

ข้อพัฒนาบริหารศาสตร์

การสัมมนาเรื่อง “งบประมาณปี 2520”

ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

1. ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินต่อประชาชน

งบประมาณแผ่นดิน คือ แผนการใช้จ่ายของรัฐบาลในรอบปีหนึ่ง เพื่อให้บริการในด้านต่างๆ แก่ประชาชน ในขณะที่วงงบประมาณก็จะต้องแสดงแผนการหาเงินมาใช้จ่ายตามแผนการต่างๆ ที่ตั้งไว้ด้วย โดยทั่วไปรัฐบาลเอาเงินได้จากภาษีอากร การกู้ และอาจนำเงินคงคลังมาใช้ได้ การใช้จ่ายและการหาเงินของรัฐบาลนับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อชีวิตประจำวันของคนทุกคน กล่าวคือประชาชนจะได้รับบริการอะไรบ้างจากรัฐบาล เป็นปริมาณมากเท่าใด และคุณภาพดีเลวประการใดก็ขึ้นอยู่กับระดับ ลักษณะ ตลอดจนประสิทธิภาพในการใช้จ่ายของรัฐบาล ในขณะเดียวกัน ประชาชนคนใดจะต้องแบกภาระภาษีเท่าใดก็ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของภาษีอากร เงินจะเพื่อหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับการกู้ยืมของรัฐบาล ซึ่งกระทบปริมาณเงินหมุนเวียนในเศรษฐกิจ นอกจากผลกระทบโดยตรงจากงบประมาณดังที่กล่าวมาแล้ว การใช้จ่ายและการหาเงินของรัฐบาล ยังมีผลกระทบต่อการลงทุนและพฤติกรรมอื่นๆ ของเอกชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอีกทอดหนึ่งด้วย

ในประเทศที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตย เมื่อรัฐบาลได้เตรียมงบประมาณแผ่นดินเสร็จแล้ว จะต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเพื่อขอ

อนุมัติให้ใช้เป็นกฎหมาย หากสภาผู้แทนไม่อนุมัติก็หมายความว่ารัฐบาลไม่ได้รับความไว้วางใจจากสภา ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็มีทางเลือกสองทาง คือยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งและจัดตั้งรัฐบาลใหม่ หรือมิฉะนั้นก็จะต้องลาออกเพื่อให้ฝ่ายค้านจัดตั้งรัฐบาลใหม่ต่อไป อย่างไรก็ตาม สภาผู้แทนราษฎรอัจฉินยอมในหลักการให้รัฐบาลนำงบประมาณนั้นมาใช้เป็นกฎหมายได้ แต่ให้แก้ไขในบางรายการ

โดยเหตุที่งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชาชนทุกคนคงได้กล่าวมาแล้ว การศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบของงบประมาณจึงเป็นสิ่งพึงกระทำ และในสังคมระบอบประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะทักท้วงรัฐบาลได้ โดยแสดงความคิดเห็นผ่านกลไกของรัฐสภา ในเมื่อเห็นว่าการใช้จ่ายและการหาเงินของรัฐบาล จะไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายหรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ประชาชนจึงควรสนใจศึกษาวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินเมื่อรัฐบาลจะเสนอเข้าสภาผู้แทนราษฎร เพื่อช่วยสอดส่องให้รัฐบาลได้ทำหน้าที่ของตนตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. วัตถุประสงค์ของการสัมมนา

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ดำเนินการสัมมนาเรื่อง การวิเคราะห์งบประมาณตั้งแต่ปี 2519 ทงนี้ เพราะได้เห็นความสำคัญของผลกระทบของงบประมาณที่มีต่อภาวะเศรษฐกิจ สังคมและความเป็นอยู่ของประชาชน จึงได้เชิญผู้ที่มีความรู้และความสนใจมาร่วมในการสัมมนาและ

ได้รับความสำเร็จเป็นที่น่าพอใจ ในปี 2520 นี้คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ จึงได้เป็นเจ้าภาพจัดการสัมมนาอีกครั้งหนึ่ง เพื่อทำการวิเคราะห์ถึงงบประมาณปี 2520 ในวันที่ 2 สิงหาคม 2519 ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

3. ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยบุคคลหลายอาชีพที่มีความสนใจเรื่องงบประมาณ อาทิ อาจารย์จากมหาวิทยาลัย นักการเมือง นักการธนาคาร นักการคลัง และนักธุรกิจ

4. วิธีดำเนินการสัมมนา

การสัมมนาแบ่งเป็น 3 หัวข้อใหญ่คือ

- 4.1 งบประมาณรายจ่ายและรายรับปี 2520
- 4.2 ผลกระทบของงบประมาณปี 2520 ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย
- 4.3 ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ

5. ผลสรุปของการสัมมนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้พิจารณาและวิเคราะห์ถึงงบประมาณด้านรายจ่ายและรายรับของรัฐบาลอย่าง กว้างขวาง กับ ทั้งยัง ได้ วิเคราะห์ ผลกระทบ ของ งบประมาณ ต่อเศรษฐกิจและสังคมของชาติ นอกจากนี้ผู้เข้าร่วมสัมมนายังได้วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับการทำงบประมาณในปัจจุบัน โดยสรุปดังนี้

5.1 งบประมาณรายจ่ายและรายรับปี 2520

5.1.1 งบประมาณรายจ่าย

งบประมาณรายจ่ายของปี 2520 มีจำนวน 68,787 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มจากงบประมาณปี 2519 6,141 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเพิ่มร้อยละ 9.8 ซึ่งนับว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มในปี 2519 ร้อยละ 30.5

เมื่อพิจารณารายจ่ายในตำแหน่งต่าง ๆ จะเห็นว่า รายจ่ายเพื่อการศึกษาและเศรษฐกิจมีอัตราส่วนสูงสุดกล่าวคือ คิดเป็นร้อยละ 21.4 และร้อยละ 21 ตามลำดับ รายจ่ายสองรายการนี้มักได้รับความสำคัญมากน้อยสลับกันไป ในจำนวนเงินใช้จ่ายเพื่อการศึกษา 14,731 ล้านบาทนี้ ส่วนหนึ่งเป็นการใช้จ่ายเพื่อสร้างอาคารและจัดซื้ออุปกรณ์การสอนตามแผนการศึกษาระดับมัธยมศึกษา

รายจ่ายเพื่อป้องกันประเทศเพิ่มขึ้นจากปี 2519 ประมาณ 2,500 ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นการจัดซื้ออาวุธเพื่อพัฒนากองทัพ และเป็นเงินตามข้อผูกพัน นอกจากนี้ส่วนหนึ่งก็เป็นการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาในเขตล่อแหลม

รายจ่ายเพื่อรักษาความสงบภายในเพิ่มจากปี 2519 ประมาณ 600 ล้านบาท เงินเพิ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นการสร้างสถานีตำรวจเพิ่มขึ้นทั่วประเทศ การเพิ่มอัตรากำลังและการจัดซื้ออุปกรณ์ต่าง ๆ

โครงการที่เคยได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มากในปี 2519 ก็ได้ยกเลิกไป เพราะเห็นว่าผลได้ไม่เท่าผลเสีย เช่น โครงการผันเงินไปสู่ชนบท การรักษาพยาบาลฟรี และโครงการรถเมล์ฟรี อย่างไรก็ตาม ในงบประมาณปี 2520 ได้เปลี่ยนโครงการเหล่านี้ไปจัดหาน้ำสะอาด ทัดถนนในชนบท จัดทำฝายน้ำและ

โครงการชลประทานย่อย ซึ่งเป็นโครงการระยะสั้นที่กระจายไปตามหน่วยงานต่างๆ เงินที่เหลือจากการยกเลิกกรมชลประทานฟรี จำนวน 185 ล้านบาท ได้นำไปใช้ในการรวมกรมชลประทาน ส่วนโครงการปฏิรูปที่ดินก็ได้ตั้งงบประมาณไว้ 383 ล้านบาท

