

งบประมาณแผ่นดิน ความรู้เบื้องต้นสำหรับนักศึกษา และประชาชน

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์*

คำนำ

งบประมาณแผ่นดิน ฟังดูเป็นเรื่องไกลตัวสำหรับประชาชนธรรมดาๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นข้าราชการ แต่ความจริงงบประมาณแผ่นดินเกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคน เพราะเหตุว่าหนึ่งรายรับของงบประมาณแผ่นดินมาจากเงินภาษีอากรซึ่งเก็บจากประชาชนทุกคนทั้งทางตรงและทางอ้อม สองรายจ่ายของงบประมาณคือค่าใช้จ่ายในการทำกิจกรรมของหน่วยราชการก็เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน สามถ้าหากรายรับของรัฐบาลน้อยกว่ารายจ่ายรัฐบาลก็ต้องกู้ยืมเงินมาใช้จ่าย หนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้นมาเรียกว่า

“หนี้สาธารณะ” (public debt) แปลว่าเป็นหนี้ของประชาชนไทยทุกคน ลูกหลานที่จะเกิดมาในอนาคตก็รับหนี้ด้วย งบประมาณแผ่นดินฟังดูเป็นเรื่องวิชาการเคร่งเครียด แต่จะมองอย่างสนุกก็ได้ เพราะว่างบประมาณเป็น “เกมการเมือง” ที่นักการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน “เล่น” ให้พวกเราดูทุกปีผ่านจอโทรทัศน์วิทยุและสื่ออื่นๆ

คำว่า “งบประมาณแผ่นดิน” ตามพจนานุกรม หมายถึง บัญชีหรือจำนวนเงินรายรับรายจ่ายเงินของรัฐบาล แต่ในความหมายแท้จริงมิใช่เป็นแค่เอกสาร งบประมาณแผ่นดิน

*ภาควิชาพาณิชยศาสตร์ มหาวิทยาลัยนครสวรรค์

เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการผลิตนโยบายคือเป็นแผนการปฏิบัติการในรอบปีของรัฐบาล (ผ่านระบบราชการ) ในขั้นต้นมีหัวข้อพิจารณาสามด้าน คือ ด้านรายรับ รายจ่าย และการบริหารหนี้ (นโยบายขาดดุล หมายถึง หนี้สิน

ลดลง) รายรับของ

รัฐบาลมาจากภาษีอากร

รัฐพาณิชย์ ด้าน

รายจ่ายสะท้อนกิจกรรม

ของรัฐบาลที่หน่วย

ราชการดำเนินการใน

นามของรัฐบาล และยัง

มีส่วนหนึ่งเป็นรายจ่าย

เงินอุดหนุนให้องค์กร

ปกครองท้องถิ่น เงิน

อุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจ

บางแห่ง รวมทั้งเงิน

อุดหนุนกับหน่วยงาน

อิสระหรือองค์กรเอกชน

(ผ่านหน่วยราชการ)

ส่ว น ห นี ง ข อ ง

งบประมาณเกี่ยวกับ

รายจ่ายชำระหนี้ การ

จัดทำงบประมาณ

แผ่นดินดำเนินการเป็นประจำทุกปี โดยอาศัย

พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ.

2502 เป็นแม่บท โดยที่ฝ่ายบริหารจัดการทำ

พระราชบัญญัติฯ เพื่อขอความเห็นชอบจาก

สภานิติบัญญัติ การนำร่าง พรบ. เข้าสภาฯ นับ

เป็น “วาระสำคัญ” ทางการเมืองของทุกรัฐบาล

มีธรรมเนียมว่า ถ้า พรบ. ไม่ผ่านความเห็นชอบ รัฐบาลจะต้องลาออก เพราะว่า “ทำงานไม่ได้” เนื่องจากไม่มีเงิน อีกนัยหนึ่งสะท้อนว่ารัฐบาล คุมเสี่ยงในสภาฯ ไม่ได้

บทความนี้ต้องการอธิบายวิธีการ

งบประมาณแผ่นดิน

หลักเศรษฐศาสตร์ว่า

ด้วยการใช้จ่ายรัฐบาล

การเก็บภาษีและการ

เป็นหนี้อย่างย่อ พอ

เป็นเกร็ดความรู้สำหรับ

นิสิตนักศึกษาหรือ

ประชาชนผู้สนใจทั่วไป

ส่วนท้ายเป็นการมอง

ไปในอนาคต คือ เสนอ

แนวความคิดและข้อ

วิจารณ์การปรับปรุง

ระบบงบประมาณ

แผ่นดิน ทำนองกระตุ้น

ให้เกิดการวิพากษ์หรือ

“วิสัยทัศน์” ว่าด้วย

รัฐบาลที่พึงปรารถนา

งบประมาณแผ่นดิน ฟังดูเป็นเรื่องไกลตัว สำหรับประชาชน ธรรมดาๆ ซึ่งไม่ใช่ เป็นข้าราชการ แต่ความจริง งบประมาณแผ่นดิน เกี่ยวข้องกับ ประชาชนทุกคน

วงจรงบประมาณ

ขอเริ่มด้วยคำว่า “วงจรงบประมาณ” ฟังดูราวกับว่างบประมาณแผ่นดินเป็นสิ่งที่ชีวิตเหมือน ผีเสื้อ แมลง ... **วงจรงบประมาณ** ประกอบด้วย 4 ขั้นตอนด้วยกัน (*เมธี* *ครองแก้ว* 2535 หน้า 15) คือ

1. การเตรียมงบประมาณ
2. การอนุมัติงบประมาณ
3. การบริหารงบประมาณ
4. การควบคุมและประเมินผลงบประมาณ

