

ปัญหาบางประการเกี่ยวกับ การงบประมาณของประเทศไทย

ไพศาล ชัยมงคล*

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและมีปัญหามาก เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล และการปฏิบัติงานของส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทุกแห่ง ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นเจ้าของเงินด้วย การที่งบประมาณมีขอบเขตกว้างขวางเช่นนี้เอง จึงทำให้ต้องมีปัญหาขัดข้องเกิดขึ้นไม่มากนักน้อยเท่าที่พอจะนึกออกในขณะนี้ ปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่ควรจะได้รับความสนใจก็น่าจะได้แก่ปัญหาที่จะกล่าวต่อไปนี้

(1) การขาดความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยที่ส่วนราชการต่าง ๆ เข้าใจว่าสำนักงานงบประมาณมุ่งแต่จะคอยจับผิดการดำเนินงานเพื่อจะได้ตัดงบประมาณลงอย่างเดียวเท่านั้น เมื่อมีความเข้าใจเช่นนี้ก็เลยทำให้พยายามปกปิดการดำเนินงานหรือไม่บอกข้อเท็จจริงต่าง ๆ ตามความจริง ผลก็คือทางฝ่ายสำนักงานงบประมาณได้ข้อมูลสำหรับการพิจารณาไม่ครบหรือไม่ถูกต้อง ทำให้วินิจฉัยเรื่องได้ล่าช้า และก็เลยเข้าใจว่าเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานไม่ยอมให้ความร่วมมือ เมื่อเป็นเช่นนี้ต่างฝ่ายต่างก็จะมองกันอย่างศัตรู มิใช่เพื่อนข้าราชการที่มุ่งทำงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ผลที่สุดก็จะทำให้เกิดเสียหายด้วยกันทุกฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายปฏิบัติงานเองกระทบกระเทือนมาก เพราะไม่ได้รับงบประมาณไปดำเนินการ ทางแก้ไขก็คือต่างฝ่ายต่างจะต้องเปลี่ยนทัศนคติที่ไม่ถูกต้องที่มีต่อกันเสีย

(2) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเทคนิค เช่น สถาปนิกหรือวิศวกรของส่วนราชการบางแห่งมักจะไม่นิยมรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ เพราะบรรดาสถาปนิกหรือวิศวกรถือว่าตนได้ศึกษามีความรู้ทางช่างมา แต่ทางฝ่ายเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณไม่มีความรู้ทาง

* ไพศาล ชัยมงคล ร.บ. เกียรตินิยม (จุฬา), ร.ม. (จุฬา) M.P.A. (University of Southern California), Cert. in Program Budgeting (University of Connecticut) พนักงานงบประมาณเอก สำนักงานงบประมาณ อาจารย์พิเศษจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ช่างเลย จะมาให้ความคิดเห็นได้อย่างไร ในเรื่องนี้ความจริงแล้วแม้ว่าเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะมีช่างก็ตาม แต่ก็มีประสบการณ์มากพอที่จะดูแบบแปลนนั้น ๆ และอ่านรายการก่อสร้างออก พอจะทราบว่าแบบแปลนนั้น ๆ ทรูหราเกินควรหรือไม่ วัสดุก่อสร้างใช้ของแพงเกินความจำเป็นหรือไม่ เหมาะสมแก่อาคารนั้น ๆ เพียงใด ฯลฯ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณจะพิจารณาในแง่ความประหยัด และประโยชน์ในการใช้งานเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนั้นสำนักงบประมาณยังได้รวบรวมราคาค่าก่อสร้างโดยเฉลี่ยของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโยธาเทศบาลไว้ด้วยเพื่อประกอบการพิจารณา ฉะนั้น การที่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณซึ่งมีช่างจะบอกอาคารหลังนี้แพงไป คิดแล้วตารางเมตรละกว่าเท่านี้เท่านี้บาท เช่นนี้ก็ย่อมจะมีเหตุผลที่น่ารับฟังได้บ้าง แต่เมื่อทางฝ่ายสถาปนิกและวิศวกรไม่ยอมรับฟัง จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกันขึ้น

