อย (โครงการ) หลายแผน ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้แผนงานบรรลุจุดหมายที่กำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น แผนงานพัฒนาการเกษตร มีจุดหมาย (Objective) คือ การเพิ่มรายได้ของเกษตรกรซึ่งเป็นจุดหมายอย่างกว้าง เพื่อให้บรรลุจุดหมายดังกล่าว แผนงานพัฒนาการเกษตรจึงต้องรวมแผนงานย่อยต่าง ๆ เข้าไว้ในแผนงานนี้ เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว โครงการส่งเสริมการปลูกพืชไร่ และโครงการชลประทาน เป็นต้น

โครงการ (Project) หมายถึง แผนย่อยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของแผนงาน

เป้าหมาย (Target) หมายถึง ข้อความที่แสดงให้เห็นความชักจูงของผลที่คาดหวังให้เกิดขึ้นในระยะเวลานึง เช่น รัฐบาลคาดหวังว่าการดำเนินงานของรัฐบาล จะทำให้ประชาชนมีรายได้ไม่น้อยกว่าเดือนละ 1,000 บาท เมื่อสิ้นปี 2518 คำตัวอย่างนี้จำนวนเงินและระยะเวลา คือ เป้าหมาย (Target) ที่คาดหวัง

1.3 โครงสร้างของโครงการ

โครงสร้างของโครงการได้แก่สิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. จุดหมาย (Objectives) ของโครงการ

ข. สิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมายที่ทุกคนยอมรับ
(Objectively verifiable indicators)

ค. ข้อสันนิษฐานที่สำคัญเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ (Important assumptions)

ก. จุดหมายของโครงการ (Objectives)

การวางแผนโครงการที่ดีจะต้องกำหนดจุดหมาย (Objectives) หรือสิ่งที่โครงการคาดหวังความสำเร็จขึ้นจากสูงไปหาล่าง ดังนี้

- (1) เป้าหมายระดับสูง (Goal)
- (2) วัตถุประสงค์ (Purpose)
- (3) เอาท์พุท (Outputs)
- (4) อินพุท (Inputs)

เพื่อให้เข้าใจง่ายยิ่งขึ้นจะอธิบายความหมายของจุดหมายต่างๆ จากระดับต่ำไปหาสูง

อินพุท (Inputs) หมายถึงทรัพยากร (Resources) ที่ใช้ในโครงการ เช่น คน สิ่งของต่างๆ รวมทั้งวัสดุอุปกรณ์ และหมายรวมตลอดถึงสิ่งอื่น ๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมของโครงการ เช่น การฝึกอบรม เป็นต้น

เอาท์พุท (Outputs) หมายถึงผล (Results) ที่ผู้วางแผนประสงค์ให้เกิดขึ้นโดยการบริหารทรัพยากรของโครงการ (Inputs) ที่ดีและถูกต้อง เช่น ทิวเขื่อนและระบบส่งน้ำ (Irrigation network) และเจ้าหน้าที่ชลประทานที่ผ่านการฝึกอบรมทางเทคนิค เป็นเอาท์พุท (Outputs) ซึ่งเป็นผล (Results) ที่ผู้วางแผนคาดหวังให้เกิดขึ้นจากการบริหารทรัพยากรของโครงการ (Inputs) คือ กำลังคน (Manpower) การฝึกอบรม เครื่องมือ เครื่องใช้และวัสดุก่อสร้าง

วัตถุประสงค์ (Purpose) หมายถึงประโยชน์ที่ผู้วางแผนคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น ถ้าหากโครงการนั้นเสร็จสมบูรณ์ตามกำหนดเวลา และประโยชน์นั้นเป็นเหตุผลเบื้องต้นของการวางแผนโครงการนั้น เช่น การเพิ่มผลผลิตการเกษตร คือประโยชน์ที่ผู้วางแผนโครงการชลประทานคาดหวังว่าจะเกิดขึ้น ถ้าหากโครงการชลประทานเสร็จสมบูรณ์ตามกำหนดเวลา และการที่วางแผนโครงการนี้ขึ้นก็เพราะต้องการให้ผลผลิตการเกษตร

เพิ่มขึ้น ดังนั้น การเพิ่มผลผลิตการเกษตรจึงเป็นวัตถุประสงค์ (Purpose) ของโครงการชลประทาน

เป้าหมายระดับสูง (Goal) หมายถึงจุดหมายของแผนงาน (Program Objective) ซึ่งความสำเร็จของโครงการมีส่วนช่วยให้บรรลุจุดหมายนั้นได้ จุดหมายของแผนงานกว้างกว่าจุดหมายที่เป็นวัตถุประสงค์ของโครงการ เช่น แผนงานพัฒนาการเกษตร (ซึ่งรวมโครงการทั้งหลายที่มีวัตถุประสงค์ที่จะเพิ่มผลผลิตการเกษตร) มีจุดหมายคือ การเพิ่มรายได้ของเกษตรกร ซึ่งเป็นจุดหมายที่กว้างกว่าการเพิ่มผลผลิตการเกษตร ดังนั้น การเพิ่มรายได้เกษตรกรจึงเป็นเป้าหมายระดับสูง (Goal) ของโครงการชลประทาน และโครงการอื่นๆ ที่อยู่ภายใต้แผนงานพัฒนาการเกษตร เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว เป็นต้น

อนึ่ง พึงสังเกตว่า อินพุท (Inputs) เอาท์พุท (Outputs) วัตถุประสงค์ (Purpose) และเป้าหมายระดับสูง (Goal) ซึ่งเป็นจุดหมายแต่ละชั้นของโครงการนั้น มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน กล่าวคือถ้าหากการบริหารทรัพยากรของโครงการและสิ่งอื่น ๆ ที่เรียกรวมกันว่า อินพุท เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Effectiveness) แล้วก็จะเกิดผลที่ผู้วางแผนคาดหวังไว้ซึ่งเรียกว่า เอาท์พุท และเมื่อเกิดเอาท์พุทแล้วก็จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการ และถ้าโครงการบรรลุวัตถุประสงค์แล้วก็จะมีส่วนช่วยให้บรรลุเป้าหมายระดับสูง (Goal) ดังจะเห็นได้ว่าถ้าการบริหารทรัพยากรของโครงการชลประทานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้วก็จะทำให้เกิดระบบชลประทาน และเจ้าหน้าที่ควบคุมระบบชลประทาน ซึ่งผ่านการฝึกอบรมมาแล้ว ซึ่งเป็น Outputs ของโครงการนี้ และถ้ามีระบบชลประทานแล้วก็จะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์คือ การเพิ่มผลผลิตการเกษตร และเมื่อผลผลิตการเกษตรเพิ่มขึ้นแล้วก็จะมีส่วนช่วยให้รายได้เกษตรกรเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี ความสัมพันธ์เกี่ยวโยงระหว่างจุดหมาย (Objectives) ต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นเพียงสมมุติฐานที่ว่า การบรรลุจุดหมายสำคัญแล้วจะนำไปสู่การ

บรรลุจุดหมายสำคัญสูง สมมติฐานดังกล่าวเรียกในภาษาอังกฤษว่า ‘**Linked Hypotheses**’ ซึ่งมีความหมายว่า สมมติฐานดังกล่าวจะเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อสภาพการณ์บางอย่างซึ่งอยู่นอกเหนือการควบคุมบังคับของโครงการมีอยู่หรือเกิดขึ้นซึ่งจะกล่าวต่อไปในเรื่องข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จโครงการ

ข. สิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมายที่ทุกคนยอมรับ (Objectively verifiable indicators)

สิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมายที่ทุกคนยอมรับ หมายถึง สภาพการณ์ที่ชี้ให้เห็นว่าโครงการบรรลุเป้าหมาย (Target) ทั้งในระดับเอาต์พุต วัตถุประสงค์ และเป้าหมายระดับสูง (Goal) โดยไม่มีใครสามารถโต้แย้งได้ เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว สิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมายก็คือ ปริมาณผลผลิตข้าวที่เพิ่มขึ้น

สิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมาย (Indicator) นี้อาจมีลักษณะที่แสดงปริมาณ (Quantitative) หรือคุณภาพ (Qualitative) ก็ได้ เช่น โครงการพัฒนาการศึกษาในชนบท มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการศึกษาในชนบทตามตัวอย่างนี้จำนวนนักเรียนในวัยต่างๆ ที่สมัครเข้าเรียนใหม่ในแต่ละปีการศึกษาเป็น Quantitative indicator ส่วนการปรับปรุงเนื้อหาของหลักสูตรและการใช้เทคนิคใหม่ๆ ในการสอนเป็น Qualitative indicator

ก. ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ (Important Assumptions)

ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ หมายถึง สภาพการณ์นอกเหนือการควบคุมบังคับของโครงการหรือที่โครงการควบคุมได้น้อยมาก ซึ่งผู้วางแผนสันนิษฐานว่าสภาพการณ์เช่นนั้นจะต้องมีอยู่หรือเกิดขึ้นโครงการจึงจะประสบผลสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายของโครงการทั้งในระดับ Outputs, purpose และ Goal ตัวอย่างเช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว ข้อสันนิษฐานที่สำคัญเกี่ยวกับ

การบรรลุเป้าหมายในระดับวัตถุประสงค์ก็คือจะต้องมีระบบชลประทานที่สมบูรณ์และฝนตกต้องตามฤดูกาล มิฉะนั้นแล้วก็จะไม่สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้ ถึงแม้การบริหารทรัพยากรของโครงการรวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งเป็นอินพุทของโครงการจะดีพอที่ทำให้เกิดเอาต์พุท (คือ धानาใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้น ใช้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง धानาได้รับคำแนะนำทางวิชาการ) ก็ตาม ถ้าหากधानาไม่มีน้ำหรือมีน้ำไม่พอเพียงแก่การเพาะปลูก ก็ไม่สามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้

สภาพการณ์นอกเหนือการควบคุมบังคับของโครงการซึ่งเป็นเงื่อนไขของการบรรลุเป้าหมายของโครงการแตกต่างกันไปตามลำดับชั้นของจุดหมายของโครงการ กล่าวคือการบรรลุเป้าหมายในระดับเอาต์พุตขึ้นอยู่กับปัจจัยภายนอก (External Factors) เพียงเล็กน้อย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ สภาพการณ์ที่โครงการไม่สามารถควบคุมบังคับได้มีเพียง 2-3 อย่าง ส่วนการบรรลุเป้าหมายในระดับวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น ปัจจัยภายนอกมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ปัจจัยภายนอกที่เป็นเงื่อนไขของการบรรลุวัตถุประสงค์มีมากยิ่งขึ้น สำหรับการบรรลุเป้าหมายในระดับ Goal นั้น การควบคุมบังคับของโครงการยิ่งลดลงไปอีก ฉะนั้น การกำหนดข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการดังกล่าวข้างต้นจึงช่วยให้สามารถกำหนดความรับผิดชอบของผู้บริหารโครงการได้อย่างแน่ชัด กล่าวคือ ถ้าความล้มเหลวของโครงการเนื่องมาจากปัจจัยภายนอก หรือสภาพการณ์นอกเหนือการควบคุมของโครงการแล้ว ผู้บริหารโครงการนั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบ

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้คือ โครงสร้างต่างๆ ของโครงการ ซึ่งเรียกรวมกันว่า ค่าโครงการ (Project design) ซึ่งเป็นเรื่องที่เข้าใจยากสักหน่อย กังนั้นเพื่อให้เห็นภาพของค่าโครงการอย่างชัดเจน จึงขอนำตัวอย่างของค่าโครงการมาแสดงดังต่อไปนี้

ตัวอย่างที่ 1 โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว *

(แสดงลำดับชั้นของจุดหมายของโครงการและสิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมาย)

	คำอธิบาย	สิ่งชี้ความก้าวหน้า ๑
เป้าหมายระดับสูง (Goal)	เพิ่มรายได้ของเกษตรกร	รายได้เกษตรกรเพิ่มจากปีละ 4,000 บาท เป็นปีละ 6,000 บาท ในปี.....
วัตถุประสงค์ (Purpose)	เพิ่มผลผลิตข้าว	ผลผลิตข้าวเพิ่มจาก 20 ถัง/ไร่ เป็น 30 ถัง/ไร่ ในปี.....
เอาท์พุท (Outputs)	ชาวนาได้รับคำแนะนำทางวิชาการ ชาวนาใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้น	เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานส่งเสริมตามกำหนดเวลา ชาวนาใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นปีละ 20%
อินพุท (Inputs)	ชาวนาใช้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง การให้คำแนะนำทางวิชาการ พันธุ์ข้าว ปุ๋ย	ชาวนาใช้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูงเพิ่มขึ้นปีละ 20% เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน คน/ปี พันธุ์ข้าว 50 ตัน ปุ๋ย 50,000 ตัน

ตัวอย่างที่ 2 โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว *

(แสดงลำดับชั้นของจุดหมายของโครงการและข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จ)

	คำอธิบาย	ข้อสันนิษฐาน๑
เป้าหมายระดับสูง (Goal)	เพิ่มรายได้เกษตรกร	มีระบบการขนส่งที่สมบูรณ์ กลไกของการตลาด และ ราคาค่าเงินไปอย่างปกติ
วัตถุประสงค์ (Purpose)	เพิ่มผลผลิตข้าว	ฝนตกตามฤดูกาล มีระบบ ส่งน้ำชลประทานที่สมบูรณ์
เอาท์พุท (Outputs)	ชาวนาได้รับคำแนะนำทางวิชาการ ชาวนาใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้น ชาวนาใช้พันธุ์ข้าวที่ให้ผลผลิตสูง	ชาวนาเต็มใจรับคำแนะนำ ราคาปุ๋ยเป็นราคาที่ชาวนา สามารถซื้อได้ พันธุ์ข้าวคงให้เปล่า หรือ มีราคาที่ชาวนาสามารถซื้อได้

อินพุต (Inputs)

พันธุ์ข้าวดี

การให้คำแนะนำทางวิชา

การ

ปุ๋ย



ได้รับการสนับสนุน

ค่านงบประมาณ

(* คำโครงการที่นำมาแสดงนี้เป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น
จึงยังไม่สมบูรณ์)

จากตัวอย่างของคำโครงการ (Project design) ที่นำ
มาแสดงข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่าการวางคำโครงการจะ
ช่วยให้ผู้วางแผนสามารถทดสอบได้ว่า การวางโครง
สร้างของโครงการนั้น ๆ เป็นไปอย่างสมเหตุสมผล
(Rational) หรือไม่ โดยมีวิธีพิจารณาดังนี้

1) พิจารณา อินพุต (Inputs) ที่กำหนดไว้เป็นไปใน
ลักษณะที่จะทำให้เกิดเอาต์พุต (Outputs) ได้หรือไม่
เช่น อินพุตของโครงการชลประทาน (จำนวนคน
ปริมาณวัสดุก่อสร้าง และการฝึกอบรมที่กำหนดไว้
เป็นต้น) ได้กำหนดไว้เพียงพอที่จะทำให้เกิดเอาต์พุต
(Outputs) คือ เชื่อนชลประทานและระบบส่งน้ำใน
พื้นที่ที่กำหนดไว้หรือไม่

2) พิจารณาว่าสมมติฐาน (Hypothesis) ที่ว่าเมื่อเกิด
เอาต์พุตขึ้นแล้วจะนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ และ
ถ้าบรรลุวัตถุประสงค์แล้วจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมาย
ระดับสูง (Goal) ใช่ได้หรือไม่ เช่น สมมติฐานที่ว่า
เมื่อมีเชื่อนและระบบส่งน้ำ (Outputs) แล้วย่อมจะทำ
ให้มีการผลิตผลการเกษตร (วัตถุประสงค์) ถูกต้อง
หรือไม่ และถ้าการผลิตผลการเกษตรเพิ่มขึ้นแล้วมีส่วน
ช่วยให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นนั้นเป็นสมมติฐานที่ใช้
ได้หรือไม่

3) พิจารณาว่าสิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมาย (Indica-
tors) ที่กำหนดไว้มีความแน่ชัดพอหรือไม่

4) พิจารณาว่าข้อสันนิษฐานที่สำคัญเกี่ยวกับการบรรลุ
เป้าหมาย (Important Assumptions) นั้นใช่ได้หรือไม่
เช่น ข้อสันนิษฐานของผู้วางแผนที่ว่า การเพิ่มผล
ผลิตการเกษตร ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของโครงการส่ง
เสริมการเกษตรนั้น จะต้องมึระบบส่งน้ำที่ชลประทาน
ที่สมบูรณ์และฝนตกตามฤดูกาลนั้นถูกต้องหรือไม่

ในการทดสอบโครงการของโครงการดังกล่าวข้างต้น ถ้า
คำตอบทุกข้อออกมาเป็นบวกก็แสดงว่าการวางคำ
โครงการหรือโครงสร้างของโครงการที่ทดสอบเป็นไป
อย่างสมเหตุสมผล (Rational) ซึ่งจะทำให้ผู้วางแผน
มั่นใจได้ว่าโครงการนั้นน่าจะบรรลุเป้าหมายที่กำหนด
ไว้

องค์การเอไอซีของสหรัฐอเมริกาได้สร้างวิธีการทาง
เทคนิค (Methodology) ขึ้น เพื่อใช้ในการทดสอบ
คำโครงการ (Project design) ของโครงการต่าง ๆ
ที่สหรัฐอเมริกาได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศต่าง ๆ
วิธีการดังกล่าวเรียกว่า (Logical framework
methodology) ซึ่งเป็นวิธีการกรอกข้อความเกี่ยวกับ
โครงสร้างของโครงการลงในแบบฟอร์มซึ่งเป็นการวาง
เรียกว่า แบบทดสอบความสมเหตุสมผลของคำโครงการ
โดยสรุป (Project design summary logical frame-
work matrix) ซึ่งได้นำตัวอย่างของแบบทดสอบนี้มา
แสดงไว้ในหน้าสุดท้ายของคำบรรยายนี้แล้ว แบบทดสอบ
ดังกล่าวจะใช้กรอกข้อความสำคัญโดยสรุปเกี่ยวกับ
อินพุต (Inputs) เอาต์พุต (Outputs) วัตถุประสงค์
(Purpose) เป้าหมายระดับสูง (Goal) เครื่องชี้ความ
ก้าวหน้าตามเป้าหมาย (Indicator) และข้อสันนิษฐาน
เกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ (Assumption) การ
วางรูปแบบของแบบทดสอบนี้เป็นไปในลักษณะที่ทำให้
ผู้วางแผนเห็นความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างต่าง ๆ
อย่างชัดเจน ทั้งนี้ แบบทดสอบนี้จึงเหมาะที่จะนำมา
ใช้ในการวางแผนขององค์การต่าง ๆ รวมทั้งรัฐบาลไทย
ด้วย

เมื่อได้ศึกษาโครงสร้างต่าง ๆ ของโครงการซึ่งเรียกรวม
กันว่า “คำโครงการ” มาพอสมควรแล้ว ต่อไปนี้จะ
ได้กล่าวถึงขั้นตอนของการประเมินผลต่อไป

2. ขั้นตอนของการประเมินผล (Evaluation process)

การประเมินผลเป็นกระบวนการซึ่งมีขั้นตอนของการดำเนินงานดังต่อไปนี้

2.1 การทำความเข้าใจกระจ่างแจ้งเกี่ยวกับเค้าโครงการ

(Design Clarification)

2.2 การวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลของเค้าโครงการ

(Analysis of Logical framework linkages)

2.3 การตรวจสอบความก้าวหน้าของโครงการ

(Examination of progress)

2.4 การทบทวนการประเมินผล

(The Evaluation review)

2.5 การทำรายงานการประเมินผล

2.6 การติดตามผล

(Followup)

2.1 การทำความเข้าใจกระจ่างแจ้งเกี่ยวกับเค้าโครงการ

ดังได้กล่าวไว้แล้วว่า เค้าโครงการเป็นกรอบของการประเมินผล (Evaluation framework) ดังนั้น การประเมินผลจึงต้องเริ่มต้นด้วยการศึกษาเค้าโครงการของโครงการที่จะประเมินผลในกรณีที่เจ้าหน้าที่โครงการ (Project Staff) เป็นผู้ทำการประเมินผล การศึกษาเค้าโครงการก็ทำได้โดยง่ายเพราะเจ้าหน้าที่โครงการเป็นผู้วางเค้าโครงการไว้ในตอนเริ่มวางแผนแล้ว แต่ในกรณีที่ผู้ประเมินผลมิใช่เจ้าหน้าที่โครงการ ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบในการประเมินผลโดยเฉพาะ (Evaluation Staff) การศึกษาเค้าโครงการของโครงการที่จะประเมินผลจะทำได้โดยเชิญเจ้าหน้าที่โครงการซึ่งรับผิดชอบโครงการนั้นและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น นักวิเคราะห์งบประมาณ เจ้าหน้าที่โครงการของกรมวิเทศทหาร ผลจะทำได้โดยเชิญเจ้าหน้าที่โครงการซึ่งรับผิดชอบโครงการนั้นและเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง เช่น นักวิเคราะห์งบประมาณ เจ้าหน้าที่โครงการของกรมวิเทศทหาร (ในกรณีที่เป็นการประเมินผลโครงการที่ได้รับการช่วยเหลือจากต่างประเทศ) เป็นต้น มาปรึกษาหารือเพื่อสอบถามจุดหมายของโครงการ (Objectives) สิ่ง

ชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมาย (Indicators) และข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ (Assumptions) เมื่อได้ทราบโครงสร้างต่าง ๆ ของโครงการนั้นอย่างแจ่มแจ้งแล้ว ผู้ประเมินผลจะต้องบันทึกไว้ และเพื่อให้การวิเคราะห์เค้าโครงการง่ายขึ้น ควรบันทึกไว้ในแบบทดสอบความสมเหตุสมผลของเค้าโครงการ (Logical framework matrix) การบันทึกข้อความดังกล่าวควรบันทึกข้อความโดยย่อให้กระชับรัดกุม เพื่อแสดงให้เห็นเป้าหมายของโครงการอย่างชัดเจน การทำความเข้าใจกระจ่างแจ้งเกี่ยวกับเค้าโครงการนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งสำหรับการประเมินผล เพราะถ้าหากว่าผู้ประเมินผลไม่ทราบเค้าโครงของโครงการที่จะประเมินผลอย่างชัดเจนแล้วก็ไม่อาจทำการประเมินผลได้

2.2 การวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลของเค้าโครงการ

เมื่อได้ศึกษาเค้าโครง (design) ของโครงการที่จะประเมินผลอย่างแจ่มแจ้งแล้ว ผู้ประเมินผลจะต้องวิเคราะห์ว่าเค้าโครงการที่ได้วางไว้ นั้นสมเหตุสมผล (Rational) หรือไม่ โดยตรวจสอบความเกี่ยวข้องระหว่าง อินพุต เอาท์พุท วัตถุประสงค์ และเป้าหมายระดับสูง ตลอดจนความถูกต้องของสิ่งชี้ความก้าวหน้าตามเป้าหมาย และข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับความสำเร็จของโครงการ เช่น เกี่ยวกับการวิเคราะห์ความสมเหตุสมผลของเค้าโครงการ ในขั้นวางแผนครั้งที่ได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 1 (ดูข้อ 1-4 ถัดจากตัวอย่างเค้าโครงการ) การที่ผู้ประเมินผลต้องตรวจสอบความสมเหตุสมผลของเค้าโครงการนั้นก็เพราะการวางเค้าโครงการมีส่วนสัมพันธ์กับความสำเร็จของโครงการและปรากฏอยู่เสมอว่าความล้มเหลวของโครงการเนื่องมาจากการวางเค้าโครงการไม่ดี

2.3 การตรวจสอบความก้าวหน้าตามเป้าหมาย

ก่อนที่จะวัดผลความก้าวหน้าตามเป้าหมายของโครงการ ผู้ประเมินผลจะต้องรวบรวมข้อมูลเพื่อสนับสนุนการวัดผลความก้าวหน้าของโครงการรวมทั้งข้อมูลที่เกี่ยวข้อง สภาพการณ์ที่แสดงความก้าวหน้าตามเป้าหมาย (Indicators) เช่น ปริมาณปีที่ชาวนาไซในแต่ละปี เพื่อพิสูจน์

ว่าชาวนาใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นตามเป้าหมายหรือไม่ ข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้อาจได้จากรายงานของทางราชการ หรือของเอกชนที่เชื่อถือได้ หรือจากการสอบถาม (Questionnaire) เมื่อได้ข้อมูลต่าง ๆ ครบถ้วนแล้วจึงตรวจสอบความก้าวหน้าตามเป้าหมายของโครงการดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบความก้าวหน้าของการบริหารทรัพยากรของโครงการ (รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งถือว่าเป็นอินพุทของโครงการ เช่น การฝึกอบรม เป็นต้น) ว่าเป็นไปตามแผนดำเนินงาน (Work Plan) หรือไม่ ถ้าผลการตรวจสอบแสดงว่าจนถึงขณะที่ประเมินผลการบริหารทรัพยากรของโครงการ (อินพุท) เป็นไปตามแผนดำเนินงานก็ต้องตรวจสอบต่อไปว่า มีเหตุอันสมควรคาดหวังได้หรือไม่ว่า การบริหารทรัพยากรน่าจะเป็นไปตามแผนดำเนินงานจนสิ้นสุดโครงการ ถ้าหากว่าผลการตรวจสอบปรากฏว่าการบริหารทรัพยากรของโครงการไม่เป็นไปตามแผนดำเนินงาน ผู้ประเมินผลจะต้องค้นหาว่าเป็นเพราะเหตุใด

(2) ในกรณีที่คาดหวังได้ว่า การบริหารทรัพยากรของโครงการน่าจะเป็นไปตามแผนดำเนินงาน (Work Plan) จนกระทั่งสิ้นสุดโครงการ ผู้ประเมินผลจะต้องคาดการณ์ต่อไปว่า เอาท์พุทของโครงการน่าจะเกิดขึ้นตามกำหนดเวลาที่โครงการคาดหวังไว้หรือไม่ โดยพิจารณาถึงสภาพการณ์นอกเหนือการควบคุมบังคับของโครงการ ตัวอย่างเช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว คาดหวังว่าการแนะนำการใช้ปุ๋ย และการสาธิตการใช้ปุ๋ย (อินพุท) จะทำให้ชาวนาใช้ปุ๋ยเพิ่มขึ้นปีละ 20% ตั้งแต่ปี พ.ศ. 25๒๕ ถึง 25๒๘ (เอาท์พุท) ซึ่งจะเป็นผลให้ผลผลิตข้าวเพิ่มขึ้นจาก 20 ตัน/ไร่ เป็น 30 ตัน/ไร่ (วัตถุประสงค์) ในปี 2520 ถ้าปรากฏในขณะที่ประเมินผลว่าราคาปุ๋ยได้สูงขึ้นมากและมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นในปีต่อไป เนื่องจากปัญหาน้ำมันแล้ว ก็คาดหวังว่าชาวนาจะไม่สามารถซื้อปุ๋ยได้ และปริมาณการใช้ปุ๋ยของชาวนาจะไม่เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายของโครงการ

(3) ในกรณีที่คาดหวังได้ว่า เอาท์พุทจะเกิดขึ้นตามกำหนดเวลา ผู้ประเมินผลจะต้องตรวจสอบต่อไปว่า เอาท์พุทที่เกิดขึ้นนั้นจะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของโครงการได้

หรือไม่ เช่น โครงการส่งเสริมการปลูกข้าว มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มผลผลิตข้าว ผู้ประเมินผลจะต้องตรวจสอบว่ามีระบบชลประทานที่สมบูรณ์ในท้องที่ที่มีการเพาะปลูกข้าวหรือไม่ มีคลองซอยและระบบชลประทานย่อย (เหมืองไส้ไก่) ซึ่งจะส่งน้ำเข้ามาได้ทั่วถึงหรือไม่ ถ้าผลการตรวจสอบออกมาเป็นลบก็คาดหวังว่าการเพิ่มผลผลิตข้าว น่าจะไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

(4) ในกรณีที่คาดหวังได้ว่าโครงการส่งเสริมการผลิตข้าวจะเป็นผลให้มีการเพิ่มผลผลิตข้าวได้ก็ตามเป้าหมายของโครงการ ผู้ประเมินผลจะต้องตรวจสอบว่าการเพิ่มผลผลิตข้าวจะมีส่วนช่วยให้เกษตรกรทั่วประเทศมีรายได้เพิ่มขึ้นตามเป้าหมายหรือไม่ โดยคำนึงถึงกลไกของตลาดและมาตรการต่าง ๆ ในการประกันราคาของรัฐบาลว่าจะมีประสิทธิผลหรือไม่

2.4 การทบทวนการประเมินผล

เมื่อการวัดความก้าวหน้าตามเป้าหมายเสร็จสิ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ประเมินผล (Evaluation Staff) จะต้องเชิญเจ้าหน้าที่โครงการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น นักวิเคราะห์งบประมาณ เป็นต้น มาร่วมประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับการประเมินผล ความมุ่งหมายของการประชุมดังกล่าวก็เพื่อให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการประเมินผลที่ดีที่สุด ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่โครงการก็คือนักวิเคราะห์งบประมาณผู้เกี่ยวข้องก็ยึดอมทราบความเป็นไปของโครงการได้ดี และอาจจะให้ข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ในการประเมินผลเรื่องต่าง ๆ ที่จะปรึกษาหารือกันในที่ประชุมก็คือ

- (1) ความก้าวหน้าของโครงการจนถึงขณะประเมินผล
- (2) การเปรียบเทียบความก้าวหน้าในปัจจุบันกับความก้าวหน้าตามแผนก่อน
- (3) ผลกระทบของโครงการต่อการบรรลุเป้าหมายระดับสูง (Goal)
- (4) การเปลี่ยนแปลงที่ไม่คาดหวังและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว
- (5) การปรับปรุงแผนในกรณีที่โครงการนั้นล้มเหลว

2.5 การทำรายงานการประเมินผล

เมื่อได้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมทบทวนการประเมินผลแล้ว ผู้ประเมินจะจัดทำรายงานการประเมินผลขึ้น รายงานดังกล่าวจะเสนอต่อผู้บริหารโครงการทั้งในระดับนโยบาย และระดับปฏิบัติการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อบอข้อมูลให้แก่ผู้บริหารโครงการซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแผนต่อไป

2.6 การติดตามผล

การติดตามผลซึ่งหมายถึงการดูแลให้มีการดำเนินงานตามรายงานการประเมินผลนั้นโดยปกติเป็นหน้าที่ของผู้บริหารโครงการในระดับนโยบาย นอกจากนี้เพื่อให้มีการติดตามผลอย่างจริงจัง นักวิเคราะห์งบประมาณก็ควรจะมีบทบาทอันสำคัญในการดูแลให้มีการปฏิบัติตามรายงานการประเมินผล เพราะสามารถที่จะใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือควบคุมให้การปรับปรุงแผนเป็นไปตามรายงานการประเมินผลได้

สรุป

การประเมินผลเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่งในการบริหารงาน เพราะจะช่วยให้ผู้บริหารโครงการทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการทราบว่า การดำเนินการตามโครงการนั้น ๆ มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง อันจะเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแผนต่อไปในอนาคต อย่างไรก็ตามการประเมินผลก็เป็นการประเมินผลที่ทำได้ยาก เพราะการประเมินผลจะต้องอาศัยค่าโครงการเป็นกรอบของการประเมินผล ดังนั้น ถ้าโครงการใดไม่ได้วางค่าโครงการไว้ หรือวางค่าโครงการไว้ไม่ดี ก็ไม่อาจทำการประเมินผลได้ ด้วยเหตุนี้การพัฒนาการประเมินผลจึงต้องเริ่มต้นด้วยการพัฒนาระบบการวางแผนเพื่อให้มีการวางค่าโครงการที่ดีเสียก่อน เพื่อช่วยให้สามารถประเมินผลความก้าวหน้าของโครงการนั้นได้

อนึ่ง ความสำเร็จของการประเมินผลอยู่ที่การนำข้อมูลที่ไต่จากการประเมินผลไปใช้ประโยชน์ในการวางแผน ดังนั้น การประเมินผลจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้บริหารโครงการที่มีต่อการประเมินผล.



แบบทดสอบความสมเหตุสมผลของเค้าโครงการโดยสรุป

(Project design summary logical framework)

ระยะเวลาของโครงการ.....

ชื่อและเลขที่โครงการ.....

วัน เดือน ปี

คำอธิบายโดยสรุป (Narrative summary)	เครื่องที่มีความสำเร็จตามเป้าหมาย (Objectively verifiable indicators)	วิธีพิสูจน์ (Means of verification)	ข้อสันนิษฐานเกี่ยวกับ ความสำเร็จของโครงการ	วิธีพิสูจน์
เป้าหมายระดับสูง (Program goal)				
วัตถุประสงค์ (Project purpose)				
เอาต์พุต (Outputs)				
อินพุต (Inputs)				

การวิเคราะห์

โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบท 2521

โดยใช้ LINEAR PROGRAMMING

สงคราม กระฉ่างเนตร

ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย และผลผลิต หรือ input กับ output นั้น บางครั้งอาจสมมุติได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ที่ตายตัว ขึ้นอยู่รูปแบบของเทคนิคการผลิตที่กำหนดให้จำเป็นต้องใช้องค์ประกอบด้านปัจจัยการผลิตแต่ละอย่างในสัดส่วนใดสัดส่วนหนึ่ง หรือจำนวนใดจำนวนหนึ่ง เช่น ถ้าจะผลิตข้าวสาร 30 ตัน ซึ่งถือว่าเป็น output ก็จะต้องมี input ประกอบด้วยที่ดิน 1 ไร่ คนทำงาน 5 คน กระบือ 1 ตัว ปุ๋ย 15 กก. และระยะเวลา 1 ปี เป็นต้น ซึ่งเทคนิคการผลิตตามตัวอย่างดังนี้

อาจเขียนออกมาได้เป็นสมการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างองค์ประกอบของปัจจัยที่ใช้ในการผลิตต่าง ๆ กับจำนวนผลผลิตที่พึงต้องการ และหากสมการเหล่านี้ขยายออกไปให้ครอบคลุมผลผลิตทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้อง เราก็จะมีหุ่นจำลองของระบบเศรษฐกิจในด้านการผลิตในรูปของ input output model ที่จะใช้คำนวณให้เราทราบได้ว่าถ้ากำหนดไว้เป็นเป้าหมายแต่เบื้องต้นว่าเรามีความต้องการที่จะผลิตหรือที่จะใช้ผลิตภัณฑ์แต่ละประเภทในจำนวนเท่าใดแล้ว ทางด้านปัจจัยการผลิตหรือ input นั้น จะต้องจัดสรรปัจจัยซึ่งเป็นองค์ประกอบของการผลิตอะไรบ้างในจำนวนเท่าใดที่จะสัมพันธ์กันและสามารถสนองความต้องการ

การที่กำหนดไว้ในด้าน output นั้นได้ ดังนั้นตาราง input-output จึงเป็นเครื่องมือสำคัญชิ้นหนึ่งที่ยอมรับมาใช้ในการวางแผนเศรษฐกิจได้ เพื่อกำหนดเป้าหมายผลผลิตระยะยาวของระบบเศรษฐกิจ ภายใต้ข้อสมมุติเกี่ยวกับเทคนิคการผลิตที่จะต้องกำหนดให้สอดคล้องกับภาวะความเป็นจริงในขณะนั้นที่สุด แต่ก็มักจะมีปัญหาเกี่ยวกับข้อมูลและสถิติที่ใช้หรือสมมุติกันขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับความยืดหยุ่นของระบบเศรษฐกิจที่แท้จริง ซึ่งมีมากกว่าความยืดหยุ่นของแบบจำลองระบบเศรษฐกิจที่กำหนดทุกอย่างให้เป็นสมการตายตัว และมีค่าสัมประสิทธิ์ที่คงที่ ผิดไปจากปกติวิสัยของพฤติกรรมมนุษย์ ซึ่งย่อมมีความคงเส้นคงวาน้อยกว่าที่จะกำหนด

นายสงคราม กระฉ่างเนตร

M.A. (Cantab)

ตำแหน่งปัจจุบัน

หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง กองวิชาการ สำนักงานประมาณ

ไค้โดยสูตรคณิตศาสตร์

อย่างไรก็ตามในบางโอกาสนั้น การกำหนดระบบ **input - output** อาจไม่ใช่เป็นวิธีการที่ดีที่สุดเสมอไป ดังเช่นในกรณีนี้

ก. การกำหนดวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายได้กำหนดไว้ในรูป **maximisation** คือให้ได้ผล “มากที่สุด” หรือ **minimisation** ให้ได้ผล “น้อยที่สุด” แทนที่จะเป็นการกำหนดเป้าหมายเป็น **equation** หรือสมการในรูป “เท่ากับ” เป็นมูลค่าตายตัว

ข. มีขีดจำกัดหรือ **constraints** ในบางข้อ กำหนดไว้ในตัว ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดในเรื่องของปัจจัยการผลิต เช่นวงเงินงบประมาณหรือแรงงาน หรือเงื่อนไขอื่น ซึ่งขีดจำกัดนี้ จะปรากฏในรูปของ **inequality** กำหนดผลรวมของปัจจัยการผลิตหรือเงื่อนไขในค่านปริมาตรไว้ในรูป “ไม่มากกว่า” (\leq) หรือ “ไม่ต่ำกว่า” (\geq) เช่นถ้างบประมาณมีอยู่เพียงจำนวน 1 ล้านบาท ขีดจำกัดกำหนดไว้ก็คือ การใช้เงินรวมทั้งสิ้นจะต้องไม่มากกว่า 1 ล้านบาท แต่อาจน้อยกว่าก็ได้

ปัญหาในรูปข้างต้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพของการดำเนินงานหรือการผลิตภายใต้เงื่อนไขหรือข้อจำกัด ตามแต่ที่จะได้ระบุไว้เป็น **constraints** และในกรณีดังกล่าวเหล่านี้ **linear programming** เป็นวิธีการที่จะให้คำตอบต่อปัญหาได้ดีที่สุด เพราะจะประกอบด้วยการกำหนดทั้งแต่เบื้องต้น

1. เงื่อนไข หรือ **constraints** ตามแต่จะได้อำหนดขึ้น ซึ่งยอมขึ้นอยู่กับเทคนิคการผลิต หรือขีดจำกัดด้านปัจจัยการผลิต
2. เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนการดำเนินงาน หรือ **objective function** ที่จะต้อง **maximise** หรือ **minimise** อย่างชัดเจน ภายในกรอบของข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่ตามข้อ 1

โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป) ปี 2521 ของรัฐบาลชุดปัจจุบัน เป็นตัวอย่างที่ดีตัวอย่างหนึ่งสำหรับการนำวิธี **linear programming**

มาใช้เพื่อประโยชน์ด้านการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพราะทั้งเป้าหมายหรือ **objective function** และขีดจำกัดหรือ **constraints** นั้น มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนอยู่แล้วในตัว

ตามแถลงการณ์ของรัฐบาลในเรื่องนี้ วัตถุประสงค์ของโครงการ กฟป คือการบรรเทาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจ ที่ได้เกิดขึ้นในท้องถิ่นชนบท สืบเนื่องมาจากภาวะฝนแล้ง ในฤดูกาลผลิตข้าวนาปี พ.ศ. 2520 ทำให้ไร่นาเสียหายเป็นอันมาก ก่อปัญหาทั้งในด้านการไถซึ่งขาดไปและแรงงานซึ่งมีส่วนเกินเกิดขึ้นในชนบท เพราะรายได้ที่พึงได้ตามฤดูกาลนั้นไม่ไค้หรือไค้ไม่เต็มที และงานที่พึงมีตามฤดูกาลในการทำนาปีนั้นก็ไม่มีเช่นกัน

เพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น รัฐบาลไค้ตั้งงบประมาณพิเศษจำนวน 1,600 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนโครงการที่จะทำให้ไค้ครายไค้ และใช้แรงงานในชนบท โดยแบ่งประเภทของโครงการออกเป็นประเภทต่างๆ แต่ไค้จัดอันดับความสำคัญสูงสุดให้แก่โครงการที่จะช่วยบรรเทาความขาดแคลนในเรื่องน้ำกินน้ำใช้ และน้ำเพื่อการเกษตรเป็นสำคัญ โครงการจัดหาแหล่งน้ำเหล่านี้จะปรากฏภายใต้หัวข้อโครงการประเภทที่ 1 ซึ่งมีข้อจำกัดกำหนดไว้ว่าจะต้องแล้วเสร็จภายในเดือนมิถุนายน 2521 คือภายในฤดูแล้ง และให้มีค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นค่าจ้างแรงงานไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายรวมทั้งสิ้นเพื่ออำนวยความสะดวกส่วนเกินที่เกิดขึ้น จากภาวะฝนแล้งไค้มากที่สุดพร้อมกันไปกับการผันเงินเข้าท้องถิ่น

จากรายงานการประเมินผลโครงการ กฟป. ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการประสานงานและติดตามผล ปรากฏว่างบประมาณที่ไค้อนุมัติไปรวมทั้งสิ้นสำหรับโครงการประเภทที่ 1 มีจำนวน 1,155.9 ล้านบาท โดยมีข้อมูลแสดงไว้ซึ่งเพื่อประโยชน์ของบทความนี้สามารถแยกออกไค้เป็นรายการค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยสำหรับแต่ละชนิดของโครงการที่ไค้รับอนุมัติ ดังนี้

ตาราง ก.

ชนิดของโครงการ กฟผ. ประเภทที่ 1.	จำนวนโครงการ ที่ได้รับอนุมัติ	เฉลี่ยต่อหน่วย				ค่าจ้างแรงงาน (บาท)
		ค่าใช้จ่ายเริ่มต้น (บาท)	ระยะเวลา (คน/งาน)	จำนวนที่เนื้อที่ทำ ประโยชน์ (ไร่)	จำนวนครอบครัว ที่ได้รับประโยชน์	
ก. งานจัดหาแหล่งน้ำอุทกบริโภคนอก						
X1 - ชุดบ่อสาธารณะ	5,376	8,848	301	15	85	4,515
X2 - สร้างอ่างเก็บน้ำ	20	92,261	5,843	401	185	87,648
X3 - ชุดลอกสระหนองบึง	6,680	42,837	2,637	369	163	39,551
X4 - ชุดสระน้ำ	4,275	51,669	2,903	170	117	43,547
ข. งานจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร						
X5 - สร้างทำนบเขื่อนพ่วงกันน้ำ	2,473	44,720	2,498	1,428	203	37,466
X6 - สร้างอ่างเก็บน้ำ	217	56,843	3,244	1,050	182	48,658
X7 - สร้างฝายกั้นน้ำ	642	115,533	4,813	2,248	264	72,208
ค. งานปรับปรุงระบบส่งน้ำระบบายน้ำ						
X8 - ชุดคลอง เหมือง ร้างริน	1,622	68,085	4,015	2,508	224	60,221
X9 - ซ่อมทำนบ เขื่อน พึงกันน้ำ	1,403	33,103	1,899	1,678	197	28,485
X10 - ซ่อมอ่างเก็บน้ำ	54	126,941	7,123	1,491	309	106,846
X11 - ซ่อมฝายกั้นน้ำ	224	54,059	2,459	1,863	229	36,884
X12 - ชุดลอกคูคลอง เหมือง	2,466	64,416	3,904	2,601	225	58,561
ง. งานก่อสร้างซ่อมแซมสิ่งสาธารณะ						
X13 - สร้างถนน สะพาน	187	91,341	4,735	0	246	71,018
X14 - ซ่อมถนน สะพาน	614	82,527	3,933	0	310	58,990

ข้อมูลแสดงผลกระทบที่เกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ต่อหน่วย โดยเฉลี่ยของโครงการประเภทที่ 1 ดังแสดงในตาราง ก. นั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการวัดประสิทธิภาพ และประเมินผลโครงการ กฟป. ทั้งสังเกตได้ว่าผลกระทบด้านค่าใช้จ่ายเกิดจากโครงการก็ดี หรือด้านความสามารถในการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นก็ดี หรือจำนวนครอบครัวเกษตรกรผู้ได้รับผลประโยชน์ก็ดี เหล่านี้เป็นผลกระทบซึ่งแตกต่างกันตามชนิดของโครงการ ดังนั้น ข้อมูลในตาราง ก. จึงอำนวยความสะดวกเพื่อพิสูจน์ว่า บรรดาโครงการที่ได้รับอนุมัติโดยรัฐบาลนั้น ได้สนองวัตถุประสงค์ในต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด และนอกจากนั้นแล้ว ภายในกรอบของข้อจำกัดต่างๆ ที่มีอยู่เดิม อาทิ งบประมาณหรือระยะเวลา หากสัดส่วนเปรียบเทียบของบรรดาโครงการเหล่านี้ แต่ละชนิดในจำนวนทั้งสิ้นนั้น ได้เปลี่ยนไปจากสัดส่วนเดิมที่ได้รับการอนุมัติให้ดำเนินการได้แล้วจะทำให้เป้าหมายกำหนดไว้นั้นได้ผลดีขึ้นหรือเลวลง หรือไม่เพียงใดด้วย กล่าวคือ ภายในวงเงินเดิมหรือภายในระยะเวลาเดิมและข้อจำกัดอื่น ๆ รัฐบาลพึงทำได้ดีกว่าที่ได้ทำไปแล้วหรือไม่ หากได้มีการพิจารณาทางเลือก ระหว่างโครงการต่าง ๆ โดยวิธี **linear programming** และกำหนดวัตถุประสงค์หลัก ๆ เป็นด้าน ๆ ไป เช่น ด้านการเงิน หรือด้านการใช้แรงงานท้องถิ่น หรือด้านจำนวนเกษตรกรผู้ได้รับผลประโยชน์ เป็นต้น

ก. Constraints หรือข้อจำกัด

1. **งบประมาณ** ตามรายงานการประเมินผลโครงการ กฟป. จัดพิมพ์โดยคณะอนุกรรมการประสานงานและติดตามผล ปรากฏว่า ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2521 ได้มีการอนุมัติโครงการประเภทที่ 1 ไปรวมทั้งสิ้น 26,253 โครงการ เทียบเป็นวงเงินที่ได้รับอนุมัติ 1,155,890,500 บาท ซึ่งสำหรับวัตถุประสงค์ของบทความนี้ จะถือเป็นกรอบวงเงินงบประมาณซึ่งกำหนดไว้เป็นข้อจำกัดเบื้องต้นด้านการเงิน กล่าวคือ หากจะเปรียบเทียบกับวิธีการอื่นใดก็ตามหรือจะเปลี่ยนแปลงจำนวนของโครงการชนิดใดก็ตาม (ภายใต้หัวข้อโครงการประเภทที่ 1

ด้วยกัน) เพื่อเปรียบเทียบว่า การเปลี่ยนแปลงนั้นจะดีกว่าจำนวน หรือชนิดของโครงการที่ได้รับอนุมัติไปแล้วจริงหรือไม่ การเปลี่ยนแปลงนั้นจะต้องเป็นการเปลี่ยนแปลงภายในวงเงินงบประมาณ 1,155,890,500 บาท อันเป็นข้อจำกัด ขั้นสูง ด้านนี้ (ตาราง 4.1 ของรายงานงานประเมินผล)

2. **ระยะเวลาการดำเนินงาน** ตามรายงานของคณะอนุกรรมการฯ ปรากฏว่าราษฎรที่มีงานทำจากโครงการ กฟป. ประเภทที่ 1 มีรวมทั้งสิ้น 2,101,226 คน แต่เมื่อได้เฉลี่ยออกเป็นจำนวนวันทำงานโดยเฉลี่ยต่อโครงการในแต่ละชนิด และค่าแรงงานโดยเฉลี่ย * คิดเป็นร้อยละของงบประมาณอนุมัติสำหรับโครงการนั้น ๆ แล้ว (ตาราง 7.1 ของรายงานประเมินผล) สามารถอนุมานได้ว่า จำนวน คน/วัน หรือ **man/days** (คนงาน 1 คน รั้งจ้างทำงาน 1 วัน เทียบเป็น 1 คน/วัน ทำงาน) ซึ่งถือเป็นผลของโครงการประเภทที่ 1 รวมทั้งสิ้น มีจำนวน 126,073,560 คน/วัน)

หมายเหตุ ในอัตราวันละ 15 บาท/วัน

จำนวน **man/days** ดังกล่าวนี้ จะถือเป็นข้อจำกัด ขั้นสูง ในด้านระยะเวลาการดำเนินงานกล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น ๆ หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนโครงการชนิดใดก็ตาม เพื่อพิสูจน์ว่า การเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ จะดีกว่าหรือเลวกว่าจำนวนโครงการชนิดต่างๆ ที่ได้อนุมัติไปแล้วจริง เช่น ถ้าจะเพิ่มจำนวนโครงการ ขุดสระน้ำ หรือลดจำนวนก่อสร้างถนน/สะพานลง การเปลี่ยนแปลงในจำนวนหรือสัดส่วนใด ๆ ที่จะได้นำมาเปรียบเทียบกับนั้น จะต้องไม่มีผลเป็นการเพิ่มจำนวน **man/days** ขึ้นไปจาก 126,073,560 คน/วัน เพราะเป็นระยะเวลาการดำเนินการที่แท้จริงของโครงการ กฟป. ตามรายงานการประเมินผล ดังนั้นย่อมถือได้เป็นข้อจำกัดขั้นต่ำในด้านระยะเวลา

3. **เนื้อที่** เช่นกันกับในข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น ในเมื่อรายงานการประเมินผลโครงการ กฟป. ได้แสดงไว้ (ในตาราง 4.1) ว่าเนื้อที่ที่ได้รับผลประโยชน์มีจำนวนรวม

ทั้งสิ้น 21,868,070 ไร่ เราจะถือว่า จำนวนดังกล่าว เป็นข้อจำกัด**ขั้นต่ำ** ซึ่งหมายความว่า จะเปลี่ยนแปลง จำนวนหรือสัดส่วนโครงการชนิดใดก็ตาม ภายในหัวข้อ ของโครงการประเภทที่ 1 นี้ ผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น จากการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ จะต้องมิรวมทั้งสิ้นเป็นเนื้อ ที่ไม่ต่ำกว่า 21,868,070 ไร่

4. **ผู้ได้รับผลประโยชน์** จำนวนครอบครัว (เกษตรกร) ผู้ได้รับผลประโยชน์จากโครงการ กฟป. มีรวมทั้งสิ้น 4,254,856 ครัวเรือน (ตาราง 4.1 ของรายงานการประ เเมินผล) ดังนั้น จำนวนดังกล่าว จึงต้องถือเป็นข้อจำกัด**ขั้นต่ำ** เพื่อการเปรียบเทียบการจัดสรรเงินและโอง การประเภทที่ 1 ในลักษณะที่แตกต่างไปจากการจัดสรร ที่ไค้ดำเนินการไปแล้วจริงตามโครงการ กฟป. ถึงเมื่อ สิ้นเดือนมิถุนายน 2521 ทั้งนี้ เพื่อพิสูจน์ว่าประสิทธิภาพ ของโครงการที่ไค้ดำเนินการไปจริงนั้นสูงสุดแล้วหรือไม่

5. **สัดส่วนของค่าจ้าง** โดยที่รัฐบาลมีวัตถุประสงค์ที่จะ ใ้ห้งบประมาณสำหรับงานต่าง ๆ ที่ค้ดำเนินการไปตามโอง การ กฟป. นั้น ไค้มีสัดส่วนซึ่งเป็นค่าจ้างแรงงานสูงที่ สุด และไค้กำหนดไว้แต่ค้่นว่า สัดส่วนดังกล่าวนี้ค้ต้องไม่ ค้ต่ำกว่าร้อยละ 60 ดังนั้น จึงกำหนดไว้เป็นข้อจำกัด **ขั้นต่ำ**ว่า จำนวนงบประมาณค่าแรงงานจะค้ต้องสอดคล้อง กับหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ คือ 693,534,300 บาท เทียบ เท่ากับร้อยละ 60 ของงบประมาณค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ซึ่ง มีจำนวน 1,155,890,500 บาท

6.-12. **จำนวนแห่ง** ลักษณะของโครงการบางชนิดก้ กำหนดไว้ภายใต้หัวข้อประเภทที่ 1 เช่นการซ่อมแซมปรับ ปรุงแหล่งน้ำหรือสิ่งก่อสร้างนั้นย่อมมีข้อจำกัดในค้าน ของจำนวนแห่งที่ค้ดำเนินการไค้ เพราะเป็นของที่มี อยู่แล้วเดิม เมื่อไค้พิจารณาถึงลักษณะของงานเหล่านี้ แล้ว เห็นควรค้เป็นข้อจำกัด **ขั้นสูง** สำหรับ 7 รายการ ค้ด้วยกัน ซึ่งเป็นโครงการในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ ค้ถือเอาจำนวนโครงการที่ไค้รับอนุมัติให้ค้ดำเนินการ

แล้วจริง (ตาราง 4.1 ของรายงานประเมินผล) เป็นข้อ จำกัด กล่าวคือ

ประเภท 1 ก. : แหล่งน้ำอุปโภคบริโภค

- โครงการขุดลอกสระ หนอง บึง 6,680 แห่ง

ประเภท 1 ก. : ปรับปรุงระบบส่งน้ำระบบน้ำ

- โครงการขุด คู คลอง ๆ 1,622 แห่ง
- โครงการซ่อมท่านบ เขื่อน ๆ 1,403 แห่ง
- โครงการซ่อมอ่างเก็บน้ำ 54 แห่ง
- โครงการซ่อมฝายกันน้ำ 224 แห่ง
- โครงการขุดลอกคู คลอง เหมือง 2,466 แห่ง

ประเภท 1 ง. : ก่อสร้างซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างสาธารณะ

- โครงการซ่อมถนน สะพาน ๆ 614 แห่ง

สรุปข้อจำกัด.

ข้อจำกัดข้างค้่นรวม 12 constraints สามารถสรุปจาก ข้อมูลต่าง ๆ เฉลี่ยค้หน่วยค้แสดงไว้ในตาราง ก. และ จากข้อมูลเกี่ยวกับข้อจำกัดตามจำนวนข้างค้่นในข้อ 6-12 เป็นสมการรวม 12 สมการ และมีตัวแปรหรือ variables รวมทั้งสิ้น 14 ตัว ซึ่งประกอบเป็นโครงการ กฟป. ประเภทที่ 1 รวมทั้งสิ้น 14 ชนิด ทั้งนี้ ค้ปรากฏ ใน ตาราง ข.

ตาราง ข.