ขั้นเตรียมการ สำนักงานงบประมาณทำหน้าที่รวบรวมข้อเสนอของงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการทุกกระทรวง ทั้งนี้โครงการและกิจกรรมที่เสนอจะต้องสอดคล้องกับแผนพัฒนาประเทศ ในการกำหนดวงเงินรวม มีองค์การสี่หน่วยงาน ทำหน้าที่กำหนดวงเงิน ได้แก่ 1) สำนักงานงบประมาณ 2) สำนักงานคณะกรรมการสภาพัฒนาเศรษฐกิจ 3) กระทรวงการคลัง และ 4) ธนาคารแห่งประเทศไทย (ถือว่าเป็น “บิ๊ก Four” ที่ควบคุมระบบเศรษฐกิจมหภาคของไทย) ทั้งนี้มีหลักการว่า วงเงินงบประมาณจะต้องเหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจ กล่าวคือ รายจ่ายไม่มากเกินไปไม่น้อยเกินไป สอดคล้องกับด้านรายรับ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ หรือปัญหาขาดดุลชำระเงินเป็นต้น ต่อจากนั้นรัฐมนตรีคลังนำร่างเสนอขอความเห็นชอบคณะรัฐมนตรี เมื่อวงเงินก้อนใหญ่ได้รับความเห็นชอบแล้ว ขั้นต่อไป คือ การจัดสรรวงเงินย่อย (จำแนกตามกระทรวงตามแผนงาน/แผนงานย่อย/งาน/โครงการ อีกวิธีหนึ่ง คือ การจำแนกตามประเภทรายจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าวัสดุใช้สอย ค่าครุภัณฑ์ สิ่งก่อสร้าง ฯลฯ) **ขั้นขออนุมัติ** หมายถึง รัฐบาลนำร่าง พรบ. เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

(ทั้งหมดมีสามวาระ) วาระแรก รัฐบาลนำเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรเมื่อผ่านจะแต่งตั้งคณะกรรมการการงบประมาณ ทำหน้าที่พิจารณาซักถามและให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้มีกรอบเวลาประมาณ 2-3 เดือน เมื่อพิจารณาครบทุกกระทรวงแล้วรัฐบาลจะนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ ปีนั้นๆ เสนอเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีการอภิปรายในสภา เท่าที่ผ่านมาจะมีการ “ถ้อยทอดสด” ให้ประชาชนได้รับทราบ ในขั้นแปรรูปนิติกฎหมายห้าม สส. แปรญัตติขอเพิ่มวงเงินรายจ่าย แต่จะแปรญัตติปรับลดวงเงินทำได้หลังจากร่างพระราชบัญญัติผ่านสภาผู้แทนฯ แล้วนำเสนอขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งจะต้องดำเนินการภายในกำหนด มิฉะนั้นถือว่าเห็นชอบ ต่อจากนั้นนำกรรมาญัตติต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นพระราชบัญญัติ **ขั้นบริหารงบประมาณ** หมายถึง การเบิกจ่ายเงิน ซึ่งมีระเบียบการบริหารงบประมาณ และระเบียบว่าด้วยเงินคงคลัง ราชการส่วนกลางขอเบิกจ่ายเงินจากกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการภูมิภาคเบิกเงินจากคลังจังหวัด **ขั้นติดตามและตรวจสอบ** มีสำนักตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดิน มีระเบียบ นอกจากนี้ ในสภาผู้แทนราษฎรมีคณะกรรมการติดตามการใช้งบประมาณ (เป็นกรรมการสามัญ คนละชุดกับคณะกรรมการการงบประมาณวิสามัญที่อ้างถึงข้างต้น) ในแต่ละปี การทำงานจะมีกรอบเวลาที่ชัดเจน เช่น จะหน่วยราชการยื่นขอเงินภายในเมื่อใด จะต้องพิจารณาวงเงินใหญ่เสร็จเมื่อใด คณะรัฐมนตรีจะต้องให้ความเห็นชอบวงเงินรวม

ภายในเวลาเมื่อใด การสร้าง พรบ. ,เข้าสู่การพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎรจะต้องทำภายในวันก่อนถึงปีงบประมาณใหม่ ทำนองเดียวกับวงจรชีวิต จึงเรียกว่า วงจรงบประมาณ

รายจ่ายของรัฐบาลและการกำหนดวงเงินรายรับรายจ่ายในแต่ละปี

รายจ่ายของรัฐบาล ขึ้นอยู่กับหลักปรัชญาการเมืองการปกครองและประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศที่ยึดถือหลัก “รัฐสวัสดิการ” welfare state) จะมีรัฐบาลขนาดใหญ่ (big government) เพราะรัฐให้บริการประชาชนมากนับตั้งแต่ให้การศึกษาฟรี โรงพยาบาลฟรี ฯลฯ แต่อัตราภาษีก็มักจะสูงตามไปด้วย ตัวอย่างเช่น กลุ่มประเทศยุโรป (สแกนดิเนเวีย) ที่ยึดแนวรัฐสวัสดิการ มีอัตราภาษีสูง ส่วนในประเทศที่ยึดถือหลักการให้ภาคเอกชนเป็นใหญ่ กล่าวคือ ให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินการโดยเอกชน รัฐทำหน้าที่ควบคุมให้เป็นไปตามกติกา บทบาทหน้าที่ของรัฐบาล ได้แก่ การป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อย กำกับดูแลควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย ฯลฯ รัฐบาลในประเทศเหล่านี้มักจะมีขนาดเล็ก (small government) สัดส่วนของรายจ่ายเทียบกับ GDP จะต่ำ แต่อัตราภาษีก็จะต่ำกว่าในกลุ่มแรก การวัดขนาดของภาครัฐบาล มีเครื่องวัดที่ใช้แพร่หลายคือ G/GDP โดยที่ G = รายจ่ายรัฐบาล GDP = ผลิตภัณฑ์

