

วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 3 กรกฎาคม-กันยายน 2533

## ปัญหาการกำหนดนโยบายงบประมาณ

นงลักษณ์ สุทธิวัฒน์พันธ์\*

### ความนำ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “การงบประมาณ” (Budgeting) เป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจอย่างกว้างขวาง เพราะเป็นกิจกรรมที่สำคัญสำหรับการบริหารงานองค์การทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ความพยายามที่จะศึกษาเกี่ยวกับการงบประมาณนั้น ก็ด้วยความมุ่งหมายที่จะหาทฤษฎีหรือหลักการต่าง ๆ เข้ามาใช้ในการงบประมาณ เพื่อให้การจัดงบประมาณของประเทศบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนด และเกิดความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศในส่วนรวม ประชาชนอยู่ดีกินดี อีกทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาได้อีกด้วย

การศึกษาในเรื่องการงบประมาณนั้น ควรจะทำการศึกษาทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพราะผลกระทบของงบประมาณจะมีอยู่ในแง่มุมต่าง ๆ คือทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม การศึกษาเพียงด้านหนึ่งด้านใด แต่เพียงด้านเดียว จึงน่าจะไม่เกิดความสมบูรณ์เพียงพอ

ความรู้ความเข้าใจในเรื่องการงบประมาณอาจทำการศึกษาได้เฉพาะเจาะจงในเรื่องต่าง ๆ เช่น ระบบงบประมาณ กระบวนการงบประมาณ การวิเคราะห์งบประมาณ การจำแนกประเภทงบประมาณ การจัดเตรียมงบประมาณ การบริหารและการควบคุมงบประมาณ ฯลฯ แต่ปัญหาสำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งคือ การศึกษาในเรื่องนโยบายงบประมาณ (Budget Policy) เพราะเป็นหลักการเบื้องต้นที่จะมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง

\* รองศาสตราจารย์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ และหากการกำหนดนโยบายงบประมาณเกิดความผิดพลาด ก็เป็นการยากที่รัฐบาลจะดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศให้บรรลุเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

### ความหมายและความสำคัญของงบประมาณ

คำว่า “งบประมาณ” นั้น ได้มีผู้ให้นิยามไว้ต่าง ๆ กันทั้งในลักษณะแคบและลักษณะที่ครอบคลุมกว้างขวาง เช่น งบประมาณเน้นแผนทางการคลังของรัฐบาล (การหาเงินมาใช้จ่าย) ที่เสนอขออนุมัติการใช้เงินงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติ<sup>1</sup> ซึ่งในความหมายนี้งบประมาณจึงเป็นเสมือนสัญญาระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเป็นการเสนอแผนการจัดหาทรัพยากรและการจัดสรรทรัพยากร เพื่อดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่เสนอขออนุมัติต่อฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

แต่ต่อมาความสำคัญของการงบประมาณมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น โดยถือว่าเป็นกิจกรรมสำคัญยิ่งที่มนุษย์ในทุกสังคมจะต้องดำเนินการในการจัดสรรทรัพยากรของสังคมซึ่งมีอยู่อย่างจำกัด เพื่อผลิตสิ่งที่สังคมต้องการโดยคนในสังคมพึงพอใจและยอมรับได้ รัฐบาลในประเทศต่าง ๆ จึงต้องเผชิญกับปัญหาที่จะจัดหาและจัดสรรทรัพยากรเพื่อดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในการบริหารประเทศ ความยุ่งยากอีกประการหนึ่งก็คือ แต่ละประเทศมีความเจริญก้าวหน้าในระดับที่แตกต่างกัน ทรัพยากรที่จำกัดกับความต้องการของคนในสังคมที่มีอยู่สูงเกินกว่ารัฐบาลจะสนองตอบให้เป็นที่พึงพอใจได้จึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ

ในบางสังคมก็เป็นการกิจปกติที่รัฐบาลจะต้องจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ในบางสังคมที่พัฒนาแล้ว เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้รัฐบาลต้องเผชิญปัญหาในการที่จะใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยการพยายามปรับปรุงองค์การของรัฐ เทคนิคและกระบวนการในการจัดทำการอนุมัติงบประมาณการบริหารและการควบคุมงบประมาณ<sup>2</sup>

ความหมายและความสำคัญของงบประมานนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปโดยสอดคล้องกับระบอบการเมืองการปกครอง ตลอดจนความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี รวมทั้งพัฒนาการของวิชาการด้านการบริหารหรือการจัดการ เพราะในระยะแรกนั้นงบประมาณมีจุดมุ่งหมายสำคัญโดยใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อกควบคุมการดำเนินการใช้จ่าย และการหา

รายได้ของฝ่ายบริหารเท่านั้น

ในระยะต่อมามีความสนใจที่จะใช้งบประมาณให้ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการจัดการหรือการบริหารงาน เพื่อให้การใช้ทรัพยากรเป็นอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายขององค์การและพัฒนาการของการงบประมาณในระยะต่อมาได้เน้นหน้าที่หลักในการวางแผนอีกด้วย โดยให้ความสนใจทั้งเป้าหมายระยะยาวและระยะสั้นเหล่านั้นมีความสัมพันธ์กับนโยบายรายจ่ายของรัฐอย่างไร งานโครงการและแผนงานใดบ้างที่จะริเริ่มดำเนินการหรือขยายให้ใหญ่ขึ้น แผนงานและงานโครงการใดที่จะเลิกล้มหรือลดระดับการปฏิบัติลง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนทั้งสิ้น

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

แม้ว่างบประมาณจะเป็นกลไกที่มุ่งให้ทำหน้าที่สามประการดังกล่าวข้างต้น แต่ในทางปฏิบัติงบประมาณก็ไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือที่ทำหน้าที่ทั้งการควบคุมการใช้จ่าย ควบคุมการจัดการและการวางแผนได้ครบถ้วนหรือเท่าเทียมกันทั้งสามด้าน ดังนั้นในการจัดทำงานงบประมาณในแต่ละสังคม จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเลือกเน้นให้งบประมาณทำหน้าที่ใดเป็นลำดับที่สำคัญที่สุด และให้ความสนใจกับหน้าที่อื่น ๆ ในระดับรองลงมา เช่น หากมีเจตนาธรรมที่จะป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาดในการใช้จ่ายเงินของรัฐ (โดยคณะรัฐบาลและโดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ) เพื่อให้การใช้จ่ายต่าง ๆ เป็นไปตามที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ โครงสร้างของระบบงบประมาณจึงต้องถูกออกแบบในลักษณะที่จะเอื้ออำนวยให้หน้าที่การควบคุมสามารถทำได้สะดวกที่สุด ทั้งฝ่ายที่ขออนุมัติงบประมาณและฝ่ายที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณ ซึ่งระบบงบประมาณนี้ก็คือระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ

ส่วนงบประมาณที่เน้นหน้าที่ในการจัดการนั้น มีจุดประสงค์ที่จะประกันว่าการดำเนินงานของหน่วยงานในภาครัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติงานในลักษณะที่เสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด การตัดโครงสร้างระบบงบประมาณระบบนี้จึงเป็นไปในรูปของการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามประเภทกิจกรรมโดยอาศัยลักษณะเศรษฐกิจหรือลักษณะผลลัพธ์ของการใช้จ่ายเป็นปัจจัยสำคัญในการจำแนก ในขณะที่เดียวกันก็จะจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายประจำและรายจ่ายประเภท