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8) (9) (10) (11) (12)

ข้อจำกัด โครงการ	งบประมาณ (บาท)	ระยะเวลา (คน/วัน)	เนื้อที่ (ไร่)	ประโยชน์ (ครัวเรือน)	ค่าจ้าง แรงงาน (บาท)	บุคคลอิสระ (แห่ง)	บุคคลอง (แห่ง)	ซ่อมทำนบ (แห่ง)	ซ่อมอ่าง เก็บน้ำ (แห่ง)	ซ่อมฝาย (แห่ง)	งานขุดลอก (แห่ง)	งาน ซ่อมถนน (แห่ง)
X1	8,848	301	15	85	4,515	๓	8 00	0	0	0	0	0
X2	92,261	5,843	401	185	87,648		0	0	0	0	0	0
X3	42,837	2,637	369	163	39,551	1	0	0	0	0	0	0
X4	51,669	2,903	170	117	43,547	0	0	0	0	0	0	0
X5	44,720	2,498	1,428	203	37,466	0	0	0	0	0	0	0
X6	56,843	3,244	1,050	182	48,658	0	0	0	0	0	0	0
X7	115,533	4,813	2,248	264	72,208	0	0	0	0	0	0	0
X8	68,085	4,015	2,508	224	60,221	0	1	0	0	0	0	0
X9	33,103	1,899	1,678	197	28,485	0	0	1	0	0	0	0
X10	126,941	7,123	1,491	309	106,846	0	0	0	1	0	0	0
X11	54,059	2,459	1,863	229	36,884	0	0	0	0	1	0	0
X12	64,416	3,904	2,601	225	58,561	0	0	0	0	0	1	0
X13	91,341	4,735	0	246	71,018	0	0	0	0	0	0	0
X14	82,527	3,933	0	310	58,990	0	0	0	0	0	๐	1
ไม่มากกว่า	<	<	>	>	>	<	<	<	<	<	<	<
ไม่ต่ำกว่า	>	>	>	>	>	<	<	<	<	<	<	<
มูลค่ารวม	1,155,890,500	126,073,560	21,868,070	4,254,856	693,534,300	3,680	1,622	1,403	54	224	2,466	614

โครงการ กป.ประมง 1 รวม 14 โครงการย่อย
 งบดำเนินงานโครงการ กป.ประมง 1 รวม 14 โครงการย่อย
 งบดำเนินงานโครงการ กป.ประมง 1 รวม 14 โครงการย่อย

จะต้องอนุมัติโครงการเพียง 5 ชนิด ตามจำนวนปรากฏในตาราง ก. ข้างต้น เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ในทุกด้านเหมือนกันกับที่ได้รับจริง และจะสามารถลดวงเงินงบประมาณลงได้ประมาณ 310 ล้านบาท ให้เหลือเพียงประมาณ 846 ล้านบาท เทียบกับจำนวนที่ได้จ่ายไปจริง ประมาณ 1,166 ล้านบาท หรืออีกนัยหนึ่งก็คือจะสามารถประหยัดค่าใช้จ่ายลงได้ประมาณร้อยละ 27 สำหรับวงเงินประมาณ 845.8 ล้านบาทนั้นนั้นต้องนับว่าเป็นวงเงิน **minimum** ขั้นต่ำสุดที่พึงกระทำได้ เพราะหากจะเปลี่ยนแปลงสัดส่วนหรือจำนวนโครงการชนิดใดให้แตกต่างไปจาก **solution** ที่ระบุไว้ในตาราง ก. เพื่อลดวงเงินงบประมาณลงอีก ผลประโยชน์ต่างๆที่ได้รับจากโครงการ กฟป. ก็จะลดน้อยลงกว่าที่ได้รับระบุเป็นเงื่อนไขไว้ในตาราง ก. ไม่ว่าในข้อใดข้อหนึ่งหรือในทุกข้อ โดยอาจมีผลเป็นการยืดระยะเวลาการดำเนินงานออกไป หรือลดสัดส่วนค่าจ้างแรงงานลง หรือลดจำนวนเนื้อที่ไร่นาที่ได้รับประโยชน์ หรือลดจำนวนครัวเรือนที่ได้รับความช่วยเหลือลง จากระยะเวลาหรือสัดส่วนหรือจำนวนอันเป็นผลที่ได้รับแล้วจริงจากโครงการ กฟป. ประเภทที่ 1 ตามรายงานของคณะอนุกรรมการประเมินผล (ท่านผู้อ่านอาจทบทวนพิสูจน์ด้วยตนเองได้โดยอาศัยข้อมูลเพื่อการคำนวณจากตาราง ก.)

ตาราง ง.* สรุปผลการเปรียบเทียบ **solution** ต่างๆ ในแต่ละด้านอื่น ๆ นอกเหนือไปจากด้านงบประมาณ (1) กล่าวคือ ในด้านระยะเวลา (2) ในด้านเนื้อที่ผลประโยชน์ (3) ในด้านจำนวนครัวเรือน (4) และในประการสุดท้ายในด้านค่าจ้างแรงงาน (5) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นวัตถุประสงค์กว้างๆ ของโครงการ กฟป. ตามแถลงการณ์ของรัฐบาลทั้งสิ้น (ข้อที่ 6-12 เป็นข้อจำกัดซึ่งไม่เกี่ยวกับเป้าหมายของรัฐบาล) อนึ่ง เป็นข้อควรสังเกตไว้ด้วยว่า วิธีการของเรานั้นคือ แยกสมการอันใดอันหนึ่งออกมาจากข้อจำกัดอื่น ๆ อีก 11 ข้อ เพื่อตั้งให้เป็น **objective function** ทีละสมการ คั้งนั้น สมมุติว่าเมื่อได้เลือกสมการเกี่ยวกับเนื้อที่ผลประโยชน์ (สมการที่ 3) ออกมาเป็น **objective function** คั้งนี้แล้วสมการแสดงข้อจำกัดหรือ **constraint** ด้านงบประมาณ

ซึ่งเราไต่ยกมาเป็นเป้าหมายที่จะ **minimise** เกิมในขั้นแรกนั้น ก็ย่อมกลับไปเป็นข้อจำกัดคั้งเดิมอีกตามปกติ เพราะเมื่อพิจารณาในเรื่องเนื้อที่หรือในด้านอื่น ๆ ยกเว้นในค่างบประมาณเอง ข้อจำกัดทางด้านวงเงินงบประมาณนั้นก็ยังคงยืนอยู่ กล่าวคือมูลค่ารวมของโครงการทั้งสิ้นจะต้องไม่สูงไปกว่า 1,155,890,500 บาท ตามเดิม ทั้งนี้เพราะเมื่อผลัดกันสมการแต่ละสมการขึ้นเป็น **objective function** ที่จะต้อง **maximise** หรือ **minimise** แล้วสมการอื่นอีก 11 สมการที่เหลือก็ย่อมประกอบเป็นข้อจำกัด

สรุป

1. จากข้างต้นจึงปรากฏว่า การวัดประสิทธิภาพของการใช้เงินนั้นจะต้องวัดด้วยเป้าหมายในแต่ละด้านเป็นบรรทัดฐาน เพราะจากการพิจารณาข้อมูลตัวเลขในตาราง ง. เปรียบเทียบผลที่ได้รับจริงกับมูลค่าของ **objective function** กำหนดโดย **linear programming** นั้น เห็นได้ว่าหน่วยของประสิทธิภาพที่เราจะใช้วัดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับเป้าหมายที่เราจะได้กำหนดไว้ในหลายด้านด้วยกัน และพร้อมกันนั้นขึ้นอยู่กับข้อจำกัดต่างๆ ตามแต่จะได้ตั้งไว้เป็นสมมุติฐานโดยวิเคราะห์ข้อมูลและองค์ประกอบของโครงการล่วงหน้า ทั้งนี้เพราะหากจะได้พิจารณาในเรื่องของการว่าจ้างแรงงานท้องถิ่นเป็นสำคัญ จำนวนโครงการชนิดต่างๆ ที่สมควรได้อนุมัตินั้นก็ควรเป็นไปตามจำนวนและสัดส่วนของชนิดของโครงการต่างๆ ตามกำหนดในช่อง 8 ของตาราง ง. แต่หากจะได้พิจารณาในเรื่องของจำนวนเนื้อที่หรือจำนวนครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์เป็นเกณฑ์ จำนวนและสัดส่วนของโครงการชนิดต่างๆ ก็ควรได้กำหนดตามช่อง 6 หรือ ช่อง 7 ของตาราง ง. ตามลำดับ
2. การพิจารณาในเชิงประหยัดแต่เพียงอย่างเดียว เป็นการกำหนดขอบเขตของการวิเคราะห์ที่แคบเกินไป **เพราะความประหยัดไม่ใช่เป้าหมายสำคัญแต่เพียงเป้าหมายเดียว และไม่ใช่ว่าเป้าหมายหลัก** ข้อควรคำนึงถึงโดยเฉพาะนั้นคือเมื่อได้กำหนดวงเงินงบประมาณไปแล้ว (ในกรณีโครงการ กฟป. ได้สมมุติว่ากำหนดไว้ไม่ให้เกิน 1,155.9 ล้านบาท สำหรับโครงการประเภทที่

* หมายเหตุ การคำนวณ **linear programming** ได้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ ของกองวิชาการ สำนักงานงบประมาณ

ตาราง ง.

(1) (2) (3) (4) (5) (6) (7) (8)

กิจกรรม	โครงการ ชนิด	จำนวนโครงการ กพป. อนุมัติจริง	จำนวนโครงการกำหนดโดย Objective Function	จำนวนครั้ง สูงสุด	จำนวนครั้ง เฉลี่ย	จำนวนครั้ง สูงสุด	ค่าจ้างแรงงาน มากที่สุด
			งบประมาณน้อยที่สุด	ระยะเวลาสั้นที่สุด	พื้นที่มากที่สุด		
ชุดบ่อสาธารณะ	X1	5,376	14,036	22,515	0	64,610	0
สร้างอ่างเก็บน้ำ	X2	20	0	0	0	0	2,914
ชุดออกตระหนองยิง	X3	6,680	3,603	0	0	0	6,680
ชุดตระนำ	X4	4,275	0	0	0	0	0
สร้างท่านเขื่อนพนักกันน้ำ	X5	2,473	8,095	0	18,516	8,203	8,845
สร้างอ่างเก็บน้ำ	X6	217	0	0	0	0	0
สร้างฝายกันน้ำ	X7	642	0	5,617	0	0	0
ชุดคลอง เหมือง รางวัน	X8	1,622	0	0	1,622	0	0
ซ่อมท่าน เขื่อน พนักกันน้ำ	X9	1,403	1,403	1,403	1,403	1,403	1,403
ซ่อมอ่างเก็บน้ำ	X10	54	0	0	0	0	0
ซ่อมฝายกันน้ำ	X11	224	0	224	224	224	0
ชุดลอกคูคลอง เหมือง	X12	2,466	2,466	2,466	2,354	2,466	2,466
สร้างถนน / สะพาน	X13	187	0	0	0	0	0
ซ่อมถนน / สะพาน	X14	614	0	0	0	0	0
มูลค่ารวมของ Objective Function			845.830	46,230,610	39,695,027	8,039,499	1,035,414
(หน่วย)			(ล้านบาท)	(คน/วัน)	(ไร่)	(ครั้ง/เดือน)	(ล้านบาท)
ปริมาณหรือมูลค่าจริงตามรายงานประเมินผลโครงการ	กพป.		1,155.891	126,073,560	21,868,070	4,254,856	693.534
ลดลง (-) หรือ เพิ่มขึ้น (+) อีกก็ได้ เพื่อให้ได้ประสิทธิภาพเต็มที่			-310.061	-79,842,950	+17,826,957	-3,784,643	+341,880

1) ทำอย่างไรจึงจะใช้เงินจำนวนคงกล่าวได้ช่วยประสิทธิภาพ แต่สำหรับข้อมูลปรากฏในตาราง ง. นั้นได้รวมเป้าหมายให้งบประมาณน้อยที่สุดในช่อง 4 เพื่อเปรียบเทียบว่าหากได้ถือเอาผลการดำเนินงานในค่านต่างๆที่ได้รับจริงเป็นเกณฑ์การพิจารณาแล้ว อาจจะประหยัดเงินลงได้ให้น้อยกว่าที่ได้อนุมัติจ่ายไปแล้วจริงหรือไม่เท่ากัน.

3. การกำหนดเป้าหมายของโครงการโดยชัดเจนแต่เบื้องต้น จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของการวิเคราะห์ จักรวรร หรือการประเมินผลโครงการ ในเมื่อความหมายของประสิทธิภาพที่แท้จริงนั้น คือการเปรียบเทียบระหว่างผลที่อาจได้รับจริงกับผลที่พึงได้รับตามเป้าหมายแต่ละด้านตามแต่จะได้อำนาจขึ้น ทั้งนี้เพราะการพิจารณาผลสำเร็จของโครงการใดก็ตาม ในกรณีที่ไม่เป็นโครงการที่ล้มเหลวโดยสิ้นเชิงนั้น หากจะได้อำนาจแต่เพียงว่าได้อะไรในทางที่ดีที่ซอบบ้าง ก็ย่อมพิจารณาได้ว่า เป็นผลสำเร็จเสมอไป เช่น โครงการได้ช่วยให้ราษฎรเท่านั้นเท่านั้นคนมีงานทำ หรือได้เกิดผลประโยชน์ภายในเนื้อที่เท่านั้นเท่านั้นไร่ หากพิจารณาแต่เพียงเท่านั้น บางครั้งแม้กระทั่งจำนวนโครงการที่ได้ทำไปว่า ได้ทำสำเร็จสิ้นแล้วเท่านั้นเท่านั้นโครงการ หรือจำนวนเงินที่ได้อนุมัติให้จ่ายเท่านั้นเท่านั้นบาท ก็อาจถูกนำมาอ้างเป็นส่วนหนึ่งของผลสำเร็จของโครงการได้ แต่ผลสำเร็จอ้างถึงในลักษณะนี้นั้นเป็นผลสำเร็จที่ไร้ความหมายในค่านของการวิเคราะห์งบประมาณหรือในค่านการประเมินผล เพราะบรรทัดฐานที่แท้คือการเปรียบเทียบระหว่างผลที่แท้จริงกับเป้าหมายที่ตั้งไว้ในการวิเคราะห์

เบื้องต้น ซึ่งโดยปริยายได้กำหนดลำดับความสำคัญที่ถูกต้องสำหรับโครงการชนิดต่างๆ ไว้ด้วย

4. หลักการสำคัญของ linear programming ได้แก่ หลักการเกี่ยวกับการเลือกเอาแนวทางปฏิบัติแนวใดแนวหนึ่งจากทางเลือกหลายๆ ทางที่อาจมีอยู่ ด้วยเหตุผลและเป้าหมายที่ชัดเจน บทความข้างต้นได้นำกรรมวิธีและหลักการของ linear programming คงกล่าวนี้ มาใช้วิเคราะห์และประเมินผลโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทหรือ กฟป. ซึ่งเห็นว่านักวิเคราะห์งบประมาณส่วนใหญ่ได้มีโอกาสสัมผัสด้วยตนเองเมื่อปีที่แล้ว

หากจะมีบทเรียนที่ควรได้รับจากการสัมผัสดังกล่าวที่พอสรุปได้จากเนื้อหาของบทความนี้ บทเรียนนั้นก็คือความจำเป็นของส่วนราชการดังเช่นสำนักงบประมาณ ซึ่งโดยหน้าที่เป็นหน่วยงานวางแผนการบริหารส่วนกลางของรัฐบาล ที่จะต้องมองเห็นชัดถึงสภาพพจน์ในส่วนกว้างของกิจกรรมทุกอย่างที่เราพร้อมรับผิดชอบ เพราะหากจะได้เพียงแต่เฉพาะในส่วนย่อย หรือถือเอาเพียงข้ออ้างในเรื่องของ "ความเหมาะสมและจำเป็น" เฉพาะหน้าเป็นเกณฑ์ และเป็นกรณีๆ ไป โดยปราศจากการวิเคราะห์พิจารณาในเชิงการวางแผนและกำหนดเป้าหมายในส่วนรวมหรือในส่วนกว้างให้ชัดเจนเสียก่อน และจัดเตรียมข้อมูลที่เกี่ยวข้องอันเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ล่วงหน้าแล้ว ก็ย่อมขาดพื้นฐานของเหตุผลและแนวทางร่วมที่ชอบในการปฏิบัติงานและการจัดสรรเงิน และย่อมไม่ได้ประสิทธิภาพในการใช้เงินเท่าที่ควร.

ภาคผนวก

ตารางที่ 4.1 สรุปการอนุมัติโครงการประเภทที่ 1 เพียง วันที่ 30 มิถุนายน 2521

ชนิดของงาน	จำนวนโครงการ		วงเงินที่ได้รับอนุมัติ			ประโยชน์จากโครงการ			พื้นที่เกษตรที่ได้รับประโยชน์ (ไร่)
	ที่ได้รับอนุมัติ	ที่อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด	รวม (บาท)	ค่าแรงงาน		ราษฎรมีงานทำ (คน)	ราษฎรได้รับประโยชน์		
				จำนวนเงิน (บาท)	คิดเป็นร้อยละ		คน	ครัวเรือน	
ก. งานจัดหาแหล่งน้ำอุปโภคบริโภค 1. ขุดบ่อสาธารณะ 2. สร้างอ่างเก็บน้ำ 3. ขุดลอกสระหนองบึง 4. ขุดสระน้ำ	16,351 5,376 20 6,680 41,275	1,311 308 651 352	556,346,067 47,565,819 1,445,217 286,048,953 220,886,078	87,36 53,93 83,29 93,58 86,54	1,172,381 87,084 685,490 397,530	11,584,062 2,388,437 6,245,074 2,933,520	2,045,814 455,473 1,087,378 499,271	3,285,205 82,165 8,022 2,467,755 727,263	
ข. งานจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร 1. สร้างทำนบ เขื่อน หนึ่งกั้นน้ำ 2. สร้างอ่างเก็บน้ำ 3. สร้างฝายกั้นน้ำ	3,332 2,473 217 642	327 229 23 75	197,099,586 110,592,594 12,334,990 74,172,002	73,75 82,45 86.49 58.66	279,811 218,777 17,631 43,403	3,917,530 2,795,600 227,493 43,403	710,692 501,938 39,542 894,437	5,203,329 3,532,270 227,772 169,212	
ค. งานปรับปรุงซ่อมแซมและก่อสร้างระบบส่งน้ำ-ระบบน้ำ 1. ขุด กุดลอก เหมือง วางริน 2. ซ่อมทำนบ เขื่อน หนึ่งกั้นน้ำ	5,769 1,622 1,403	391 122 104	334,692,326 110,433,745 46,443,774	87.87 87.25 86.23	576,588 146,699 165,857	7,121,732 2,137,158 1,696,353	1,262,135 363,354 276,646	13,379,536 4,068,758 2,354,673	

ชนิดของงาน	จำนวนโครงการ		วงเงินที่ได้รับอนุมัติ		ประโยชน์จากโครงการ				พื้นที่เกษตรที่ได้รับประโยชน์ (ไร่)	
	ที่ได้รับอนุมัติ	ที่อยู่ในแผนพัฒนาจังหวัด	รวม (บาท)	จำนวนเงิน (บาท)	ค่างาน	ราษฎรมิงาน		ราษฎรได้รับประโยชน์		
						ทำ (คน)	คน	ครัวเรือน		
3. ซ่อมอ่างเก็บน้ำ	54	2	6,854,805	5,357,722	78.16	5,047	75,474	16,600	125,202	
4. ซ่อมฝายกั้นน้ำ	224	16	12,109,217	7,145,383	59.01	15,885	292,720	51,324	417,351	
5. ขุดลอก คู คลอง เหมือง	2,466	147	158,850,785	145,178,059	91.39	243,100	2,920,027	554,151	6,413,552	
	801	34	67,752,521	40,608,048	64.40	72,446	1,510,866	236,215	—	
1. สร้างถนน/สะพาน อื่น ๆ	187	4	17,080,781	12,535,618	73.39	25,172	257,712	46,074	—	
2. ซ่อมถนน/สะพาน อื่น ๆ	614	30	50,671,740	28,072,430	55.40	47,274	1,253,154	190,141	—	
รวมทั้งสิ้น	26,253	2,063	1,155,890,500	966,075,517	83.58	2,101,226	24,134,190	4,254,856	21,868,070	

แหล่งที่มาของข้อมูล : รวบรวมจากแบบ ศทพ.บ.ผ.อ.1/1

สมรรถวิสัย ในการจัดเก็บภาษีของไทย

สุรัตน์ ศรีสุวรรณผล

เป็นที่ทราบกันดีว่าการที่รัฐบาลจะสามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นได้นั้น จำเป็นที่รัฐจักต้องมีรายได้เข้ามาใช้จ่ายเพื่อการนี้ รัฐบาลอาจแสวงหาความช่วยเหลือรวมทั้งเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และสถาบันเอกชนต่างชาติที่อำนวยความสะดวกในรูปแบบของเงิน คน วัสดุ ตลอดจนการจัดการ แต่รัฐบาลไม่อาจจะพึ่งพาวิธีการดังกล่าวได้อย่างพอเพียงและตลอดไป มีแต่การพึ่งพาอาศัยตนเองเท่านั้นที่เป็นวิธีการซึ่งจะยึดถือได้ตลอดไป เมื่อพูดถึงการพึ่งพาตนเอง รัฐบาลอาจจะคมทรพยากรภายในประเทศ โดยกู้เงินจากธนาคารในประเทศ ตลอดจนจากมูลนิธิ สถาบัน บริษัท เอกชนต่างๆ รวมทั้งเอาเงินคงคลังออกมาใช้จ่ายเพื่อจัดทำบริการสาธารณะและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การหาเงินมาใช้จ่ายด้วยวิธีการดังกล่าวไม่อาจจะทำได้ตลอดไปหากรัฐบาลไม่มีรายได้ การจัดหารายได้เพื่อนำมาใช้จ่ายจึงถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับรัฐบาลทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลในระบบเสรีนิยมหรือสังคมนิยม สำหรับประเทศไทยเรา ภาษี

อากรนับเป็นแหล่งที่มาของรายได้ของรัฐที่สำคัญที่สุด ประมาณร้อยละ 85-90 ของรายได้ทั้งสิ้น หรือประมาณร้อยละ 70-75 ของรายรับทั้งสิ้นได้มาจากภาษีอากร การจัดเก็บภาษีอากรนั้นมีจุดมุ่งหมายอยู่หลายประการ แต่จุดมุ่งหมายประการหนึ่งซึ่งถือเป็นจุดมุ่งหมายดั้งเดิมของการจัดเก็บภาษีอากร ก็คือการจัดหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ สถานการณ์ในปัจจุบันที่กटकันให้รัฐบาลต้องจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้นและโดยเฉพาะการขยายโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เป็นสิ่งที่ทำให้การจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่รัฐบาลจะต้องให้ความสนใจให้มาก เพราะความสามารถของรัฐบาลในการอำนวยความสะดวกสาธารณะและดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ขึ้นอยู่กับจำนวนรายได้จากภาษีอากรซึ่งรัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะจัดเก็บได้อย่างมาก ความล้มเหลวในการจัดเก็บภาษีอากรให้ได้อย่างพอเพียงย่อมมีแนวโน้มที่จะไปลดจำนวนบริการสาธารณะที่รัฐบาลจะเอื้ออำนวยให้ได้ หรืออาจเป็นแรงกดดันให้เกิดภาวะเงินเฟ้อซึ่งอาจส่งผลไปทำให้อุปสงค์ในระบบเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นแล้วไปกระทบกระเทือนหรือก่อให้เกิดปัญหาการขาดเงินมากขึ้น

นายสุรัตน์ ศรีสุวรรณผล

ร.บ. (การคลัง), จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.บ. (บริหารธุรกิจ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

M.Sc. (Development Economics) University of Strathclyde

ตำแหน่งปัจจุบัน

เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5 กองวิชาการ สำนักงานประมาณ

ในระหว่างปี 2515-2519 ซึ่งเป็นช่วงของการดำเนินแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแผนที่ 3 การจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้เพิ่มขึ้นอย่างสำคัญ อัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยของรายได้จากภาษีอากรตกประมาณปีละ 18.5 เปอร์เซ็นต์ เปรียบเทียบกับอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยเพียง 8.7 เปอร์เซ็นต์ต่อปีระหว่างช่วง 2510-2514 ของแผนพัฒนาที่ 2 และ 11.4 เปอร์เซ็นต์ระหว่างช่วง 2505-2509 ของแผนพัฒนาที่ 1 (ดูตาราง 1) หากเราจะวัดผลงานของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษีอากร โดยพิจารณาจากอัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในช่วงของแผนพัฒนาที่ 3 เปรียบเทียบกับสองแผนแรก จะเห็นว่าผลงานในขั้นนี้ของรัฐบาลเป็นที่น่าพอใจมาก อย่างไรก็ตาม อัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยของรายได้จากภาษีอากรที่กล่าวมาเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นเพียงในนาม (nominal rate of increase) ซึ่งยึดถือเอามูลค่าที่เป็นตัวเงินของรายได้จากภาษีอากรเป็นหลักในการคำนวณ โดยที่ระดับราคาในช่วงปี 2515-2519 ได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก จึงเป็นไปได้ที่อัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยของรายได้ภาษีอากรเพียงในนามจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่จากการศึกษาถึงอัตราการเพิ่มขึ้นอย่างแท้จริงของรายได้จากภาษีอากร (real rate of increase of tax revenue) ซึ่งอาจทำได้โดยการขจัดผลอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงในระดับราคาให้ออกไปจากรายได้ ภาษีอากรที่จัดเก็บที่เราเรียกว่าการปรับราคา (deflating) โดยหารมูลค่าของรายได้จากภาษีอากรที่คิดเป็นตัวเงินด้วยดัชนีราคาที่เหมาะสม เพื่อให้ได้มูลค่าจริงของรายได้ภาษีอากรสำหรับการคำนวณหาอัตราการเพิ่มจริงต่อไป และซึ่งผู้เขียนได้ใช้ดัชนีราคาผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP Price Index) เป็นตัวปรับราคา ได้พบว่า อัตราการเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในช่วงดังกล่าวตกเพียงร้อยละ 0.2 ซึ่งยังต่ำกว่าอัตราการเพิ่มจริงร้อยละ 1.3 ระหว่างช่วงปี 2510-2514 และร้อยละ 0.7 ระหว่างช่วงปี 2505-2509 (ดูตาราง 1)

ในการวัดความพยายามของประเทศในการจัดเก็บภาษีอากร นักเศรษฐศาสตร์การคลังมักจะใช้อัตราส่วนของ

รายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บกับมาตรการรายได้ประชาชาติอันหนึ่งอันใดเป็นเครื่องวัด ในทางปฏิบัติมักใช้อัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีอากร (tax revenue) กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ในราคาตลาด (at current market price) เป็นเครื่องวัด tax effort¹ หากเราจะยึดเอามาตรการนี้เป็นหลัก ก็จะทำให้เห็นว่า tax effort ของรัฐบาลระหว่างปี 2515-2519 ไม่น่าพอใจนัก เพราะอัตราส่วนระหว่างรายได้จากภาษีอากร (tax revenue) กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ซึ่งเราอาจเรียกสั้นๆว่า อัตราส่วนภาษี (tax ratio) ในช่วงดังกล่าว ตกเพียงร้อยละ 11.61 ซึ่งยังต่ำกว่า tax ratio 12.45 ในช่วงปี 2510-2514 ของแผนที่ 2 และ 11.68 ในช่วงปี 2504-2509 ของแผนที่ 1 (ดูตาราง 1) ทั้งๆที่ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติได้เพิ่มขึ้นอย่างมากในช่วงของแผนที่ 3 และแม้ว่าเราจะพิจารณารวมจำนวนรายได้ก่อนใหญ่จากพรีเมียมข้าวและน้ำตาล ที่ถูกส่งเข้ากองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ซึ่งตั้งขึ้นตามพร.บ.กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2517 ในระหว่างปี 2518, 2519 กับรายได้จากภาษียอดหนึ่งซึ่งโอนไปเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปีงบประมาณ 2517 เข้าไว้ด้วยแล้วก็ตาม รัฐบาลก็ไม่อาจเพิ่มอัตราส่วนภาษีดังกล่าวให้สูงไปกว่าช่วงปี 2510-2514 ของแผนพัฒนาที่ 2 ได้

การวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีอากรของรัฐบาลไทยไม่อาจสมบูรณ์ได้ หากไม่ได้มีการเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งอยู่ในฐานะคล้ายคลึงกับประเทศไทย เพราะแม้อัตราส่วนภาษีของรัฐบาลไทยในระยะที่ผ่านมาปรากฏผลไม่น่าพอใจนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ความพยายามในการจัดเก็บภาษีของไทยอาจจะดีกว่าอีกหลายประเทศก็ได้ จากการศึกษาอัตราส่วนภาษี (tax ratios) ของ 50 ประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งไทยในช่วง ปี 2515-2517 ซึ่งเป็นช่วงที่พอหาตัวเลขในการนำมาวิเคราะห์ได้ พบว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล

ไทยก็ยังไม่ประทับใจอยู่ที่ เพราะอัตราส่วนภาษีหรือรายได้จากภาษีอากรคิดเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ในช่วงกึ่งสัปดาห์เพียงร้อยละ 11.80 ซึ่งยังต่ำกว่าอัตราส่วนเฉลี่ยของกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา 50 ประเทศที่ต่ำกว่าร้อยละ 16.18 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) (ดูตาราง 2)

อย่างไรก็ตาม การที่จะวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษีของประเทศต่างๆ โดยอาศัยแค่ tax ratios เช่นนี้ ไม่อาจกล่าวได้ว่าถูกต้องนัก เพราะไม่จำเป็นว่าประเทศไทยซึ่งมี tax ratio ต่ำกว่าบางประเทศ จะมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีหรือผลงนากันนั้นสูงกว่าประเทศอื่นที่มี tax ratio สูงกว่า และก็ไม่จำเป็นว่าประเทศไทยมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีดีกว่าประเทศอื่นที่มี tax ratio ต่ำกว่า นี่ก็เพราะว่า สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) ที่อำนวยความสะดวกให้ระบบเศรษฐกิจสามารถจัดเก็บภาษีได้มากหรือน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ หากว่าแต่ละประเทศมีสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีเท่ากันแล้ว ก็ไม่มีปัญหาเลยที่เราจะเปรียบเทียบ tax effort ของแต่ละประเทศ โดยดูจาก tax ratio ดังกล่าว ว่ากันที่จริงแล้ว มีแต่การเปรียบเทียบอัตราส่วนภาษีที่เก็บจริง (actual tax ratio) หรือรายได้ภาษีอากรที่เก็บจริงคิดเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ กับขีดสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) เท่านั้น ที่เราจะบอกได้ว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีของประเทศเป็นที่น่าพอใจหรือไม่

นักเศรษฐศาสตร์การคลังได้เสนอแนะว่า ในการวัด tax effort ของประเทศใดๆ เราเพียงเปรียบเทียบอัตราส่วนภาษีที่เก็บจริง (actual tax ratio) กับอัตราส่วนภาษีที่ประมาณหรือพยากรณ์ว่าควรจะเป็น (estimated or predicted tax ratio) ซึ่งจะเป็นสิ่งที่แทนหรือวัดสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เราอาจวัด tax effort ของประเทศด้วยดัชนีวัดความพยายาม (tax effort index)

ซึ่งอาจเขียนเป็นสมการได้ดังนี้คือ

$$E = (T/y) / (\hat{T}/Y)$$

โดยที่ E = tax effort index

T = tax revenue

Y = national income

T/Y = actual tax ratio

\hat{T}/Y = estimated or predicted tax ratio

or taxable capacity

ปัญหาตอนนี้เกิดมีว่าเราจะวัด taxable capacity เพื่อว่าเราจะได้สร้างดัชนี tax effort index สำหรับแต่ละประเทศ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกันต่อไปได้อย่างไร

โดยทั่วไปแล้ว อัตราส่วนภาษีกังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยปัจจัยต่างๆที่เราอาจแบ่งได้เป็น 4 กลุ่มใหญ่ๆ โดยแยกพิจารณาเป็นสองด้านจากแง่ของอุปสงค์และอุปทาน

พิจารณาจากแง่ของอุปสงค์ความต้องการต่อกิจกรรมหรือบริการของรัฐ เราอาจแยกปัจจัยเป็น

- 1) ความต้องการบริการสาธารณะอันเกิดจากเงื่อนไขทางด้านวัตถุประสงค์ของรัฐบาล
- 2) ความพอใจของประชาชนและผู้นำประเทศที่จะเลือกระหว่างบริการสาธารณะและบริการเอกชน รวมทั้งการจัดตั้งสถาบันต่างๆ เพื่อจัดทำบริการเหล่านั้นว่ามีอยู่อย่างไร

ในอีกด้านหนึ่งคือการจัดหารายได้มาจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งแยกได้เป็น

- 3) ความสามารถของประชาชนในการเสียภาษี
- 4) ความสามารถของรัฐบาลในการจัดเก็บภาษี

เกี่ยวกับปัจจัยในกลุ่มหลัง มีข้อควรสังเกตคือ ความสามารถในการเสียภาษีอากรของประชาชน มิได้เป็นอิสระไปจากชนิดของบริการที่รัฐบาลจัดสนองให้แต่อย่างไร แต่จะขึ้นอยู่กับบริการที่ได้รับจากรัฐบาลอย่างมาก และความสามารถในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล

ก็ถูกกำหนดโดยปัจจัยด้านวัตถุประสงค์ โครงสร้าง
ประสิทธิภาพในการบริหาร และลักษณะของผู้เฝ้า

อย่างไรก็ตาม การรู้ว่าปัจจัยต่างๆก่อกำเนิดผลกระทบ
ต่ออัตราส่วนภาษีของระบบเศรษฐกิจ ก็ยังมีได้ช่วยให้
เราสามารถวัด **taxable capacity** ได้ โดยข้อเท็จจริง
แล้ว **taxable capacity** ของระบบเศรษฐกิจหนึ่งๆนั้น
อยู่ภายใต้อิทธิพลของปัจจัยต่างๆมากมาย บางปัจจัย
อาจมีหรือไม่มีผลโดยตรงต่อความสามารถในการจัด
เก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจ บางปัจจัยอาจวัดหรือไม่วัด
วัดหรือแปลงค่าเป็นตัวเลขออกมาได้ และก็อาจเป็น
ไปได้ที่เราจะหาบัญชีรายชื่อปัจจัยหรือตัวแปร (**vari-
ables**) ต่างๆที่มีผลกระทบต่อ **taxable capacity**
ของระบบเศรษฐกิจได้อย่างมากมายไม่หมดสิ้น

มีนักเศรษฐศาสตร์การคลังไม่น้อยพยายามทำการศึกษา
ระหัดหาตัวปัจจัยหรือตัวแปรที่มีส่วนร่วมกำหนด
สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจโดย
ทั่วไป โดยยึดเอาประสบการณ์ในอดีต พวกเขาได้ตั้ง
สมมติฐานว่าปัจจัยบางอย่างจะมีความสัมพันธ์โดยตรง
กับ **taxable capacity** ของระบบเศรษฐกิจ แล้วเลือก
ตัวแปร (**variables**) ที่สามารถวัดได้ ซึ่งเขาเชื่อว่าจะ
ใช้เป็นตัวแทนปัจจัยต่างๆเหล่านั้นตามที่ตั้งสมมติฐาน
ไว้ได้ แล้วก็พยายามทดสอบสมมติฐานที่ตั้งไว้ว่าเชื่อถือ
ได้เพียงใดหรือไม่ โดยใช้วิธีการทางเศรษฐมิติ (**eco-
nometrics**) ศึกษา **tax ratios** ของประเทศต่างๆ
ดูความสัมพันธ์ของมันกับตัวแปร (**variables**) บางตัว
เท่าที่ข้อมูลจะเอื้ออำนวยให้ได้ จากการทบทวนคุณผล
การศึกษาวิเคราะห์ในเรื่องนี้ของนักเศรษฐศาสตร์การ
คลังในอดีตที่ผ่านมา พบว่ามีปัจจัยสำคัญที่นักเศรษฐ
ศาสตร์การคลังเห็นว่าเป็นสิ่งกำหนด **taxable capacity**
ของระบบเศรษฐกิจโดยทั่วไปอยู่ 3 ปัจจัย

ปัจจัยประการแรกคือขั้นของการพัฒนา (**stage of
development**) ของระบบเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจ
ยิ่งพัฒนามากขึ้นเพียงใด สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี
ก็ยิ่งมีมากขึ้นเพียงนั้น

ปัจจัยประการที่สองคือขนาดของการค้าต่างประเทศ
(**size of foreign trade**) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งคือ
ซีกคั่นของการเปิดประเทศ (**degree of openness**)
ของระบบเศรษฐกิจ การค้าต่างประเทศยิ่งมีมากเพียงใด
สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น

ปัจจัยประการที่สามคือรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดขึ้น
จากบางสาขาของระบบเศรษฐกิจ (**sectoral com-
position of income**)

สำหรับปัจจัยประการแรก ได้มีการเลือกเอารายได้ต่อ
คน (**income per capita**) กับส่วนของรายได้ประชา
ชาติที่เกิดจากสาขาเกษตรกรรม (**agricultural share
of income**) เป็นตัวแปร (**variables**) ซึ่งวัดให้เห็น
ขั้นของการพัฒนาเศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจที่มี **income
per capita** สูง ย่อมแสดงให้เห็นว่ามีการพัฒนาสูง
และระบบเศรษฐกิจที่มีรายได้ประชาชาติอันเกิดจาก
สาขาเกษตรกรรม หากยิ่งสูงมากเพียงใด ก็แสดงว่าขั้น
การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศยิ่งต่ำลงเพียงนั้น ซึ่ง
ก็หมายความว่า สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีจะต่ำลง
ไปด้วย

ในส่วนของขนาดการค้าต่างประเทศ มีการเลือกเอา
อัตราส่วนสินค้าเข้า (**import ratio**) อัตราส่วนสินค้า
ออก (**export ratio**) และอัตราส่วนสินค้าเข้าออก
รวมกัน (**export-import ratio**) คิดเป็นร้อยละของ
รายได้ประชาชาติ เป็นตัวแปรซึ่งวัดให้เห็นขนาดของ
การค้าต่างประเทศ

สำหรับปัจจัยประการสุดท้าย ได้มีการเลือกเอารายได้
ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเหมืองแร่และย่อยหิน
(**mining share of income**) มาเป็นตัวแปร โดยเชื่อ
ว่า ยิ่งรายได้ประชาชาติอันเกิดจากสาขากังกล่าวมีมาก
เพียงใด สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐ-
กิจก็ยิ่งมีมากเพียงนั้น

นอกจากนี้แล้วก็ยังมี การทดสอบคู่ตัวแปรอื่นๆอีกหลาย
ตัวว่ามันมีความสัมพันธ์หรือใช้เป็นตัวอธิบายสมรรถ

วิสัยในการจัดเก็บภาษีที่มีนัยสำคัญได้หรือไม่เพียงใด ในการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ต่างๆดังกล่าวกับความสัมพันธ์ของมันที่มีต่อ **tax ratios** โดยการแยกศึกษาวิเคราะห์แต่ละตัว ได้พบจากสัมประสิทธิ์ถดถอยว่ามีนัยสำคัญทุกตัว

ในการสร้างสมการเศรษฐกิจเพื่อใช้ประมาณการหรือพยากรณ์ **tax ratio** ที่ควรจะเป็นซึ่งจะเป็นเครื่องวัด **taxable capacity** ของระบบเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์การคลังได้รวมเอาตัวแปรดังกล่าวไว้ในสมการให้เป็นตัวแปรอิสระ (**independent variable**) หรือตัวแปรอธิบาย (**explanatory variable**) ในการศึกษาวิเคราะห์ระยะแรกๆ คงมีการใช้แค่ **income per capita** เพียงอย่างเดียวเป็นตัวแปรพยากรณ์หรือประมาณ **tax ratio** ที่ควรจะเป็น และได้พบว่าตัวแปรดังกล่าว แม้อาจใช้เป็นตัวอธิบายสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของประเทศที่พัฒนาแล้วก็ได้ดีและเหมาะสม แต่มันไม่อาจนำมาใช้อธิบายสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนาได้ดีนัก การศึกษาวิเคราะห์ในระยะต่อๆมา มีการรวมเอาอัตราส่วนสินค้าเข้าออกเอาไว้ด้วย นักเศรษฐศาสตร์การคลังบางท่านพยายามเอาตัวแปรอื่นๆที่สะท้อนถึงปัจจัยทางค่านิยม การเมือง วัฒนธรรม เช่น อัตราการขยายเมือง อัตราผู้รู้หนังสือ อัตราการจ้างงาน อัตราการเจริญเติบโตของประชากร และปัจจัยทางเศรษฐกิจ เช่นอัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น มารวมเข้าไว้ในสมการ การศึกษาในช่วงหลังๆได้ทวีความซับซ้อนมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การนำเอารายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเกษตรกรรม และสาขาเหมืองแร่และย่อยหิน (ซึ่งรวมมูลค่าของรายได้จากน้ำมันไว้ด้วย) มาเป็นตัวแปรอิสระหรือตัวแปรอธิบายในสมการโดย **Bahl**² ดูเหมือนจะให้คำอธิบายสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจได้ดีกว่าผลการศึกษาระยะแรกๆที่เคยใช้ข้อมูลเดียวกัน **Bahl** เองได้ทดลองรวมเอาอัตราส่วนสินค้าออกที่นักเศรษฐศาสตร์การคลังพบว่าเป็นตัวแปรใช้วัดขนาดการค้าต่างประเทศได้ดีที่สุด เข้าไว้ในสมการร่วมไปกับรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจาก

สาขาเกษตรกรรมและสาขาเหมืองแร่และย่อยหิน แต่ก็ได้ช่วยให้อำนาจในการอธิบายสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีดีขึ้นได้อย่างไร และโดยข้อเท็จจริงแล้วอัตราส่วนสินค้าออกก็มีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐาน (**positive relation**) กับรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเหมืองแร่และย่อยหินค่อนข้างมาก การเลือกเอารายได้ส่วนที่เกิดจากสาขาเหมืองแร่ ฯ เป็นตัวแปรอิสระจึงเสมือนเป็นตัวแทนชี้วัดขนาดของการค้าต่างประเทศอยู่ส่วนหนึ่ง และจากผลทางสถิติที่ได้ ทำให้เราสามารถสรุปได้ว่า รายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเกษตรกรรมนั้นมีความสัมพันธ์เชิงนิเสธ (**negative relation**) และรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเหมืองแร่และย่อยหินมีความสัมพันธ์เชิงปฏิฐาน (**positive relation**) กับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี และตัวแปรทั้งสองรวมกันแล้ว นับว่าเป็นตัวกำหนดอธิบายสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนาโดยทั่วไปอย่างมีนัยสำคัญทีเดียว **Chelliah**³ ได้ทำการปรับปรุงผลการศึกษาระยะนี้ของ **Bahl** ซึ่งวิเคราะห์ **tax effort** ของ 49 ประเทศที่กำลังพัฒนาในช่วงปี 2509-2511 โดยทำการศึกษาระยะข้อมูลในช่วงปี 2512-2514 ของ 47 ประเทศที่กำลังพัฒนาเพื่อทดสอบคุณเสถียรภาพของสัมประสิทธิ์ถดถอยในสมการ ผลทางสถิติที่ปรากฏชี้ให้เห็นว่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรอธิบายไม่แตกต่างกันไปจากผลในช่วงปี 2509-2511 มากนัก ซึ่งเป็นการเพิ่มขีดค้นแห่งความมั่นใจในการวิเคราะห์สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีโดยการใช้ตัวแปรดังกล่าวมากขึ้น

โดยการยึดแนวการศึกษาวิเคราะห์ **tax ratio** และ **tax effort** และใช้ตัวแปรดังกล่าวตามที่ **Bahl** เสนอ ซึ่ง **Fiscal Affairs Department** ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้ยึดเป็นหลักส่วนหนึ่งในการประเมินความพยายามในการจัดเก็บภาษีของประเทศที่กำลังพัฒนา ผู้เขียนจึงทำการศึกษาระยะ **tax ratios** กับความสัมพันธ์ของมันที่มีต่อรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสองสาขากังกล่าวของระบบเศรษฐกิจของ 50

ประเทศที่กำลังพัฒนารวมทั้งประเทศไทย สำหรับช่วงปี 2515-2517 ซึ่งพอที่จะหาข้อมูลเพื่อการนี้ได้ และได้ผลทางสถิติปรากฏออกมาว่า

$$\hat{T}/GNP = 19.2571 - .1978 A/GDP \times .1724 M/GDP$$
$$(8.9004) (3.2240) (3.3866)$$
$$R^2 = .5035$$

โดยที่ \hat{T}/GNP = estimated or predicted tax ratio or taxable capacity ซึ่งขึ้นอยู่กับ A/GDP รายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเกษตรกรรม และ M/GDP รายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเหมืองแร่และย่อยหิน ตัวเลขในวงเล็บที่อยู่ข้างใต้สัมประสิทธิ์ถดถอย (regression coefficient) คือ t-ratio ซึ่งได้มาจากการเอาค่าของ regression coefficient หารด้วยค่าความคลาดเคลื่อนมาตรฐาน (standard error) ของมัน

R^2 = coefficient of multiple determination ซึ่งได้ผ่านการปรับค่าตาม degree of freedom แล้ว ค่าของ R^2 จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นว่าค่าของตัวแปรตาม (dependent variable) มีความเกี่ยวพันกับตัวแปรอิสระ (independent variable) หรือตัวแปรอธิบาย (explanatory variable) เพียงใด

จากผลทางสถิติ ได้ชี้ให้เห็นว่าสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา ขึ้นอยู่กับรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเกษตรกรรม และสาขาเหมืองแร่และย่อยหินรวมกันทั้งหมดประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ ส่วนอีกประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์นั้นเป็นเรื่องที่เนื่องมาจากปัจจัยหรือตัวแปรอื่น ๆ รวมกัน สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีจะมีปฏิกริยาสนองตอบไปในทางเดียวกันกับรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเหมืองแร่และย่อยหิน และไปในทางตรงกันข้ามกับรายได้ประชาชาติส่วนที่เกิดจากสาขาเกษตรกรรม และสัมประสิทธิ์ถดถอยแต่ละตัวต่างก็แสดงว่าตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์ที่มีนัยสำคัญกับสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี

เมื่อเปรียบเทียบกับผลการศึกษาวិเคราะห์ของ Cheliah กล่าวไว้ว่าสมการที่ได้มานี้จะใช้อธิบายสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจที่กำลังพัฒนาได้อย่างดีพอใช้ และโดยการแทนค่า A/GDP กับ M/GDP ของแต่ละประเทศลงไป ในสมการ เราสามารถหาสมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของแต่ละประเทศได้ แสดงไว้ในตาราง 2 และโดยที่ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเราอาจจะวัดได้โดยหาร actual tax ratio ด้วย taxable capacity เราจึงสามารถหาค่าดัชนีวัดความพยายามในการจัดเก็บภาษี (tax effort index) ของแต่ละประเทศได้ดังแสดงไว้ในตาราง 2

และโดยการยึดหลักเกณฑ์ที่ว่า อัตราส่วนที่ได้ถ้าเท่ากับ 1 ก็แสดงว่าความพยายามในการจัดเก็บภาษีนั้นได้มาตรฐาน มากกว่า 1 ก็ และน้อยกว่า 1 บกพร่อง เรา ก็จะเห็นได้ว่า tax effort ของรัฐบาลในช่วงปี 2515-2517 ก็ยังไม่น่าพอใจนักเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆที่กำลังพัฒนาในช่วงระยะเวลาเดียวกัน เพราะค่าดัชนี tax effort ยังน้อยกว่า 1 ซึ่งแสดงว่าบกพร่องแม้ว่าจะจัดอยู่ในอันดับที่ดีขึ้นกว่าการยึดเอาอัตราส่วนภาษีเก็บจริงเป็นเกณฑ์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการวิเคราะห์ tax ratio และ tax effort ดังกล่าวมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับข้อมูลที่มีอยู่จำกัด ผลทางสถิติที่ได้จึงอาจไม่ได้ช่วยให้การเปรียบเทียบน่าเชื่อถือได้มากนัก ตัวเลขข้อมูลจากบัญชีประชาชาติของประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งใช้ในการวิเคราะห์ ปรากฏว่ามีกรณีไขกั้นบ่อยๆ อยู่เสมอ มีหลายประเทศที่ข้อมูลคำนวณรายได้จากภาษีอากรมีอยู่พร้อม แต่ไม่อาจรวมเข้าไว้ในการศึกษาวิเคราะห์นี้ได้ เพราะขาดข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่อาจดำเนินการวิเคราะห์ต่อไปได้ และในการตรวจสอบ tax ratios ของประเทศที่กำลังพัฒนา ก็เป็นที่คิดกันว่ารายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บได้ในทุกระดับของรัฐบาลจะต้องนำมารวมเข้าไว้ด้วย มิฉะนั้นแล้ว tax ratios ของประเทศที่รวมอำนาจการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ไว้กับรัฐบาลกลางจะแสดงภาพที่เกินความจริงไปเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่กระจายอำนาจการจัดเก็บภาษีอากรให้กับรัฐบาลท้องถิ่นมาก อย่างไรก็ตาม

มันเป็นการยากที่จะหาข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จากภาษีอากรที่จัดเก็บในระดับท้องถิ่นของประเทศที่กำลังพัฒนา กังนั้นในการศึกษาวิเคราะห์ดังกล่าว ส่วนใหญ่จึงมิได้มีการรวมเอารายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บในระดับท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย แต่โดยที่ได้มีการประมาณกันว่า รายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บในระดับท้องถิ่นของประเทศที่กำลังพัฒนาซึ่งรวมอำนาจการจัดเก็บไว้ในส่วนกลางนั้นมีอยู่น้อยมาก หรือไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งสิ้นจากภาษีอากร การที่ได้รวมเอาภาษีอากรที่จัดเก็บในระดับท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยจึงคงไม่ทำให้ภาพทั้งหมดผิดแผกแตกต่างไปจากความจริงมากนัก มีความรู้สึกกันว่า ถ้ารายได้ภาษีอากรที่จัดเก็บในระดับท้องถิ่นรวมกันแล้วไม่เกิน 10 เปอร์เซ็นต์หรือน้อยกว่า ก็อาจจะกล่าวได้ว่ามันจะเป็นตัวแทนของโครงสร้างภาษีทั้งหมดของระบบเศรษฐกิจได้

สมมติว่าไม่มีปัญหาคังกล่าวข้างต้น การวิเคราะห์ tax effort กังกล่าวก็ยังมีจุดอ่อนอยู่มาก เพราะแม้การเลือกตัวแปรคังกล่าวข้างต้นมาเป็นตัวอธิบายหรือพยากรณ์สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษีของระบบเศรษฐกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา ก็จะเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน แต่ในอนาคตมันอาจไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นตัวอธิบายหรือพยากรณ์ได้ และก็ยังมิปัจจัยหรือตัวแปรอื่นๆซึ่งอาจจะใช้เป็นตัวอธิบายหรือพยากรณ์ taxable capacity ได้ดีกว่าซึ่งเรายังไม่ได้นำมาศึกษาวิเคราะห์ ได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า การวิเคราะห์แบบนี้ ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านวัฒนธรรมและสถาบันของประเทศต่างๆซึ่งอาจมีผลกระทบต่อขนาดที่รัฐบาลจะเข้าไปร่วมกระทำกิจกรรมในระบบเศรษฐกิจและความจำเป็นที่จะต้องจัดเก็บภาษีอากร

ถึงแม้ว่าดัชนี tax effort ของประเทศไทยยังต่ำกว่า 1 ซึ่งแสดงว่ายังมีข้อบกพร่องในการจัดเก็บภาษี ก็มีได้หมายความว่าประเทศไทยควรจะเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีให้มากขึ้น โดยการจัดเก็บภาษีใหม่ๆหรือเพิ่มอัตราภาษีเก่าๆให้สูงขึ้นไปอีก ซึ่งอาจจะต้องออกกฎหมายหรือแก้กฎหมายภาษีอากรกันใหม่ การวิเคราะห์

คังกล่าวมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะชี้แนะว่าการจัดเก็บภาษีให้ไ้มากๆไว้ก่อนเป็นคิ โดยไม่ต้องไปคำนึงถึงสถานการณ์และปัจจัยอื่นๆ คังที่ศาสตราจารย์ Richard Musgrave⁵ ได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “ระบบภาษีหนึ่งๆ จะไม่ดีไปกว่าการที่มันสามารถนำไปใช้ได้อย่างแท้จริงไม่ว่ากฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นจะซับซ้อนหรือก้าวหน้าเพียงใด เราจะต้องระลึกไว้ว่า ประเพณีของสังคม ทักษะความชำนาญในการบริหารการจัดเก็บภาษี การจัดองค์กรและวิธีปฏิบัติดำเนินการทางธุรกิจล้วนเป็นสิ่งที่จะอำนวยให้ซึ่งโอกาสที่จะนำกฎหมายภาษีอากรไปปฏิบัติได้อย่างได้ผล กฎหมายภาษีอากรถ้าจะให้เกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงแล้วจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับสิ่งแวดล้อม และจะต้องระลึกไว้เสมอว่าการใช้แผนหรือกฎหมายภาษีอากรที่ซับซ้อน ซึ่งอาจจะดูว่าก่อให้เกิดประสิทธิผลและความยุติธรรมตามอุดมการณ์หรือทฤษฎี อาจก่อให้เกิดการไร้ประสิทธิผลและความไม่ยุติธรรมในทางปฏิบัติได้” และเราก็ไม่อาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ไม่อาจจัดเก็บภาษีได้เต็มตามวิสัยสมรรถที่มีอยู่นั้นคังที่ศาสตราจารย์ Arthur Lewis⁶ ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า “การเปรียบเทียบแบบนี้เห็นได้ชัดว่ามีคุณค่าเกิดการเปรียบเทียบจะใช้ได้ก็ต่อเมื่อเราสามารถโยนเอาความแตกต่างของประเทศต่างๆเข้าไว้ด้วยดัชนีหนึ่งดัชนีใดที่จะวัดวิสัยสมรรถในการจัดเก็บภาษีของทุกประเทศได้ แต่แม้ว่าเราสามารถสร้างดัชนีดังกล่าวได้ มันก็จะเป็นเพียงเครื่องชี้แนะเท่านั้น ถ้าหากสัดส่วนของภาษีที่จัดเก็บจริงในประเทศของท่านต่ำกว่าที่ดัชนีได้ชี้แนะไว้ ท่านก็ไม่อาจสรุปได้ว่าประเทศท่านผิด อย่างมากก็เพียงเริ่มต้นค้นหาเหตุว่าทำไมจึงไม่อาจเก็บภาษีได้เต็มตามวิสัยสมรรถ”