มวลรวมประชาชาติในประเทศ ในกรณีของประเทศไทย สัดส่วนของ G/GDP อยู่ระหว่างร้อยละ 18–20 สำหรับกลุ่มประเทศยุโรป สัดส่วน G/GDP ประมาณร้อยละ 40 ในสหรัฐฯ สัดส่วน G/GDP อยู่ระหว่างร้อยละ 30–40 เล็กน้อย อย่างไรก็ตาม ควรตระหนักว่า ภาครัฐบาลยังมีบทบาทและการแทรกแซงในระบบเศรษฐกิจที่ไม่ต้องใช้สตางค์เสมอไปได้แก่ มาตรการควบคุมและการกำกับดูแล (regulation and monitoring อาทิ การกำกับสถาบันการเงิน การตรวจวัดคุณภาพและมาตรฐานสินค้า) ซึ่งใช้เงินไม่มาก

การกำหนดวงเงินรายรับรายจ่ายประจำปี ขึ้นอยู่กับสภาพความเหมาะสมในแต่ละปี จัด **งบประมาณ** บางปีจัดงบประมาณเกินดุล และบางปีจัดงบประมาณขาดดุล ขึ้นอยู่กับสภาวะเศรษฐกิจและนโยบายของฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) หลักการทั่วไป คือ ต้องไม่ทำให้เกิดปัญหาความไร้เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะรายรับรายจ่ายของรัฐบาลมีผลกระทบกว้างขวาง ถ้าไม่เหมาะสมจะสร้างปัญหาภาวะเงินเฟ้อ การขาดดุลชำระหนี้ ปัญหาหนี้สิน ปัญหาการว่างงานและเศรษฐกิจตกต่ำ **งบประมาณสมดุล** หมายถึง รายรับและรายจ่ายเท่ากัน **งบประมาณเกินดุล** หมายถึง รายรับสูงกว่ารายจ่าย รายรับส่วนที่เหลือจะนำไปสมทบกับเงินคงคลัง ซึ่งสะท้อนความสามารถด้านการคลังของรัฐบาลและหมายถึงการออมของภาครัฐบาลเป็นบวก **งบประมาณขาดดุล** หมายถึง รายรับน้อยกว่ารายจ่าย ซึ่งหมายถึง

รัฐบาลจะต้องกู้ยืมเงินมาจุนเจือ (financing การกู้ยืมภายในประเทศ จากต่างประเทศ หรือ การพิมพ์ธนบัตร) การจัดงบประมาณขาดดุล มีนัยต่อการเพิ่มปริมาณ เงิน หรือการฉีดเงิน เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจ ส่วนการจัดงบประมาณเกินดุลมีนัยต่อการดึง ปริมาณเงินเข้าสู่ระบบ การคลัง เพราะรัฐบาล ได้เงินภาษีอากรเข้ามา มาก แต่จ่ายออกไป น้อยกว่าทำคือทำให้ ภาวะเศรษฐกิจมีสภาพ คล่องน้อยลง หรือการ ลดกำลังซื้อภายใน ประเทศ

รายรับของ รัฐบาล ส่วนใหญ่มา จากภาษีอากร นอกจากนี้ มีรัฐพาณิชย์ หรือจาก กำไรของรัฐวิสาหกิจ ต่างซึ่งมีอยู่จำนวนมา (มากกว่า 50 แห่ง สังกัดกระทรวงต่าง ๆ) รายได้ของรัฐบาลไม่ใช่

ว่ายิ่งมากยิ่งดี เพราะถ้ารัฐบาลเก็บภาษีมาก เกินไปราษฎรยากจน ธุรกิจขาดทุนหรือปิด กิจการ ซึ่งจะเป็นผลเสียหายในระยะยาวหรือ แข่งขันกับต่างประเทศไม่ได้ ทางด้านรายจ่าย

สามารถจำแนกได้หลายวิธี แบ่งตามหน่วยงาน (กระทรวง กรม กอง) จำแนกตามแผนงาน (แผนป้องกันประเทศ แผนการศึกษา แผน

สาธารณสุข แผนการ ด้านการเกษตร ฯลฯ) นอกจากนี้จำแนกตาม ประเภทของรายจ่าย (ตัวอย่างเช่น เงินเดือน ค่าใช้สอยวัสดุ ค่า ก่อสร้าง รายจ่าย ประจำ รายจ่ายลงทุน เป็นต้น) นิสิตสามารถ ศึกษาได้จากเอกสาร งบประมาณโดยสังเขป และงบประมาณแผ่นดิน จำแนกตามกระทรวง (มีหลายฉบับ) พิมพ์ เผยแพร่โดยสำนัก งบประมาณ

ยังมีวิธีจำแนก อีกประเภทหนึ่งซึ่ง ไม่ค่อย พูด ถึง กัน แต่ว่ามีนัยสำคัญใน แห่งการวิเคราะห์ด้าน เศรษฐศาสตร์ คือ รายจ่ายการซื้อสินค้า

และบริการ (exhaustive expenditures) และ รายจ่ายลักษณะการโอน (transfer expendi- tures) exhaustive expenditures หมายถึง รายจ่ายของภาครัฐบาลในตัวตนค่าและบริการ

การกำหนดวงเงิน รายรับรายจ่าย ประจำปี ขึ้นอยู่กับ สภาพความเหมาะสม ในแต่ละปี จัดงบ สมดุลบางปี จัด งบประมาณเกินดุล และบางปีจัด งบประมาณขาดดุล ขึ้นอยู่กับสภาวะ เศรษฐกิจและนโยบาย ของฝ่ายบริหาร