งบประมาณปี 2520 ได้ตั้งรายจ่ายเพื่ออุดหนุนรัฐวิสาหกิจเพิ่มจาก 446 ล้านบาท เป็น 1,078 ล้านบาท ซึ่งนับว่าเป็นการเพิ่มที่สูงมาก การใช้จ่ายเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นการเร่งรัดการจัดหาไฟฟ้าให้แก่ประชาชนในส่วนภูมิภาค ข้อที่น่าวิตกก็คือ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนี้จะสามารถขยายงานได้จริงตามความต้องการของรัฐบาลหรือไม่ เงินอุดหนุนที่เพิ่มขึ้นส่วนอื่นๆ ใช้ในการช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจที่ประสบปัญหาทางการเงินอันเนื่องมาจากการลดเงินอุดหนุนในงบประมาณปีที่แล้ว ทำให้น่าวิตกต่อไปว่า จะเป็นการอัมชรรัฐวิสาหกิจที่ไร้ประสิทธิภาพ ซึ่งทำให้เกิดความสับสนเปลืองโดยไม่สมควร ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นการส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพต่ำ ทำเนิการแข่งขันกับกิจกรรมของเอกชนอย่างไม่เป็นธรรม

นอกจากการเปลี่ยนแปลงรายจ่ายที่น่าสังเกตดังกล่าวนี้แล้ว รายจ่ายอื่นๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก

ข้อที่น่าคิดเกี่ยวกับการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายปี 2520 ก็คือส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มปริมาณงานเดิมให้มากขึ้น โดยมีได้มีการปรับปรุงลักษณะงานให้เหมาะสมกับภาวะการณ์ทางสังคมและการเมืองที่ได้เปลี่ยนไป ปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไข เช่น ภาวะหนี้สินของชาวนา การไม่มีที่ดินทำกิน ตลอดจนการที่ผลิตผลขายได้ราคาต่ำ ซึ่งมีผลทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างรายได้ของประชาชนกลุ่มต่างๆ กันมากขึ้นทุกที ยังไม่ได้รับการแก้ไขจากงบประมาณฉบับนี้ การจัดทำงานงบประมาณในลักษณะที่ไม่มีมีการยกเลิกโครงการที่หมดความจำเป็นแล้ว เพื่อ

ริเริ่มโครงการใหม่ๆ ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางการเมืองและสังคมนั้น เป็นการเพิ่มภาระในการจัดหาเงินในปีต่อๆ ไป และเมื่อความสามารถในการหาเงินมีจำกัด โครงการใหม่ๆ ที่จะต้องทำในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหาเรื้อรังต่างๆ ก็จะไม่เกิดขึ้นได้ยาก

5.1.2 งบประมาณรายรับ

งบประมาณปี 2520 ได้ประมาณไว้ว่า รัฐบาลจะหารายได้ทั้งสิ้น 50,469 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้จากภาษีอากร 46,132 ล้านบาท หรือคิดเป็น 67.1% ของรายรับทั้งหมด นอกนั้นเป็นรายได้อื่นๆ เช่นการขายทรัพย์สิน และการขายบริการ เป็นต้น ประมาณการปรับปรุงของรายได้ในปี พ.ศ. 2519 เท่ากับ 43,610 ล้านบาท ซึ่งเป็นรายได้จากภาษีอากร 38,607 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 67 ของรายรับทั้งหมดเช่นเดียวกัน จากยอดภาษีอากรเปรียบเทียบของสองปีนี้ จะเห็นว่ารัฐบาลคิดว่าความสามารถในการเก็บภาษีอากรจะเหมือนปีที่แล้ว สิ่งที่น่าพิจารณาก็คือ ความสามารถในการเก็บภาษีอากรบางประเภทน่าจะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างไรบ้างหรือไม่

ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล คาดว่าจะเพิ่มจาก 7,500 ล้านบาท เป็น 8,500 ล้านบาท คิดเป็นอัตราร้อยละ 13.3 อย่างไรก็ตาม เศรษฐกิจในรอบปีงบประมาณ 2519 ได้ฟื้นตัวขึ้นในรอบไตรมาสที่สองและสาม ถ้าเศรษฐกิจในปี 2520 ได้ขยายตัวออกไปในอัตราเดียวกับสองไตรมาสนี้ ก็น่าที่จะทำให้รัฐบาลเก็บภาษีเงินได้สูงกว่ายอดที่ประมาณการไว้