การจัดเก็บภาษีไ้มากขึ้นแม้จะชี้วัดให้เห็นความพยายามในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล แต่ในขณะเดียวกันเราอาจตีความไ้มได้ว่าประชาชนจะต้องแบกรับภาระภาษีมากขึ้นตามไปค้วย แต่ปัญหาสำคัญมิไ้มอยู่ที่ว่าภาระภาษีเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ มันอยู่ที่ว่าใครจะเป็นผู้แบกรับภาษีที่เพิ่มขึ้นนั้นคังหาก เมื่อพิจารณาถึงการเปลี่ยน

แปลงในระบบภาษีในระหว่างปี 2515-2519 ซึ่งรัฐบาล
ทุกรัฐบาลพยายามแก้ไขปรับปรุงให้มีลักษณะก้าวหน้า
มากขึ้น ซึ่งหมายความว่าผู้มีรายได้สูงและความสามารถในการ
เสียภาษีย่อมจะต้องแบกรับภาระภาษีมากขึ้น กัง
กรณการเปลี่ยนแปลงและเพิ่มอัตราภาษีบุคคลธรรมดา
และนิติบุคคลรวมทั้งให้ข้าราชการเสียภาษีเอง ก็น่า
จะกล่าวได้ว่าความหาทางเพิ่มรายได้จากภาษีดังกล่าว
เป็นสิ่งที่น่าพึงปรารถนาในแง่เสริมสร้างความเป็นธรรม
ให้แก่สังคม และก็ไม่น่าจะกระทบกระเทือนต่อภาวะ
เศรษฐกิจและการลงทุนมากนัก เพราะรัฐบาลเองก็ยัง
ให้ความสำคัญและสิทธิพิเศษในทางภาษีแก่นักธุรกิจ
ด้วยกฎหมายส่งเสริมการลงทุน จากการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างของระบบภาษีให้ไปในทางที่พึงรายได้จาก
ภาษีทางตรงมากขึ้น ตลอดจนการรณรงค์อุกช่องโหว่
ของระบบภาษี และการปรับปรุงการบริหารการจัดเก็บ
ภาษีให้ดีขึ้น จึงน่าจะทำให้รัฐบาลเก็บภาษีอากรใน
ช่วงดังกล่าวได้มากขึ้น แม้ว่าในช่วงดังกล่าว โดยเฉพาะ
เมื่อปี 2517 รัฐบาลได้อาศัยนโยบายภาษีสถิติภาวะเงิน
เพื่อให้ค่าลง อันเป็นผลให้รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้จาก
ภาษีอากรไปไม่น้อย แต่รัฐบาลก็มีได้ละทิ้งวัตถุประสงค์
ในด้านการจัดหารายได้ โดยพยายามเพิ่มอัตราภาษี
ประเภทอื่นๆเพื่อชดเชยรายได้ที่ขาดไป เพื่อให้อัตรา
เพิ่มของรายได้หักเทียบกับรายจ่ายซึ่งเพิ่มขึ้นเร็วกว่า
รายได้เกือบตลอดมา เป็นที่รู้กันดีว่ารัฐบาลจัดเก็บ
ภาษีได้น้อยกว่าที่ควรก็เพราะเกิดการรั่วไหลของรายได้
หากจะเปรียบเทียบรายได้จากภาษีทางตรงกับรายได้
ทั้งหมดที่เกิดขึ้นในสาขาเอกชนในแต่ละปีแล้ว จะเห็น
ว่าเป็นอัตราส่วนที่ต่ำมาก ซึ่งเชื่อว่าเป็นผลมาจากการ
รั่วไหลนั่นเอง การรั่วไหลของรายได้เกิดจากความพยายาม
ในการหลีกเลี่ยงภาษี (tax avoidance) และโดยเฉพาะการหนีภาษี
(tax evasion) เรื่องของการรั่ว
ไหลมิใช่เกิดแต่เฉพาะกับภาษีทางตรงอย่างเดียว แต่
เกิดกับภาษีทางอ้อมเกือบทุกประเภท เป็นที่ยอมรับ
กันว่าความรู้สึกที่ผิดชอบต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย
ภาษีอากรของคนไทยเรา ก็เหมือนกับของคนในประเทศ
ที่กำลังพัฒนาอื่นๆในระบบเสรีนิยมคือยังมีอยู่ต่ำมาก
หากจะไปเทียบกับกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ความไม่รู้

หนังสือและการขาดความรู้และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับภาษี
อากร มีส่วนทำให้คนไม่เสียภาษีโดยไม่เจตนา แต่ที่
สำคัญกว่าคือการไม่เต็มใจเสียภาษีอย่างนั้นแหละ ทั้งๆ
ที่เวลาทำบุญก็ยอมบริจาคเงินถวายวัดกันไต่เป็นจำนวน
มาก ปัญหาเกี่ยวกับการที่คนเราพยายามหลีกเลี่ยงหนี
ภาษีอาจนับเท่าให้เบาบางลงไปไต่บ้างถ้าเรามีเจ้าหน้าที่
ภาษีที่มีประสิทธิภาพอย่างพอเพียง **แต่ที่สำคัญกว่า
คือการมีเจ้าหน้าที่ภาษีที่ซื่อสัตย์ ปัญหาจริง ๆ มิได้อยู่ที่
ว่าเจ้าหน้าที่ภาษีไม่รู้วิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ที่นัก
ธุรกิจใช้ในการหลีกเลี่ยงหรือหนีภาษี แต่เป็นเพราะ
เจ้าหน้าที่ภาษีน้อยรายผู้บังหลวงเสียเอง และในบาง
กรณีก็เป็นเพราะอิทธิพลทางการเมือง ที่ทำให้รัฐต้อง
สูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมาก การหลบหนีภาษีใน
ประเทศไทยเป็นที่รู้กันดีว่าแพร่หลายกันในหมู่นัก
รวยที่คุ้นเคยกับเทคนิคในการปิดบังซ่อนเร้นและมีเงิน
มากพอที่จะคิดสินบลเจ้าหน้าที่ภาษีได้ การที่รัฐบาล
ใช้อำนาจตามมาตรา 21 เมื่อ 22 กรกฎาคม 2520 ลง
โทษข้าราชการ 22 นาย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ตุลาการ 13
นายให้จำคุก 10-15 ปี ก็เป็นกรณีหนึ่งที่เปิดเผยให้เห็น
การฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ตำรวจและตุลาการ
ที่ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากภาษีอากร การลงโทษ
ข้าราชการกรมสรรพสามิตเกือบ 50 นายในฐานะมีส่วน
พัวพันกับการปลอมแปลงแสตมป์สุรามูลค่า 50 ล้าน
ภายหลังใช้เวลาสอบสวนอีกเยื่อมาถึง 3 รัฐบาลก็เป็น
อีกตัวอย่างหนึ่ง และเราไม่ต้องไปพูดถึงการหลบหนี
ภาษีอากรในหมู่ประชาชนทั่วไปซึ่งถูกถือว่าเป็นภ
ษณคหนึ่ง เพราะแม้แต่ข้าราชการผู้ใหญ่เองก็ชอบเล่น
กีฬาชนิดนี้เช่นกัน การที่สำนักงาน ป.ป.ป. ได้ทำการ
ตรวจสอบติดตามภาษีเงินได้จากข้าราชการชั้นผู้ใหญ่
38 ราย โดยส่งเรื่องให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีนำ
ส่งคลังแล้วเป็นเงินค่าภาษีรวมทั้งสิ้น 18,866,919.75 บาท
ก็เป็นการชี้ให้เห็นช่องรั่วไหลของรายได้ แต่ที่หนักไป
กว่านั้นก็คือการที่ผู้นำทางการเมืองในอดีต อาศัยอิทธิ
พลทางการเมืองทำการหลบหนีภาษีเสียเอง**

**การบริหารการจัดเก็บภาษีกว่าได้ว่าป็นปัจจัยสำคัญ
ในการกำหนดความสามารถในการจัดเก็บภาษีของรัฐ
สำนักงบประมาณ 20 ปี**

บาล ถึงแม้ว่าระบบภาษีจะดีแค่ไหนเพียงใด หรือมีอัตราภาษีที่ก้าวหน้าและฐานภาษีที่เหมาะสม ผลการจัดเก็บภาษีก็อาจไม่ดีพอถ้าหากว่าการจัดเก็บภาษีไม่มีประสิทธิภาพ โดยข้อเท็จจริงแล้ว ระบบภาษีที่ดีจำเป็นจะต้องมีการบริหารการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพด้วย ระบบภาษีที่ดีแต่การบริหารเลว อาจเป็นผลให้ระบบภาษีนั้นกลายเป็นเครื่องมือของความอยุติธรรม แต่การบริหารการจัดเก็บภาษี ถ้าหากว่าดีและเหมาะสมแล้ว มันก็อาจจะเป็นสิ่งที่ดีที่คนเขยอไม่ดีของระบบภาษีไปได้เป็นบางส่วน

เป็นที่เชื่อกันว่าผลงานการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลจะคลี่คลายไปในทางที่ดีขึ้นในอนาคต โดยเฉพาะถ้ามีผู้นำที่ดีและเข้มแข็งและรัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริงที่สามารถจะมองเห็นว่า การจัดเก็บภาษีให้ไ้ได้อย่างพอเพียงเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างถูกต้อง โดยเฉพาะเพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมให้มากขึ้น จะเป็นวิธีเดียวที่จะทำให้สังคมอยู่รอด โดยมีต้องถูกบังคับให้เสียสละหรือถูกริบทรัพย์สิ้นเกือบทั้งหมด ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจไ้

เชิงอรรถ

1. สำหรับบทความหรือข้อเขียนที่อ้างถึงการศึกษาวิเคราะห์ผลงานการจัดเก็บภาษีในระยะแรกๆ ใ้ได้รับการสรุปไว้ใน
1. Harley H.Hinrichs and Richard Bird, "Government revenue share in developed and less developed countries", *Canadian Tax Journal*, Vol.XI, Sept. 1963)
2. Roy W. Bahl, "A Regression Approach to Tax Effort and Tax Ratios" Analysis", *IMF Staff Paper*, Vol. 18, 1971, pp. 570-608
3. Raja J.Chelliah, et.al., "Ta Ratios and Tax effort in Developing Countries, 1969-1971", *IMF Staff Paper*, Vol.22,1975, pp. 187-205
4. Richard A. Musgrave, "Revenue Policy for Korea's Economic Development", in Richard M. Bird and Oliver Oldman (ed.), *Readings on Taxation in Developing countries*, (Baltimore: The John Hopkins Press, 1967), p.51
5. W. Arthur Lewis, "Planning Public Expenditure", in Max F. Millikan (ed.), *National Economic Planning*, (New York: National Bureau of Economic Research, 1967) p. 210

ตาราง 1

เปรียบเทียบสัดส่วนของรายได้จากภาษีอากรกับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) และอัตราการเพิ่มขึ้นเพียงในนามกับอัตราการเพิ่มขึ้นจริงของรายได้จากภาษีอากรระหว่างปี 2504-2519

ปี	รายได้จาก ภาษีอากร (พันล้านบาท)	ผลิตภัณฑ์มวลรวม ประชาชาติ (พันล้านบาท)	รายได้จากภาษีอากร คิดเป็นร้อยละของ GNP	อัตราการเพิ่ม ในนามของ รายได้จาก ภาษีอากร	อัตราการเพิ่มจริง ของรายได้จาก ภาษีอากร
2504	6.68	57.10	57.10		
2505	7.37	63.32	11.64		
2506	7.81	68.06	11.48		
2507	8.86	74.63	11.87		
2508	10.21	84.31	12.11		
2509	11.44	101.37	11.29		
เฉลี่ย 2504-2509	(แผนที่ 1)		11.68	11.4 ^ก	0.7 ^ข
2510	13.30	108.46	12.26		
2511	14.86	117.05	12.70		
2512	16.63	128.79	12.91		
2513	16.97	136.44	12.44		
2514	17.27	144.64	11.94		
เฉลี่ย 2510-2514	(แผนที่ 2)		12.45	8.7	1.3
2515	18.90	164.30	11.50		
2516	22.72	216.12	10.51		
2517	35.24	270.77	13.01		
2518	34.41	296.41	11.61		
2519	37.87	331.33	11.43		
เฉลี่ย 2515-2519	(แผนที่ 3)		11.61	18.5	0.2

ก, ข 2505-2509

ที่มา รายได้จากภาษีอากร จากกรมบัญชีกลาง และธนาคารแห่งประเทศไทย

ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตาราง 2 เปรียบเทียบอัตราส่วนภาษี (tax ratios) สมรรถวิสัยในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) และความพยายามในการจัดเก็บภาษี (tax effort) ของประเทศที่กำลังพัฒนา 50 ประเทศ

ระหว่างปี 2515-2517

ลำดับ	ประเทศ	อัตราส่วนภาษี ¹	ประเทศ	สมรรถวิสัย ² ในการจัดเก็บภาษี	ประเทศ	ดัชนีวัดความพยายาม ในการจัดเก็บภาษี
1	ลิเบีย	45.20	ซาอุดีอาระเบีย	32.18	สาธารณรัฐโดมินิกัน	1,698
2	ซาอุดีอาระเบีย	33.49	คูเวต	30.11	อินเดียน	1,643
3	เวเนซุเอลลา	29.19	ลิเบีย	28.28	ศรีลังกา	1,626
4	อิรัก	28.53	อิรัก	26.94	ลิเบีย	1,598
5	ซาอุดีอาระเบีย	27.43	กวมอน	24.30	ไอวอรีโคสต์	1,541
6	สาธารณรัฐโดมินิกัน	26.24	เวเนซุเอลลา	23.26	กายอานา	1,444
7	กายอานา	24.85	แซมเบีย	22.65	ซาอุดีอาระเบีย	1,411
8	แซมเบีย	24.75	ศรีนิแคค-โตบาโก	22.54	มาเลเซีย	1,328
9	คูเวต	22.70	โบลิเวีย	19.73	เวเนซุเอลลา	1,255
10	ไอวอรีโคสต์	21.56	ชิลี	19.70	ตูนิเซีย	1,208
11	ศรีนิแคค-โตบาโก	21.26	จาไมกา	19.62	มอริเชียส	1,204
12	ศรีลังกา	20.67	ซาอุดีอาระเบีย	19.44	ฟิลิปปินส์	1,194
13	ตูนิเซีย	20.34	สิงคโปร์	18.92	กัมพูชา	1,184
14	มาเลเซีย	18.70	ไลบีเรีย	18.91	ซูดาน	1,155
15	ฟิลิปปินส์	18.26	จอร์เจีย	18.52	คิเบีย	1,148
16	อินเดียน	17.92	กายอานา	17.21	กานา	1,142
17	ไลบีเรีย ⁴	17.90	ตูนิเซีย	16.84	อัมบ็อยโวลต้า	1,098

18.	สิงคโปร์	15.84	สหรัฐ	16.06	แอฟริกาใต้	1.093
19	คัมเบีย	15.82	ปานามา	16.01	อาร์เจนตินา	1.059
20	ชิลี	15.33	เซเชลส์	15.29	ซาอุดีอาระเบีย	1.041
21	จาไมกา	15.30	อิตาลี	15.79	อินเดีย	1.002
22	มอริเชียส	15.26	โคลอมเบีย	15.47	มาเลเซีย	0.981
23	อินโดนีเซีย	14.97	สาธารณรัฐโดมินิกัน	15.45	เวียดนาม	0.977
24	คัมเบีย	14.83	พิจ	15.30	ฟิลิปปินส์	0.976
25	ปานามา	14.17	อินโดนีเซีย	14.94	โมร็อกโก	0.947
26	กาบอง	14.15	ไนจีเรีย	15.24	ศรีลังกา	0.943
27	ฟิลิปปินส์	13.66	นิการากัว	14.39	ซาอุดีอาระเบีย	0.906
28	ไนจีเรีย	13.63	เกาหลีใต้	14.32	ไนจีเรีย	0.894
29	โคลอมเบีย	13.22	โคลัมเบีย	14.18	ไทย	0.892
30	เซเชลส์	13.16	มาเลเซีย	14.08	เกาหลีใต้	0.890
31	ชุกาน	13.04	เอล ซาลวาดอร์	14.02	ปานามา	0.885
32	เกาหลีใต้	12.69	ฟิลิปปินส์	14.00	เอล ซาลวาดอร์	0.862
33	อิตาลี	12.51	ไอวอรีโคสต์	13.99	โคลอมเบีย	0.855
34	เอล ซาลวาดอร์	12.09	คัมเบีย	13.78	สิงคโปร์	0.837
35	อัมบิโวกัว	11.96	ชอนดูร์	13.72	เซเชลส์	0.828
36	ไทย	11.80	ไทย	13.23	เนปาล	0.826
37	ปานามา	11.29	ปากีสถาน	13.06	อิตาลี	0.792
38	พม่า	10.85	ศรีลังกา	12.71	ชอนดูร์	0.789
39	ชอนดูร์	10.82	มอริเชียส	12.67	จาไมกา	0.780
40	ชิลี	10.70	คัมเบีย	12.53	ชิลี	0.778
41	ปากีสถาน	9.90	ปานามา	12.20	ปากีสถาน	0.758

41	จอร์แดน	9.93	พม่า	11.98	คูเวต	0.754
43	เฮติ	9.61	ซูดาน	11.29	สาธารณรัฐอาหรับเยเมน	0.727
44	โคลัมเบีย	9.56	อินเดีย	10.91	โคลัมเบีย	0.674
45	นิการากัว	9.55	ฮังการี	10.89	ซีเรีย	0.666
46	มาลาวี	9.45	กานา	9.89	นิการากัว	0.664
47	โมร็อกโก	8.22	เฮติ	9.84	ปานามา	0.588
48	ปานามา	7.97	มาลาวี	9.63	กาบอง	0.587
49	สาธารณรัฐอาหรับเยเมน	4.94	สาธารณรัฐอาหรับเยเมน	6.80	จอร์แดน	0.536
50	เนปาล	4.70	เนปาล	5.69	โมร็อกโก	0.417
	เฉลี่ย	<u>16.18</u>				

1 รายได้ภายในประเทศเป็นร้อยละของผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GNP) ในราคาตลาด (at current market price) (บางประเทศใช้มูลค่าของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ในราคาตลาด)

2 ค่าประมาณจากสมการ $\hat{Y}/GNP = 19.2571 - 1978A/GDP + .1724M/GDP$

3 ใช้จำนวนตัวส่วนภาคีสมัครใจใช้ในการจัดเก็บภาษี

4.5.6 ระหว่างปี 25.5-25.6

ที่มา: ค่าเฉลี่ยที่ภาคีสมัครใจ ได้มาจาก U.N. Statistical Yearbook 1976, U.N. Yearbook of National Accounts Statistics 1976, Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 1976

ค่าเฉลี่ยที่คำนวณด้วยวิธีของประเทศ (GNP) ได้มาจาก International Financial Statistics (IMF)

ค่าเฉลี่ยที่คำนวณด้วยวิธีของประเทศ (GDP) ได้มาจาก U.N. Monthly Bulletin of Statistics และ U.N. Yearbook of National Accounts

ค่าเฉลี่ยที่คำนวณด้วยวิธีของประเทศ (GNP) ได้มาจาก U.N. Monthly Bulletin of Statistics และ U.N. Yearbook of National Accounts

Statistics 1976



ภาคผนวก

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

ต้นฉบับเป็นหน้าว่าง

**หลักการตรวจและควบคุมการเงิน
ระหว่างรัชกาล
พระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
และ
พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว**

หาขึ้นสร้างขึ้นสิ้นเงินสักเท่าใด ก็ไม่ทราบเลยสักรายเดียว ทหารบกทหารเรือโรงจักรแลการอื่น ๆ สารพัดทั้งสิ้น ก็กำหนดไม่ได้ว่าปีหนึ่งใช้เท่าใด เพราะแยกย้ายกันอยู่กันนี้ จึงทรงพระราชดำริว่าจะตั้งเป็นธรรมเนียมสำหรับ เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งจะจ่ายเงิน และเจ้าพนักงานกรมต่าง ๆ นายค่านซึ่งทำการก่อสร้างต่าง ๆ ว่า ตั้งแต่วันที่ซึ่งกำหนดในพระราชบัญญัติที่จะออกไปข้างหน้า ถ้าเจ้าพนักงานกรมใด ๆ ซึ่งมีการอยู่ในกรมที่ ควรจะเบิกเป็นประจำเดือนได้ คือกรมทหารบกทหารเรือ แลกรมโรงกระสาปน์สิทธิการเป็นต้น จนถึง กรมอื่น ๆ ซึ่งจะเบิกเงินเป็นประจำเดือนได้ ซึ่งคล้าย ๆ กับกรมเหล่านี้ เมื่อถึงปลายปี ให้เจ้ากรมฤาษีซึ่งเป็น เจ้าพนักงานในการนั้น คิดประมาณเงินอยู่ในกรมซึ่งจะใช้เป็นเดือน ๆ ไปจนตลอดปี คือเหมือนหนึ่งทหารบกเดือน 1 นายเท่าหนึ่ง เลวเท่าหนึ่ง รวมเป็นเดือนเท่าหนึ่ง ค่าเบี้ยเลี้ยงเดือน 1 เท่าหนึ่ง ค่าเช่า ค่าพิน ค่าเรือ ค่ารถ แลอื่น ๆ บันคาซึ่ง เบิกคลังอยู่ทั้งสิ้น ก็จะเสียว่าเดือนหนึ่งเท่าใด แล้วรวมเป็นปีหนึ่งว่าคงจะไม่ใช้เกินกว่าเท่านั้น เรือรบก็กำหนดเสียว่า ลำหนึ่ง ค่าพิน ค่าน้ำมัน ค่าเสบียงเท่านั้น ๆ เงินเดือนทหารต้นหนคนเรือ รวมปีหนึ่งเท่านั้น โรงกระสาปน์ สิทธิการก็ให้กำหนดเหมือนกันนั้น มาขึ้นที่เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ณ หอรัษฎากรพัฒนาไว้เสียปลายปี จะได้ประมาณคู่กับเงินที่จะได้แล้ว จะได้ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมด้วยเคาน์ซิล เมื่อถึงเดือนก็ ให้เจ้าพนักงานกรมนั้น ๆ ตั้งฎีกาเบิกเป็นเดือน ๆ ความซึ่งได้กะไว้แล้วนั้น ถ้าเหมือนหนึ่งเรือรบไม่ได้ไปแห่งใด จะลดค่าพิน ค่าน้ำมัน ค่าเงินเดือนลงเท่าไร ก็ให้เจ้าพนักงานตั้งเบิกแต่เพียงที่คงอยู่ อย่าให้เบิกเต็มตามซึ่งกะไว้ เติมเหมือนหนึ่งโรงกระสาปน์สิทธิการ ถ้าหยุดไม่ได้ทำการก็ให้คิดเฉลี่ยตามรายวันซึ่งหยุด ถ้าเป็นการจรมีขึ้น ในกรมนั้น คือเหมือนหนึ่งเครื่องจักรเสียก็ให้พนักงานท่าแข่งขัน คือหนังสือขออนุญาต ความซึ่งจะมีในพระราช บัญญัติต่อไปข้างหน้า ถ้านายค่าน นายงานจะทำการก่อสร้าง เมื่อได้รับพระบรมราชโองการสั่งแล้ว ก็ให้นายค่าน ผู้นั้นกะจำนวนเงินซึ่งจะนำมาขึ้นยังเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติให้ทราบจะได้กะเงินไว้ให้ก่อนแล้วตั้งฎีกาเบิกตั้ง เป็นรายเดือนยังเช่นว่ามาแล้วนั้น ถ้าผู้ใดอยากจะทำรบให้คอยฟังพระราชบัญญัติประกาศสำหรับผู้ที่ซึ่งจะทำการค่าน แลจะเบิกเงินพระคลังมหาสมบัติต่อไปข้างหน้าเถิดจะว่ามาให้เลื่อยก็ขี้คายนัก ก็ผู้ซึ่งจะทำการแลจะเบิกเงินตามกรม คั้งนี้ ก็เป็นที่ไว้ว่าพระราชหฤทัยแล้ว จึงได้โปรดให้รักษาการกรมต่าง ๆ แลทำการค่านทางหังปวง เมื่อได้รับเงิน รวมปีไปอย่างนี้แล้ว จะจัดซื้อสิ่งของสิ่งใดในกรมนั้นก็ให้จัดซื้อเอาเองเถิด อย่าต้องให้เบิกของคลังเลย แล้วจึงทำราย ฎีกาส่งของให้เลื่อยค่านายยังเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ แลเบิกเงินไปตามสมควรเถิด ๆ เมื่อเจ้าพนักงานกรม ต่าง ๆ จัดซื้ออยู่เองคั้งนี้แล้ว การที่จะจับจ่ายในพระคลังต่าง ๆ นั้นก็น้อยลง คงจะมีจ่ายอยู่แต่การเล็กน้อย จึงจะให้ตั้ง พระราชบัญญัติสำหรับพระคลังเหล่านี้ให้เรียบร้อยทุก ๆ พระคลัง การที่เวลานี้เป็นแต่ความย่อ ๆ ได้ทรงพระราชดำริห์ ไว้ในเคาน์ซิลก็ถ้วนทุกประการ ให้คอยฟังฎีกเถิด การซึ่งทรงจัดครั้งนี้นั้น ท่านหังปวงได้ยินความยังไม่ทราบการเลื่อยค่าน ก็จะเป็นที่สที่สุดเสียดใจหวั่นไหวไป ว่าในหลวงมีแรงแคลงขุนนางขุนนางไปอย่างไรฤา จึงได้จัดการขึ้นใหม่ ก็ ท่านผู้ซึ่งได้ยินความว่ามาข้างคั้นแล้วนั้น จึงดำริห์ตรึตรองเทียบเคียงกับการซึ่งเป็นอยู่คั้งนี้ คั้งใจให้เที่ยงธรรม ก็คงจะแลเห็นว่าการเป็นอย่างไร พระราชประสงค์นั้นจะให้บาญชีรับบาญชีจ่ายตรงกันเป็นต้น จะได้จัดรับจ่าย ให้เรียบร้อยต่อไป อนึ่งพระราชบัญญัติพระคลังมหาสมบัติคั้งนี้ก็ได้ทำแล้วเสร็จ ยังแต่จะสอบแก้ไขและขึ้น ปฎุษาเคาน์ซิลต่อไป อนึ่งความฎีกาซึ่งราษฎรทำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนั้น ได้โปรดให้เคาน์ซิลลอร์ด ซึ่งวาง การประชุมกันปฎุษาตัดสินแลชำระคั้งแต่ ณ วันพฤหัสบดีแปดบุรพาสารขึ้นสืบเอ็คค่ามาจนถึงวันเสาร์เดือนแปด บุรพาสาร ขึ้นสืบสืบค่าไปปฎุษาตัดสินกันไปหลายสิบเรื่อง กำหนดวันแรมคั้งหนึ่งเดือนแปดบุรพาสาร จะได้ ประชุมเคาน์ซิลลอร์ดออฟสเตค ในพระที่นั่งสมมุติเทวราชอุปัถิตต่อไป ๆ

พระราชบัญญัติ

สำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติ

แล้วด้วยกรมต่าง ๆ ซึ่งจะเบิกเงินส่งเงิน

ศุภมัศก 1237 ศุกระสังวัจระ จิตรมาศ ศุกรบักชนวมิตติ พุฒวารปริเฉทกาลกำหนด

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ บดินทรเทพยมหามงกุฏ บุรุษรัตนราช-
รวีวงษวรุฒมพงษ์บริพัตรวิสุทธิราชนิกรโธม จาคุรัตนคบรมมหาจักรพรรดิราชสังกาศบรมธรรมิกมหาราชาธิราช
บรมนารถบพิตร พระจุลจอมเกล้าเจ้าแผ่นดินสยาม ทรงพระราชดำริที่จะทูลเกล้าฯ ถวายบ้านเมืองแลราษฎรให้มีความสุข
เจริญยิ่งขึ้นไปกว่าแต่ก่อน จึงทรงพระราชดำริว่า การภาษีอากรซึ่งเป็นเงินขึ้นสำหรับแผ่นดิน ใ้จ่ายใช้
ราชการทูลเกล้าฯ ถวายบ้านเมืองแลใช้จ่ายเบียดหัวคเงินเดือนข้าราชการฝ่ายทหารพลเรือนนั้น ในพระคลังมหาสมบัติ
ยังไม่มีอย่างธรรมเนียมรับธรรมเนียมจ่ายเงินให้เรียบร้อย เงินจึงไ้ค้คค่างเจ้าภาษีนายอากรเปนอันมาก ไม่กอ
จ่ายใช้ราชการทูลเกล้าฯ ถวายบ้านเมืองให้ราษฎรอยู่เย็นเปนสุขยิ่งขึ้นไปไ้ จึงทรงพระราชดำริห์ปลูกษาพร้อมด้วย
ท่านเสนาบดี แลคณบดีชลลอร้ออฟสเตค คั้งเปนพระราชบัญญัติจักเปนหมวมมาตราไว้สำหรับกรมพระคลัง
มหาสมบัติคั้งนี้ ฯ

หมวดมาตราที่ 1

ว่าด้วยผู้จะรักษาการ ในพระคลังมหาสมบัติ

ข้อ 1 พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงตั้งอธิบดีเปนประธานในกรมพระคลังมหาสมบัติ ที่ภาษาอังกฤษ
เรียกว่ามินิสเตอออฟฟิแนนซ์ คูเกล้ากับตรวจตรารักษาเงินสำหรับรับสำหรับจ่ายใช้ในราชการแผ่นดินทั่วทั้ง
พระราชอาณาจักร แลเปนผู้รับความผิดรับความชอบในตำแหน่งราชการในกรมซึ่งไ้บังคับอยู่ทั้งสิ้น ฯ

ข้อ 2 พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงตั้งตำแหน่งรองอธิบดีช่วยราชการท่านผู้เปนอธิบดี ที่ภาษาอังกฤษ
เรียกว่าคิปีคิมีนิสเตอออฟฟิแนนซ์ แลทำการบังคับการแทนท่านอธิบดี ฯ

ข้อ 3 พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะทรงตั้งเจ้าพนักงานใหญ่อีก 4 นาย ให้อยู่ในบังคับบัญชาท่านผู้เปน
อธิบดี คือปลัดท่านอธิบดี เจ้าพนักงานบาญชีกลางนาย 1 เจ้าพนักงานบาญชีรับเงินนาย 1 เจ้าพนักงานบาญชี
จ่ายเงินนาย 1 เจ้าพนักงานเก็บเงินนาย 1 ฯ

ข้อ 4 จะทรงตั้งเจ้าพนักงานรองเปนที่ 2 รองเจ้าพนักงานใหญ่นายละคนช่วยราชการ แลบังคับการแทน
เจ้าพนักงานใหญ่ทั้งสาม เว้นแต่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินไม่ต้องมีทั้งสอง ฯ

ข้อ 5 ท่านผู้เปนอธิบดีแลผู้รองท่านอธิบดีแลเจ้าพนักงานผู้ใหญ่น้อยซึ่งไ้กำหนดชื่อมาแล้วนั้น เปนผู้รับ
ความผิดความชอบตามพนักงานของตัวทุก ๆ นาย ต้องเอาใจใส่ระวังในการจะรับเงินแลจ่ายเงิน แลสอบบาญชี
ทุกจำนวนทุกครั้งอย่าให้เคลื่อนคลาศไ้ ถ้าเจ้าพนักงานทำให้ผิดพลั้งเคลื่อนคลาศ จำนวนเงินหลงขาดไป
เท่าใด เจ้าพนักงานต้องไ้เงินหลวงเต็ม ฯ

ข้อ 6 เจ้าพนักงานทั้งปวงซึ่งมีตำแหน่งราชการคั้งว่ามานี้ จะพระราชทานเบียดหัวคให้กอเปนกำลังรับราชการ ฯ

ข้อ 7 พระบาทสมเด็จพระเจ้าแผ่นดินจะโปรดตั้งออฟฟิซหลวงที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าออกเตอออฟฟิซเปนที่
ประชุมตรวจบาญชี รวมเงินที่รับจ่ายทั่วทั้งแผ่นดิน ทุกหมู่ทุกกรมทุกรายทุกพนักงาน ผู้ที่เปนพนักงานรับราชการ

ในตำแหน่งออฟฟิศหลวงนี้ เป็นกรมแผนก 1 ต่างหากจากกรมพระคลังมหาสมบัติ แต่มีทางว่าบาญชีเบี้ยหวัดรวมอยู่ในกรมพระคลังมหาสมบัติ คล้ายกับเป็นกรมขึ้น แต่เจ้าพนักงานในกรมออฟฟิศหลวงต้องฟังบังคับบัญชาของเจ้าพนักงานใหญ่ที่ 1 ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่าออคิเคอเยเนอราล ภาที่ 2 ซึ่งมีอำนาจว่ากรสิทธิขาดในกรมออฟฟิศหลวงไม่ต้องฟังบังคับผู้อื่น ถ้าเจ้าพนักงานในกรมนี้ตรวจบาญชีรายรับรายเบิกจ่ายฉบับใดเคลื่อนคลาศไม่ถูกต้องจำนวนเงิน ก็ให้ทำเรื่องราวรายผิด ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่ารีโปด ทูลเกล้าฯ ถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพร้อมด้วยเคาน์ซิล ไม่ต้องยื่นเรื่องราวแก่ผู้อื่น ะ

ข้อ 8 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะโปรดตั้งเจ้าพนักงานตรวจบาญชีใหญ่ คือออคิเคอเยเนอราลแลที่สองผู้ช่วยการของเจ้าพนักงานตรวจบาญชีใหญ่ที่บังคับการแทนในเวลาเมื่อเจ้าพนักงานตรวจบาญชีใหญ่ไม่อยู่ ะ

ข้อ 9 ผู้ซึ่งเป็นอธิบดี แลท่านผู้รองอธิบดีแลพนักงานใหญ่ แลผู้ที่ 2 รองเจ้าพนักงานใหญ่ทุก ๆ นายซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโปรดตั้งไว้ นั้น ถ้าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไม่พอพระราชหฤทัยด้วยข้อใดข้อหนึ่ง จะให้ผู้อื่นไปรับราชการเปลี่ยนในตำแหน่งที่ผู้นั้น แลจะให้ผู้นั้นไปรับราชการตำแหน่งอื่นก็ได้ โดยพระราชประสงค์ ไม่เป็นการตอกจากยศบันคาศักดิ์ ะ

ข้อ 10 ผู้ซึ่งเป็นอธิบดีในกรมพระคลังมหาสมบัติมีอำนาจที่จะตั้งเสมียนแลคนใช้มากแลน้อยพอสมควรแก่การทุกพนักงาน เว้นแต่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ท่านผู้เป็นอธิบดีต้องยอมให้อำนาจให้เลือกตั้งเสมียนแลคนใช้ตามชอบใจของเจ้าพนักงานใหญ่ในพนักงานเก็บเงินนั้น ะ

หมวดมาตราที่ 2

ภาคด้วยผู้เป็นอธิบดีในกรมพระคลังมหาสมบัติ ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า มินิสเตอออฟฟิแนนซ์

ข้อ 1 ผู้ซึ่งเป็นอธิบดีสิทธิขาดในราชการกรมพระคลังมหาสมบัตินั้น ต้องเป็นธุระเอาใจใส่ตรวจตรารอบคอบในจำนวนเงินแลในการที่จะรับเงินจ่ายเงินทั่วทั้งพระราชอาณาจักร แลต้องบังคับเจ้าพนักงานผู้ใหญ่ผู้น้อยในกรมนั้น แลมีอำนาจกำกับเคียนเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ที่เงินขาดค้างให้เร่งมาส่งให้ครบใน 15 วัน แลบังคับเจ้าจำนวนซึ่งมีข้อคดีเกี่ยวข้องในการเรื่องเงินให้สำเร็จทุกราย อย่าให้ติดค้างไ้โดยยุติธรรมแต่ที่ชอบด้วยกฎหมายธรรมเนียมสำหรับแผ่นดินแลประพฤติให้ต้องตามพระบรมราชโองการ แลการซึ่งทรงพระราชดำริห์พร้อมด้วยเคาน์ซิล อย่าให้เป็นการเลมิดไ้ ถ้าการขัดข้องประการใด ให้นำข้อความขึ้นคำนับบังคับมทูลพระกรุณาให้ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ะ

ข้อ 2 ผู้อธิบดีในการคลัง ซึ่งจะเปลี่ยนธรรมเนียมพิทักษ์ภาษากรให้ลดกลง ฤจะตั้งภาษากรรายใหม่ขึ้นอีก โดยลำพังอำนาจของคนนั้นไม่ไ้ ถ้าภาษาผู้ชกครายไ้มีผู้ประมุขฤพองชกให้ว่ากล่าวความพระราชบัญญัติ

ข้อ 3 ท่านอธิบดีต้องเป็นธุระที่จะกะวันกำหนดให้เจ้าพนักงานและเจ้าภาษินายการสงเงิน คือเหมือนเคียน 5 วันไรจะให้เจ้าภาษาไรยไ้สง แลเจ้าพนักงานตำแหน่งไ้สง ก็ให้กะทำสัญญากับเจ้าภาษีแลเจ้าพนักงานให้แน่นอนเพื่อจะมีให้เป็นคำเถียงกันไ้ ะ

ข้อ 4 เจ้าพนักงานใหญ่ทั้ง 5 ต้องฟังบังคับท่านผู้เป็นอธิบดีแต่ที่ชอบด้วยราชการตามกฎหมาย ะ

ข้อ 5 ถ้าท่านผู้อธิบดีจะบังคับการสิ่งใดซึ่งเป็นข้อราชการสำคัญต้องให้จดหมาย ห้ามมิให้สั่งแต่ด้วยปากเปล่าถึงเป็นแต่การเล็กน้อยไม่สู้สำคัญ ถ้าผู้รับอยากจะรับเป็นจดหมายก็ควรจดหมายให้คามใจผู้รับ ฝ่ายผู้รับถ้าจะ

ตอบข้อสำคัญต่อท่านคือตอบด้วยจดหมาย แล้วให้เขียนลงไว้ในสมุดคู่มือทั้ง 2 ฝ่าย ๖

ข้อ 6 ถ้าท่านผู้อธิบดีในคลังนั้นบังคับการสิ่งใด ถ้าผู้น้อยในกรมนั้นเห็นว่าบังคับการผิดจากพระราชบัญญัตินี้ไป จะทักท้วงก็ได้ ถ้าท่านผู้เปนนอธิบดีไม่ฟังคำทักท้วง ให้ผู้น้อยทำเรื่องราวขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ๖

ข้อ 7 ท่านอธิบดีผู้สำเร็จราชการคลังต้องเอาฐานะเป็นการสำคัญในที่กะภาคคะเนเงิน ที่คำอังกฤษเรียกว่า เอสติเมต สำหรับรับแลจ่ายประจำเดือนปี ราชการผ่อนปรนคิดก้าวไปกว้างนำทุก ๆ ปี แล้วทำบาญชีกะรับกะจ่ายที่ได้รับไว้จ่ายในปีที่แล้วไปนั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ๖

ข้อ 8 การกะภาคคะเน คือเอสติเมตบาญชีจำนวนเงินใช้ในปีที่แล้วแล้ว มีรายรับรายจ่ายรายคงมากน้อยเท่าใด ท่านผู้อธิบดีต้องเอาใจใส่บังคับให้เจ้าพนักงานทำไว้ให้แจ้งชัดเจน จะไต่เป็นแบบเทียบเคียงจำนวนเงินที่จะได้รับจะไต่จ่ายใช้ในปีข้างหน้าต่อไป แล้วให้ท่านผู้ที่เปนนอธิบดีกะคะเนจำนวนรายเงินภาษีอากร ซึ่งเป็นเงินขึ้นในแผ่นดินว่าจะภอใช้ใ้ราชการ ฤาจะขาดเหลืออย่างไรต้องกะประมาณรู้ก่อนแต่ในปลายปีก่อนปีที่จะจ่ายทุก ๆ ปี ๖

ข้อ 9 ให้ผู้ซึ่งเปนนอธิบดีในคลังนั้นรักษาบาญชีภาคคะเนที่มีกำหนดกะรับจ่ายใช้เงินในจำนวนปีหนึ่ง ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเห็นชอบด้วยพร้อมทั้งเคาน์ซิลแล้วมอบไว้แก่ท่านอธิบดีในพระคลังนั้น ท่านผู้อธิบดีต้องรักษาแลทำบาญชีที่กะไว้วันนั้นทุกอย่าง ถ้ากรมหนึ่งกรมใดจะเบิกเงินใช้จ่ายราชการ ท่านอธิบดีต้องยอมจ่ายให้ตามรายกำหนด ซึ่งมีอยู่ในบาญชีที่ไต่กะไว้แจ้งทุก ๆ ราย อย่าให้เกินกว่ากำหนดนั้นได้ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะเบิกเงินเพิ่มเติมขึ้น นอกจากบาญชีเดิมเป็นการจร ถ้ามีข้อสำคัญซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานพระบรมราชานุญาตจะมีพระราชหัตถ์เลขาฎาประทับตราพระราชลัญจกรเป็นสำคัญ ถ้าเสด็จไม่อยู่ในพระนคร ก็จะไปรอกเกล้าฯ พระราชทานสำคัญให้ผู้ใดเป็นผู้เซ็นชื่อฎาเครื่องหมายเป็นสำคัญให้จ่ายเงิน แล้วท่านผู้อธิบดีจะยอมให้จ่ายเงินนอกจากกำหนดเดิมได้ ๖

ข้อ 10 ท่านผู้อธิบดีในกรมพระคลังมีอำนาจที่จะบัญญัติจัดการในกรมที่อยู่ใ้บังคับให้เรียบร้อยทุกอย่างแลมีอำนาจที่จะตั้งแบบบาญชีทั่วฎากับนักาที่จะต้องมายื่นส่งเบิกเงินในพระคลังทุก ๆ ราย ท่านผู้อธิบดีจะเห็นชอบว่าแบบอย่างใดจะถูกถ้วนเรียบร้อยดี แลจะทำแบบฎากายอย่างนั้นให้เป็นตัวอย่าง แล้วบังคับให้ผู้ส่งเงินผู้เบิกเงินทุกพนักงานให้ทำฎากาเบิกให้ต้องตามแบบตัวอย่างเหมือนกันทุกหมู่ทุกกรมก็ได้ แต่ข้อบังคับนั้นอย่าให้ชักขวางต่อกฎหมายธรรมเนียมแผ่นดินเก่าใหม่ แลอย่าให้ขัดข้องแก่พระราชบัญญัติซึ่งทรงจัดพร้อมทั้งเคาน์ซิลทุกประการ ๖

ข้อ 11 ท่านผู้อธิบดีในกรมพระคลังนั้น ถ้าเห็นว่าขุนนางเจ้าพนักงานผู้ใดหนึ่งในกรมพระคลังนั้น ที่ได้ทรงจัดตั้งไว้ความตำแหน่งในหมวดมาตราที่ 1 ข้อ 3 ข้อ 4 ไม่ได้ราชการ จะถอดเสียจากตำแหน่งยศ ก็ให้กราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน แล้วแต่จะไปรอกเกล้าฯ ถ้าเจ้าพนักงานซึ่งต่ำลงไปกว่านั้น ท่านผู้เปนนอธิบดีจะตั้งจะถอดได้คามสมควร ๖

ข้อ 12 บันคาขุนนางแลเจ้าพนักงานซึ่งอยู่ใ้บังคับท่านผู้อธิบดีในกรมพระคลังทั้งสิ้น ถ้าจะไม่ใ้มารับราชการในพระคลังด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งแต่สักเวลาเดียวก็ตี ต้องลาท่าน ๆ ยอมให้หยุดจึงหยุดได้ ๖

ข้อ 13 กรมใด ๆ แลผู้ใดที่เกี่ยวข้องต้องชำระเงินหลวงในตำแหน่งพระคลังนั้น ท่านผู้อธิบดีมีอำนาจที่จะทำหมายประทับตราของท่านผู้เปนนอธิบดีให้เกาะตัวมาชำระไ้ทุกคน เมื่อเกาะไ้ตัวมาแล้วจะให้มิผู้รับประกันตัวไป

ฤาจะซังไว้ ให้ท่านอธิบคิสั่งให้ควรแก่การ ถ้ามีความเกี่ยวข้องถึงกรมหนึ่งกรมใด ท่านผู่อธิบคิจะมีจคหมายให้เรียกให้เชิญผู้นั้นมาใตถามข้อความที่เกี่ยวข้องก็ได้ ถ้าผู้ที่ต้องเรียกต้องเชิญนั้นซคขวางไม่มา ก็ให้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบฝ่าละอองธุลีพระบาท ะ

ข้อ 14 ท่านผู่อธิบคิมีย่านาจที่จะเลือกตั้งไปรเวคสิเกรคคารี คือเสมือนสาหรับรับการของท่านนายหนึ่งตามใจชอบ เพื่อเขียนจคหมายส่งไปถึงผู้หนึ่งผู้ใดคาคมที่ท่านประสงค์และจะรับจะคอบจคหมายซึ่งผู้อื่นยื่นมาถึงท่าน แลในการใช้หนังสือเบจเสร็จต่าง ๆ ซึงเปนกิจการของท่านผูเปนอธิบคิ ะ

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 2

เคิมข้อ 1 มีความว่ามีย่านาจคักเคือนเจ้าจำนวนกรมต่าง ๆ ที่เงินซาคเงินค่างให้เร่งมาส่งให้ครบใน 15 วัน คือเงินรายโคซึงเปนภาคิอารชึนอยู่ในกรมต่าง ๆ ฤาในกรมพระคคลังมหาสมบคิ กรมพระคคลังสินค้ำ แลกรมอื่น ๆ ก็คิ ถึงวคที่ก่าหนดว่าจะส่งแล้วไม่นำเงินมาส่ง ฤานำมาส่งแต่เพียงครั้งหนึ่งไม่ครบคาคมก่าหนดวงค ให้ท่านอธิบคิเร่งเงินนั้นให้เจ้าพนักงานมาส่งให้คไ้ใน 15 วัน นับตั้งแต่วันก่าหนด ซึงท่านอธิบคิได้สั่งก่าหนดไว้ว่าเงินอารกรายนี้ให้มาส่งในวันนั้นแต่แรกคึงภาคิไป ถ้าเจ้าพนักงานไม่นำเงินมาส่งคาคมก่าหนดพ้น 15 วันไป ให้ นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ะ

เคิมข้อ 7 ข้อ 8 ว่าค้วยบายชึที่เรียกว่าเอสคิเมคั้นให้ท่านอธิบคิกะคาคะเนซึนทูลเกล้าฯ ถวย การเรืองนี้ มีชค้อยู่ในหมวดมาตราที่ 10 ข้อ 1 ข้อ 2 แล้ว ะ

เคิมข้อ 9 ว่าท่านอธิบคิต้องรักษาบายชึซึงมีก่าหนดกะรับกะจ่าย คือบายชึเอสคิเมคซึงท่านอธิบคิทำซึนมาทูลเกล้าฯ ถวย ว่าปึนี้จะคไ้รับเงินรายนั้นเท่านั้น ๆ จะจ่ายเงินกรมนั้นเท่านั้น ๆ คร์นทรงเหนชอบพร้อมค้วยที่ปฤคษาราชก่าร คือเคาน์ซิลแล้ว จะทรงมอบให้ท่านอธิบคิรักษาบายชึนั้นไว้ เมื่อถึงเคือนก็จะให้ท่านอธิบคิสั่งให้จ่ายเงินตามรายเคือน จนคลอกปีเท่าที่กะจ่ายไว้ในบายชึเอสคิเมคั้น ถ้าเงินพ่นที่กะจ่ายนั้นไป คือไม่กอใช้จ่ายในกรมใด ฤาจะทำการก่อสร้างซึนใหม่ ฤาจะจคชื้อของต่างประเทค ผู้ซึงจะทำการ ผู้ซึงจะชื้อของนั้นต้องทำหนังสือขออนุญาต คือซ้างซึนมายังท่านอธิบคิ ท่านอธิบคิคิคควรจเหนกอกันกับเงินซึงคไ้รับมิเหลือจากที่กะจ่ายแล้ว จึงส่งเข้ามาทูลเกล้าฯ ถวย จะคไ้ทรงประทับพระราชลัญจกรฤาทรงเซนพระนามเปนสำคัญ จึงจะจ่ายคไ้ ะ

เคิมข้อ 10 ท่านอธิบคิมีย่านาจที่จะทำแบบบายชึคัวฎีกาให้กรมต่าง ๆ นั้น คือเหมือนหนึ่งบายชึที่จะทำในพระคคลังมหาสมบคิ ๆ นั้น ใช้เปนครางไม่ลงคินคฤซ่ายอกเหมือนอย่างเก่า ถ้ากรมอื่น ๆ จะทำมาซ่ายคกลงคินคฤอย่างเก่า จะต้องมาคควจสอบกับบายชึคคลังยาค ให้ท่านอธิบคิทำแบบครางส่งไปให้กรมอื่น ๆ ทำบายชึให้เหมือนบายชึคลังคไ้ คัวฎีกาอื่น ๆ อิกนั้นก็ให้ทำแบบคไ้เหมือนกันคึงนี้ ะ

หมวดมาตราที่ 3

ว่าด้วยปลัดบาญชีกลางในกรมพระคลังมหาสมบัติ

ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า ชีฟลิเกรตารี

ข้อ 1 ปลัดบาญชีกลาง คือที่อังกฤษเรียกว่าชีฟลิเกรตารีในกรมพระคลังนั้น มีตำแหน่งยศเป็นที่สาม คือเป็นที่รองของท่านผู้เป็นที่สองรองอธิบดี ๖

ข้อ 2 ถ้าท่านอธิบดีแลที่สองไม่ได้อยู่ออฟฟิศ ถ้ามีราชการเป็นการเร่งร้อนสิ่งหนึ่งสิ่งใดเกิดขึ้น ปลัดบาญชีกลางต้องบังคับการแทนให้สำเร็จทุกอย่าง ๖

ข้อ 3 ปลัดบาญชีกลางต้องเป็นเจ้าของงานที่จะว่าภาษีอากร คือถ้าเจ้าภาษียามยื่นเรื่องราวขอปลัดบาญชีกลาง ๆ ต้องนำไปให้ท่านอธิบดี ส่งให้ว่าภาษีตามกฎหมายหรือราชการพิพัฒน์ เมื่อตกลงกันอย่างไร ปลัดบาญชีกลางต้องทำบาญชีแพนให้ท่านอธิบดีทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าโปรดให้ผู้ใดเป็นเจ้าภาษี ปลัดบาญชีกลางต้องทำตราให้เจ้าภาษี แลบอกไปยังเจ้าพนักงานบาญชีรับเงิน ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า รีซิฟเวเยเนอราลให้ทราบ ๖

ข้อ 4 ปลัดบาญชีกลางจะต้องเป็นฐานะที่จะตรวจภาษีอากรทุกราย ซึ่งได้ส่งเงินมาครบ 9 เดือน ๑๐ เดือน ซึ่งจะหักเงินล่วงหน้าแล้วนั้น ให้ได้ว่าภาษีหาตัวคนใหม่มาทำ ถ้าคนเก่าจะทำให้ตกลงเสียแต่ในระหว่าง 3 เดือนซึ่งว่างอยู่นั้น ถ้าถ้าภาษียรายใดส่งเงินไม่ได้ตามงวด ให้ปลัดบาญชีกลางเตือนท่านอธิบดีให้หาตัวเงินมาว่าภาษีเสียให้ทันเวลา อย่าให้เงินตกขาดค้างไปได้ ๖

ข้อ 5 เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติทุกพนักงาน ต้องทำบาญชีมาแจ้งต่อปลัดบาญชีกลางจงทุก ๆ ราย ถ้าปลัดบาญชีกลางรับคำสั่งของท่านอธิบดีมาสั่งเจ้าพนักงานช่วยการสิ่งหนึ่งสิ่งใดที่เกี่ยวข้องต่อเจ้าพนักงานทุก ๆ ตำแหน่งในพระคลังมหาสมบัตินั้น เจ้าพนักงานทั้งปวงต้องฟังบังคับแลทำตามพระราชบัญญัติที่ทุกพนักงาน อนึ่งถ้าปลัดบาญชีกลางจะตรวจบาญชีแลสมุดคชหมายรายจำนวนเงินแลสิ่งของต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในพระคลังมหาสมบัติเมื่อใด เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติทุกตำแหน่งต้องยอมให้ตรวจจะซักขืนไม่ได้ ๖

ข้อ 6 ถ้ามีราชการเกี่ยวข้องกับกรมหนึ่งกรมใด ด้วยเรื่องภาษีอากรแลการในพระคลังมหาสมบัตินั้น ก็ให้ปลัดบาญชีกลางมีจกหมายลงชื่อ ถ้าประทับตราหนังสือจกหมายของปลัดบาญชีกลางไปถึงกรมนั้นเป็นสำคัญ ถ้าเจ้าพนักงานกรมใด ๆ จะมีการเกี่ยวข้องในกรมพระคลังมหาสมบัติ ณ หรือราชการพิพัฒน์ ก็ให้มีหนังสือลงชื่อตัว ถ้าประทับตราเป็นสำคัญมายังปลัดบาญชีกลางในกรมพระคลัง ๖

ข้อ 7 ปลัดบาญชีกลางเป็นพนักงานผู้รักษาสมุดบาญชีเงินของคอเวอนแมนส์ ซึ่งเป็นบาญชีใหญ่รวบรวมรายราชการในคลังทุกพนักงาน ถ้าท่านอธิบดีจะให้ทำบาญชีขึ้นรายจำนวนแต่สิ้น ๆ อย่างหนึ่งอย่างใด ปลัดบาญชีกลางต้องทำให้ตามสั่ง อนึ่งอธิบดีจะสั่งให้ทำเรื่องราวชี้แจงรายเงินในแผ่นดินซึ่งจะเจริญขึ้นแลลดลงด้วยเหตุใด ๆ ให้จะแจ้งทุกอย่าง ถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น ต้องเรียงความตามท่านอธิบดีสั่ง ๖

ข้อ 8 ปลัดบาญชีกลางต้องทำบาญชีบอกการที่อังกฤษเรียกว่ารีโปต ชี้แจงรายเงินทั้งพระราชอาณาจักรให้แจ้งความที่ใดก็คฝอนปรนด้วยปัญญา จำนวนเงินจะลดลงถ้าจะทวีมากขึ้นกว่าเก่า แลจะขาดจะเหลืออย่างไร รายจำนวนให้ถ้วนถี่ทุกประการทูลเกล้าฯ ถวาย พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทุก ๆ ปี จะได้คำริห์พร้อมด้วยเกาน์ซิลฝอนผันไปตามการ ๖