ลงทุนหรือประเภทพิเศษอีกก็ได้ การจัดระบบงบประมาณในลักษณะนี้ทำให้การคำนวณค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของกิจกรรมอันเป็นข้อมูลสำหรับการจัดการทำได้สะดวกยิ่งขึ้น สรุปได้ว่าระบบงบประมาณนี้เน้นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐผลิตออกมาสู่สังคม โดยไม่แจกแจงรายละเอียดเกี่ยวกับชนิดของวัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ในการผลิตกิจกรรมเหล่านั้นนั่นเอง ระบบงบประมาณนี้ก็คือนงบประมาณแสดงผลงาน (Program หรือ Performance Budgeting) นั่นเอง สำหรับระบบงบประมาณที่เน้นหนักที่ในการวางแผนนั้น มีเจตจำนงให้การบริหารประเทศของรัฐบาลได้รับประโยชน์สูงสุดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยย้ำประสิทธิภาพของภาครัฐบาลทั้งระบบ จากกรอบของสิ่งที่รัฐบาลประสงค์จะทำกับความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของชาติ โครงสร้างของระบบงบประมาณนี้จะมีลักษณะแจกแจงวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในระดับหน่วยงานต่าง ๆ พร้อมด้วยแผนงานและงานโครงการที่จะช่วยให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวเป็นผลลัพธ์ที่มีตัวตน แผนงานและวัตถุประสงค์นี้จะช่วยในการวางแผนกำหนดสิ่งที่จะทำในปีงบประมาณปัจจุบัน คัดเลือกสิ่งที่จะทำในปีงบประมาณถัดไป และในระยะไกลออกไปได้สะดวกและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ระบบงบประมาณนี้ก็คือ ระบบงบประมาณแบบวางแผน-วางแผนงาน หรือที่เรียกกันว่า PPBS (Planning-Programming-Budgeting-System)<sup>4</sup>

ความสนใจในเรื่องของการงบประมาณกับการวางแผนนั้น เป็นความสนใจโดยทั่วไปของประเทศกำลังพัฒนา ดังจะเห็นได้จากรายงานการประชุม ECAFE ครั้งที่ 4 ที่กล่าวถึงปัญหาที่รบกวนที่สุดที่รัฐบาลของทุกประเทศในย่าน ECAFE ประสบอยู่ในการดำเนินการงบประมาณตามแผนพัฒนาประเทศ ก็คือ การประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างการวางแผนกับการงบประมาณ ดังนั้น ภายหลังจากการประชุมสัมมนาครั้งที่ 3 และครั้งที่ 4 ณ กรุงมิลานและกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2503 และ 2509 ตามลำดับแล้ว จึงทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ๆ และมีแนวความคิดเกี่ยวกับการงบประมาณและการพัฒนาประเทศในสาระสำคัญ ๆ ดังนี้<sup>5</sup>

**ตารางที่ 1**  
**แสดงทิศทางการเปลี่ยนแปลงของการงบประมาณ**

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
1. ความก้าวหน้าในเรื่องการงบประมาณ		- ได้จัดทำคู่มือการจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลตามลักษณะเศรษฐกิจและลักษณะงาน
1.1 การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงานและตามลักษณะเศรษฐกิจ	- เพื่อสามารถวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจของรัฐและส่วนของเอกชน - เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างงบประมาณของรัฐกับแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ	
1.2 การเน้นความสำคัญของระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและระบบงบประมาณแบบปฏิบัติการกับความก้าวหน้าในการจัดทำงบประมาณ	- เพื่อเน้นถึงผลการใช้เทคนิคของระบบงบประมาณ ให้เป็นประโยชน์ในการเชื่อมโยงแผนพัฒนาเศรษฐกิจกับการจัดงบประมาณของรัฐบาล - เพื่อเสริมสร้างประสิทธิผลของแผนงานต่าง ๆ ของรัฐบาล	- สนับสนุนการนำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในการงบประมาณ
2. การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติกับการงบประมาณของรัฐบาล	- เพื่อแก้ไขจุดอ่อนในกระบวนการวางแผน	- ให้มีการวางแผนระยะยาว ระยะกลาง และแผนประจำปี
- ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยวางแผนกับหน่วยงานงบประมาณ		- ปรับปรุงระบบงบประมาณให้ทันสมัย โดยเน้นให้ระบบงบประมาณทำหน้าที่สำคัญ 2 ประการคือ ก. policy function คือหน้าที่จัดทำแผนดำเนินงานประจำปีในส่วนของรัฐและยังต้องส่งเสริมการลงทุนในส่วนของเอกชน ด้วยการใช้ระบบการจูงใจ

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
<p>3. งบประมาณแบบแสดงแผนงานและงบประมาณแบบปฏิบัติการกับการบัญชีของรัฐบาล</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อให้มีการประสานงานใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานกับหน่วยงานแผนกลาง</li> <li>- เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการนำเทคนิคงบประมาณแบบแสดงแผนงานและแบบปฏิบัติการเข้ามาใช้</li> <li>- จัดระบบการบัญชีของรัฐบาลให้ทันสมัย</li> </ul>	<p>ข. Programming function คือหน้าที่ที่จะบรรจุแผนดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ผ่านการพิจารณาในรายละเอียดเข้าในงบประมาณด้วย และเมื่อมีการดำเนินงานตามแผนงานแล้ว จะต้องมียุทธวิธีบริหารโครงการอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งช่วยรัฐบาลพิจารณาทางเลือกของข้อเสนอสำหรับแผนงานใหม่ ๆ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้กรมต่าง ๆ ตั้งหน่วยงานวางแผน” ของตนขึ้น</li> <li>- สหประชาชาติได้จัดทำคู่มือสำหรับระบบงบประมาณแบบแสดงแผนงานและงบประมาณปฏิบัติการขึ้น เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม</li> <li>- การปรับปรุงโครงสร้างทางการบัญชีและการจัดการทางการเงิน</li> <li>- การจัดหามาตรการที่ดีในการวัดแผนงานและวัดงาน</li> <li>- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะนำเทคนิคของงบประมาณแบบนี้มาใช้ให้ได้ผล</li> </ul>

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
4. การเลือกและการกำหนดขั้นตอนของโครงการต่าง ๆ ในส่วนของรัฐ	- ปรับปรุงให้งบประมาณมีคุณค่าอย่างแท้จริงในฐานะเป็นมาตรการเพื่อส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจ	- หน่วยงานงบประมาณควรเป็นผู้วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในแบบ “Micro-Economic” - นำเทคนิคต่าง ๆ มาใช้ในการเลือกและการกำหนดขั้นตอนของโครงการต่าง ๆ เช่น Cost-Benefit Analysis, Cost-Effectiveness Operations Research และ System Analysis (หมายเหตุ : ในที่ประชุม ECAFE ได้ชี้แจงว่า ประเทศในย่านนี้ขาดข้อมูลที่จำเป็นและขาดเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญ จึงมักใช้ประสบการณ์ในอดีตเป็นเครื่องตัดสินใจเป็นส่วนใหญ่)
5. ศักยภาพของภาชีอากรและการประมาณการรายได้	- เพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐบาล เพราะอัตราารายจ่ายรัฐบาลเพิ่มสูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้  - เพื่อให้การประมาณการรายได้มีประสิทธิภาพ	- เป็นภาษีจากรายได้ให้สูงขึ้น - ดัดแปลงระบบภาษีให้เข้ากับแบบแผนของการบริโภคและการผลิต - ปรับปรุงการบริหารภาชีอากรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น - ดัดแปลงวิธีการจัดเก็บภาชีอากรให้ง่ายขึ้น - ควรตั้งหน่วยวิจัยขึ้นเพื่อทำหน้าที่วิจัยเรื่องต่าง ๆ ทั้งหมดที่อยู่ในขอบเขตของการภาชีอากร - ให้จัดตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยหนึ่งโดยสังกัดกระทรวงการคลัง เพื่อ

## ตารางที่ 1 (ต่อ)

สาระสำคัญของการเปลี่ยนแปลง	วัตถุประสงค์	แนวทางปฏิบัติ
		<p>ทำหน้าที่ประมาณการรายได้โดยเฉพาะ</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- การประมาณการรายได้ให้ใช้เทคนิค 3 ประการคือ               <ul style="list-style-type: none"> <li>ก. กฎหมายปีที่แล้ว</li> <li>ข. วิธีเฉลี่ยและวิธีประเมินโดยตรง</li> <li>ค. ค่าหนึ่งถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะส่งผลต่อรายได้จากภาษีอากรในอนาคต</li> </ul> </li> </ul>

การที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในโลกจะเลือกระบบงบประมาณใดมาใช้ในการจัดทำงบประมาณนั้น จึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของการที่จะมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับหน้าที่ในด้านใดของงบประมาณมากที่สุดนั่นเอง และเมื่อตัดสินใจเลือกใช้ระบบงบประมาณระบบหนึ่งระบบใดก็ย่อมทำให้เกิดความแตกต่างในด้านการจัดทำงบประมาณ การพิจารณาวิเคราะห์ การอนุมัติ รวมทั้งการบริหารและการควบคุมงบประมาณด้วย

ในบางความหมายนั้น งบประมาณคือแผนเบ็ดเสร็จ ซึ่งแสดงออกในรูปของตัวเงิน แสดงโครงการดำเนินงานทั้งหมดในระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการกะประมาณ บริการกิจกรรม โครงการและค่าใช้จ่าย ตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุน การดำเนินงานให้บรรลุตามแผนนี้ย่อมประกอบด้วยการกระทำสามขั้นตอน คือ การจัดเตรียม (Preparation) การอนุมัติ (Adoption) และการบริหาร (Execution)<sup>6</sup>

ไม่ว่างบประมาณจะมีความหมายและความสำคัญประการใดก็ตาม แต่ก็ยังเป็นที่ยอมรับว่าจะใช้งบประมาณให้เป็นประโยชน์ต่อการจัดสรรทรัพยากรในการดำเนินงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพสูงที่สุดนั่นเอง และไม่ว่ารัฐบาลจะนำระบบงบประมาณใดมาใช้ก็

ตาม กระบวนการจัดเตรียม การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณ ก็ล้วนเป็นมาตรการในการกลั่นกรองควบคุมการจัดหาและจัดสรรทรัพยากรของสังคมโดยมุ่งประโยชน์ที่เกิดต่อสังคมส่วนรวมนั่นเอง

ในช่วงระยะห้าทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการพัฒนาเกี่ยวกับการงบประมาณอย่างกว้างขวางทั้งในด้านการพัฒนาระบบงบประมาณการศึกษาหาทฤษฎีและหลักการ รวมทั้งเทคนิคต่าง ๆ เพื่อนำมาใช้ในการงบประมาณในส่วนของรัฐให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ก็มีแนวคิดซึ่งเป็นที่ยอมรับกันประการหนึ่งก็คือ การงบประมาณนั้นต้องถูกกระทบกระเทือนหรือได้รับอิทธิพลจากปัจจัยแวดล้อมหลายอย่าง เช่น ระบบการเมือง ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ แนวคิดทางการบริหาร หลักการทางการเมือง และระบบบริหารราชการ แม้จะไม่สามารถชี้ได้ชัดเจนว่าปัจจัยใดมีอิทธิพลต่อการงบประมาณอย่างไร และมากน้อยเพียงใดก็ตาม แต่ก็อาจชี้ให้เห็นถึงอิทธิพลสำคัญ ๆ ที่ทำให้ลักษณะของงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปในแง่มุมต่าง ๆ ดังนี้<sup>7</sup>

## ตารางที่ 2 แสดงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่องบประมาณ

ลักษณะของการงบประมาณ	ระบบ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
- การควบคุมการปฏิบัติงาน	- การบริหารราชการ  - การเมืองการปกครอง	- การปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ - ขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ - หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุม เช่น กระทรวงการคลัง, หน่วยงานตรวจสอบทางการเงินการบัญชี - ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร - กระบวนการทางการเมืองในการพิจารณาจัดสรรทรัพยากร

## ตารางที่ 2 (ต่อ)

ลักษณะของกรงงบประมาณ	ระบบ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง
<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประสิทธิภาพในการควบคุม</li> <li>- การควบคุมด้านเศรษฐกิจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การบัญชี</li> <li>- ด้านเศรษฐกิจ</li> <li>- ด้านการบัญชี</li> <li>- ด้านการบริหารราชการ</li> <li>- ด้านการเมือง</li> <li>- ด้านเศรษฐกิจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ และความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ</li> <li>- ประสิทธิภาพในการตรวจสอบทางการบัญชี</li> <li>- การตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน</li> <li>- การนำระบบบัญชีทางธุรกิจเข้ามาประยุกต์ใช้กับงานของทางราชการ</li> <li>- การจัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ</li> <li>- การผลิตและการกระจายผลผลิตในสังคม</li> <li>- การวัดผลงานกับค่าใช้จ่าย</li> <li>- ระบบการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพของทั้งรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น</li> <li>- กำหนดขอบเขตการใช้จ่ายภาครัฐและภาคเอกชน</li> <li>- แนวทางการกำหนดนโยบายการคลัง</li> <li>- การกำหนดแนวทางเศรษฐกิจในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง ๆ</li> <li>- ภาวะภาษีและการใช้จ่ายภาคเอกชน</li> <li>- การกระจายรายได้</li> </ul>

## นโยบายการคลังกับการงบประมาณ

นโยบายการคลัง หมายถึงการดำเนินการของรัฐบาลเกี่ยวกับภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาล และการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ เพื่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในสังคมให้เป็นไปในทิศทางที่พึงปรารถนา รวมทั้งยังเป็นการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้เกิดเสถียรภาพและความเจริญทางเศรษฐกิจ

นอกจากนั้น นโยบายการคลังยังก่อให้เกิดผลกระทบต่อการว่าจ้างงาน เสถียรภาพของระบบราคา การออม การลงทุนและดุลการชำระเงินอีกด้วย โดยนโยบายการคลังจะมีเครื่องมือสำคัญอยู่สามอย่างคือ ภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาลและการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเครื่องมือทั้งสามอย่างนี้หากนำมาใช้อย่างเหมาะสมก็จะก่อให้เกิดความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจได้<sup>8</sup>

อันที่จริงนั้นเมื่อแรกเริ่มมีการใช้นโยบายการคลังก็เป็นเพียงการใช้เพื่อแก้ไขภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ และเชื่อกันว่านโยบายนี้สามารถใช้ได้กับทั้งประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา แต่ความเชื่อนี้ไม่ถูกต้อง ทั้งนี้ก็เพราะการใช้นโยบายการคลังในประเทศอุตสาหกรรมนั้นในขั้นต้นมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาการว่างงานโดยการกระตุ้นให้อุปสงค์รวม (aggregate demand) เพิ่มขึ้น ซึ่งไปผลักดันการผลิตให้เพิ่มขึ้น

✘ แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้นมีสภาพการณ์แตกต่างกับประเทศอุตสาหกรรม เพราะการที่รัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายเพื่อเพิ่มอุปสงค์รวมหรือเพิ่มอำนาจซื้อ (purchasing power) ให้กับประชาชน แทนที่จะไปผลักดันให้การผลิตเพิ่มขึ้น กลับจะทำให้การนำเข้าสูงขึ้นและจะทำให้ราคาสินค้าสูงขึ้นอีกด้วย ดังนั้น การใช้นโยบายการคลังในด้านการใช้จ่ายในประเทศกำลังพัฒนาจึงมักประสบปัญหาและทางที่จะแก้ไขนั้นจำเป็นต้องอาศัยระยะเวลา และการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจอีกด้วย<sup>9</sup>

การใช้นโยบายการคลังในด้านการใช้จ่ายของรัฐบาลก็คือ การกำหนดงบประมาณนั่นเอง ดังนั้น การตัดสินใจของรัฐบาลในการกำหนดขนาดของงบประมาณที่จะใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมและโครงการต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจในส่วนรวมของประเทศ ทั้งในแง่การบริโภค การออม การลงทุน ระดับการว่างงาน ฯลฯ

ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องตัดสินใจในการกำหนดนโยบายงบประมาณในแต่ละช่วงเวลาให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยให้เกิดผลต่อเศรษฐกิจส่วน

รวมของประเทศในทิศทางที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณสมดุล (balanced budget) งบประมาณขาดดุล (deficit budget) หรืองบประมาณแบบเกินดุล (surplus budget) ก็ตาม

### ทฤษฎีการกำหนดขนาดของงบประมาณแผ่นดิน

การพิจารณาว่างบประมาณแผ่นดินควรมีขนาดเท่าใดจึงจะเหมาะสมนั้น เป็นเรื่องที่ต้องวิเคราะห์ในหลายแง่มุม เช่น หากพิจารณาว่างบประมาณควรมีขนาดใหญ่เท่าใด ก็ต้องสุดแล้วแต่ว่ารัฐบาลมีค่าใช้จ่ายมากมายเพียงใดในการที่ต้องดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อประชาชน ถ้ามีมากค่าใช้จ่ายก็ย่อมสูง รัฐบาลก็จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้รัฐได้รับรายรับในระดับสูง ๆ ด้วย

ขนาดของงบประมาณในมูลค่าจำนวนเต็มอาจมีใช้ขนาดที่เหมาะสมอย่างสมบูรณ์ก็ได้ แต่อาจจะต้องนำขนาดจำนวนเต็มของงบประมาณไปเทียบกับรายจ่ายรวมของระบบเศรษฐกิจ ซึ่งอาจมีขนาดเพียงไม่กี่เปอร์เซ็นต์ เมื่อไปเทียบจากสัดส่วนของรายได้ประชาชาติ หรือรายจ่ายรวมในระบบเศรษฐกิจ หรือรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) และในประเทศที่มีระบบโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน สัดส่วนการใช้จ่ายหรือขนาดของงบประมาณเมื่อเทียบกับรายได้ผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ GDP ก็ยังมีลักษณะแตกต่างกันด้วยดังตัวอย่างในตารางที่ 3<sup>10</sup>

### ตารางที่ 3

แสดงสัดส่วนเปรียบเทียบขนาดงบประมาณกับ GDP ของบางประเทศ  
(ตัวเลขปีงบประมาณ 1980)

	สหรัฐ อเมริกา	แคนาดา	สหราชอาณาจักร	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	สวีเดน
1. ยอดรายจ่ายคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของ GDP	36.0	37.5	42.0	45.8	44.9	61.5
2. รายได้จากภาษีอากรคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของ GDP	32.7	37.2	40.6	45.4	42.8	56.5

## ทฤษฎีการกำหนดขนาดของงบประมาณแผ่นดิน

แนวความคิดในการกำหนดขนาดของงบประมาณแผ่นดินนั้นมีหลายแนวความคิด โดยต่างมีเหตุผลของการกำหนดขนาดของงบประมาณที่แตกต่างกันไป และเป็นการยากที่จะหาข้อยุติได้ ดังนี้คือ

1. **หลักผลได้ของสังคมที่สูงที่สุด** หมายความว่า รัฐบาลควรเลือกดำเนินกิจกรรมเฉพาะที่นำผลประโยชน์มาสู่สังคมมากกว่าผลเสียที่กิจกรรมนั้นจะสร้างให้กับสังคม เมื่อรวบรวมกิจกรรมเหล่านั้นตามหลักการดังกล่าว ระดับรายจ่ายของรัฐก็จะถูกกำหนดขนาดและรัฐก็จะเรียกเก็บภาษีอากรในระดับที่จะดำเนินกิจกรรมดังกล่าวนั้นได้

หลักการพิจารณาผลได้ (benefit) และผลเสีย (cost) ของสังคมจากการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นพิจารณาได้เป็นสองนัยคือ พิจารณาในแง่ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรนัยหนึ่ง และอีกนัยหนึ่งคือ พิจารณาความเป็นธรรมที่เกิดจากการจัดสรรรายได้ เช่น การที่รัฐจัดสวัสดิการสังคม (social welfare) เพิ่มขึ้นให้กับคนกลุ่มหนึ่ง ทำให้มีรายได้แต่เพิ่มขึ้นนั้น ผลเสียก็คือรัฐเก็บภาษีจากคนกลุ่มหนึ่ง มาจัดสวัสดิการให้คนอื่นกลุ่มหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบแล้วจะปรากฏผลดี-ผลเสียได้อย่างชัดเจน

หลักการนี้ จึงพิจารณากำหนดขนาดของงบประมาณโดยศึกษาจากผลกระทบการใช้จ่ายของรัฐบาลนั่นเอง

2. **การกำหนดขนาดงบประมาณตามแนว functional finance** แนวความคิดที่ใกล้เคียงกับแนวคิดหลักผลได้ของสังคมสูงสุด แต่เน้นในแง่เศรษฐศาสตร์มหภาค กล่าวคือ รัฐบาลจะจ่ายอะไรและมากน้อยเท่าไรก็ขึ้นอยู่กับหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลภายใต้สภาพของระบบเศรษฐกิจในขณะนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันรัฐบาลมีหน้าที่รักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศนอกเหนือจากหน้าที่อื่น ๆ อีกด้วย ดังนั้น รัฐควรเพิ่มหรือลดรายจ่ายขนาดใดนั้น จึงมิใช่ปัญหาสำคัญ ถ้าหากขนาดของงบประมาณนั้นสามารถรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจได้ในสภาวะการณ์ต่าง ๆ<sup>11</sup>

### 3. ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุด

ทฤษฎีทั้ง 2 ที่กล่าวมาแล้วเป็นทฤษฎีที่กำหนดขนาดของงบประมาณโดยอาศัยเหตุผลด้านเศรษฐศาสตร์ เพื่อกำหนดงบประมาณให้มีขนาดที่เหมาะสม แต่ทฤษฎีการแสวงหาคะแนนเสียงสูงสุดนี้เป็นเหตุผลด้านการเมืองหรือกลไกทางการเมืองในการกำหนด

ขนาดของงบประมาณ แต่การวิเคราะห์ก็อาศัยหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ โดยศึกษาว่าขนาดของงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง ๆ ตามวิถีทางการเมือง เป็นขนาดใหญ่ไปหรือเล็กไปเมื่อเปรียบเทียบกับขนาดที่จะพึงเกิดขึ้นเมื่อสังคมมีข่าวสารข้อมูลอย่างสมบูรณ์<sup>12</sup>

ดังนั้น ขนาดของงบประมาณในภาคปฏิบัติจึงอาจใหญ่หรือเล็กกว่าขนาดที่จะกำหนดขึ้นภายในกรอบของสังคมที่สมาชิกมีข่าวสารอย่างสมบูรณ์ก็ได้ จำนวนงบประมาณจะสูงสุดหรือต่ำสุดนั้นย่อมแล้วแต่สภาวะของสังคมและแนวความคิดของสมาชิกในสังคมในส่วนของสิ่งที่รัฐบาลควรจัดหาให้แก่สมาชิกในช่วงเวลาหนึ่ง

ตามทฤษฎีนี้ คำอธิบายเหตุผลที่ชัดเจนก็อาจทำได้โดยสมมติว่า หากรัฐบาลเป็นพรรคการเมืองที่กำลังครองอำนาจอยู่ และปรารถนาที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลอีกครั้ง การเสนอขนาดของงบประมาณซึ่งบรรจุโครงการต่าง ๆ ก็ย่อมมุ่งที่จะเสนอโครงการที่ผู้ออกเสียงชอบและออกเสียงให้มากที่สุด โดยเรียงลำดับความสำคัญของโครงการที่เสนอเมื่อรวมโครงการเหล่านี้เข้าแล้วก็เป็นขนาดของงบประมาณที่กำหนดขึ้น การที่เสนอโครงการเหล่านี้ ทั้งพรรคการเมืองและผู้ออกเสียงเห็นชอบต่างไม่ได้คำนึงถึง “ขนาดของงบประมาณ” เป็นหลักในการตัดสินใจแต่อย่างใด

พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลเมื่อเสนอโครงการต่าง ๆ ซึ่งหมายถึงการกำหนดขนาดของงบประมาณ ย่อมคำนึงถึงการที่จะต้องเก็บภาษีมาจุนเจือการใช้จ่ายตามขนาดของงบประมาณ หากประสงค์จะได้อยู่ในตำแหน่งรัฐบาลต่อไป ก็ต้องพยายามเสนอเก็บภาษีที่จะเสียดุลหนี้เสียงน้อยที่สุด

“ขนาดของงบประมาณจะเล็กไป”? ข้อเสนอขนาดงบประมาณของฝ่ายรัฐบาลมักจะเล็กกว่าที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เพราะผู้ออกเสียงเองจะขาดข่าวสารเกี่ยวกับผลประโยชน์ของโครงการต่าง ๆ ขาดข่าวสารเกี่ยวกับโครงการภาษี รัฐบาลเองก็ไม่ประสงค์จะสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการจัดเสนอข่าวสารดังกล่าวให้ผู้ออกเสียงได้ศึกษาอย่างถี่ถ้วน ดังนั้นถ้าโครงการใดแม้จะมีประโยชน์แต่มีลักษณะซับซ้อนเข้าใจได้ยาก รัฐบาลก็จะไม่เสนอส่วนที่ลงคะแนนเสียงเมื่อขาดข้อมูลเช่นนั้น จึงมองโครงการที่จะเกิดผลประโยชน์ต่อกลุ่มหรือพรรคตนมากกว่าพรรคอื่น ดังนั้น ขนาดของงบประมาณจึงเล็กกว่าที่ควรจำเป็น เพื่อประโยชน์ในการได้คะแนนเสียงสูงสุดของรัฐบาล<sup>13</sup>

#### 4. ทฤษฎีการต่อรองกับขนาดของงบประมาณแผ่นดิน

ทฤษฎีนี้เป็นแนวคิดที่อิงระบบการเมืองเป็นหลัก โดยเสนอว่าขนาดและประเภท

ของรายจ่ายรัฐบาลนั้น เป็นผลิตผลของกระบวนการต่อรองของผู้นำทางการเมือง ผู้นำกลุ่มผลประโยชน์และผู้บริหารในภาครัฐบาลหรือในวงราชการ การที่บุคคลกลุ่มต่าง ๆ พยายามสนองความต้องการซึ่งกันและกันนี้ นำไปสู่ข้อตกลงกันในที่สุดว่ากิจกรรมอะไรบ้างที่รัฐบาลจะต้องทำในช่วงเวลานั้น จำนวนเงินที่จะต้องจ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมเหล่านั้น ซึ่งเป็นการกำหนดขนาดของงบประมาณนั่นเอง<sup>14</sup>

## แนวความคิดเกี่ยวกับนโยบายงบประมาณ

แนวความคิดเก่าสมัย Adam Smith เชื่อว่า ในภาครัฐบาลนั้นมีการใช้จ่ายที่สูญเปล่าสิ้นเปลือง ไร้ประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับการใช้จ่ายของภาคเอกชน เมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐบาลจึงไม่ควรจะใช้จ่ายมาก รัฐบาลไม่ควรจะเก็บภาษีจากประชาชนมากเกินไป เพราะจะเป็นการเบียดเบียนการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เพิ่มผลผลิตให้กับสังคมโดยภาคเอกชน ดังนั้น ขอบเขตภารกิจของรัฐบาลในทัศนะของ Adam Smith จึงมีอยู่จำกัด โดยรัฐบาลจะทำหน้าที่แต่เพียงการป้องกันประเทศ รักษาความสงบภายในและดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งเอกชนไม่สามารถทำได้

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

ครั้นต่อมาแนวความคิดของเคนส์ (Keynes) เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายว่ารายจ่ายของรัฐบาลไม่จำเป็นต้องสมดุลกับรายได้เสมอไป อาจจะน้อยหรือมากกว่ารายได้ก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในขณะนั้น เพราะการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจได้ด้วย แนวคิดนี้รู้จักกันในนามของ “functional finance”<sup>15</sup>

โดยแนวความคิดนี้เชื่อว่าการทำงานของระบบเศรษฐกิจจะไม่ราบรื่น (ไร้เสถียรภาพ) หากปล่อยให้ดำเนินไปตามยถากรรม ฉะนั้น บทบาทของรัฐบาลในสังคมจึงมีมากขึ้นกว่าในอดีต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศกำลังพัฒนา รัฐบาลจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจซึ่งทำให้ประเทศต้องมีค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น และงบประมาณในสังคมที่มีสภาพการณ์ดังกล่าว จึงเป็นงบประมาณแบบขาดดุล (deficit budget) คือรายได้ต่ำกว่ารายจ่าย ( $T < G$ ) และในภาวะเงินเฟ้อ รัฐบาลอาจใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล (surplus budget) คือรายได้สูงกว่ารายจ่าย ( $T > G$ )

## นโยบายงบประมาณกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม

การกำหนดนโยบายงบประมาณเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่สำคัญยิ่งสำหรับรัฐบาล เพราะผลกระทบจากการใช้จ่ายและการหารายได้ของรัฐบาลจะกระทบกระเทือนต่อระบบเศรษฐกิจส่วนรวมในแง่ต่าง ๆ ในกรณีที่การทำงานของระบบตลาดและกลไกราคาล้มเหลว รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าแทรกแซงโดยมีบทบาทในทางเศรษฐกิจมากกว่าในภาวะปกติ วัตถุประสงค์ในการแทรกแซงนี้จำแนกได้อย่างกว้างขวาง ๆ สี่ประการดังนี้<sup>16</sup>

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

2. **เพื่อจัดรูปแบบการกระจายรายได้ใหม่ (Redistribution Function)** แม้ว่ากลไกตลาดจะทำหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพในด้านกระบวนการจัดสรรการผลิตก็ตาม แต่อาจเป็นไปได้ว่าการกระจายผลผลิตของสังคมมีลักษณะเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นที่พึงพอใจของสมาชิกส่วนใหญ่ในสังคม รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงการทำงานของกลไกตลาดเพื่อจะได้ปรับปรุงแบบแผนการกระจายรายได้เสียใหม่ เพื่อยกระดับสวัสดิการของสังคมให้สูงขึ้น

3. **เพื่อรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function)** ความผันผวนทางเศรษฐกิจอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีที่ระบบกลไกตลาดทำหน้าที่บกพร่อง หรือเนื่องจากภาวะธรรมชาติเป็นผลให้เกิดความไม่แน่นอนและการเสี่ยงต่อการตัดสินใจในการผลิตและการลงทุนในอันที่จะตอบสนองความต้องการของสังคม ทำให้การผลิตสินค้าและบริการบางประเภทลดจำนวนลง นำไปสู่รายได้ที่ตกต่ำในสังคม ทำให้เกิดปัญหาเป็นลูกโซ่ต่อไป รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเพื่อลดปัญหาภาวะเศรษฐกิจของสังคมให้เบาบางลง โดยใช้นโยบายงบประมาณเป็นเครื่องมือ

4. **เพื่อพัฒนาและสร้างความเจริญแก่ระบบเศรษฐกิจ (Development and Growth Function)** กลไกตลาดอาจทำหน้าที่ได้ผลในการผลิตสินค้าและบริการสนองความต้องการของสังคมและมีลักษณะการกระจายรายได้ที่สังคมยอมรับได้ รวมทั้งมีเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ แต่อาจจะเป็นไปได้ว่า การผลิตสินค้าและบริการของสังคมนั้นพอเพียง

ต่อการบริโภคในปัจจุบันเท่านั้น มิได้มีแบบแผนหรือลักษณะที่จะเพิ่มสินค้าและบริการเพื่อ  
 บำบัดความต้องการที่อาจเพิ่มขึ้นในอนาคต เช่น การไม่ผลิตสินค้าทุนเพิ่มขึ้น เป็นต้น รัฐบาล  
 จึงต้องใช้นโยบายงบประมาณเข้าแทรกแซงเพื่อให้มีสวัสดิการในระดับสูงในอนาคตด้วย เพื่อ  
 ความจำเป็นทางเศรษฐกิจของประเทศ

## นโยบายงบประมาณ : รูปแบบและปัญหา

ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่านโยบายงบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่ง  
 ในการบริหารและการควบคุมภาวะเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น นโยบายงบประมาณที่  
 รัฐบาลจะพึงเลือกใช้ได้นั้นประกอบด้วยนโยบายงบประมาณแบบสมดุล นโยบายงบประมาณ  
 แบบเกินดุลและนโยบายงบประมาณแบบขาดดุล การที่จะเลือกนโยบายใดนั้นย่อมสุดแล้วแต่  
 สภาพเศรษฐกิจในขณะทำการพิจารณางบประมาณประจำปี รวมทั้งเป้าหมายที่รัฐบาล  
 กำหนดขึ้น

โดยหลักการกว้าง ๆ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันก็คือ ถ้าต้องการกระตุ้น  
 ระบบเศรษฐกิจให้ฟื้นตัว และมีอุปสงค์รวมเพิ่มขึ้นรัฐบาลก็อาจใช้นโยบายงบประมาณ  
 ขาดดุล (Deficit Budget Policy) เพื่อให้เกิดแรงกระตุ้นสูง หรือเลือกนโยบายงบประมาณ  
 สมดุลในกรณีที่ต้องการให้เกิดแรงกระตุ้นต่ำ แต่ถ้าต้องการให้ระบบเศรษฐกิจชลอหรือหด  
 ตัวโดยลดอุปสงค์รวมแล้ว รัฐบาลก็จะเลือกนโยบายงบประมาณเกินดุล<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐบาลจะตัดสินใจเลือกนโยบายงบประมาณแบบใดเป็น  
 เครื่องมือควบคุมภาวะเศรษฐกิจก็ตาม ย่อมมีผลกระทบต่อนโยบายอื่น ๆ ด้วย เช่น นโยบาย  
 ภาษีอากร นโยบายหนี้สาธารณะและนโยบายการเงิน เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องศึกษา  
 ถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการกำหนดนโยบายงบประมาณรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ตาม

ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายงบประมาณกับโครงสร้างระบบภาษีอากร การ  
 พิจารณาในเรื่องนี้ในลักษณะกว้าง ๆ จะมีทางเลือกเปลี่ยนแปลงนโยบายงบประมาณกับ  
 นโยบายภาษีอากรได้สามแนวทางคือ<sup>18</sup>

1. จะเปลี่ยนแปลงนโยบายภาษีอากรอย่างไรในขณะที่รักษาระดับรายจ่ายไว้

2. จะเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายอย่างไรในขณะที่รักษาโครงสร้างระบบภาษีอากรเหมือนเดิม

3. จะเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างภาษีอากรและระดับรายจ่ายพร้อม ๆ กันอย่างไร

การดำเนินการตามแนวทางเลือกดังกล่าวข้างต้นนั้น มีวิธีการปฏิบัติในหลักการดังนี้

1. การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบภาษีโดยคงระดับรายจ่าย จะมีข้อพิจารณาในประเด็นแรกคือ ภาษีที่จะเปลี่ยนแปลงนั้นควรจะเป็นภาษีที่กระทบกระเทือนระบบเศรษฐกิจทางด้าน การบริโภคหรือทางด้าน การลงทุน หรือทั้งสองอย่างและเมื่อตัดสินใจได้แล้ว จึงจะมาถึงประเด็นที่สองคือพิจารณาว่า จะเปลี่ยนแปลงภาษีอะไรและอย่างไร หมายถึงจะเปลี่ยนแปลงฐานภาษี หรืออัตราภาษี หรือเปลี่ยนแปลงทั้งสองอย่าง

2. การเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายโดยคงโครงสร้างระบบภาษี สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือการเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่าย จะเน้นรายจ่ายที่กระทบด้านการจัดสรรทรัพยากรโดยตรง เน้นรายจ่ายที่กระทบด้านการกระจายรายได้โดยตรง เน้นรายจ่ายประเภทเงินโอนหรือเปลี่ยนแปลงระดับรายจ่ายทั้งสองประเภท

3. การเปลี่ยนแปลงทั้งระดับรายจ่ายและโครงสร้างของระบบภาษี ในทางปฏิบัติอาจเพิ่มภาษีพร้อม ๆ กับลดรายจ่ายของรัฐลง หรือลดภาษีและเพิ่มรายจ่ายของรัฐในขณะเดียวกัน ซึ่งทั้งนี้ย่อมแล้วแต่ว่ารัฐบาลจะเลือกใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล เกินดุล หรือขาดดุลเป็นสำคัญ

**หนี้สาธารณะกับนโยบายงบประมาณ** การที่รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล หรือขาดดุลก็คือจะมีผลต่อการกำหนดนโยบายหนี้สาธารณะโดยปริยาย ในกรณีงบประมาณเกินดุล รัฐบาลจะนำส่วนที่เกินดุลไปใช้จ่ายในลักษณะใด เช่น ใช้คืนหนี้สาธารณะชนิดใด จำนวนเท่าไร เป็นต้น หรือในกรณีที่ใช้นโยบายงบประมาณขาดดุล รัฐบาลก็ต้องตัดสินใจว่าจะได้รายได้จากแหล่งใดมาจุนเจือจำนวนรายได้ที่ต่ำกว่ารายจ่าย ซึ่งอาจทำได้หลายวิธี เช่น พิมพ์ธนบัตร หรือกู้จากภาคเอกชน กู้ระยะสั้นหรือระยะยาว เป็นต้น และการตัดสินใจก็จากต่างแหล่งกันก็ยังไม่ผลในทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกันอีกด้วยแม้ว่าปริมาณเงินกู้จะเท่ากันก็ตามสิ่งเหล่านี้ก็เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ

สำหรับนโยบายงบประมาณของประเทศกำลังพัฒนานั้น นโยบายงบประมาณขาดดุลเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ และส่วนที่ขาดดุลก็ได้อาจมาจากการกู้เงิน ปัญหาจึงมิได้อยู่ที่ว่าจะกู้หรือไม่แต่อยู่ที่จะกู้ได้มากน้อยแค่ไหน เพราะรายจ่ายสาธารณะสูงขึ้นเสมอแม้จะใช้ทางออกด้วยนโยบายภาษีอากรก็ตาม การกู้ก็ยังเป็นทางออกที่จำเป็นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นที่วิตกกังวลถึงภาวะเงินเฟ้อในระบบเศรษฐกิจที่จะเป็นปัญหาติดตามมา รวมทั้งการลดลงของอำนาจซื้อของเอกชนอีกด้วย

นโยบายการเงินกับนโยบายงบประมาณ นโยบายการเงินมีส่วนเกี่ยวพันใกล้ชิดกับนโยบายการคลัง เพราะการดำเนินนโยบายรายจ่าย รายได้และหนี้สาธารณะมีผลกระทบต่อระดับกิจกรรมต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจและต่อระดับปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย เช่น อาจจะทำให้ปริมาณเงินในระบบเศรษฐกิจน้อยเกินไป หรือมากเกินไปจากระดับที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะเงินฝืดหรือภาวะเงินเฟ้อได้

ดังนั้น จึงต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการเงินให้สอดคล้องกับนโยบายการคลัง และประสานกับนโยบายการคลัง เพื่อให้นโยบายงบประมาณบรรลุเป้าหมายที่กำหนด เพราะนโยบายการเงินมีส่วนกระทบต่อระดับโครงสร้างการใช้จ่ายภาคเอกชนอย่างสำคัญ<sup>19</sup>

## บทบาทสำคัญของนโยบายงบประมาณ

บทบาททางด้านเศรษฐกิจของนโยบายงบประมาณ การเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบของนโยบายงบประมาณนั้นเริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ. 1930 โดยยอมรับกันว่า สามารถใช้นโยบายงบประมาณเพื่อการเพิ่มหรือลดระดับเศรษฐกิจได้หรือกล่าวว่างบประมาณเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างได้ผล เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้นโยบายงบประมาณแก้ไขปัญหาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศได้สำเร็จ ยิ่งกว่านั้นในปี ค.ศ. 1950 สหรัฐอเมริกายังได้ใช้งบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นความเจริญทางเศรษฐกิจได้อีกด้วย

จนกระทั่งต้นปี ค.ศ. 1960 จึงเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่างบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการรักษาดุลยภาพทางเศรษฐกิจ โดยใช้นโยบายการใช้จ่ายและนโยบายภาษีอากร เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อการว่างงาน ระดับราคา ความเจริญทาง

เศรษฐกิจและดุลการชำระเงิน<sup>20</sup>

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

1. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ ในกรณีที่รัฐบาลเก็บภาษีซึ่งมีอัตราที่สามารถปรับเข้ากับภาวะเศรษฐกิจได้ เช่น ภาษีเงินได้ที่ใช้อัตราก้าวหน้า เมื่อภาวะเศรษฐกิจตกต่ำประเทศมีรายได้ประชาชาติลดลง รัฐบาลจะมีงบประมาณขาดดุล เพราะจำนวนภาษีที่เก็บได้จากเอกชนลดลง เป็นผลให้รัฐบาลมีรายได้ลดลงโดยอัตโนมัติ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ต้องเพิ่มรายจ่ายเพื่อแก้ไขการว่างงาน การให้สวัสดิการแก่สังคมเพิ่มขึ้นตามความเป็นจริง ฉะนั้นภาวะเศรษฐกิจตกต่ำจึงกดดันให้รัฐบาลมีงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget) แต่ถ้าในภาวะเศรษฐกิจรุ่งเรืองประเทศมีรายได้ประชาชาติสูงขึ้น รัฐบาลจะมีนโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget) สิ่งที่ทำให้งบประมาณรัฐบาลปรับตัวได้ตามภาวะเศรษฐกิจนี้คือ automatic stabilizers

2. การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจ (Discretionary Changes) ในกรณีที่เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือเงินฝืดอย่างรุนแรง ซึ่งกลไกอัตโนมัติจะทำงานไม่ได้ผลอย่างรวดเร็ว รัฐบาลจำเป็นต้องมีนโยบายลดหรือเพิ่มรายจ่าย และนโยบายเพิ่มหรือลดรายได้ รวมทั้งนโยบายภาษีอากร ให้สอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งจะกระทำได้โดยต้องพิจารณาถึงสาเหตุที่เกิดภาวะเงินเฟ้อ หรือเงินฝืด ทั้งนี้เพื่อจะได้กำหนดนโยบายงบประมาณให้ถูกต้องกับสภาวะการณ์

**ปัญหาขนาดการเปลี่ยนแปลงของงบประมาณ** การเพิ่มหรือการลดขนาดของงบประมาณเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เพราะจำนวนที่ควรเปลี่ยนแปลงน่าจะเป็นเท่าใดนั้นเป็นความยุ่งยากไม่น้อยในทางปฏิบัติ เนื่องจากการใช้จ่ายเงินและการเก็บภาษีของรัฐบาลนั้น มีผลต่อระดับรายได้ประชาชาติเช่นเดียวกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภค เพื่อการลงทุนและการออมของเอกชน กล่าวคือการเพิ่มหรือลดรายจ่ายรัฐบาลย่อมจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้นหรือลดลงด้วย ส่วนจะสูงขึ้นหรือลดลงเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับค่าของตัวทวีคูณ (Multiplier) ดังนี้<sup>22</sup>

$$\Delta y = k, \Delta g$$

$\Delta y$  = รายได้ประชาชาติที่สูงขึ้นเนื่องจากการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น และกรณีที่รัฐบาลลดรายจ่ายลง รายได้ประชาชาติก็จะลดลงด้วย ส่วนจะเพิ่มหรือลดเพียงใดขึ้นอยู่กับค่าตัวทวีคูณ

$K$  = ตัวทวีคูณของการใช้จ่ายรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจแบบปิดซึ่งไม่มีการค้าระหว่างประเทศ

$$k = \frac{1}{1-MPC}$$

(MPC = Marginal Propensity to Consume)

$\Delta G$  = การใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคและการลงทุนของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น

นโยบายงบประมาณกับผลในทางเศรษฐกิจ มีข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลที่จะเกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากการใช้นโยบายงบประมาณแบบต่าง ๆ เช่น กรณีที่รัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณแบบสมดุล (Balanced Budget Policy) คือรายจ่ายกับรายได้ของรัฐบาลเท่ากัน กล่าวกันว่าในลักษณะนี้จะไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของระดับการว่างงานระดับรายได้และระดับราคาแต่อย่างใด ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมิได้เป็นเช่นนั้น เพราะถึงแม้รัฐบาลจะจ่ายเงินจำนวนเท่าที่เก็บภาษีมาได้ก็ตาม แต่เมื่อไปสู่มือเอกชนก็จะมีลักษณะกระตุ้นระบบเศรษฐกิจให้มีการขยายตัวเพิ่มขึ้น<sup>23</sup> โดยการเพิ่มขึ้นจะมากน้อยเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับค่าของตัวทวีคูณ

ส่วนในกรณีที่รัฐบาลมีนโยบายงบประมาณขาดดุล (Deficit Budget Policy) คือรายจ่ายมากกว่ารายได้ รัฐบาลใช้จ่ายไปในระบบเศรษฐกิจมากกว่ารายได้ที่เก็บได้ เอกชนจะมีรายได้เพิ่มขึ้นและการใช้จ่ายภาคเอกชนก็จะขยายตัว ส่วนจะขยายตัวเพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับค่าของตัวทวีคูณ

เมื่อรัฐบาลใช้นโยบายงบประมาณเกินดุล (Surplus Budget Policy) โดยรัฐบาลมีรายได้เกินกว่ารายจ่าย ฉะนั้นในกรณีนี้รัฐบาลได้ดึงเงินจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลมากกว่าจำนวนที่จ่ายกลับมาสู่มือเอกชน ฉะนั้น ลักษณะเช่นนี้จะทำให้อุปสงค์รวม (Aggregate Demand) ลดลง รัฐบาลอาจนำรายได้ส่วนที่เกินมาชำระคืนหนี้สาธารณะก็จะทำให้กระแสเงินกลับไปสู่มือเอกชนผู้ซื้อพันธบัตรรัฐบาล และเงินนั้นจำนวนหนึ่งก็ถูกใช้จ่ายโดย

เอกชนผู้รับชำระค่านี้นี้จากรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการเพิ่มรายจ่ายรวมในระบบเศรษฐกิจส่วน จะเพิ่มมากขึ้นเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับ MPC ของเอกชนกลุ่มที่ได้รับชำระค่านี้นี้ ซึ่งจะมีค่าต่ำกว่า MPC ของกลุ่มเอกชนผู้เสียภาษี<sup>24</sup>

การเมืองกับนโยบายงบประมาณ เหตุผลทางการเมืองจะเป็นเหตุที่สำคัญที่สุดของโครงสร้างในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการแก้ปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม หรือปัญหาด้านอื่น ๆ หากแนวทางนั้นไปขัดแย้งหรือก่อให้เกิดปัญหาทางการเมือง การตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ จะกระทำมิได้<sup>25</sup>

เมื่อเป็นเช่นนี้ การงบประมาณซึ่งต้องผ่านกระบวนการทางการเมืองในหลายขั้นตอน เริ่มตั้งแต่ระดับการจัดเตรียม การจัดทำงบประมาณ การพิจารณาจัดสรรและการอนุมัติงบประมาณ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างใกล้ชิด ความสมเหตุสมผลของการกำหนดนโยบายงบประมาณจึงเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีโครงสร้างระบบการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง หรือประเทศที่มีรัฐบาลผสมซึ่งมาจากพรรคการเมืองหลายพรรค การกำหนดนโยบายงบประมาณจึงเป็นการยากที่จะสนองตอบความต้องการของประชาชนและบรรลุเป้าหมายในการพัฒนาประเทศด้วยเหตุที่นโยบายงบประมาณและแผนงานที่บรรจุในงบประมาณของแต่ละปีงบประมาณเป็นผลจากการต่อรองและการประนีประนอมของฝ่ายต่าง ๆ ที่มีอำนาจทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีในการกำหนดขนาดของงบประมาณก็ยังเป็นหลักการที่เป็นประโยชน์ในกรณีที่สังคมนั้น ๆ มีความพร้อมที่จะใช้กลไกเหล่านั้นอย่างได้ผล

บางทีปัญหาการกำหนดขนาดของงบประมาณอาจเกิดจากจุดเริ่มต้น คือเมื่อบรรดาหน่วยงานของรัฐทำค่าของงบประมาณขึ้นมานั้นหน่วยงานมีทัศนคติว่าจะต้องใช้ความพยายามอย่างไรจึงจะได้รับงบประมาณที่ต้องการ ทั้งยังพยายามที่จะเพิ่มจำนวนงบประมาณขึ้นอยู่เสมอ ในแง่ของนักบริหารเองก็มองว่าจะต้องได้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้นมิใช่ลดลงจึงจะทำงานได้ แม้ว่าผู้จัดทำค่าของงบประมาณตระหนักว่า จำเป็นต้องมีข้อมูลเกี่ยวข้องสนับสนุนค่าของงบประมาณก็ตาม

แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่จัดทำค่าของงบประมาณจะมีการเตรียมเป็นอย่างดีในด้านการศึกษาการ วิเคราะห์การเสนอค่าดังกล่าว จึงเป็นผลให้ผู้พิจารณางบประมาณในระดับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณมีความรู้สึกที่ดีต่อหน่วยงานนั้น เช่น เห็นว่าจะเกิดประโยชน์หรือมองเห็นผลสำเร็จของงานได้อย่างชัดเจน โดยวิธีการเสนอค่าขอ

ที่แบบยลจนมีคำกล่าวว่ “การเสนอคำขอของงบประมาณของหน่วยงานนั้นจะไ้ตั้งงบประมาณตามความมุ่งหวังเพียงใด มิได้ขึ้นอยู่กับว่างานที่เสนอขอมานั้นมีคุณค่าเพียงใด แต่อยู่ที่ว่าผู้เสนอขอเล่นการเมืองเป็นสักแคไหน<sup>26</sup>

คำว่าเล่นการเมืองเป็นหรือเข้าใจการเมืองแคไหนนั้นมิผู้อธิบายว่า คือการเข้าใจลู่ทางทางการเมืองซึ่งจำเป็นต้องมืองค์ประกอบสำคัญสามประการคือ

1. ต้องรู้จักแสวงหาความเชื่อถือจากหน่วยงานอื่น ๆ ด้วยการสร้างภาพพจน์ผลงานของหน่วยงานตนให้เป็นที่ประจักษ์ในแง่ดี

2. แสวงหาความสนับสนุนจากองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณางบประมาณในทุกชั้นตอน

3. ฉวยโอกาสเมื่อสถานการณ์อำนวย โดยขึ้นอยู่กับช่วงระยะเวลาหรือสภาพการณ์แวดล้อมและใช้สิ่งเหล่านี้ให้เป็นประโยชน์ต่อการของบประมาณของหน่วยงาน

ส่วนเทคนิคของการที่จะได้รับงบประมาณตามคำขอได้มากที่สุดนั้นเป็นสิ่งที่อาจทำได้โดยวิธีการสามวิธีคือ<sup>27</sup> วิธีแรกนั้นต้องพยายามคงไว้ซึ่งงบประมาณสำหรับโครงการเดิมที่เคยทำอยู่แล้วโดยไม่ให้ถูกตัดทอน ส่วนวิธีที่สองนั้น คือพยายามหาทางเพิ่มงบประมาณให้กับโครงการเดิมและวิธีที่สามก็คือริเริ่มเสนอโครงการใหม่ ๆ

จากความยุ่งยากทางการเมืองในกระบวนการงบประมาณนับแต่การเริ่มทำคำขอของงบประมาณจนกระทั่งถึงขั้นการอนุมัติงบประมาณ การบริหารและควบคุมงบประมาณ เป็นเหตุที่ทำให้การกำหนดขนาดของงบประมาณ การกำหนดกิจกรรมและแผนงานอาจไม่สนองตอบความต้องการของประชาชน ยากต่อการบรรลุเป้าหมายในด้านความเจริญก้าวหน้าของประเทศและไม่อาจรักษาคุณภาพทางเศรษฐกิจให้อยู่ในสภาพที่พึงปรารถนา

ฉะนั้น การที่จะศึกษาหาเทคนิควิธีและทฤษฎีใด ๆ เข้ามาช่วยให้การจัดงบประมาณของประเทศมีความสมเหตุสมผลและได้ประโยชน์สูงสุดโดยบรรลุเป้าหมายของนโยบายทางเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา จึงมีความเป็นไปได้ยาก หากละเลยหรือไม่ให้ความสนใจต่อการพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณ โดยการพัฒนานั้นจำเป็นต้องพัฒนาทั้งความรู้ความสามารถและทัศนคติที่มีต่อการงบประมาณในทางที่ถูกต้อง รวมทั้งการปรับปรุงกลไกทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้นผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณจึงต้องให้ความสนใจในเรื่องดังกล่าวอย่างกว้างขวาง เพื่อจะได้ใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารประเทศให้เจริญก้าวหน้าสืบไป

## เชิงอรรถ

- <sup>1</sup> Henry Carter Adam, *The Science of Finance* (New York: Henry Holt & Company, 1898), p. 104.
- <sup>2</sup> Agency for International Development, *Modernizing Government Budget Administration* (Chicago: Public Administration Service, 1962), PP. 1-3.
- <sup>3</sup> Allen Shick, "The Road to PPB: The Stage of Budget Reform" in Fremont J. Lyden, Ernest G. Miller, ed., *Public Budgeting: Program Planning and Evaluation* (Chicago: Rand McNally College Publishing Company, 1978), pp. 17-19.
- <sup>4</sup> Allen Shick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," as reprinted in R.T. Czebiewski, ed., *Public Budgeting and Finance*. (Itasca III.: Peacock Publishers, 1968), pp. 522-544.
- <sup>5</sup>เสนาะ อุณากรู, *นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย* (นครหลวงกรุงเทพ: โรงพิมพ์รามินทร์, พ.ศ. 2514), หน้า 59-69.
- <sup>6</sup> Frank P. Sherwood, *The Management Approach to Budgeting* (Brussels: International Institute of Administrative Science, 1954) อ้างคำแปลจาก ไพศาล ชัยมงคล
- <sup>7</sup> A. Premchand, *Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice* (Washington D.C.: International Monetary Fund, 1983) PP. 34-35.
- <sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.
- <sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.
- <sup>10</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, *op. cit.*, p.135.
- <sup>11</sup> Abba P. Lerner, *The Economics of Control* (New York: The MacMillan Company, 1944) pp. 302-322.
- <sup>12</sup> E.S. Phelps, ed., *Private Wants and Public Needs* (New York: Norton and Company, 1965), pp. 76-95.
- <sup>13</sup> ไกรยุทธ วีระยาตীনันท์, *หลักการงบประมาณแผ่นดิน* กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, พ.ศ. 2528) หน้า 162-167.
- <sup>14</sup> *Ibid.*, หน้า 171-173.
- <sup>15</sup> Abba P. Lerner, *op. cit.*, pp. 320-321.
- <sup>16</sup> ไกรยุทธ วีระยาตীনันท์, *op. cit.* หน้า 16-19.
- <sup>17</sup> Richard A. Musgrave, Peggy B. Musgrave, ed., *Public Finance in Theory and Practice* (New York: McGraw-Hill Book Company, 1984) pp. 383-491.
- <sup>18</sup> ไกรยุทธ วีระยาตীনันท์, *op. cit.*, หน้า 209-211.
- <sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 212-213.

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

<sup>21</sup> เอนก เขียรถาวร, *คู่มือเศรษฐศาสตร์มหภาค 1* (กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2523) หน้า 284-285.

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

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

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

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

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

<sup>27</sup> *Ibid.*, p.65.

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

ไกรยุทธ วีรชาติพันธ์. *หลักการงบประมาณแผ่นดิน*. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2528

เสนาะ อุณาภูล. *นโยบายการเงินการคลังและการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย*. นครหลวงกรุงเทพ : โรงพิมพ์รามินทร์, 2524

เอนก เขียรถาวร. *คู่มือเศรษฐศาสตร์มหภาค 1*. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2523

### ภาษาอังกฤษ

Adam, Henry Carter. *The Sciences of Finance*. New York : Henry Holt and Company, 1898.  
Agency for International Development. *Modernizing Government Budget Administration*. Chicago : Public Administration Service 1962.

Lerner. Abba p. *The Economic of Control*. New York : The McMillan Company, 1944.  
Musgrave. Richard A., Musgrave. Peggy B. ed., *Public Finance in Theory and Practice*. New Your : McGraw-Hill Book company, 1984.

- Ott, David J. and Ott, Attiat F. ed., *Federal Budget Policy*. Washington D.C. : The Brookings Institution, 1969.
- Phipps, E.S. ed., *Private Wants and Public Needs*. New York : Norton and Company, 1965.
- Premchand, A. *Government Budgeting and Expenditure Control Theory and Practice*. Washington D.C. : International Monetary Fund, 1983.
- Sherwood, Frank P. *The Management Approach to Budgeting*. Brusseles : International Institute of Administrative Sciences, 1954.
- Shick, Allen. "The Road to PPB : The Stage of Budget Reform" in Fremont J. Lyden, Ernest G. Miller, ed. *Public Budgeting : Program Planning and Evaluation*. Chicago : Rand McNally College Publishing Company, 1978.
- Shick, Allen. "The Road to PPB. The Stage of Budget Reform" as reprinted in R.T. Colembiewski, ed. *Public Budgeting and Finance*. Itasca : Peacock Publisher, 1968.
- Taylor, Philip E. *The Economics of Public Finance*. New York : The McMillan Company, 1961.
- Wildavsky, Aaron, ed., *The Politics of the Budgetary Process*. Boston : Brown and Company, 1979.