ภาษีทรัพย์สิน ภาษีดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารและภาษีมรดก เป็นภาษีทางตรงที่รัฐบาลพยายามจะนำมาใช้ในปีงบประมาณ 2520 ประมาณการคาดว่าจะเก็บได้จากภาษีดอกเบี้ยและภาษีมรดกนับว่ายังต่ำมาก ทั้งนี้อาจเป็นเพราะฐานของภาษี

ยังเล็กมาก และอัตราภาษีต่ำในระยะแรกที่จะนำภาษีนี้มาใช้ แต่ในระยะต่อไปเมื่อประชาชนยอมรับภาษีประเภทนี้แล้ว ก็อาจจะเก็บได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม โดยที่ภาษีทั้ง 3 ประเภทนี้ยังไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงไม่อาจคาดได้ว่ารัฐบาลจะสามารถเก็บภาษีทั้ง 3 ประเภทนี้ได้จริงในปีงบประมาณ 2520

ภาษีการขายทั่วไป งบประมาณปี 2519 ได้ประมาณการรายได้จากภาษีการค้าไว้ต่ำกว่าที่เก็บได้จริง กล่าวคือประมาณการไว้ 7,791 ล้านบาท แต่เก็บได้จริงถึง 8,800 ล้านบาท ดังนั้นในปี 2520 รัฐบาลจึงได้ประมาณการไว้ว่า ภาษีการค้าจะเก็บได้ถึง 10,300 ล้านบาท ถือเป็นเรื่องดีที่การเพิ่มร้อยละ 17 รัฐบาลจะสามารถเก็บได้จริงตามที่ประมาณการไว้ได้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับความขยันขันแข็งของเศรษฐกิจในปี 2520

ภาษีสินค้าขาเข้าและขาออก งบประมาณปี 2520 ประมาณการไว้ว่า รัฐบาลจะเก็บภาษีสินค้าขาออกได้ 1,100 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2519 100 ล้านบาท และเก็บภาษีขาเข้าได้ 10,760 ล้านบาท เพิ่มจากปี 2519 ประมาณ 1,000 ล้านบาท ในขณะที่เดียวกันได้ยกเลิกพรีเมียมข้าวและน้ำตาลซึ่งในปี 2519 เก็บได้รวม 65 ล้านบาท เป็นที่น่าสังเกตว่า สภาพของดินฟ้าอากาศในหลายประเทศมีแนวโน้มที่จะเกิดความแห้งแล้ง ซึ่งจะกระทบปริมาณผลิตในปี 2520 ในกรณีเช่นนั้น มูลค่าส่งออกจึงน่าจะเพิ่มขึ้น และความสามารถในการนำสินค้าเข้าในปี 2520 ก็อาจจะสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นความสามารถในการจัดเก็บภาษีสินค้าขาเข้าและขาออกจึงอาจจะสูงขึ้นกว่าที่ได้ประมาณการไว้

งบการขายทรัพย์สินและหลักทรัพย์ งบประมาณปี 2519 ประมาณการไว้ว่า รัฐบาลจะได้รายได้จากการขายทรัพย์สินรวมทั้งสิ้น 2,076 ล้านบาท แต่ขายได้จริงเพียง 645 ล้านบาท เงินจำนวนนี้คือรายได้จากทรัพย์สินที่ยึดจากจอมพลสฤษดิ์ จอมพลถนอมและคณะ ส่วนที่เหลือซึ่งคาดว่าจะได้จากการขายหุ้นของบริษัทที่จัดขึ้นเพื่อถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ นั้น ปรากฏว่าขายไม่ได้ตามที่คาดหมายไว้

ดังนั้น ในงบประมาณปี 2520 จึงลดประมาณการรายได้จากการขายทรัพย์สินไว้ เหลือเพียง 151 ล้านบาท