ข้อ 9 ปลัดบัญชาชีกกลางเปนนพนักงานดูแลในการแลกเปลี่ยนเงินแลการจ่ายเงินใช้ราคาของ ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้
ผู้หนึ่งผู้ใดสั่งให้จัดซื้อสิ่งของต่าง ๆ มาแต่ต่างประเทศ ฯ

ข้อ 10 ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะขอให้ท่านอธิบดีคือนุญาตยอมสั่งให้จ่ายเงินรายหนึ่งรายใด ต้องมาแจ้งความต่อปลัด
บัญชาชีกกลาง ฯ ต้องทำหนังสือขออนุญาตของผู้นั้นมาแจ้งต่อท่านอธิบดี เมื่อท่านอธิบดีลงชื่อประทับตราทูลเกล้าฯ
ถวาย เช่นลายพระราชหัตถ์ ฎาประทับพระราชลัญจกรยอมให้จ่ายแล้ว ปลัดบัญชาชีกกลางจึงรับไปส่งให้เจ้าพนักงาน
ผู้จ่ายเงินได้ ฯ

ข้อ 11 เมื่อถึงเวลาบ่าย 4 โมงทุกวัน เจ้าพนักงานผู้รับเงินที่อังกฤษเรียกว่าริชฟเวเยเนอราล แลเจ้าพนักงาน
ผู้จ่ายเงินที่อังกฤษเรียกว่าเปมาสเตอร์เยเนอราล แลเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินที่อังกฤษเรียกว่าเครสุเรอ ทั้งสาม
เจ้าพนักงานนี้ต้องจดหมายรายรวมเงินที่ได้รับแลได้จ่ายแลรายคงคลังตามจำนวนที่ได้รับแลได้จ่าย
แลได้เก็บไว้เป็นเงินคงคลังในวันนั้นเท่าไรให้ช้คเงิน ทั้งสามพนักงานมายื่นต่อปลัดบัญชาชีกกลางจะไ้ตรวจสอบ
บัญชีทั้งสามราย ถ้าเห็นผิดหลังไม่ค้องกันนในรายหนึ่งรายใดก็คิ เจ้าพนักงานซึ่งเกี่ยวข้องค้องคอยอยู่กว่าจะ
สอบบัญชีแก้ไขให้ถูกค้อง แลปลัดบัญชาชีกกลางค้องค้คลังนในสมุดบัญชีกลางสำหรับคลัง แลค้บัญชีสำหรับ
รายวันขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายส่งยังออฟฟิซหลวงเสมอทุกวันการจึงจะเปนเสร็จ เว้นไว้แต่มีการร่อนการสำคัญใน
เวลานั้น ค้องงคไว้สอบสวนแก้บัญชีต่อเวลาอื่น ถ้าไม่มีเหตุการถึงเวลาจะล่วงเกินกำหนดก็คิ ก็ยังป้คออฟฟิซ
ไม่ได้ ค้องชำระสอบสวนให้เสร็จในเวลาั้นจงได้ ฯ

คำอธิบายหมวดมาตราที่ 3

เคิมข้อ 1 ว่าค้วยปลัดบัญชาชีกกลางมีตำแหน่งอย่างไร คือบาณูชิรับฎาบาณูชิจ่าย ทั้งแต่คั้นแต่การคาคคะเนเงิน
คือเอสคิเมค เมื่อเจ้าพนักงานรับเงินกะมาว่าปีที่จะไ้รับเงินรายนั้น ฯ เจ้าพนักงานจ่ายเงินกะมาว่าปีที่จะไ้
จ่ายเงินรายนั้นเท่าั้น เจ้าพนักงานทั้งสองค้องทำบาณูชียื่นยังท่านอธิบดีแลปลัดบัญชาชีกกลาง ปลัดบัญชาชีกกลาง
ค้องเอาบาณูชึนั้นมาตรวจดูรับเงินกับเงินที่จ่ายให้ครงกันแลเงินที่จะใช้ฎีกาจรจะคิประมาณกว่าจำนวนที่
จะไ้มาจะภอกันกับที่จะจ่ายฎาไม่ภอ ค้องคิผอนผ่นโดยปัญญาให้เงินที่จะจ่ายแลที่จะรับภอกันให้จงได้ แล
เป็นผู้สำหรับจะชี้แจงการนในเรองกะคาคคะเน คือ เอสคิเมคที่จะไ้เงินมิไ้เงินให้ท่านอธิบดีเข้าใจ ท่านจะคิ
ผอนผ่นตามควร เมื่อยื่นบาณูชึกะคาคคะเน คือเอสคิเมคเข้ามาแล้ว สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแลคาน์ชิลเห็นพร้อมกัน
มอบกลับไปให้ท่านอธิบดี ท่านอธิบดีค้องให้ปลัดบัญชาชีกกลางรักษาไว้ เมื่อถึงเดือนรับเดือนจ่ายเจ้าพนักงาน
รับจ่ายจะยื่นบาณูชึฎีการับจ่ายมา ปลัดบัญชาชีกกลางค้องตรวจสอบกับบาณูชึกะคาคคะเนเอสคิเมคเคิมทุก ๆ เดือน
อนึ่งบาณูชึสิงโคซึ่งเปนการจะยื่นมาถึงท่านอธิบดี ปลัดบัญชาชีกกลางค้องรักษา คือเปนคนใหญ่ในออฟฟิซของ
ท่านอธิบดี ท่านอธิบดีค้องนั่งนในออฟฟิซปลัดบัญชาชีกกลาง ฯ

เคิมข้อ 3 ว่าให้ปลัดบัญชาชีกกลางเปนนพนักงาน ในการคั้งภาษึนั้น คือให้เปนที่วักถ้วเจ้าพนักงานซึ่งจะว่าภาษึ
อากร เมื่อเจ้าภาษึนายอากรจะนำเรองรามายื่น ให้ปลัดบัญชาชีกกลางเปนนผู้รับเรองรารวมค้วยเจ้าพนักงาน
ตามกฎหมายหอรัษฎากรพิพัฒน์ ข้อ 3 ข้อ 4 คือเปนตัวเจ้าพนักงานบาณูชีกกลาง แล้นำเรองรามาให้ท่าน
อธิบดีเมื่อเรียกเงินล่วงหน้าแล้วให้นำเงินล่วงหน้าไปส่งเจ้าพนักงานผู้รับเงินเมื่อว่าภาษึอากรเสร็จแล้ว ให้ปลัด
บัญชาชีกกลางเปนนผู้ค้คานแพนกันนั้น ในบานแพนกันนั้นค้องลงชื่อท่านอธิบดีแลปลัดบัญชาชีกกลางแลเจ้าพนักงานผู้ว่า
ภาษึอากร แลนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พระราชทานให้ผู้ใดทำ ปลัดบัญชาชีกกลางค้องจดหมายรายชื่อผู้ทำภาษึ
รายเงินรายงคส่งไปยังเจ้าพนักงานใหญ่ ผู้รับเงินจะไ้ลงไว้ในบาณูชึภาษึอากรแลประฎิทิน คือรายวัน แล
ให้ทำคราคั้งแลบอกไปถึงมหาคไทยกระลาโหมกรมท่า ความซึ่งมีในกฎหมายหอรัษฎากรพิพัฒน์ แล้วเก็บเงินค่า

ตราสงมายังเจ้าพนักงานผู้รับอย่าให้ขาด ถ้าเป็นภาษีกรมอื่น ๆ ซึ่งมีใ้ไว้ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ เมื่อเจ้าพนักงานกรมใดนำจำนวนเงินแลชื่อคนมาส่งยังปลัดบัญชาชีกกลาง ๆ ต้องส่งไปยังผู้รับเงินให้ลงบาญชีทุก ๆ ราย ๖๕

เคิมข้อ 4 ว่าให้ปลัดบัญชาชีกกลางเอาใจใส่ที่จะผลัดเปลี่ยนเจ้าภาษีนั้น คือภาษีรายโค ๆ ซึ่งทำไปแต่ค้ำปี มีบาญชีอยู่ที่ปลัดบัญชาชีกกลางแล้วทั้งสิ้น เหมือนหนึ่งว่าจีนผู้หนึ่งรับทำภาษีไป 120 ชั่งสัญญาจะส่งงวดละ 10 ชั่งล่วงหน้าเสียแต่แรก 30 ชั่ง จะส่งรายเดือนไปอีก 9 เดือนเป็น เดือนละ 10 ชั่ง เมื่อได้รับเงินทุก ๆ เดือนจนครบ 9 เดือนเงิน 90 ชั่งแล้ว ค่อนั้นไปจะต้องหักเงินล่วงหน้าที่เขาใ้ส่งไว้แล้ว เมื่อถึงเดือนที่จะหักเงินล่วงหน้าเช่นนี้แล้ว ให้ปลัดบัญชาชีกกลางเดือนท่านอธิบดี ให้สั่งว่าภาษีตามกฎหมายหอรัษฎากรพิพัฒน์อย่าใ้เกินเข้าใ้ คงใ้เสร็จเสียในระหว่าง 3 เดือนนั้น เมื่อถึงวันที่ครบ 12 เดือนแล้ว ให้คนใหม่ใ้รับทำไปทีเดียวอย่าใ้หวงเคลื่อนใ้เป็นอันขาด อนึ่ง ถ้าภาษีรายโคส่งเงินใ้ 2 งวด 3 งวดตาเท่าไร ๆ ก็ใ้ ที่ยังมีใ้ส่งถึง 9 งวดแล้วไม่ใ้ส่งเงินอีก เจ้าพนักงานรับเงินต้องมาบอกที่ปลัดบัญชาชีกกลาง ๆ ต้องบังคับใ้หักล่วงหน้าตามกฎหมายหอรัษฎากรพิพัฒน์ ถ้าจะต้องเปลี่ยนเจ้าภาษีใหม่ใ้ให้ปลัดบัญชาชีกกลางเดือนท่านอธิบดี ให้ทำตามกฎหมายหอรัษฎากรพิพัฒน์ทุกประการ ๖๖

เคิมข้อ 7 ปลัดบัญชาชีกกลางต้องทำเรื่องราวชี้แจงรายเงินในแผ่นดินซึ่งจะเจริญขึ้นแลลดลงด้วยเหตุใด ๆ ใ้จะแจ้งทุกอย่ง คือต้องเอาใจใส่สืบสวนใ้ถ้วนถี่เหมือนหนึ่งเงินภาษีผูกขาด ภาษีค้อเวอนแมนต์ทำคานา ซึ่งเป็นระคูขึ้น ๆ ลง ๆ ไม่ย้งยืนเหมือนหนึ่งภาษีรังนก ภาษีใหม่ ภาษีขี้ผึ้ง ภาษีพริกไทยแลอื่น ๆ ซึ่งเป็นภาษีผูกขาด ภาษีไม้ซ้อนคัก ภาษีเข้า ซึ่งเป็นภาษีค้อเวอนแมนต์ เป็นलगปีมาก ละงปีน้อย ถ้านาฝนน้ำคักคนทำนามาก ฝนแล้งน้ำน้อยคนทำน้อย บันคาภาษีอากรแลเงินซึ่งขึ้นในพระคลังมีคราวมากน้อย คังนี้ทั้งสิ้น ปลัดบัญชาชีกกลางต้องสืบสวนใ้รู้การใ้รู้ค้ำไว้ก่อน เพราะเหตุไร ค้วยว่าलगที่เจ้าภาษีรับผูกขาดไปจะมาฟ้องชากว่าเป็นเหตุค้วยสิ่งนั้น ๆ ปลัดบัญชาชีกกลางจะใ้ใ้ใ้ถึงสอบสวนตามการที่จริงไม่จริง อย่าใ้เสียเปรียบเจ้าภาษีแลเจ้าพนักงานอนึ่ง เมื่อทราบการอยู่แล้ว ถ้าท่านอธิบดีจะใ้หักคจะเงินที่จะลดลงเพราะอันตรายต่าง ๆ ซึ่งจะใ้เงินตกจากการเจริญเงินจะขึ้นอีกใ้ เพราะฝนค้ำน้ำคักคักมาแลอื่น ๆ ก็ใ้ให้ปลัดบัญชาชีกกลางจกหมายชี้แจงมาค้ำท่านอธิบดี เพื่อจะใ้เป็นทางคาคจะเนเงินซึ่งจะรับจ่ายไม่คักคักสิ่งมากใ้ ๖๗

เคิมข้อ 8 ปลัดบัญชาชีกกลางต้องทำใ้ไปค ชี้แจงรายเงินทั้งพระราชอาณาจักรตามทีคักฝอนปรนค้วยปัญญา คือเมื่อใ้จ่ายเงินรับเงินมาครบ 3 เดือนใ้รับเท่าไรใ้จ่ายเท่าไร หักรับหักจ่ายกันเสร็จแล้ว คงย้งจ่ายมากถารับมากกว่าจ่ายก็มากน้อยใ้ช้คักเงิน แล้วใ้เทียบคูกกับ 3 เดือนทีตรงกันในปีทีलगมาแล้ว จะใ้รับจะใ้จ่ายมากกว่ากัน ถาน้อยกว่ากันเท่าใ้ใ้ช้คักเงิน แล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย จะใ้ทรงฝอนผันไปตามการ คือถ้าจ่ายมากกว่าทีใ้รับจะใ้คักคักจ่ายใ้คักคัก ถาใ้รับมากกว่าจ่ายจะใ้คักคักประกอบกรอื่น ๆ ค้อไป ๖๘

เคิมข้อ 9 ปลัดบัญชาชีกกลางเป็นพนักงานดูแลแลเปลี่ยนเงิน คือเหมือนหนึ่งนายห้างหังปวงบันคาซึ่งอยู่กรุงเทพฯ ต้องการอยากจะใ้เงินบาทใ้ จะช้อขายบิลทีเมืองลอนคองนถาเมืองอื่น ๆ ปลัดบัญชาชีกกลางต้องเป็นธุระตรวจจูกราคาจะใ้ใ้ใ้ใ้ใ้ใ้ จะแลเปลี่ยน 3 เดือนถาบิล 6 เดือนก็ค้องคักฝอนผันใ้คักคักกร อนึ่งค้องคักตรวจจูกรายอนุญาทที่เจ้าพนักงานส่งของค้ำเมืองนั้น ๆ ถ้าสิ่งของมีใ้สิ่งทีเมืองชากจะชากบิลนั้น ปลัดบัญชาชีกกลางก็ค้องช้อขึ้นไว้ไม่ใ้ ๖๙

เคิมข้อ 10 ว่าผู้ใ้จะช้ออนุญาทใ้จ่ายเงิน ปลัดบัญชาชีกกลางต้องรับใ้หนึ่งสือช้ออนุญาทไปใ้ท่านอธิบดีคั้น ถ้าผู้ใ้จะทำช่งช่นค้อกำหนดประมาณเงินมาค้ำที่ปลัดบัญชาชีกกลาง ๆ จะนำไปใ้ท่านอธิบดีค้องตรวจจูกเงินทีช้อมานั้นกับค้วยเงินซึ่งจะใ้รับจะมิกอกันถาไม่มีถาเงินไม่มีอช่งช่นทีช้อมานั้น ค้องเรียนชี้แจงใ้ท่านอธิบดีทราบ ท่านจะใ้หักท้วงว่ากล่าว อย่าใ้ให้ปลัดบัญชาชีกกลางทอคถูระเสียเป็นอันขาด ๗๐

หมวดมาตราที่ 4

ว่าด้วยพนักงานใหญ่ผู้รับเงิน

ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่ารีซิฟเวอเยเนอราล

ข้อ 1 เจ้าพนักงานผู้รับเงินแลทอง ที่อังกฤษเรียกว่ารีซิฟเวอเยเนอราล เปนเจ้าพนักงานใหญ่ผู้กำกับตรวจตรา รับทองรับเงินภาษี รับเงินอากร รับเงินค่านา รับเงินเลข รับเงินสวย ของสวยแลเงินเบ็คเสร็จต่าง ๆ แลที่บ้านเรือนแพสวนที่เป็นของหลวงเงินหลวงขึ้นในแผ่นดินตามพระราชบัญญัติเดิม แลเงินทองภาษีอากรแลเงินขึ้นต่าง ๆ ที่จะมิต่อไปภายหน้าตามพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงปกุษาพพร้อมกันกับเคาน์ซิล แล้วไปรคตั้งไว้ทุก ๆ จำนวน แลเปนผู้บังคับเจ้าพนักงานสำหรับรับของสวย ที่อังกฤษเรียกว่าสตะ อะ

ข้อ 2 เจ้าพนักงานผู้รับเงินผู้รับทอง ต้องมีสมุคบาณชี 4 อย่าง คือที่หนึ่งจกหมายรายชื่อเจ้าภาษี ชื่อนายอากร ชื่อเจ้าจำนวน แลผู้ที่เกี่ยวข้องต้องส่งเงินแลทองของหลวงในพระคลังมหาสมบัติทุกราย ให้รู้ว่ารายนั้นภาษีอย่างนั้นเปนเงินเปนทองเท่านั้นแปงเปนกิ่งวค งวคหนึ่งเปนเงินเปนทองเท่านั้น สมุคอย่างที่สองคือ ปฏิทินสำหรับจกหมายจำนวนเงินทองคิกสงวนำไว้ว่า วันไร เดือนไร จะต้องรับเงินหมวกโค ต้องลงไว้คคอกปีตามที่มีกำหนดเพื่อจะไค้รู้ว่าปีนั้นควรจรับเงินทองเท่านั้น แลทองค่าซึ่งเจ้าภาษีนายอากรแลสวยต่าง ๆ ที่เอามาส่งนั้น ให้เจ้าพนักงานผู้รับเงินจกบาณชีสงเสียมเลมหนึ่งค่างหาก จะไค้ไม่ปะปนเลอะเทอะไค้ แต่ก่งนับอยู่ในจำนวนสมุคอย่างที่สอง สมุคอย่างที่สามนั้นสำหรับบาณชีรายเงินที่ไค้รับแลจ่ายทุก ๆ วัน สมุคอย่างทีสี่สำหรับจกรวมเปนเดือน ว่าเดือนหนึ่งไค้รับไค้จ่ายเงินเท่านั้น อนึ่งเงินซึ่งรับอยู่แต่ก่อนมีชื่อเรียกค่าง ๆ มีเจ้าจำนวนค่าง ๆ เก็บเงิน เหมือนหนึ่งเรียกว่าเงินงวค คือเงินภาษีอากรสงคามงวคเงินกงคลังคือสวยแลเงินอื่น ๆ เงินเสตภาษี คือเงินกะไว้จะขึ้นค่างกรมเหลือ เงินภาษีอากรซึ่งเหลือเงินรวมค่าง ๆ หลายอย่าง แลเงินขึ้นค่างกรมสิ้นพระชนม์ บันคาซึ่งเปนเงินสงพระคลังมหาสมบัติคั้งนั้นนั้น ให้รวมเข้ารับเปนเงินขึ้นพระคลังรายเคียว ไม่ต้องแยกชื่อว่า เงินรายนั้น ๆ เงินพระคลังข้างที่พระคลังเคิมนี้ให้รับส่วนหนึ่งเปนเงินขึ้นค่างกรม แลพระเจ้าพีนางเธอ พระเจ้าน้องยาเธอ พระเจ้าน้องนางเธอ พระเจ้าลูกเธอนี้ให้รวมไว้เปนส่วนหนึ่ง เงินขึ้นพระพุทธรคันปฏิมากร พระพุทธรคย์รคัน พระพุทธรบาท แลอื่น ๆ บันคาซึ่งทรงพระราชอุทิศไว้เปนการสำหรับพระราชกุศลนั้นเปนส่วนหนึ่ง กงให้เจ้าพนักงานรับเงินที่เป็นส่วน คือให้เรียกชื่อลงในบาณชีว่าเงินพระคลังอย่างหนึ่ง เงินพระคลังข้างที่อย่างหนึ่ง เงินค่างกรมอย่างหนึ่ง เงินพระราชกุศลอย่างหนึ่ง อะ

ข้อ 3 เมื่อเจ้าพนักงานกรมค่าง ๆ ยินบาณชีจำนวนเงินจำนวนทองปีสงมาแล้วนั้น ให้เจ้าพนักงานผู้รับเงินทองรวมบาณชีเงินทองให้ทราบจำนวนสงวนำไว้ก่อน ว่าก่งจะไค้มากน้อยเท่าไค้ ถ้าเปนการกำหนดไค้ไค้เหมือนภาษีคออเวนแมนค้เปนคั้นนั้น ก็ให้กะเอา จำนวนปีก่อนว่าเคยไค้มาจำนวนปีนั้นเท่านั้น แล้วยินค้อท่านผู้ซึ่งเปนอธิบดีให้ทราบ อะ

ข้อ 4 เจ้าพนักงานผู้รับเงินทอง เมื่อไค้รับบาณชีจำนวนภาษีอากรสวยค่าง ๆ คั้งแต่จำนวนปีจจคคนี้แล้วนให้ลงบาณชีไว้เปนแผนก ๆ คือ เงินทองภาษีผูกขาดในพระคลังมหาสมบัติ คลังสินค้ำมหาคไทยกระลาโหม กรมทำโนช้ายโนชวา คลังราชการแลการอื่น ๆ ให้ทราบบาณชีชค้ว่า จำนวนปีนี้ผู้รับทำภาษีรายนั้น ๆ เปนเงินทองจำนวนปีหนึ่งเท่านั้น สงสงวนำไว้แล้วนเท่านั้น ยังจะสงรายเคียนไปเคียนหนึ่งเท่านั้น ๆ สวยหัวเมืองก็ให้รับบาณชีไว้ให้ชค้เงินว่าเมืองนั้นขึ้นกรมนั้น จำนวนคนเท่านั้น ของสวยเท่านั้น เงินเท่านั้น ทองเท่านั้น แล้วยให้ตอบบจำนวนสค้ซึ่งกรมพระสุริศวคียินมานั้น จะสูงต่ำคิกกันถาถูกค้องตามจำนวน แลกรมพระสุริศวคิจจะค้องยื่น

บัญชีไพร่หลวงจ่ายการประจำเดือน ไพร่สมขอแรงงานราชการขุนหมื่นคักเบี้ยหวัดขุนหมื่นขึ้นไพร่หลวงฝักายชาकरะคม ก็ให้คักบัญชีให้รู้จำนวนคนจำนวนเงินไว้ ให้ชคเจนถูกต้อง แลการอื่น ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานนั้น ๆ จะยื่นบัญชีมาอีกนั้น ก็ให้คักบัญชีไว้เหมือนคังเช่นว่ามาแล้วนั้น จะไค้ตรวจสอบกับเงินที่ไค้รับภายหลังให้ถูกต้อง ะ

ข้อ 5 เจ้าพนักงานกรมไค้ ๆ ซึ่งจะนำเงินทองมาส่งให้ นั้น ให้เจ้าพนักงานพระคลังคอยรับเงินทองอยู่ที่หอรัษฎการพิพัฒน์ ถ้าเป็นเงินทองภาษีผูกขาดรายไค้ ให้เจ้าพนักงานพระคลังสอบกับงวคเคือนซึ่งมีบัญชีไว้แต่แรกคังไปนั้น ให้ครบถูกต้องกันทุกเคือนไปจนตลอดปี ถ้าเจ้าจำนวนนำเงินทองมาส่งไม่ครบตามกำหนด ให้เจ้าพนักงานหักเงินที่ส่งล่วงหน้าไว้สามเคือนนั้น มาส่งเป็นเงินงวคแทนให้ครบตามจำนวน แล้วให้เร่งเจ้าจำนวนให้ส่งเงินล่วงหน้าสามเคือนที่ขาดไปนั้นมาให้ครบตามเคิม ถ้าเป็นภาษีค้อเวอนแมนค้ทำ เจ้าพนักงานผู้ท้ภาษีนั้น จะยื่นบัญชีรายสิงของแลจำนวนเงินให้เจ้าพนักงานพระคลังตรวจจำนวนสิงของกับเงินซึ่งมาส่งให้ถูกต้อง แล้วให้มีบัญชีไว้หังสิงของแลเงิน ถ้าเป็นส่วยเมื่อเจ้าพนักงานนำส่วยมาส่ง เป็นของก็คิ เป็นเงินก็คิ เป็นทองก็คิ ให้สอบดูบัญชีเจ้าพนักงานผู้ส่งส่วยกรมนั้น ๆ ซึ่งมายื่นไว้แต่ก่อนให้ถูกต้อง ถ้าเป็นเงินส่งแทนสิงของก็ให้สอบราคาถูกต้องตามพิคักแล้วจึงทำค้วฎีกาโบเสรจให้ แลเงินกรมอื่น ๆ ซึ่งเจ้าพนักงานจะรับยังไม่ไค้ว่ามาในคินั้น ก็ให้รับตามกระบวนซึ่งว่ามาแล้วหังสามอย่ง ตามแต่ควรอย่งไรก็ให้สอบบัญชีให้ถูกต้องกัน ถ้าเจ้าพนักงานแลเจ้าจำนวนไม่นำเงินทองมาส่งพันกำหนดงวคไป ก็ให้หน้าความเรียนค้อท่านผู้เปนอนธิบคิให้ทราบจงทุกราย ะ

ข้อ 6 ผู้หนึ่งผู้ไค้ซึ่งจะส่งเงินทองของหลวงขึ้นในพระคลังค้องไปค้ห้องออฟฟิซของเจ้าพนักงานผู้รับเงินทองสอบบัญชีให้ถูกต้องกันแล้ว เจ้าพนักงานผู้รับเงินทองค้องทำจคหมายสำคัญของค้วมีเคืองหมายเป็นสำคัญคิคือที่อังกฤษเรียกว้่าไปรเวคมาก ที่รู้กันแต่สองคนกับเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองเท่านั้น แล้วให้คนนำเงินทองไปส่งแก่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองที่พระคลังมหาสมบัติ ะ

ข้อ 7 เจ้าพนักงานผู้รับเงินทอง ให้คนผู้หนึ่งผู้ไค้นำเงินทองมาส่งแก่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินแล้ว เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินค้องทำค้วรับเงินทองลงลายมือประทับตรา ให้คนไค้ของเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินคนหนึ่ง ไปพร้อมกันกับคนที่มานั้น ไปส่งแก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินทอง ะ

ข้อ 8 เจ้าพนักงานผู้รับเงินทอง ไค้รับค้วที่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองให้มานั้นแล้ว ค้องจคหมายรายรับเงินทองจำนวนนั้นลงไว้ในบัญชีรับเงินทอง แล้วค้องทำค้วรับเงินทองลงชื่อประทับตราของค้ว แลประทับตราหอรัษฎการพิพัฒน์ของท่านอธิบคิให้แก่เจ้าจำนวนผู้ส่งเงินทองไว้เป็นสำคัญ แต่ค้วที่เขียนทานั้นให้เขียนค้วร่างคิคือที่ภาษาอังกฤษเรียกว้่าค้อปีไว้ทุกฉบับ ะ

ข้อ 9 ครันถึงเวลาบ่าย 4 โมงหยอนสี่ห้านาที้ เจ้าพนักงานผู้รับเงินทองค้องทำจคหมายลงชื่อเป็นสำคัญไปยื่นแก่ปลค้บัญชีกลางให้ท่านอธิบคิ ถาที่สองท่านอธิบคิทราบทุกวัน ๆ ในจคหมายนั้นค้องแจ้งว่าเงินทองซึ่งรับในวันคี้ คือเงินทองสิงนั้นเท่านั้น ๆ รวมเป็นเงินเท่านั้น เป็นทองเท่านั้น ะ

ข้อ 10 เจ้าพนักงานผู้เก็บของส่วยที่อยูในบังคับเจ้าพนักงานผู้รับเงินนั้น เมื่อไค้รับของส่วยแลของถววยไว้ เมื่อเป็นของค้ควรจะใช้ราชการไค้ คือเป็นคันเหมือนไม้ใหญ่ ๆ จะควรใช้ทำพระค้คั้งไค้คั้งนี้ ก็ให้บอกเจ้าพนักงานคลังค่าง ๆ มาซื้อไปจ่ายราชการ ถ้าของสิงไค้เห็นว่าไม่ไค้ไรใช้ในราชการ ก็ให้ขายเสียแก่พ่อค้ถาเจ้าพนักงานค่าง ๆ อย่ให้คั้งไว้ให้ของเสียไป แต่เมื่อเจ้าพนักงานผู้เก็บของจะขายของแก่คลัง ถาขายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ไค้ก็ให้บอกเจ้าพนักงานผู้รับเงิน แลเรียนท่านผู้เปนอนธิบคิให้ทราบราคาค่อน เมื่อท่านอนุญาตยอมให้ขายจึงขายไค้ ะ

ข้อ 11 เจ้าพนักงานผู้รับเงิน ค้องเป็นผู้รับคิชอบในราชการซึ่งเป็นค้แห่งของค้วทุก ๆ อย่ง แม้นคนไค้ซึ่งอยูในบังคับของค้วจะทำค้โกงเบี้ยคบังเงินหลวงอย่งหนึ่งอย่งไค้ก็คิ เจ้พนักงานผู้รับเงินค้องเป็นผู้รับประกันหังสิ้น ะ

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 4

เดิมข้อ 1 เจ้าพนักงานใหญ่ ผู้รับเป็นผู้จะต้องรับเงินทองทั้งปวงซึ่งขึ้นในพระคลังนั้น คือภาษีผูกขาดซึ่งมีทุก ๆ กรม แลภาษีค่อเวอนแมนค่าเงินค่าตัวเลข แลเงินทองสวยของสวย คือเมื่อไ้รับเงินสวยมา ให้ลงบาณูชีเป็นรายเงิน เมื่อไ้รับเป็นทองสวยมาให้ลงบาณูชีเป็นรายทองสวย ถ้าไ้รับเงินแทนทองคำสวย ก็ให้ลงในบาณูชีเงินว่าไ้รับเงินแทนทองสวย แล้วไปแทงบาณูชีจำนวนทองว่าไ้ส่งเป็นเงินแล้ว คึกเป็นน้ำหนักทองเท่านั้น ถ้าไ้รับเป็นสิ่งของให้ลงบาณูชีไว้ว่าไ้รับสิ่งของมาเท่านั้น แล้วส่งสิ่งของไปยังเจ้าพนักงานผู้รับของสวย เมื่อเจ้าพนักงานนั้นไปจำหน่ายขายในพระคลังอื่น ๆ ก็คิ ฤาขายให้ผู้อื่นผู้ใดไปก็คิ ให้เจ้าพนักงานรับของสวยนั้นต้องนำเงินมาส่งยังเจ้าพนักงานผู้รับเงิน เจ้าพนักงานต้องลงบาณูชีตามจำนวนสวยคิราคาตามพิคักของสวยเดิม เมื่อเหลือจากราคานั้นไปก็มากน้อย ให้ตั้งเป็นกำไรขายของสวย อนึ่ง ที่โรง ที่คิ ที่แพ ที่เรือ ที่สวน ที่นา แลที่อื่น ๆ บันคาที่เปนของหลวงให้เช่าทุก ๆ ตำบล ซึ่งขึ้นอยู่ในกรมเมืองบ้าง กรมอื่น ๆ บ้างนั้น เจ้าพนักงานผู้รับเงินต้องตรวจจูกุราคาค่าเช่าแล้วเก็บเงินทุก ๆ เดือน ถ้าเปนที่แผ่นดินฤาที่คิ โรงร้านแพ สวนนา แลอื่น ๆ ซึ่งเจ้าภาษีเปนหนี้หลวง ต้องเอาสิ่งของเหล่านั้นมาใช้แทน ให้เจ้าพนักงานผู้รับเงินตรวจคูกุที่เหล่านั้น ถ้าควร จะขายฤาควรจะให้เช่า ก็ให้แจ้งแก่ท่านอธิบดี ถ้าท่านอธิบคิยอมให้ขาย ก็ให้ขายตามราคาสมควร ถ้าให้เช่า ก็ให้เจ้าพนักงานคอยเก็บเงินอย่าให้ค้างขาดไ้ ะ

เดิมข้อ 2 ว่าคัยบาณูชีเจ้าพนักงานผู้รับเงินต้องมีสืออย่างนั้น คืออย่างทีหนึ่ง สำหรับจกหมายรายชื่อเจ้าภาษี นายอากร เจ้าจำนวนซึ่งรับผูกขาดภาษีไป แลจำนวนเงินปีหนึ่งเท่าใดส่งนำไว้แล้วเท่าใด จะส่งออกไปอีก กังวค ไ้ตั้งไปแล้วแต่วันไร ถึงวันไรเปนสิ้นจำนวน ถ้าเปนที่คิโรงร้านเรือแพสวนนาต่าง ๆ ซึ่งให้เขาไป ก็ให้รู้จำนวนว่าผู้ั้นเขาไปตั้งแต่เดือนนั้น เขาเดือนละเท่า่นั้น ถ้าเปนสวยก็ให้ลงบาณูชีว่าสวยเมืองนั้น มีคนเท่า่นั้น ทำสวยสิ่งนั้น ปีหนึ่งเปนเงินทองของเท่า่นั้นไปจนตลอด ถ้าเลขไพร่หลวงแลเลขสมคิให้ลงบาณูชีจำนวนเลขแลจำนวนเงินไว้เหมือนคังเช่นว่ามาแล้ว นี้เปนบาณูชีอย่างที 1 แลเจ้าพนักงานจะทำแยกเปนอย่าง ๆ ละ ทีเล่ม ๆ ก็ไ้ คามแต่จะเห็นควร ะ

อีกอย่างหนึ่งนั้น คือบาณูชีภาษีอากรซึ่งกำหนดไ้ว่าจะรับเงินทองในวันนั้นเดือนนั้น คักออกมาจากบาณูชีอย่าง เช่นว่ามาก่อนนั้นคือเหมือนเห่งในบาณูชีเล่มก่อนมีว่าผู้ั้นรับท่าภาษีรายนั้นไปเปนเงิน 120 ชั่ง ส่งเงินล่วงหน้าไว้แล้ว 30 ชั่ง จะส่งรายแก่ตเศกไปอีกเดือนละ 10 ชั่ง 9 เดือน เปนเงิน 90 ชั่ง คือกั้งแต่เดือน 5 ไปจนถึงเดือนอ้าย ก็ให้เจ้าพนักงานทำบาณูชีส่งงไว้เปนเดือน ๆ คือเดือน 5 ภาษีรายซึ่งว่ามาเมื่อคะกันี้ จะส่งเงิน 10 ชั่ง ภาษีรายอื่น ๆ ซึ่งมิงวคว่าเดือน ๖ จะส่งงไ้ ก็ให้จกเปนราย ๆ ตลอดไปจนหมคในจำนวนเดือน 5 นั้น แลก็ให้กะ เดือน 6 ต่อไปคังเช่นว่ามาแล้วไ้จนตลอดปี ให้เสร็จเสียแต่คันปี ถ้าเปนบาณูชีของเจ้าพนักงานจะลงสมคิเล่ม 1 ก็ไ้เมื่อถึงเดือน 1 เจ้าพนักงานจะเอาสมคิเล่มนั้นมาเปคคคว่าจะไ้เงินในจำนวนเดือนนี้มากน้อยเท่าใด เมื่อถึงกำหนดวันกรมไครายไคจะต้องส่งเงินตามซึ่งท่านอธิบคิกำหนดวันไว้ให้มาส่งนั้น ถ้าเจ้าพนักงานฤาเจ้าจำนวน ยังไม่นำเงินมาส่งเจ้าพนักงานผู้รับเงิน จะไ้แจ้งแก่ท่านอธิบคิให้ทราบ คิเร่งเงินรายนั้นต่อไป ถ้าหากว่า เจ้าพนักงานมาส่งตามกำหนดแล้ว ก็ให้เจ้าพนักงานใหญ่ผู้รับเงินวงกาฤาหมายสำคัญสิ่งไรไว้ในสมคิบาณูชี เล่มนั้นว่าไ้ส่งแล้ว บาณูชีนี้เรียกว่าประฎิทินเปนอย่งที 2 ะ

อีกอย่างหนึ่งนั้น คือบาณูชิรายรับแลรายจ่าย เมื่อเจ้าพนักงานผู้รับเงินได้รับเงินของภาษีใด กรมใด ๆ มาส่งเงินส่งทองคำให้จกลงไว้ในสมุดใบข้างซ้ายทุก ๆ วัน แล้วส่งเงินทองซึ่งได้รับนั้นไปยังเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน เมื่อได้ส่งไปเท่าไรก็ให้ตั้งเปนรายจ่ายว่าได้จ่ายไปที่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินเท่านั้น ๆ จกลงไว้ในใบข้างขวาน่าเคียงกันทุก ๆ วันเปนอย่างที่ 3 อีกเล่มหนึ่ง เมื่อถึงเดือนก็ให้รวมบาณูชิรายเดือนไปจากเล่มรายวัน ลงว่าไว้ว่าเดือนนั้นได้รับเงินเท่านั้น ได้จ่ายไปให้เจ้าพนักงานเก็บเงินแล้วเท่านั้น เปนอย่างที่ 4 ะ

เคิมข้อ 3 ว่าให้ยื่นบาณูชิจำนวนเงินที่ท่านอธิบคินั้น คือจะโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศเจ้าพนักงานซึ่งไคว่าภาษีอากรกรมต่าง ๆ ว่า เมื่อไคว่าประมวลภาษีอากรนั้นแล้ว แลโปรดเกล้าฯ เชนพระราชหัตถ์เลขให้ผู้ใดเปนเจ้าภาษีจำนวนเงินเท่าไรวงเมื่อไรแล้ว ให้นำยื่นที่ปลัดบาณูชีกกลางทุก ๆ ราย อนึ่งจำนวนสวยจำนวนเลขไพร่หลวงไพร่สมแลอื่น ๆ บันคาซึ่งเปนเงินขึ้นพระคลังมีจำนวนเปนปียูกังนี้ ก็ให้มายื่นค้อปลัดบาณูชีกกลางเสียในแต่ปลายปี ปลัดบาณูชีกกลางค้องส่งไปยังเจ้าพนักงานผู้รับเงิน ๆ จึงจะไคว่ลบบาณูชิไคว่ค้อมอย่างเชนว่ามาแล้ว เพราะคังนั้นจึงให้เจ้าพนักงานผู้รับเงินกะบาณูชียื่นค้อท่านอธิบคิตามอย่างเชนนันที่ไคว่รับบาณูชิไคว่ก่อนแต่ปลายปีนั้น ะ

เคิมข้อ 4 ว่าค้วยให้คักบาณูชินั้น ก็คือบาณูชิที่ว่ามาแล้วในข้อ 2 หมวดมาตราที่ 4 นั้นเอง ะ

เคิมข้อ 5 ว่าให้รับเงินเปนสามอย่างนั้น อย่าง 1 คือรับเงินเปนภาษีค้อเวอนแมนค้ทำ คือไม่รู้จำนวนว่าเงินปีหนึ่งจะไคว่รับสักเท่าไร เมื่อถึงวันฤถึงเดือนกำหนดค้อมซึ่งมีอยู่ในกฎหมายภาษีนัน เจ้าพนักงานผู้จะทำภาษีนันมายื่นบาณูชิ ณ วัน เดือน แลส่งเงินให้เจ้าพนักงานพระคลังตรวจจำนวนรายวันรายเดือนให้ถูกค้องกับจำนวนเงินโดยละเอียดทุก ๆ เดือน แล้วจกจำนวนเงินนั้นลงในสมุดรายรับซึ่งว่ามาแล้วก่อนนั้นแล้ว คือในอย่างสมุดคีสสาม เงินที่รับยังเชนว่ามานี้เปนเงินรับไม่รู้จำนวนเคิม แต่ค้องไคว่รับทุกเดือนจึงไคว่แบ่งไว้เปนอย่าง 1 อีกอย่างหนึ่งนั้น คือเงินที่รู้จำนวนแลไคว่รับทุกเดือน คือภาษีผูกขาดให้ตรวจปฏิทิน คือสมุดอย่างที่สอง แลรับเงินค้อมเชนว่ามาในภาษีผูกขาดนั้น ครบจำนวนเงินนี้รู้จำนวนปีจำนวนเดือนที่ไคว่รับทุกเดือนค้วย จึงไคว่เรียกว่าเปนเงินอย่างหนึ่ง อีกอย่างหนึ่งนั้น คือเงินสวยเปนคันรู้จำนวนอยู่ว่าเงินปีหนึ่งเท่านั้น ไคว่รับคราวเดียวฤสองคราวในปี 1 บางทีก็จะคิคค่างบ้างอย่างนี้ เพราะฉนี้จึงไคว่แบ่งอีกพวก 1 ให้เจ้าพนักงานรับเงินเข้าใจในกระบวนเงินทั้งสามอย่างนี้แล้วแลแยกบาณูชิแลรับเงินให้ถูกค้องค้อมการ อย่าให้บาณูชิเลอะยุ่งไปไคว่ ะ

เคิมข้อ 6 ให้เจ้าพนักงานผู้รับเงินทำเครื่องหมายสำคัญที่จะส่งเงินมายังเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินนั้น คือเมื่อเจ้าพนักงานผู้รับไคว่รับเงินคลอกเวลาแล้ว กับส่งเงินมายังเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ให้มีจคหมายมายังเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินว่า ข้าพเจ้าไคว่ส่งเงินรายนั้น ๆ เปนเงินเท่านั้น แล้วให้ลงชื่อประทับตราฤหามายสำคัญ ซึ่งรู้กับเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินแล้วให้เสมียนฤที่สองกำกับนำเงินแลหนังสือส่งมายังเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน เพื่อจะไม่ให้มีผู้ปลอมแปลงไคว่ ะ

เคิมข้อ 7 เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินค้องมีค้วค้อมค้อมที่ไคว่รับไว้เหมือนเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินมีมานัน เพื่อจะให้เปนสำคัญค้อมของเจ้าพนักงานผู้รับเงินที่ไคว่ส่งมาแล้วนั้น ะ

หมวดมาตราที่ 5 ว่าด้วยพนักงานผู้จ่ายเงิน

ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า เปมาสเตอร์เยเนอราล

ข้อ 1 พนักงานผู้จ่ายเงินของที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า เปมาสเตอร์เยเนอราล ต้องกำกับดูแลในการใช้จ่ายเงินของของแผ่นดิน และต้องมีบัญชีจำนวนรายจ่ายรายรับไว้ทุก ๆ ราย ๖๖

ข้อ 2 เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินของ ใ้รับหนังสืออนุญาตแต่ท่านผู้อธิบดีสั่งให้จ่าย มีลายพระราชหัตถ์เลขาฯ สิ่งใดที่ทรงพระกรุณาโปรดฯ ออกไปจากออฟฟิศหลวงเป็นสำคัญจึงจ่ายได้ ถ้าไม่มีหนังสือแข่งขัน คือหนังสือยอมอนุญาตที่ลงลายพระราชหัตถ์เลขาฯ สิ่งสำคัญในออฟฟิศหลวง แลลงชื่อประทับตราของท่านผู้อธิบดี ถ้าท่านผู้ว่าการแทนท่านอธิบดีแล้ว ถึงจะมีผู้ตั้งฎีกามาเบิก ก็ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินของทำคำสั่งให้เจ้าพนักงานใหญ่ผู้เก็บเงิน ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า เทรสุเรอ จ่ายเงินเป็นอันขาด ๖๖

ข้อ 3 เจ้าพนักงานใหญ่ผู้จ่ายเงินต้องมีสมุดบัญชี 4 อย่าง ๆ ที่หนึ่งสำหรับจดหมายรายหนังสือขออนุญาต สมุดอย่างที่สองเรียกปฏิทิน สำหรับจดบัญชีตารางเดือนกำหนดเงินให้ทราบว่าจะต้องใช้ในการข้างหน้า มีความว่าวันนั้นจะต้องใช้เงินให้แก่ผู้ใดเท่าไรนั้น สมุดอย่างที่สามนั้น สำหรับจดบัญชีเงินทองรวมไว้ทุก ๆ วันอย่าให้เคลื่อนคลาดได้ อนึ่งเมื่อจะจ่ายเงินเมื่อใด ก็ให้สอบให้ตรงกับที่ขออนุญาต อย่าให้เบิกเกินกว่าที่ใ้ขออนุญาตไว้เป็นอันขาด สมุดอย่างทีสี่เหมือนกับรายวัน แต่รวมเป็นเดือน ๖๖

ข้อ 4 ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดจะขอเบิกเงินทองจากพระคลัง ก็ให้หาฎีกาเบิกเงินทองต่อพระคลังฉบับหนึ่ง คู่ร่างฎีกาถึงเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงฉบับหนึ่ง ให้มาที่ออฟฟิศของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินของ จะใ้ส่งใ้เสมียนตรวจบัญชีสอบกับค้ายอมอนุญาตใ้ถูกต้องกันแล้ว เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินจ่ายทองต้องลงชื่อเป็นสำคัญส่งมายังปลัดบัญชาชึกวาง ๆ ต้องเรียนใ้ท่านผู้เป็นอธิบดี ถ้าผู้แทนท่านผู้ซึ่งเปนอนธิตีควรหนึ่ง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานผู้จ่ายควรหนึ่งนามาใ้เจ้าพนักงานเก็บเงินจ่ายเงินใ้ตามฎีกา แล้วใ้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินอีกเอาจดหมายนั้นไว้เป็นสำคัญ คำฎีกานั้นใ้เจ้าพนักงานผู้จ่ายคักขึ้นสมุดใ้มีเลขหมายใ้ฎีกาไว้ ห้ามอย่าใ้สูญหายเสียใ้ ๖๖

ข้อ 5 ถ้าเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินใ้รับฎีกาซึ่งมีสิ่งสำคัญที่ส่งออกมาแต่ออฟฟิศหลวงแล้ว ใ้เจ้าพนักงานผู้จ่ายทำจดหมายมาถึงเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินฉบับหนึ่ง บังคับใ้จ่ายเงินใ้ผู้ใ้ตามฎีกาเบิก ใ้ลงชื่อประทับตราท่านผู้ซึ่งเปนอนธิตีในคลัง ถ้าผู้แทนท่านผู้ซึ่งเปนอนธิตีควรหนึ่ง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานผู้จ่ายควรหนึ่งนามาใ้เจ้าพนักงานเก็บเงินจ่ายเงินใ้ตามฎีกา แล้วใ้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินอีกเอาจดหมายนั้นไว้เป็นสำคัญ คำฎีกานั้นใ้เจ้าพนักงานผู้จ่ายคักขึ้นสมุดใ้มีเลขหมายใ้ฎีกาไว้ ห้ามอย่าใ้สูญหายเสียใ้ ๖๖

ข้อ 6 ผู้หนึ่งผู้ใดใ้รับจดหมายคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินของแล้ว เนินชำเสียหายใ้ใ้มารับเงินจากเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ถ้าทำให้จดหมายคำสั่งนั้นเปนอนธิตีควรเสียหายเสียก็ดี แลมีผู้ลอบลักคำสั่งนั้นไปปลอมยื่นต่อเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน มารับเงินทองส่วนนั้นไปเสียก็ดี ผู้ใ้ประมาทเดินเลอเสียหายนั้นต้องเป็นกัฬ จะกลับมาขอคำสั่งใ้เจ้าพนักงานเก็บเงินทองอีกใ้ไม่ได้ ๖๖

ข้อ 7 เวลาป่วย 4 โมง 4 นาที 5 นาที เจ้าพนักงานผู้จะจ่ายเงินต้องทำจดหมายรวมเงินที่ใ้จ่ายในวันนั้นมายื่นต่อปลัดบัญชาชึกวางทุกวัน ๖๖

ไว้เป็นอันขาด แต่ฎีการายเที่ยวรายใหญ่ทุก ๆ ฉบับที่ผู้จะมาเบิกนี้ ต้องส่งมายังออฟฟิศหลวงตรวจถูกต้องแล้ว จะมีเครื่องหมายสำคัญออกไป จึงจะจ่ายเงินได้ ๖

เดิมข้อ 5 ว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินเห็นสิ่งสำคัญในฎีกาให้จ่ายเงิน แล้วมีตัวประทับตราให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินจ่ายเงินนั้น คือเมื่อฎีกาที่ส่งออกมาให้จ่ายแล้วนั้น เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินต้องคัดลงในสมุดบาณชีเล่มหนึ่ง ที่เรียกว่าสมุดคู่มือฎีกา คัดตามมีสิ่งของที่ในฎีกาทุก ๆ อย่างเป็นราคาเท่ากัน ๆ แล้วต้องหมายเลขในใบฎีกาแลสมุดคู่มือว่าที่ 1 ที่ 2 ที่ 3 เรียงต่อ ๆ ไปอย่าให้ซ้ำกันได้ เพื่อจะไต่ตรวจราคาสั่งของไค้โดยง่าย แล้วจึงทำจดหมายประทับตราท่านอธิบดี แลตราของเจ้าพนักงานใหญ่ผู้จ่ายเงิน บอกให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินจ่ายเงินตามฎีกานั้น แล้วส่งจดหมายนั้นให้เจ้าของผู้เบิกไปรับเงินที่เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ครั้นส่งจดหมายนั้นให้เจ้าของผู้เบิกไปแล้ว เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินต้องจดลงบาณชีไว้ในสมุดอย่างข้อ 3 ที่ว่ามาแล้วในข้อ 3 มาตราที่ 5 นี้เอง ๖

เดิมข้อ 6 ว่าด้วยผู้เบิกรับจดหมายคำสั่งของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินแล้ว ทำให้จดหมายเป็นอันตราเสียสิ้น คือเมื่อเจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรมมายื่นฎีกายังเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินแล้ว ฎีกานั้นก็เป็นอันยังใช้ไม่ได้ เพราะเหตุยังมีไค้ตรวจและยังมีไค้มีสำคัญให้จ่าย ก็เมื่อตรวจมีสำคัญให้จ่ายแล้ว เจ้าของฎีกามารับเงินต้องเซ็นชื่อตัวลงในฎีกาว่าไค้รับเงินไปเสร็จแล้ว เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินจึงทำตัวบังคับให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินจ่ายเงินให้ เมื่อนายก้านเจ้าพนักงานผู้เบิกไค้รับตัวคำสั่งไปแล้ว ไปเขียนแซหาให้ตัวหายมิไค้ไปรับเงินนั้นต้องเป็นภพแก่ผู้ที่ได้รับตัวคำสั่งไปเอง ที่จะให้ตัวอนุญาตอีกต่อไปไม่ได้ เพราะตัวเก่าจะปลอมเข้ามาเบิกเงินไค้ และผู้ที่ไค้รับตัวไปนั้นก็จะเดินเลอประมาทตัวเสียว่าถึงตัวหายเสียแล้วก็กลับมาขอไค้ ก็จะไม่เอาใจใส่รักษาตัวนี้ไว้ ต่อไปภายหน้าก็จะต้องมีความลำบากยุ่งเกี่ยวกันรำไป ๖

หมวดมาตราที่ 6

ว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง คือภาษาอังกฤษเรียกว่าเตรสุเรอ

ข้อ 1 เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง ภาษาอังกฤษเรียกว่าเตรสุเรอเป็นผู้กัมกับกุแล รักษาเงินในพระคลังทั้งสิ้น แต่ผู้ไค้ยว ถ้าเงินขาดหายไปอย่างไร เจ้าพนักงานเก็บเงินทองต้องรับใช้จึงเต็ม ๖

ข้อ 2 ตำแหน่งเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง ท่านผู้อธิบดีต้องยอมให้เลือกจัดหาเสมือนตามชอบใจให้สมควรแก่การ เพราะเป็นพนักงานสำคัญในการเงินทอง ๖

ข้อ 3 เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทอง ไค้รับเงินทองที่เจ้าพนักงานผู้รับเงินให้ไปส่งนั้น เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินต้องทำตัวลงชื่อประทับตราให้แก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินไว้เป็นสำคัญ ๖

ข้อ 4 ถ้าผู้หนึ่งผู้ไค้มายื่นฎีกาที่เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน ๆ จะมีจดหมายเป็นตัวลงชื่อประทับตราของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน แลตราสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ของท่านอธิบดี ให้ผู้เบิกมารับเงินทองตามจดหมาย ถ้าไม่มีสำคัญพร้อมอย่างว่ามานี้ ห้ามมิให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินยอมจ่ายเงินทองเป็นอันขาด ๖

ข้อ 5 เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ต้องมีสมุดบาณชีรายเงินรับเงินจ่ายเล่มหนึ่ง แลต้องมีสมุดบาณชีสำหรับจดหมายรายส่งจ่าย ที่เจ้าพนักงานจ่ายเงินส่งมานั้น อีกเล่มหนึ่งเจ้าพนักงานจ่ายเงินมีจดหมายมาถึงเมื่อใด ต้องจดลงไว้ทุกคราว ต้องมีสมุดบาณชีสำหรับรวมเดือนที่ไค้รับไค้จ่ายเงินทองอีกเล่มหนึ่ง ๖

ข้อ 6 ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดเกี่ยวข้องกับเงินทองหลวง จะส่งไม่ทันจะเอาเงินทองมาฝากไว้แก่เจ้าพนักงานผู้เก็บช่วยรับรักษาไว้ก่อนกว่าจะไต่สอบบาณูชิตกลงเสณัจกันแล้ว แต่อย่าให้ฝากไว้เกิน 6 วัน เมื่อเจ้าพนักงานเก็บเงินจะเก็บเงินทองฝาก อย่าให้เก็บปนกันกับเงินรายอื่น แล้วต้องทำบาณูชิตเป็นรายเงินฝากคลังแผนกหนึ่ง ๖

ข้อ 7 เวลาบ่าย 4 โมงหย่อน 4 นาที 5 นาที เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินต้องทำจดหมายบาณูชิตไต่จ่ายในวันนั้น คือไต่รับแต่เจ้าพนักงานผู้รับเท่านั้น ๗ ไต่จ่ายไปแต่เจ้าพนักงานผู้จ่ายเท่านั้น ๗ คงเหลือเงินคงคลังเท่านั้น ๗ มาขึ้นต่อปล้กบาณูชิตกลางเสมอทุกวัน ๖

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 6

เคิมข้อ 1 ว่าถ้าเงินทองซากหายต้องเป็นผู้รับใช้จึงเต็มั้น คือเหมือนหนึ่งเจ้าพนักงานผู้รับเงิน ส่งเงินส่งทองมาให้เก็บรักษาไว้ตัวเอาไปใช้เสียเอง ถาพวกพ้องญาติพี่น้องของตัวเอาไปใช้ ถามีผู้รัยลักเงินซากหายไปโดยความประมาทของตัวจึงต้องเป็นผู้รับใช้ ๖

