

สรุปและขอเสนอแนะ

ความบกพร่องในการประมาณการรายได้

การประมาณการรายได้ของรัฐบาลที่จัดทำโดยหน่วยงานต่าง ๆ (ดังรายละเอียดในบทที่ 4) สามารถสรุปเป็นลักษณะสำคัญได้ 2 ลักษณะคือ

1. การประมาณการส่วนรวม เป็นการประมาณการที่มี ขอบเขตกว้างขวาง ครอบคลุมรายได้ทั้งหมด โดยปกติจะใช้ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ประชาชาติ เป็นปัจจัยสำคัญในการวิเคราะห์ข้อมูล

2. การประมาณการแต่ละประเภทภาษี เป็นการประมาณการอย่างละเอียด แต่ละประเภทภาษีเมื่อประมาณการแต่ละภาษีเสร็จแล้ว จึงนำไปรวบรวมทำเป็นประมาณการรายได้ทั้งหมดขึ้น

ในการประมาณการไม่ว่าจะเป็นการประมาณการในลักษณะใดก็ตามใช้หลักเกณฑ์หรือวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประมาณการเหมือนกัน โดยปกติมักจะใช้วิธีการประมาณการแบบง่าย ๆ อันได้แก่การหาค่าเฉลี่ย การหาแนวโน้ม ดังจะเห็นได้จากการประมาณการของกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมศุลกากร สำนักงานประมาณ แต่ในบางครั้งก็ใช้วิธีการที่ยากขึ้น ได้แก่การสร้างแบบจำลองเพื่อประมาณการอย่างง่าย ๆ จนถึงการสร้างแบบจำลองเศรษฐกิจส่วนรวม เป็นต้น แต่การประมาณการตามวิธีนี้มักจะใช้ประโยชน์การวางแผนเศรษฐกิจส่วนรวมเป็นสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการประมาณการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง อาจจะกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการประมาณการก็เป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่เหมาะสมตามทฤษฎีพอสมควร (ดังรายละเอียดในบทที่ 3) แต่ผลที่ออกมาแตกต่างกันออกไป ข้อบกพร่องดังกล่าวนี้มีได้เกิด

ขึ้นจากหลักเกณฑ์หรือวิธีการประมาณการที่นำมาใช้ แต่เกิดจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น นโยบาย เวลา การตัดสินใจของผู้ทำการประมาณการ ฯลฯ มีผู้ตั้งข้อสงสัย เกตุว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีมักจะกำหนดเป้าหมายของประมาณการรายได้ในทางที่ต่ำ เพื่อว่าเมื่อสิ้นปีงบประมาณแต่ละปีรายได้เก็บจริงจะไต่สูงกว่าประมาณการ อันอาจแสดงถึงประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน ในขณะที่เดียวกันหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน หรือการวางแผนเศรษฐกิจ มักจะกำหนดประมาณการรายได้ไว้ในทางที่สูง เนื่องจากความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อให้บริการอุปถัมภ์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสูงชันอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นประมาณการรายได้ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณจึงมักจะเป็นประมาณการรายได้ที่เกิดจากการตอรองและการประนีประนอมซึ่งกันและกัน มิได้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์หรือการวิเคราะห์ทางสถิติที่แท้จริง

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การประมาณการรายได้ของรัฐบาลที่ผ่านมามักจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง (ดังรายละเอียดในตารางที่ ๑๐)

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 10 ตารางเปรียบเทียบประมาณการรายได้กับรายได้เก็บจริง

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้ (ล้านบาท)	รายได้เก็บจริง (ล้านบาท)	- ค่า จากรายได้เก็บจริง + สูง
2510	13,740.0	14,934.2	- 1,194.2
2511	16,562.0	16,733.8	- 171.8
2512	17,881.0	18,636.8	- 755.8
2513	19,019.9	18,993.3	+ 26.6
2514	21,800.0	19,459.7	+ 2,340.3
2515	21,700.0	21,296.7	+ 403.3
2516	23,300.0	25,634.1	- 2,334.1
2517	26,520.0	38,370.8	-11,850.8
2518	38,500.0	38,484.4	+ 15.6
2519	48,675.0	42,922.0	+ 5,753.0
2520*	50,470.0	50,371.8*	+ 98.2

หมายเหตุ * ประมาณการปรับปรุง

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ในระยะปี 2510 - 2517 ประมาณการรายได้มักจะต่ำกว่ารายได้เก็บจริง
อาจจะเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ เช่น

1. หน่วยงานที่จัดเก็บรายได้มีความสามารถในการจัดเก็บดีกว่าที่คาดหมายไว้
หมายความว่า เป็นความสามารถของหน่วยงานที่หารายได้ได้มากกว่าเป้าหมาย

2. หน่วยงานจัดเก็บอาจจะประมาณการ โดยขาดหลักเกณฑ์หรือข้อเท็จจริง
บางอย่างก็ได้

3. หน่วยงานจัดเก็บมักจะประมาณการไว้ว่ากว่าความสามารถหรือขอบเขต
การจัดเก็บจริง ๆ เพื่อแสดงว่าตนสามารถจัดเก็บได้สูงกว่าเป้าหมาย อันแสดงถึงความมี
ประสิทธิภาพสูง

แต่ในระยะปี 2518 - 2520 ประมาณการรายได้มีแนวโน้มสูงกว่ารายได้เก็บจริง
ซึ่งอาจจะเนื่องมาจาก

1. รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ต้องพยายามหาทาง
เพิ่มรายได้ให้สูงขึ้นด้วย จึงมักจะตั้งประมาณการรายได้ไว้ค่อนข้างสูงโดยไม่มีเหตุผลเพื่อให้
สอดคล้องกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นหรือเพื่อให้งบประมาณ "ปิดทับ" ลง

2. หน่วยงานจัดเก็บภาษี คาดว่าจะมีการจัดเก็บภาษีใหม่บางประเภทซึ่งตั้ง
ประมาณการไว้ แตกกฎหมายภาษีอากรไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา จึงไม่มีการจัดเก็บจริง
ทำให้ประมาณการรายได้สูงกว่าความเป็นจริง เช่นในปีงบประมาณ 2519 - 2520 กำหนด
ว่าจะมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ภาษีสถักเบียร์เงินฝากธนาคาร ภาษีมรดก เมื่อสิ้นปีงบประมาณ
ไม่มีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเลย

จากรายข้างตน ปรากฏว่าการประมาณการรายได้ในระยะหลังมีความผิดพลาด
น้อยลง ทั้งนี้ อาจจะเป็นเพราะหน่วยงานจัดเก็บรายได้มีความสามารถในการจัดเก็บเป็นไป
ตามความคาดหมาย มีความสามารถในการประมาณการดีขึ้น และอาจจะถูกบังคับให้ทำ
ประการการใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้น แต่ถาพิจารณารายละเอียดจากรายเปรียบเทียบ
เทียบต่อไป

ตารางที่ 11 ตารางเปรียบเทียบประมาณการรายได้กับรายได้เก็บจริงปีงบประมาณ 2518 - 2520

	ปีงบประมาณ 2518		ปีงบประมาณ 2519		ปีงบประมาณ 2520	
	ประมาณการ	รายได้จริง	ประมาณการ	รายได้จริง	ประมาณการ	รายได้จริง
1. งบภาษีอากร	35,075.025	34,604.730	41,632.155	35,771.002	46,131.876	43,001.836
1.1 ภาษีทางตรง	4,900.000	6,199.714	9,700.000	6,771.441	10,270.000	8,000.000
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	2,500.000	2,643.839	3,500.000	3,000.826	4,060.000	3,600.000
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	2,400.000	3,555.875	5,000.000	3,770.615	4,500.000	4,400.000
ภาษีทรัพย์สิน	-	-	1,200.000	-	1,200.000	-
ภาษีคอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	-	-	-	-	470.000	-
ภาษีมรดก	-	-	-	-	100.000	-
1.2 ภาษีการขายทั่วไป	8,290.000	7,974.588	8,700.000	9,160.310	10,527.000	11,035.000
ภาษีการค้า	8,100.000	7,791.096	8,500.000	8,949.680	10,300.000	10,800.000
อากรแสตมป์	190.000	183.492	200.000	210.630	227.000	235.000
1.3 ภาษีการขายเฉพาะ	7,942.231	7,772.853	9,336.500	8,882.747	10,185.000	10,965.000
ก. ภาษีโภคภัณฑ์ภายใน	7,220.000	7,034.377	8,590.000	8,068.675	9,420.000	9,737.000
ภาษีอากรมหรสพ	155.000	180.843	350.000	267.325	350.000	320.000
ภาษีและแสตมป์สุรา	1,206.000	1,398.165	2,430.000	1,732.529	2,000.000	2,000.000
ภาษีเบียร์	400.000	506.353	450.000	588.570	638.000	760.000

	ปีงบประมาณ 2518		ปีงบประมาณ 2519		ปีงบประมาณ 2520	
	ประมาณการ	รายได้จริง	ประมาณการ	รายได้จริง	ประมาณการ	รายได้จริง
ภาษีเครื่องที่ไม่มีแอลกอฮอล์	390.000	356.990	380.000	395.099	410.000	430.000
ภาษีไม้ซีกไฟและเครื่องซีกไฟ	28.000	26.503	28.000	28.104	30.000	30.000
แสตมป์ยาสูบ	1,954.000	2,226.753	2,400.000	2,720.105	3,400.000	3,300.000
ภาษีซีเมนต์	70.000	64.190	84.000	69.457	75.000	80.000
แสตมป์ยานักดู	17.000	15.058	18.000	17.339	17.000	17.000
ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน	300.000	2,259.522	2,450.000	2,250.147	2,500.000	2,800.000
ข. ภาษีทรัพย์สิน	722.231	738.476	746.500	814.072	765.000	1,228.000
ค่าภาคหลวงแร่	654.231	635.828	620.000	655.314	640.000	1,100.000
อื่น ๆ	68.000	102.648	126.500	158.758	125.000	128.000
1.4 ภาษีสินค้าขาออก	12,020.000	10,418.951	11,265.000	10,427,918	11,860.000	12,650.000
อากรขาออก	1,420.000	887.314	1,200.000	1,182.442	1,100.000	1,450.000
อากรขาเข้า	9,580.000	8,350.798	10,000.000	9,170.687	10,760.000	11,200.000
พร. เมียมขาว	1,020.000	793.209	65.000	67.778	-	-
พร. เมียมน้ำตาล	-	432.630	-	7.011	-	-

	ปีงบประมาณ 2518		ปีงบประมาณ 2519		ปีงบประมาณ 2520	
	ประมาณการ	รายได้จริง	ประมาณการ	รายได้จริง	ประมาณการ	รายได้จริง
1.5 ภาษีลักษณะอนุญาติ	302.259	449.933	346.330	521.338	522.121	344.311
1.6 ภาษีลักษณะอื่น	1,620.535	1,788.691	2,284.325	7.248	2,767.755	7.525
2. งบการขายสินทรัพย์และบริการ	800.092	817.046	2,839.710	1,925.845	943.354	1,617.959
3. งบรัฐพาณิชย์	968.059	1,835.509	2,618.624	3,822.464	1,450.335	3,765.494
4. งบรายได้อื่น	1,656.824	1,227.151	1,584.511	1,396.574	1,944.435	1,986.490
รวมรายได้ทั้งสิ้น	38,500.000	38,484.436	48,675.000	42,915.885	50,470.000	50,371.777

ที่มา : สำนักงบประมาณ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จากตารางข้างต้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การประมาณการรายได้โดยรวม มีความผิดพลาดค่อนข้างน้อย แต่ประมาณการรายได้แต่ละประเภทยังมีความคลาดเคลื่อนอยู่ค่อนข้างมาก

ปัจจัยที่ทำให้เกิดความบกพร่องในการประมาณการรายได้

ในการศึกษาและติดตามเกี่ยวกับการประมาณรายได้ของรัฐบาล พบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดความบกพร่องหรือประมาณการรายได้คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ได้แก่

1. ระยะเวลา การประมาณการรายได้ของรัฐบาลจำเป็นต้องทำกันล่วงหน้า เป็นเวลานานมาก เนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้แน่นอน

มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติไว้ว่า "ผู้อำนวยการเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา เป็นเวลาอย่างน้อย 2 เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณนั้น"

และมาตรา 4 ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ระบุไว้ว่า "ปีงบประมาณหมายความว่ ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป และให้ใช้ปี พ.ศ. ที่ถัดไป เป็นชื่อสำหรับปีงบประมาณนั้น"

จากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ ตัวอย่าง การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปีงบประมาณ 2521 สำนักงบประมาณโดยผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะต้องทำงบประมาณแผ่นดินให้เสร็จพร้อมที่จะเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเมื่อพิจารณาอนุมัติ ก่อนวันที่ 1 สิงหาคม 2520 ฉะนั้นเจ้าหน้าที่งบประมาณจะต้องเริ่มทำงบประมาณแผ่นดินก่อนกำหนดเวลาดังกล่าว เป็นเวลานาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณรายรับ หรือที่เรียกว่าประมาณการรายรับ จะต้องทำก่อนการรายจ่าย เพราะจะต้องใช้รายรับเป็นตัวกำหนดการรายจ่าย โดยในทางปฏิบัติจะเริ่มทำประมาณการรายรับประมาณเดือนธันวาคมของปี 2519 สำหรับการประมาณการรายรับของปีงบประมาณ 2521 ซึ่งถือว่าเป็นการประมาณการรายรับเบื้องต้น จะเห็นได้ว่าจะต้องประมาณการรายรับก่อนเริ่มปีงบประมาณนั้นเกือบ 1 ปี และเกือบ 2 ปี กวาลประมาณการจะสิ้นสุด

ระยะเวลาที่ต้องประมาณการล่วงหน้ายาวนานดังกล่าว ทำให้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประมาณการไม่เพียงพอจำเป็นต้องมีการคาดคะเนข้อมูลบางตัว ทำให้เกิดความผิดพลาดทั้งแต่ข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งจะทำให้ผลประมาณการขั้นสุดท้ายผิดพลาดไปด้วย

2. นโยบายเกี่ยวกับการภาษีอากรไม่แน่นอน เพราะไม่มีการวางแผนเกี่ยวกับโครงสร้างทางภาษีอย่างชัดเจนและไม่มีผู้รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบภาษีทั้งหมด นอกจากนี้ยังมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีบ่อยครั้ง ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงเพื่อสนองวัตถุประสงค์ระยะสั้นตามนโยบายจากผู้บริหารหรือรัฐบาล เป็นสำคัญทำให้ผู้ทำประมาณการรายได้ไม่สามารถจะคาดคะเนเกี่ยวกับนโยบายภาษีใดถูกต้องไม่ทราบว่าเป็นระยะ 1 ปีข้างหน้าจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีหรือระเบียบวิธีการจัดเก็บอย่างไรหรือไม่

3. การเมือง จากปรากฏการณ์ที่ผ่านมาพบว่าการดำเนินนโยบายภาษีอากรของรัฐเปลี่ยนแปลงตามความประสงค์ของนักการเมือง ในขณะที่เกี่ยวกับการประมาณการรายได้อีกจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความประสงค์ดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น นักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายของประเทศ มีความประสงค์หรือวางแผนว่าจะให้มีการจัดเก็บภาษีใหม่บางประเภท เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีกอเบิ้ลเงินฝาก ฯลฯ เมื่อถึงเวลาทำงานประมาณเดิณก็มักจะให้กำหนดประมาณการรายได้จากภาษีเหล่านั้นไว้ในประมาณการรายรับ เช่น ในปีงบประมาณ 2519 ตั้งประมาณการว่าจะเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นจำนวน 1,200 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2520 ตั้งประมาณการว่าจะเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นจำนวน 1,200 ล้านบาท ภาษีกอเบิ้ลเงินฝากธนาคาร 470 ล้านบาท และภาษีมรดก 100 ล้านบาท แต่ตามความเป็นจริงปรากฏว่าไม่มีการจัดเก็บภาษีเหล่านั้นเลย มีบ่อยครั้งที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเห็นขัดแย้งกับนักการเมืองในเรื่องตั้งประมาณการรายรับลอย ๆ โดยมีใ้ดำเนินการใด ๆ ให้เรียบร้อย เช่นการออกกฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว แต่ในที่สุดก็ต้องยอมรับและตั้งประมาณการรายรับไว้ตามที่คาดว่าจะควรจะได้รับถ้าหากมีอำนาจจัดเก็บ เพราะถือว่าเป็นนโยบายของผู้บริหาร จึงดูเหมือนว่าการประมาณการรายรับเป็นการประมาณการเพื่อเอาใจหรือตามใจนักการเมือง

บางกลุ่มบางพวก หรือเพื่อเอาใจประชาชนว่ารัฐบาลได้พยายามทำให้เกิดความเป็นธรรม ในทางเศรษฐกิจมากขึ้นแล้วเท่านั้น

ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล มีผลการทบทระเหือนต่อการประมาณการรายได้ของรัฐบาล เพราะรัฐบาลชุดที่กำหนด นโยบายหรือกำหนดประมาณการรายได้ของรัฐ ไม่มีโอกาสที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล เมื่อรัฐบาลชุดใหม่ตั้งขึ้นก็มักจะมึนโยบายต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไป อาจจะไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เมื่อเริ่ม กำหนดประมาณการ ฉะนั้นเมื่อสิ้นปีงบประมาณประมาณการรายได้จะแตกต่างกับรายได้เก็บจริงเป็นจำนวนมาก