(3) เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานจริง ๆ ของส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งประจำอยู่ต่างจังหวัดไม่มีใครมีโอกาสได้มาชี้แจงข้อมูลด้วยตนเองต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของแผนกคลังหรือกองคลังของส่วนราชการต่าง ๆ ก็ไม่รู้รายละเอียดข้อเท็จจริงที่พอ ไม่อาจชี้แจงอธิบายให้เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณเข้าใจได้ เมื่อถูกตัดงบประมาณ เจ้าหน้าที่การคลังก็จะแจ้งให้ผู้ปฏิบัติงานทราบแต่เพียงว่าสำนักงบประมาณตัดหรือลดงบประมาณ ทั้ง ๆ ที่ได้ช่วยชี้แจงให้แล้ว ทว่าได้ยอมรับไม่ว่าตนชี้แจงไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ผู้ปฏิบัติงานก็ย่อมเสียกำลังใจและอาจโกรธเคืองสำนักงบประมาณก็ได้ เลยมีความเข้าใจที่ผิดอยู่ตลอดไป

(4) ข้อกล่าวหาอีกประการหนึ่งที่สำนักงบประมาณได้รับอยู่เสมอ ก็คือการอนุมัติเงินประจำงวดล่าช้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับหมวดค่าครุภัณฑ์กับหมวดค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ข้อกล่าวหาข้อนี้ก็เคยมีความจริงอยู่มาก จะขอกกล่าวถึงเรื่องการอนุมัติเงินประจำงวดหมวดค่าครุภัณฑ์เสียก่อน ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่บางคนของสำนักงบประมาณมักจะไม่พิจารณาอนุมัติเงินประจำงวดให้จนกว่าจะทราบผลการประกวดราคาหรือผลการสืบราคาแล้ว แต่เจตนารมณ์ของระเบียบที่สำนักงบประมาณกำหนดขึ้นนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องแสดงผลการประกวดราคาหรือสืบราคาก่อนเมื่อมีการขออนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มเติม เนื่องจากครุภัณฑ์ที่จะซื้อนั้นไม่สามารถจะซื้อได้ เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ หรือด้วยเหตุอื่นก็ตาม ซึ่งจำเป็นต้องขอโอนเงินมาเพิ่มเติม หรือขอเปลี่ยนแปลงรายการเท่านั้น ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณขอผลการประกวดราคาหรือสืบราคา ทั้ง ๆ ที่ระเบียบมิได้กำหนดไว้

จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้งานล่าช้า ส่วนหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างก็เช่นเดียวกันกับหมวดค่าครุภัณฑ์ กล่าวคือ เจตนารมณ์แห่งระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น ส่วนราชการจะต้องส่งรายละเอียดผลการประกวดราคาหรือสืบราคาก็แต่เฉพาะการขออนุมัติเงินประจำงวดเพิ่มเติม สำหรับการก่อสร้างที่ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากราคาเกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้หรือด้วยเหตุอื่นก็ตาม ซึ่งจำเป็นต้องขอโอนเงินมาเพิ่มหรือขอเปลี่ยนแปลงรายการเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณบางคนขอข้อมูลผลการประกวดราคาหรือสืบราคาทุกรายการ ซึ่งการปฏิบัติเช่นนั้นไม่เหมาะสมและไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใด ทำให้งานล่าช้าโดยใช้เหตุ