เคิมข้อ 2 ว่าค่วยท่านอธิบดีต้องยอมให้ผู้เก็บเงินเลือกหาเสมียนตามชอบใจของผู้เก็บเงินนั้น คือเพราะเหตุเงินหายผู้เก็บจะต้องใช้ ถ้าคนอื่นแปลกปลอมเข้ามา มิใช่คนของตัวเลือกไว้เองนั้น ก็จะต้องว่าคนนั้นคนนี้ มิใช่คนของตัวเงินจะหายค่วยเหตุใด ก็จะต้องกันไปกันมาได้ จึงยอมให้เลือกหาตามชอบใจของตัว ๖

เคิมข้อ 3 ว่าค่วยเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินต้องทำค่วยให้แก่เจ้าพนักงานรับเงินเป็นสำคัญ คือเมื่อเจ้าพนักงานผู้รับเงินให้เสมียนถาที่ 2 นั้น นำเจ้าจำนวนหรือเจ้าภาษินายอากรมายังผู้เก็บเงิน เมื่อผู้เก็บเงินได้รับเงินไว้แล้ว ต้องทำค่วยว่าวันนั้น ๗ เจ้าพนักงานผู้รับเงินไต่เงินมาส่งเป็นเงินเท่านั้น ๗ ลงชื่อประทับตรามาเป็นสำคัญ ส่งให้ผู้ที่มาส่งไปให้แก่เจ้าพนักงานผู้รับเงิน ๗ จะไต่ลงบาณูชิตและเก็บค่วยนั้นไว้เป็นสำคัญ แล้วจะไต่รู้ว่าซึ่งคนทีนำมาส่งนั้นจะไปส่งเงินครบตามเคิมที่มอบมาถาไม่ อนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินได้รับเงินแล้ว ต้องลงบาณูชิตรายวันในใบข้างซ้าย ว่าได้รับเงินจากเจ้าพนักงานผู้รับเงินเท่านั้น เมื่อไต่จ่ายเงินไปให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินแล้ว ให้ลงในสมุดข้างขวานำเกี่ยวกับใบที่รับให้ตรงกันทุก ๗ วัน ๖

เคิมข้อ 4 ว่าค่วยเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินจะมีจดหมายบังคับให้ผู้เก็บเงินจ่ายเงินให้ นั้น คือเมื่อเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินได้รับฎีกาแต่เจ้าพนักงานผู้มาเบิกส่งเข้ามายังออฟฟิศใน เชนหลายพระหัตถ์เลขาไปรคเกล้าฯ ให้จ่ายแล้ว เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินจะเขียนจดหมายประทับตราของท่านอธิบดีแลตราของเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน มอบให้แก่ผู้เจ้าของฎีกามารับเงิน ก็เมื่อเจ้าพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งไต่ค่วยอย่างว่ามานี้แล้ว ให้กับเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ๗ ต้องจ่ายเงินให้ตามค่วยนั้นแล้วให้เก็บค่วยนั้นไว้เป็นสำคัญ คู่มืออย่าให้หายไต่ อนึ่ง เมื่อเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินได้รับค่วยจ่ายเงินไปแล้ว ต้องเขียนลงในสมุดบาณูชิตใบข้างขวาอย่างเช่นว่ามาในข้อสามมาตราที่ 6 นี้แล้ว ๖

เคิมข้อ 5 ว่าค่วยเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินต้องมีสมุดบาณูชิต 3 อย่าง คืออย่าง 1 สำหรับจกที่ไต่รับเงินจ่ายเงินทุก ๗ วัน คือเมื่อไต่รับเงินจากเจ้าพนักงานผู้รับเงินต้องจกลงในใบข้างซ้ายเมื่อจ่ายเงินให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินแล้ว ต้องจกลงในสมุดใบข้างขวานำเกี่ยวกับที่รับนั้น สมุดอย่างนี้คือที่ไต่ว่ามาในข้อ 3 ข้อ 4 มาตราที่ 6 นี้เอง สมุดอย่างที่ 2 นั้นเรียกว่าสมุดรวมเคิม คือคักมาจากเล่มรายวันเมื่อครบเคิมหนึ่ง เพราะเหตุที่มีสมุดอย่างนี้ขึ้น เพื่อจะได้ตรวจให้ง่าย สมุดอย่างนี้ 3 นั้น สำหรับคักค่วยที่เจ้าพนักงานผู้รับผู้จ่ายส่งมานั้น เพื่อจะได้ตรวจค่วยโดยง่าย แล้วให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเขียนเลขเรียงเป็นที่ 1 ที่ 2 ค่อ ๗ ไปไว้ที่ค่วย แลลงในสมุดให้ค่อกับทุกฉบับ ๖

เคิมข้อ 6 ว่าค่วยให้เจ้าพนักงานผู้เก็บเงินรับเงินฝากเพียง 6 วันนั้น คือเจ้าพนักงานเจ้าจำนวนจะสอบบาณูชิตกันยังไม่คกลง และยังมิไต่ค่วยเงินนั้นเสร็จ จะมาฝากเจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ๗ ต้องเก็บรักษาไว้ให้ เพราะเป็นเงิน

ของหลวง แต่เมื่อจะฝากกันนั้นให้มีบัญชีแลตัวฎีกาเป็นสำคัญกันไว้ทั้งสองฝ่ายอย่า ให้เป็นที่ทุมเถียงกันได้
อนึ่ง ที่ว่าให้ฝากได้แต่เพียง 6 วันนั้น คือจะมีให้เจ้าพนักงานเจ้าจำนวนละเลยไม่ส่งเงินที่ฝาก ถ้าไม่มีกำหนดไว้
ดังนี้ ก็จะต้องว่าเงินอยู่ในคลังแล้วไม่ต้องส่งก็ได้ บัญชีจะละเอียดคึกไม่ถูกต้องกันจึงได้ทำนี้ ก็ถ้าผู้หนึ่งผู้ใด
มาฝากเงินครบ 6 วันแล้ว ยังไม่มารับถอนไปส่งเจ้าพนักงานเก็บเงินต้องไปเรียนท่านอธิบดี ให้หาตัวผู้มาฝากเงิน
ให้มาส่งให้เสร็จลงได้ ๖

หมวดมาตราที่ 7

ว่าด้วยเจ้าพนักงานผู้เก็บรักษาค้าง

เครื่องรูปพรรณเงินทองแลเพชรพลอยต่าง ๆ

ข้อ 1 เจ้าพนักงานผู้เก็บเครื่องทองเครื่องเงินรูปพรรณแลเพชรพลอยต่าง ๆ ต้องเอาใจใส่ดูแลรักษาเครื่องทอง
เครื่องเงินรูปพรรณแลเครื่องอิศริยยศสำหรับแผ่นดิน แลเพชรพลอยต่าง ๆ ถ้ารูปพรรณเพชรพลอยสิ่งใดหาย
เจ้าพนักงานผู้รักษาต้องรับใช้ของหลวงทุกสิ่ง ๖

ข้อ 2 เครื่องรูปพรรณทองรูปพรรณเงินประดับเพชรพลอยแลมีค่าประดับเพชรพลอยใหญ่น้อย แลเครื่อง
อิศริยยศบันคาซึ่งมีอยู่ในคลัง ให้เจ้าพนักงานปลัดบัญชากลาง เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวัง
พร้อมกับเจ้าพนักงานผู้เก็บตรวจช่างน้ำหนัก เขียนเลขหมายไว้ให้ชัดว่ารูปพรรณสิ่งนั้น เลขเท่านั้น น้ำหนักเท่านั้น
เนื้อทองอย่างนั้นที่ประดับเพชรพลอย ก็ให้ทราบว่าเป็นประดับเพชรพลอยอย่างนั้นเท่านี้ยก ถ้าเพชรพลอย
ต่าง ๆ ซึ่งยังมีค่าทำรูปพรรณก็ให้ตรวจน้ำหนักแล้วเท่านี้ น้ำหนักเท่านี้ในบัญชีทุกอย่าง แลให้สอบรูปพรรณ
เพชรพลอยรายจ่ายใช้ราชการแลรายเก็บคลังแล้วให้ทำบัญชีไว้ให้ถูกต้องกันทั้งสามบัญชี อนึ่ง เครื่อง
รูปพรรณประดับเพชรพลอยต่าง ๆ แลเพชรพลอยต่าง ๆ ซึ่งยังไม่ทำรูปพรรณนั้นเป็นของมีราคาแพง ให้เจ้า
พนักงานผู้เก็บหาสืบใส่ไว้ให้ดี แล้วให้ปลัดบัญชากลาง เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงตราประจำสืบไว้ด้วย เมื่อ
จะเบิกจ่ายใช้ราชการสิ่งใด ก็ให้เจ้าพนักงานผู้เก็บบอกมายังปลัดบัญชากลาง แลเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงให้
พร้อมกันจึงเบิกได้ ห้ามมิให้ผู้เก็บเบิกจ่ายใช้ราชการแต่ตัวผู้เดียวเป็นอันขาด ๖

ข้อ 3 ถ้าจะทรงพระกรุณาโปรดพระราชทานเครื่องอิศริยยศแก่ผู้ใด ก็ให้มีบัญชีรายวันแลรายชื่อผู้รับ กำหนด
น้ำหนักรูปพรรณแลหมายเลข แลนับเพชรพลอยให้ถูกต้องทุกอย่าง ถ้าเป็นของพระราชทานสิทธิขาด ฤฯ
พระราชทานเป็นเครื่องยศที่จะต้องคืน ก็ให้มีบัญชีรายชื่อรายวันไว้ให้ชัดเจน ว่าผู้ใดได้รับพระราชทานเครื่อง
ยศรูปพรรณสิ่งนั้น หมายเลขนั้น เนื้อทองอย่างนั้นไปแต่ ณ วันนั้น แลให้มีจดหมายไปยื่นต่อปลัดบัญชากลาง
เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวัง ให้ทราบด้วยจงทุกคราว ๖

ข้อ 4 ถ้าจะทำการรูปพรรณเพิ่มเติมขึ้นไว้ใช้ให้ภรรยา ฤฯ จะทำขึ้นไว้ใช้แทนของที่ชำรุด ฤฯ มีพระบรมราชโองการ
มาสั่งให้ทำการรูปพรรณสิ่งใด ๆ ก็ให้เจ้าพนักงานคึกน้ำหนักทอง แลราคาทองที่สมควรแก่รูปพรรณที่จะทำขึ้นใหม่
นั้น แล้วมีจดหมายรายชื่อนุญาตของท่านอธิบดี ๆ จะใคร่ตรวจจดหมายขออนุญาตนั้น แล้วจะใคร่ส่งไปยังออฟฟิศ
หลวง ให้เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงพระกรุณาโปรดให้จ่ายเท่าใด ท่านอธิบดี
ต้องสั่งเจ้าพนักงานผู้จ่าย ทำตัวประทับตราลงชื่อเจ้าพนักงานผู้จ่าย แลท่านอธิบดีสั่งให้เจ้าพนักงานผู้เก็บทองเงิน
ถ้าทองที่คลังไม่มีจ่ายเจ้าพนักงานผู้เก็บเงินทองต้องคึกเงินจ่ายให้ตามราคาทองในฎีกา ถ้าเจ้าพนักงานคลัง
รูปพรรณได้รับเงินจกซื้อทองมาเมื่อใด ก็ให้เชิญปลัดบัญชากลาง แลเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงมาชุมนุมพร้อมกัน
คึกน้ำหนักทองแลเงินราคาให้ถูกต้องกัน แล้วจึงจ่ายไปให้ช่างทำการรูปพรรณ ๖

ข้อ 12 จะทรงพระกรุณาโปรดฯ ให้ข้าทูลฉลองรัฐพระบาทนายหนึ่งถวายรายงานมาตรวจคลังทองทุกเดือน แล้วจะให้ตรวจคลังเก่าไม่มีกำหนดบ้าง ถ้าผู้รับอำนาจมาแล้ว เจ้าพนักงานต้องเข้าไปตรวจคลังของในคลังตามบัญชีให้ทันเวลา ๖๖

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 7

เดิมข้อ 1 ว่าสิ่งของทองเงิน รูปพรรณชากหยา เจ้าพนักงานต้องเป็นผู้รับใช้ทั้งสิ้นนั้น คือรูปพรรณนั้นเป็นสิ่งเป็นอัน มีไซเป็นของที่จะชากสูญได้ เมื่อเจ้าพนักงานไม่เอาใจใส่ทิ้งละเลยให้ของหายเป็นอันตรายด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งจึงต้องเป็นผู้รับใช้ เพราะด้วยความประมาทของตัว ๖๖

เดิมข้อ 2 ว่าปลัดบัญชีกลาง กับเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง ต้องเขียนเลขหมายแลชั่งน้ำหนักตรวจเพชรพลอยให้ทราบไว้วันนั้น คือแต่ก่อนสิ่งของรูปพรรณต่าง ๆ หาได้มีเลขหมายแลน้ำหนักชั่งไม่ จึงให้ไปตรวจน้ำหนักแลเขียนเลขหมายไว้เพื่อจะจดในบัญชี ให้ชั่งตัวเลขน้ำหนักเท่ากัน เมื่อพระราชทานผู้หนึ่งผู้ใดจงใจตำราบโดยง่าย ๆ อีกประการหนึ่งที่ว่ารูปพรรณประดับเพชรพลอย เพชรพลอยยังมีได้ฝังในรูปพรรณ ให้เก็บใส่หีบแล้วให้ปลัดบัญชีกลางแลเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง คีตราประจำวันไว้ด้วยนั้น คือเพชรพลอยเป็นของมีราคามาก ถ้าจะมีผู้ลักเปลี่ยนเอาเพชรไปเสียเอาเพชรโทษมาใส่ไว้ ถึงยอกเท่ากันราคาก็ผิดกันไต่ไต่โดยมาก จึงใ้ให้สอบกกันทั้งสามพนักงานครั้งนี้ เพื่อจะมีให้เป็นอันตรายได้ ๖๖

เดิมข้อ 3 ว่าจะพระราชทานเครื่องยศแก่ผู้หนึ่งผู้ใด เจ้าพนักงานผู้เก็บต้องมียศหมาย แฉ่งความแก่ปลัดบัญชีกลางแลเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงนั้น คือเจ้าพนักงานผู้เก็บเป็นกรมขึ้นไม่มีอำนาจที่จะใช้จ่ายตามชอบใจตัวได้ ต้องบอกแก่เจ้าพนักงานทั้ง 2 ก่อน เจ้าพนักงานทั้ง 2 จะไ้คลังบัญชีไว้ให้ถูกต้อง เว้นไว้แต่การที่เอาไปตั้งแล้วกลับมาเหมือนอย่างภานทองแลต้นไม้ทองครั้งนี้ ไม่ต้องบอกเจ้าพนักงานทั้ง 2 เพราะเอาไปแล้วกลับมา ไม่เหมือนอย่างที่จ่ายไปทีเดียว ๖๖

เดิมข้อ 4 ว่าจะหารูปพรรณเพิ่มเติมขึ้นไว้ใช้ราชการ ต้องขออนุญาตนั้นคือ จะเอาทองที่ยังไม่เป็รูปพรรณมาเก็บเสียคลังเงิน จะเอารูปพรรณเงินไปเก็บไว้คลังทอง ก็คลังทองนี้เป็นแต่คลังเก็บรูปพรรณเงินรูปพรรณทองเท่านั้น ไม่มีที่จะจ่ายใช้ทองให้ช่างทำได้ เมื่อจะทำอะไรจึงต้องขออนุญาต ถ้าโปรดให้จ่ายจึงตั้งฎีกาเบิกจ่ายให้กับช่างทำได้ ก็การเบิกทองนี้ ก็เหมือนกับนายค่านเจ้าพนักงานเบิกเงินเหมือนกัน แต่เมื่อทำแล้วต้องบอกส่งทองที่เหลือ แลแจ้งความกับเจ้าพนักงานทั้ง 2 ให้ไปคีตราตรวจรูปพรรณลงบัญชีให้ถูกต้องกันทั้ง 3 ๖๖

เดิมข้อ 5 ว่าจะจ่ายทองให้ช่างไปหารูปพรรณต่าง ๆ ให้ชิดหินกำหนดเนื้อไว้ให้แน่นอน คือเมื่อจ่ายทองไปแล้วต้องชิดหินแลเอาเนื้อทองที่จ่ายนั้นชั่งเก็บไว้สักหน่อยหนึ่ง แล้วให้ช่างคีตราประจำสืบไว้ เผื่อช่างทองเอาทองนั้นมาส่งจะได้ชิดหินสอบกับตัวอย่างที่เก็บไว้ให้นั้นให้เนื้อไ้กันจึงรับไว้ อนึ่งว่าจ่ายทองนั้นชั่งด้วยลูกคัมไหนเมื่อรับให้ช่างด้วยลูกคัมไหน คือถ้าเวลารับทองมาจากคลังนั้นรับด้วยลูกคัมหนัก เมื่อเวลาจ่ายให้ช่างทองทำเอาลูกคัมเบาชั่งกันนี้ ทองหลวงก็จะชากในรูปพรรณ จึงว่าชั่งจ่ายอย่างไร ให้ชั่งรับอย่างนั้น อย่าให้ใช้ลูกคัมเป็นสองอย่าง ๖๖

เดิมข้อ 6 ว่ามิให้จ่ายทองคำเปลว นั้น คือถ้าจะให้ทำเหมือนแต่ก่อน เจ้าพนักงานก็จะเบิกเงินซื้อทองคำให้ช่างทำขึ้นไว้เป็นอันมาก การก็ยังไม่ไ้ไ้ใช้ ถ้าจะใช้เมื่อไรจึงจะให้ซื้อแต่ถากการ เงินนั้นก็ไม่นหนักอยู่ในทองคำเปลวนี้ จะไ้เอาเงินไว้จ่ายใช้ราชการอื่น ๆ ๖๖ อนึ่งว่าถ้าเป็นการเร่งร้อนแลการนั้นมากจะจักซื้อไม่ทัน ให้ท่านอธิบดีกับเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงปลุกษากันที่จะทำ แลตั้งฝึกชั่งสุกต่อไป ควรจะทำอย่างไรจะไ้ทำไปตามการ ๖๖

เดิมข้อ 7 ว่าให้เจ้าพนักงานคิกกะกุ ที่จะจ่ายทองคำเปลวประจำเดือนนั้น คือเพราะจะไม่ให้ซื้อเหลือไว้กับคลัง ป่วยการเงินที่จะใช้การอื่น ๆ เมื่อถึงเดือนจึงจะซื้อไว้ใช้ทุก ๆ เดือน อนึ่งมีว่าถ้านายท่านเจ้าพนักงาน จะทำการสิ่งไร มาเบิกทองให้บอกการที่จะใช้นั้น เพราะเหตุที่จะไต่จักซื้อหาไว้ ให้บอกกับการไม่ให้เป็นที่ลำบาก ถ้าจะไม่มีการกำหนดไว้ดังนี้ เจ้าพนักงานผู้จะซื้อทองคำเปลว ก็จะซื้อขึ้นไว้มาก ๆ เพราะไม่รู้ว่าการจะใช้เท่าใด ะ

เดิมข้อ 9 ว่าให้เจ้าพนักงานผู้กำกับช่างทอง คิกกะสิงของที่จะใช้ในปิ่นหนึ่งนั้น คือจะมีให้เบิกของที่คลังต่อไป ถ้ายังเบิกที่คลังอยู่บ้าง ซื่ออยู่บ้างก็จะไม่ทราบชัคว่าใช้การในโรงทองสิ้นเท่าใด ะ

เดิมข้อ 10 ว่าเครื่องยศที่พระราชทานไปแล้วนั้น เมื่อมาส่งให้ลงเลขหมายนั้น คือแต่เดิมยังมีไค้ซึ่งนำหนักแลลงเลขหมายจึงให้ทำดังนี้ เพราะต่อไปภายหน้าจะไค้ทราบชัคว่า รูปพรรณสิ่งนั้นหมายเลขนั้นนำหนักเท่าไร ะ

เดิมข้อ 11 ว่าเจ้าพนักงานผู้เก็บทอง ต้องเรียกเอาเศษทองกับช่างทำอย่าให้ติดค้างไค้ นั้น ถ้าจะไม่ตักเตือนเร่งเอาเศษทองกับช่างมาเสียโดยเร็ว ช่างก็จะเอาไปใช้สอยติดค้างมากจะเร่งเอาก็ไค้ความลำบาก เพราะช่างลงคนใจเป็นพาลสันคานนักเลง จึงต้องมีกำหนดเสียดังนี้ ะ

เดิมข้อ 12 ว่าจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้ผู้หนึ่งผู้ใดไปตรวจคลังรูปพรรณเดือนละครั้งนั้น คือจะมีให้เจ้าพนักงานผู้เก็บมีความประมาท จะไค้จักแจ่งสำคัญแลเก็บรักษาโดยดี ะ

หมวดมาตราที่ 8

ว่าด้วยออฟฟิศหลวงในพระบรมมหาราชวัง ที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า ออดิตออฟฟิศ

ข้อ 1 พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะทรงตั้งเจ้าพนักงานใหญ่ที่อังกฤษเรียกว่า ออดิตเคอเยเนอราล พนักงานสำหรับตรวจบัญชีแลสิ่งของ ซึ่งเป็นรายขึ้นในแผ่นดินทุก ๆ ราย แลจะทรงตั้งเจ้าพนักงานรอง ที่อังกฤษเรียกว่า คีปุคิออดิตเคอเยเนอราลอีกนายหนึ่งสำหรับจะไค้ว่าการแทน เมื่อเวลาเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจไม่อยู่ แลจะไค้ช่วยการตามแต่เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจจะให้ช่วยในเวลาเมื่อเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจอยู่ ะ

ข้อ 2 เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจ เป็นพนักงานต้องตรวจบัญชีเงินทองของแผ่นดินทั่วทั้งพระราชอาณาจักร แลต้องถวายรีโปต คือ รายงานแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบทุกราย ถ้าขอราชการสิ่งใด พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวถ้ารับสั่งแก่ท่านอธิบดีผู้บังคับการคลัง ท่านผู้อธิบดีมาสั่ง เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจต้องฟังบังคับท่านในเรื่องนั้น อนึ่งเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจจะมีจกหมายส่งถึงปลัดบัญชาชีกกลาง แลผู้รักษาบัญชีจำนวนรับจำนวนจ่ายเงินหลวงทุกหมู่ทุกกรมทั่วทั้งพระราชอาณาจักร บังคับให้ส่งบัญชีจำนวนเงินมาตรวจที่ออฟฟิศหลวงทุกรายไค้ ะ

ข้อ 3 เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจจะใช้อินสเปกเตอร์ คือผู้ที่สำหรับไปตรวจตราการต่าง ๆ แลเสมียนสักเท่าไรจะบอกการก็ให้ทราบทูลพระกรุณาให้ทรงทราบ สุกแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดให้ตั้ง ถ้าผู้ที่สำหรับไปตรวจการไค้รับครบทั้งของเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจไปตรวจการสิ่งหนึ่งสิ่งใดแล้ว เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจต้องรับผิดชอบทุกอย่าง ะ

ข้อ 4 ผู้ซึ่งจะเป็นเจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่ และผู้เป็นที่สองรองนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะทรงเลือกเอาผู้หนึ่งผู้ใดในพวกที่ปฤกษาราชการในพระองค์ทรงตั้งในตำแหน่งนั้น เพื่อให้เฝ้าแลทูลเรื่องความไปรเวทไค้โดยง่าย ๖๖

ข้อ 5 เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่ ๓ ท่านนี้ทั้งสองนายนี้ต้องสาบาลถวายความซื่อสัตย์แก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วยความจริงใจว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะรับราชการตรวจบาญชีสอบสวนจำนวนเงินแลสิ่งของซึ่งขึ้นในแผ่นดินทั่วพระราชอาณาจักร จะตรวจตราโดยเลียบคไม่ไห้หลาพสิ่งเสี่ยผลประโยชน์ในแผ่นดินไค้ และตั้งใจไห้ให้เต็มกำลังเต็มปัญญาของข้าพระพุทธเจ้าทุกเรื่องทุกราย ๖๖

ข้อ 6 เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่แลผู้รอง ถ้าจะไปจากกรุงเทพฯ ต้องทูลลาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวก่อนทรงพระกรุณาโปรดไห้ไปจึงไปไค้ ๖๖

ข้อ 7 ในระหว่างเดือน ๕ ทุก ๆ ปี ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่ถวายบาญชีแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในบาญชีนั้นไห้มีรายจำนวนเงินไห้ชัดเจน ว่าเงินในบาญชีปีก่อนนั้นไค้ตรวจยอมเสร็จแล้วยากน้อยเท่าไค้ ไค้ตรวจจับที่ผิดพลั้งก็ราย ที่ตรวจยังไม่ตกลงกันมากน้อยเท่าไค้ จึงมีในบาญชีไห้แจ้งทุกอย่าง อนึ่งไห้ถวายบาญชีตามกำหนดสามเดือนเสมอไป ในบาญชีนั้นมีไว้ไห้ชี้คว่าจำนวนเงินในปีก่อน ๆ นั้นยังค้างตรวจอยู่มากน้อยเท่าไค้ แลในบาญชีนี้ต้องมิทาบนว่า ข้าพระพุทธเจ้าไค้ตรวจถูกต้องตามจริงไม่ผิดพลั้งบกพร่องในแห่งหนึ่งแห่งไค้เลย ๖๖

ข้อ 8 ถ้าเจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน เจ้าพนักงานผู้รับเงิน เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ถ้าไค้จ่ายเงินรับเงินเมื่อไค้ ไค้ยื่นบาญชีจำนวนจ่ายแลใบเสร็จ แลคำอนุญาตทั้งหนังสือสำคัญต่าง ๆ ส่งแก่เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่ในกำหนด ๒ วัน เว้นแต่เป็นเงินล่วงหน้า ไม่ต้องยื่นบาญชีตามกำหนดนี้ ๖๖

ข้อ 9 เจ้าพนักงานผู้ตรวจ มีกำหนดจะต้องตรวจ ๔ อย่างคือ สอบค้วย คิคเลข บวก หัก คูณ หาร อย่าไห้พลั้งอย่างหนึ่ง สอบจำนวนเงินถูกต้องกับค้ายยอมไห้จ่าย ฉะจะไม่ถูกต้องกันอย่างหนึ่ง สอบเงินราคากับสิ่งของจะภอสมควรกัน ฉะจะไม่สมควรกันอย่างหนึ่ง ตรวจของในบาญชีนั้นสอบสวนว่าไค้รับมาใช้ในการแผ่นดินจริง ฉะไม่จริงอย่างหนึ่ง ๖๖

ข้อ ๑๐ ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจมีสมุดบาญชีสำหรับจดหมายราคาของต่าง ๆ ถ้าไค้สืบราคาของสิ่งหนึ่งสิ่งไค้ เมื่อไรก็ไห้จดหมายลงไว้ในบาญชีไห้แน่นอน ๖๖

ข้อ ๑๑ ถ้าเจ้าพนักงานผู้ตรวจสงสัยในราคาสิ่งของรายไค้ ก็ไห้กราบบังคมทูลพระกรุณาไห้ทรงทราบ โปรดไห้ค้อว่าก็ค้อค้อว่าคามรับสั่ง ไห้ราคาตกลงตามสมควร ๖๖

ข้อ ๑๒ ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เจ้าพนักงานผู้ตรวจฯ เสมียนคนใช้คนไค้คนหนึ่ง ซึ่งถือตราของเจ้าพนักงานผู้ตรวจไปตรวจคูลสิ่งของสินค้าซึ่งเกี่ยวข้องเป็นรายของขึ้นในแผ่นดิน ฉะจะไปคูลการแห่งหนึ่งแห่งไค้ แลจะไปตรวจบาญชีซึ่งเกี่ยวข้องรายเงินแผ่นดินทุกหมู่ทุกกรมทุกพนักงาน ต้องยอมไห้ตรวจสอบ ถ้าผู้ไค้ชักไม่ไห้ตรวจบาญชี เจ้าพนักงานผู้ตรวจต้องกราบทูลแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวไห้ทรงทราบการผิดแลชอบของผู้นั้น สุกแล้วแต่จะทรงกรุณาโปรด ๖๖

ข้อ ๑๓ เจ้าพนักงานตรวจมีการเกี่ยวข้องจะจดหมายถึงผู้ไค้ผู้หนึ่ง ถ้ามค้วยเรื่องเงินแผ่นดิน ถ้าเป็นการใหญ่ก็ไห้กราบบังคมทูลพระกรุณาไห้ทรงทราบ ถ้าโปรดไห้เรียกผู้หนึ่งผู้ไค้มาชี้แจงข้อสงสัยในบาญชีก็ไห้เรียกไค้ ถ้าผู้ไค้ค้อถามแลที่ค้อเรียกนั้น ไม่มีจดหมายค้อบแลชค้อข้งเสี่ยไม่มา ไห้เจ้าพนักงานผู้ตรวจกราบบังคมทูลพระกรุณาไห้ทรงทราบแล้วแต่จะโปรด ถ้าผู้นั้นมาแล้วบอกความไม่สิ้นเสร็จ แลส่งประวิงความเสี่ย ผู้นั้นค้อมีโทษ ๖๖

ข้อ 14 ถ้าเจ้าพนักงานผู้ตรวจสอบบัญชีจำนวนเงินรายหนึ่งรายโคผิโคไป แต่เงินที่พลั้งนั้นเป็นเงินเล็กน้อย ผู้รับเงินยอมใช้เงินหลวงเต็มตามจำนวนแล้ว การก็เป็นเสร็จกัน ถ้ารายเงินที่พลั้งนั้นเป็นจำนวนเงินมาก ถ้าเป็นข้อสำคัญ ผู้นั้นไม่ยอมใช้เงินหลวงตามจำนวน ถ้าเจ้าพนักงานผู้ตรวจมีความสงสัยว่า ผู้ยื่นบัญชีนั้น แก่งจะฉ้อเบิกบังเงินหลวง ก็ให้ถวายค่านับบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวให้ทรงทราบ สุกแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดให้ชำระ ะ

ข้อ 15 ถ้าเจ้าพนักงานผู้ตรวจ ตรวจบัญชีเห็นว่าถูกต้องถ้วนถี่แล้ว ก็ให้มีจดหมายแจ้งถึงเจ้าพนักงานนั้น ให้ช้ค้ว่าเงินรายนั้นมีค้ายอมเลขหมายเท่านั้น เป็นจำนวนเงินเท่านั้น ข้าพเจ้าไค้ตรวจสอบเห็นว่าถูกต้องค้แล้ว ะ

ข้อ 16 เจ้าพนักงานผู้ตรวจ มีสมุดบัญชีสำหรับจดหมายรายเงิน ซึ่งไค้ตรวจแลรายค้กรายยอมจงถี่ถ้วนทุกประการ ะ

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 8

เคิมข้อ 1 ว่าจะทรงตั้งเจ้าพนักงานใหญ่สำหรับตรวจบัญชีเงินแลสิ่งของในแผ่นดินทุกรายนั้น คือเมื่อนายค้าน เจ้าพนักงานจะทำการสิ่งโค ถ้าจะจ้ค้ซื้อสิ่งโค เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจเป็นเจ้าพนักงานซึ่งจะตรวจราคาแลของ ว่าจะสมกับราคาถาไม่สม จะมีของถาไม่มี เพราะเหตุว่าเป็นออฟฟิซหลวงในพระบรมมหาราชวัง การนี้เป็น การที่จะไค้ทรงให้ไปทุกครั้ง เหมือนผู้รับพระบรมราชโองกรไปตรวจ ะ

เคิมข้อ 2 ว่าพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ค้ารัสสั่งแก่ท่านอธิบดี ๆ มาสั่งเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจ ๆ ต้องฟัง บังคับในเรื่องนั้น คือเพราะกรมออกคิคออพฟิซนี้มิไค้ขึ้นในพระคลังมหาสมบัติ เป็นออฟฟิซหลวง ถามีไค้มี รับสั่งให้ท่านอธิบดีมาสั่ง ท่านอธิบดีจะสั่งแลบังคับการสิ่งหนึ่งสิ่งโคไม่ไค้ อนึ่งว่าเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจจะมี จดหมายถึงปล้คบัญชีกลาง แลผู้ไค้รักษบัญชีจำนวนรับจำนวนจ่ายเงินหลวงไค้ทุกกรมนั้น คือจะไค้ตรวจสอบ รายรับรายจ่ายทั่วไปให้ถูกต้องกันทุกกรม เพราะเหตุค้่วยเป็นออฟฟิซหลวง เหมือนหนึ่งเป็นบัญชีสำหรับข้างที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไค้ทรงทราบการทุก ๆ อย่าง จึงไค้ตรวจไค้ค้ังนี้ ะ

เคิมข้อ 3 ว่าถ้าเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจให้ตราสำคัญตั้งให้ผู้ตรวจไปตรวจการแลของสิ่งหนึ่งสิ่งโค เจ้าพนักงานใหญ่ ผู้ตรวจต้องเป็นผู้รับผิดชอบทุกอย่างนั้น คือผู้ตรวจที่เจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจให้ไปตรวจการนั้น ถ้าไปรับ สิบบนแก่ผู้หนึ่งผู้โค ของน้อยว่ามากของเสียว่าคิ ของไม่มีว่ามี ค้ังนี้ต้องมีความคิคอยู่กับเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจ ค้่วย เพราะค้่วยเป็นผู้เลือกเองตามชอบใจ ะ

เคิมข้อ 4 ว่าเจ้าพนักงานใหญ่ผู้ตรวจ แลเป็นที่สองจะทรงตั้งแต่ในพวกที่ป้ถูกษาในราชการในพระองค์ เพราะ ที่ป้ถูกษาราชการในพระองค์นั้นเป็นคนไค้สาบาล เพราะออฟฟิซนี้เป็นออฟฟิซสำคัญที่รวมบัญชีทุกหมู่ทุกกรม แลแล้วไค้ตั้งในพระบรมมหาราชวังค้่วย ถ้าการช้ค้ของประการโค จะไค้กราบบังคมทูลพระกรุณาไค้โดยง่าย ะ

เคิมข้อ 7 ในระหว่างเคือน 5 ทุก ๆ ปี เจ้าพนักงานผู้ตรวจใหญ่ต้องถวายบัญชีว่าไค้รับไค้จ่ายเงินเท่าโค ยัง ค้างถาไค้ครบนั้น คือเมื่อเจ้าพนักงานผู้ตรวจถวายบัญชีแล้ว จะไค้ทรงตรวจสอบกับที่ท่านอธิบดียื่นไว้ ะ

เคิมข้อ 8 เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงิน เจ้าพนักงานผู้รับเงิน เจ้าพนักงานผู้เก็บเงิน ต้องส่งบัญชีแลค้ายอมอนุญาต มายังออฟฟิซหลวงอย่าให้เกินสองวันนั้น คือจะไค้ตรวจสอบบัญชีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าจะให้เนินช้ไปราชการ จะเสียค้ังค้ังอยู่ เว้นแต่เงินล่วงหน้า ซึ่งเจ้าภาชือากรรับผูกขาดนั้น ไม่ต้องยื่นตามกำหนดนี้ ะ

เคิมข้อ 10 ว่าเจ้าพนักงานผู้ตรวจ ต้องมีสมุดบัญชีสำหรับจดหมายราคาของ ๆ นั้น คือเจ้าพนักงานผู้ตรวจ ต้องสืบราคาของว่าเคือนนี้ ของสิ่งนั้นราคาเท่านี้ ของสิ่งนี้ราคาเท่านี้ แลแล้วจ้ไว้ในสมุด เมื่อผู้โคค้ังฎีกา เบิกเงินจะไค้ตรวจราคาไค้ ะ

หมวดมาตราที่ 9

ว่าด้วยเจ้าภาษี แลเจ้าจ่านวน แลผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งจะต้องยื่นบัญชีที่คลัง

- ข้อ 1 ถ้าใครจะรับผูกภาษีอากรรายหนึ่งรายใด ต้องรับผูกไปตามพระราชบัญญัติกฎหมาย ซึ่งใช้อยู่ในหอรัษฎากรพิพัฒน์ แลต้องมีหนังสือสัญญากำหนดส่งเงินตามงวด อย่าให้คลาดจากหนังสือสัญญาได้ ะ
- ข้อ 2 ถ้าภาษีนั้นเฉพาะเก็บเงินได้ มีกำไรแต่ฤดูเดียวเหมือนอย่างอากรรังนกเป็นต้น การจะบังคับให้เจ้าภาษีส่งเงินมากแลน้อยตามคร่าวงวดให้สมควรแก่ภาษีนั้น เมื่อท่านอธิบดีเห็นการนั้นจะควรประการใดก็ให้ทำเป็นจกหมายความที่คิดเห็นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมทั้งที่ปรึกษาราชการจะได้ทรงปรึกษาบังคับให้ทำตามควร ะ
- ข้อ 3 ให้เจ้าจ่านวนภาษีฝิ่น เจ้าพนักงานภาษีเข้า ภาษีเบจเสร็จ ภาษีไม้ขนอนสัก แลเจ้าพนักงานภาษีอื่นทุกกรม ซึ่งจะเก็บเงินส่งพระคลังทุกพนักงาน ทำบัญชียื่นต่อเจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติ ตามพระราชบัญญัติสำหรับภาษีสองสิ่งนั้น ๆ แก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินในพระคลังมหาสมบัติ เมื่อเจ้าภาษีอากรมาส่งเงินต้องตรวจเอาตัวเงินให้เต็มงวด ถ้ามีตัวเงินมาแต่กิ่งงวดบางส่วนหนึ่งสองส่วนก็คิแล้วจะผัดเพี้ยนส่งต่อวันอื่น ห้ามไม่ให้เจ้าพนักงานรับผัดแลผ่อนปรนให้เป็นอันขาด เว้นไว้แต่มีพระราชบัญญัติสำหรับภาษี ะ
- ข้อ 4 วันซึ่งท่านผู้อธิบดีกำหนดให้เจ้าจ่านวนอื่น ๆ มายื่นบัญชีที่คลังเดือนละครั้งนั้น เจ้าจ่านวนทั้งปวงต้องทำมาขึ้นให้เสร็จตามกำหนด แลในบัญชีนั้นจกรายภาษีแลจ่านวนเงินให้ถูกต้องตามตรง อย่าให้ยกเอียงปิกบัง แลให้มีคำปฏิญาณตามแต่ท่านอธิบดีจะกำหนดให้ทำ ะ
- ข้อ 5 เงินรายสวนแลเงินอื่น ๆ เจ้าพนักงานต้องส่งตามบังคับซึ่งท่านอธิบดีจะกำหนดบังคับไว้จงทุกคราว ะ
- ข้อ 6 ในกรมพระคลังนี้ทุก ๆ พนักงานต้องรักษาสมุดบัญชีตรวจตราไว้ให้ถูกต้องตามพนักงานของตน ถ้าท่านผู้อธิบดีจะเรียกมาสอบเมื่อใด แม้นถึงไม่ได้ส่งก่อนก็คิ ต้องส่งให้ทันตามเวลาที่ท่านเรียกอย่าให้ต้องผัดเพี้ยน ะ
- ข้อ 7 ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งคึกบาบัญชีรายเงินแผ่นดินกรมหนึ่งกรมใดก็คิ ถ้าคึกบาบัญชีผิดไปก็เหมือนทำให้เงินหลวงขาดไป ผู้นั้นต้องรับใช้เงินหลวงตามจำนวนที่ขาด ถ้าเจ้าพนักงานผู้ตรวจได้หาหนังสือยอมให้ว่าได้ตรวจบาบัญชีรายนั้นครบคิแล้ว ผู้นั้นจึงจะพ้นธุระ ถ้ายังไม่ได้รับหนังสือยอมแต่เจ้าพนักงานผู้ตรวจแล้ว ผู้นั้นก็ยังไม่พ้นธุระ ะ
- ข้อ 8 กรมใหญ่ทุก ๆ กรมที่ได้เป็นพนักงานภาษีอากรต้องมีเสมียนผู้ทำผู้เก็บบาบัญชีนายหนึ่ง ผู้รักษาบาบัญชีในกรมนั้นจะได้ทำบาบัญชีตามแบบที่ท่านอธิบดีฝ่ายคลังกำหนดไว้ ะ

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 9

แก้ข้อ 1 ว่าด้วยหนังสือสัญญากำหนดส่งเงินตามงวดนั้น คือเมื่อเจ้าพนักงานผู้ว่าภาษีอากรผูกขาดตกลงเป็นงวดกับเจ้าภาษีแล้ว เจ้าภาษีคนนั้นจะต้องฟังคำบังคับท่านอธิบดีจะสั่งให้ส่งวันใด เปรียบเหมือนว่าป็นเป็น 12 งวด คือเดือนละงวดนั้น ต่างก็ว่างวดหนึ่งคือเดือนห้า วันนั้นจะส่งเงินเท่านั้น เจ้าพนักงานท่านอธิบดีจะคิคักจะให้เงินได้เสมอไม่คงข้างสะสมได้ แลจะไค้งไว้ในบาบัญชีรางเดือนที่เรียกประภูทินให้ทราบชัคว่าวันนั้นจะได้รับเงินเท่านั้น อนึ่งถ้าไม่มีวันกำหนดสัญญาคิงนี้ ก็จะมีควมลำบากเมื่อภายหลัง งวดเดือนคือ

.เดือนห้าก็จะมาส่งแค่แรม 13 ค่ำ เจ้าพนักงานผู้รับจะไปคักเดือนก็ไม่ได้สนัก เพราะยังไม่สิ้นเดือนผดสัญญา อีกประการหนึ่งเงินที่จะรับจะจ่ายในเดือนต่อเดือนนั้นก็ยังไม่ทันกัน เพราะเหตุผู้เบิกเขากำหนดวันจะเอา ถ้าฝ่ายผู้รับไม่กำหนดค่างนี้ก็จะเป็นที่ลำบากไม่มีเงินจะจ่ายให้ข้อได้ อนึ่งเจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรมซึ่งไต่ว่าภาษีผูกขาดอยู่ทุกวันนี้ เมื่อว่าภาษีอากรนำบานแพนงขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายโปรดให้ตั้งแล้ว เจ้าพนักงานที่ไต่ว่าภาษีนั้นต้องส่งบัญชีที่ไต่หาหนังสือสัญญาว่าวันนั้น เดือนนั้น ส่งเงินภาษีรายนั้นเท่านั้น มายังท่านผู้อธิบดี เห็นว่าเงินที่จะส่งวันนั้นค่างมาก จะขอให้เลื่อนไปวันอื่น ๆ ก็ได้ เพราะจะไต่เฉลี่ยให้เสมอภาคจ่ายทุก ๆ วัน อนึ่งจะไต่จกคลังในสมุทตรางเดือนให้เสร็จเสียแต่ปลายปีก่อนทุกราย เมื่อถึงเดือนห้าค้ำปีจะไต่คักให้เสร็จว่า เดือนนั้นวันนั้น จะไต่เงินเท่านั้น ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ๖

เดิมข้อ 2 ว่าภาษีเงินเก็บเงินได้ แต่ถูกเทียบเหมือนอย่างอากรรังนกนั้น คือให้ท่านอธิบดีกรมพระคลังแลเจ้าพนักงานผู้ไต่ว่าภาษีอากร ต้องสืบสวนคักกะที่จะให้ส่งเงินค่างงวดที่เก็บได้ คือเหมือนหนึ่งภาษีอากรที่ปีหนึ่งเก็บได้แต่เดือน 4 เดือน 5 จะบังคับให้ส่งเงินทุกเดือนนั้นเจ้าภาษีก็ยังเก็บเงินไม่ได้ ก็จะต้องออกทุนของกัฏไปกู้เขามากก็จะต้องคักคอกูเบียดกันไว้กว่าจะถึงเวลาเก็บเงินภาษีนั้น เงินที่เจ้าภาษีกันไว้วันนั้นก็ต้องกันจากเงินหลวงนั่นเอง เหตุนี้จึงไต่ให้เจ้าพนักงานคักคักคองให้เฉลี่ยคัก ถ้าเจ้าพนักงานคักคองเฉลี่ยคักแล้ว อย่าให้เงินคักกันเอาเงินในภาษีไปเสียคอกูเบียดได้ แล้วเงินหลวงก็คองจะขึ้นไต่มากได้ ๖

เดิมข้อ 3 ว่าเจ้าภาษีจะส่งเงินแต่ก็งวดแลส่วนเดียว มิให้เจ้าพนักงานรับคักเป็นอันชาคนั้น คือถึงวันกำหนดสัญญาว่าจะส่งเงินเท่านั้น เปรียบเหมือนสัญญาว่าเดือนละงวดหนึ่งเป็นเงิน 100 ชั่ง ไต่มาส่งแค่ 50 ชั่ง 25 ชั่ง ไม่ครบงวดค่างสัญญาค่างนี้ จึงมิให้เจ้าพนักงานรับไว้ เพราะไม่ครบค่างสัญญา เจ้าพนักงานคองเร่งในเวลาอันถ้าเร่งไม่ไต่คัก้วยเหตุใดเหตุหนึ่งถึงกำหนด 15 วันแล้ว ท่านอธิบดีคองกราบบังคมทูลพระกรุณาให้ทรงทราบคักแล้วแต่จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ๖

เดิมข้อ 4 ว่าให้เจ้าจำนวนคองมาขึ้นบัญชีทุก ๆ เดือนนั้น คือภาษีเจ้าพนักงานทำมิใช่ผูกขาดนั้น เมื่อเก็บเงินได้เท่าใด ถูขายได้เท่าใด ว่าเก็บภาษียรายนั้นไต่เท่านั้น เสียค่าสิ่งนั้นเท่านั้น คองไต่คักเงินส่งเท่านั้น ถ้าเหมือนหนึ่งภาษีฝิ่นนี้ไม่ไต่เก็บจากผู้อื่น เพราะเป็นภาษีเจ้าพนักงานทำขาย เจ้าพนักงานผู้ทำคองขึ้นบัญชีว่า เก็บคูนซื้อฝิ่นเท่านั้น ขายไต่เท่านั้น เป็นค่าไรเท่านั้น ไต่ไต่สอยค่าคักจ้างค่าง ๆ เท่านั้น คองเหลือเงินเท่านั้นเอาไว้เป็นคูนซื้อฝิ่นเท่านั้น คองไต่ส่งคักแต่เท่านั้น เมื่อเดือนนำคองไปก็ให้เจ้าพนักงานคักคองคักจ้างเช่นว่ามานี้จกทุก ๆ เดือนจนคองคองปี ๖

เดิมข้อ 5 ว่าเงินส่วยแลเงินอื่น ๆ คองส่งค่างบังคับท่านอธิบดีนั้น คือเงินส่วยไม่ให้เหมือนอย่างเงินภาษีอากรค่าง ๆ เพราะเก็บจากคักคน ท่านอธิบดีคักคักกับท่านเจ้าของเมือง คองโปรดคักหาคักกันว่า ส่วยอย่างนั้นคองจะเก็บไต่เวลานั้น ส่วยอย่างนี้คองจะเก็บไต่เวลานี้ เพราะเหตุจะเก็บเป็นเดือนหนึ่งเหมือนภาษีผูกขาดไม่ไต่ ก็เมื่อกำหนดคักคองพร้อมกันแล้ว ท่านเจ้าของเมืองคองส่งค่างกำหนดคักคองครว ๖

เดิมข้อ 6 ว่าทุก ๆ กรมที่ไต่เป็นพนักงานภาษีอากรคองมีเสมียนบัญชีนั้น คือเพื่อมิเหตุการสิ่งใดที่เกี่ยวช้องเล็กน้อย ถูเจ้าพนักงานในคักจ้างส่งให้ทำบัญชีให้คักคองค่างแบบแลจะสอบคูนบัญชีให้คักคองจะไต่เรียกเอาแก่เสมียนบัญชีนั้น เพราะไม่ควรจะว่าท่านผู้ใหญ่คัก้วยเหตุราชการของท่านมีราชการอื่นมาก จึงไต่ให้คักคองนี้ ๖

หมวดมาตราที่ 11

ว่าด้วยการเบงเสร็จ

ข้อ 1 เสมียนแลคนใช้ซึ่งรับราชการในพระคลังทั้งสิ้นต้องเข้าไปประจำการของตัวทุก ๆ วันตามเวลาอย่าให้ขาดได้ เว้นแต่มีเหตุการสำคัญไฉไลท่านผู้ใหญ่ ๆ ยอมให้หยุดจึงหยุดการได้ ถ้าป่วยให้แจ้งอาการต่อผู้ใหญ่ให้ทราบว่าคุณนั้นป่วยเป็นโรคนั้น ท่านจะไต่ให้หมอไปตรวจจะงดการหยุดอยู่บ้านถ้าไม่ควรหยุด ก็สุดแล้วแต่ท่านผู้ใหญ่ในพระคลังจะสั่ง ะ

ข้อ 2 ถ้าเสมียนแลคนใช้ผู้หนึ่งผู้ใดควรจะมาทำการได้แต่บิดเบือนเชื่อนเสียไม่มาทำการ แลไม่ได้ลาท่านผู้ใหญ่ในพนักงานของตัวนั้น เสมียนคนใช้นั้นมีความผิดต้องลดเงินเดือนสามวัน ถ้าจะคัดออกเสียจากการในทันทีนั้นก็ได้ ะ

ข้อ 3 ผู้ซึ่งรับราชการอยู่ในพระคลังทุก ๆ ราย มีกำหนดยอมให้ลาในปีหนึ่งเพียง 9 วัน 15 วัน แม้นถึงมีกำหนดดังนี้ ซึ่งผู้นั้นจะไปตามลำพังใจตัวนั้นไม่ได้ ในเวลาที่จะไปต้องลาท่านผู้ใหญ่ในพนักงานก่อน ท่านผู้ใหญ่ยอมให้ไปจึงไปได้ ะ

ข้อ 4 พระคลังมหาสมบัติต้องเปิดทุก ๆ วัน ให้เจ้าพนักงานประจำทำการเสมอ คอยรับฎีกาที่นายค่านายางานแลคนอื่น ๆ ซึ่งจะมาเบิกเงินแลสงเงิน ตั้งแต่เวลา 4 โมงเช้าจนบ่าย 4 โมงครึ่ง แล้วจึงจะปิดออฟฟิศได้ เว้นแต่วันพระ วันครุฑ วันสงกรานต์ แลวันเฉลิมพระชนม์พรรษา แลวันอื่นซึ่งจะประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นวันโปรคให้งการต่าง ๆ นั้นจึงได้ ะ

- ข้อ 5 แม้เวลาปิดคลัง เสมียนแลเจ้าพนักงานทั้งปวงต้องอยู่สอบบัญชีให้เสร็จต่อปลัดบัญชีกลางส่งให้ไป
จึงไปได้ ะ
- ข้อ 6 บัญชีทุกราย ต้องใช้ชูปหน้าหมึกลงในกระดาษทั้งสิ้น ถ้าเป็นคั่วฎีกาซึ่งจะต้องใช้มาก ๆ จะต้องลงบน
หนังสือพิมพ์นั้น ก็ให้ตีพิมพ์ที่โรงหลวง ห้ามอย่าให้ไปตีพิมพ์ที่อื่นเป็นอันขาด ะ
- ข้อ 7 บัญชีเรือนเงินที่จะใช้ในคลัง แลเจ้าพนักงานผู้ไ้ว่าภาษีอากรที่เกี่ยวข้องเนื่องกันกับคลังมหาสมบัตินั้น
ให้ใช้เป็นเงินเรือนชั่งบาทอัฐเบี้ยกึ่งนี้ บัญชีจะไ้ถูกต้องกัน ะ
- ข้อ 8 หนังสือคั่วฎีกาใบเสร็จทุก ๆ ฉบับ ต้องหมายตัวอักษรแลตัวเลขเป็นสำคัญ แลต้องจกไว้ในสมุดบัญชี
ทั้งผู้รับแลผู้ส่งทุกราย ะ
- ข้อ 9 ห้ามไม่ให้เสมียนในคลัง ฉาพนักงนคิกต่อกับคลังเขียนบัญชี ต้องชุกครบแก่ไชยแต่แห่งหนึ่งแห่งใด ถ้า
มีที่แก่บ้างก็ให้วงเสียด้วยหมึกแดง แลให้ผู้แก้จคหมายบอกเหตุลงไว้ที่ริมกระดาษนั้น ว่าไ้แก่ค่าหนึ่งฉาสองค่า
ฉาแก่เลขนั้น ๆ แลไ้แก่ค่านั้นเป็นค่านี้แลลงชื่อไว้เป็นสำคัญ ะ
- ข้อ 10 เสมียนที่จะเขียนหนังสือทุกฉบับ ให้ผู้เขียนลงชื่อผู้เขียนไว้ทุก ๆ เล่ม แลหนังสือทุก ๆ ฉบับที่มีไ้คอบไปมา
กับกรมต่าง ๆ นั้น ให้คักคู่วางรวมไว้ในสมุดทุกราย ะ
- ข้อ 11 หนังสือบัญชีซึ่งมีรายเงินรายของรายคนต่าง ๆ จะต้องคิกเลขบวกหักคุณหารนั้น ต้องให้คิกสอบกัน
สองคน ถ้าคิกสอบต้องกัน ฉาไม่ต้องกันอย่างไร ก็ให้คนทั้งสองลงชื่อจคหมายตามรายที่คักคิลงไว้เป็นสำคัญ ะ
- ข้อ 12 ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในพระคลังมหาสมบัติ ณ หอรัษฎการพิพัฒน์ ถ้าท่านผู้เป็นอธิบดีสั่งการ
ในเรื่องภาษีอากรซึ่งเป็นวงคเป็นกำหนดแลการสิ่งใด ๆ ถ้าจนจะถึงวงคถึงกำหนดที่สั่งไว้วันนี้ให้เจ้าพนักงาน
เรียนเตือนให้ท่านผู้เป็นอธิบดีทราบก่อนสามวัน อนึ่ง ถ้ามีเหตุการสิ่งไรขึ้นในกรมต่าง ๆ ซึ่งอยู่ในบังคับท่าน
อธิบดี ต้องให้บอกท่านอธิบดีให้ทราบโดยเร็ว อย่าปิดบังรั้งรอไว้ให้เนิ่นช้าเสียเวลาไป ะ
- ข้อ 13 เจ้าพนักงานคลังผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งจะส่งบัญชีคั่วฎีกาต่าง ๆ มายังออฟฟิศหลวงนั้น ให้คิกบัญชีตรวจโดย
เลียบคยาให้ผิดเพี้ยนไ้ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดทำให้ผิด เจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงจับไ้ จะให้มีปรับโทษตามมาก
แลน้อย เพราะเหตุที่คักไม่เอาใจใส่ในธุระของคัก ะ
- ข้อ 14 เจ้าพนักงานเจ้าจนวนทุก ๆ ซึ่งไ้ว่าภาษีอากรนั้น เมื่อตั้งเจ้าภาษีอากรไปนั้น ให้จคหมายรายคัง
ภาษีส่งมาทุก ๆ ราย ยังปลัดบัญชีกลางกรมพระคลังมหาสมบัติ ปลัดบัญชีกลางจะไ้คักส่งมายังเจ้าพนักงาน
ออฟฟิศหลวง แลไ้แก่เจ้าพนักงานผู้รับเงินจคลงไว้ในสมุดบัญชี ะ
- ข้อ 15 เจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรม เมื่อจะจคซื้อของแลทำการสิ่งใด ๆ ในราชการที่จะต้องเบิกเงินนั้น ให้ทำ
หนังสือขออนุญาตต่อท่านอธิบดีในพระคลังมหาสมบัติว่า ข้าพเจ้าจะทำการอย่างนั้น จะจคซื้อของสิ่งนี้ ใช้การ
อย่างนั้น ท่านอธิบดีจะไ้คักตรวจว่าเงินจะภอจ่ายฉาไม่ภอประการใด แลจะไ้จคหมายลงในหนังสือขออนุญาต
ส่งมายังเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง ๆ จะไ้คักขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ะ
- ข้อ 16 ถ้าภาษีอากรทุกหมู่ทุกกรม ที่ควรจะเลื่อนไปให้ตรงกับเดือน 5 ไ้ ก็ให้ท่านผู้เป็นอธิบดีคิกจคเลือก
ภาษีอากรนั้นไป ถ้าจะว่าภาษีอากรก็ให้ว่าคังแต่ส่งเงินเสร็จแล้ว จะหักล่วงหน้าสามเดือนให้เจ้าภาษีคนใหม่ไ้
รับทำในเดือน 5 ขึ้นหนึ่งค่าให้เสร็จ อย่าให้เสียเวลาไ้ ะ