4. ความมั่งงายในการ "ปิดหีบ" ดังได้กล่าวมาแล้วว่าความต้องการในการใช้ ใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การเพิ่มขึ้นของรายได้ของรัฐบาลไม่ทันความต้องการ ใช้จ่ายในการจัดหางบประมาณแผ่นดิน จึงมักจะพยายามตั้งประมาณการรายได้ไว้เป็นจำนวน มากเพื่อให้ทันหรือพอดีกับความต้องการใช้จ่าย ซึ่งมักจะกล่าวกันโดยทั่วไปว่าเพื่อให้ "ปิดหีบ" งบประมาณลง ในปัจจุบันการจัดหางบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยยังคงใช้ความสำคัญ ด้านรายจ่ายมากกว่ารายได้ ในทางปฏิบัติเมื่อกำหนดประมาณการรายได้ของรัฐบาลแล้วมิได้ ตั้งงบประมาณรายจ่ายตามนั้น แต่จะพิจารณาความต้องการใช้จ่ายในปีงบประมาณข้างหน้าว่า เป็นเท่าใด เพื่อกำหนดงบประมาณรายจ่ายใดแล้วถาหากงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าประมาณ การรายได้ก็จะกำหนดประมาณการ เงินกู้ที่สามารถจะกู้ได้ตามกฎหมาย (ตามรายละเอียดใน หน้า 31) ถ้าประมาณการรายได้รวมกับประมาณการ เงินกู้แล้วงบประมาณยังปิดหีบไม่ลง ก็ต้องหันไปหาเงินคลัง จึงควรจะเรียกว่าเงินเหลือจ่าย (Under Spending) มากกว่า มาใช้ แต่ยังปิดหีบไม่ลงอีกก็ต้องเพิ่มประมาณการรายได้มากขึ้นอีก ซึ่งอาจจะกระทำได้หลาย ทาง ได้แก่พยายามเพิ่มภาษีใหม่ขึ้น ถ้าเพิ่มภาษีใหม่ไม่ได้อาจจะใช้นโยบายเพิ่มอัตราภาษี บางประเภทขึ้นหรืออาจจะต้องเพิ่มยอดประมาณการ เติมที่กำหนดไว้ขึ้นไปโดยมีเหตุผลงาย ๆ คือมีการปรับปรุงวิธีการบริหารการจัดเก็บหรือมีการ เร่งรัดการจัดเก็บเพิ่มขึ้นหรือการจัดเก็บ มีประสิทธิภาพสูงขึ้น ดังนั้นในบางครั้งการประมาณการรายได้จึงมิได้กำหนดขึ้นโดยอาศัย

การพิจารณาข้อมูลและภาวะการณ์ที่เป็นจริง แต่เกิดขึ้นเพื่อต้องการปิดที่งบประมาณให้ลง
เท่านั้น

5. ภาษีแต่ละประเภทมักจะมีลักษณะพิเศษเฉพาะของตัวเอง การบริหารการจัด
เก็บแตกต่างกันออกไป บางครั้งไม่สามารถแสดงความสัมพันธ์ของภาษีกับตัวแปรต้นทาง
เศรษฐกิจอื่นได้ ทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ในการประมาณการมาใช้ได้อย่างเต็มที่ เช่น
การจัดเก็บภาษีสุรา บางส่วนสามารถประมาณการได้โดยอาศัยวิธีการหรือหลักเกณฑ์ได้ทันที
แต่บางส่วนจะตองอาศัยเงื่อนใจหรือระเบียบวิธีการจัดเก็บเป็นเครื่องมือสำคัญ ดังนั้นถ้าผู้
ประมาณการไม่เข้าใจหรือไม่คุ้นเคยกับระเบียบวิธีการจัดเก็บแต่ละประเภทอาจจะทำให้เขา
ใจผิดและประมาณการผิดไปมาก

6. ความแตกต่างกันในลักษณะหรือภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศ
ทำให้ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล ซึ่งสามารถ
ใช้ได้ดีในประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ได้อย่างเต็มที่ ตัวอย่าง ประเทศไทยซึ่งรายได้ของ
รัฐบาลส่วนใหญ่ได้มาจากภาษีทางอ้อม ตรงข้ามกับประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่นสหรัฐอเมริกา
อังกฤษ ญี่ปุ่น ฯลฯ รายได้ของรัฐบาลส่วนใหญ่มาจากภาษีทางตรง ดังนั้น หลักเกณฑ์หรือ
วิธีการที่ใช้ในประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้ได้ทั้งหมดในประเทศไทย
จำเป็นต้องมีการตัดทอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เป็นจริง ดังนั้น
ผลการประมาณการอาจจะไม่ใหญ่หลวงของ เหมือนกับที่ประเทศที่พัฒนาแล้วได้รับ

7. การขาดแคลนข้อมูลทางสถิติมีผู้ทำประมาณการหลายท่านพยายาม
นำวิธีการหรือหลักเกณฑ์ในการประมาณการแบบใหม่มาใช้ได้แก่ การสร้างแบบจำลองทาง
เศรษฐมิติ (Econometric Models) ของภาษีบางประเภทขึ้นมา แต่ดูเหมือนว่าความ
พยายามนั้นยังไม่บรรลุเป้าหมายเพราะสาเหตุหลายประการ เช่น

7.1 ข้อมูลเกี่ยวกับรายได้แต่ละประเภทที่มีไม่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถที่จะกะ
ประมาณหรือพยากรณ์ได้แก่เต็มที่ เช่น การประมาณการรายได้จากภาษีเงินได้ในบุคคลจะ
ต้องทราบสถิติที่เกี่ยวข้องของอันใดแก่

ก. ข้อมูลภาษีแยกตามลักษณะการเก็บภาษี เช่น จำนวนภาษีที่ยื่นแบบรายการเสียภาษีเมื่อสิ้นปีปฏิทิน ภาษีหัก ณ ที่จ่ายภาคเอกชน ภาษีหัก ณ ที่จ่ายภาครัฐบาล

ข. ข้อมูลจำนวนผู้เสียภาษีแต่ละชั้นภาษี เช่น จำนวนผู้เสียภาษีที่มีเงินได้สุทธิระหว่าง 10,000 บาท ถึง 50,000 บาท หรือมีเงินได้สุทธิระหว่าง 50,001 บาท ถึง 100,000 บาท มีกี่คน เป็นต้น

ค. ข้อมูลเกี่ยวกับเงินได้แยกตามแหล่งที่มาของเงินได้และตามชั้นของเงินได้พึงประเมิน