(5) ในทางปฏิบัติในปัจจุบันนี้แต่ละกรมและแต่ละรัฐวิสาหกิจก็มักจะทำการเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนเอง โดยมีได้ผ่านการพิจารณาตรวจสอบของรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเสียขั้นหนึ่งก่อน อย่างมากก็เพียงแต่เสนอผ่านเพื่อให้กระทรวงรับทราบเท่านั้น ไม่มีการพิจารณาเพิ่มหรือลดงบประมาณ หรือจัดลำดับความสำคัญก่อนหลัง (Priority) ของโครงการต่าง ๆ ของแต่ละกรมแต่อย่างใด การปฏิบัติแบบนี้มีผลเสียอย่างน้อย 2 ประการด้วยกัน ผลเสียประการแรกก็คือเป็นการเพิ่มงานระดับนโยบายให้แก่สำนักงานงบประมาณ เพราะเมื่อสำนักงานงบประมาณไม่ทราบอย่างแน่ชัดถึงนโยบายของแต่ละกระทรวงแล้ว ก็ต้องเข้ารับภาระการวินิจฉัยนโยบายของกรมต่าง ๆ แทนกระทรวงเจ้าสังกัดเสียเอง ซึ่งอาจจะวินิจฉัยพลาดหรืออาจจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังของโครงการไม่ถูกต้องก็ได้ ส่วนผลเสียประการต่อไปก็คือ อาจทำให้โครงการต่าง ๆ ของกรมต่าง ๆ ในกระทรวงเดียวกันไม่ประสานกัน หรือไม่ดำเนินไปสู่เป้าหมายแห่งนโยบายเดียวกันก็ได้ ปัญหาข้อนี้น่าจะได้รับการแก้ไขโดยเร็ว สำหรับวิธีการแก้ไขนั้นก็อาจทำได้โดยให้แต่ละกระทรวงจัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ทางด้านการวางแผนและการงบประมาณระดับกระทรวง หน่วยงานนี้อาจจะสังกัดอยู่ในสำนักงานปลัดกระทรวงก็ได้ ทุกกรมในกระทรวงนั้นจะต้องเสนอขอของบประมาณรายจ่ายของตนให้หน่วยงานนี้พิจารณาโดยมีนโยบายของกระทรวงเป็นหลักก่อน หลังจากพิจารณาแล้วจึงส่งสำนักงานงบประมาณพิจารณาต่อไป

อนึ่ง หน่วยงานนี้นอกจากจะทำหน้าที่ติดต่อบริหารงานการจตุรระบบงบประมาณระหว่างกรมต่าง ๆ ในกระทรวงนั้นกับสำนักงานงบประมาณแล้ว ควรให้มีหน้าที่ร่วมมือกับสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในการวางแผนพัฒนาระยะยาวของกระทรวงของตนด้วย สำหรับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนี้ควรจะประกอบด้วยนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ และผู้

ที่มีความรู้พิเศษในแขนงต่าง ๆ ที่เป็นงานในหน้าที่ของกระทรวงนั้น เช่น กระทรวงเกษตรก็ต้องมีนักการเกษตร กระทรวงศึกษาธิการก็ต้องมีนักการศึกษา ฯลฯ เป็นต้น เจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในหน่วยงานนี้จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาหรือคณะผู้ช่วยเหลือ (Staff) ของรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงในตำแหน่งที่เกี่ยวกับการวางแผน การบริหาร และการงบประมาณ เป็นต้น

(6) เท่าที่สังเกต เห็นวิธีการปฏิบัติในการวิเคราะห์ การตั้งงบประมาณ ของเจ้าหน้าที่ในสำนักงานงบประมาณบางคนนั้น มักจะให้ความสนใจในเรื่องที่แคบ ๆ แทนที่จะให้ความสนใจกับประเด็นใหญ่ ๆ เสียก่อน ทั้งนี้ หมายความว่าเจ้าหน้าที่วิเคราะห์ของสำนักงานงบประมาณจะพิจารณางบประมาณรายจ่ายของแต่ละหมวดแต่ละรายการอย่างละเอียด และเจาะจงเอาจัง ส่วนปัญหาที่ว่าโครงการที่ของงบประมาณรายจ่ายจะจำเป็นหรือเหมาะสมหรือไม่ สมควรจะทำหรือไม่ ควรจะทำเมื่อไร ทำแล้วจะเกิดประโยชน์อะไร กู้มค่ากับเงินที่จะต้องใช้จ่ายหรือไม่ ช้อนหรือซ้ำหรือขัดกับโครงการอื่น ๆ ของรัฐบาลหรือไม่ ขอบเขตของโครงการควรจะกว้างขวางเพียงใด ควรจะให้ส่วนราชการทำเองหรือจ้างให้เอกชนทำ โดยการประมูล ฯลฯ เป็นต้นนั้น เจ้าหน้าที่วิเคราะห์ตั้งงบประมาณกลับให้ความสนใจน้อยกว่าที่ควร ดูประหนึ่งว่าประเด็นเหล่านี้มิใช่หน้าที่ของตน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่าการพิจารณาเรื่องเหล่านี้ยากกว่าการวิเคราะห์รายละเอียดรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานที่ไม่ต้องใช้ความรู้ความสามารถทางวิชาการมากนัก ใช้เพียงความจกจำหรือประสบการณ์ก็พอทำงานได้