เค็มข้อ 15 ว่าด้วยเจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรม เมื่อจะจัดซื้อแลทำการต้องทำหนังสือขอยอมอนุญาตนั้น คือจะให้เจ้าพนักงานคลังมหาสมบัติทราบ ว่า ผู้ใดจะทำการอย่างไร จะซื้ออะไร เป็นเงินเท่าไร จะไต่คิกหาเงินไว้ให้ถือ ถ้าเห็นว่าเงินนั้นไม่พอจะจ่าย จะไต่ให้การนั้นไว้ ก็ถ้าจะไม่ทำเป็นหนังสือขออนุญาตครั้งนี้ เจ้าพนักงานคลังมหาสมบัติก็จะไม่ทราบ ฝ่ายเจ้าพนักงานผู้ทำก็จะซื้อแลทำร้ายไป เมื่อเวลามาเบิกเงินเจ้าพนักงานผู้จ่ายก็ไม่ทราบ หาไต่คิกหาเงินแลจะเงินไว้ไม่ เงินก็จะเบิกไม่ไต่ การทั้งปวงก็จะค้างอยู่ทุกแห่งอย่างเช่นมีมาแต่ก่อนนั้น ๖๖

เค็มข้อ 16 ว่าภาษีอากรทุกหมู่ทุกกรมให้เลื่อนไปให้ตรงกับเดือน 5 แลให้ตั้งภาษีเสียเมื่อส่งเงินเสร็จจะหักล่วงหน้าสามเดือนนั้น คือที่ว่าจะให้เลื่อนภาษีให้ตรงกับเดือน 5 นั้น เพราะเหตุทุกวันนี้ ภาษีท่าแต่เดือน 5 เดือน 6 เดือน 7 เดือน 8 เดือน 9 ปีนี้ จนถึงเดือน 5 เดือน 6 เดือน 7 เดือน 8 เดือน 9 ปีนี้ บ้างก็เกี่ยววงเวียนเกี่ยวปีกันจะคักบาญชีให้ช้ากว่าปีนั้นจะไต่เงินเท่าไรก็ไม่ทราบชั้ไต่ เพราะกลางภาษีมียอยู่ในปีหนึ่ง 2 เดือนบ้าง 3 เดือนบ้างก็มี ลงภาษีก็เต็มปีต้องคิกแบ่งเป็นเสกเดือนให้ลำบากหยุกหยิกในบาญชี จึงไต่ให้เลื่อนภาษีกงนี้ อนึ่งที่ว่าให้ภาษีเสียแต่เมื่อส่งเงินเสร็จจะหักล่วงหน้าสามเดือนนั้น เพราะเหตุที่จะไต่กะปริมาณเงินขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแต่ปลายปี ถ้าไม่ตั้งภาษีกงนี้ ก็จะคิกเงินว่าปีนั้นจะไต่เท่าใดก็จะไม่ทราบไต่ การที่จะจ่ายทำการต่างๆ ก็คิกชั้ชองไปทุกพนักงาน เพราะเหตุไม่ทราบว่าคุณมีเท่าใด ครั้นจะสั่งให้ทำการไป ทิมาเบิกเงินก็จะไม่มีให้ ๖๖

หมวดมาตราที่ 12 ว่าด้วยบาญชีปีข้างนำ

ข้อ 1 บาญชีรายเงินที่ควรจะได้เก็บไต่ในปีนั้น แลรายเงินที่ควรจะใช้จ่ายในปีนั้นให้คิกกะบาญชี คือภาษาอังกฤษเรียกว่าเอสคิเมค ในคราวตั้งแต่ขึ้นค่าหนึ่งเดือนสี่ จนถึงขึ้น ๑๕ ค่าเดือนสี่ ให้ท่านผู้อธิบดีไต่ถวายในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พร้อมกับที่ปลุกษาราชการจะไต่ปรึกษาคกลงเสร็จกันให้ทันในวันปีใหม่ ถ้าปลุกษายังไม่ตกลงกันจะไต่ทรงโปรดพระบรมราชานุญาตให้ใช้เงินเผื่อไปให้ถือ 3 เดือนก่อน เพราะจะไม่ให้ลำบากในราชการ ๖๖

ข้อ 2 บาญชีรายเงินที่ไต่รับไต่จ่ายในจำนวนปีที่แล้ว ท่านอธิบดีต้องทำการรวบรวมรายจ่ายทุกปี ถวายแก่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพร้อมกับที่ปลุกษาราชการ กำหนด ๗ วันขึ้น ๑๕ ค่าเดือนสี่ อย่าให้พันแรม ๑๔ ค่าเดือนสี่ไปไต่ ถ้าทำไม่ทันเน้นช้าไปกว่ากำหนดนี้ท่านอธิบดีต้องมีความผิด ๖๖

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 12

เค็มข้อ 1 ว่าด้วยให้คิกกะบาญชีเงินที่เรียกเอสคิเมค แลจะทรงกะเงินเผื่อไปให้ถือ 3 เดือนก่อนนั้น คือเมื่อปลายปีท่านอธิบดีต้องคิกกะดู เงินรายใดจะไต่เท่าใด จะเป็นเงินสิ่งไรขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อจะไต่ทรงคิกกะการซึ่งจะใช้ในข้างนำต่อไป เมื่อทรงเห็นว่าเงินเหลือจากการประจำเดือนประจำปี จะไต่ทรงคิกกะการที่จะหนุนบำรุงบ้านเมือง แลการโยธาก่อสร้างให้เป็นการเจริญต่อไป ถ้าไม่กะบาญชีกงนี้ จะทำการสิ่งใดก็จะชั้ชว่างทุกประการ เพราะไม่ทราบว่าคุณจะมีเท่าใด จะให้ทำการสิ่งใดก็จะไม่ไต่ อนึ่งที่ว่าจะทรงกะเงินให้ถือไว้จ่ายราชการ 3 เดือนก่อนนั้น คือเหมือนหนึ่งท่านอธิบดีส่งรายกะบาญชีเงินมา แล้วทรงปลุกษากับที่ปลุกษาราชการที่จะทำการยังไม่ตกลงกัน จึงต้องทรงกะไว้ 3 เดือนคงนี้เพื่อจะไม่ให้เสียราชการ เพราะว่าถ้ายังไม่กะที่จะใช้ราชการในสามเดือนก่อนมอบให้ท่านอธิบดี ก็จ่ายเงินไม่ไต่ จึงไต่มีกำหนดไว้คงนี้ ๖๖

เดิมข้อ 2 ว่าท่านอธิบดีต้องทำรายรับรายจ่ายทุกปีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายแต่วันขึ้น ๘ ค่ำเดือนสี่ อย่าให้พ้นแรม ๔ ค่ำ เดือนสี่ไปไถ่นั้น คือจะได้ทรงทราบการเลียดกษัตริย์ได้รับแลได้จ่าย และจะเหลือจ่ายแล้วเท่าไร จะได้ทรงคึกประกอบ การอื่นต่อไปอีก และได้ทราบค่าที่จะผิดกว่าที่กะประมาณไว้แต่ต้นปีนั้นสักเพียงไร จึงได้กำหนดให้ท่านอธิบดี ทูลเกล้าฯ ถวาย พร้อมกับบัญชีกะประมาณเงินที่จะใช้ในปีต่อไป ๖

หมวดมาตราที่ 13

ว่าด้วยหนังสือขออนุญาตที่จะทำการต่าง ๆ

ข้อ 1 เจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรม ซึ่งได้ทำราชการที่จะไต่เบิกเงินประจำเดือนเหมือนอย่างทหารบกทหารเรือ แลไปสิศ โรงกระตาศปณี กรมพระกลาโหม กรมท่า และกรมต่าง ๆ ซึ่งไต่เบิกเงินพระเครื่องคัน เงินนิตยพัศ ค่ากับปีของฉันทน์ ซึ่งใช้ในการพระราชฤทธิ และเงินเดือนพระราชทานเจ้าแลข้าราชการแลการอื่น ๆ นั้น เมื่อถึง เดือน 3 ขึ้นค่ำหนึ่ง จนถึง ณ วันขึ้น ๘ ค่ำ ก็ให้ทำเป็นหนังสือขออนุญาตมายื่นต่อท่านผู้อธิบดีที่หอรัษฎากรพิพัฒน์ ว่าปีข้างหน้านั้นจะต้องใช้เงินอย่างนั้นเท่าไร คือเป็นต้นเหมือนอย่างทหารบกก็ให้คึกเดือนหนึ่งเป็นทหารเท่าใด ให้กะให้เต็มจำนวนที่จะต้องใช้เงินเดือนนายไพร่เท่าไร เงินเบี้ยเลี้ยงค่าเรือแลของเบจเสร็จเท่าไร รวมปีหนึ่ง จะต้องใช้เงินเท่าไร ทหารเรือรบก็ต้องกะว่าได้จัดเรือรบเท่าไร ลำน้ำนั้นจะต้องใช้เงินเดือนคนกับต้นต้นหน กะลาสีเท่าไร ค่าถ่าน ค่าพิน ค่าน้ำมัน ฝ่าใบแลเชือกเครื่องทาสีเท่าไร เบี้ยเลี้ยงค่าเข้าค่ากับเท่าไร รวมกัน เป็นเงินเท่าไร เป็นเรือเท่าไร ลำน้ำปีหนึ่งรวมกันเป็นเงินเท่าไร อนึ่งกรมต่าง ๆ ซึ่งไม่ได้ว่ามาในนี้ นั้น ก็ให้ คึกเทียบเคียงทำตามตัวอย่างที่ขึ้นมาแล้วนั้นจงทุกประการ ตามพนักงานที่คนได้ทำทุกอย่างนั้นเทอญ ๖

ข้อ 2 เจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรม ซึ่งทำการโยธาก่อสร้างนั้น เมื่อจะทำการอย่างใดต้องกะประมาณทำเป็น หนังสือขออนุญาตต่อท่านอธิบดี ว่าข้าพเจ้าจะทำอย่างนั้น กว้างยาวเท่าไร เป็นอิฐไม้ทรายปูน ค่าจ้างเท่าไร การอันนี้จะมีสิ้นเท่าไร จะขอเบิกเงินเดือนละเท่าไร ท่านผู้อธิบดีจะได้ตรวจเงินในพระคลังว่าจะพอจ่ายฤ ไม้พอ ถ้าท่านอธิบดีเห็นการอย่างไร ต้องจกหมายลงในหนังสือขออนุญาตส่งเข้ามายังพนักงานออฟฟิศหลวง ๆ จะได้ตรวจนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประการใด ท่านผู้อธิบดีต้องทำตามรับสั่งทุก ประการ ๖

ข้อ 3 ผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งจะส่งของต่างประเทศนั้น ต้องทำเป็นหนังสือขออนุญาต ว่าข้าพเจ้าจะส่งของสิ่งนั้นมาใช้การ อย่างนั้นเป็นราคาเท่าไร ถ้าเป็นของที่ไม่ทราบราคาได้ ก็ให้ประมาณดูราคาพอสมควรว่าเป็นเงินเท่าไร ข้าพเจ้าจะส่งห้างนั้นมายื่นต่อท่านอธิบดี ๆ จะได้ตรวจดูให้เท่ากับเงินที่มีในคลัง สงมายังเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง ๆ จะได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ส่งจึงส่งได้ ๖

ข้อ 4 เจ้าพนักงานทุกหมู่ทุกกรมซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำราชการตามตำแหน่งนั้น ๆ ถ้าการ ของตนที่ใดทำอยู่เป็นต้นเหมือนเรือโรงช่างต่าง ๆ นั้น เครื่องจักร แลโรงช่างเรือซำรุกไป จะซ่อมแซมขึ้นก็ให้ ทำหนังสือขออนุญาตว่าการสิ่งนั้นที่ข้าพเจ้าได้ทำซำรุกหักพังไปจะขอซ่อมแซมขึ้นใหม่ให้ก็ จะต้องจัดซื้อแล ให้ค่าจ้างเป็นเงินเท่าไร มายื่นต่อท่านอธิบดี ๆ จะได้ตรวจสงมายังเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวงให้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำจึงทำได้ ๖

ข้อ 5 เจ้าพนักงานทั้งปวง ซึ่งได้ทำการทุกพนักงานที่ได้ขออนุญาตแล้วนั้น เมื่อถึงเดือนก็ให้นำฎีกาเบิกเงินเสมอ ทุกเดือน ตามการที่ตัวได้ใช้ทำโดยความสังจริงทุกประการ ห้ามอย่าให้ถือว่าตัวได้ขออนุญาตแล้ว ถึงการต่าง ๆ จะได้ทำก็มิได้ทำก็มิได้ จะเบิกให้เต็มตามที่ได้ขอไว้ทุกอย่างนั้นไม่ได้ เพราะเหมือนอย่างโรงกระตาศปณีแล

เรือรบเป็นต้นกันนี้ เมื่อเค็มจะทำต๋องคึกเค็มการทุก ๆ วัน ถ้าเป็นเหตุคัวเครื่องจักรเสีย ถ้าการไม่ไค้ทำเรือ
ไม่ไค้เค็มกันนี้ จะเบึกเค็มตามทีขอเค็มนั้นก็ไม้ไค้ ต้องเบึกแต่การทีไค้ทำเท่านั้น ะ

ข้อ 6 พระบรมวงษานุวงษ์แลข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อย แลเจ้าพนักงานทุกพระคลังทุกตำแหน่ง จะจ้ค้ซื้อสิ่งไค้
ทีมีในกรนอกกรงก็ค้ ฤจะทำการสิ่งไค้สิ่งหนึ่งทีไค้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทำ ก็ต๋องมีหนังสือขออนุญาต
ทุกสิ่งทุกอย่าง ห้ามมิให้ทำเอาตามฮ่าเกอใจทียังมิไค้ขออนุญาตเป็นอันขาด เว้นไว้แต่มีลยพระราชหัตถ์เลขา
โปรดเกล้าฯ ให้ทำจึงทำการนั้นไค้ ะ

ข้อ 7 ข้าราชการผู้ใหญ่ผู้น้อยทั้งปวง ซึงไค้ทำการฉลองพระเศษพระคุณทุกหมู่ทุกกรมนั้น เมื่อเห็นการใน
ตำแหน่งของจนควรจะทำสิ่งหนึ่งสิ่งไค้ซึ้นให้เป็นคุณเป็นประโยชน์ ก็ให้ทำหนังสือขออนุญาตส่งไปย้งท่านผู้อธิบดี
ทีหอรัษฎการพิพัฒน์ ท่านผู้อธิบดีจะไค้ส่งหนังสือขออนุญาตมายังเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง ๆ จะไค้นำซึ้น
ทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงเห็นชอบคัวจะไค้ทรงพระราชหัตถ์เลขาบรมราชานุญาตให้ทำ ถ้าการนั้นทรงเห็น
ย้งไม้ควรจะทำ ฤเงินย้งไม้พอจะจ่าย จะไค้โปรดให้งการนั้นไว้ก่อน ะ

ข้อ 8 เมื่อผู้หนึ่งผู้ไค้จะส่งหนังสือขออนุญาต ซึงจะซื้อของแลทำการต่าง ๆ นั้น ให้มายินแก่ท่านผู้อธิบดี ฤาที 2
ท่านอธิบดี ณ หอรัษฎการพิพัฒน์ ในเวลา 4 โมงเช้าจนถึง 4 โมงเย็น เว้นไว้แต่วันพระ ฤาละการสิ่งไค้ทีโปรด
ให้ป้ค้อออฟฟิศเท่านั้น ะ

ข้อ 9 เจ้าพนักงานกรมไค้ ๆ ไค้ส่งหนังสือขออนุญาตมายังท่านอธิบดี ฤาทีสองท่านอธิบดีแล้ว ให้ท่านอธิบดี
ฤาทีสองท่านอธิบดีรีบตรวจให้แล้วเสร็จโดยเร็วอย่าก้ไว้ ให้เน้นชำเสียรราชการเกิน 2 วันไปไค้ เมื่อตรวจ
เสร็จแล้วให้ส่งมายังเจ้าพนักงานออฟฟิศหลวง ๆ จะไค้นำซึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ถ้าทรงพระกรุณาโปรดประการไค้
แล้ว จะไค้ส่งมาให้ท่านอธิบดีรักษาไว้ ะ

ข้อ 10 ถ้าทรงพระกรุณาโปรดบรมราชานุญาตให้แก่ผู้หนึ่งผู้ไค้ทำการ ฤาจ้ค้ซื้อของต่าง ๆ ตามทีในหนังสือขอ
อนุญาต จะมีพระราชหัตถ์เลขาฤาพระราชลัญจกรมาเป็นสำคัญ ถ้าท่านอธิบดีมิไค้เห็นสิ่งไค้เป็นสำคัญก้ซึงที
ว่ามา ห้ามมิให้เป็นที่เชื่อฟัง แลสั่งเจ้าพนักงานผู้จ่ายมิให้จ่ายเงินให้เป็นอันขาด ะ

ข้อ 11 ถ้าทรงพระกรุณาโปรดมีสำคัญมาในหนังสือทีขออนุญาตส่งของต่างประเทศนั้น ให้ท่านผู้อธิบดีรักษา
หนังสือนั้นไว้ ทำหนังสือของท่านอธิบดีโปรดอนุญาตให้กับผู้นั้นไป ว่าให้จ้ค้ซื้อสิ่งนั้นเป็นเงินเท่านั้น ลงชื่อ
ประทับตราของท่านผู้อธิบดีเป็นสำคัญ เมื่อผู้นั้นจะตั้งฎีกาเบิกเงิน ก็ให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินเรียกหนังสือ
คำอนุญาตของท่านผู้อธิบดีไว้เป็นสำคัญ แล้วให้เจ้าพนักงานผู้จ่ายเงินตรวจฎีกานั้นอย่าให้เกินทีขออนุญาตไว้
เป็นอันขาด ะ

คำอธิบายในหมวดมาตราที่ 13

เค็มข้อ 1 ว่าเจ้าพนักงานซึงจะทำการเบิกเงินประจำเค็มณอยู่เสมอ ให้ทำหนังสือขออนุญาตค้อท่านอธิบดี
เสียรแต่เค็ม 3 ปลายปีนั้น ค้อจะให้ทราบเสียรแต่ปลายปีว่าเงินประจำเค็มณประจำปีนั้นจะต๋องใช้มากน้อยเท่าไค้
จะไค้คึกหาเงินไว้ให้ก้อทีจะจ่ายทุก ๆ เค็ม เมื่อเงินย้งเหลือมากน้อยเท่าไค้ จะไค้คึกทำการก่อสร้างท่นบำรุง
บ้านเมืองค้อไป อึ่งว่าให้เจ้าพนักงานทำยีนแต่เค็ม 3 นั้น เหตุเพราะจะให้ท่านอธิบดีตรวจเสียรให้เสร็จใน
เค็มนั้น เมื่อถึงเค็ม 4 จะไค้นำซึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ะ

เค็มข้อ 2 ว่าผู้ใดจะทำการก่อสร้างต้องขออนุญาต แลบอกการที่จะทำการวางยาวเท่าใด จะสิ้นเงินเท่าใด คือเพื่อที่จะให้รู้ล่วงหน้าไว้ก่อนดังนี้ ถ้าเห็นเงินพอที่จะทำได้ก็จะทำได้หาเตรียมไว้ให้บอกการ ถ้าเงินไม่พอจะทำการก็จะไปให้คงไว้ก่อน ถ้าจะไม่มีการกำหนดให้ยื่นดังนี้ ผู้ทำก็ไม่รู้ว่าเงินจะมีฤาไม่มี เป็นแต่พนักงานทำก็จะทำไปตีมาเบิกเงิน ๆ ไม่มีก็จะต้องคิดค้าง ได้ความลำบากเหมือนแต่ก่อน ๆ มา ะ

เค็มข้อ 3 ว่าจะส่งของต่างประเทศต้องขออนุญาตแลบอกราคาก่อนนั้น คือจะไต่ทราบไว้ก่อน เมื่อเห็นว่าเป็นเงินพอจะจ่าย ถ้าของควรที่จะต้องใช้จึงจะให้ส่ง ถ้าไม่ทราบดังนี้ เมื่อส่งของเข้ามาจะมากเบิกเงินก็คลัง เงินไม่พอจ่ายก็จะไม่ แต่เจ้าของก็เป็นการลำบาก เพราะเป็นของคนต่างประเทศ หนึ่งมีว่าจะส่งห่างไหนให้บอกมาให้ทราบด้วยนั้น คือเมื่อเจ้าพนักงานทราบแล้ว ควรจะซื้อบิลไว้เมื่อเวลาถูกเตรียมไว้ก็จะไปซื้อส่งออกไปยังห่างนั้น ถ้าไม่ทราบห่างก็จะเป็นอันชักขวางที่จะซื้อบิลส่งไปไต่ ะ

เค็มข้อ 4 ว่าผู้ใดจะทำการซ่อมแซมของชำรุด ที่ในพนักงานของตัวไต่ว่านั้นต้องขออนุญาตก่อนจึงทำได้ คือเหมือนสิ่งไรหักพังลงจะเปลี่ยนทำใหม่ ถ้าจะส่งใหม่ ต้องบอกขออนุญาตมาก่อน จะไต่เตรียมหาเงินไว้ให้บอกแต่การไม่ให้ค้างค้างไต่ ถ้าเห็นเงินยังไม่พอจ่าย จะไต่การนั้นไว้ก่อน ะ

เค็มข้อ 5 ว่าผู้หนึ่งผู้ใดไต่ขออนุญาตไว้แล้ว เมื่อถึงเดือนถึงกำหนดต้องทำฎีกามาเบิกตามการที่ไต่ใช้นั้น คือหนังสือขออนุญาตที่ยื่นไว้มิใช่เป็นตัวฎีกา เป็นแต่บอกประมาณล่วงหน้าไว้เพื่อจะให้เจ้าพนักงานรู้ไว้ก่อนจะไต่เก็บหาเงินเตรียมไว้ให้บอก เมื่อถึงกำหนดจะเบิกจึงต้องทำฎีกามาเบิก เพราะฎีกานั้นเหมือนที่อังกฤษเรียกว่ารีดคือใบเสร็จสำหรับที่จะไต่รับเงิน แลแจ้งสิ่งของตามที่ไต่ซื้อไต่ทำโดยสุจริต ะ

เค็มข้อ 6 ว่าพระบรมวงษานุวงศ์แลข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดจะจักซื้อของแลทำการต่าง ๆ ต้องขออนุญาตจึงทำไต่อย่าให้หาเอาความเอาใจที่ยังไม่ไต่ขออนุญาตเป็นอันขาด เว้นไว้แต่มีพระราชหัตถ์เลขามาโปรดเกล้าฯ ให้ทำจึงทำได้นั้น คือจะไม่ให้เป็นที่ลำบากต่อไปข้างหน้าเหมือนที่เป็นมาแต่ภายหลังนั้นแล้ว ถ้าจะทำการสิ่งไรมิไต่ขออนุญาตก็จะเป็นที่ลำบาก เพราะเงินจะไม่จ่ายการก็จะเสียค้างอยู่อย่างแต่ก่อนมา จึงไต่ตั้งพระราชบัญญัติไว้ดังนี้เพื่อจะไต่ทราบก่อนการทำ แล้วจะไต่หาเงินไว้ให้บอกจ่าย เมื่อการสิ่งไรจะทำก็ทราบบ้างสิ่งนั้นจะให้แล้วเท่านั้นปี เท่านั้นเดือน ตามที่เงินที่ไต่ทุกอย่างทุกสิ่ง ะ

เค็มข้อ 7 ว่าข้าราชการทุกหมู่ทุกกรมซึ่งไต่ทำราชการ เมื่อเห็นการในตำแหน่งของตนควรที่จะทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดขึ้นให้เป็นคุณเป็นประโยชน์ เป็นการเจริญขึ้นในกรม ก็ให้ขออนุญาตนั้น คือมิไต่ไปทรงทอพระเนตรเห็นการทั่วไปทุกอย่าง จึงให้ขออนุญาตเข้ามา เพื่อทรงเห็นชอบเห็นควรจะไต่โปรดบรมราชานุญาตให้ทำ ถ้าเห็นว่าการยังไม่ควรทำ ถ้าเงินยังไม่มียกจะจ่าย จะไต่ขอให้คงไว้ก่อน จึงไต่มีกำหนดไว้ดังนี้ ถ้าจะไม่กำหนดดังนี้ไว้ผู้ที่ทำการก็จะเบียดเบียนราชการของตัวให้ชุกชอม ไม่เป็นการเจริญขึ้นไต่ ะ

เค็มข้อ 9 ว่าผู้หนึ่งผู้ใดส่งหนังสือขออนุญาตมาแล้ว ให้ท่านผู้อธิบดีทศวรรษให้แล้วใน 2 วัน อย่ากักขังให้เนิ่นช้าไต่ดังนี้ คือถ้าจะทำการให้เนิ่นช้าไป ผู้ซึ่งทำการนั้นก็ปะวยการเสียเวลา จึงไต่มีกำหนดไว้ดังนี้ เพราะเหตุเจ้าพนักงานเสียนคลังไต่รับพระราชทานเงินเดือนแล้ว ที่จะไม่คืบบาญชีให้เสร็จไว้วันไม่ควรร ะ

เค็มข้อ 10 ว่าถ้าผู้หนึ่งผู้ใดขออนุญาตส่งของต่างประเทศโปรดให้ส่งแล้ว ท่านผู้อธิบดีต้องเอาหนังสือไว้ ทำหนังสือของท่านอธิบดีให้แกผู้ส่งไว้แทนเป็นสำคัญนั้น คือการส่งของต่างประเทศนี้ผิดกันกับทำการโยธาต่าง ๆ เพราะยังไม่เห็นสิ่งไรเป็นสำคัญ จึงต้องให้ท่านผู้อธิบดีทำหนังสือยอมให้แกผู้ส่งไว้เป็นคู่มือ เพราะกลางที่จะมีคำเดียวกัน ฝ่ายผู้ส่งจะว่าส่งหนังสือขออนุญาตแล้วคลังเอาไปทำลาย ฝ่ายคลังจะว่ามิไต่ขออนุญาต ดังนั้นก็จะเป็นการเถียงกันลำบากที่จะต้องพิจารณา จึงไต่มีข้อบังคับไว้ดังนี้ เพื่อจะไม่ให้มีควมวิวาทไต่ ะ





พระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456

มีพระบรมราชโองการ ในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดล พระอัฐมรามาธิบดินทร พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คำนวณเหนือเกล้าฯ สั่งว่า การทำ การยื่น การตรวจ แลการอนุญาตงบประมาณเงินแผ่นดินประจำปี ซึ่งทำอยู่ในเวลานี้เป็นไปตามลักษณะการที่ไปรอกเกล้าฯ ให้บัญญัติขึ้นไว้เป็นคราวๆ ตามควรแก่การ บัดนี้ทรงพระราชดำริเห็นว่ารูปการทั้งปวงอันเกี่ยวด้วยการงบประมาณนั้น สมควรให้รวบรวมขึ้นเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อสะดวกแก่กระทรวงทบวงการทั้งปวง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นบังคับใช้ต่อไป

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456” ให้ใช้ตั้งแต่วันซึ่งประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 2 ให้เจ้ากระทรวงทบวงการทั้งปวงทำงบประมาณรายไต่แลรายจ่ายเงินแผ่นดิน ตามลักษณะแลในแบบซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติวางไว้ แลให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงพระคลังตรวจสอบภายในวันซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติกำหนด (ไม่ก่อนวันที่ 10 เดือนพฤศจิกายนในปีหนึ่งๆ)

มาตรา 3 ถ้ากระทรวงใดมิได้ยื่นงบประมาณไปยังกระทรวงพระคลังมหาสมบัติภายในวันที่กำหนดในมาตรา 2 แลงบประมาณที่ยื่นไปไม่ทันกำหนดนั้น กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นจำเป็นที่จะรับพิจารณามีไต่ไשר์ กระทรวงพระคลัง, จะไม่รับพิจารณาแลจะตั้งจำนวนเงินให้ใหม่ตามหลักที่จะตรวจสอบได้จากจำนวนเงินงบประมาณปีเก่าตามที่กระทรวงพระคลัง, เห็นสมควรก็อาจทำได้

มาตรา 4 ให้กระทรวงต่างๆ ยื่นคำอธิบายแลข้อความหรือใบอนุญาตเพิ่มเติมต่างๆ ต่อกระทรวงพระคลัง, ตามซึ่งจำเป็นแก่กระทรวงพระคลัง, ในการตรวจสอบงบประมาณซึ่งยื่นนั้นโดยละเอียด

มาตรา 5 งบประมาณรายไต่แลรายจ่ายประจำปีนั้น เมื่อได้ตรวจสอบแลรวบรวมเข้ายอดแล้ว ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่รายงานชี้แจงนำทูลเกล้าฯ ถวาย ไม่ช้ากว่าวันที่ 10 เดือนมีนาคมในปีหนึ่งๆ เพื่อให้พระราชทานพระคำริห์ในที่ประชุมเสนาบดี แลจะให้พระราชทานพระบรมราชานุญาตไปยังกระทรวงพระคลัง, ไม่เกินวันที่ 25 มีนาคม เมื่อได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้ยื่นรายการในงบประมาณอันได้รวบรวมแล้ว ตราเป็นพระราชบัญญัติประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 6 เมื่องบประมาณได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว ให้กระทรวงพระคลัง, ส่งสำเนางบประมาณอันได้พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ตั้งเบิกแลรับในกระทรวงหนึ่งๆ ไปยังกระทรวงนั้นๆ แลห้ามมิให้ปฏิบัติการรับจ่ายผิดไปจากงบประมาณนั้น มีข้อยกเว้นแต่ตามที่แจ้งในมาตรา 7 แลมาตรา 8

มาตรา 7 การโอนเงินรายจ่ายจากประเภทหนึ่งไปตั้งจ่ายในประเภทอื่นนั้น ให้ทำได้ตามที่กำหนดในข้อบังคับอันจะไต่ประกาศตามความในมาตรา 11

มาตรา 8 กระทรวงใดจะต้องจ่ายเงินเพิ่มเติมนอกงบประมาณที่ได้พระราชทานพระบรมราชานุญาต สำหรับกระทรวงนั้น แต่ไม่มีเงินรายใดในกระทรวงเดียวกัน จะโอนมาตั้งจ่ายในที่ต้องการได้ไซ้ ให้เจ้ากระทรวง งบประมาณเงินที่ต้องการเพิ่มเติมนั้น ยื่นไปยังกระทรวงพระคลัง, เมื่อกระทรวงพระคลัง, ได้ตรวจสอบแลพิจารณา ทางที่จะมีเงินมาตั้งจ่ายได้แล้ว ให้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานกระแสพระราชดำริห์ ในที่ประชุมเสนาบดี ถ้าเป็นอันพระราชทานพระบรมราชานุญาต แต่ไม่มีเงินรายใดในกระทรวงอื่นที่จะโอน มาตั้งจ่ายได้ ก็ให้ตราพระบรมราชานุญาตเป็นพระราชบัญญัติพิเศษกำหนดงบประมาณเพิ่มเติมประจำปีนั้น ๆ แลประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 9 พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แลพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม ตามความ ซึ่งกล่าวในมาตรา 5 แลมาตรา 8 นั้น ให้ใช้ได้จำเพาะปีของงบประมาณนั้น ๆ เงินที่อนุญาตให้ตั้งจ่ายในปีใด ก็ให้สิ้นเซตร์จ่ายในวันที่ 31 มีนาคมปีนั้น

มาตรา 10 เมื่อสิ้นปีแลได้รวบรวมเข้าออกบัญชีสำเร็จแล้วให้เสนาบดีกระทรวงพระคลัง, รีบทำ รายงานอธิบายจำนวนเงินรายได้แลรายจ่ายที่ผิดจากงบประมาณทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อได้ทรงพระราชดำริห์ใน ที่ประชุมเสนาบดี บรรดาเงินในงบประมาณซึ่งเปลี่ยนไปในระหว่างปีเพราะเหตุโอนไปตั้งจ่ายทางอื่น หรือ โดยพระบรมราชานุญาตงบประมาณเพิ่มเติมให้ชี้แจงด้วย

มาตรา 11 ให้เสนาบดีกระทรวงพระคลัง, เป็นเจ้าหน้าที่รักษาราชการตามพระราชบัญญัตินี้ แล ให้มีอำนาจออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อการนั้นตามแต่จะเห็นสมควร แลโดยพระบรมราชานุญาต

ประกาศมา ณ วันที่ 17 พฤศจิกายน พระพุทธศักราช 2456 เป็นวันที่ 1103 ในรัชกาลปัจจุบันนี้

ข้อบังคับเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456

ตามซึ่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2456 มาตรา 11 มอบอำนาจแก่เสนาบดีกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ ให้ออกข้อบังคับได้ตามพระราชบัญญัตินั้น พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงจันทบุรีนฤนาถ เสนาบดี กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ใ้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ออกข้อบังคับดังต่อไปนี้

ข้อ 1 งบประมาณรายได้แลรายจ่ายสำหรับศกหนึ่ง ๆ นั้นให้ส่งต่อกระทรวงพระคลัง, ในวันที่ 15 ธันวาคมฤกษ์ก่อนวันที่ 15 ธันวาคม ในศกก่อน แลให้ทำในแบบพิมพ์ซึ่งกระทรวงพระคลัง, จ่ายให้

ข้อ 2 งบประมาณรายจ่ายกระทรวง แลกรมหึ่งปวงงบหนึ่ง ๆ ให้แยกเป็นประเภทใหญ่ 2 ประเภท คือเงินเดือนประเภทหนึ่ง ค่าใช้สอยประเภทหนึ่ง ประเภทค่าใช้สอยนั้นให้แยกเป็นประเภทเล็กอีกชั้นหนึ่ง ตามแต่กระทรวงพระคลัง, จะกำหนด ในงบประมาณงบใดถ้าจะขอจ่ายเงินซึ่งไม่ประจำ ก็ให้ตั้งประเภทใหญ่ เรียกว่าประเภทการจรอีกประเภทหนึ่ง

ข้อ 3 ห้ามไม่ให้ตั้งงบประมาณสำหรับตำแหน่งใหม่ฤฯขึ้นเงินเดือนตำแหน่งเก่า (นอกจากขึ้นรายปีตาม อัตรา) เว้นแต่จะใ้รับอนุญาตก่อนแล้ว แต่การขึ้นเงินเดือนบางรายซึ่งใ้รับอนุญาตไม่ทันที่เจ้าของกระทรวง จะตั้งในงบประมาณ แต่ใ้แจ้งใ้กระทรวงพระคลัง, ทราบก่อนวันที่ 31 มกราคมในศกก่อนนั้น กระทรวง พระคลัง, จะตั้งเพิ่มงบประมาณใ้

ข้อ 4 งบประมาณค่าใช้สอยใ้ตั้งเงินตามที่กำหนดว่าจะจ่ายจริงในศกหน้า ถ้าเงินที่ใ้ตั้งนั้นมิจำนวน ผิดไปจากจำนวนเงินที่อนุญาตปีก่อนมาก ๆ ก็ใ้เจ้าของกระทรวงอื่นคำอธิบายใ้แจ่มแจ้ง

ข้อ 5 งบประมาณการจรรนั้น ให้ตั้งเงินจำแนกรายการเป็นรายๆ มีค่าชี้แจงรูปการแลจำนวนเงินที่
ประมาณว่าจะต้องจ่ายทั้งสิ้นจนการนั้นสำเร็จ กับทั้งจำนวนเงินที่จะขอจ่ายในปีของงบประมาณนั้นด้วย

ข้อ 6 การโอนเงินค่าใช้สอยจากประเภทหนึ่ง ไปตั้งจ่ายในประเภทอื่นในงบประมาณเดียวกันนั้น
เจ้ากระทรวงอนุญาตให้โอนได้แต่ต้องแจ้งความให้กรมตรวจแลกรมสารบาญชีทราบทุกราย

ข้อ 7 การโอนเงินจากประเภทใหญ่ (ซึ่งกล่าวในข้อ 2) ไปตั้งจ่ายในประเภทใหญ่อีกประเภทหนึ่ง
นั้น ถ้าโอนอยู่ในงบประมาณกระทรวงเดียวกันแล้ว กระทรวงพระคลัง, เป็นผู้อนุญาตได้ ให้เจ้ากระทรวงผู้
จะขอโอนยื่นบาญชีโอนมายังกระทรวงพระคลัง, ตามแบบ 3 ซึ่งกำหนดไว้ในท้ายข้อบังคับนี้ การโอนเงิน
ประเภทใหญ่ที่กล่าวในข้อนี้ ห้ามมิให้โอนไปตั้งจ่ายเป็นเงินเคียนซึ่งยังมีใ้ก่อนญาคอัครา

ข้อ 8 กระทรวงใดจะขอโอนเงินตามทีกล่าวในข้อ 7 แห่งข้อบังคับนี้ ก็ให้ ขอเพิ่มเติมตามทีกล่าวใน
มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติกี้ กระทรวงนั้นต้องยื่นค่าชี้แจงต่อกระทรวงพระคลัง, โดยละเอียด

หอรัษฎากรพิพัฒน์

วันที่ 17 พฤศจิกายน พระพุทธศักราช 2456

(ลงพระนาม) กิติยากร

เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ





พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พุทธศักราช 2476

ประชาธิปไตย ป.ร.

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรถวายคำปรึกษาว่า สมควรแก้ไขวิธีการงบประมาณให้เหมาะแก่ความต้องการแห่งสมัยยิ่งขึ้น

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456 และบรรดากฎและข้อบังคับใด ๆ ซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 ให้กระทรวงทบวงกรมทำงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปี ตามลักษณะและในแบบซึ่งกระทรวงการคลังได้วางไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังกำหนด แต่ไม่ก่อนวันที่ 1 พฤศจิกายน

มาตรา 5 ให้กระทรวงทบวงกรมทำคำอธิบายและบัญชีเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อประกอบงบประมาณที่ยื่นนั้น

* **มาตรา 6** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร ปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ

** **มาตรา 7** งบประมาณประจำปีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้แสดงยอดเงินรายรับรายจ่ายเป็นหมวดหมู่ และบัญชีรายละเอียดประกอบ

มาตรา 8 ถ้าในปีใดจำนวนเงินที่อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ก็มีความจำเป็นที่จะตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีสำหรับกิจการใหม่ อันมิได้กล่าวไว้ในงบประมาณประจำปีนั้นก็ดี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อสภาผู้แทนราษฎร

* มาตรานี้ได้ถูกยกเลิก และบัญญัติขึ้นแทน ให้ดูมาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2477

** มีเพิ่มเติมเป็นมาตรา 7 ทวิ ให้ดู พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2480

เพื่อพิจารณา

มาตรา 9 เงินงบประมาณเหลือจ่ายตามที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมนั้นจะยกไปตั้งจ่ายในปีต่อไปมิได้ งบประมาณปีใดสิ้นเขตในวันที่ 31 มีนาคม ปีนั้น

มาตรา 10 เมื่อสิ้นปีและได้รวบรวมรายรับรายจ่ายเข้ายอดบัญชีสำเร็จแล้ว ให้กระทรวงการคลัง รับผิดชอบงานอธิบายจำนวนเงินรายรับรายจ่ายในระหว่างปีเสนอกณะรัฐมนตรี เพื่อยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎร ต่อไป

มาตรา 11 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ประกาศมา ณ วันที่ 9 ธันวาคม พุทธศักราช 2476 เป็นปีที่ 9 ในรัชกาลปัจจุบัน

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันเอก พระยาพลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี

กฎกระทรวงการคลัง
ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476

อาศัยความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกกฎไว้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1

สภาพของงบประมาณแผ่นดิน

ข้อ 1 งบประมาณ คือบัญชียกเงินแผ่นดินทั้งหมด ที่ประมาณว่าจะได้และจะจ่ายในรอบปีหนึ่ง กำหนดแต่เดือนเมษายนถึงเดือนมีนาคม

ข้อ 1 งบประมาณคือ บัญชียกเงินแผ่นดินทั้งหมด ที่ประมาณว่าจะได้และจะจ่ายในรอบปีหนึ่ง กำหนดแต่เดือนเมษายนถึงเดือนมีนาคม

ข้อ 2 งบประมาณแยกเป็น 2 แผนก คือ

(1) งบประมาณรายได้ เป็นบัญชียกเงินซึ่งประมาณว่าจะได้จากรายการต่างๆ ดังต่อไปนี้

ก. หมวดภาษีอากร เป็นรายได้ที่รัฐบาลเรียกเก็บเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ เช่นภาษีเงินได้ ภาษีสรรพสามิต และอากรแสตมป์ อากรมรดก อากรศุลกากร เป็นต้น

ข. หมวดค่าธรรมเนียม เป็นรายได้ที่เก็บโดยรัฐบาลทำกิจการให้ เช่นค่าธรรมเนียมอำเภอ ค่าธรรมเนียมเรือผ่านประตูน้ำ เป็นต้น

ค. หมวดผลประโยชน์ ได้แก่รายได้ซึ่งเกิดจากสมบัติของแผ่นดิน เช่นรายได้จากป่าไม้ เข็มืองแร่ คอกเบี้ยเงินฝาก ฯลฯ และการรัฐพาณิชย์ มีการรถไฟ การไปรษณีย์โทรเลข การไฟฟ้า การประปา เป็นต้น

ง. หมวดเบ็ดเตล็ด เป็นรายได้อื่น ๆ อันสงเคราะห์เข้าในหมวดหนึ่งหมวดใดไม่ไว้ เช่น เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน เป็นต้น

รายละเอียดประเภทรายได้ของหมวดต่างๆ มีแจ้งอยู่ในภาคผนวก ซึ่งอาจแก้ไขเพิ่มเติมตามควรแก่กาลในภายหน้าก็ได้

(2) งบประมาณรายจ่าย เป็นบัญชียกเงินซึ่งประมาณว่าจะจ่ายตามรายการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก. เงินเดือน คือเงินที่จ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ข้าราชการที่เข้ารับแต่งตั้ง ในตำแหน่งประจำการในกระทรวงทบวงกรมต่างๆ

ข. ค่าใช้สอย คือเงินค่าใช้จ่ายซึ่งกระทรวงทบวงกรมจ่ายเพื่อดำเนินกิจการไปโดยปกติ จำนวน เป็น 5 ลักษณะ คือ

ลักษณะ 1 **ค่าจ้างและเบี่ยงเลี้ยง** เป็นเงินจ่ายให้แก่บุคคลเป็นค่าจ้างแรงงานและค่าเบี่ยงเลี้ยงตาม อัตราแล้วแต่กำหนด เช่น ค่าจ้างเฝ้าสถานที่ ค่าจ้างขนส่ง ค่าจ้างล่ามกับค่าเบี่ยงเลี้ยง เงินสินบนรางวัล ฯลฯ

ลักษณะ 2 **ค่าวัสดุ** เป็นค่าสิ่งของเครื่องใช้ในสถานที่ราชการ เช่น ตู้ โต๊ะ เก้าอี้ เครื่องพิมพ์ โคมไฟ ฯลฯ

ลักษณะ 3 **ค่าบำรุงรักษาสถานที่ราชการ** เป็นรายจ่ายค่าแรงและค่าของที่เกี่ยวข้องกับการบูรณะ ซ่อมแซมที่ทำการ เรือนแพ ถนน สะพาน คลอง ประตูน้ำ และสิ่งทีติดกับที่ดิน ฯลฯ

ลักษณะ 4 **ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด** เป็นรายจ่ายเบ็ดเตล็ด เช่น ค่าน้ำ ค่าแรงไฟ ค่าโทรเลขโทรศัพท์ ค่าเช่าสถานที่ ฯลฯ กับรายจ่ายอย่างอื่นซึ่งจะสงเคราะห์เข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดไม่ได้อีกตั้งถามไว้ในลักษณะนี้

ลักษณะ 5 **เงินอุดหนุน** เป็นรายจ่ายอุดหนุนและบำรุงสมาคมหรือสถานการกุศลต่างๆ เช่น อุดหนุน ราชบัณฑิตยสถาน สภากาชาด โรงพยาบาลโรคเรื้อน ฯลฯ การบำรุง มีบำรุงสำนักงานสันนิบาตชาติ ณ สิงคโปร์ บำรุงสากลอุทกนิคม ฯลฯ

รายละเอียดประเภทรายจ่ายของลักษณะต่างๆ มีแจ้งอยู่ในภาคผนวก ซึ่งอาจแก้ไขเพิ่มเติมตามควร แก่กาลในภายหน้าก็ได้

ค. การจร คือรายจ่ายที่มีลักษณะพิเศษไม่เป็นการประจำ โดยการกระทำนั้นจะไม่กระทำเสมอ ทุกปี คือ เมื่อกิจการนั้นสำเร็จเสร็จสิ้นแล้วไม่ต้องจ่าย คงจำแนกออกได้เป็น 4 ลักษณะ คือ

ลักษณะ 1 **การก่อสร้าง** คือการก่อสร้างซึ่งกระทำคราวเดียว เช่น สร้างตึก เรือนโรง ถนน สะพาน ฯลฯ

ลักษณะ 2 **การจัดซื้อ** คือการจัดซื้อเครื่องมือ เครื่องจักร เครื่องอาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งเป็นการซื้อใหม่ หรือซื้อเพิ่มเติมเป็นจำนวนเงินตั้งแต่พันบาทขึ้นไป หรือการจ้างเหมา หรือทำเครื่องพาหนะ ซึ่งกระทำคราวเดียว และรักษาไว้ใช้ต่อไป

ลักษณะ 3 **การซ่อมแซมหรือทำเพิ่มเติม** คือการซ่อมแซมหรือทำเพิ่มเติมตึกเรือนโรง ซึ่งเป็นการแก้ไขรูปสัณฐาน หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุเดิมทั่วไป หรือเป็นส่วนใหญ่ราคาเกินกว่าห้าร้อยบาทขึ้นไป หรือแม้การซ่อมแซมนั้นจะไม่เป็นการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงรูปสัณฐานแต่ราคาเกินกว่าพันบาท

ลักษณะ 4 **การพิเศษ** คือรายจ่ายเป็นครั้งคราว เช่น ไปดูการต่างประเทศหรือรับรองแขกเมือง

ง. รายจ่ายพิเศษ คือ การจ่ายคล้ายคลึงกับการจร เฉพาะอย่างยิ่งที่เป็นการจ่ายเพื่อบังเกิดผล โดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น จ่ายสร้างทางรถไฟ จะต้องพิจารณาผลอันจะบังเกิดจากการเดินรถด้วย เป็นต้น

ส่วนที่ 2

วิธีงบประมาณ

ข้อ 3 รายได้และรายจ่ายนั้น ให้คำนวณทั้งทุกยอด และให้ลงจำนวนที่คำนวณตั้งนั้นในงบประมาณ

ข้อ 4 การประมาณตั้งเงินลงในงบประมาณนั้น ให้ลงจำนวนเต็มบาท เศษของบาทให้ปัดขึ้นเป็นหนึ่งบาท

ข้อ 5 งบประมาณรายได้

การคำนวณยอดงบประมาณรายได้นั้น ให้ชี้แจงหลักเกณฑ์การคำนวณและแจ้งข้อความดังต่อไปนี้ (ถ้ามี) ด้วยคือ

- ก. รายได้จริงของปีก่อน ๆ เป็นรายปีถัดขึ้นไป 5 ปี
- ข. รายได้จริง 6 เดือนหลังของปีก่อนเท่าใด กับ 6 เดือนต้นของปีปัจจุบันเท่าใด
- ค. อัตราและเกณฑ์คำนวณที่ค้างเก็บและจำนวนซึ่งประเมินจะเก็บได้
- ง. เงินค้างเก่าประมาณว่าจะยกมาเก็บเท่าใด และประเมินว่าจะเก็บได้เท่าใด
- จ. เหตุผลอื่น ๆ ที่ใช้ประกอบการประมาณตั้ง
- ฉ. ถ้าจำนวนเงินที่ค้างนั้นต่างกับจำนวนเงินงบประมาณปีก่อน ตั้งแต่ 25 เปอร์เซ็นต์ หรือพันบาทขึ้นไป ก็ให้ชี้แจงโดยพิสดาร

ข้อ 6 งบประมาณรายจ่าย

(1) เงินเดือน

ก. ตำแหน่งอนุมัติแล้ว การคำนวณเงินให้คิดตั้งไม่เกิน 12 เดือน ส่วนผู้ที่ได้รับค่าอัตรา ให้คำนวณในอัตราขั้นต่ำของตำแหน่งนั้น และทำบัญชีรายละเอียดแสดงจำนวนเงินรับจริง และจำนวนเงินที่ค้างตามแบบ จ. 14 ถ้าเป็นตำแหน่งที่ตั้งในปีเก่าและจ่ายจากเงินที่ค้างเป็นก่อนในงบประมาณปีเก่า หรือจ่ายในเงินโอนจากประเภทอื่น หรือจ่ายในงบประมาณเพิ่มเติม ก็ให้ทำบัญชีรายละเอียดประกอบตามแบบ จ. 15 และหมายเหตุในงบประมาณให้ชัดเจน

ข. เงินเพิ่มตามขั้น ข้าราชการผู้ใดได้รับเงินเดือนเข้าอัตราขั้นต่ำแล้ว แต่ยังไม่ถึงอัตราขั้นสูง จะขอเพิ่มขึ้นเงินเดือน ก็ให้ทำบัญชีตามแบบ จ. 16 ขึ้นค้างหากเฉพาะกรม แล้วยกยอดเงินที่ขอเพิ่มไปตั้งบรกรไว้ข้างท้ายยอดเงินเดือนของกรม รวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นที่ขอตั้งงบประมาณเงินเดือนสำหรับกรมนั้น ๆ

ค. ตำแหน่งใหม่ ให้ตั้งยอดเพิ่มไว้ข้างท้าย และให้ทำบัญชีตำแหน่งตามแบบ จ. 17 และบันทึกคำชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องตั้งเพิ่มขึ้น

(2) ค่าใช้สอย

การคำนวณค่าใช้จ่ายลงในงบประมาณประจำปี ให้ถือจำนวนเงินที่ได้จ่ายจริงในปีก่อนเป็นเกณฑ์กำหนด และประมาณให้ใกล้เคียงกับที่จะจ่ายจริงในปีหน้า ทั้งนี้ มุ่งหมายรายจ่ายทุกประเภทนอกจากรายจ่ายบางประเภทที่มีข้อผูกพัน เช่น เงินอุดหนุนสมาคม เป็นต้น ถ้าประเภทใดจำเป็นต้องตั้งเงินเพิ่มขึ้น ก็ให้ชี้แจงเหตุผลโดยละเอียด

ค่าใช้จ่ายลักษณะใดมีประเภทเงินที่จะตั้งจ่ายเกินกว่า 1 ประเภทขึ้นไป ให้รวมยอดเป็นลักษณะแล้วรวมยอดลักษณะเป็นยอดเงินค่าใช้จ่ายของกรมกองนั้น ๆ

(3) การจร

การคำนวณการจรลงในงบประมาณประจำปี ต้องกำหนดให้ใกล้เคียงกับที่จะจ่ายจริง และให้ส่งคำชี้แจงประกอบแสดง

- ก. ลักษณะของงาน
- ข. ประมาณว่าจะต้องจ่ายทั้งสิ้นจนการนั้นสำเร็จเท่าใด
- ค. จำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้วเท่าใด
- ง. จำนวนเงินที่ขอตั้งในงบประมาณประจำปีเท่าใด

(4) รายจ่ายพิเศษ

การคำนวณเงินรายจ่ายพิเศษลงในงบประมาณประจำปี ต้องกำหนดให้ใกล้เคียงที่จะจ่ายจริงและให้ส่งค่าชี้แจงเช่นเดียวกับการคำนวณการจร แต่ต้องแสดงประโยชน์หรือผลกำไรอันพึงจะได้รับจากงานนั้นด้วย

ข้อ 7 งบประมาณเงินเคื่อน ค่าใช้สอย การจร หรือรายจ่ายพิเศษที่ได้รับอนุญาตเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมประจำปี หรือเงินที่ไต่โอนมาหรือสกลแล้วตามพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณประจำปี ให้รวมยกไว้ในงบประมาณประจำปีนั้นตามกรณี และให้หมายเหตุแจ้งจำนวนเงินเพิ่มหรือโอนเพิ่มลคด้วย

ส่วนที่ 3

โครงการ

ข้อ 8 โครงการใดที่จะขอเพิ่มงบประมาณประจำปี ให้ยื่นโครงการนั้นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และเมื่อได้รับอนุมัติแล้วให้ยื่นกระทรวงการคลังภายในวันที่ 15 ตุลาคม การขอตั้งงบประมาณให้แยกไว้เฉพาะการนี้เป็นรายประเภทตามข้อ 6