นอกจากนี้ภาษีประเภทอื่น ๆ ก็ขาดแคลนข้อมูลในทำนองเดียวกัน เช่น ภาษีสรรพสามิต ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนผู้บริโภค หรือขนาดของการบริโภค ภาษีการค้าซึ่งจัดเก็บจากกิจการหลายประเภท แต่ไม่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับกิจการแต่ละประเภทดังกล่าวเลย ทำให้ไม่สามารถคำนวณหรือประมาณการอย่างละเอียดได้ ภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งจัดเก็บจากกำไรสุทธิ ก็ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับขนาดของกำไรสุทธิและจำนวนบริษัทที่ได้รับกำไรสุทธิในช่วงหรือในกำไรสุทธิที่ต้องเสียภาษี เป็นต้น

7.2 ผู้ทำประมาณการไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ประเภทต่าง ๆ กับปัจจัยอื่น ๆ ให้เป็นระบบที่สมบูรณ์ได้ ไม่สามารถสร้างความสัมพันธ์ดังกล่าวให้อยู่ในรูปของสมการที่เหมาะสมได้ เพราะข้อจำกัดทางด้านวิธีการจัดเก็บและบางครั้งก็ไม่มีข้อมูลที่แสดงความสัมพันธ์ได้เพียงพอ ตัวอย่างเช่น

1. ภาษีเงินได้ควรจะต้องมีข้อมูลสำคัญ เช่น
 - ก. รายได้ส่วนบุคคล รายได้ของบริษัทหรือธุรกิจการค้าต่าง ๆ
 - ข. รายจ่ายส่วนบุคคล หรือรายจ่ายของบริษัทที่ใช้จ่ายไปในทางต่าง ๆ
 - ค. เงินออมส่วนบุคคลหรือเงินออมของบริษัทหรือธุรกิจการค้า
 - ง. เงินปันผลที่บริษัทจ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้น
2. ภาษีสรรพสามิตควรจะต้องมีข้อมูลสำคัญ เช่น
 - ก. ปริมาณและมูลค่าสินค้าที่ผลิตและต้องเสียภาษีสรรพสามิต
 - ข. จำนวนผู้บริโภคสินค้าแต่ละประเภท
 - ค. ความต้องการบริโภคสินค้าแต่ละประเภท

3. ภาวีสกุลการกรควรจะมีข้อมูลสำคัญ เช่น
- ก. ปริมาณ และมูลค่าสินค้าเข้าแต่ละประเภท
 - ข. ปริมาณ และมูลค่าสินค้าออกแต่ละประเภท
 - ค. การเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับสถานะการเงินในอนาคต
 - ง. ภาวะการณ์ในตลาดโลกของสินค้าแต่ละประเภท
 - จ. ความต้องการสินค้าแต่ละประเภททั้งในและนอกประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้หน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูลยังไม่มีประสานงานกันกับหน่วยงานที่ใชขอมูล เมื่อหน่วยงานใดจะใชขอมูลใดก็รวบรวมกันเอาเอง ต่างฝ่ายต่างทำตามความต้องการของตน โดยที่ข้อมูลทีเก็บนั้นอาจจะเป็นข้อมูลประเภทเดียวกัน แต่วิธีการจัดเก็บต่างกันเมื่อนำไปประมาณการก็จะให้ผลต่างกัน ทั้ง ๆ ที่ใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน ปัญหานี้มักจะเกิดขึ้นบ่อย ๆ และเมื่อเกิดขึ้นแล้วแต่ละฝ่ายก็มักจะเชื่อว่าวิธีการรวบรวมของตนเองดีกว่า ถูกกว่า ทำให้เสียเวลาในการรวบรวมข้อมูลใหม่

ความบกพร่องที่เกิดขึ้นจากปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จำเป็นต้องใช้เวลาพอสมควรในการแก้ไข อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันผู้ทำประมาณการจะต้องพยายามใช้ข้อมูลที่มีจำกัดให้มีประสิทธิภาพที่สุด โดยใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่มาช่วยในการประมาณการให้มากที่สุด เพื่อจะได้ประมาณการรายได้ที่ถูกต้องมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

ผลเสียที่เกิดจากความบกพร่องในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล

การประมาณการรายได้ของรัฐบาลผิดพลาดจะก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญ

2 ประการ คือ

1. สภาพการณ์ขาดดุลของงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง ต่างไปจากประมาณการงบประมาณขาดดุล ทำให้การคาดคะเนภาวะเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง

2. ทำให้การวางแผนการกู้เงินผิดพลาด อาจจะทำให้มีการกู้เงินเกินความจำเป็น

นอกจากนี้ยังมีผลเสียอื่น ๆ ตามมาอีกหลายประการซึ่งจะได้อธิบายถึงโดยสังเขปต่อไป

เนื่องจากรายได้ของรัฐบาล เป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งมีผู้ให้คำนิยามเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดินไว้ว่า เป็นแผนใหญ่ทางการคลังของรัฐบาลประกอบด้วย (1) วิธีการหาเงินมาใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ ของรัฐ ได้แก่รายรับของรัฐบาล (2) กำหนดกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งรัฐกระทำได้แก่ 15
 จ่ายตามแผนงานต่าง ๆ คั้งนั้น ถ้ามีความคลาดเคลื่อนในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล จะมีผลกระทบกระเทือนทำให้เกิดความผิดพลาดในงบประมาณแผ่นดินด้วย หากข้อมูลที่เกิดขึ้นปรากฏว่าการประมาณการรายได้มักจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ดังรายละเอียดในหน้า 146

ในขณะที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายก็มีความผิดพลาดเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน โดยมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่างบประมาณรายจ่ายมักจะสูงกว่ารายจ่ายจริงเสมอ ดังข้อมูลในตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁵ นายทรงพันธ์ นูนาค "วงจรงบประมาณ" จากหนังสืออนุสรณ์พระราชทานเชิงกพ นายสิริ ปกาสิต พ.ศ. 2509 หน้า 113-114

ตารางที่ 12 ตารางเปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับรายจ่ายจริง

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย (ล้านบาท)	รายจ่ายจริง (ล้านบาท)	± สูง/ต่ำ จากรายจ่ายจริง
2510	19,228.0	19,009.4	+ 218.6
2511	21,262.0	20,446.1	+ 815.9
2512	23,960.0	22,935.0	+ 1,025.0
2513	27,299.9	25,738.9	+ 1,561.0
2514	28,645.0	27,852.7	+ 792.3
2515	29,000.0	28,402.1	+ 597.9
2516	32,030.0	32,212.2	- 182.2
2517	39,027.6	35,026.5	+ 4,001.1
2518	50,500.0	41,926.0	+ 8,574.0
2519	62,650.0	58,303.8	+ 4,346.2

ที่มา : สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

ความผิดพลาดเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายนั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญที่พอจะสรุปได้ คือ

1. ส่วนราชการจัดเตรียมโครงการไม่พร้อม ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อเริ่มปีงบประมาณ
2. การดำเนินงานของส่วนราชการไม่เป็นไปตามวงจรงบประมาณเมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว ต้องใช้เวลาในการดำเนินการออกแบงประกวดราคา ก่อสร้าง ฯลฯ กว่าจะไคลงมือก่อสร้างก็เป็นฤดูฝน ทำให้การก่อสร้างล่าช้าไป จำเป็นต้องมีการขอเงินไวจ่ายข้ามปี ทำให้การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายไม่เป็นไปตามแผน ในเรื่องนี้ผู้แสดงความคิดเห็นว่า เมื่อทราบว่าจะต้องล่าช้าไปไม่สามารถดำเนินการได้ตาม

งบประมาณ ทำให้ไม่เลื่อนปีงบประมาณได้เหมาะสมกับช่วงเวลาที่จำเป็นต้องจ่าย ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าจะพิจารณา แต่ต้องพิจารณาถึงภาวะการณด้านรายได้ประกอบด้วย นั่นคือ จะต้องให้การใช้จ่ายและการเก็บรายได้สอดคล้องกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินหรือมีเงินมากกว่าความต้องการ ดังนั้น จึงต้องคงปีงบประมาณไว้ระหว่างเดือนตุลาคมถึงเดือนกันยายน ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นช่วงที่เหมาะสมที่สุดในการนี้

3. การกำหนดงบประมาณเกินความสามารถของสวนราชการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน

4. การกำหนดโครงการล่วงหน้า เช่น โครงการเงินกู้หรือโครงการเร่งด่วน ฯลฯ ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

เมื่อประมาณการรายได้และงบประมาณการรายจ่ายคลาดเคลื่อนไปจากรายได้จริงและรายจ่ายจริง ควบคู่สาเหตุต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ย่อมจะทำให้การทำงานงบประมาณแผ่นดินผิดพลาดไปควย เช่น ทำให้การประมาณการงบประมาณขาดดุล แตกต่างจากงบประมาณขาดดุลจริง ดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 13 ตารางเปรียบเทียบประมาณการงบประมาณขาดดุลกับงบประมาณขาดดุลจริง

ปีงบประมาณ	ประมาณการ			จริง		
	รายจ่าย	รายได้	ขาดดุล	รายจ่าย	รายได้	ขาดดุล
2510	19,228.0	13,740.0	5,488.0	19,009.4	14,934.2	4,075.2
2511	21,262.0	16,562.0	4,700.0	20,446.1	16,733.8	3,712.3
2512	23,960.0	17,881.0	6,079.0	22,935.0	18,636.8	4,298.2
2513	27,299.9	19,019.9	8,280.0	25,738.9	18,999.3	6,745.6
2514	28,645.0	21,800.0	6,845.0	27,052.7	19,459.7	8,393.0
2515	29,000.0	21,700.0	7,300.0	28,402.1	21,296.7	7,105.4
2516	32,030.0	23,300.0	8,730.0	32,212.2	25,634.1	6,578.1
2517	39,027.6	26,520.0	12,507.6	35,026.5	38,370.8	3,344.3
2518	50,500.0	38,500.0	12,000.0	41,926.0	38,484.4	3,441.6
2519	62,650.0	48,675.0	13,975.0	58,303.8	42,922.0	15,381.8

ที่มา : สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง

จากข้อมูลในตารางดังกล่าว ปรากฏว่าประมาณการงบประมาณขาดดุลมักจะสูงกว่างบประมาณขาดดุลจริงเสมอ ซึ่งเป็นผลมาจากการประมาณการรายได้อาจต่ำกว่าและงบประมาณรายจ่ายผิดพลาด และจะส่งผลกระทบต่อขอการหาเงินมาใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดดุลอันได้แก่เงินกู้จากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ด้วย แต่ตลอดเวลาที่ผ่านมาเงินกู้จริงมักจะต่ำกว่าประมาณการเงินกู้เสมอ ดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 14 ตารางเปรียบเทียบประมาณการเงินกู้ / กับเงินกู้จริง

ปีงบประมาณ	ประมาณการเงินกู้	เงินกู้จริง	+ สูง - ต่ำ จากประมาณการเงินกู้
2510	3,500.0	2,200.0	- 1,300.0
2511	2,800.0	1,670.3	- 1,129.7
2512	4,300.0	4,198.8	- 101.2
2513	5,400.0	3,734.9	- 1,665.1
2514	5,300.0	5,058.3	- 241.7
2515	5,800.0	5,753.8	- 46.2
2516	6,750.0	6,750.0	-
2517	8,400.0	3,842.3	- 4,557.7
2518	8,000.0	6,110.0	- 1,890.0
2519	12,095.0	12,095.0	-
2520	13,730.0		

ที่มา : สำนักงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม เงินกู้จริงที่รัฐบาลกู้ในแต่ละปีมักจะแตกต่างกันไปจากงบประมาณ
ขาดดุลจริงที่เกิดขึ้นดังตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

ตารางที่ 15 ตารางเปรียบเทียบเงินกู้จริงกับงบประมาณขาดดุลจริง

ปีงบประมาณ	เงินกู้จริง	งบประมาณขาดดุลจริง	- กู้ต่ำกว่าประมาณการขาดดุล + กู้สูงกว่างบประมาณขาดดุล
2510	2,200.0	4,075.2	- 1,875.2
2511	1,670.3	3,712.3	- 2,958.0
2512	4,198.8	4,298.2	- 99.4
2513	3,734.9	6,745.6	- 3,010.7
2514	5,058.3	8,393.0	- 3,334.7
2515	5,753.8	7,105.4	- 1,351.6
2516	6,750.0	6,578.1	+ 171.9
2517	3,842.3	3,344.3	+ 498.0
2518	6,110.0	3,441.6	+ 2,668.4
2519	12,095.0	15,381.8	- 3,286.8