(7) การให้ประโยชน์จากการอนุมัติเงินประจำงวดในฐานะเป็น เครื่องมือสำคัญของการควบคุมภาวะเศรษฐกิจยังเป็นไปไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ หมายความว่าถ้าหากรัฐบาลจะใช้นโยบายการคลัง (ร่วมกับนโยบายการเงิน) เพื่อควบคุมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินการคลังของประเทศให้ได้ผลอย่างแท้จริงแล้ว รัฐบาลจะต้องสามารถจัดการให้นโยบายงบประมาณ นโยบายภาษีอากร และนโยบายหนี้สาธารณะสอดคล้องต้องกัน สำหรับในตำแหน่งที่เกี่ยวกับนโยบายงบประมาณนั้น การอนุมัติเงินประจำงวดเป็นมาตรการสำคัญสำหรับการควบคุมเสถียรภาพดังกล่าว กล่าวคือ ในการที่ยอนุมัติเงินประจำงวดให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น สำนักงานงบประมาณจะต้องพิจารณาบัญชีรายรับรายจ่ายของรัฐบาลให้รอบคอบ เพื่อจะได้ทราบว่าจำนวนเงินงบประมาณซึ่งอนุมัติให้ทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในงวดใดงวดหนึ่ง เทียบกับรายได้ซึ่งนำส่งคลังในงวดเดียวกันนั้นแตกต่างกันเพียงใด และจะเกิดผลสุทธิต่อภาวะการเงินทั่ว ๆ ไปของระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นส่วนรวมในงวดนั้นอย่างไรบ้าง จะทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัวลงเพียงใดหรือไม่

แต่เท่าที่ได้ปฏิบัติกันมาแล้วนั้น ดูเหมือนสำนักงานงบประมาณยังมีได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของเงินประจำงวดในฐานะเป็นเครื่องมือควบคุมเสถียรภาพของเศรษฐกิจมากนัก ดังนั้นการอนุมัติการเงินประจำงวดจึงมักจะพิจารณาแต่เพียงในแง่ความจำเป็นของการใช้จ่ายเงินเท่านั้น สาเหตุที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีหลายอย่าง และปัญหาการเมืองก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญ

(8) การใช้ประโยชน์จากการอนุมัติเงินประจำงวดในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญของการบริหารและปฏิบัติงานยังไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ ในปัจจุบันนี้สำนักงานงบประมาณแบ่งเงินประจำงวดของปีหนึ่ง ๆ ออกเป็น 3 งวดครอบคลุมระยะเวลา 4 เดือน แต่แทนที่ส่วนราชการผู้ปฏิบัติงานจะขออนุมัติเงินประจำงวดต่อสำนักงานงบประมาณมางวดละครั้ง (ยกเว้นกรณีพิเศษ ซึ่งจะต้องมีการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณ ซึ่งจำเป็นต้องขออนุมัติเงินประจำงวดมากกว่างวดละครั้ง) กลับปรากฏว่าขออนุมัติกันงวดละหลายครั้ง และจำนวนครั้งก็เพิ่มขึ้นทุกที บางส่วนราชการขอถึง 100 ครั้ง หรือมากกว่านี้ ซึ่งก็เท่ากับว่าขออนุมัติกันแทบทุกวัน การปฏิบัติดังกล่าวนี้นอกจากจะเป็นการเพิ่มปริมาณงานและค่าใช้จ่ายแก่ทั้งส่วนราชการผู้ขออนุมัติและสำนักงานงบประมาณผู้พิจารณาอนุมัติ (รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในเรื่องนี้ คือ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และธนาคารแห่งประเทศไทย) แล้ว ก็ยังจะทำให้เจตนารมณ์ของการมีระบบอนุมัติเงินประจำงวด ในฐานะเป็นเครื่องมือสำคัญ ของการวางแผนปฏิบัติงานด้วยคุณค่าหรือประโยชน์ลงไป

สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ยังไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของเงินประจำงวดเพียงพอ รวมทั้งขาดการวางแผนการใช้จ่ายเงินเพื่อปฏิบัติงานแต่ละงวด ขาดการเตรียมตัวล่วงหน้า ขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยต่าง ๆ ภายในส่วนราชการเดียวกัน ฯลฯ เป็นต้น

(9) การวิเคราะห์ของเจ้าหน้าที่สำนักงานงบประมาณเพื่อตั้งงบประมาณประจำปีให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ตนมีหน้าที่อยู่นั้น มักจะใช้ตัวเลขค่าใช้จ่ายของปีที่แล้วเป็นตัวตั้ง แล้วก็บวกด้วยค่าใช้จ่ายที่คิดว่าควรจะได้รับเพิ่มขึ้น เช่น ร้อยละ 5 หรือ 10 ของงบประมาณปีที่แล้ว เช่นปีที่แล้วได้รับงบประมาณ 100 บาท ปีนี้ก็ควรได้รับ 105 หรือ 110 บาท การปฏิบัติดังกล่าวนี้มีชื่อเรียกในทางวิชาการว่าการวิเคราะห์ในส่วนที่เพิ่มขึ้น (incremental analysis) การวิเคราะห์แบบนี้อาจใช้ได้บ้างสำหรับบางกรณี แต่โดยส่วนใหญ่แล้วน่าจะใช้วิธีการวิเคราะห์แบบครอบคลุม (comprehensive analysis) ซึ่งหมายถึงต้องทำการวิเคราะห์ตั้งแต่เริ่มต้นใหม่หมด เช่นตามตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นนี้ เจ้าหน้าที่วิเคราะห์จะต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายของทั้ง 105 หรือ 110 บาท ไม่ใช่พิจารณาแต่เพียง 5 หรือ 10 บาท สุดท้ายที่เพิ่มขึ้นเท่านั้น

(10) เจ้าหน้าที่ของกองต่าง ๆ และส่วนต่าง ๆ ในสำนักงบประมาณเองยังไม่ได้ประสานงานกันมากเท่าที่ควร กล่าวคือ กองต่าง ๆ ในส่วนวิเคราะห์ซึ่งเป็นฝ่ายพิจารณาอนุมัติงบประมาณ โดยตรงนั้นยังมีได้ใช้ประโยชน์จากบริการของกองต่าง ๆ ในส่วนวิชาการ ซึ่งเป็นฝ่ายช่วยเหลือและส่งเสริมการปฏิบัติงานของส่วนวิเคราะห์อย่างพอเพียง บริการหรือความรู้ที่ส่วนวิชาการ สำนักงบประมาณสามารถจะให้ส่วนวิเคราะห์ได้ ก็เช่นผลการปฏิบัติงานของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ (จากกองตรวจและรายงาน) อัตราค่าส่งและการจัดแบ่งส่วนราชการตลอดจนวิธีการปฏิบัติงาน (จากกองจัดวางระบบงาน) สถานะทางบ้านรายรับของรัฐบาล (จากกองประมวลรายรับ) และกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติใหม่ ๆ อันเกี่ยวกับเรื่องของการคลังและงบประมาณ (จากกองวิทยาและกฎหมายการคลัง) เป็นต้น สำหรับทางส่วนวิชาการเองนั้นก็เข้าใจว่าคงจะปฏิบัติงานได้ผลดียิ่งขึ้น หากได้มีการติดต่อประสานงานกับส่วนวิเคราะห์โดยใกล้ชิด เพราะเจ้าหน้าที่ส่วนวิเคราะห์สำนักงบประมาณซึ่งเป็นผู้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อยู่เป็นประจำ อาจจะทราบข้อเท็จจริงและปัญหาบางด้านที่สามารถชี้ให้เห็นปัญหาที่ส่วนวิชาการสมควรนำไปศึกษาหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