งบรัฐพาณิชย์ งบประมาณปี 2520 ประมาณการไว้ว่ารัฐบาลจะได้อำนาจ รายได้จากงบรัฐพาณิชย์ 1,450 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นเงินส่วนแบ่งจากธนาคารแห่ง- ประเทศไทย 900 ล้านบาท ดังนั้นจึงคาดว่าประมาณการที่คาดไว้คงไม่มีปัญหา มากนัก

เมื่อรวมประมาณการรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ แล้ว เป็นเงินทั้งสิ้น 50,469 ล้านบาท งบประมาณรายจ่ายทั้งไว้ถึง 68,789 ล้านบาท จึงต้องขาดดุลงบประมาณถึง 18,320 ล้านบาท ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 26.6 ของงบประมาณที่ตั้งไว้ รัฐบาลได้ประมาณการไว้ว่าจะนำเงินคงคลังมาใช้ 4,690 ล้านบาท และจะต้องกู้ 13,730 ล้านบาท เมื่อพิจารณาประมาณการของรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว จึงเชื่อว่างบประมาณที่จะขาดดุลย์จริงคงจะไม่สูงกว่า ประมาณการที่คาดไว้

5.2 ผลกระทบของงบประมาณปี 2520 ต่อเศรษฐกิจ และ สังคมของ ประเทศไทย

5.2.1 ในปี 2520 กลุ่มได้คะเนว่าเศรษฐกิจจะดีขึ้นหลายด้าน เนื่องจากราคาของสินค้าเกษตรเพื่อการส่งออกดีขึ้น และการผลิตทางทันอุตสาหกรรม ก็จะฟื้นฟูขึ้นเช่นเดียวกัน หากบรรยากาศทางการเมืองไม่เลวลงปัญหาการว่างงานอาจเบาบางลงบ้าง

5.2.2 เมื่อพิจารณาตุงงบประมาณโดยทั่วไปแล้ว จะพบว่าทางด้าน รายจ่ายนั้นไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนักเมื่อเทียบกับงบประมาณปีก่อน ๆ กล่าวคือ เป็นการใช้จ่ายตามงานเดิมที่ทำกันอยู่แล้วเป็นส่วนใหญ่ หากจะมีการเปลี่ยนแปลงที่น่าสนใจอยู่บ้างก็คือ การเพิ่มค่าใช้จ่ายทางด้านการศึกษาที่คืน ทางด้านกลาโหม

(ซึ่งเมื่อดูรายละเอียดแล้วเป็นการเพิ่มในโครงการเพียงไม่กี่โครงการ) ทางด้านการศึกษา ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเพราะการขยายการศึกษาภาคบังคับและการเพิ่มของจำนวนนักเรียน นอกจากนี้แล้ว คุณเหมือนจะมีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก

5.2.3 ทางด้านรายรับนั้น ภาวะยังตกรหนักอยู่กับภาษีขาเข้า ภาษีการวัดค่า และภาษีสรรพสามิต และการกู้เงินมาจากธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารพาณิชย์ การพยายามเก็บภาษีใหม่ ๆ ในบั้นปลายคือ ภาษีคอกบေးและภาษีมรดก ถึงแม้ว่าจะสามารถทำให้กฎหมายผ่านสภาผู้แทนราษฎร ก็จะได้รายได้เพิ่มไม่มากนัก

5.2.4 สรุปแล้ว งบประมาณเป็นนี้มีภาษีใหม่ปรากฏโฉมหน้าออกมาบ้าง แต่บทบาทในแง่ของการเพิ่มรายได้ให้แก่รัฐบาลของภาษีใหม่เหล่านี้มีน้อย ส่วนรายจ่ายก็เป็นการจ่ายในงานที่ทำกันมาแต่เดิมเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นกลุ่มจึงมีข้อยุติว่า งบประมาณปี 2520 นี้จะมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจและประชาชนค่อนข้างน้อย อย่างไรก็ตาม ความเป็นอยู่ของประชาชนโดยทั่วไปจะดีขึ้นบ้างเพราะเศรษฐกิจดีขึ้น เท่าที่ดีขึ้นเพราะปัจจัยภายนอกเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ตลาดโลกสำหรับสินค้าไทยดีขึ้น