ความแตกต่างระหว่างเงินกู้จริงกับงบประมาณขาดดุลจริง จะมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับเงินคงคลัง นั่นคือเมื่อเงินกู้ยืมต่ำกว่างบประมาณขาดดุล เงินคงคลังจะลดลง แต่เมื่อเงินกู้สูงกว่างบประมาณขาดดุลจริง เงินคงคลังจะสูงขึ้น อาจจะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ และการกู้เงินของรัฐบาลจากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ก็จะมีผลทำให้ปริมาณเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมีมากขึ้น ซึ่งจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อขึ้นได้ นอกจากนี้การคำนวณความต้องการเงินสดของรัฐบาลผิดพลาด

ยังทำให้รัฐบาลสูญเสียเงิน เกินความจำเป็นและต้องเพิ่มภาระในการ เสียคอกเบี้ยมากขึ้น การใช้นโยบายการคลังโดยใช้งบประมาณแผ่นดินเป็น เครื่องมือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ไม่ช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบเศรษฐกิจส่วนรวมให้มีเสถียรภาพ

ข้อเสนอแนะ

รายได้ของรัฐบาลหรือภาษีอากร เป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งของนโยบาย การคลัง รัฐบาลสามารถใช้นโยบายรายได้ของรัฐบาลหรือนโยบายภาษีอากร เป็น เครื่องมือ สำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การที่จะใช้ เครื่องมือ ดังกล่าวได้ผลเพียงใดก็ขึ้นอยู่กับความถูกต้องในการประมาณการว่าจะสามารถหารายได้ ได้มากน้อยเพียงใด ถ้าหากรัฐบาลสามารถประมาณการรายได้ได้ถูกต้องใกล้เคียงความจริง มากเท่าใด ก็จะช่วยให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมาย แต่ถาการประมาณ การผิดพลาด จะทำให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ คลาดเคลื่อนไปจากเป้าหมายทำให้การ พัฒนาเศรษฐกิจไม่ไต่ผลเต็มที่ ในขณะที่เดียวกันอาจจะเกิดปัญหาเศรษฐกิจอื่น ๆ แทรกซ้อน ขึ้นมาด้วย เช่น เกิดภาวะเงินเฟ้อทำให้ไม่มีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจดังนั้น จำเป็นจะต้อง หาทางแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่ทำให้การประมาณการรายได้ผิดพลาดให้หมดไปโดยเร็ว เพื่อให้การประมาณการรายได้ของรัฐบาลถูกต้องใกล้เคียงความเป็นจริงมากที่สุด โดย อาศัยแนวทางดังนี้คือ

1. ในสภาวะปัจจุบันความขาดแคลนข้อมูลทางสถิติเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยังรักษา ไม่หาย ฉะนั้น ผู้ทำประมาณการรายได้ของรัฐบาลจะต้องพยายามประมาณการโดยใช้ข้อมูล ที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีประสิทธิภาพสูงสุด วิธีการที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ จึงเป็นการประมาณการแต่ละประเภทภาษีโดยใช้วิธีการหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เช่น การหาค่าเฉลี่ย การหาแนวโน้ม การสร้างแบบจำลองอย่างง่ายเพราะสามารถทำได้โดยใช้ข้อมูลไม่มากนักและสามารถปรับปรุงได้รวดเร็วเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และเนื่อง จากรายได้ของรัฐบาลแต่ละประเภทมีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวจึงควรจะได้มีการติดตามความ เคลื่อนไหวของรายได้แต่ละประเภทอย่างใกล้ชิดตลอดเวลา เพื่อให้ถูกต้องกับภาวะการณ์

ที่เกิดขึ้นจริงในขณะที่เกี่ยวกับผู้ทำประมาณการควรจะได้ประมาณการรายได้ของรัฐบาลโดยส่วนรวมด้วย และนำไปเปรียบเทียบกับวิธีอื่น ๆ ซึ่งจะช่วยให้นักคิดเงินกำหนดประมาณการได้ง่ายและถูกต้องมากขึ้น

สำหรับวิธีการประมาณการที่คาดว่าจะให้ผลดีกว่าและเหมาะสมก็คือ การประมาณการโดยใช้แบบจำลองอย่างยาก โดยปกติวิธีการนี้ใช้ในการประมาณการรายได้ส่วนรวมเพื่อใช้ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวอย่างการประมาณการรายได้รัฐบาลโดยอาศัยแบบจำลองเศรษฐกิจส่วนรวมของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม

ดังนั้น ผู้ทำประมาณการควรจะได้ศึกษาและหาทางขยายและปรับปรุงแบบจำลองเศรษฐกิจส่วนรวมให้สามารถอธิบายภาวะการณ์ด้านรายได้ของรัฐบาลให้ชัดเจนและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากที่สุด นอกจากนี้ควรจะหาทางนำแบบจำลองเศรษฐกิจมิติไปใช้ในการประมาณการรายได้แต่ละประเภทภาษีให้แพร่หลายยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้การประมาณการมีประสิทธิภาพสูงขึ้น และช่วยในด้านการแก้ไขปรับปรุงแบบจำลองภาวะเศรษฐกิจส่วนรวมให้สอดคล้องและถูกต้องตามความเป็นจริงมากขึ้นด้วย

2. ในระยะเวลาที่ผ่านมา การประมาณการรายได้เป็นหน้าที่รับผิดชอบของส่วนราชการหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จัดทำประมาณการของตนขึ้นมา เมื่อประมาณการตรงกันก็เป็นอันว่าใช้ได้ แต่ในกรณีที่ไม่ตรงกันมักจะมีการต่อรองเกิดขึ้น ประมาณการรายได้ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณประจำปีจึงเป็นผลมาจากการต่อรองระหว่างหน่วยงาน มิใช่การประมาณการตามภาวะการณ์ที่เป็นจริง

ดังนั้น เพื่อให้การประมาณการรายได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลควรจะได้กำหนดให้แน่นอนว่า หน่วยงานใดควรจะเป็นผู้รับผิดชอบในการประมาณการและกำจัดไม่ให้วิธีการประมาณการโดยการต่อรองเท่าที่เป็นมาในอดีตอย่างเด็ดขาด และเพื่อให้การประมาณการได้สอดคล้องกับภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคมจิตวิทยาที่เป็นจริงและถูกต้องมากที่สุด ควรจะได้จัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับการประมาณการรายได้ขึ้นมาเป็น คณะทำงานถาวร ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะต้องประกอบด้วยเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้คนที่มีความ

สามารถครบทุกด้าน เช่น ด้านการจัดเก็บ ด้านการวางแผนด้านนโยบาย ฯลฯ สำหรับการทำงาน คณะทำงานดังกล่าวจะต้องทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิดจริงจัง และดำเนินแต่ผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง โดยจะต้องเสนอผลการประมาผลการรวมใจออกมาในนามของคณะทำงาน ทั้งชุด มีข้อเสนอของหน่วยใดหน่วยหนึ่งแยกกัน แต่อาจจะมีผลประมาผลการรายใจออกมาหลายแบบด้วยกันก็ได้ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารชั้นสูงสุดจะต้องตัดสินใจว่าควรจะต้องเลือกกำหนดประมาผลการรายใจแบบใด โดยพิจารณาจากข้อมูลและเหตุผลที่คณะทำงานเสนอประกอบกับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ๆ

3. ในทางปฏิบัติการประมาผลการรายใจของรัฐบาลจะต้องทำกันล่วงหน้าเป็นเวลานาน ในช่วงเวลาดังกล่าวจะเริ่มทำประมาผลการจนกว่าจะหมดระยะของการประมาผลการอาจจะมีการเปลี่ยนแปลงไป และมีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการประมาผลการรายใจของรัฐบาล ดังนั้นในช่วงเวลาดังกล่าวควรจะต้องมีการปรับปรุงประมาผลการบ้าง เพื่อให้รัฐบาลได้ทราบสถานการณ์การเงินการคลังที่แท้จริงทุกระยะ แต่ไม่ควรจะบ่อยจนเกินไป ควรจะกำหนดระยะเวลาว่าควรจะมีการปรับปรุงเมื่อใด ระยะเวลาที่เหมาะสมที่สุดควรจะเป็น 3 เดือน ต่อครั้ง ทำให้ทราบว่าภาวะการณ์เกี่ยวกับรายใจเป็นไปตามประมาผลการหรือไม่ ถ้าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงประมาผลการรายใจ ก็จะได้ทราบล่วงหน้าว่าควรจะต้องแก้ไขหรือปรับปรุงแผนหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการปรับปรุงที่เกิดขึ้น จะช่วยแก้ไขผลเสียที่จะเกิดขึ้นให้น้อยลงได้

4. การกำหนดนโยบายภาษีอากรต้องแน่นอน รัฐบาลควรจะต้องมีการวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีอากรของประเทศ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง จะได้นำผลกระทบต่อนโยบายภาษีที่สำคัญมา นัก ผู้ทำประมาผลการจะได้คาดคะเนภาวะการณ์ในอนาคตได้ง่ายและถูกต้องมากกว่าในกรณีที่ไม่เป็นนโยบายที่แน่นอน ทั้งนี้อาจทำได้โดยการจัดคณะทำงานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายภาษีอากรขึ้นมา โดยประกอบด้วยผู้เป็นกลางทางการเมืองที่มีความชำนาญและมีความรู้เกี่ยวกับภาษีอากรเป็นพิเศษ เพื่อจะได้วางนโยบายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยไว้ ซึ่งนโยบายดังกล่าวอาจจะมีการเปลี่ยนแปลง

ไต่ถามตามความเหมาะสม แต่หลักการสำคัญคงเป็นไปตามหลักภาษีที่ดี

5. ความรับผิดชอบของฝ่ายบริหาร การประมาณการรายได้ขั้นสุดท้ายขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของฝ่ายบริหาร ในบางครั้งผู้บริหารอาจจะตัดสินใจกำหนดประมาณการโดย มิได้คำนึงหรือพิจารณาถึงข้อมูลหรือเหตุผลที่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเสนอขึ้นมาเพื่อนโยบาย สำคัญของรัฐบาล เมื่อไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายก็ถือเป็นความผิดของ เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถเก็บได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ขาดกำลังใจที่จะหาทางปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องในการประมาณการ เพราะทำไปแล้วผู้บริหารก็มีใจเสียที่จะพิจารณาหรือ เห็นชอบด้วย ผู้ทำประมาณการอาจจะหาทางออกง่าย ๆ โดยการคอยรับคำสั่งว่า จะกำหนด ประมาณการเป็นเท่าใด ฉะนั้นฝ่ายบริหารควรจะสนใจพิจารณาข้อมูลและเหตุผลของเจ้าหน้าที่ ที่เสนอขึ้นไป และพร้อมจะยอมรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดการผิดพลาดขึ้น

6. ด้านข้อมูล ควรจะให้มีการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่จัดเก็บข้อมูล และหน่วยงานที่ใช้อยู่ เพื่อจะไต่ลบลบปัญหาความขาดแคลนข้อมูลลงไป และช่วยรักษาเวลา มิให้สูญไปโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากแต่ละหน่วยงานจะต้องจัดเก็บหรือรวบรวมข้อมูล ด้วยตนเอง ทั้ง ๆ ที่ต้องการข้อมูลเหมือนกับหน่วยงานอื่น ๆ

7. ผู้ทำประมาณการ ควรจะศึกษาและติดตามภาวะการณ์เศรษฐกิจการเมือง และสังคมวิทยา ทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต อย่างใกล้ชิด เพื่อจะได้ทันเหตุการณ์ มีความรู้ความชำนาญ ประสบการณ์ และคำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ ของหน่วยงานของตน ซึ่งจะช่วยให้การประมาณการรายได้ในโอกาสต่อไปขาดความลำเอียง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น