(11) เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณบางคนอาจจะมีทัศนคติที่ผิด ๆ อยู่ ทั้งนี้หมายความว่าเจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณบางคนเข้าใจว่า งบประมาณรายจ่ายของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ตนเป็นผู้พิจารณางบประมาณอยู่ไม่ถูกต้องโดยผู้บังคับบัญชาของตนก็ดีหรือโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี เป็นการแสดงว่าตนมีความสามารถกว่าเจ้าหน้าที่ผู้อื่นที่ถูกตัดงบประมาณ ทัศนคติผิด ๆ เช่นนี้จึงทำให้มีการปฏิบัติคล้ายกับว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิใช่เจ้าหน้าที่สำนักงบประมาณ กลายเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และจะทำหน้าที่เป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ของส่วนราชการที่ตนเกี่ยวข้องเท่านั้น แทนที่จะเป็นผู้ปกป้องผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ อันเป็นหน้าที่สำคัญของสำนักงบประมาณ

(12) ไม่มีการฝึกอบรมหรือสัมมนาร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณ กับเจ้าหน้าที่งบประมาณของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดความขลุกขลักขึ้นได้เสมอ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าระเบียบและคำสั่งต่าง ๆ ทางการคลังและงบประมาณได้รับการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ ระเบียบใหม่ ๆ ก็มีเพิ่มขึ้นเรื่อยตลอดเวลา แม้กระทั่งระเบียบเดิมก็ยังมีบ่อยครั้งที่เข้าใจไม่ตรงกันระหว่างผู้ของงบประมาณกับผู้อนุมัติงบประมาณ วิธีการแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวนี้ น่าจะกระทำได้โดยการจัดให้มีโครงการฝึกอบรมหรือสัมมนาร่วมกัน เพื่อให้ได้มาซึ่ง

ความรู้และความเข้าใจที่ตรงกัน ฝ่ายใดมีปัญหาหรือข้อใจอย่างใดก็จะโต้เถียงชี้แจงให้ทราบกัน
อย่างเปิดเผย

สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ควรจะร่วมมือกันจัดให้มีการสัมมนาหรือฝึกอบรมครั้งกล่า
วนี้ขึ้น เท่าที่ผ่านมามีปรากฏว่าต่างก็ฝึกอบรมหรือสัมมนาขึ้นเฉพาะในหน่วยงานของตนเท่านั้น จึง
ควรที่จะได้ร่วมกันจัดโครงการสัมมนาต้านการคลังและงบประมาณระดับชาติขึ้นสักครั้ง และต่อ
จากนั้นก็ควรจะจัดปีละครั้งแล้วแต่ความจำเป็นและสถานการณ์

(13) ในสมัยที่ประเทศไทยมีรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนและวุฒิสภาอยู่นั้น
รัฐบาลต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อสภาผู้แทนและวุฒิสภาตาม
ลำดับ เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
ประสบการณ์ที่ผ่านมามีปรากฏว่าการพิจารณาของสภาผู้แทนจะล่าช้ากว่ากำหนดหลายเดือน กล่าว
คือ แทนที่จะประกาศเป็นกฎหมายได้ประมาณปลายเดือนกันยายน (เพื่อจะได้มีผลบังคับใช้ใน
1 ตุลาคม) กลับต้องประกาศได้ประมาณเดือน มกราคม หรือ กุมภาพันธ์ การที่เป็นเช่นนั้นนับว่า
เป็นผลเสียต่อเศรษฐกิจส่วนรวมของประเทศและการบริหารงานของรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาล
(ซึ่งเป็นผู้ใช้จ่ายเงินรายใหญ่ที่สุดของประเทศ คือประมาณร้อยละ 20 ของการใช้จ่ายรวมของ
ประเทศ) ไม่อาจใช้จ่ายเงินบางรายการได้เหมือนปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรายการใช้จ่ายในหมวด
ค่าครุภัณฑ์กับหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งเป็นหมวดรายจ่ายที่ได้รับงบประมาณมากกว่า
หมวดอื่น ๆ ถึงแม้รัฐบาลจะใช้จ่ายเงินได้บ้างในระหว่างที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
ประจำปียังไม่ประกาศใช้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณกำหนดขึ้น
โดยอนุมัติของนายกรัฐมนตรีก็ตาม แต่การใช้จ่ายตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวก็ทำได้น้อย
กว่าปรกติอยู่มาก ผลก็คือทำให้การใช้จ่ายรวมของประเทศต้องลดปริมาณลงไปเป็นอันมาก
ความชบเซาในทางเศรษฐกิจในช่วงนี้จึงเกิดขึ้นได้ง่าย