ส่วนที่ 4

หน้าที่ผู้ทำงบประมาณ

ข้อ 9 หัวหน้ากรมทำงบประมาณด้วยแบบ จ.8 (รายได้) แบบ จ.9 (รายจ่าย) แบบ จ.10 (เงินเคื่อน) แบบ จ.11 (ค่าใช้สอย) แบบ จ.12 (การจร) แบบ จ.13 (รายจ่ายพิเศษ) ยื่นเจ้ากระทรวง คือรายได้ภายในวันที่ 15 ตุลาคม รายจ่าย ภายในวันที่ 31 ตุลาคม

ข้อ 10 เจ้ากระทรวงพิจารณางบประมาณตามข้อ 9 เสร็จแล้วให้ทำงบประมาณ พร้อมด้วยค่าชี้แจงอย่างละ 10 สำรับ ยื่นต่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง คือ รายได้ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน รายจ่าย ภายในวันที่ 15 พฤศจิกายน

ข้อ 11 งบประมาณของกระทรวงใดจะยื่นภายในกำหนดไม่ได้โดยเหตุใด ๆ เจ้ากระทรวงต้องชี้แจงเหตุขัดข้องไปยังกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ภายในกำหนดเวลายื่นงบประมาณพร้อมด้วยจำนวนเงินโดยประมาณ แล้วให้ยื่นงบประมาณภายใน 15 วัน นับแต่วันครบกำหนดยื่นเป็นต้นไป

ข้อ 12 ถ้ากระทรวงใดมิได้ยื่นงบประมาณภายในกำหนด กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง จะคำนวณตั้งเงินให้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 13 เมื่อกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง รับงบประมาณของกระทรวงต่าง ๆ หรือคำนวณตั้งงบประมาณให้ตามความในข้อ 12 แล้ว ต้องตรวจสอบและทำบันทึกเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังภายในวันที่ 31 ธันวาคม

ข้อ 14 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังนัดประชุมเจ้ากระทรวงเพื่อพิจารณางบประมาณที่ยื่นไว้ อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นผู้จับบันทึกรายงานการพิจารณานั้น

ข้อ 15 อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทำบัญชีงบประมาณประจำปีตามที่พิจารณาแล้ว ในข้อ 14 เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อลงนามยื่นต่อ คณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 20 มกราคม

ข้อ 16 การพิจารณางบประมาณในชั้นคณะรัฐมนตรีเป็นหน้าที่เจ้ากระทรวงชี้แจงเหตุผลความจำเป็น และนโยบายในการตั้งงบประมาณ การจับบันทึกข้อตกลงอันเกี่ยวแก่ยอกเงินเป็นหน้าที่อธิบดีกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

ข้อ 17 ยอกเงินงบประมาณรายโคที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ตั้งเป็นงบประมาณประจำปีได้นั้น ให้กรมบัญชีกลางรวบรวมยอก และร่างพระราชบัญญัติ

ข้อ 18 การพิจารณางบประมาณในคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรเป็นหน้าที่ผู้แทนรัฐบาล แดงนโยบายและชี้แจงเหตุผล อธิบศกรมบัญชีกลางหรือผู้แทนแแดงตัวเลขเกี่ยวแแดงสถิติและบันทึกยอกเงินที่ตกลง

ข้อ 19 เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้อนุมติงบประมาณยอกเงินโคเพียงโค และประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว ให้กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ทำรายละเอียดยอกเงินส่งไปยังกระทรวงต่าง ๆ ภายในกำหนด 1 เดือน นับจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติ

ส่วนที่ 5

การส่งจ่าย

ข้อ 20 เมื่อกระทรวงต่าง ๆ ได้รับรายละเอียดงบประมาณจากกรมบัญชีกลางกระทรวงการคลังแล้ว ตามความในข้อ 4 ให้ปฏิบัติการดังต่อไปนี้

(1) **เงินเดือน** ให้เจ้าหน้าที่จัดการทำบัญชีขอถือจ่ายแแดงตำแหน่ง รายนาม และเงินเดือนตามแบบ จ. 18 ส่งกระทรวงการคลัง สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง 2 สำหรับ ส่วนภูมิภาคให้ทำเป็นรายจังหวัด ๆ ละ 4 สำหรับ ภายในเดือนมิถุนายนของปีนั้น

(2) **ค่าใช้สอย** ถ้ากระทรวงโคประสงค์จะคักเงินไปตั้งจ่ายตามจังหวัดต่าง ๆ ก็ให้ทำบัญชีแแดงรายการละเอียดตามแบบ จ. 19 ส่งกระทรวงการคลัง 4 สำหรับ ภายในเดือนมิถุนายนของปีนั้น

(3) **การจร หรือรายจ่ายพิเศษ** เมื่อกระทรวงโคประสงค์จะคักเงินไปตั้งจ่ายทางจังหวัด ให้ทำประมาณการพร้อมคักยรายละเอียดยื่นต่อกระทรวงการคลัง 4 สำหรับ

(4) **เบี้ยหวัดหรือบำนาญ** เมื่อกระทรวงโคประสงค์จะขอจ่ายทางจังหวัด ให้ทำบัญชีขอถือจ่ายตามแบบ จ. 20 ส่งกระทรวงการคลัง 4 สำหรับ ภายในเดือนพฤษภาคมของปีนั้น

ข้อ 21 เมื่อกระทรวงโคประสงค์จะคักเงินไปตั้งจ่ายทางต่างประเทศ ให้ทำบัญชีขอถือจ่าย สำหรับเงินเดือนตามแบบ จ. 21 ค่าใช้สอยตามแบบ จ. 22 (ถ้าเป็นเงินค่าเล่าเรียนนักเรียนในต่างประเทศให้ใช้แบบ จ. 23) เบี้ยหวัดหรือบำนาญตามแบบ จ. 24 แยกเป็นรายสถานทูตหรือสถานกงสุลประจำประเทศนั้น ๆ ส่งกระทรวงการคลังอย่างละ 4 สำหรับ ภายในเดือนมิถุนายนของปีนั้น

ส่วนที่ 6

การโอนเงินในงบประมาณ

ข้อ 22 การโอนเงินเดือนเหลือจ่ายจากตำแหน่งหนึ่งมาเพิ่มอีกตำแหน่งหนึ่งที่ไม่พอแแดงการถือจ่าย หรือโอนเงินเดือนเหลือจ่ายมาตั้งเป็นตำแหน่งใหม่ จะโอนได้ต่อเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 23 การโอนเงินค่าใช้สอยระหว่างประเภทย่อยในลักษณะเดียวกันหรือจากลักษณะหนึ่งไปเพิ่มอีกลักษณะหนึ่ง จะโอนได้ต่อเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 24 การโอนเงินการจรหรือเงินรายจ่ายพิเศษจากรายการหนึ่งไปอีกรายการหนึ่งในงานเดียวกัน หรือจากงานหนึ่งไปอีกรายการหนึ่ง จะโอนได้ต่อเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 25 การโอนเงินตามความในข้อ 22, 23, 24 นั้น ให้จัดทำยื่นกระทรวงการคลัง ก่อนสิ้นเดือนกุมภาพันธ์ของปีงบประมาณปีนั้น ๆ

ข้อ 26 การโอนระหว่างประเภทใหญ่ คือ เงินเคียน ค่าใช้สอย การจรและเงินรายจ่ายพิเศษ หรือ โอนเงินงบประมาณต่างสำนักงาน จะโอนใ้ด้วยบทแห่งพระราชบัญญัติ ซึ่งในระยะตอนต้นปีให้จัดทำส่ง กระทรวงการคลัง ภายในวันที่ 15 กันยายน ระยะตอนปลายปีภายในวันที่ 15 มกราคม ของปีงบประมาณปีนั้นๆ

ส่วนที่ 7

งบประมาณเพิ่มเติม

ข้อ 27 งบประมาณเพิ่มเติมจะทำได้เฉพาะกรณีที่ปรากฏว่า

- (1) งบประมาณที่ได้รับอนุญาตไม่พอแก่ความต้องการ หรือ
- (2) มีความจำเป็นเกิดขึ้นในระหว่างปี อันมีรายจ่ายซึ่งมิได้เตรียมไว้สำหรับปีนั้น และ
- (3) ไม่มีเงินรายใดในงบประมาณที่จะโอนมาได้

ทั้งนี้ ถ้าไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมจะบังเกิดความเสียหายแก่ราชการแล้ว จึงให้เจ้ากระทรวงนั้น ยื่นงบประมาณเพิ่มเติมตามวิธีการงบประมาณประจำปี

ส่วนที่ 8

เบ็ดเตล็ด

ข้อ 28 ในกรณีใดที่มีเหตุพิเศษสมควรจะยกเว้นจากการปฏิบัติตามความที่กล่าวแล้ว ก็ให้ทำ ความตกลงกับกระทรวงการคลัง

กฎให้ไว้ ณ วันที่ 5 ตุลาคม พุทธศักราช 2479

ไชยศสมบัติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 53 หน้า 388 วันที่ 8 ตุลาคม 2479

ที่มีเครื่องหมาย * ใ้ถูกยกเลิก และใช้ความใหม่แทน ใ้ถูกกฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในมาตรา 11 แห่ง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 (ฉบับที่ 2)

หมายเหตุ ประเภทแห่งงบประมาณและแบบบัญชีท้ายกฎกระทรวงการคลังนี้ ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังใ้มีหนังสือแจ้งใ้ข้าง คามความเหมาะสม

กฎกระทรวงการคลัง
ออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ
งบประมาณ พุทธศักราช 2476
(ฉบับที่ 2)

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ให้ยกเลิกกฎกระทรวงการคลังออกตามความในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476 ข้อ 2(2) ก, ข้อ 6, ข้อ 20(1), ข้อ 22, แบบต่อท้ายกฎกระทรวง แบบ จ. 10 แบบ จ. 14 แบบ จ. 15 แบบ จ. 16 แบบ จ. 17 และแบบ จ. 18 แบบ จ. 21 และใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 2 ฯลฯ

(2) ฯลฯ

ก. เงินเดือน คือเงินที่จ่ายเป็นรายเดือนให้แก่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งเป็นข้าราชการประจำการในกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ข้อ 6 งบประมาณรายจ่าย

(1) เงินเดือน

ก. อัตราอนุมัติแล้ว การคำนวณเงินให้คิดตั้งไม่เกิน 12 เดือน ส่วนผู้ที่ได้รับค่าอัตราให้คำนวณเท่าอัตรานั้น และทำบัญชีรายละเอียดคงจำนวนเงินขึ้นจริงและจำนวนเงินที่ตั้งเป็นก่อนในงบประมาณปีเก่าหรือจ่ายในเงินโอนจากประเภทอื่นหรือจ่ายในงบประมาณเพิ่มเติมก็ให้ทำบัญชีรายละเอียดประกอบตามแบบ จ. 15 และหมายเหตุในงบประมาณให้ชัดเจน

ข. อัตราใหม่ ให้ตั้งยอดเพิ่มไว้ข้างท้าย และให้ทำบัญชีอัตราตามแบบ จ. 17 และบันทึกค่าชี้แจงแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ต้องตั้งเพิ่มขึ้น

ข้อ 20 ฯลฯ

(1) เงินเดือน ให้เจ้าหน้าที่จัดการทำบัญชีขอถือจ่ายแสดงขึ้นอันกับรายนาม และอัตราเงินเดือนตามแบบ จ. 18 ส่งกระทรวงการคลัง สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง 2 สำหรับ ส่วนภูมิภาคให้ทำเป็นรายจังหวัด ๆ ละ 4 สำหรับ ภายในเดือนมิถุนายนของปีนั้น

ข้อ 22 การโอนเงินเดือน หรือจ่ายจากอัตราหนึ่งมาเพิ่มอีกอัตราหนึ่งที่ไม่พอแก่การเบิกจ่าย หรือโอนเงินเดือนเหลือจ่ายมาตั้งจ่ายเป็นอัตราใหม่ จะโอนได้ต่อเมื่อได้รับความตกลงจากกระทรวงการคลัง.”

เรื่องให้ไว้ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม 2480

ไชยยศสมบัติ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง



พระราชบัญญัติ
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พุทธศักราช 2477

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล
คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
ลงวันที่ 7 มีนาคม พุทธศักราช 2477)
อนุวัตน์จัตรันต์
อาทิตย์ทิพอาภา
เจ้าพระยาอมรวิห
ตราไว้ ณ วันที่ 9 เมษายน พุทธศักราช 2478
เป็นปีที่ 2 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณบางมาตรา
จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

2477”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร
ภายในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
(ตามมติคณะรัฐมนตรี)

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์
รัฐมนตรี



พระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2480

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480)

อาทิตย์ทิพอาภา

เจ้าพระยาบรมราช

พล.อ.เจ้าพระยาพิชัยนาทโยธิน

พระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

ตราไว้ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พุทธศักราช 2480

เป็นปีที่ 4 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณบางประการ จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2480”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พุทธศักราช 2480 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เติมข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา 7 ทวิ ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476

มาตรา 7 ทวิ เงินงบประมาณประจำปีประเภทเงินเดือนของกรมหรือสำนักงานหนึ่งๆ ในกระทรวงเดียวกัน ถ้ามีเหตุพิเศษเพื่อจะกำหนดจำนวนแห่งอัตราเงินเดือน และให้ทำความตกลงกับ ก.พ. ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2479 ก่อนแล้ว จะรวมสมทบกับงบประมาณประเภทเงินเดือนสำนักงานปลัดกระทรวง หรืองบประมาณของสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ จะรวมสมทบกับงบประมาณของสำนักพระราชวังก็ยอมทำได้”

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พ.อ.พหลพลพยุหเสนา

นายกรัฐมนตรี

(54 ร.จ. 980 ตอนที่ 29 ลงวันที่ 30 สิงหาคม 2480)

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์
(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร
ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480)

อาทิตย์ทิพอาภา

พล.อ. เจ้าพระยาพิชเชนทรโยธิน
ตราไว้ ณ วันที่ 27 มกราคม พุทธศักราช 2481
เป็นปีที่ 5 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรแก้ไขวิธีการงบประมาณให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย
ยิ่งขึ้น

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร
ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช
2481”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราช
บัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 งบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีนั้น ให้เริ่มต้นวันที่ 1 ตุลาคม และหมดเขตแต่วันที่
30 กันยายน ของอีกปีหนึ่งตามประเพณีหลวง กำหนดเวลาคงกล่าวแล้วนั้นให้เรียกว่าปีงบประมาณและให้เริ่ม
ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พุทธศักราช 2482 เป็นต้นไป

มาตรา 5 ให้กระทรวงมหาดไทยกรมต่างงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและในแบบ
ซึ่งกระทรวงการคลังได้วางไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังจะ
ได้กำหนดไว้

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อ
สภาผู้แทนราษฎรภายในวันที่ 1 สิงหาคม เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาลงมติตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา 7 สำหรับงบประมาณแผ่นดินคิดระหว่างวันที่ 1 เมษายน ถึงวันที่ 30 กันยายน พุทธศักราช
2482 นั้น ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติพิเศษต่อสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

(55 ร.จ. 882 ตอนพิเศษ 68 ลงวันที่ 30 มกราคม 2481)



พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2482

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2480)

อาทิตย์ทิพอาภา

พล. อ. เจ้าพระยาพิชเยนทรโยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ 27 ตุลาคม 2482

เป็นปีที่ 6 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่า สมควรแก้ไขบทบัญญัติว่าด้วยวิธีการงบประมาณบางประการ จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2482”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2483 เป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2480 และใช้ความต่อไปนี้แทน

“**มาตรา 7 ทวิ** เงินงบประมาณประจำปี ประเภทเงินเดือนของกรม หรือสำนักงานหนึ่งๆ ในกระทรวงเดียวกัน ถ้ามีเหตุพิเศษเพื่อจะกำหนดจำนวนแห่งอัตราเงินเดือน และได้ทำความตกลงกับ ก.พ. ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 ก่อนแล้ว จะรวมสมทบกับงบประมาณประเภทเงินเดือนของกรมอื่นหรือของสำนักงานปลัดกระทรวงในกระทรวงนั้น หรืองบประมาณของสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ จะรวมสมทบกับงบประมาณของสำนักพระราชวังก็ยอมทำได้”

มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี



พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483

ในพระปรมาภิไธยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล

คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(ตามประกาศประธานสภาผู้แทนราษฎร

ลงวันที่ 4 สิงหาคม พุทธศักราช 2480)

อาทิตยทิพอาภา

พล อ. เจ้าพระยาพิชเชนทรโยธิน

ตราไว้ ณ วันที่ 6 กันยายน พุทธศักราช 2483

เป็นปีที่ 7 ในรัชกาลปัจจุบัน

โดยที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าสมควรแก้ไขวิธีการงบประมาณให้เหมาะสมแก่ความต้องการแห่งสมัย
ยิ่งขึ้น

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทน
ราษฎรดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้ให้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2483”

มาตรา 2 ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกบรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราช
บัญญัตินี้ หรือซึ่งแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4 งบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีนั้น ให้เริ่มต้นวันที่ 1 มกราคม และหมดเขตวันที่ 31
ธันวาคม แห่งปีเดียวกันตามปีปฏิทิน กำหนดเวลาดังกล่าวแล้วนั้นให้เรียกว่าปีงบประมาณและให้เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2484 เป็นต้นไป

มาตรา 5 ให้กระทรวงทบวงกรมต่างงบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีตามลักษณะและแบบ ซึ่งกระทรวง
การคลังได้วางไว้ และให้ยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลัง ภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังจะได้กำหนด

มาตรา 6 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อ
สภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ

มาตรา 7 สำหรับงบประมาณแผ่นดินระหว่างวันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2483 นั้น
ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติพิเศษต่อสภาผู้แทนราษฎร

มาตรา 8 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี



พระราชบัญญัติ

วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2499
เป็นปีที่ 11 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ
ว่า
โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทน
ราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2456
- (2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2476
- (3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พุทธศักราช 2477
- (4) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2480
- (5) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2481
- (6) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2482
- (7) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2483

ส่วนบรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นซึ่งขัดหรือแย้งต่อบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราช-
บัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 งบประมาณรายรับรายจ่ายประจำปีนั้น ให้เริ่มต้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม และสิ้นสุดใน
วันที่ 31 ธันวาคม แห่งปีเดียวกันตามปีปฏิทิน กำหนดเวลาดังกล่าวให้เรียกว่าปีงบประมาณ

มาตรา 5 งบประมาณรายรับ ให้กระทรวงทบวงกรมจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายนั้น ให้กระทรวงทบวงกรมจัดทำสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง และให้จังหวัดจัดทำสำหรับราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัดแต่ละจังหวัด ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่อาจตั้งงบประมาณตามความต้องการของกระทรวงทบวงกรมหรือจังหวัดได้ ให้กระทรวงการคลังทำความตกลงกับกระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องกันนั้น ทั้งนี้ให้เป็นไปตามลักษณะและแบบซึ่งทางกระทรวงการคลังได้วางไว้ และยื่นงบประมาณไปให้กระทรวงการคลังภายในวันซึ่งกระทรวงการคลังกำหนด

บทบัญญัติในวรรคสองไม่ตัดอำนาจของกระทรวงทบวงกรม ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมงบประมาณรายจ่ายซึ่งจังหวัดจัดทำ

มาตรา 6 ให้กระทรวงทบวงกรมและจังหวัด จัดทำคำอธิบายและบัญชีเพิ่มเติมโดยละเอียดเพื่อประกอบงบประมาณที่ยื่นนั้น

มาตรา 7 ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อสภาผู้แทนราษฎร ภายในวันที่ 1 พฤศจิกายน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ

มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้แสดงยอดเงินรายรับ รายจ่ายเป็นหมวดหมู่ โดยจัดแยกเป็นบัญชีรายละเอียดประกอบ สำหรับยอดเงินรายจ่ายให้แยกเป็นรายจ่ายของราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคของจังหวัดแต่ละจังหวัด

มาตรา 9 งบประมาณประจำปีของกรม หรือสำนักงานหนึ่งๆ ในกระทรวงเดียวกัน ถ้ามีเหตุพิเศษ และได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้ว จะตั้งร่วมกับงบประมาณของกรมอื่น หรือของสำนักงาน ปลัดกระทรวงในกระทรวงนั้นก็ยอมทำได้

มาตรา 10 การแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในส่วนราชการของสำนักงานหรือกรมเดียวกัน ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับจังหวัด หรือระหว่างจังหวัดกับจังหวัดนั้น ถ้าปรากฏว่าอัตราเงินเดือนที่ว่างหรือที่มีอยู่นั้นไม่พอจะเบิกจ่ายให้แก่ข้าราชการผู้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้ ให้ถือว่าเป็นการโอนงบประมาณประเภทเงินเดือนของข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นตามทั่วไป และให้สับเปลี่ยนกับอัตราเงินเดือนที่ว่างหรือที่มีอยู่มาแทนได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นอัตราเงินเดือนในชั้นเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีที่มีอัตราเงินเดือนว่างพอจะเบิกจ่ายให้แก่ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้

มาตรา 11 ถ้าในปีใดจำนวนเงินที่อนุญาตไว้ตามงบประมาณปรากฏว่าไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปี ก็มีความจำเป็นที่จะตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีสำหรับกิจการใหม่ อันมิได้กล่าวไว้ในงบประมาณประจำปี นั้นก็ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณา

มาตรา 12 เงินงบประมาณเหลือจ่ายตามที่อนุญาตไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมนั้นจะยกไปเบิกในปีต่อไปมิได้ งบประมาณปีใด สิ้นสุดในวันที่ 31 ธันวาคม ปีนั้น

มาตรา 13 เมื่อสิ้นปี และไต่รวบรวมรายรับรายจ่ายเข้ายอดบัญชีสำเร็จแล้ว ให้กระทรวงการคลังทำรายงานอธิบายจำนวนเงินรายรับรายจ่ายในระหว่างปีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อยื่นต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

มาตรา 14 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ป. พิบูลสงคราม

นายกรัฐมนตรี

(73 ร.จ. 17 ตอนที่ 77 ลงวันที่ 27 กันยายน 2499)

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ ในปัจจุบันงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงทบวงกรมต่างๆ ยังตั้งไว้ที่กระทรวงทบวงกรมต่างๆ แล้วโอนไปจ่ายทางจังหวัด ทำให้ไม่เป็นที่ชัดเจนว่า งบประมาณรายจ่ายซึ่งได้ใช้จ่ายไปทานบำรุงจังหวัดแต่ละจังหวัดมีจำนวนเท่าใด เป็นการสมควรที่จะให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเป็นรายจังหวัด วิธีการดังกล่าวนี้ ยังเป็นการเปิดโอกาสให้จังหวัดสามารถเสนอการขอตั้งงบประมาณให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชนได้ จึงต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณให้สอดคล้องกับวิธีการดังกล่าว กับอีกประการหนึ่ง กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนี้ได้แก้ไขเพิ่มเติมมาหลายครั้งแล้ว สมควรจะได้ปรับปรุงเสียในโอกาสเดียวกันนี้ด้วย

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511

และแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ (ฉบับที่ 203) พ.ศ. 2515

และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 27 ตุลาคม พ.ศ. 2502 เป็นปีที่ 14 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในฐานะรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2499

บรรดาบทกฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“งบประมาณรายจ่ายข้ามปี” หมายความว่า งบประมาณรายจ่ายที่ใช้ได้เกินปีงบประมาณตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

“ปีงบประมาณ” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไปนั้นเป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น

“หนี้” หมายความว่า ข้อผูกพันที่จะต้องจ่ายหรืออาจจะจ่ายเป็นเงิน สิ่งของหรือบริการ ไม่ว่าจะ เป็นข้อผูกพันอันเกิดจากการกู้ยืม การค้าประกัน การซื้อ หรือการจ้างโดยใช้เครดิต หรือจากการอื่นใด

“เงินประจำงวด” หมายความว่า ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่แบ่งสันให้จ่าย หรือให้ก่อหนี้ผูกพันในระยะเวลาหนึ่ง

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข)

มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ (ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

“คลัง” หมายความว่า คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ และให้หมายความรวมถึงบัญชีเงินฝากของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทยด้วย

“เงินตรงราชการ” หมายความว่า เงินที่กระทรวงการคลังจ่ายและอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทรงเป็นค่าใช้จ่ายตามระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงการคลัง

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

มาตรา 5 ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ตามอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(มาตรานี้ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 ข้อ 1 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

หมวด 1

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการ

มาตรา 6 ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่จัดหางบประมาณกับปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายแบบและหลักเกณฑ์พร้อมด้วยรายละเอียดตามที่ผู้อำนวยการกำหนด

(2) วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

(3) กำหนด เพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงินของแผ่นดิน

(4) กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด

มาตรา 7 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายมีอำนาจที่จะเข้าตรวจสอบสรุพสมุด บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยการมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาคด้วย

หมวด 2

ลักษณะของงบประมาณ

มาตรา 8 งบประมาณประจำปีที่เสนอต่อรัฐสภานั้น โดยปกติให้ประกอบด้วย

- (1) ค่าแสดงประกอบงบประมาณแสดงฐานะและนโยบายการคลังและการเงิน สาระสำคัญของงบประมาณ และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (2) รายรับรายจ่ายเปรียบเทียบระหว่างปีที่ล่วงมาแล้ว ปีปัจจุบัน และปีที่ขอตั้งงบประมาณรายจ่าย
- (3) คำอธิบายเกี่ยวกับประมาณการรายรับ
- (4) คำชี้แจงเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง
- (5) รายงานเกี่ยวกับการเงินของรัฐวิสาหกิจ
- (6) คำอธิบายเกี่ยวกับหนี้ของรัฐบาลทั้งที่มีอยู่แล้วในปัจจุบันและที่เสนอขอผู้เพิ่มเติม
- (7) รายงานการรับจ่ายเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้เพื่อช่วยราชการ
- (8) ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

มาตรา 9 ในการเสนองบประมาณนั้น ถ้าประมาณการรายรับประเภทรายได้ตามอำนาจกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เป็นจำนวนต่ำกว่างบประมาณจ่ายทั้งสิ้นที่ขอตั้ง ให้แถลงวิธีหาเงินส่วนที่ขาดดุลต่อรัฐสภาด้วย แต่ถ้าเป็นจำนวนสูงกว่าก็ให้แถลงวิธีที่จะจัดการแก้ส่วนที่เกินดุลนั้นในทางที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

มาตรา 9 ทวิ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้ว หรือเมื่อกรณีที่ต้องใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนตามมาตรา 16 ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

(1) ร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วมาแล้วแต่กรณี กับอีก

(2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ค้างไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามความในวรรคก่อน จะใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้

การออกตั๋วเงินคลังให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง แต่การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นหรือการทำสัญญากู้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การออกพันธบัตร หรือตราสารอื่น ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่จะกู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ เงื่อนไขและวิธีการต่างๆ ในการออกพันธบัตร หรือตราสารนั้น ในกรณีทำสัญญากู้ให้กระทรวงการคลังประกาศจำนวนเงินที่กู้ ผู้ให้กู้ อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลา กู้ และสาระสำคัญอื่น ๆ ในสัญญาภู่นั้น

ประกาศกระทรวงการคลังตามความในวรรคสี่ ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(มาตรา 9 ทวิ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 3 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 10 งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งจะมียกกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจก็ได้ และจะกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ในงบกลางนั้นด้วยก็ได้

(*มาตรานี้ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 203 ข้อ 2 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน*)

มาตรา 11 งบประมาณรายจ่ายข้ามปีจะมีได้ในกรณีที่ได้คาดว่าจะใช้งบประมาณรายจ่ายให้เสร็จภายในปีงบประมาณไม่ได้ การตั้งงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ ต้องกำหนดเวลาสิ้นสุดได้ด้วย

หมวด 3

การจัดทำงบประมาณ

มาตรา 12 ให้หัวหน้าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ มีหน้าที่เกี่ยวกับงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้น

มาตรา 13 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐมนตรีซึ่งตามกฎหมายให้มีหน้าที่กำกับหรือควบคุมกิจการของรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจนั้นต่อผู้อำนวยการ ภายในเวลาที่ผู้อำนวยการกำหนด

ในกรณีรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของทุน เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามความวรรคก่อน

งบประมาณประจำปีนั้น ถ้ามิได้ยื่นภายในกำหนดเวลาตามความในสองวรรคแรก ผู้อำนวยการอาจพิจารณาตั้งงบประมาณประจำปีตามที่เห็นสมควร

มาตรา 14 รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังก็ดี หรือรายจ่ายเพื่อชดใช้เงินทุนสำรองจ่ายตามมาตรา 29 ทวิก็ดี ให้แยกไว้เป็นส่วนหนึ่งต่างหากในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และให้ถือว่าเป็นรายจ่ายของปีงบประมาณที่ได้จ่ายเงินคงคลังหรือเงินทุนสำรองจ่ายนั้น ๆ ไป

(*มาตรานี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 14 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน*)

มาตรา 15 ให้ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น

มาตรา 16 ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันปีงบประมาณใหม่ ให้ใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

มาตรา 17 ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ และให้แสดงถึงเงินที่พึงได้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ให้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด 4

การโอนงบประมาณรายจ่าย

มาตรา 18 รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้อำนาจเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 19 รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใด สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบเดียวกันก็ได้

(มาตรานี้ยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิบัติ ฉบับที่ 203 ข้อ 4 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 20 การใช้จ่ายสำหรับส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจที่กำหนดไว้ในแต่ละรายการตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี ให้เป็นไปตามระเบียบที่ผู้อำนวยการกำหนด

หมวด 5

การควบคุมงบประมาณ

มาตรา 21 ให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดให้มีการประมวลบัญชีการเงินแผ่นดิน
- (2) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) จัดให้มีการตรวจสอบเอกสารการขอเบิกเงิน การจ่ายเงิน และการก่อหนี้ผูกพัน ตลอดจนเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับการรับเงิน การเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลัง
- (4) กำหนดและควบคุมระบบบัญชี แบบรายงาน และเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้
- (5) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทรงของราชการ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 22 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าตรวจสอบสมุดบัญชีเอกสาร และหลักฐานต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

เพื่อประโยชน์แห่งวรรคก่อน ให้ถือว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีมอบหมายเป็นเจ้าพนักงานตาม
ตามประมวลกฎหมายอาญาค้าย

(วรรคสองของมาตรา ๓ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 มาตรา 3)

มาตรา 23 ยกเว้นในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ครี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจะจ่ายเงินหรือ
ก่อนหน้าผู้พันได้แต่เฉพาะตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติ
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายอื่น และห้ามมิให้จ่ายเงินหรือก่อนหน้าผู้พันตาม
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจนกว่าจะได้รับ
อนุมัติเงินประจำงวดแล้ว

ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงิน
หรือก่อนหน้าผู้พันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติมก่อนได้รับเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนหน้าผู้พันเกินกว่าหรือนอกเหนือ
ไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติมได้

(มาตรา ๓ ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2511 มาตรา ๔ โดยใช้ข้อความ
ที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 23 ทวิ ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลัง จะทำการก่อนหน้าผู้พันที่เป็นการ
กู้ยืมเงินหรือการค้าประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 23 ครี

มาตรา 23 ครี รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการ
ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไขข้างนี้

(1) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหาร
สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา ก่อน

(2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี และผู้อำนวยการ และถ้าเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท
จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

เงินที่ได้รับจากการกู้ยืมตามมาตรานี้ ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้น เพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้
โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

(มาตรา 23 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 5
และมาตรา 23 ครี ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 4 โดยใช้ข้อความ
ที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 24 บรรดาเงินที่ส่วนราชการได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ ไม่ว่าจะได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบ
ข้อบังคับหรือได้รับชำระตามอำนาจหน้าที่ หรือสัญญา หรือได้รับจากการให้ใช้ทรัพย์สิน หรือเก็บคอกผล
จากทรัพย์สินของราชการ ให้ส่วนราชการที่ได้รับเงินนั้นนำส่งคลังตามระเบียบหรือข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด
เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ส่วนราชการใดได้รับเงินที่มีผู้มอบให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่วนราชการนั้นใช้จ่ายในกิจการของ
ส่วนราชการนั้นก็ดี หรือได้รับเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหากอกผลใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการ
นั้นก็ดี ให้ส่วนราชการนั้นจ่ายเงินหรือก่อนหน้าผู้พันภายในวงเงินที่ได้รับนั้นได้และไม่ต้องนำส่งคลัง

ในกรณีที่สวนราชการได้รับเงินตามโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศอื่นใดหรือนุคคลใด ไม่ว่าจะเงินให้กู้หรือให้เปล่า รวมทั้งเงินที่สวนราชการได้รับสืบเนื่องจากโครงการช่วยเหลือหรือร่วมมือเช่นนั้น รัฐมนตรีจะกำหนดเป็นอย่างอื่นโดยไม่ต้องนำเสนอคลังก็ได้

รัฐมนตรีจะอนุญาตให้สวนราชการที่ได้รับเงินในกรณีต่อไปนี้ นำเงินนั้นไปจ่ายโดยไม่ต้องนำเสนอคลังก็ได้ คือ

(1) เงินที่ได้รับในลักษณะค่าชดใช้ความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สินและจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สิน หรือจัดให้ไต่ทรัพย์สินคืนมา

(2) เงินรายรับของสวนราชการที่เป็นสถานพยาบาล สถานศึกษา หรือสถานอื่นใดที่อำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์หรือประชาสงเคราะห์

(3) เงินที่ได้รับในลักษณะผลพลอยได้จากการทำงาน ตามอำนาจหน้าที่ การจ่ายเงินตาม (2) และ (3) ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีและผู้อำนวยการ (มาตรา 24 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 5 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้แทน)

มาตรา 25 (มาตรานี้ยกเลิกหมกทั้งมาตรา โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2503 มาตรา 7)

มาตรา 26 ข้าราชการหรือลูกจ้างผู้ใดของสวนราชการกระทำการก่อหนี้ผูกพันหรือจ่ายเงินหรือโดยรู้อยู่แล้ว ยินยอมอนุญาตให้กระทำการดังกล่าวนั้นโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ นอกจากความรับผิดชอบทางอาญาซึ่งอาจได้รับความกฎหมายอื่นแล้ว ผู้กระทำหรือยินยอมอนุญาตให้กระทำดังกล่าว จะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายหรือต้องผูกพันจะต้องจ่าย ตลอดจนค่าสินไหมทดแทนใดๆ ให้แก่สวนราชการนั้น

บุคคลภายนอกผู้ได้รับประโยชน์จากการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ หรือระเบียบหรือข้อบังคับที่ได้ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในวรรคก่อน จะต้องร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำการฝ่าฝืนตามความในวรรคก่อนเช่นกัน เว้นแต่จะแสดงได้ว่ากระทำไปโดยสุจริตผู้ใดไม่ถึงการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าว

ความในวรรคแรกไม่ใช้บังคับแก่ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งได้หักหวงค่าส่งของผู้บังคับบัญชาเป็นหนังสือแล้วว่า การที่จะปฏิบัติตามคำสั่งนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ

มาตรา 27 การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น เว้นแต่

(1) เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี หรือ

(2) เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลื่อมปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

ในกรณี (2) ให้ขยายเวลาการขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนปฏิทินของปีงบประมาณถัดไป เว้นแต่มีความจำเป็นต้องขอเบิกเงินจากคลังภายหลังเวลากังกล่าวก็ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลังเป็นกรณีๆ ไป

(มาตรา 27 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 มาตรา 6 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้แทน)

มาตรา 28 ในกรณีที่เป็นการงบประมาณรายจ่ายข้ามปี การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายข้ามปีนั้น ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปีที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นกำหนดเวลาและได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ก็ให้ขยายเวลาขอเบิกเงินจากคลังต่อไปได้อีกไม่เกินสามเดือนปฏิทิน (มาตรานี้ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 9 โดยใช้ข้อความที่พิมพ์ไว้นี้แทน)

มาตรา 29 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจส่งจ่ายเงินจากคลังเป็นเงินทศกรรราชการได้

มาตรา 29 ทวิ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลังเรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายชดเชยเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป (มาตรา 29 ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 10)

มาตรา 30 เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้รัฐมนตรีประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า

รายงานการรับจ่ายเงินประจำปีตามความในวรรคก่อน เมื่อคณะกรรมาการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว ให้ทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภา

บทเฉพาะกาล

มาตรา 31 การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่ความในมาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 32 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2503 ให้มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2503 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2503 และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2502

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2504 ให้มีระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2504 ถึงวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2504 และให้เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภาก่อนสิ้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2503

มาตรา 33 ส่วนราชการใดเบิกจ่ายเงินจากคลังตามระบบจ่ายก่อนตรวจอยู่แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือปฏิบัติต่อไปได้อีกไม่เกินหกเดือนนับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 34 (มาตรานี้ยกเลิกหมดทั้งมาตรา โดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 11)

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

จอมพล ส. ธนะรัชต์

นายกรัฐมนตรี





เก็บมาจากความหลัง



สำนักงานประมาณในอดีต



ออกรายการโทรทัศน์พบประชาชน เพื่อชี้แจงพรบ.งบประมาณปี 2522



การพิจารณาขอวงเงินที่จะอนุมัติสำหรับปีงบประมาณ 2523



ดร.บันนาจิ ผู้เชี่ยวชาญจากสหประชาชาติร่วมกับสำนักงานประมาณจัดสัมมนา
เพื่อพัฒนาทักษะในการจัดวางระบบงาน



เจ้าหน้าที่รัฐบาลบังกลาเทศ ๘ นาย เดินทางมาฝึกอบรมและดูงานบริหาร



รองนายกรัฐมนตรี (สุนทร หงส์ลดารมภ์) ประชุมคณะกรรมการ กฟป.



สัมมนาผู้แทนคณะกรรมการติดตามผล (กตผ.) ของโครงการ กฟป.



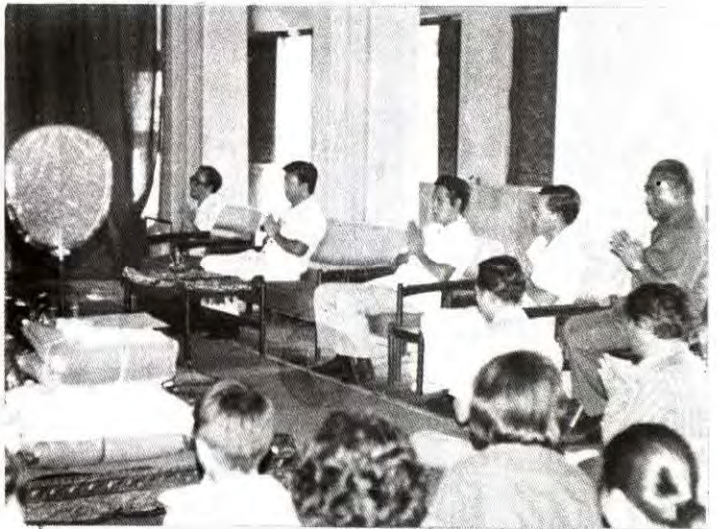
มอบโล่ที่ระลึกข้าราชการครบเกษียณ



พิธีแจกเครื่องราชอิสริยาภรณ์



ทอดกรฐินของข้าราชการสำนักงานงบประมาณที่จังหวัดราชบุรี



ทอดกรฐินของข้าราชการสำนักงานงบประมาณที่จังหวัดเชียงใหม่



รับเรื่องส่งท้ายปีงบประมาณและเลี้ยงสังคีตราชการครบเกษียณ





สังสรรค์ประจำปี





ประชุมพิจารณาโครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติปี พ.ศ. 2521 (กพป.)



ซักถามและอภิปราย

รายละเอียดงบประมาณกันอย่างกว้างขวางในการพิจารณางบประมาณประจำปี



กล่าวเปิดการฝึกอบรมการบริหารงานพัสดุแก่หน่วยราชการต่างๆ



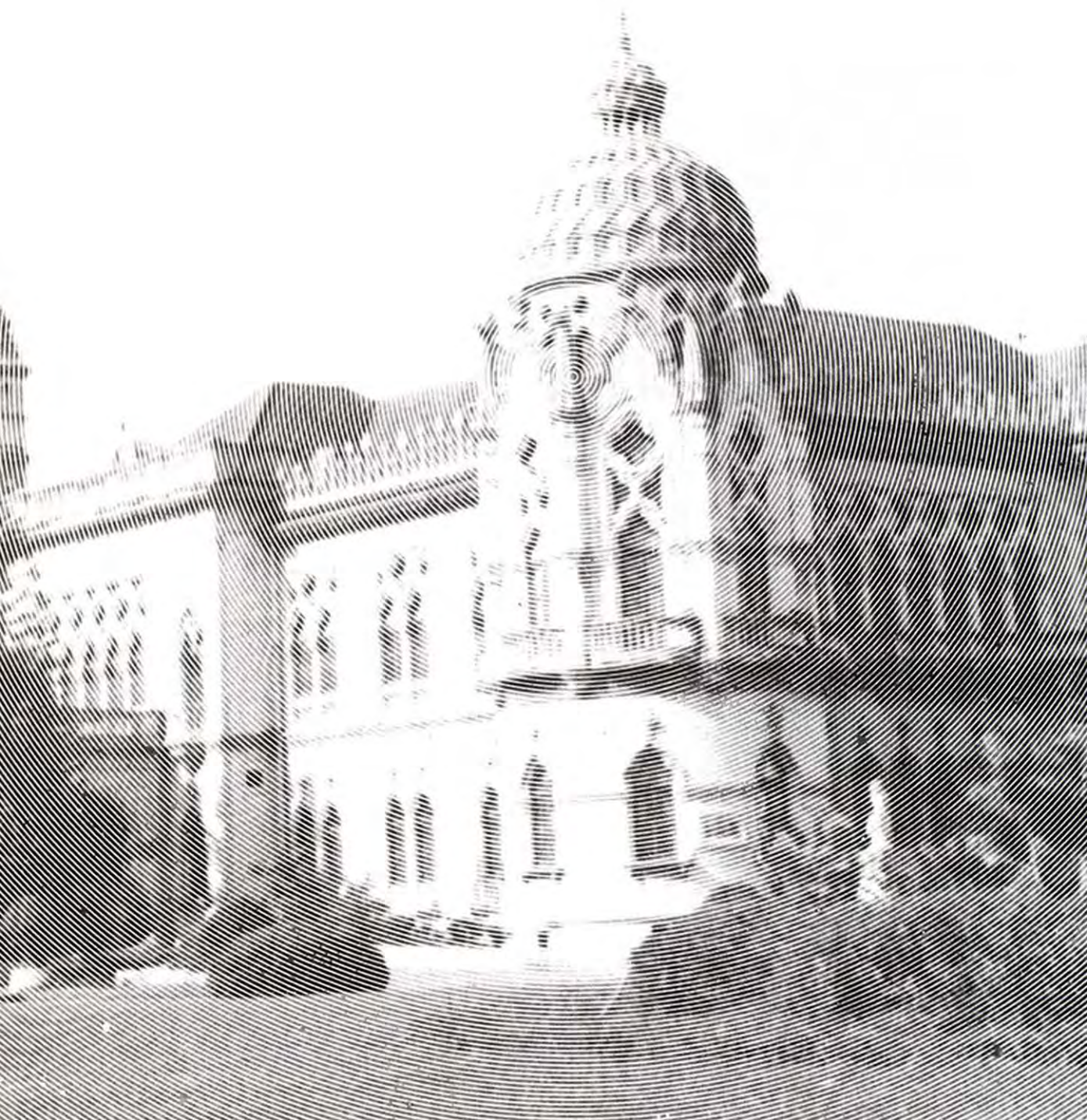
ปิดการฝึกอบรม



ศึกษาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณ ณ ประเทศฝรั่งเศส



มาตามเบร่าจากประเทศฝรั่งเศสบรรยายเทคนิคการวิเคราะห์งบประมาณ



กอนกลาง



ร.อ.กมล ตันติเสวี
ผู้อำนวยการกองกลาง

หมวดรับส่ง

แผนกสารบรรณ



นายอนันต์ สับไพรี
หัวหน้าแผนกสารบรรณ



นางอรอนงค์ วุฑฒเสณีย์
เจ้าหน้าที่ธุรการ 4



น.ส.เสาวณี บวรสุทธิกุล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นายสามารถ ทิพย์สาคร
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



น.ส.พูนทรัพย์ ไรศักจันทร์
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

หมวดโต้ตอบ



นายสมพร กรวาทิน
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



น.ส.กาญจนา วงษ์จินดา
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นางนราวรรณ เรืองอุคม
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



นางวาสนา คำหอมกุล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

หมวดพิมพ์



นายอำนาจ ส่งาผล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



นายอนันต์ เฟ็งชา
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นายสมชัย ตาสุข
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 2



นางรัตนากรอวรรณ์ ชนธุ์ธรรม
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



นางจุไรลักษณ์ ยิงวรรณการ
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



นางกองกาญจน์ ระหว่างบ้าน
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



นายสมพงษ์ สอนวงศ์แก้ว
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



นายสันติ กิตติคุณเกษชา
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



น.ส.อุษา รักธรรม
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



น.ส.กมลสนารต คั้นไทย
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



นายไพศาล อ้นอรุณ
ช่างพิมพ์ 2

แผนกการเจ้าหน้าที่



นางเน่งน้อย กาญจนมุสิก
หัวหน้าแผนกการเจ้าหน้าที่

บุคลากร



นางวรรณิ สมพันธ์
บุคลากร 5



น.ส.ละมัย อยู่โปร่ง
บุคลากร 4

ธุรการ



นายปวิวรรต โพธิ์แก้ว
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



น.ส.กัญญา ลับไพร
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



น.ส.ชนิษฐา อยู่หุ่น
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



น.ส.สุกัญญา วิฑูรปัญญา
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



นายเมธา คำหอมกุล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

แผนกคลัง



นางวลี อุบลพันธ์
หัวหน้าแผนกคลัง

เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน



น.ส.พุลสุข วัฒนวิจารณ์
เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายใน 5

หมวดเงิน



นางวชิรสุภา นามสนธิ
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3



นายเสน่ห์ จารุจิกร
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 2



นางกานดา เสวก
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3



น.ส.กฤษณา ประกอบชีพ
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 1



นายสมพล บัวเผือก
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 1

หมวดบัญชี



น.ส.วิไลวรรณ พงษ์พิทักษ์
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3



น.ส.ศิริพันธ์ ปิ่นแก้ว
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



น.ส.นิตยา มณีโชติวงษ์
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี



น.ส.สุมนา ถานันชนวนิชย์
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 1

หมวดพัสดุ



นางสุพัตรา ชปารังษี
เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี 3



นางสุภา วิบูลย์รุ่งเรือง
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นางฉันทนา ธานีบุญ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

กองวิชาการ



ดร. อีสสระ นิตภัณฑ์ประภาศ

ผู้อำนวยการกองวิชาการ

ฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง



นายสงคราม กระจ่างเนตร์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง)

ฝ่ายกฎหมายและระเบียบ



นายผ่อง แทนจันทร์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายกฎหมายและระเบียบ)

ฝ่ายประมวลรายรับ



นางเค็มทอง จาตุรจินคา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายประมวลรายรับ)

ฝ่ายเศรษฐกิจการคลัง

สายงานเศรษฐกิจการคลัง



นางสตรี ประทีปเสน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายอิสราพันธ์ เพชรรัตน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.กอบกุล กาญจนาลัย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.จิรพร ประเสริฐศักดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายงานจัดท่างบประมาณ



น.ส.กฤษมา เกิกภู
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.สงศรี สีวาริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางดวงสมร วรฤทธิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ทรรคนีย์ บัณฑะโชติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.ทิพย์รัตน์ ยิ้มคุ้ม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางเวกิ ธรรมโน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางนิรนุช กาญจนวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายสถิติและห้องสมุด



ร.อ.หญิงสรรพวงค์ พุสวัตต์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายภูซพงษ์ ทักเทียมรัมย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.สาลินี เทียงธรรม
บรรณารักษ์ 5



นายธีรวุฒิ ฟวงพันธ์งาม
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

ฝ่ายประมวลรายรับ

สายประมวลรายรับ 1



นางรุจิรา พุ่มเล็ก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางกาญจนา รวยอารีย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางทิพย์วรรณ จิตนวาโส
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.นิภา นาคทอง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายประมวลรายรับ 2



นายศุภชัย ไชรค์มี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายอมร กนกระรัตน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายวินัย อัคระวิเศษกิจะกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายสุรศักดิ์ ศรีสุวรรณผล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ศรียา กาญจนภูมิ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายประมวลราชวัธ 3



นางเพ็ญศรี เล้าหะพันธ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายพิพัฒน์ บุรณนนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.เจริญสุข ยืนตระกูล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางอังคณา ชาติพาณิชย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายงานกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับงบประมาณ



นายวัลลภ สุวรรณเพ็ญ
นิติกร 6



นางรวมพร วุฒิสงห์ชัย
นิติกร 5

ฝ่ายกฎหมายและระเบียบ

สายงานพัฒนามาตรฐานและงบประมาณ



นางชาลีณี นิธินันท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสุรพล ตันตราภรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางพงษ์ทอง คังซุงพงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ทองพูน เลิศวิทยาประสิทธิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายระเบียบและการกำหนดตำแหน่งลูกจ้าง



นายชิน ศรีรอก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสมทบ ไกรโชค
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางอรวรรณ ชยางกูร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ปราณี รอกพยathi
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ซอทิพย์ สิมเจริญ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

บุคลากรกอง



นางอนงนาฎย์ รชคานันท์วิธ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



น.ส.เทียมจันทร์ เกิกทัตติม
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นางสุนีย์ โพธิ์แก้ว
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



น.ส.สมพร ไทสุวรรณ
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



น.ส.วิภาวรัตน์ พิธสังค์
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1

กองจัดวางระบบงาน



นายวันจักร วรรณิก
ผู้อำนวยการกองจัดวางระบบงาน

ฝ่ายจัดอัตรากำลังและตำแหน่ง



นางวันดี ศรีสุชาติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 7
(หัวหน้าฝ่ายจัดอัตรากำลังและตำแหน่ง)

ฝ่ายจัดระบบงาน



นายคทา อภัยวงศ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 7
(หัวหน้าฝ่ายจัดระบบงาน)

ฝ่ายการพัฒนากาการบริหารพัสดุ



นางเสริมสุข ชลวานิช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 7
(หัวหน้าฝ่ายการพัฒนากาการบริหารพัสดุ)

ฝ่ายปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ



นายณรงค์ สัจพันโรจน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 7
(หัวหน้าฝ่ายปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ)

ฝ่ายจัดอัตรากำลังและตำแหน่ง

สายที่ 1



นายราไฟ เหมะธลินทร์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



น.ส.ประทุมพร วาสิกศิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 4



นางวิณา จิระไชยเชื่อนจันทร์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



น.ส.อรพรรณ ตรีจักร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายที่ 2



น.ส.ไซศรี ลิ้มปนนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นายอาทิตย์ วิลาสินีวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 4



น.ส.เยาวลักษณ์ อมรชีวิน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นายเกียรติ คงศรีเจริญ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายที่ 3



นายวุฒิพันธ์ วิษย์รักษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นางมณฑิ ไทญสว่าง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 4



นายไพโรจน์ ไรจน์เจริญงาม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายที่ 4



นายฉลอม อินทกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นายเกษม คันเรืองชาติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



นายสมพงษ์ ฉัตรกุล ณ อยุธยา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.ศิริวรรณ ศิลากุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



น.ส.วิมาน สุขยางค์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

ฝ่ายจัดระบบงาน

สายงานปรับปรุงระบบบริหารบัญชี



น.ส.อรอนงค์ สมิทกะสิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



น.ส.จันทนา อัครวชิน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



นางประภาภรณ์ ภาสุทธิการ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.นัยนา จันทรเกตุ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 4



น.ส.สุวรงค์รัชนี เกิกพิบูลย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายงานปรับปรุงระบบงานสำนักงาน



นางองค์อร เสตะเวช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นางอนงค์ กฤษณรังษุณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.ปริศนา นูรณสาริต
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นายประสาน วงศ์สวัสดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



น.ส.เวิงตุกิ คัตินท์เวียงศรี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นางอาบจิตต์ ภาระกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายงานปรับปรุงระบบเครื่องจักรคำนวณ



นายสมชัย อุรัมย์ภรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6
(ตำแหน่งคอมพิวเตอร์)



นายนิธิ เจียมพานทอง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นายประภาคาร กางสงคราม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



น.ส.ชณิกา เตียศิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นายเมตตา จารุจินกา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

ฝ่ายการพัฒนาการบริหารพัสดุ

สายจัดทำมาตรฐานและคุณลักษณะพัสดุ



น.ส.รุ่งรัศมี เมฆสกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นางศรีอาภรณ์ จินตกานนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



น.ส.ระพีพันธุ์ ทรงสกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



นางพัชรินทร์ โพธิ์กันยา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบประมาณ

สายปรับปรุงการจัดการและการจำหน่ายพัสดุ



น.ส.อัญชิตี ชำพร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นางสุนนจิต ศรีสมวงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



นางนิศกร ทักเทียมรัมย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.นวลจันทร์ จงรัตนเมธิกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายงานคำนวณความต้องการและแจกจ่ายพัสดุ



น.ส.สิรินทร พวงนก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นางธิดา แก้วประสิทธิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.สุวรรณา สังข์มงคล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.ลาวัญย์ มฤคทัค
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นายนิพัฒน์ โชติเกียรติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายงานปรับปรุงระบบการบำรุงรักษา



นางเพ็ญแข อยู่คงศักดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้ระบบงาน 6



นางอรุณี เจริญศิลป์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้ระบบงาน 5



นายปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้ระบบงาน 5



นางนิภาพร รุณภัย
เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม 5



นางมณฑิณี จันทรตร
เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม 4

สายงานฝึกอบรมและวิเทศสัมพันธ์



นายสมน สุรทีนทร์
เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม 6



นายสุรียา ชานาญศิลป์
เจ้าหน้าที่โสตทัศนศึกษา 2



น.ส.ประไพศรี ภิษณิล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นายถาวร นาวัลย์
ช่างศิลป์ 1

ฝ่ายปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ

สายงานปรับปรุงงานก่อสร้าง



นายนิคม กฤษณรังษกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



น.ส.พัฒนา จันทรังษี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3



นายมนุ ประสาทกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 3

สายปรับปรุงโครงสร้างที่ 1



นายเชาว์ อรรถมานะ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นายทองอยู่ ศิริวัลย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