เป็นการแลกเปลี่ยนสองทางระหว่างเงินที่รัฐจ่ายออกไป กับสินค้าที่รัฐบาลได้รับ (มีนัยว่า ถ้าภาครัฐบาลใช้จ่ายมาก ภาคเอกชนจะมีข่าวของซื้อได้น้อยลง เพราะเหตุว่าทรัพยากรมีจำกัด) **transfer expenditures** รายจ่ายเงินโอนนั้น มีลักษณะเป็นรายจ่ายทางเดียว (one-way payments) เช่น รัฐบาลจ่ายเงินสวัสดิการให้ประชาชน มีผลเพิ่มรายได้และกำลังซื้อให้กับประชาชน (กลุ่มเป้าหมาย) แต่ไม่ได้ดึง “สินค้า” ออกจากระบบ การจำแนกรายจ่ายสองประเภทมีนัยต่อการ “แย่งชิง” ทรัพยากรระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชน

การจัดวงเงินงบประมาณแผ่นดิน จำเป็นต้องอาศัยหลักวิชาการเศรษฐศาสตร์ประกอบ มีแบบจำลองอย่างน้อยสองแบบ ที่ใช้เป็นแนวทางการวิเคราะห์ อย่างแรกคือ แบบจำลองเคนส์อย่างง่าย ๆ เปรียบเทียบระหว่างอุปสงค์ส่วนรวมและอุปทานส่วนรวม โดยให้รายจ่าย (G) เป็นองค์ประกอบตัวหนึ่งของด้านอุปสงค์ส่วนรวม สำหรับภาษี (T) มีอิทธิพลอยู่ทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน ภาษีสูงแปลว่าราษฎรจะมีรายได้ใช้จ่ายน้อยลง (รายได้หลังหักภาษี = รายได้-ภาษี) ทำให้มีกำลังซื้อลดลง ในขณะที่เดียวกันภาษีมินียต่อเส้นอุปทานการผลิต

อุปสงค์ส่วนรวม (Aggregate Demand) = $C + I + G + (X - M)$

C = การบริโภคของประชาชน ขึ้นอยู่กับรายได้หลังหักภาษี อีกนัยหนึ่ง $C = C(Y, T)$

I = รายจ่ายการลงทุน

G = การใช้จ่ายของรัฐบาล

X = การส่งออก

M = การนำเข้า

อุปทานส่วนรวม Aggregate Supply = ผลผลิตของประเทศ

หลักการทั่วไป คือ ต้องให้อุปสงค์และอุปทานสมดุลกัน ถ้าอุปสงค์มากเกินไปจะทำให้เกิด **inflationary gap** แต่ถ้าอุปสงค์น้อยเกินไปเกิด **deflationary gap** แบบจำลองอีกอย่างหนึ่งที่นำมาประกอบในการวิเคราะห์เรียกว่า แบบจำลอง IS-LM สำคัญคือระบบเศรษฐกิจประกอบด้วย “ภาคเศรษฐกิจจริง” real sector และ “ภาคเศรษฐกิจการเงิน” monetary sector ทั้งนี้งบประมาณแผ่นดินมีผลกระทบต่องานภาคเศรษฐกิจจริงและภาคการเงิน ข้อดีของแบบจำลองนี้คือนอกจากคำนึงถึงขนาดงบประมาณที่มีต่อเส้นอุปสงค์ส่วนรวม และอุปทานส่วนรวม ยังคำนึงถึงผลกระทบต่อสภาพการเงิน (ปริมาณเงินสภาพคล่อง) ซึ่งเกี่ยวกับ วิธี finance ซึ่งรัฐบาลมีทางเลือกหลายแบบ สมมติว่าใช้นโยบายขาดดุล (ตัวอย่างขาดดุล หนึ่งแสนล้านบาท) รัฐบาลที่ทางเลือก ก. พิมพ์ธนบัตร ข. กู้ยืมจากภายในประเทศ (เช่น การขายพันธบัตรจากในประเทศ จากประชาชนจากธนาคารหรือหน่วยงานอื่นๆ) หรือ ค. การกู้ยืมจากต่างประเทศ วิธี financing แต่ละแบบ มีผลต่างกัน การพิมพ์ธนบัตรใหม่จะทำให้ปริมาณเงิน/สินเชื่อ ภายในประเทศสูงขึ้น อาจจะมีผลต่อ

ภาวะเงินเฟ้อ เพราะอุปสงค์ส่วนรวมจะเพิ่มขึ้น ทำนองตรงกันข้ามการจัดงบประมาณเกินดุล หมายถึง รายจ่ายออกไปน้อยกว่ารายรับ ดังนั้น จะมีผลทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนภายในประเทศลดลง หมายถึง ทำให้เกิดสภาวะเงินฝืด

ดร.ปวย อึ้งภากรณ์ อดีตผู้อำนวยการสำนักงบประมาณแผ่นดิน เคยอธิบายหลักทฤษฎีเกี่ยวกับผลกระทบของการงบประมาณแผ่นดินไว้ เรียกว่า “ทฤษฎีลูกโป่ง” ระบบเศรษฐกิจเหมือนกับลูกโป่ง ลูกโป่งจะพองตัวหรือแฟบลงได้โดยผ่านกลไก 3 ทาง (หรือ “ลูกสูบ”) หนึ่งคือ ลูกสูบภาคการค้าระหว่างประเทศ สองลูกสูบทางด้านการเงิน และสามลูกสูบด้านภาคการคลัง คำอธิบายของดร.ปวย ยังทันสมัยใช้การได้ดีแม้ว่าเวลาจะผ่านมานานาน เพียงแต่รายละเอียดของกลไกย่อมจะเปลี่ยนแปลง เพราะในยุคปัจจุบันที่ระบบสารสนเทศไฮเทคเช่นนี้ การเคลื่อนย้ายเงินทุนเกิดขึ้นรวดเร็วปาน “กามนิตหนุ่ม” เครื่องมือการเงิน (financial instruments) ต่างๆ ก็เปลี่ยนแปลงการกู้ การโอนเงินระหว่างประเทศทำได้รวดเร็วเพียงแค่กดปุ่ม กฎระเบียบว่าด้วยการยืมเงินก็ถูกรื้อไม่ให้อุปสรรคขัดขวางยิ่งกว่านั้นการเปิดเสรีด้านการเงิน ทำให้ระบบธนาคารมีทั้งต่างชาติเข้ามาแข่งหรือเป็นเจ้าของไม่ใช่กิจการผูกขาดหรือหวงห้ามสำหรับนายธนาคารไทยอีกต่อไป

การกำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดิน มีหลักกฎหมายควบคุม คือ ควบคุมปริมาณการขาดดุล พรบ. งบประมาณแผ่นดิน 2502

มีมาตรา 9 ทวิ ใจความว่า “...ถ้ารายจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินได้ตามความจำเป็นแต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินตามมาตรานี้ในปีหนึ่งๆ ต้องไม่เกิน (1) ร้อยละยี่สิบของจำนวนงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงเล้ามาแล้ว แล้วแต่กรณี กับอีก (2) ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามวรรคหนึ่งจะใช้วิธีออกตั้งเงินคลังพันธบัตร ตราสารอื่นหรือทำสัญญาเงินกู้ก็ได้...” นอกเหนือจากนี้ มี คณะกรรมการก่อนนี้ต่างประเทศของรัฐบาล ซึ่งทำหน้าที่ดูแลการก่อหนี้ของประเทศ กล่าวคือ ส่วนราชการที่จะมีเหตุผลและความจำเป็นต้องกู้ยืมเงิน จะต้องผ่านความเห็นชอบจากคณะนี้ กระทรวงคลังทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกู้ (หรือ ค้ำประกัน ในกรณีผู้กู้รัฐวิสาหกิจ) มีระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับ “ภาระหนี้” (Debt Service = Debt Payment + Interest) เช่น กำหนดว่า ภาระหนี้ของประเทศไม่เกินกว่าร้อยละ 13 ของรายได้เงินตราจากการส่งออก

วิธีการทำงบประมาณและการจัดสรรเงิน

การจัดทำงบประมาณแผ่นดิน มีหลักวิธีหรือแนวทางทำหลายแบบแนวคิด ที่อยู่เบื้องหลังไม่ใช่สิ่งคงที่แต่วิวัฒนาการตามยุคสมัย จะขอล่าถึงหลัก ดังนี้

- **line-item budgetary system** งบประมาณแบบแจกแจงรายการ

- **performance budgetary system** งบประมาณที่เน้นการวัดผลการทำงาน

- **planning programming budgeting system, PPBS**

งบประมาณที่เน้นการจัดสรรเงินตามแผนงานและการประเมินความคุ้มค่าของแผนงาน

- **zero-based budgeting, ZBB**

งบประมาณที่เน้นการจัดสรรเงินแต่ละประเภทและรายการที่เริ่มจากศูนย์ คือ ทุกปีที่พิจารณาจัดเงินแต่ละงาน/โครงการ ไม่คำนึงว่าปีก่อนหน้าเคยได้รับเงินเท่าใด แต่จะเริ่มจากศูนย์คือ ถ้ามีเหตุผลอธิบายได้ว่าจำเป็นจึงได้รับการจัดสรร จะอ้างว่าเคยได้รับเท่านี้ควรจะเพิ่มขึ้นหรือลดลงเท่าใด แนวคิดนี้มีลักษณะ “ตรงกันข้ามกับ incremental budgeting”

งบประมาณแผ่นดินของไทยหรือประเทศอื่นๆ ในอดีตคงจะคล้ายๆ กัน คือ ยึด **line-item budgetary** การแจกแจงรายการ แต่

ระยะหลังนักวิชาการเสนอหลักการอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **planning programming budgeting system, PPBS** ซึ่งเห็นว่า การจำแนกรายการย่อยมากๆ ไม่ช่วยให้เห็นภาพรวมและไม่สำคัญ ควรจะจัดเป็นหมวดเป็นหมู่โปรแกรม ทั้งโปรแกรมจะต้องสอดคล้องกับ

ภารกิจของรัฐบาล (หรือของประเทศ) คือ ต้องสนองเป้าหมายการพัฒนา แต่ละโปรแกรมควรจะมีการประเมินว่าคุ้มค่า เหมาะสม หรือยังจำเป็นอยู่หรือไม่ ถ้าหมดความจำเป็นให้ยกเลิก ในระบบงบประมาณแผ่นดินไทยได้เริ่มจัดทำ Program Budgeting ตั้งแต่ปีงบประมาณแผ่นดิน 2525 แต่ไม่ได้ทั้งการแจกแจงรายการ คือ ทำทั้งสองอย่างควบกันไป (นิสิตโปรดสังเกตว่าในการอภิปรายของผู้แทนราษฎร ส่วนใหญ่

ยังติดขัดถามแบบ แจกแจงรายการ น้อยคนที่จะวิเคราะห์เป็นโปรแกรมว่า โปรแกรมนี้จำเป็นหรือไม่ โปรแกรมใดควรยุบเลิกไป...)

หลักความคุ้มค่าของการจัดสรรงบประมาณ สามารถประยุกต์ **Cost-Benefit**

ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ อดีตผู้อำนวยการ สำนักงานงบประมาณ แผ่นดิน เคยอธิบาย หลักทฤษฎีเกี่ยวกับ ผลกระทบของ การงบประมาณ แผ่นดินไว้ เรียกว่า “ทฤษฎีลูกโป่ง”

Analysis กล่าวคือ การใช้จ่ายในแต่ละงาน หรือแต่ละโปรแกรมจำเป็นต้องคำนึงถึงต้นทุน (ปัจจัยการผลิตที่ใส่ลงไป) ควบคู่กับผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจจากโครงการของรัฐบาล โดยคำนึงถึงผลประโยชน์และผลระยะยาว ต้นทุนและประโยชน์ที่กล่าวถึงนี้ รวมผลกระทบทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงิน และไม่เป็นตัวเงิน เรียกว่า ดูผลกระทบทางเศรษฐกิจ (ซึ่งแตกต่างจากผลกระทบด้านการเงิน) หลัก **Cost-Benefit Analysis** เป็นความรู้และเทคนิคเฉพาะที่ต้องใช้เวลาเรียนรู้ต่างหาก จะไม่ขยายความในที่นี้ แต่พอสรุปเป็นหลักการได้ว่า คำนวณกระแสของต้นทุนและกระแสของประโยชน์ทั้งปัจจุบันและอนาคต เนื่องจากค่าเงินในแต่ละปีไม่เท่ากัน จำเป็นต้องปรับให้อยู่บนฐานเดียวกัน นั่นคือ คำนวณเงิน (ต้นทุน/ประดยชนในอนาคต) เป็นค่าปัจจุบัน ตัวปรับค่า เรียกว่า “การคิดลด” (discounting) เมื่อคำนวณแล้วถึงขั้นการพิจารณาตัดสินใจว่า จะลงทุนหรือไม่ จะเลือกโครงการใด (กรณีที่มีทางเลือกหลายแบบ) หลักการหนึ่ง คือ มูลค่าปัจจุบัน (**Net Present Value Economic**) ของโครงการ ผลคำนวณอาจจะออกมาเป็นบวกหรือลบสุดแท้แต่ อย่างน้อยที่สุด ต้องเป็นค่าบวกจึงสมควรจะลงทุน หลักเกณฑ์ที่สอง เรียกว่า **Economic Internal Rate of Return (EIRR)** คำนวณเป็นอัตราผลตอบแทน ทั้งนี้จะต้องเปรียบเทียบกับอัตราดอกเบี้ย (ค่าเสียโอกาส) ว่าคุ้มค่ากับการลงทุนหรือไม่

งบประมาณในฐานะเป็นเครื่องมือกระจายรายได้

การจัดสรรวงเงินของรัฐบาล มีนัยสำคัญต่อการกระจายรายได้ โดยหลักการรัฐบาลพึงช่วยคนยากจน กล่าวคือ นำเงินรายได้ของรัฐบาลมาใช้จ่ายเพื่อประโยชน์สุขของทุกคนและช่วยเหลือเป็นพิเศษสำหรับกลุ่มผู้ยากไร้ ด้วยโอกาส นี่คือ บทบาทหน้าที่ **redistribution** การปรับแต่งการกระจายรายได้ให้เหมาะสม ต้องยอมรับว่าในทุกสังคมมีความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้อยู่แล้ว เหลื่อมล้ำมากหรือน้อยแล้วแต่สังคม กลไกของรัฐบาลมีส่วนช่วยได้ ทั้งนี้ผ่านมาตรการสองด้าน ด้านหนึ่งคือ มาตรการภาษี ทั้งนี้โดยเก็บภาษีที่มีโครงสร้างก้าวหน้า เช่น ภาษีรายได้ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก เป็นต้น แต่ในความเป็นจริงต้องยอมรับว่า โครงสร้างภาษีก้าวหน้ายังมีน้อยในสังคมไทย เพราะภาษีทางตรงยังมีน้อย ส่วนใหญ่เป็นภาษีทางอ้อม ซึ่งผู้ประกอบการสามารถจะ ผลักภาระให้ผู้บริโภคได้ ภาษีบางประเภทนั้น จำเป็นต้องเก็บ “เสมอกัน” (uniform) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต หมายความว่า คนจนคนรวยเสียภาษีเท่ากัน แต่ภายใต้โครงสร้างเช่นนี้ คนจนจะรับภาระภาษีสูงกว่าคนรวย เพราะเหตุว่า การบริโภคของคนจนคิดเป็นสัดส่วนสูง สำหรับคนรวยสัดส่วนของการบริโภคต่อรายได้จะต่ำ

มาตรการกระจายรายได้อีกส่วนหนึ่ง ทำโดยผ่านด้านรายจ่าย หมายถึง การให้บริการ

ของหน่วยราชการควรจะเอื้อต่อ “ประชาชน
กลุ่มเป้าหมาย” ที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคม
ไม่ใช่ “ให้ทั่วไป” ตัวอย่าง
เช่น บัตรสุขภาพ ถ้าหาก
ให้กับทุกคน โดยไม่เลือก
หมายความว่า รัฐบาล
กำลังให้เงินอุดหนุนแก่
คนรวยเช่นเดียวกับ
คนจนที่กล่าวมานี้ไม่ได้
หมายความว่า รายจ่าย
ของรัฐบาลจะต้องเลือก
ให้ระหว่างคนจนคนรวย
กิจกรรมหลายอย่างที่รัฐ
ดำเนินการเป็น pure
public goods เช่น การ
ป้องกันประเทศ ความ
ยุติธรรม การป้องกัน
โรคติดต่อ การอนุรักษ์
สิ่งแวดล้อม ... แต่
กิจกรรมหลายอย่าง
เช่น การศึกษา การ
สาธารณสุข ถ้าหาก
ไม่กำหนดกลุ่มเป้าหมาย
ให้ชัด รายจ่ายของ
รัฐบาลอาจจะเอื้อต่อกลุ่ม
คนรวยมากกว่ากลุ่ม
คนจน สมมติว่าให้
บริการการศึกษาฟรีทุก
ระดับ การศึกษาระดับสูง เช่น อุดมศึกษา
คนจนมีโอกาสเรียนน้อยกว่าคนรวย หมายถึง
รัฐให้เงินอุดหนุนแก่กลุ่มรวยมากกว่ากลุ่มจน

วิธีการงบประมาณ แผ่นดินที่ใช้ปัจจุบัน อาศัยพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ แผ่นดิน พ.ศ. 2502 เป็นกรอบนับว่าใช้มา นาน สถานการณ์ บ้านเมืองเปลี่ยนแปลง ไปมาก แนวคิดการ บริหารราชการภาค รัฐเปลี่ยนไป ดังนั้น ควรจะแก้ไข พรบ. ฉบับนี้ด้วย

ถึงแม้ไม่มีความตั้งใจเช่นนั้น เป็นการ “ให้
ทั่วไป” ไม่เลือก สิ่งทีกล่าวมานี้ประเด็นที่ควร
พิจารณาต่อว่า การให้
เงินอุดหนุนด้านการ
ศึกษาในแต่ละระดับ
(ประถมศึกษา มัธยมศึกษา อุดมศึกษา)
ไม่ใช่ว่าจะต้องอุดหนุน
เหมือนกันทั้งหมด

ภาระภาษีและ
การกระจายประโยชน์
จากรายจ่ายรัฐบาล
(tax incidence study,
benefit incidence
study) เป็นหัวข้อการ
วิจัยหนึ่งที่น่าสนใจ
กล่าวคือ คำนวณว่า
ประชาชนแต่ละกลุ่ม
(สมมติว่า 10 กลุ่มที่มี
ฐานะจนที่สุด ปานกลาง
และรวยที่สุด) รับภาระ
ภาษีอย่างไร? ได้
ประโยชน์จากรายจ่าย
รัฐบาลอย่างไร? ขยาย
ความ รายจ่ายของ
รัฐบาล เช่น การศึกษา
และสาธารณสุข ส่วน

ใหญ่เป็นการให้บริการฟรี หรือเก็บสตางค์บ้าง
แต่น้อย (cost-recovery ต่ำ) หมายถึง รัฐบาล
ให้การอุดหนุนแก่ประชาชนผู้มาใช้บริการ

อย่างไรก็ตาม โอกาสของประชาชนแต่ละกลุ่ม ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น benefit ที่ประชาชนได้รับก็อาจจะไม่เท่าเทียมกันตามไปด้วย ตามหลักการ-รัฐบาลพึงจ่ายเงิน เพื่อสนับสนุนกลุ่มคนจนมากกว่ากลุ่มร่ำรวย แต่ในสภาพเป็นจริงเป็นไปได้ที่กลุ่มรวยจะได้รับประโยชน์มากกว่ากลุ่มจน เช่น บริการการศึกษาที่ผ่านมา คนรวยมีโอกาสได้ใช้บริการมากกว่าคนยากจน

งบประมาณแผ่นดินในยุคสมัยการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น

ปัจจุบันนี้มีความตระหนักว่า การปกครองและระบบเศรษฐกิจไทยนั้นกระจุกตัวในส่วนกลางอย่างมาก ควรจะกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น (เทศบาล สุขาภิบาล อบจ. อบต. และท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ) รวมทั้งชุมชนมีส่วนในการดำเนินการแทน ควบคู่กับการที่รัฐบาลกลางลดบทบาทของหน่วยราชการส่วนกลางลง ทั้งนี้มีนัยต่อการจัดสรรรายได้ การจัดสรรรายจ่าย แนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญปัจจุบัน (พ.ศ. 2540)

การปฏิรูปภาครัฐ ในแนวทางการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น มีภารกิจสำคัญสามแนว อย่างแรก ปรับภารกิจระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ส่วนที่ส่วนกลางดำเนินการแต่โอนให้ท้องถิ่นทำได้หรือทำได้ดีกว่า ควรจะโอนงาน โอนคน

และโอนเงินให้ อย่างที่สอง ปรับโครงสร้างภาษีของท้องถิ่นให้เหมาะสม เพราะสภาพปัจจุบัน ภาษีท้องถิ่นมีน้อยเกินไป ภาษีส่วนใหญ่จัดเก็บโดยส่วนกลาง ความเป็นไปได้คือให้ท้องถิ่นมี “ส่วนแบ่ง” ในรายได้ภาษีที่ส่วนกลางจัดเก็บเพิ่ม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ท้องถิ่นมีส่วนแบ่งร้อยละ 10 ปรับเพิ่มให้เป็นร้อยละ 20-30 ตามลำดับ โดยคำนึงให้สอดคล้องกับภารกิจของท้องถิ่น อย่างที่สาม การจัดระบบเงินอุดหนุน (intergovernmental grants) จากงบประมาณแผ่นดิน ให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น หลักการคือเพิ่มวงเงินอุดหนุนให้ท้องถิ่น และจัดเป็นสูตรที่เหมาะสม สูตรแบ่งเงินอุดหนุนคำนึงถึง ก. ความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น ข. การทำงาน หมายถึง ให้เงินเป็นแรงจูงใจสำหรับท้องถิ่นที่ดี มีประสิทธิภาพ ให้บริการประชาชนได้มาก ต้นทุนต่ำ ทั้งนี้จำเป็นต้องมีตัวชี้วัดการทำงาน (performance indicators) ของท้องถิ่น (ดูเอกสารวิจัย Revenue Sharing and Performance Indicators ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อมการปกครองและ UNDP)

แนวคิดการปรับปรุงวิธีการงบประมาณ

วิธีการงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ปัจจุบัน อาศัยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 เป็นกรอบนับว่าใช้มานาน ผู้เขียนมีความเห็นโดยส่วนตัวว่า สถานการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก แนวคิดการ

บริหารราชการ ภาครัฐเปลี่ยนไป ดังนั้นควรจะ
แก้ไข พรบ. ฉบับนี้ด้วย ซึ่งจะขอกว่าสรุป
ประเด็นโดยสังเขปคือ

ก. การตรวจสอบและประเมินผล
การใช้จ่ายเงิน น่าจะโอนให้เป็นกิจการของ
สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่าย
บริหาร การตรวจสอบและประเมินผล ควรจะ
เน้นประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน ความสัมฤทธิ์ผล
ของกิจกรรมเปรียบเทียบกับเป้าหมาย หน่วย
งานตรวจสอบจึงควรจะออกจากฝ่ายบริหารไป
สังกัดสภาผู้แทนราษฎร

ข. ระบบข้อมูลสนเทศด้าน
งบประมาณ ควรจะปรับเปลี่ยนรูปแบบ
 อาทิเช่น ควรจะชี้แจงว่า ในปีใหม่มีโครงการ/
แผนงานที่ดำเนินการใหม่จำนวนกี่โครงการ มี
โครงการที่เลิกดำเนินการไปแล้วเพียงใด

ค. แนวคิดการบริหารสมัยใหม่ ภาครัฐ
ส่งเสริมให้ประชาชน ในรูปชุมชน องค์การ
ปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหาร
“กิจกรรมสาธารณะ” แทนภาคราชการ
ดังนั้น จึงมีความชอบธรรมที่รัฐจะให้การ
สนับสนุนทางการเงินโดยตรง (หมายเหตุ
กฎหมายปัจจุบันนิยาม “ส่วนราชการ” ที่ขอเงิน
งบประมาณได้ ไม่รวมรัฐวิสาหกิจและองค์กร
ปกครองท้องถิ่น ดังนั้น งบประมาณอุดหนุน
ท้องถิ่น ชุมชน หรือองค์กรเอกชน จึงไม่ปรากฏ
“โดยตรง” แต่อยู่ภายใต้หน่วยงานราชการ
ไหนหลักปรัชญากำหนดให้ท้องถิ่น ชุมชน
มีส่วนร่วมการบริหารกิจการสาธารณะ จึงควรจะ

ปรับส่วนนี้ด้วย อันที่จริงชื่อก็บอกว่า
“งบประมาณแผ่นดิน” มิใช่ “งบประมาณของ
ส่วนราชการ” หมายถึง องค์กรปกครองท้องถิ่น
ชุมชน องค์กรเอกชน ขอรับการสนับสนุนคือ
เงินอุดหนุน (grants) จากรัฐบาลโดยตรง มี
หน่วยกลางบริหาร จัดสรร และติดตามการ
ทำงาน มีการประเมินผลขององค์กรมหาชน
เหล่านี้ว่าเป็นประโยชน์กับประชาชนจริงๆ

ง. รายจ่ายของรัฐบาล ส่วนหนึ่งเป็น
รายจ่ายสาธารณะแท้ๆ ซึ่งมีประโยชน์กับ
ประชาชนทุกคน แต่อีกส่วนหนึ่งเป็นการให้
บริการเฉพาะกลุ่ม เช่น การศึกษา สาธารณสุข
สวัสดิการสังคม รายจ่ายควรจะกำหนด
เป้าหมายเพื่อคนจนหรือด้อยโอกาสใน
สังคม เพื่อให้มีผลด้านความเป็นธรรม ดังนั้น
ควรมีระบบติดตามว่า รายจ่ายของรัฐบาลมีผล
เอื้อต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนแต่ละ
กลุ่มอย่างไร (benefit incidence study)
ทำนองเดียวกันด้านภาษีอากรก็ควรจะมีการ
ศึกษาภาระภาษีว่าตกกับประชาชนกลุ่มใด มัก
จะมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า คนรวยเท่านั้น
ที่จ่ายภาษีให้รัฐบาล แต่ความเป็นจริงภาษีส่วนใหญ่ใน
เมืองไทยมาจากภาษีทางอ้อม ซึ่งมีการ
ผลักภาระจากผู้ผลิตผู้ขายให้ผู้บริโภค ดังนั้น
ไม่ว่าคนรวยจะเสียภาษีให้รัฐมากกว่าคนจน
(การศึกษาในหัวข้อนี้เรียกว่า tax incidence
study)



เอกสารอ้างอิง

- ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ 2533 “หลักเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการพิจารณางบประมาณแผ่นดิน” ในหนังสือ งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ บรรณาธิการ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- ไกรยุทธ ธีรยาศินันท์ 2533 “กระบวนการตัดสินใจด้านการอนุมัติโครงการสาธารณะ การพิจารณาด้าน การเมืองและเศรษฐศาสตร์” ในหนังสือ งบประมาณแผ่นดินและการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ บรรณาธิการ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- เทียนฉาย กีระนันทน์ 2533 “การวิเคราะห์โครงการสาธารณะ” ในหนังสือ งบประมาณแผ่นดินและ การวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ บรรณาธิการ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย
- เมธี ครองแก้ว 2535 การบริหารและควบคุมการใช้จ่ายสาธารณะในประเทศไทย โดยความสนับสนุนของ สมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์