ความล่าช้าของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ส่วนใหญ่
ที่สุดเกิดขึ้นในวาระการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประ
มาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทน 2 ใน 3 และอีก 1 ใน
3 เป็นฝ่ายรัฐบาล ซึ่งได้แก่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลัง และการเศรษฐกิจ
ของประเทศ โดยปรกติคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีจำนวนถึง 30 กว่าคน คณะกรรมการ
นี้ต้องใช้เวลาพิจารณาอย่างมาก โดยประชุมกันถึงสัปดาห์ละ 3-4 ครั้ง และบางวันก็ต้องประชุม

ต่อในเวลากลางคืนด้วยเพื่อจะเร่งงานให้เร็วขึ้น แต่ก็ไม่เคยปรากฏว่าพิจารณาได้ทันตามกำหนดเวลาเลยตั้งกล่าวแล้วข้างต้น

ปัญหาเรื่องนี้สมควรที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องน่าจะหาวิธีทางแก้ไขให้ได้ โดยจะต้องมีการพิจารณาศึกษากันอย่างรอบคอบ สำหรับผู้เขียนนั้นใคร่ขอเสนอวิธีการที่คิดว่าพอจะแก้ไขได้สัก 3 วิธี คือ :-

ก. แบ่งคณะกรรมการดังกล่าวออกเป็นหลายชุด ชุดหนึ่ง ๆ ก็ให้พิจารณางบประมาณของกระทรวงหนึ่ง ๆ หรืออย่างมากที่สุด 2-3 กระทรวง และถ้าเป็นไปได้ก็ควรให้เป็นกระทรวงที่มีลักษณะงานเกี่ยวข้องกันมาก หรือถ้าไม่แบ่งพิจารณาเป็นกระทรวงจะแบ่งตามลักษณะงาน (function) ก็ได้ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านการศึกษา ด้านการป้องกันประเทศ ด้านสาธารณสุข ฯลฯ คณะกรรมการแต่ละชุดก็มีหน้าที่พิจารณางบประมาณของแต่ละด้าน

ข. ให้มีการตั้งงบประมาณครั้งละ 2 ปี ซึ่งผู้เขียนเคยทราบว่าบางประเทศก็ปฏิบัติเช่นนี้อยู่แล้ว วิธีการดังกล่าวนี้จะทำให้ตัดเวลาที่ต้องเสียไปในการพิจารณางบประมาณลงได้เท่าตัว แต่วิธีนี้จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเสียใหม่

ค. ให้คณะกรรมการพิจารณาเฉพาะแผนงาน งาน และโครงการเท่านั้น ไม่ต้องพิจารณารายการค่าใช้จ่ายของแต่ละหมวดเป็นรายการ ๆ ไป เพราะความล่าช้าของการพิจารณาก็อยู่ตรงที่การพิจารณาเป็นรายการ ๆ ไปนี่เอง วิธีการเช่นนี้ความจริงน่าจะเหมาะสมมาก เพราะฝ่ายนิติบัญญัตินั้นควรพิจารณาเฉพาะนโยบายและหลักการเท่านั้น ส่วนรายละเอียดนั้นควรจะเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารเจ้าตำราในทางวิชาการประมาณส่วนใหญ่ก็มีความเห็นเช่นนี้ แต่ในทางปฏิบัติของทุกประเทศแม้กระทั่งสหรัฐอเมริกาเองก็ไม่อาจกระทำเช่นที่เสนอนี้ได้ เพราะฝ่ายสมาชิกสภานิติบัญญัติไม่ยินยอม เนื่องจากความเคยชินที่ได้เคยพิจารณารายการ ๆ ไป มาเป็นเวลาหลายร้อยหลายสิบปีแล้ว