น.ส.วลัยรัตน์ ศรีอรุณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



นางนิสากร ศรีสมบูรณ์

สายปรับปรุงโครงสร้างที่ 2



นางเครือแก้ว เหลืองสวัสดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 6



นายสมพร เศรษฐาภิวัตติกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 5



นางวรรณช หงษ์ประภาส
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ระบบงาน 4



นางทัศนาศรีพันธ์
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

ธุรการกอง



น.ส.มีนา รุจิเทศ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



นางประยงค์ ชาวลิศ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



น.ส.ชวนชม รัตนสวัสดิ์
เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด 1



นางยุวคี ชัยชู
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นายทศพล ปานอิม
เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด 1

กองประเมินผลและรายงาน



นางดาราวรรณ บุนนาค
ผู้อำนวยการกองประเมินผลและรายงาน

ฝ่ายที่ 1



นายอรุณ อนุเคราะห์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7

ฝ่ายที่ 2



นายสุคนธ์ ทรโชติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7

ฝ่ายที่ 3



นางสุจิตต์ ตรีธำ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7

ฝ่ายที่ 4



น.ส.ภัทรา ช.สรพงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7

ฝ่าย 1

สายที่ 1



นายณรงค์ จันทร์อ่อน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางฤกษ์ นริศศิริกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.นงลักษณ์ มีখনอน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายเฉลิมศักดิ์ จันทร์ทิม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 2



นายสิทธิพันธ์ ศรีเพ็ญ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสลัก สุวรรณรอก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายขวัญชัย ไกรวิทย์วัฒนา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.ยุพร รุ่งรุจีไพศาล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางฉันทลักษณ์ สายวานิชย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 3



นายเสนาะ วีระวุฒิ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายโกศล ประคองเพชร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางปรียา บุรณะอนุสรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

ฝ่าย 2

สายที่ 1



นายสมศักดิ์ รอคค์ครู
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.สุชากา ตั้งทางธรรม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นายอิทธิศักดิ์ อินทรชูป
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.พรรณมณี กลัมพากร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 2



นางศรีเสาวภา เกษสุวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายวิโรจน์ ธีรคุณโกวิท
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๕



น.ส.ภาวินี เชษฐศุทธยางกูร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 3



นายสมศักดิ์ เสดะเวช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสุชุม วิเชียรรัตนพงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.อรพิน สุวรรณเวลา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นางอมรรัตน์ สิมไทย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

ฝ่าย 3

สายที่ 1



นายมานะ ยาแก้ว
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายบุญเลิศ เลิศเมธากุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.กรรชนิพร เกษโกวิท
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายชาญวิทย์ เจียรธรวาณิช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นางกอบกาญจน์ พดุกษา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 2



นายอาทร ผลเพิ่ม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายบุญญพันธ์ แร่งข้า
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางศิริลักษณ์ แสงโสภณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.พัชไม วัชรภรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นายกอบศักดิ์ จินตกานนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 8

สายที่ 3



น.ส.จิตรา เกษะเสน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ๑



น.ส.สุวรรณี วรার্থวิรุฑ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นายประยุทธ บัวชิน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นายวุฒิไกร สุทธิคุณตระกูล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

ฝ่าย 4

สายที่ ๑



น.ส.ประคอง วงศ์ปรีชา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายจิระ ประทีป
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายวัฒนา วงศ์เกียรติรัตน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายวันชัย บุญเพชร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 2



นายสมเจตน์ ลือตระกูล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายไพบุลย์ เพิ่มฉลาก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.เบญจวรรณ เอกผล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายวิระพงษ์ อนุเคราะห์กุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.กรองแก้ว ไชรัคมี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 3



นายบุญลือ เบญจกาญจน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายรังสรรค์ บัณฑกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายพรชัย รุจีประภา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายธนิศ มิคข
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.นพมาศ ทวยหาญรักษา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นายสุเทพ มานะปรีชา
เจ้าหน้าที่โตศทศศึกษา 4



ร.ท.นคร สรชาติ
เจ้าหน้าที่โตศทศศึกษา 3

ศูนย์สารนิเทศฯ



น.ส.สอาน ปัจฉิมกุล
เจ้าหน้าที่โตศทศศึกษา 6



นายสมบัติ ภูสุรัตน์
เจ้าหน้าที่โตศทศศึกษา 2



นายสุรศักดิ์ น้อยเสวก
เจ้าหน้าที่โตศทศศึกษา 2



นายธีระพล วีระพานิช
ช่างศิลป์ 2



นายนิพนธ์ อุษชิน
เจ้าหน้าที่โตศทศศึกษา 2



นายวิรัตน์ ชิตร
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นายไพฑูรย์ เขียรนภาพรโชค
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

ธุรการกอง



น.ส.เนาวรัตน์ บุญชูกุล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



น.ส.กาญจนา แข่งเพ็ญแข
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



น.ส.ทรงศรี ลิ้มโสภารธรรม
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



นางบงอร จันทรเยี่ยม
เจ้าหน้าที่พิมพ์ึก 1



น.ส.สุภา สุทธิรูป
เจ้าหน้าที่พิมพ์ึก 1



นายนพดล โฉมมณี
เจ้าหน้าที่พิมพ์ึก 1



น.ส.สมหมาย เหมือนใจ
เจ้าหน้าที่พิมพ์ึก 3

กองวิเคราะห์ 1



นายเมตตา พุ่มชูศรี
ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ 1

ฝ่ายอุดมศึกษา



นางศศิพัฒน์ เกวควัฒนา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายอุดมศึกษา)

ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับและศิลปวัฒนธรรม



ร.ท.หญิงพรณี ทิพย์สว่าง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายการศึกษาภาคบังคับและศิลปวัฒนธรรม)

ฝ่ายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา



นางกมล ศรีนิเวศน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา)

ฝ่ายสาธารณสุขุ์



นายพูลทรัพย์ ปิยะอนันต์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุขุ์)

ธุรการกอง



น.ส.นิภา ทักเทียมเหรียญ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



นางศุมาลัย ฉายากุล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



นางบังอร คำนิล
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 2

ฝ่ายการศึกษาภาคบังคับและศิลปวัฒนธรรม
สายที่ 1



นางกรรณิกา ควงมณี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 6



นางสุวรรรณ มารมย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 5



น.ส.พูนสุข ชยangkanนัท
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 5



น.ส.สุวรรรณา รัตนประสิทธิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 3

สายที่ 3



นายยงยุทธ บุญทองกง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางสาวสนธิ เทียนเพ็ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางเจ็กโฉม คิรบับ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.กาญจนา ชุนภักดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

ฝ่ายอุดมศึกษา

สายที่ 1



นายสอาด มโนรัตน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.อรพิน อยู่สมบุรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.รัชณี สุทธินวน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นางจันทร์หา พงษ์ศิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.นวลทิพย์ โกมลเมศ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

สายที่ 2



นางชัชชม สฤกษ์ราชโยธิน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสาภา ไหมวีจิตร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายสินธพ ฤกษ์นิยม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางชุกศรี ไสธยาภัย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นางศศิวิมล ลอเงิน
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

สายที่ 3



นางนงลักษณ์ จินคากุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสมนึก พิมลเสถียร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางฉวีวรรณ รัตนาจุศิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ปาลินี กิตติแสงธรรม
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



น.ส.ฉวีวรรณ ภมรสวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

ฝ่ายสามัญศึกษาและอาชีวศึกษา

สายที่ 1



นายพรชัย นุชสุวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.จินดา กุณะเพิ่มศิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.ชนิดา ศิลปวุฒิ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.ศุภลักษณ์ จินตกานนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางสายพิน บุณนาค
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3

สายที่ 2



น.ส.อรชร สังข์ประไพ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางภาณี อัครกวี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ศุสิทธิ์ โฉมศรี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.วารุณี แสงอรียวนิช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.โสภา พิณีจ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 2



นางเทพิน อัครนนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายณัฐฐะ ผดุงวัตร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายสุमित แสนกุลศิริศักดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.จรรยา อยู่โปร่ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 3



นางจินดาวรรณ กนิษฐชาติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.นงลักษณ์ ทินวัฒน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.เรณู ปาเทอเรีย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 3



นายอำพล ทิมसार
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายสมาน ลือสุทธิวิบูลย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.ปณิชาจิ จันทร์พันธ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางรญาพร เฟ็งชา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.กรุณี ศรีฝ่อง
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

ฝ่ายสาธารณสุข

สายที่ 1



นางเพ็ญณี วัฒนพงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางเพิ่มพูน กิตติสถาพร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.พจมาน เครือสินธ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.กัลยา ฟองสมุทร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

กองวิเคราะห์ 2



นางวิไล จัองพานิช
ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ 2

ฝ่ายรัฐวิสาหกิจและรายได้รัฐวิสาหกิจ

สายที่ 1



น.ส.ปรียา เรืองกระกุก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.พินิกา ลีวเฉลิมวงศ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.พวงทอง ฤๅชชดา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 2



น.ส.อรัญญา พฤกษอไฉชา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.สุภาศรี สุวัตติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางมาลี โชติสุรกรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.พัชนี คณยกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 3



น.ส.กัญญา นาคสุสุข
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 6



น.ส.พัชนี วิมลตรกิจ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 5



นางสิริพร เสวีกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 5



น.ส.มินา วัฒนสินธุ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 4

ฝ่ายคมนาคน

สายที่ 1



นายพอง จันทรวิสัย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 6



น.ส.มัตทนา หลานสอาก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 5



นางวิเยกา ธีรานุก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 5



น.ส.มณี สุกาชัย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 4



นางวันทนา สุกแสงดาว
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ห้องประมาณ 3

สายที่ 2



นางยุพดี ชีรานุกร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.กัญญา ชัยวัฒน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.สุพัตรา สังข์มงคล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.สงวนพร เทียนเพ็ง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 3



นางธัญรักษ์ ชัยมงคล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางวัลลภา ชูช่วง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 1



น.ส.จำเรียง ลับไพรี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.รตสิน ไชยรังสฤษดิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 1



นางทิพาพรรณ จารุประเวศ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.ชুমศรี มณีเนตร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.วลี สุคนธชาติ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.สุวรรณณี กลิ่นจันทร์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.ทิพยา พลวิภาค
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

ฝ่ายการคลัง พาณิชยและอุตสาหกรรม

สายที่ 2



นายสายัณห์ ศาสร์สวาระ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6.



น.ส.ฉวีวรรณ คันทิวงค์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางสุชากา อวยพาณิชย์นค์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.บังอร เขียมสะอาด
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

สายที่ 3



นางพอฟิต ก้องสมุทร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางรศพรพรรณ ศรีพิมล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางวิลาวรรณ ณ. ถलग
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางนุชนารถ เกษกาแหง
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3

ธุรการกอง



น.ส.กิติมา รุจิธรรมกุล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2



น.ส.เรไร คำสอาด
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



น.ส.ทัศนีย์ ลิ้มสุวรรณ
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

กองวิเคราะห์ 3



ดร.พิมล จิตต์หมั่น
ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ 3

ฝ่ายความมั่นคงภายนอก



นายเสรี สุขธภาพ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายความมั่นคงภายนอก)

ฝ่ายความมั่นคงภายใน



นายธงชัย สาคับวงศ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายความมั่นคงภายใน)

ฝ่ายพัฒนาและบริการสังคม



นายอุทัย เกิกพิบูลย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายพัฒนาและบริการสังคม)

ฝ่ายงบกลางและการบริหารทั่วไป



นางฮาไพ หิรัญโร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายงบกลางและการบริหารทั่วไป)

ฝ่ายความมั่นคงภายนอก
สายที่ 1



นายศิริ คันสกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายอนุโกชน บุนนาค
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายที่ 2



นางจุไร อวยพร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.นวรรตน์ อโนมะศิริ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 3



นายอัษฎา ทฤษณาวที
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายนิรันดร์ เมืองพระ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.สาราญ ยงค์วงศ์ไกรศรี
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3

ฝ่ายความมั่นคงภายใน

สายที่ 1



นายณรงค์ ศรีพิมล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.จรรยา ยังยืน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายชาญกิจ สันติเกษม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ



นายพรเทพ บุรณมาตร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายเฉลย เกตุกล้า
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายที่ 2



นายชวลิต อิงภากรณ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายเอื้อมบุญ ไกรฤกษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายบุญรอด สังข์ธาดา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.เรณู เกษะคุ้ม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.อุมาพร ไรจน์วัลลีย์
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1

สายที่ 3



นางมานวี จิตคาริต์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.อินทิรา อินทรวัฒนา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางสนธยา ลือประไพ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.วิภาจรรย์ โคนวล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นางนราวดี ผ่องอักษร
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

ฝ่ายพัฒนาและบริการสังคม

สายที่ 1



นายวิวัฒน์ หลิมพานิช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางพวงเพ็ญ ศรียากร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.อนุจักร โตษยานนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายเคชา คิณคุง
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายที่ 2



ม.ล.จिरนันท์ หัตถคินทร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.สมใจ คงพิพัฒน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายสาอังก์ วชโรบล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายเอนก เรืองศรี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายทรัพย์ กิตะกุลคิลก
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายที่ 3



นางพนอกศรี สุนทรานนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางพิมพาพรรณ ชาญศิลป์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.สมิตรา วชโรบล
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



น.ส.ศรีวรรณ แก้วมิสุข
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางอัญเชิญ รัตนอักษณคิลป์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

ฝ่ายงกลางและกรบริหารทั่วไป

สายที่ 1



นายแคลง วัชโรบล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 6



นายธนิต บุณนาค
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 5



นางไพพรรณ จันทศรี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 5



น.ส.จันทิมา วงศ์พราวมาศ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 4



นางประไพพรรณ จิตต์สอาด
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3

สายที่ 2



นายสมพร คงสิทธิ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 6



นางทัศนาริมธีรกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 5



นางพาณี ฮ่วมมีเพียร
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



นางดวงกมล พิทักษ์คารงกิจ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห้งบประมาณ 4

สายที่ 3



ร.ต.จำเนียร แพงสุภา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายร้อย ภัทรวรรณัญญ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.วันทนีย์ กำนนอุตรา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

ธุรการกอง



นางพรรณเพ็ญ ยาแก้ว
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3



นางดวงใจ พิษฐ์วัฒน์
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1

กองวิเคราะห์ 4



นางประจิตต์ ก่าภู
ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์ 4

ฝ่ายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม



นางพวงเพชร กล้าหาญ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม)

ฝ่ายการเกษตรและสหกรณ์



นางจิระพรรณ นีร์ติสัย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายการเกษตรและสหกรณ์)

ฝ่ายพื้นฐานเศรษฐกิจและต่างประเทศ



นายพหล จินนากุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7
(หัวหน้าฝ่ายพื้นฐานเศรษฐกิจและการต่างประเทศ)

ฝ่ายการเกษตรและสหกรณ์

สายที่ 1



ร.ท.หญิงหรรษา แก้วบัณฑิต
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางพรรณ อภัยวงศ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายวิทยา ไพโรสุวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นางสุจิต ภาสบุตร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.กนกวรรณ พุทธพรหมศรี
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

สายที่ 2



นายวรวิทย์ รัชฎพันธ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.สนกา สุขกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายประสิทธิ์ จันทร์ประทีปฉาย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.วราภรณ์ มณีฉาย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.จารุวรรณ ชมเชย
เจ้าหน้าที่ธุรการ 3

สายที่ 3



น.ส.เชิกชู บัตนทวารกัน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.จรัสศรี บุณนาค
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.จาวรอน ลือไชยคาม
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



นายสุเทพ ภูมิภูทอง
เจ้าหน้าที่ธุรการ 2

ฝ่ายทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

สายที่ 1



น.ส.ระยับ เปรมชัยเอียร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายบัณฑิต สุภักวณิช
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.เกษรา จันทน์ขาว
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 2



นางราศรี จันทรางกูร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางวรรณ นริชสกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายจิกคิพล ปฏิทัศน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.นิลบล เกรือนพรัตน์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

สายที่ 3



นายบุญนาค ศรีคำคี
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นางศจี คิงปาลพงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายไชยา นพคุณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4



น.ส.อุทัยพรรณ สิริโยธิน
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3

สายที่ 1



น.ส.สุชากา ภูอภิมย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายอรรถชัย บุรกรรมโกวิท
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



น.ส.ปัทสรา วารายานนท์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายศิริพงศ์ อัทญญูตา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายรณิต อ่อนสมมา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 4

ฝ่ายพื้นฐานเศรษฐกิจและต่างประเทศ

สายที่ 2



นายมานิตย์ ชัยมงคล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



น.ส.นวลจันทร์ ปัตคพงษ์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางจวิรรณ ไพธิกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



นางศรีจิตร คามัยเชียร
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายสุธี นริสศิริกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

สายที่ 3



นายพงษ์พันธ์ ปริญา
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 6



นายเริงฤทธิ์ แสงแก้ว
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายวิชิค พิพัฒน์กุลกุล
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นายไชยยศ กาญจนวรรณ
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5



นางสัคควาลย์ ทักเทียมรัมย์
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 5

ธุรการกอง



น.ส.นพวรรณ บุญรัตน์
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



นางศศิธร สิทธิชัย
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 3



น.ส.ประไพพรรณ วรานนท์
เจ้าหน้าที่ธุรการ 1



น.ส.พัฒนา พันธุ์น้อย
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1



นางสมปอง เสนโสพิศ
เจ้าหน้าที่พิมพ์คึก 1

ບອບອບອບ

ขอแสดงความยินดี
เนื่องในโอกาสครบรอบ 20 ปี

ของ

สำนักงบประมาณ

ด้วยความปรารถนาดี

จาก

บริษัท อากเนย์ ธรนิกิจ จำกัด

กิจการลงทุน

โทร. 234-5888

233-6683-4

233-8890-4

เลขที่ 315 ถนนสีลม กรุงเทพมหานคร

บริษัท อากเนย์ ประกันภัย

หลักทรัพย์

โทร. 234-6343-6

234-6350

234-8948-9

233-7031



บริษัทอาคารเนย์ประกันภัย จำกัด

33 ปีแห่งบริการที่เชื่อถือได้

ประกันอุบัติเหตุส่วนบุคคล

ประกันเครื่องจักรและการติดตั้งเครื่องจักร

รับประกันชีวิต

ประกันชีวิตกลุ่ม

ประกันอัคคีภัย

ประกันภัยทางทะเล

ประกันการขนส่ง

และประกันเบ็ดเตล็ด

ฯลฯ

บริษัทอาคารเนย์ประกันภัย จำกัด

315 ถนนสีลม เขตบางรัก กรุงเทพมหานคร

โทร. 233-7080 และสาขาทั่วราชอาณาจักร



MARK OF EXCELLENCE

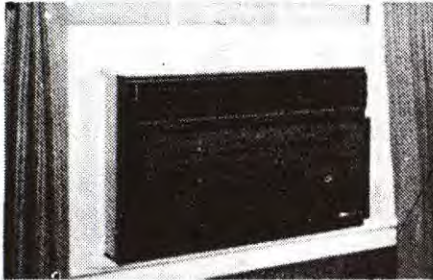
เครื่องหมายแห่งความเป็นเลิศ

ตู้เย็น

ฟริจิดแอร์

ผลิตภัณฑ์จากสหรัฐอเมริกา

แข็งแรง ทนทาน เย็นและประหยัด
รับประกันคุณภาพ



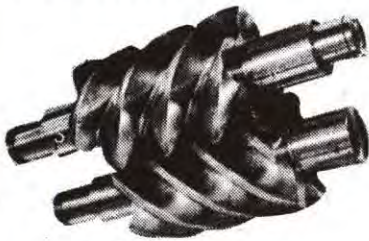
เครื่องหมายแห่งความเป็นเลิศ

เครื่องปรับอากาศ

ฟริจิดแอร์

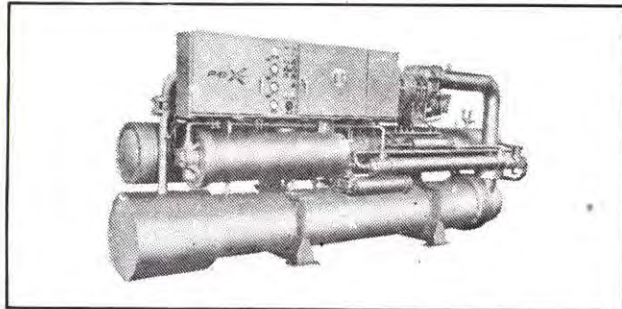
ผลิตภัณฑ์ของ G.M. สหรัฐอเมริกา เดินเงียบ
เย็นสบาย ทนทาน เหมาะสำหรับเมืองไทย

DUNHAM-BUSH



ผลิตภัณฑ์จากสหรัฐอเมริกา

DBX



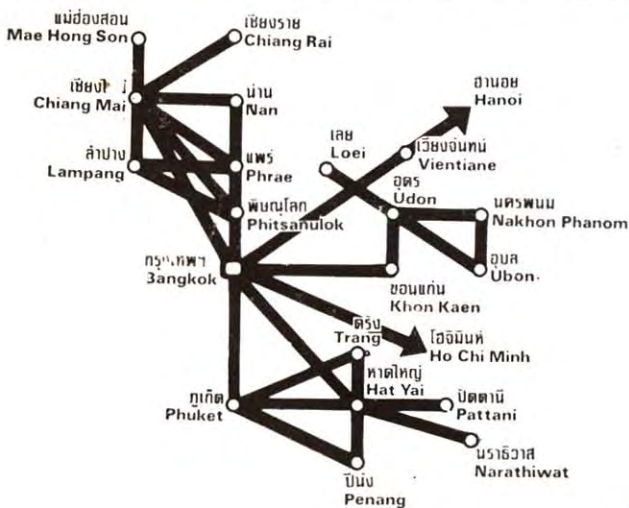
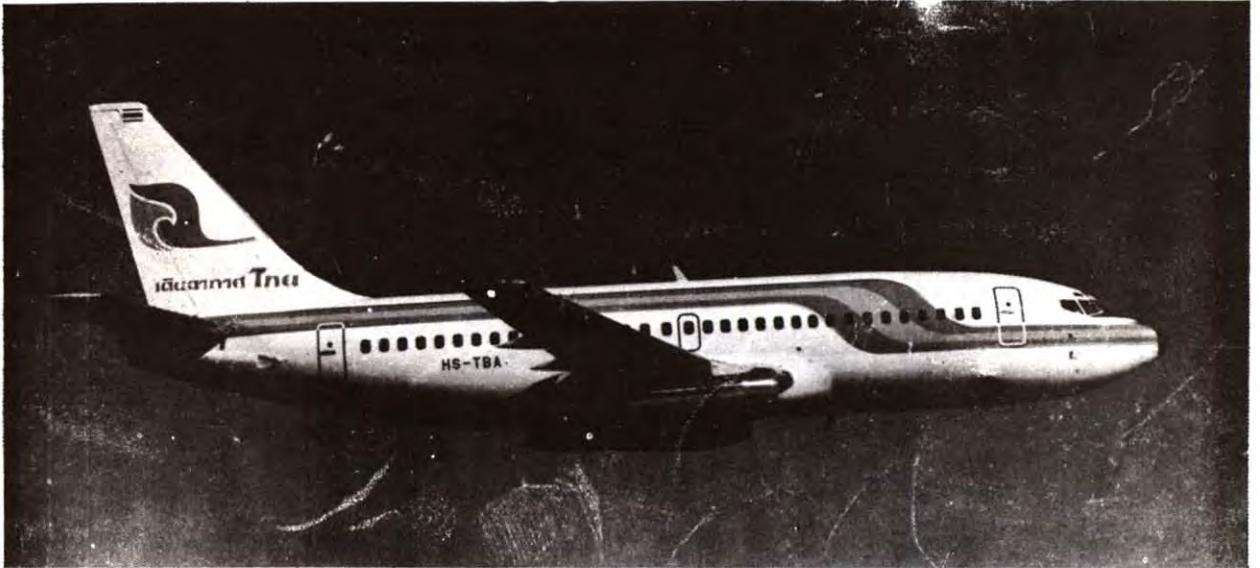
เครื่องปรับอากาศยี่ห้อเดียวที่ใช้สกรูคอมเพรสเซอร์
ซึ่งมีประสิทธิภาพสูงกว่าแบบอื่น

การไฟฟ้านครหลวง

ผู้แทนจำหน่าย

โทร. 2212888

เพื่อขบขันหนึ่บก็ติบแล้ว



บดท. คือ
เดินอากาศไทย
สายการบินภายในประเทศ



ไม้อัดสีก บางขา

ผิวหน้ามีความหนากว่า

สามารถขจัดตกแต่งได้

ไม่ก่อให้เกิดริ้วรอย

รอยต่อสนิทแน่น

แข็งไม่หักสลับชั้นดีแท้จริง

อายุการใช้งานยาวกว่า

การศึกษีก้าวดีกว่า



บริษัท **ไม้อัดไทย** จำกัด

อาคาร ๖ ราชดำเนิน กรุงเทพมหานคร โทร.๒๕๓๒๐๖.๔

Super TriStar



Fly Cathay Pacific's Super TriStar to Hong Kong and Singapore

Now Cathay Pacific takes you to Hong Kong and Singapore on the Super TriStar.

The most advanced wide-bodied jetliner serving the Orient, the Super TriStar brings supercomfort to flying with a cabin nearly 19 ft. wide and 8 ft. high, 286 seats, a businessmen's section up front in addition to 1st Class and Economy, specially designed seating with passenger comfort controls built into the armrests, indirect lighting and completely new ideas in locker and wardrobe storage.

This gives Super TriStar's interior a feeling of calm, uncluttered spaciousness.

Add to that Cathay Pacific's service, which means more cabin crew per passenger than any other international airline anywhere, and swift, efficient, friendly service from our multi-lingual, multinational hostesses, and you have a truly new way of flying. We know you'll like our Super TriStar.

Hong Kong's discovery airline
CATHAY PACIFIC 
The Swire Group

For reservations call 233-1544-8, 233-6105-9

Bahrain • Bangkok • Brunei • Darwin • Dubai • Fukuoka • Hong Kong • Jakarta • Kota Kinabalu
• Kuala Lumpur • Manila • Melbourne • Osaka • Penang • Perth • Seoul • Singapore • Sydney • Taipei • Tokyo



ด้วยอภินันทนาการ

**จาก
บริษัท
กรุงเทพประกันภัย
จำกัด**

อาคารกรุงเทพประกันภัย เลขที่ 302 ถนนสีลม กรุงเทพฯ 5

โทร. 234 2660-9, 234 1140

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ขอแสดงความชื่นชมยินดี
เนื่องในโอกาสที่สำนักงานประมาณครบรอบการก่อตั้งได้ 20 ปี

ด้วยอภิธานนาการ

จาก

องค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพฯ

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

องค์การแก้ว บางนา

ผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์แก้วและอิฐทนไฟ

รับซ่อมเตาอิฐทนไฟทุกชนิด

คุณภาพเชื่อถือได้ ราคาเยา

550 ซอยสรรพาวุธ ถนนสุขุมวิท

พระโขนง 393-1131, 393-0645

393-1614



บริษัท กรุงศรีอยุธยาการลงทุน จำกัด

สมาชิกตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
หลักทรัพย์จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เสนอบริการ

- ตัวสัญญาใช้เงินที่มั่นคง
- นายหน้าซื้อ/ขายหลักทรัพย์
- ให้ผลตอบแทนในอัตราเหมาะสม
- ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- จัดจำหน่ายหลักทรัพย์ที่มั่นคง
- เสนอขายต่อประชาชนทั่วไป

ชั้น 7 อาคารธนาคารกรุงศรีอยุธยา สำนักงานใหญ่
550 ถนนเพลินจิต กรุงเทพมหานคร

2527251-5

โทรศัพท์ 2519846-7

2512352, 2519297

ทุนจดทะเบียน : 300 ล้านบาท ผู้ถือหุ้น : ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด

บริษัทราชาเงินทุน จำกัด มีบริการสำหรับท่านที่ประสงค์จะนำเงินลงทุน
ให้ได้ผลประโยชน์ชนิดที่มั่นใจได้แน่นอน

โดยวิธีซื้อตัวแลกเงินและตัวสัญญาใช้เงิน เราได้บริการพิเศษด้านนี้เพื่อ
ความสะดวกของท่าน

เพียงแต่โทรศัพท์แจ้งสถานที่อยู่ให้เราทราบเท่านั้น

“มั่นใจเมื่อก้าวไปข้างหน้ากับราชาเงินทุน”

อภินันทนาการ

จาก

บริษัท ราชาเงินทุน จำกัด

222 ถนนพระราม 6 พญาไท กรุงเทพฯ 4

โทร. 2827720-30

องค์การคลังสินค้ากระทรวงพาณิชย์

ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และนโยบายรัฐบาล เพื่อบริการประชาชน

1. จำหน่ายข้าวคุณภาพปานกลางตามโครงการสงเคราะห์ผู้บริโภคร้อยละ 50 บาท

2. จำหน่ายข้าวคุณภาพดีตามโครงการ รักษาระดับราคาข้าวสารขายปลีก ถึงละ 60 บาท

3. จำหน่ายสินค้าโภคภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ตราซอคดี เพื่อตรึงราคาสินค้า และช่วยลดค่าครองชีพของประชาชน

4. จำหน่ายแก๊สหุงต้มเสริมตลาด เพื่อตรึงราคาและบรรเทาความเดือดร้อน ของประชาชน

5. จัดซื้อปอ พืชไร่ต่าง ๆ และดำเนินกิจการคลังสินค้าตามวัตถุประสงค์

ถือบัตรนี้ไว้ ใช้ได้เสมือนเงินสด

บัตรเครดิตธนาคารกสิกรไทย



พกบัตรเครดิตธนาคารกสิกรไทย มีค่าเหมือนพกเงินสด สะดวก ปลอดภัย ท่านสามารถซื้อสินค้าและใช้บริการต่าง ๆ ตามร้านสรรพสินค้าและสถานบริการที่มีสัญลักษณ์บัตรเครดิตธนาคารกสิกรไทยติดอยู่ นอกจากนี้ท่านยังใช้บัตรเครดิตถอนเงินสดจากธนาคารกสิกรไทยได้ที่สำนักงานใหญ่และสาขา 195 แห่งทั่วประเทศอีกด้วย



ธนาคารกสิกรไทย
บริการทุกระดับประทับใจ

บริษัทเอราวัณทรัสต์

ขอเรียนให้ท่านผู้มีอุปการะคุณทราบว่า

บริษัทฯ กำลังดำเนินการเพิ่มทุนจาก

40 ล้านบาท เป็น 200 ล้านบาท

เพื่อความมั่นคงของบริษัทฯ และของท่าน

ผู้มีอุปการะคุณทุกท่าน สุขสันต์ มั่นคง

มีเครดิต ชีวิตรสบาย เมื่อใช้บริการ

“เอราวัณทรัสต์”

พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ

ประธานกรรมการ



ขอแสดงความยินดี

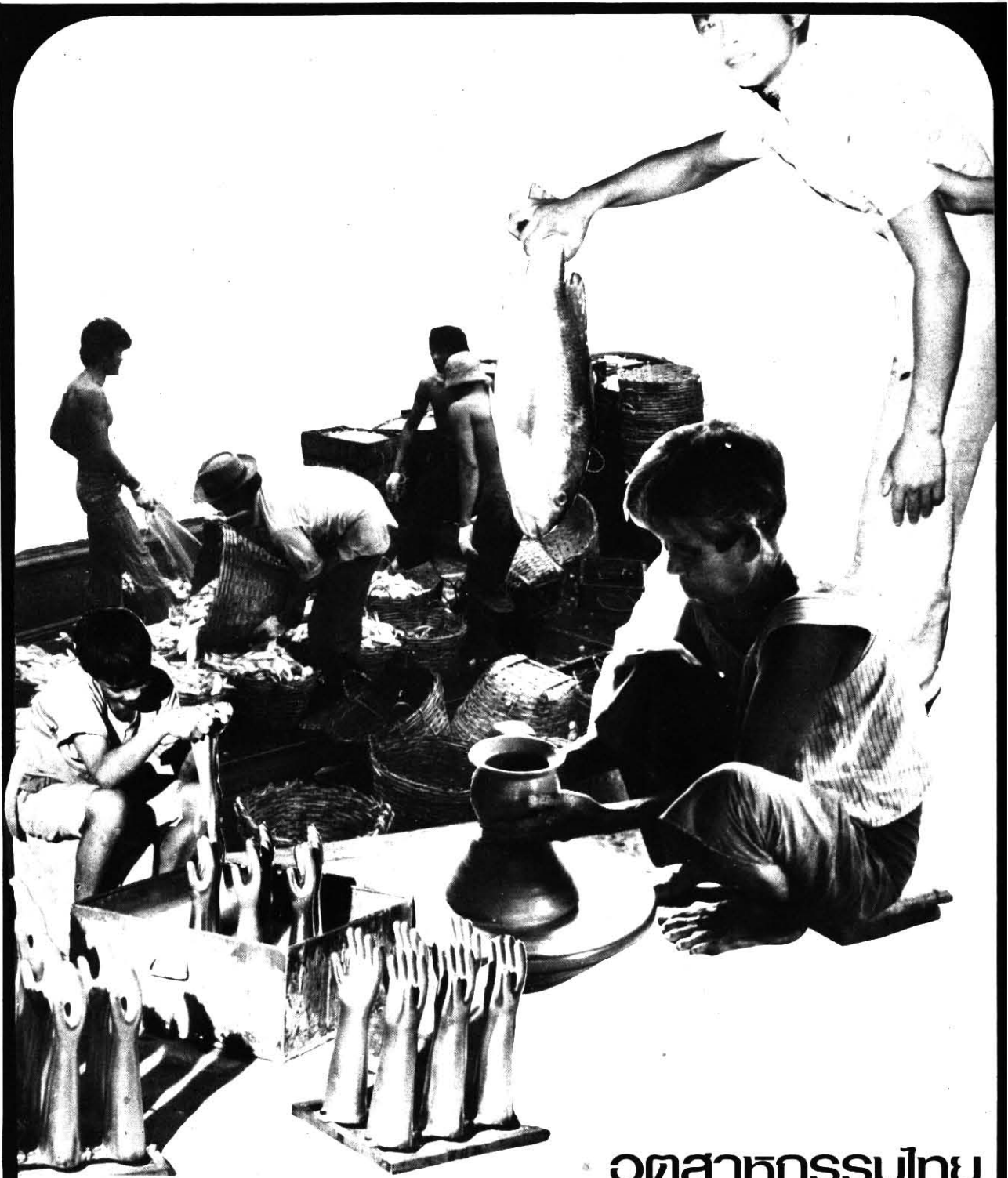
ในโอกาสที่สำนักงบประมาณก่อตั้งมาครบ 20 ปี

และขออำนวยพรให้ข้าราชการทุกท่าน
ประสบความสำเร็จและก้าวหน้ายิ่งขึ้นไป

มั่นคง พลอดภัย ฝากเงินไว้กับ

ธนาคารออมสิน

รัฐบาลเป็นประกัน



อุตสาหกรรมไทย
ช่วยรัฐพัฒนาประเทศ

ธนาคารกรุงไทย จำกัด
ธนาคารพาณิชย์ของรัฐบาล





อบอุน และ สมัยน
เมื่อท่านใช้บริการ
ของ

ธนาคาร
อาคารสงเคราะห์

อาคาร 9 ถนนราชดำเนิน มุมอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย
โทร. 2827131-4, 2819785, 2816155, 2828875

ช่วยกันปลูกต้นไม้ เมืองไทยจะร่มเย็น

ต้นไม้ให้ความร่มเย็น
ความสุข และ
ความชุ่มชื้นแก่มวลมนุษย
เพิ่มความเขียวชอุ่มแก่บ้านเมือง
จงช่วยกันเพาะความร่มรื่นให้คงอยู่
ตลอดไป
เพื่อเมืองไทยอันเป็นที่รักของเรา.

**“มหาดารทหารไทย
รับใช้ประชาชน”**

◆ มหาดารทหารไทย จำกัด
34 ถนนพญาไท กรุงเทพฯ 4 โทร. 282-1444

สุขุม นวพันธ์
กรรมการผู้จัดการ





ผลิตผลได้จากการลงทุน

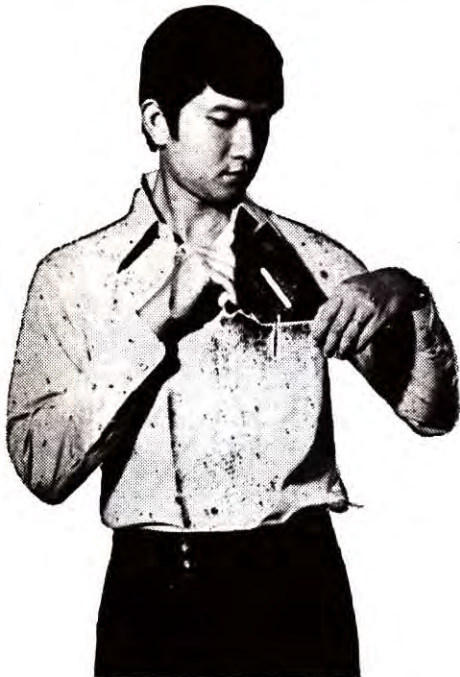
ช่วยกัน

สนับสนุนเกษตรกรไทย

ด้วยการ **ฝากเงิน** ไว้กับ



**ธนาคารเพื่อการเกษตร
และสหกรณ์การเกษตร**



ทุกหนทุกแห่ง ไม่ว่าคุณจะอยู่จุดไหนของกรุงเทพฯ คุณสามารถ ผาก-ถอน เงินได้ทันที

เราเป็นธนาคารแห่งเดียว ที่นำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์ระบบออนไลน์ เข้ามารช่วยอำนวยความสะดวกสบายในการ ผาก-ถอนเงินให้กับคุณ ทำให้คุณสามารถ ผาก-ถอนเงินได้จากสาขาของเราทุกแห่งทั่วกรุงเทพฯ

เชิญใช้บริการเงินฝากจาก "เพื่อผู้คิดมีครอบครัวบ้าน" ได้ที่ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ทุกหนทุกแห่ง



ธนาคารกรุงเทพ จำกัด
เพื่อผู้คิดมีครอบครัวบ้าน



บริษัท เฟิสท์ทรีสต์ จำกัด

บริษัทเงินทุนและหลักทรัพย์

สินทรัพย์รวมกว่า

2000 ล้านบาท

นายขงศิลป์	เรืองสุข	ประธานกรรมการ
นายผิน	คิ้วไพศาล	กรรมการผู้จัดการ
นายวรทธรศน์	กาญจนดูล	กรรมการรองผู้จัดการ
นายสงวน	โชติชัยชินนทร์	กรรมการรองผู้จัดการ
นายสวัสดิ์	ชมเชย	กรรมการผู้ช่วยผู้จัดการ
นายศุภชัย	ศิริสุวรรณางกูร	กรรมการผู้ช่วยผู้จัดการ

สำนักงาน

561-5 ถนนเยาวราช สามแยก กรุงเทพฯ

☎ 2232361-70

ด้วยความเอื้อเฟื้อ

จาก

บริษัท

อาหารทรัสต์แอนด์ไฟแนนซ์จำกัด

1293/4-9 ถนนพหลโยธิน ต.สามเสนใน อ.พญาไท กรุงเทพฯ

โทร. 2799279, 2798681, 2784833

ด้วยอภิธาน์นทาการ

จาก

สมาคมส่งเสริมการประมง

1. บริษัท ไทยเสรีการประมง จำกัด
2. บริษัท ไทยนำการประมง จำกัด
3. บริษัท มาโนชน์ประมงวนิช จำกัด
4. บริษัท ประมงยานนาวา จำกัด
5. บริษัท ประมงไทยทะเล จำกัด
6. บริษัท เลาะห์เรณู จำกัด
7. บริษัท อุตสาหกรรมปลาทะเล จำกัด
8. บริษัท บุญชัยการประมง จำกัด
9. บริษัท พัฒนาการประมง จำกัด
10. ห้างหุ้นส่วนจำกัด ไทยการประมง

องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จำหน่าย : สิ้นค้าสัตว์น้ำสดและแช่แข็ง และกะป๋องอย่างดี

รับจ้าง : ฝากสิ้นค้าสัตว์น้ำ, สัตว์บก, พืชเกษตรด้วยห้องเย็น

รับขน : สิ้นค้าสัตว์น้ำ, สัตว์บก, พืชเกษตรด้วยรถตู้เย็น

ติดต่อ : องค์การอุตสาหกรรมห้องเย็น เจริญกรุง ยานนาวา

โทร. 211-1231



น้ำมันเบรค B.P. 500 ของสามทหาร
เดี่ยวนีปรุรูปใหม่ เป็นน้ำมันเบรคสังเคราะห์ ตามมาตรฐาน DOT. 3
มีจุดเดือดสูง ไม่กัดลูกยาง ไม่กัดแม่ปั้มพ์
มีคุณสมบัติทางเคมีคงที่

องค์การทอผ้า กระทรวงกลาโหม

72 ถนนทหาร สีแยกเกียกกาย บางซื่อ กรุงเทพมหานคร

โทร. 5858718, 5852691, 5852694

ผู้ผลิตและจำหน่าย

ด้ายดิบ สำลี ผ้าชนิดต่าง ๆ และผลิตภัณฑ์

ที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเส้นใยที่มีคุณภาพดี

โปรดติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

ฝ่ายการค้า สำนักอำนวยการองค์การทอผ้า โทร. 5852694

แบตเตอรี่ POWER และ POWER D. คุณภาพเชื่อถือได้

ใช้คุ้มค่าและบริการดีอย่างเป็นกันเอง

บริการฟรี 12 เดือน สำหรับรถยนต์นั่ง

และฟรี 6 เดือน สำหรับรถยนต์บรรทุก

ผลิตโดยองค์การแบตเตอรี่ กระทรวงกลาโหม ติดต่อได้ที่

ศูนย์บริการพลโยธิน ใกล้ทีวี ช่อง 7 โทร. 2795214

องค์การแบตเตอรี่บางนา โทร. 3932136-8

สถานบริการหลักเมือง โทร. 2226820

และผู้แทนจำหน่ายในต่างจังหวัดทุกจังหวัด



ALMAGEL

SUSPENSION

ส่วนประกอบ ใน 1 ซ้อนโต๊ะ (15 มิลลิลิตร) ประกอบด้วย

อลูมิเนียม ฮัยดรอกไซด์	525 มิลลิกรัม
แมกนีเซียม ฮัยดรอกไซด์	375 มิลลิกรัม
อลูมิเนียม ฟอสเฟต	75 มิลลิกรัม

สรรพคุณ เป็นยาลดกรด รักษาแผลในกระเพาะอาหาร แก้อาการปวดท้อง จุกเสียด เนื่องจากน้ำย่อยอาหารมีกรดมากเกินไป อลูมิเนียม-ฟอสเฟต จะช่วยป้องกันมิให้ฟอสเฟตในร่างกายลดน้อยลงกว่าปกติ เนื่องจากรับประทานยาพวกอลูมิเนียม ฮัยดรอกไซด์ไปนานๆ จึงเหมาะ สำหรับ ผู้ป่วย ที่เป็น โรค แผลใน กระเพาะ อาหาร เรอรั้ง และน้ำย่อยจากตับอ่อนผิดปกติ

ขนาดรับประทาน รับประทานครั้งละ 1 ซ้อนโต๊ะ วันละ 4 ครั้ง หรือตามแพทย์สั่ง

การเก็บรักษา โปรดเขย่าขวดก่อนใช้ทุกครั้ง เมื่อใช้ยาแล้วปิดจุกให้แน่นและเก็บในที่อากาศเย็น แต่อย่าเก็บไว้ในที่ที่เย็นจัด

ขนาดบรรจุ 250 มิลลิลิตร, 500 มิลลิลิตร และ 4.5 ลิตร



องค์การเภสัชกรรม

ถนนพระราม 6 ญาไท กรุงเทพมหานคร

THE GOVERNMENT PHARMACEUTICAL ORGANIZATION, BANGKOK METROPOLIS, THAILAND.

ด้วยอภิธานการ

จาก

โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง



รายได้จากกิจการสลากกินแบ่งรัฐบาล
เป็นส่วนหนึ่งของรายได้แผ่นดิน
ฉะนั้น

การซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นการช่วยเหลือชาติ
โปรดช่วยกันอย่าซื้อสลากที่ขายเกินราคา

ผู้ขายสลากเกินราคาต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท
อย่าซื้อสลากครึ่งเสี้ยว เพราะสลากครึ่งเสี้ยวถือว่าเป็นสลากชำรุด รับเงินไม่ได้



ด้วยอภินันทนาการ

จาก

องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

อภิธานนาการ

จาก

องค์การสุรา

กรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง

บริษัท อารณณ์ภัณฑ์พานิช จำกัด

รับทำการตัดเย็บเครื่องแบบตำรวจทุกสังกัดทุกชนิด โดยฝีมือปราณีต ราคาเขา

ผู้ใดสนใจติดต่อที่บริษัทได้ตลอดเวลา

เลขที่ 1 ถนนพระอาทิตย์ ท่าช้างวังหน้า กรุงเทพมหานคร โทร. 2210655

ขอแสดงความยินดี

ในวาระครบรอบ ๒๐ ปี

ของ สำนักงบประมาณ



การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย



ด้วยอภินันทนาการ

จาก

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

เนื่องในวาระที่

สำนักงบประมาณได้ก่อตั้งมาครบรอบ ๒๐ ปี

๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒



“การรถไฟฟ้า เป็นรัฐวิสาหกิจที่ทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้จำหน่ายสาธาณูปโภค และ
ในขณะเดียวกันก็ต้องดำเนินกิจการในความหมายของธุรกิจ จะดำเนินการอยู่ได้ก็
ต่อเมื่อรัฐบาลพร้อมที่จะรับภาระทางการเงินในส่วนที่เกี่ยวกับสาธาณูปโภค และ
ให้รัฐวิสาหกิจดำเนินงานส่วนที่เป็นธุรกิจให้อยู่ได้โดยตัวเองตามวิธีของธุรกิจ”

ด้วยอภิธานนาการ

จาก

การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย

ด้วยอภินันทนาการ

จาก

องค์การสวนยาง

เนื่องในวาระครบรอบ 20 ปีสำนักงานประมง

ปลูกบ้าน สร้างอาคาร
ใช้ไม้ก่อสร้างให้ทนทาน

เชิญติดต่อได้ที่

โรงงานขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

โรงงานอบไม้และผลิตภัณฑ์ไม้
ถนนประชาราษฎร์ บางโพ กรุงเทพฯ
โทร. 5850339, 5852672

รับทำการ

อบไม้ ไล่ไม้ ทำร่องลื่น
จำหน่ายไม้พื้น และไม้อื่น ๆ และ
รับทำประตูหน้าต่าง และกรอบ
กระจกทุกชนิด โดยใช้ไม้สักชั้นดีอบ
แห้งสนิทแล้ว ฝีมือประณีต และมี
ครุภัณฑ์มาตรฐานต่าง ๆ จำหน่ายด้วย

โรงงานอัดน้ำยาไม้

บางนา กรุงเทพมหานคร
โทร. 3931403, 3931838

รับทำการ

อัดน้ำยาไม้ทุกชนิด เพื่อความทนทาน
และจำหน่ายไม้อัดน้ำยาทุกชนิด รับ
ทำอบไม้ ไล่ไม้ ทำร่องลื่น โดยฝีมือ
ประณีต

คำสั่งสำนักงบประมาณ

ที่ 140/2521

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำหนังสือที่ระลึกครบรอบ 20 ปี

ด้วยในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2522 เป็นวันครบรอบ 20 ปี วันสถาปนาสำนักงบประมาณ และสำนักงบประมาณจะได้จัดทำหนังสือที่ระลึกครบรอบ 20 ปีขึ้น

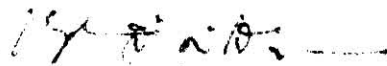
ฉะนั้น เพื่อให้การจัดทำหนังสือดังกล่าวได้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย จึงเห็นสมควรแต่งตั้งกรรมการขึ้นดำเนินการดังกล่าว ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|----------------------------|
| 1. ม.ร.ว.จันทรมศิริโชค จันทรทัต | ประธานกรรมการ |
| 2. ร.อ.กมล คันทิเสวี | รองประธานกรรมการ |
| 3. นายชวลิต อิงภากรณ์ | รองประธานกรรมการ |
| 4. นายพรชัย นุชสุวรรณ | กรรมการ |
| 5. นายธงชัย ล้าคบัววงศ์ | กรรมการ |
| 6. นายอนันต์ ลับไพรี | กรรมการ |
| 7. นางแนนน้อย กาญจนมุสิก | กรรมการ |
| 8. นางชาลินี นิธินันท์ | กรรมการ |
| 9. นายนิคม กฤษณรังษุณ | กรรมการ |
| 10. นายสุমন สุรทินนท์ | กรรมการ |
| 11. น.ส.พินิกา สิวเฉลิมวงศ์ | กรรมการ |
| 12. นายจิตติพล ปฏิทัศน์ | กรรมการ |
| 13. นายวินัย อัครวิเศษศิวะกุล | กรรมการ |
| 14. นายประสิทธิ์ จันทร์ประทีปฉาย | กรรมการ |
| 15. นายมานิตย์ ชัยมงคล | กรรมการและเลขานุการ |
| 16. นายวิโรจน์ ธีรคุณโกวิท | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 17. นายเคชา ศีผดุง | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| 18. นายบัณฑิต สุภักวณิช | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

ให้คณะกรรมการดังกล่าวดำเนินการจัดทำหนังสือที่ระลึกให้เรียบร้อย และให้มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้ตามความจำเป็น

ทั้งนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ 8 พฤศจิกายน 2521



(นายสุธี สิงห์เสนห์)

ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

กองบรรณาธิการ

บรรณาธิการ	มานิตย์	ชัยมงคล
ผู้ช่วยบรรณาธิการ	กฤษณพันธ์ ชาญวิทย์	แรงขำ เจียรธรวานิช
กองบรรณาธิการ	สมพร อนันต์ แน่นน้อย สอาง มานะ วิโรจน์ บัณฑิต เดชา วินัย สุรัตน์ สุขุม	คงสิทธิ์ ลับโพธิ์ กาญจนมุสิก ปัจฉิมกุล ยาแก้ว กิตคุณโกวิท สุภัคานิช ตีตุง อ. ศิวะกุล ศรีสุวรรณผลโต วิเชียรรัตน์พงษ์
ฝ่ายศิลป์	ธีรวัลย์ สมบัติ ธีระพล ทิมัมพร	กาญจนาคพันธ์ ภูสุรัตน์ วิระพานิช สาริกบุตร
ฝ่ายภาพ	แคลง นคร สุเทพ	วัชโรบล สรชาติ มานะปรีชา
ปก	ธีรวัลย์	กาญจนาคพันธ์

จากบรรณาธิการ

"สำนักงบประมาณ 20 ปี" จัดพิมพ์ขึ้นเป็นที่ระลึกในโอกาสครบรอบ 20 ปี แห่งวันสถาปนาสำนักงบประมาณ เพื่อรวบรวมบทความทางวิชาการและแนวความคิดต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวกับภารกิจงบประมาณ เผยแพร่ไปยังส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หวังว่าคงจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและเป็นเอกสารที่คิดว่าเพิ่มเติมความรู้สำหรับผู้สนใจภารกิจงบประมาณของไทยบ้างตามสมควร

บทความต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ ได้รับความร่วมมือจากข้าราชการสำนักงบประมาณ และจากผู้ที่ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ประสบการณ์ด้านงบประมาณเป็นอย่างดี จึงขอขอบพระคุณด้วยใจจริงมา ณ โอกาสนี้ด้วย หากแต่มีสิ่งหนึ่งซึ่งทำให้คณะผู้จัดทำไม่สบายใจเป็นอย่างยิ่งคือ บทความของบางท่านที่กรุณาใช้เวลาเขียนส่งมาให้ไม่ได้ตีพิมพ์ในหนังสือเล่มนี้ ซึ่งก็ไม่ได้หมายความว่าบทความเหล่านั้นด้อยคุณค่าหรือไร้ประโยชน์ แต่เงื่อนไขและข้อจำกัดในสถานการณ์เช่นนี้ยังไม่เอื้ออำนวย จึงขออภัยและขอบพระคุณไว้ ณ ที่นี้

เบื้องหลังการจัดพิมพ์ ฝ่ายจัดหารายได้ต้องรับภาระหน้าที่อย่างหนักหน่วง เป็นความจริงซึ่งไม่สามารถปฏิเสธได้เลยว่าถ้าขาดฝ่ายรายได้ที่สามารถและเข้มแข็งเช่นนี้แล้ว หนังสือเล่มนี้คงสำเร็จไม่ได้ อีกทั้งยังได้รับความร่วมมือร่วมใจอย่างดียิ่งจากบรรดาข้าราชการวิสาหกิจและเอกชนอื่น ๆ ที่กรุณาให้ความอนุเคราะห์ช่วยเหลือด้วยความเต็มใจ ขอได้รับความขอบคุณและขอให้ท่านทั้งหลายประสบความสำเร็จในกิจการงานของท่านตลอดไป

ตลอดระยะเวลา 20 ปีที่ผ่านมา สำนักงบประมาณได้เจริญเติบโตขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ก็โดยได้รับความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอย่างดี เป็นความจริงที่ต้องยอมรับว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงบประมาณเป็นสัดส่วนโดยตรงกับประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินงบประมาณของส่วนราชการ ดังนั้นความร่วมมือระหว่างสำนักงบประมาณกับส่วนราชการ จึงเป็นสิ่งจำเป็น

การระลึกถึงความหลัง เพื่อทบทวนถึงวิวัฒนาการความเจริญเติบโตของสำนักงบประมาณ เพื่อแสวงหาแนวทางที่ดีกว่าจึงเป็นสิ่งที่ควรกระทำ การศึกษาอดีตเพื่อปรับปรุงปัจจุบันให้รับใช้อนาคต เป็นภาระหน้าที่ของพวกเราชาวสำนักงบประมาณทุกคน

ในที่สุด ขอขอบพระคุณสำหรับทุกท่านที่มีส่วนช่วยทำให้หนังสือเล่มนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอโน้มรับความผิดพลาดทั้งหลายที่เกิดขึ้นในทุกกรณีไว้แต่เพียงผู้เดียว

(นายมานิตย์ ชัยมงคล)
บรรณาธิการ

พิมพ์ที่ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด

70 ถนนราชบพิธ กรุงเทพมหานคร โทร. 2225555, 2219781

นายยอดยิ่ง โสภณ ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา 2522

เห็นอกเห็นใจกัน เหมือนพี่เหมือนน้อง

13414

นร สำนักนาย ธรรมนูญ. สำนักงบประมาณ
05 สำนักงบประมาณ 20 ปี
8/2522