5.3 ปัญหาเกี่ยวกับการทำงบประมาณ

5.3.1 ความไม่สอดคล้องของการดำเนินงานตามที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณกับสภาวะผิดปกติในปัจจุบันของประเทศไทย และความไม่สอดคล้องกับเป้าหมายระยะยาวเท่าที่ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 4

5.3.2 การตัดทอนงบประมาณเพื่อให้ปีถัดปีลดลง มีผลทำให้หลายโครงการไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่วางแผนเอาไว้ และจึงไม่สามารถบรรลุผลในการแก้ปัญหาสำคัญ ๆ ของประเทศได้

5.3.3 ระบบการทำงานงบประมาณในปัจจุบันกระทำโดยให้หน่วยราชการ เสนองบประมาณของงานเข้ามาที่สำนักงบประมาณ โดยปราศจากแนวแนะเกี่ยวกับ สภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจ หรือนโยบายที่แน่ชัดจากรัฐบาล ซึ่งทำให้หน่วยงาน เสนอโครงการเข้ามาโดยไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่อง การประสานกันระหว่างโครงการต่าง ๆ ด้วย

5.3.4 ปัญหาที่น่าห่วงอีกปัญหาหนึ่งก็คือ รายจ่ายมีแนวโน้มสูงขึ้น กว่ารายรับ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องอาศัยเงินกู้และเงินคงคลังเป็นจำนวนมากขึ้นทุก ปี ถ้าไม่มีการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของรายรับ รัฐบาลอาจมีปัญหามากขึ้น ทุกที เพราะช่องว่างระหว่างรายรับและรายจ่ายจะกว้างขึ้นเรื่อย ๆ

5.3.5 หน่วยงานต่าง ๆ ใช้เงินไม่สม่ำเสมอ มีการใช้จ่ายน้อยในต้น ปีงบประมาณ แต่จะมีการใช้จ่ายมากตอนใกล้จะหมดปีงบประมาณ การใช้เงินใน ลักษณะนี้จะผลทำให้เกิดปัญหาทางด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั่นก็คือ ทำให้ ระดับราคาสูงขึ้นหรือทำให้มีการว่างงาน หรือทำให้ดุลย์ชำระเงินขาดดุลย์

5.3.6 ในอดีต หน่วยงานส่วนใหญ่ไม่สามารถใช้งบประมาณได้หมด ต้องยกยอดไปใช้ในปีต่อไป ดังนั้น การให้งบประมาณเป็นจำนวนมากก็อาจไม่ได้ ผลตามที่ต้องการ หน่วยราชการมีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานจำกัด ภายในวง งบประมาณเท่าเดิม

5.3.7 หน่วยงานส่วนใหญ่คิดที่จะริเริ่มโครงการใหม่ ๆ โดยการขอ งบประมาณเพิ่มเท่านั้น ส่วนงานหรือโครงการเดิมก็ยังรักษาไว้ โดยวิธีนี้การ ริเริ่มโครงการใหม่จะทำได้้น้อยมาก เพราะงบประมาณที่จะได้รับเพิ่มนั้นมีน้อย และจะต้องแบ่งกันไปทุกหน่วยงาน

6. ข้อเสนอแนะ

6.1 การแก้ไขปัญหาระยะสั้น

6.1.1 ความจำเป็นที่ต้องตัดทอนงบประมาณที่หน่วยราชการต่าง ๆ ได้เสนอขอมาได้ทำให้โครงการหลาย ๆ โครงการไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในสายตาของเจ้าของโครงการ นี่เป็นภาวะที่ไม่ควรปล่อยทิ้งไว้ กระทรวงผู้ปฏิบัติงานควรได้รับโอกาสที่จะชี้แจงขอเพิ่มงบประมาณในบางโครงการเพื่อให้โครงการนั้นมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องยอมทั้งโครงการบางโครงการที่มีลำดับความสำคัญต่ำ ทั้งนี้ เพื่อให้ยอดเงินทั้งหมดคงเดิม

6.1.2 ถึงแม้ว่างานเดิมของหน่วยราชการส่วนใหญ่ พึงจะได้รับการสนับสนุนต่อไป แต่งานบางอย่างที่ล้ำสมัยไม่มีความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานะการณ์ปัจจุบันควรที่จะถูกนำไปใช้ในโครงการอื่น ๆ ในปี 2520 นี้ การโยกย้ายงบประมาณนี้ควรกระทำภายในกระทรวงไปพลางก่อน ในหน่วยงานที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น ทักษะด้านเกษตร การป้องกันประเทศ การปกครอง ฯลฯ การตัดทอนงบประมาณจากท่านที่มีความสำคัญ น้อย เพื่อ มาเพิ่ม ในด้าน ที่มี ความจำเป็นเร่งด่วน ยี่งน่าที่จะพอทำได้บ้างสำหรับปีงบประมาณ 2520

6.2 การแก้ไขปัญหาระยะยาว

6.2.1 กลุ่มมีความเห็นว่า การทำงานงบประมาณโดยที่ต่างฝ่ายต่างเสนอเข้ามา เพื่อถูกตัดทอนโดยเกณฑ์ที่ไม่เหมาะสมนั้น เป็นสิ่งที่ควรเลิกได้เสียที ในกระบวนการทำงานงบประมาณและพิจารณาางงบประมาณนั้น ควรที่จะต้องมีความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยปฏิบัติการกับหน่วยกลาง นอกจากนั้นกลุ่มยังมีความเห็นว่า หน่วยกลางควรจะมีส่วนในการพิจารณาางงบประมาณ นอกจากสำนักงานงบประมาณแล้วยังควรรวมหน่วยงานอื่น ๆ อาทิเช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและ

สังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และ
ธนาคารแห่งประเทศไทย เพื่อให้มีความสอดคล้องกันระหว่างส่วนต่าง ๆ กล่าวคือ
ภาวะเศรษฐกิจของประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม กำตั้งทางค้ำรายรับ
อัตราค่าจ้างคน ฯลฯ ทั้งนี้ จะต้องมิให้ผู้ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ความ
รับผิดชอบที่จะตัดสินใจได้ในกรณีที่หน่วยงานเหล่านี้เกิดขัดแย้งกัน

6.2.2 การทำงานประมาณนั้น จะต้องเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล
ที่กำลังบริหารประเทศอยู่ ดังนั้น จะต้องมีการกำหนดนโยบายที่แน่ชัดมาจากรัฐบาล
ในการกำหนดนโยบายดังกล่าว ข้าราชการย่อมมีบทบาทที่สำคัญมากที่จะเสนอข้อ
มูลและทางเลือกให้ผู้กำหนดนโยบายได้ตัดสินใจ ในขณะเดียวกันก็ต้องใช้ความ
สามารถชี้ให้เห็นถึงส่วนที่สูญเสียของทางเลือกต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบ
ในขั้นสุดท้ายในการเป็นผู้นำ และกำหนดนโยบาย ตลอดจนการสั่งการและ
ติดตามประเมินผลนั้นอยู่ที่รัฐบาลผู้บริหารประเทศ

6.2.3 ปัญหาการเพิ่มขีดความสามารถของข้าราชการในการปฏิบัติงาน
เป็นเรื่องใหญ่ที่ต้องคิดทั้งในแง่ของทัศนคติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ การฝึกอบรม
โครงสร้างเงินเดือนและระบบบำนาญ ฯลฯ ในหมู่ข้าราชการ จึงยังไม่สามารถ
มีข้อเสนอแนะที่สมบูรณ์ ได้มีผู้แสดงความเห็นว่า แนวโน้มทางค้ำนี้อาจเลวลง
ซึ่งยิ่งทำให้หน้าเป็นห่วงว่า ถ้าไม่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว สถานการณ์จะ
ทรุดลงไปยิ่งกว่านี้ และเมื่อสิ้นการพูดถึงงบประมาณหรือเรื่องอะไรก็ตามก็จะ
แปล่าประโยชน์โดยสิ้นเชิง

บรรลือ สุทธารมณ