โดยที่ยังมิได้มีโอกาสได้ศึกษาวิจัยวิธีการแก้ไขทั้ง 3 วิธีดังกล่าวข้างต้นนี้ อย่างละเอียดพอ ผู้เขียนจึงไม่สามารถกล่าวได้ว่าวิธีใดจะเหมาะสมที่สุด และเป็นไปได้ดีที่สุดในประเทศไทย และบางที่ยังอาจจะใช้ทั้ง 3 วิธี หรือ 2 วิธี ร่วมกันก็ได้ ถ้าจะมีผู้นำข้อเสนอนี้ไปศึกษากันอย่างละเอียดก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

(14) ปัญหาข้อนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับลักษณะรายได้ของรัฐบาลไทยที่ทำให้การจัดตั้งงบประมาณของไทยค่อนข้างลำบาก กล่าวคือ รายได้ของรัฐบาลซึ่งคิดเป็นเกือบร้อยละ 80 ของรายรับมาจากภาษีอากรถึงร้อยละ 90 และภาษีอากรที่กล่าวนี้ปรากฏว่าเป็นภาษีทางอ้อมเสียส่วนใหญ่ คือ เป็นภาษีทางอ้อมถึงร้อยละ 87 ของภาษีอากรทั้งหมด ที่เหลืออีกร้อยละ 13 เป็น

ภาษีทางตรง การที่รายได้จากภาษีอากรของรัฐบาลต้องขึ้นอยู่กับภาษีทางอ้อมซึ่งที่สำคัญคือ อากรขาเข้านั้น ทำให้การทำประมาณการรายได้เป็นไปค่อนข้างยากและไม่แน่นอน เพราะปริมาณของเงินภาษีอากรขาเข้านั้นย่อมขึ้นอยู่กับราคาสินค้าเข้า และภาวะการซื้อขายสินค้าโดยทั่วไป ถ้าสินค้าเข้าลดน้อยลงมาก ๆ อย่างกระทันหันไม่ว่าด้วยเหตุผลใดก็ตาม ก็จะทำให้รัฐบาลขาดรายได้ก้อนใหญ่ไปทันที ซึ่งต่างกับบางประเทศที่รายได้จากภาษีอากรก้อนใหญ่ของรัฐบาลมาจาก ภาษีทางตรง คือ ภาษีรายได้ เพราะภาษีรายได้นั้นจะมีจำนวนค่อนข้างแน่นอน ไม่เปลี่ยนแปลงขึ้นลงอย่างซบเซา การประมาณการรายได้ของรัฐบาลจึงแน่นอนกว่าประเทศที่พึ่งภาษีทางอ้อมมากอย่างประเทศไทยและในประเทศที่กำลังพัฒนาส่วนมาก ดังนั้น เมื่อรายได้ไม่สู้จะแน่นอน แล้วก็ย่อมจะทำให้รายการใช้จ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้นั้นพลอยขาดความแน่นอนลงไปด้วยไม่มากนัก

ปัญหาเกี่ยวกับการงบประมาณของประเทศไทยที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ อาจจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของปัญหาที่มีอยู่ทั้งหมด กล่าวคือ อาจมีปัญหาคือ อีกที่ผู้เขียนยังไม่ทราบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในคำนำของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจผู้ของงบประมาณ ดังนั้น หากข้อเขียนนี้มีส่วนกระตุ้นให้เกิดมีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องเหล่านี้ขึ้นมาบ้างก็จะเป็นประโยชน์ไม่น้อย

อนึ่ง แม้ในปัญหาเฉพาะเท่าที่หยิบยกมาแสดงข้างต้นนี้ ผู้เขียนก็ได้เสนอวิธีการแก้ไขไว้ทุกเรื่อง และหากจะมีผู้นำไปศึกษาค้นคว้าเพื่อทำการวิจัยต่อไปก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง