

บทบาทของหน่วยงานทั้งสาม และผลกระทบต่อการบริหาร โครงการ  
ของคณะรัฐมนตรีจากการใช้หน่วยงานทั้งสามเป็น "ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก"

ในบทที่ผ่านมา ได้กล่าวถึงภาระหน้าที่ของกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ  
และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงาน  
ช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ในทางนิตินัย หรือในคำค้นพบ  
กฎหมายเป็นสำคัญ ในบทที่ ๔ นี้ จะกล่าวถึงบทบาทที่แท้จริง (บทบาททางพฤตินัย)  
ของหน่วยงานทั้งสามดังกล่าว ในการปฏิบัติตามภาระอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ว่าทำได้ดำเนิน  
ไปอย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหาร โครงการของคณะรัฐมนตรี

โดยที่การบริหาร โครงการ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน  
ประเภทที่เรียกว่า "งบพัฒนา" (งบประมาณแผ่นดินอาจแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน  
ใหญ่ ๆ คือ "งบประมาณประจำ" หรือ "งบบริหารทั่วไป" ได้แก่งบประมาณ  
รายจ่ายของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่มีได้ทำเป็นโครงการ เป็นรายจ่ายประจำทั่ว ๆ  
ไป เช่น งบบริหาร งบป้องกันประเทศ งบชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ย เป็นต้น  
งบประมาณรายจ่ายประเภทนี้หน่วยราชการ ต่าง ๆ เสนอไปยังสำนักงานประมาณเพื่อ

---

ประสิทธิ์ คงยิ่งศิริ, "การคลังขาดดุลกับการพัฒนาเศรษฐกิจใน  
ประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๑๑), หน้า ๔๓.

จัดสรรงบประมาณประจำปีให้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อีกประเภทหนึ่งคือ "งบพัฒนา" ใต้งบประมาณรายจ่ายซึ่งได้จัดทำในลักษณะที่เป็นโครงการ หรือแผนงานต่าง ๆ ซึ่งโดยปกติจะมีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดช่วงหนึ่ง เช่น งบพัฒนาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจ และสังคมฉบับต่าง ๆ เงินอุดหนุนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น งบประมาณประเภทนี้ จะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสียก่อน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะพิจารณารายละเอียดของโครงการ ว่าควร เลิกค้มไป หรือควรแก้ไขปรับปรุงอย่างไร ต่อจากนั้นก็จัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการ ตลอดจนบรรจุโครงการที่เห็นว่าสำคัญไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อให้การสนับสนุนเป็นพิเศษ เมื่อโครงการผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้รับอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยราชการเจ้าของโครงการ ก็จะต้องเสนอขอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ต่อไป) และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติโดยตรง จึงจะขอกล่าวถึงบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการบริหารโครงการและการวางแผนพัฒนา บทบาทของสำนักงานงบประมาณในการจัดสรรงบประมาณให้แก่โครงการต่าง ๆ และบทบาทของกระทรวงการคลังในด้านการจัดสรรนโยบายเศรษฐกิจการคลัง ตลอดจนการจัดหาเงินเพื่อบริหารโครงการต่าง ๆ เสียก่อน ต่อจากนั้นจะได้อธิบายถึงผลกระทบต่อการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีจากการใช้หน่วยงานทั้งสามเป็น "ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก" เช่น ผลต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล (โดยศึกษาถึงความเกี่ยวข้องของการบริหารโครงการ กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล) ผลต่อการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการบริหาร  
โครงการ โดยการวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม

ได้กล่าวมาแล้ว (ในบทที่ ๑) เกี่ยวกับความเป็นมาของการบริหาร โครงการ ในประเทศไทยว่ามีสาเหตุใหญ่มาจากความล่าช้าในการพัฒนาประเทศและความกดดันในเรื่องการติดต่อเรื่องเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ยังผลให้รัฐบาลต้องจัดทำแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมขึ้นในที่สุดนั้น งบประมาณรายจ่ายของแผนดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ งบบริหารทั่วไป และงบพัฒนา และโดยที่การบริหาร โครงการ เป็นสาระสำคัญของการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงถูกจัดอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประเภท "งบพัฒนา" ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเสียก่อนเป็นอันดับแรก

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในการเป็นผู้พิจารณาเสนอขอขอบเขตและนโยบายในการพัฒนาโดยส่วนรวม และรายสาขาในระดับประเทศ ไปให้รัฐบาลเป็นผู้ตกลงใจและตัดสินใจนั้นแบ่งออกได้เป็น ๓ ข้อ คือ การกำหนดนโยบายส่วนรวม การจัดทำโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม และการกำหนดแนวการพัฒนาเฉพาะสาขา และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อการพัฒนา งานสามประการนี้ เป็นหน้าที่หลักของหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อให้เกิดเอกภาพ (Unity) เพื่อให้เป็นหลักพื้นฐานในการวินิจฉัยความสอดคล้อง (Consistency) และความเป็นไปได้ของแผน (Feasibility) ที่จะให้บรรลุถึงเป้าหมาย<sup>๑</sup> บทบาททั้ง ๓ ข้อ

<sup>๑</sup>จักร กฤษณ์ นรินทีตุงการ, เพ็ญศรี วายวานนท์ และกรวีร์ ศรีกิจการ (ผู้เรียบเรียง), รายงานวิจัยเรื่องกรวางแผนพัฒนาประเทศ การวิเคราะห์โครงสร้าง และกระบวนการวางแผนระยะที่ ๓ (สำนักวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ม.ป.ป.), หน้า ๖๘.

ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประมวลสรุปได้ดังนี้

๑๖. การกำหนดนโยบายส่วนรวม หน้าที่ในการกำหนดนโยบายและขอบเขตในการพัฒนาเป็นเรื่องระดับรัฐบาล ในกรณีที่รัฐบาลมีการริเริ่มที่คึกจะให้นโยบายแก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมาเตรียมการ สำนักงานฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเทคนิคในระดับชาติ ก็จะศึกษานโยบายและข้อมูลต่าง ๆ ของประเทศ และเสนอแนะไปให้รัฐบาลพิจารณาอีกทีหนึ่ง<sup>๑</sup> แต่เรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมีความสลับซับซ้อนอย่างมาก และต้องสัมพันธ์กับแผนงานและโครงการต่าง ๆ ของทุกกระทรวงทบวงกรม ซึ่งเป็นฝ่ายดำเนินงาน จึงเป็นกระบวนการที่ต้องกระทำโดยต่อเนื่องและควยการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและข้อมูลระหว่างรัฐบาลกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ

ตามปกติการกำหนดนโยบายส่วนรวมได้ดำเนินไปด้วยการวิเคราะห์และประเมินผลสำเร็จและปัญหาในการพัฒนาตามแผนพัฒนาประเทศฉบับก่อน ๆ เป็นหลัก โดยศึกษาแนวโน้มในเชิงปริมาณของสถิติที่สำคัญและศึกษาสภาพเหตุการณ์แวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท่อนปีท้าย ๆ ของแผนพัฒนาประเทศที่ผ่าน ๆ มา เป็นสำคัญ แล้วนำมาผนวกเข้ากับกำรวิเคราะห์และการคาดคะเนถึงปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต

นโยบายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลได้ให้ความเห็นชอบแล้วพอสรุปลักษณะกว้าง ๆ ได้ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ (ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕) มีวัตถุประสงค์ที่จะยกมาตรฐานการครองชีพของประชาชนให้ระดับสูงขึ้นกว่าเดิมด้วยการระดมและใช้ทรัพยากร เศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประโยชน์มากที่สุด เพื่อการขยายการผลิตและเพิ่มพูนรายได้ประชาชาติให้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยอาศัยความพยายามและการดำเนินงานของประชาชนเองเป็นสำคัญ โดยเชื่อมั่นว่าผลที่ได้รับจากการดำเนินงานของเอกชนย่อมดีกว่าที่รัฐบาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ผลิตสิ่งของและทำหน้าที่บริการทุกสิ่งทุกอย่างเสียเอง ด้วยเหตุดังกล่าว นโยบายสำคัญยิ่งของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจนี้จึงเน้นหนักไปในทางส่งเสริมการขยายตัวกิจกรรม และการลงทุนในค่านเอกชน ส่วนรัฐบาลจะพึงเล็งเฉพาะการดำเนินงานที่เป็นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อให้กิจการของเอกชนขยายตัวได้โดยสะดวกในเวลาต่อไป ดังนั้นในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่หนึ่ง ระยะเวลา (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖) จึงพิจารณาเฉพาะในส่วนของรัฐบาลอย่างเกี่ยวแต่ต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ ๑ ระยะเวลาที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๐๙) ก็ได้มีการขยายขอบเขตของแผนให้คลุมถึงการพัฒนาของรัฐโดยสมบูรณ์ โดยได้รวมการพัฒนาในด้านรัฐวิสาหกิจและการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าไว้ด้วย

ในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง (พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ก็ยังคงมีนโยบายในลักษณะคล้ายคลึงกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ กล่าวคือ มุ่งที่จะพัฒนาเน้นหนักแก่โครงการ เศรษฐกิจอันเป็นโครงการขั้นรากฐาน เช่น โครงการทางหลวง สายประธาน โครงการทางหลวงจังหวัด โครงการชลประทาน โครงการพลังงานไฟฟ้า โครงการสาขาเกษตร โครงการสาธารณสุข และโครงการขยาย

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ - ๒๕๐๙ ระยะเวลาที่สอง พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๐๙ (พระนคร : บริษัทประชาช่าง จำกัด, ๒๕๐๗), หน้า ๑๑.



การศึกษาทุกระดับ ฯลฯ แต่ได้มีการพิจารณาโครงการพัฒนาเศรษฐกิจของรัฐในสาขาต่าง ๆ ตลอดจนวิธีที่รัฐจะจัดหาเงินเพื่อใช้จ่ายตามโครงการ โดยละเอียด และได้มีการเพิ่มเติมสาระสำคัญขึ้นใหม่ดังต่อไปนี้

๑. เน้นความสำคัญของการพัฒนาสังคม เพื่อให้ระบบสังคมได้เจริญก้าวหน้าควบคู่กันไปกับการพัฒนาเศรษฐกิจ
๒. ให้ความสำคัญในด้านการพัฒนากำลังคน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนการศึกษาให้สอดคล้องกับความต้องการด้านกำลังคน
๓. เน้นความสำคัญของส่วนเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของเอกชนในการพัฒนาอุตสาหกรรม พาณิชยกรรมและการบริการด้านต่าง ๆ กับสนับสนุนให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและเอกชนใหม่มากยิ่งขึ้น
๔. ส่งเสริมการพัฒนาส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบทในท้องถิ่นทุรกันดารและห่างไกล

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายส่วนรวมในการพัฒนาอย่างมาก ทั้งนี้เพราะจากการประเมินผลการดำเนินงานพัฒนาในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ และที่ ๒ นั้น แม้อัตราการขยายการผลิตโดยส่วนรวมได้เพิ่มขึ้น แต่ปรากฏว่าความแตกต่างและช่องว่างของรายได้ในหมู่ประชากรและระหว่างภาคต่าง ๆ ของประเทศก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพอสรุปได้ว่า ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากแนวทางการพัฒนาที่เน้นการเพิ่มประสิทธิภาพและอัตราการขยายตัวของการผลิตและรายได้ส่วนรวมเป็นหลัก จึงทำให้ผู้ที่อยู่ใต้อาณัติการขั้นพื้นฐาน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔ (พระนคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๐), หน้า ๑.

ทางเศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยการผลิต สามารถใช้ประโยชน์จากวิธีการเหล่านี้ในการเพิ่มผลผลิตและรายได้ของคนไ้มากกว่าผู้ที่อยู่ห่างไกลหรือผู้ที่ขาดปัจจัยการผลิต จึงทำให้ของว่างทางเศรษฐกิจ สังคม ในประเทศเพิ่มขึ้นและทำให้การกระจายรายได้ไม่เป็นธรรม ดังนั้นแนวนโยบายการพัฒนาตามแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ นอกจากเน้นถึงการปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและขยายขีดความสามารถของการผลิต และเพิ่มรายได้ให้สูงเพื่อมุ่งการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ก็ได้เริ่มตระหนักถึงปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความแตกต่างในด้านรายได้ ตลอดจนเพิ่มความสำคัญในการพัฒนาบริการทางด้านสังคมเป็นนโยบายสำคัญอีกด้วย ดังนั้นวิธีการพัฒนาในช่วงระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ จึงได้เพิ่มมาตรการในด้านการกระจายรายได้ และหันมาให้ความสำคัญทางด้านการพัฒนาสังคมมากยิ่งขึ้น โดยเน้นถึงการดำเนินงานเพิ่มขึ้นใหม่อีก ดังนี้ ๑

๑. การลดอัตราการเพิ่มของประชากร ทั้งนี้เพื่อให้สามารถขยายบริการขั้นพื้นฐานให้สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นการลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนในระยะยาวด้วย
๒. การกระจายบริการด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อลดความแตกต่างในสภาพความเป็นอยู่ของประชากรทั่วประเทศให้น้อยลง จึงต้องกระจายบริการของรัฐทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สูงภูมิภาคมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม
๓. การสร้างโอกาสใหม่ประชาชน โดยจะต้องกระจายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมและการพัฒนาอาชีพไปสู่ประชาชนในชนบทให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ มีโอกาสที่จะได้รับบริการจากรัฐให้ทัดเทียมกัน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สี่ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ (กรุงเทพฯ : เรื่องแถลงการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๔ - ๕.

นอกจากนี้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ยังได้กำหนดคณนโยบายไว้อย่างแน่ชัดที่จะให้เอกชนร่วมมือในการพัฒนาอุตสาหกรรมประเภทต่าง ๆ และในการบริการบางอย่างมากขึ้น โดยจะสนับสนุนผู้ประกอบการลงทุนเพื่อกิจการอุตสาหกรรมที่ผลิตสำหรับการส่งออกนอกประเทศด้วยวิธีที่นำเอาประเภทบางประเภทซึ่งแบ่งอยู่ในต้นทุนการผลิตให้กับผู้ส่งออก ดังนั้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ จึงเป็นแผนพัฒนาฯ ซึ่งรัฐและเอกชนร่วมมือและมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันอย่างใกล้ชิด

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ได้รับผลกระทบมาจากการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ อย่างมาก เป็นมูลเหตุและพลังผลักดันให้รัฐบาลคองวางแผนพัฒนาประเทศใน "แนวใหม่" โดยยึดถือความมั่นคงปลอดภัยของชาติเป็นพื้นฐานเบื้องต้นของการพัฒนาสาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔ ซึ่งเป็นแผนจัดกรอบ "นโยบายแห่งชาติ" มีประเด็นสำคัญที่แตกต่างไปจากแผนพัฒนาฯ ฉบับก่อน ๆ คือ ๒

๑. เป็นแผนพัฒนาฯ ที่มุ่งสร้างความเป็นธรรมทางสังคม ภายใต้พื้นฐานของความมั่นคงแห่งชาติ โดยเน้นการลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทางเศรษฐกิจให้ลดลง และมุ่งส่งเสริมสวัสดิภาพทางสังคมแก่คนส่วนใหญ่ในชาติมากกว่าแผนพัฒนาฯ

คำนำของ หม่อมหลวงเศ สนิทวงศ์ ประธานกรรมการบริหาร สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่สาม พ.ศ. ๒๕๑๕ - ๒๕๑๘ (นครหลวงกรุงเทพฯ) : โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี้, ๒๕๑๕, หน้า ก.

๒ แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๔, หน้า ๑ - ๒.





ที่เน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นหลักอย่างที่เคยจัดทำมาในทรงของแผนพัฒนา  
ฉบับที่ ๑ - ๓

๒. แผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ ได้เน้นถึงการปรับปรุงนโยบายเศรษฐกิจสังคม  
หลายด้านที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาเหล่านี้

๒.๑ การแก้ปัญหาเร่งด่วน จำเป็นจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อฟื้นฟู  
เศรษฐกิจของประเทศในช่วงแรก (ปี ๒๕๒๐ - ๒๕๒๑) ของแผนพัฒนา ให้มีเสถียรภาพ  
ยิ่งขึ้น และ

๒.๒ การแก้ปัญหาขั้นรากฐาน ปัญหาสำคัญที่จำเป็นจะต้องแก้ไขได้แก่  
ปัญหาขั้นพื้นฐานของเศรษฐกิจและสังคมในระยะยาว ซึ่งจะต้องวางแผนแก้ไขควบคู่กันไป  
กับปัญหาเร่งด่วน

นอกจากนั้นแผนพัฒนา ฉบับที่ ๔ ยังได้กำหนดหลักการในการพัฒนาประเทศ  
ไว้หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ การปรับปรุงการประสานงานระหว่างหน่วยงานนโยบาย  
เศรษฐกิจระดับชาติอย่างมีระบบ เพื่อให้การพิจารณาแผนงาน แผนกำลังเงิน และ  
แผนกำลังคน ตลอดจนการวางนโยบายเศรษฐกิจที่สำคัญ ให้เชื่อมโยงกันเป็นระบบ  
และรวดเร็ว เป็นต้น

๒) การจัดทำโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมและการกำหนดแนวการพัฒนา  
เฉพาะสาขา

เมื่อได้กำหนดนโยบายส่วนรวมในแผนพัฒนา แล้ว ต่อไปก็เป็นการ  
จัดทำโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมให้ประสานกันกับนโยบายที่กำหนดไว้

การจัดทำโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมนั้นนับว่าเป็นงานที่ต้องอาศัยข้อมูล  
สถิติ และความร่วมมือร่วมใจจากหลายฝ่าย ไม่เพียงแต่หน่วยงานภายในสำนักงาน  
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเท่านั้น แต่เกี่ยวข้องกับหน่วยงาน  
ภายนอกด้วย เช่น สำนักงานงบประมาณ ธนาคารแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง

โดยเฉพาะหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการ เก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ รายได้ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รายได้จากธุรกิจ เป็นต้น ๑

กระบวนการวางแผนโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวม สามารถเรียงลำดับได้ ดังนี้

ขั้นแรก ทำการพิจารณาเป้าหมายสำหรับรายจ่ายภาครัฐบาล สินค้าส่งออก และระดับเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ

การพิจารณารายจ่ายภาครัฐบาลแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ การพิจารณา กำหนดรายจ่ายในขั้นต่ำและรายจ่ายในขั้นสูง การพิจารณากำหนดรายจ่ายในขั้นต่ำกระทำโดยอาศัยความสามารถในการจัดหาเงินมาใช้จ่ายเป็นหลัก ส่วนรายจ่ายในขั้นสูงนั้น อาศัยความสามารถในการจัดเตรียมโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เป็นหลัก คือดูว่าโครงการต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอขอดำเนินการมานั้น หลังจากการพิจารณาขั้นต้นของเจ้าหน้าที่แล้ว จะมีค่าใช้จ่ายทั้งสิ้นเท่าใด แล้วจึงอาศัยแผนจำลอง ภาครายจ่าย (Expenditure Model) ช่วยในการกำหนดรายจ่ายที่เหมาะสมต่อไป ส่วนการพิจารณา กำหนดเป้าหมายสินค้าส่งออก และระดับเงินทุนสำรองเงินตราต่างประเทศ ต้องคำนึงถึงภาวะการค้ากับต่างประเทศเป็นอย่างมาก สินค้าส่งออกจะต้องคำนึงถึงความต้องการของตลาดต่างประเทศเป็นสำคัญ สำหรับเงินทุนสำรองนั้น กำหนดจากข้อมูลค่าสินค้านำเข้าของประเทศ

ขั้นที่สอง ทำการพิจารณาถึงเป้าหมายผลรวมผลิตภัณฑ์ในประเทศ (Gross Domestic Product) ได้จัดแบ่งแยกออกเป็นสาขาต่าง ๆ ๕ สาขา คือ สาขาก่อสร้าง สาขาสถาปัตยกรรม สาขาก่อสร้าง สาขาก่อสร้าง สาขาก่อสร้าง สาขาก่อสร้าง สาขาก่อสร้าง และสาขา

การผลิตอื่น ๆ ซึ่งในแต่ละสาขาที่มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างกันออกไปตามลักษณะงาน เมื่อได้ทำการประมาณการ มูลค่าเพิ่มของแต่ละสาขาการผลิตแล้ว ก็จะทำให้การตรวจสอบดูความสมดุลย์ของโครงสร้างเศรษฐกิจระหว่างสาขาการผลิต และสาขาการบริการ เพื่อให้มูลค่าเพิ่มระหว่างสาขาทั้งสองอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน

ขั้นที่สาม ทำการคำนวณรายจ่ายประชาชาติโดยอาศัย แบบจำลองรายจ่าย (Expenditure Model) เป็นเครื่องมือในการกำหนดรายจ่ายที่เหมาะสม โดยใช้วิธีการประมาณการรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติคำนวณรายจ่ายต่าง ๆ หลายค่านี้คือ

๑. รายจ่ายอุปโภคบริโภคเอกชน
๒. รายจ่ายเพื่อการลงทุนภาคเอกชน
๓. รายจ่ายสินค้าอุปโภคบริโภคนำเข้า
๔. รายจ่ายสินค้าประเภทนำเข้า
๕. รายจ่ายค่านบริการต่างประเทศ
๖. รายได้จากภาษีสินค้าประเภทนำเข้าและสินค้านำเข้าอื่น ๆ
๗. รายได้อื่น ๆ ของรัฐ
๘. รายจ่ายภาครัฐบาล เช่น รายจ่ายอุปโภคบริโภค รายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งผลลัพธ์จะออกมาเป็นมูลค่าสินค้านำเข้า รายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเอกชน รายจ่ายเพื่อการลงทุนภาคเอกชน และรายจ่ายภายในประเทศ ผลลัพธ์ดังกล่าวจะเป็นมูลค่าซึ่งกำหนดไว้ในช่วงระยะเวลา ๕ ปี

- ขั้นสุดท้าย เป็นการปรับปรุงนโยบายของรัฐบาล หลังจากที่ได้มีการคาดคะเนระบบเศรษฐกิจตามขั้นตอนที่กล่าวมาแล้ว โดยจะต้องกำหนดมาตรการ ที่แน่นอนอันจะสามารถนำไปสู่เป้าหมายข้างต้นได้

การกำหนดแนวการพัฒนาเฉพาะสาขา เมื่อกำหนดนโยบายส่วนรวมและวางแผนโครงสร้างเศรษฐกิจส่วนรวมแล้ว ลำดับต่อไปก็คือการกำหนดความมุ่งหมายนโยบาย เป้าหมาย และแนวการพัฒนาเฉพาะสาขา ตามหลักกระบวนการในการ

กำหนดนโยบายนั้น จะต้องพิจารณาจาก ๒ ทิศทาง กล่าวคือ นโยบายส่วนรวมของชาติมาจากนโยบายแต่ละสาขารวมกัน และนโยบายเฉพาะสาขานั้นพยายามทบทวน (Deduct) สาระมาจากนโยบายส่วนรวมให้เป็นการเฉพาะเจาะจงและใช้การเฉพาะสาขานั้น ๆ อย่างไม่ก็ตาม เมื่อนโยบายส่วนรวมได้กำหนดไว้เป็นที่แน่นอนแล้ว นโยบายเฉพาะสาขาเหล่านี้ก็จำเป็นจะต้องกำหนดให้สอดคล้องกันกับนโยบายส่วนรวมนั้น

ในการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔ - ๒๕๐๕) นั้น ได้แบ่งงานพัฒนาทั้งหมดออกเป็น ๗ สาขา คือ

๑. การเกษตรและการสหกรณ์
๒. อุตสาหกรรมและเหมืองแร่
๓. การพลังงาน
๔. การคมนาคมและขนส่ง
๕. การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุข
๖. การสาธารณสุข
๗. การศึกษา

ส่วนในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔) ได้เพิ่มสาขาการพาณิชย์และบริการขึ้นมาอีกสาขาหนึ่ง และในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙) ได้เพิ่มสาขาการพัฒนาเมืองและท้องถิ่นขึ้นอีก รวมเป็น ๘ สาขา สาขางานพัฒนาที่เพิ่มขึ้นนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับแนวนโยบายส่วนรวม ในแผนพัฒนาแต่ละแผนนั่นเอง

แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) นั้น เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแนวนโยบายในการวางแผนพัฒนาประเทศใน "แนวใหม่" ดังได้กล่าวแล้ว จึงได้มีการจำแนกแนวการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเฉพาะสาขาเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกัน โดยนอกจากจะแบ่งออกเป็นสาขา ๘ สาขา ดังแผนก่อน ๆ แล้วยังได้แบ่งออกเป็น ๘ สาขา

อีกมติหนึ่งค้างหาก คือ

๑. การพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรหลักทางเศรษฐกิจและสิ่งแวดล้อม
๒. การกระจายและการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตในชนบท
๓. การพัฒนาอุตสาหกรรม
๔. การส่งออก การนำเข้า และการส่งเสริมการท่องเที่ยว
๕. การพัฒนาเมืองหลักและการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร
๖. การกระจายบริการขั้นพื้นฐาน
๗. การกระจายบริการสังคม
๘. การพัฒนาสังคม

๓) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในชั้นต่อไปหลังจากได้ผ่านกระบวนการดังกล่าวมาแล้วก็คือการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ อันได้แก่งบประมาณและรายได้อื่น ๆ ตลอดจนเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพื่อการพัฒนาให้เป็นไปตามเป้าหมายและนโยบายที่ได้กำหนดไว้ บทบาทในชั้นนี้จึงเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับการบริหารโครงการต่าง ๆ เพราะจะเป็นการกำหนดทรัพยากรที่จะต้องใช้ในกันต่าง ๆ ตั้งแต่การกำหนดวงเงินของงบพัฒนาและระบบบริหารทั่วไปทั้งหมด งบประมาณแยกเป็นรายเฉพาะสาขา ไปจนถึงการกำหนดวงเงินที่จำเป็นต้องใช้ในแต่ละโครงการ หรือแผนงานอย่างละเอียด นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางที่จะได้มาซึ่งทรัพยากรในการพัฒนาประเทศ อันได้แก่รายได้ภายในประเทศ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ อีกด้วย ในที่นี้จะได้สรุปการดำเนินงานต่าง ๆ ดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ เป็นตัวอย่างโดยสังเขป ดังนี้



## งบพัฒนาและงบบริหารทั่วไปที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๔

หน่วย : ล้านบาท

แผนพัฒนาฯ	งบพัฒนา	งบบริหารทั่วไป	รวม
ฉบับที่ ๑ (๒๕๐๔ - ๒๕๐๙)	๒๑,๓๐๐	-	-
ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐ - ๒๕๑๔)	๕๓,๕๒๐ (๕๒.๓%)	๓๓,๐๐๐ (๕๓.๓%)	๑๓๔,๕๒๐
ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙)	๑๐๐,๒๓๕ (๔๕.๐๒%)	๑๒๓,๕๐๐ (๕๕.๙๘%)	๒๒๓,๗๓๕
ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๐ - ๒๕๒๔)	๒๕๒,๔๕๐ (๕๒.๘๒%)	๒๒๕,๕๓๐ (๔๓.๑๘%)	๔๗๘,๐๐๐ <sup>๑</sup>

ศูนย์วิจัยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- <sup>๑</sup>รวมกับ - รายจ่ายอุดหนุนท้องถิ่น ๖,๐๐๐ ล้านบาท และ  
- รายจ่ายรักษาพยาบาลฟรีสำหรับผู้มีรายได้น้อย  
๒,๖๓๐ ล้านบาท

## แหล่งที่มาของงบประมาณตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑ - ๔

แผนพัฒนา	งบประมาณ แผ่นดิน	รายได้จากรัฐวิสาหกิจและ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	เงินกู้และเงินช่วยเหลือ จากต่างประเทศ	รวม งบประมาณ
ฉบับที่ ๑	๑๖,๔๕๐	๔,๕๐๐	๗,๒๕๐	๒๘,๑๕๐
ฉบับที่ ๒	๓๕,๕๗๕	๖,๓๔๕	๑๕,๖๐๐	๕๗,๕๒๐
ฉบับที่ ๓	๖๕,๕๐๐	๑๐,๔๕๕	๑๖,๕๓๐	๙๒,๔๘๕
ฉบับที่ ๔	๒๐๐,๔๐๐	๑๕,๗๕๐	๒,๕๐๐	๒๑๘,๖๕๐

## ๑ ปริมาณการกระจายจริง

บทบาทโดยสรุปทั้ง ๓ ข้อ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังกล่าวนั้นว่า เกี่ยวข้องอย่างมากกับการบริหาร โครงการของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพราะ เป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดโครงสร้าง เศรษฐกิจฯ และการจัดสรรทรัพยากรในชาติให้เป็นประโยชน์ที่สุด เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปตามจุดหมายที่วางไว้ ในการนี้สำนักงานฯ จึงต้องเป็นผู้พิจารณาถ่วงถ่วงโครงการต่าง ๆ ที่หน่วยงานเสนอมาอย่างละเอียด และประสานโครงการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ โดยส่งเสริมโครงการที่สำคัญและให้ประโยชน์สูงสุดและยับยั้งหรือตัดทอนโครงการที่ไม่เหมาะสมหรือที่ซ้ำซ้อนกัน แล้วจึงนำโครงการที่พิจารณาถ่วงถ่วงแล้ว เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการและงบประมาณต่อไป นอกจากนี้สำนักงานฯ ยังมีบทบาทในการติดตามผลและประเมินผลการดำเนินงานโครงการต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดเพื่อการวางแผน ในระยะต่อไปอีกด้วย จึงกล่าวได้ว่าสำนักงานฯ มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหาร โครงการตั้งแต่การริเริ่มโครงการ ไปจนถึงการประเมินผลโครงการที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้บทบาทของสำนักงานฯ ยังครอบคลุมไปถึงการดำเนินงานของ  
 รัฐวิสาหกิจอีกด้วย การบริหารรัฐวิสาหกิจเป็นกิจกรรมที่รัฐบาลต้องนำเงินงบประมาณ  
 เข้าไปร่วมดำเนินงานกับเอกชน จะเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับประเภทและ  
 ขนาดของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ งบประมาณที่รัฐบาลนำไปใช้เกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจนี้จัดอยู่ใน  
 งบพัฒนา ดังนั้นสำนักงานฯ จึงมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาจัดสรรเงินที่จะใช้ในการ  
 ดำเนินงานในรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับแรก ๆ รัฐบาลมิได้ให้ความสำคัญ  
 แก่งบประมาณทางด้านรัฐวิสาหกิจและด้านเอกชนมากนัก จึงมิได้กำหนดแยกแยะนโยบาย  
 หรือรายละเอียดในค่านนี้เท่าไรนัก แต่ในแผนพัฒนาฯ ฉบับต่อ ๆ มา รัฐบาลได้เล็งเห็น  
 และให้ความสำคัญกับงบประมาณประเภทนี้อย่างมาก จึงจัดให้มีการจำแนกรายละเอียด  
 และกำหนดนโยบายไว้อย่างแน่ชัด

ในด้านการรัฐวิสาหกิจ กฎหมายกำหนดให้รัฐวิสาหกิจทุกแห่งจะต้องจัดทำงบ  
 ประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรี โดยแบ่งงบประมาณประจำปีออกเป็น  
 ๒ ประเภท คือ "งบทำการ" (ได้แก่งบประมาณประจำหรืองบบริหารทั่วไปที่รัฐวิสาหกิจ  
 นั้น ๆ ต้องใช้) จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ และ "งบลงทุน" จะต้องนำ  
 เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วจึงจะ  
 ดำเนินการได้

ในทางปฏิบัติ เมื่อกระทรวงวางแผนองงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ  
 ในสังกัดของตนไป เพื่อคณะรัฐมนตรีรับทราบงบทำการและพิจารณาให้ความเห็นชอบ  
 งบลงทุนนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะขอให้สำนักงานงบประมาณและสำนักงานคณะ  
 กรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา เสนอความเห็นเพื่อประกอบการ  
 พิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป และตามที่ใดสังเกตมติของคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา คณะ  
 รัฐมนตรีมักจะให้ความเห็นชอบและให้ดำเนินการตามความเห็นและรายละเอียดที่สำนักงาน  
 คณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอเป็นส่วนใหญ่ พร้อมทั้งให้รับ  
 ขอสั่งเกตของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนัก

งบประมาณไปพิจารณาคำเนินการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะหลัง ๆ คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นเจ้าของเรื่อง พิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ โดยเชิญผู้แทนสำนักงานงบประมาณไปร่วมพิจารณาดู และที่สำคัญก็คือเมื่องบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็จะขอมติคณะรัฐมนตรีให้เมื่ออำนาจพิจารณาอนุมัติการเปลี่ยนแปลงในรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ (ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบแล้ว) ในส่วนที่ไม่ใช่สาระสำคัญและไม่เกินวงเงินที่ได้รับอนุมัติแล้วนั้น ได้อีกด้วย

จึงกล่าวได้ว่าสำนักงานฯ มีบทบาทอย่างมากในคานารัฐวิสาหกิจ และยังมีบทบาทอย่างกว้างขวางในคานาอื่น ๆ อีก เช่นการกำหนดแผนพัฒนาประจำปี การวางแผนพัฒนาประจำภาค และการวางแผนพัฒนาประจำจังหวัดฯ ซึ่งเป็นความพยายามที่จะทำให้การบริหาร โครงการต่าง ๆ เป็นไปตามเป้าหมายและแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั่นเอง

#### บทบาทของสำนักงานงบประมาณในการบริหาร โครงการ โดยการพิจารณาจัดสรรงบประมาณ

โดยที่สำนักงานงบประมาณมีหน้าที่สำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล ดังนั้นโครงการต่าง ๆ ในงบพัฒนาจึงต้องเสนอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีด้วย เมื่อได้มีพระบรมราชโองการ โปรดเกล้าฯ ประกาศใช้แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแล้ว หน่วยงานเจ้าของโครงการ จะต้องจัดทำรายละเอียดโครงการว่าจะดำเนินการอย่างไร ใ้เวลาเท่าไร และในแต่ละปีจะต้องใช้งบประมาณเท่าใด ฯลฯ แล้วเสนอโครงการที่ได้จัดทำรายละเอียดสมบูรณ์แล้วนั้นไปให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ต่อไป

เพื่อสะดวกในการทำความเข้าใจบทบาทของสำนักงานงบประมาณ ควรที่จะเข้าใจถึงอำนาจของรัฐบาลในการจ่ายเงินแผ่นดินเสียก่อน กล่าวคือ การจ่ายเงิน

ของรัฐบาลเพื่อการบริหารประเทศนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายหรือชดุกชดักขึ้น กฎหมายต่าง ๆ ใดให้อำนาจไว้เพื่อความคล่องตัวพอสมควร ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้<sup>๑</sup>

๑. การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผู้อำนวยการสำนักงานจะต้องเสนอขอประมาณการรายจ่ายประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเป็นเวลาอย่างน้อยสองเดือนก่อนวันเริ่มมีงบประมาณ

๒. การจ่ายเงินในกรณีที่ไม่สามารถประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทัน ในกรณีนี้รัฐบาลอาจทำได้ ๒ กรณี คือ

๒.๑ การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แล้วมาแล้ว กล่าวคือ ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ไม่ทันมีงบประมาณใหม่ให้ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่แล้วแล้วไปพลางก่อนได้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการสำนักงานกำหนด โดยอนุมัตินายกรัฐมนตรี

๒.๒ การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง กล่าวคือรัฐบาลอาจเสนอต่อรัฐสภาให้มีการจ่ายเงินตาม "มติให้จ่ายเงินไปก่อน" ได้ มตินี้ หมายความว่ามติของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งได้ตราขึ้นไว้เป็นพระราชบัญญัติอนุญาตให้รัฐบาลจ่ายเงินเพื่อกิจการที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัตินั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>ไพศาล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ (กรุงเทพฯ

มหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๑๓), หน้า ๑๖๖ - ๑๖๗.

<sup>๒</sup> มาตรา ๓ และมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๑๑  
ศูนย์บริการทางวิชาการและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, ๒๕๑๕, หน้า



๓. การจ่ายเงินที่ไม่มีรายการ กำหนดไว้ในงบประมาณหรืองบประมาณรายจ่ายบางรายการไม่พอจ่าย กล่าวคือ ในระหว่างที่ใช้งบประมาณปีเก่าไปพลางก่อนตามข้อ ๒.๒ นั้น เกิดมีรายจ่ายที่จำเป็นและเร่งด่วนขึ้น และรายการจ่ายที่เกิดขึ้นนั้นไม่มีรายการ กำหนดไว้ในงบประมาณปีเก่าก็ดี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีออกใช้ทัน แต่เงินงบประมาณรายจ่ายบางรายการไม่พอจ่ายก็ดี ในสถานการณ์ทั้ง ๒ อย่างนี้ รัฐบาลอาจจ่ายเงินได้ ๒ กรณี คือ

๓.๑ การจ่ายเงินจากเงินต้นสำรองจ่าย กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ มาตรา ๒๕ ทวิ กำหนดให้มีเงินต้นจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจ่ายจากคลัง เรียกว่า "เงินต้นสำรองจ่าย" เป็นจำนวน ๑๐๐ ล้านบาท เงินต้นนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในราชการแผ่นดินโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายชดเชยเพื่อสมทบเงินต้นนั้นไว้จ่ายต่อไป

๓.๒ การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง ซึ่งพระราชบัญญัติเงินคงคลังมาตรา ๙ บัญญัติว่า รัฐบาลจะสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังได้ก่อนที่จะมีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย ในกรณีดังต่อไปนี้ คือ

๓.๒.๑ รายการจ่ายเงินที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นทำให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

๓.๒.๒ มีกฎหมายใด ๆ ที่ทำให้ต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

๓.๒.๓ มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศหรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศที่กระทำให้ต้องจ่ายเงินและมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

๓.๒.๔ เพื่อซื้อคืนหรือไถถอนพันธบัตรเงินกู้ของรัฐบาล ตามจำนวนที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเห็นสมควร

การจ่ายเงินใน ๔ กรณีดังกล่าว เมื่อใดจ่ายแล้วให้ตั้งรายจ่ายเพื่อชดเชย  
ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณจ่ายเพิ่มเติม หรือในกฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ  
รายจ่าย หรือในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณปีถัดไป

๔. การจ่ายเงินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กล่าวคือ  
ในระหว่างประกาศใช้พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น ถ้ามีความจำเป็น  
และเร่งด่วนที่จะต้องจ่ายเงินเกิดขึ้น และไม่สามารถจะจ่ายเงินจากเงินทุนสำรองจ่าย  
(ตามข้อ ๓.๑) หรือเงินคงคลัง (ตามข้อ ๓.๒) ได้ ซึ่งทั้งนี้จะเนื่องมาจากจำนวน  
เงินที่จะต้องจ่าย มีจำนวนมากก็ดี หรือรายจ่ายนั้นไม่อยู่ในรายชื่อที่จะจ่ายจากเงินคงคลัง  
ได้ก็ดี ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็อาจจ่ายเงินได้โดยเสนองของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม  
โดยคณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้  
และให้แสดงถึงเงินที่พึงไ้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งด้วย

จะเห็นได้ว่าอำนาจการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลในการบริหารประเทศ  
ตั้งที่ใดสรุปข้างคั่นนั้น เป็นอำนาจที่มีขอบเขตจำกัดตามกฎหมาย รัฐบาลจะใช้จ่ายเงิน  
แผ่นดินนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลย์และ  
ควบคุมซึ่งกันและกัน ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการปกครองแบบประชาธิปไตย  
(ซึ่งจะไม่กล่าวถึงรายละเอียดในที่นี้) และเมื่อพิจารณาถึงหน่วยงานที่เป็นเครื่องมือของ  
รัฐบาลในการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาลโดยตรงตามกฎหมาย (ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติ  
วิธีการงบประมาณและพระราชบัญญัติเงินคงคลังฯ) แล้วก็มีเพียง ๒ หน่วยงาน คือ  
กระทรวงการคลังและสำนักงบประมาณ ซึ่งในที่นี้จะได้อธิบายถึงบทบาทของสำนักงบประมาณ  
ในการจ่ายเงินแผ่นดินเสียก่อน และจะกล่าวถึงกระทรวงการคลังในหัวข้อต่อไป

ได้กล่าวมาแล้ว (ในบทที่ ๒) ถึงอำนาจหน้าที่ของสำนักงบประมาณอย่าง  
กว้าง ๆ ว่าเกี่ยวข้องกับการเงินและการคลังอย่างไร ในทางปฏิบัติสำนักงบประมาณ  
มีบทบาทอย่างมากในการจ่ายเงินแผ่นดินของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการ  
จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งเกี่ยวข้องกับโดยตรงต่อการดำเนินงานโครงการ

ของทุกกระทรวงทบวงกรม กล่าวคือ ถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมตอ ๆ มา แล้วจะสามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยความสะดวกสำนักงานงบประมาณได้ ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>๑</sup>

๑. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ คือ มีอำนาจ

๑.๑ เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนด (ม. ๖)

๑.๒ กำหนดเวลาที่ยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ หากมิได้มีการยื่นงบประมาณภายในกำหนดเวลา ผู้อำนวยความสะดวกอาจพิจารณาตั้งงบประมาณตามที่เห็นสมควร (ม. ๑๓)

๑.๓ จัดทำและเสนองบประมาณประจำปีต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อคณะรัฐมนตรีเสนอต่อสภาเป็นเวลาอย่างน้อย ๒ เดือน ก่อนวันเริ่มปีงบประมาณ (ม. ๑๕)

๑.๔ กำหนดวิธีการทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม (ม. ๑๗)

๒. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงบประมาณ โดยมีอำนาจ

๒.๑ เรียกให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เสนอข้อเท็จจริงตามที่เห็นสมควร และให้ผู้อำนวยความสะดวกหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ผู้อำนวยความสะดวกมอบหมาย มีอำนาจเข้าตรวจสรรพสมุดบัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ม. ๗)

๒.๒ กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวด (ม. ๖)

๒.๓ กำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวด ตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและคามกำลังเงินของแผ่นดิน (ม. ๖)

๒.๔ กำหนดระเบียบการใช้จ่าย ของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ (ม. ๒๐)

๒.๕ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายของปี ที่ล่วงมาแล้วไปล่วงหน้า ถ้าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีใหม่ออกใช้ไม่ทัน ทั้งนี้โดยอนุมัติจากนายกรัฐมนตรี (ม. ๑๖)

๒.๖ วิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ (ม. ๖)

๓. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย มีอำนาจ

๓.๑ อนุมัติการโอนรายการในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือ รัฐวิสาหกิจเดียวกัน แต่จะอนุมัติมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (ม. ๑๕)

๓.๒ ในกรณีจำเป็น ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณโดยอนุมัตินายก รัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายบางกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่น ๆ ในงบ เดียวกันก็ได้ (ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๑๕ ข้อ ๔ วรรค ๓)

บทบาทของผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณในการงบประมาณแผ่นดิน ตามอำนาจ ทั้ง ๓ ข้อ ดังกล่าวจะเห็นชัดในลักษณะต่าง ๆ คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม งบประมาณรายจ่ายข้ามปี การผูกพันงบประมาณฯ

๑. บทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในการบรรยายถึงวิธีการ งบประมาณของประเทศไทยในขณะนี้ จะเป็นการบรรยายในรูปของ "วงจรงบประมาณ" (Budget Cycle) หรือกระบวนการงบประมาณ (Budget Process) ซึ่งตามหลัก ปฏิบัติ กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหาร เป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา และการออกเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งโดยสรุปจะ แบ่งได้ ๓ ขั้นตอน คือ

๑. การจัดทำงบประมาณ (Budget Preparation)
๒. การอนุมัติงบประมาณ (Budget Adoption)
๓. การบริหารหรือควบคุมงบประมาณ (Budget Execution)

ในที่นี้จะได้นั้นกล่าวถึงขั้นที่ ๑ และขั้นที่ ๓ เป็นสำคัญ ทั้งนี้เพราะเป็นขั้นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยมีสำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นเครื่องมือ

๑. ขั้นจัดเตรียมการและนำเสนอ การจัดทำงบประมาณของประเทศไทยนั้น เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติที่มีบทบาทอย่างสำคัญก็คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งมีอำนาจวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยผ่านทางผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

ก่อนอื่นควรจะได้ทราบความหมายของ "ปีงบประมาณ" เสียก่อน ปีงบประมาณ หมายถึง ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ของปีหนึ่งถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ของปีถัดไป เช่น งบประมาณที่ใดตั้งแต่ ๑ ตุลาคม ๒๕๑๖ ถึง ๓๐ กันยายน ๒๕๑๗ เรียกว่าปีงบประมาณ ๒๕๑๗ เป็นต้น แต่การจัดเตรียมทำงบประมาณปี ๒๕๑๗ นั้น ต้องเริ่มต้นจริงๆ งบประมาณต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๑๖ หรือก่อนนั้น ดังนั้นระยะเวลาที่ใช้ในการเตรียมทำงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงยาวมาก คือประมาณ ๕ เดือนหรือกว่านั้น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

๑. จำนงค์ สายโสภา, บทบาทของรัฐสภาในกระบวนการงบประมาณ  
(เอกสารประกอบการศึกษา สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๘.



เริ่มแรกก็เดี๋ยวลำดับงบประมาณจะกำหนดปฏิทิน (Budget Calendar) ขึ้น แล้วแจ้งให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทราบ ปฏิทินดังกล่าวจะเป็นการแจ้งให้ทราบล่วงหน้าขึ้นไหนจะต้องทำเสร็จเมื่อใด ในทางปฏิบัติหน่วยงานระดับกรมจะพิจารณาเสนองบประมาณ โดยแยกแสดงเป็นแผนงาน งาน โครงการ กรมอาจจะมีแผนงานเดียวหรือหลายแผนงานก็ได้ และในแต่ละแผนงานก็แยกละเอียดออกไปเป็นงานหรือโครงการ ("งาน" หมายถึงกิจกรรมที่ปฏิบัติต่อเนื่องกันจนเป็นการประจำ ส่วน "โครงการ" หมายถึง กิจกรรมที่มีระยะเวลาสิ้นสุด ซึ่งค้อมาบางทีโครงการอาจกลายเป็นงานไปเลยก็ได้ ถ้ากรมจำเป็นต้องปฏิบัติเป็นประจำ หรืออาจยกเลิกไปเลยก็ได้) ซึ่งในแต่ละแผนงานอาจจะมีงานเดี่ยว โครงการเดี่ยว หรือหลายงาน หลายโครงการก็ได้

เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ส่งประมาณการรายจ่ายมายังสำนักงบประมาณ (หลังจากได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงแล้ว) สำนักงบประมาณก็จะส่งไปยังเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณที่เป็นเจ้าของเรื่องพิจารณา และหลังจากได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการกองของตนแล้ว ก็จะนำงบประมาณของส่วนราชการนั้นเสนอขอ "คณะกรรมการพิจารณางบประมาณประจำปี" ของสำนักงบประมาณ (ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ระดับผู้อำนวยการ กอง ผู้ช่วยผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ และผู้อำนวยการ) พิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยมีผู้อำนวยการกอง และเจ้าหน้าที่เจ้าของเรื่องเป็นผู้ตอบข้อซักถาม (Defend) ในที่ประชุมแทนกรมที่ตนรับผิดชอบ การพิจารณาในขั้นนี้นับเป็นขั้นกำหนดวงเงิน (Ceiling) อย่างไม่ละเอียดนัก จะดูกันแต่เพียงรายการใหญ่ ๆ ก่อน เช่น งบส่วนราชการนี้เสนอของงบประมาณทั้งสิ้นเท่าใด คัดลงไปจากที่เสนอขอเท่าใด เพราะเหตุใดอะไร มีประเด็นและรายการอะไร สำคัญที่จะเสนอให้คณะกรรมการฯ พิจารณา ฯลฯ (แต่ในบางปีก็ไม่มีกรพิจารณา "วงเงิน" เสียขั้นหนึ่งก่อน คือเป็นการพิจารณารายละเอียดเลย)

คณะกรรมการฯ จะพิจารณาจนครบทุกส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ แล้วรวบรวม  
 ตัวเลขที่สำนักงานประมาณเห็นว่าควรอนุมัติของทุกแห่งเข้าเป็น "วงเงิน" เพื่อให้ผู้อำนวยการ  
 สำนักงานประมาณเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคำมปาก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ก็จะ  
 เสนอต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อหารือกันเสียขั้นหนึ่งก่อน และเท่าที่เคยปฏิบัติกันมา นอกจาก  
 นายกรัฐมนตรีและผู้อำนวยการสำนักงานประมาณแล้ว ก็มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
 เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้อำนวยการธนาคาร  
 แห่งประเทศไทย ร่วมให้คำปรึกษาอยู่ด้วย การหารือนี้เป็นไปอย่างจริงจังละเอียด  
 ลึกซึ้ง เพราะเป็นการกำหนดทางเลือก (Alternative) และเงื่อนไข (Condi-  
 tion) ในการจัดทำงบประมาณที่มีลักษณะต่าง ๆ กัน เพื่อให้นายกรัฐมนตรีได้ตัดสินใจ  
 คัดเลือกว่าจะใช้แบบใด ทั้งนี้เพราะงบประมาณที่เน้นหนักในด้านใดก็จะต้องกำหนด  
 เงื่อนไขต่าง ๆ ให้สอดคล้องกันด้วย เช่น การประมาณการรายรับ การประมาณการ  
 เงินกู้ เงินคงคลัง นโยบายภาษี ฯลฯ ซึ่งแต่ละฝ่ายที่เข้าหารือกันจะต้องถกเถียงกัน  
 อย่างเคร่งเครียดทีเดียว

และเมื่อได้ขอยุติแล้ว การเสนอตัวเลขต่อนายกรัฐมนตรี และต่อคณะรัฐมนตรี  
 สำนักงานประมาณจะต้องเสนอวงงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเท่าใด ประมาณการรายได้  
 เท่าไร ประมาณการเงินกู้เท่าไร จะใช้เงินคงคลังเท่าไรหรือไม่ พร้อมทั้งต้องอธิบาย  
 ว่าถ้าเป็นไปตามที่สำนักงานประมาณเสนอแล้ว จะเกิดผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร  
 ฯลฯ เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว ผลเป็นประการใด สำนักงานประมาณก็จะแจ้งให้  
 ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทราบมติคณะรัฐมนตรีว่าคนได้รับอนุมัติวงเงินเท่าไร พร้อมทั้ง

สัมภาษณ์ สุทธิ ตันศรีสุข, ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๔ เมษายน ๒๕๒๑.

ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจรับทำรายละเอียดเสนอสำนักงานงบประมาณว่าภายในวงเงินที่ได้รับอนุมัตินั้นตนจะเอาอะไรบ้าง

เมื่อส่วนราชการจัดทำรายละเอียดเสร็จแล้ว ก็จะเสนอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งสุดท้าย ในชั้นรายละเอียดนี้เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณจะพิจารณางบประมาณของส่วนราชการที่ตนได้รับมอบหมายอย่างละเอียดเป็นงาน ๆ หรือโครงการ ๆ ไป และจะพิจารณาตามหมวดรายจ่ายทุกหมวดซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๑๐ หมวด คือ หมวดเงินเคื่อน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าตรูภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น ดังนั้น หน้าที่และบทบาทของสำนักงานงบประมาณในชั้นนี้จึงเกี่ยวข้องกับอย่างยิ่งกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นขั้นตอนในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้แก่โครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้โครงการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่น และบรรลุถึงเป้าหมายหรือไม่เพียงใด

เมื่อพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะพิมพ์เอกสารงบประมาณประจำปีขึ้น เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนำเสนอขออนุมัติรัฐสภาต่อไปตามปกติคณะรัฐมนตรีจะมีมติในประมาณกลางเดือนกรกฎาคมให้นำเสนอรัฐสภา

๒. ชั้นการรับรองอนุมัติงบประมาณ ในชั้นนี้เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้รับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่ฝ่ายบริหารเสนอมา ก็จะเริ่มพิจารณาออกเป็น ๓ วาระ โดยพิจารณาทีละวาระ การพิจารณางบประมาณของฝ่ายรัฐสภาอาจใช้เวลาราวสองเดือนหรือมากกว่านั้น แต่ปกติรัฐสภาจะอนุมัติเป็นกฎหมายราวกลางเดือนกันยายน คือประมาณ ๑๕ วัน ก่อนวันเริ่มต้นของปีงบประมาณถัดไป ๑ อย่างไรก็ตามถ้าการพิจารณางบประมาณล่าช้าไม่อาจจะประกาศใช้ทันได้ กฎหมายก็กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายเงิน

ตามงบประมาณปีเก่าไปก่อนได้ (เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย  
เพียงแต่อนุญาตให้หน่วยราชการต่าง ๆ ของรัฐบาลใช้จ่ายเงินอย่างสูงเพียงไม่เกิน  
ตามที่กำหนดให้เท่านั้น แต่ไม่กำหนดเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ประจำปีของหน่วยงาน  
นั้น ๆ ไว้แต่ประการใด)

๓. การบริหารหรือควบคุมงบประมาณ บทบาทในชั้นนี้ของสำนักงบประมาณ  
จะเริ่มตั้งแต่ตอนที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ขออนุมัติเงินประจำงวดจากสำนักงบประมาณ  
ว่าในงวดเวลาหนึ่ง ๆ นั้น คนจะใช้จ่ายไปทำอะไร ในงานหรือโครงการใด ของแผน  
งานใด เท่าใด "เงินประจำงวด" นี้ หมายถึง ส่วนหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายที่  
แบ่งสรรให้จ่ายหรือใช้ให้ถูกพันในระยะเวลาหนึ่ง อำนาจในการ กำหนด เพิ่ม หรือลด  
เงินประจำงวด ตามความจำเป็นของการปฏิบัติงาน และตามกำลังเงินแผ่นดิน กับ  
อำนาจในการ กำหนดระยะเวลาของเงินประจำงวดเป็นของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ  
เงินประจำงวดนี้ในปีงบประมาณหนึ่ง ๆ จะแบ่งออกเป็น ๓ งวด ๆ ละ ๔ เดือน ในแต่ละ  
งวดกรมต่าง ๆ อาจจะขออนุมัติเงินประจำงวดหลายครั้ง หรือครั้งเดียวก็ได้ แล้วแต่  
ความจำเป็น ระบบเงินประจำงวดได้นำมาใช้ในประเทศไทยหลังจากการประกาศใช้  
พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ เป็นต้นมา ระบบนี้มีประโยชน์หลาย  
ประการ เช่นทำให้สำนักงบประมาณทราบวากกรมต่าง ๆ ปฏิบัติงานตามแผนไปแล้ว  
อย่างไรหรือไม่ ทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณของกรมต่าง ๆ เป็นไปด้วยความสม่ำเสมอ  
ตลอดลออกปี มีใช้ว้ใช้จ่ายมากเกินไปในระยะสั้น ๆ ปี จนกระทั่งไม่มีเงินจะใช้จ่าย  
ในปลายปี ซึ่งเป็นเหตุให้ต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่าย หรือของงบประมาณรายจ่าย  
เพิ่มเติม หรือมีจะนั้นก็ทำให้งานชะงัก อันเป็นผลเสียทั้งสิ้น นอกจากนั้นยังเป็นการ  
ช่วยให้การใช้จ่ายของรัฐบาลมีความสัมพันธ์สอดคล้องกับรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บอีกด้วย  
การจัดเงินประจำงวดจึงเป็นมาตรการ อันสำคัญยิ่งในการบริหารหรือควบคุมงบประมาณของ  
ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้

นอกจากการควบคุมงบประมาณ โดยการอนุมัติเงินประจำงวดแล้ว สำนักงบประมาณยังมีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้จ่ายแต่ละรายการ ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควบคุมการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดในงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการโอนระหว่างส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จะต้องเสนอเป็นกฎหมายต่อสภา สำหรับการควบคุมการใช้จ่ายแต่ละรายการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น สำนักงบประมาณจะตราระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่าย และจัดทำคู่มือการจำแนกประเภทรายจ่ายตามงบประมาณขึ้น โดยกำหนดว่ารายจ่ายในแต่ละหมวดนั้นจะใช้จ่ายด้วยกันได้หรือไม่เพียงใด และรายจ่ายในแต่ละหมวดนั้นได้แก่รายจ่ายประเภทใดบ้าง ส่วนการโอนรายจ่ายระหว่างหมวดในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเดียวกันนั้น ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมีอำนาจอนุญาตได้เว้นแต่ในกรณีที่การโอนนั้นเป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ ซึ่งในกรณีนี้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน

๒. บทบาทในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยหลักการแล้ว การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเป็นสิ่งที่ไม่ควรกระทำถ้าไม่จำเป็นจริง ๆ ทั้งนี้ เพราะอาจเป็นผลให้มีการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินไม่ระมัดระวัง รัฐสภาควบคุมได้ยาก และในกรณีที่รัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่าที่ประมาณการไว้ (ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ต้องการรายได้เพิ่มเติมด้วยการเก็บภาษีอากรมากขึ้น หรือทำการกู้ยืมเงินมากขึ้น นอกจากนี้ยังจะทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีหย่อนความสำคัญลงไป เพราะแสดงถึงความไม่รอบคอบในการตั้งงบประมาณรายจ่าย

ในการปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือกอบหนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยต้องแสดงถึงเงินที่พึง



ไ้มาสำหรับจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ขอตั้งควย การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมนั้นได้เป็นไปตามวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกำหนด สำหรับ "เงื่อนไข" ในการจะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมนั้น จะต้องประกอบด้วย

๒.๑ งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วนั้นไม่เพียงพอ และถ้าไม่ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมแล้วจะเสียหายแก่ราชการ ส่วนการที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่เพียงพอ นั้น อาจเป็นเพราะ เกิดเหตุฉุกเฉินหรือไม่คาดกันขึ้น

๒.๒ ไม่สามารถโอนเงินงบประมาณจากส่วนราชการอื่นหรืองบอื่นมาใช้ในส่วนราชการที่จำเป็นของงบประมาณเพิ่มเติมได้

๒.๓ รัฐบาลมีรายได้จากภาษีอากร หรือรายได้อื่นใดสูงกว่าที่ใ้ประมาณไว้ หรือสังเอดเท่าที่แผนางงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นงบประมาณประเภท "งบพัฒนา" อันได้แก่ งบประมาณที่ใช้ในการบริหาร โครงการต่าง ๆ นั้นเอง ส่วนงบประมาณประเภท "งบบริหารทั่วไป" นั้นมีน้อยกว่า เทียบใ้ประมาณหนึ่งในสี่ของงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมทั้งหมดเท่านั้น

๓. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปี โดยปกติสำหรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว แม้ว่าจะมีเงินเหลืออยู่โดยมิใ้มีข้อผูกพันหรือมิใ้มีการกันเงินไว้ก็เป็นอันพับไป จะนำไปจ่ายหรือกอหนี้ผูกพันไม่ได้ เงินที่ยังมิใ้เบิกและเงินที่เบิกมาแล้ว แต่จ่ายไม่หมดถือว่าเป็นรายได้ของแผ่นดินโดยจะต้องนำส่งคืนคลังทั้งสิ้น แต่งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้มีลักษณะพิเศษกว่า กล่าวคือ เป็นเงินงบประมาณรายจ่ายที่มีการอนุมัติกำหนดเวลาการจ่ายนานกว่า ๑ ปีงบประมาณ เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว ก็ยังคงใ้จ่ายเงินที่เหลืออยู่ในปีต่อ ๆ ไปได้โดยอัตโนมัติ และใ้เงินใ้ค้ลออกไปจนกว่าจะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ควย และถึงแม้จะสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ (ซึ่งจะเป็นที่ใ้ก็ตาม) แล้ว ก็ยังอาจเบิกจ่ายต่อไปอีกได้ ๒ เดือนปฏิทิน ถ้าหากใ้ค้กอหนี้ผูกพันและใ้ค้กันเงินไว้แล้ว โดยถือปฏิบัติ เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี

งบประมาณรายจ่ายข้ามปีนี้ โดยสภาพมีลักษณะเป็นรายจ่ายเกี่ยวกับการลงทุนหรือเกี่ยวกับ "งบพัฒนา" มากกว่าที่จะเป็นรายจ่ายในการดำเนินงานโดยปกติทั่ว ๆ ไป

ดังนั้น การบริหาร โครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่มีกำหนดเวลาในการดำเนินงานมากกว่า ๑ ปีขึ้นไป จึงต้องเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายข้ามปีงบประมาณนี้ ในการนี้สำนักงานงบประมาณจะมีบทบาทอย่างสำคัญในการพิจารณารายละเอียดโครงการ (ซึ่งได้รับการอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว) ร่วมกับหน่วยงานของโครงการว่าในแต่ละปีงบประมาณ โครงการนั้นควร จะได้รับงบประมาณเท่าใด

๔. การผูกพันงบประมาณ หมายถึงการที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณ จะทำสัญญาสั่งซื้อทรัพย์สิน หรือจ้างทำของที่มีจำนวนเงินเกินกว่าที่ได้รับงบประมาณในปีปัจจุบัน และจะต้องใช้งบประมาณในปีต่อไป โดยสำนักงานงบประมาณจะตั้งงบประมาณให้แก่ส่วนราชการที่จะทำสัญญาสั่งซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ จนครบวงเงินตามสัญญา แต่ในการที่จะทำสัญญาผูกพันงบประมาณได้ ซึ่งในทางปฏิบัติเมื่อส่วนราชการเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ทำสัญญาผูกพันฯ นั้นมักจะผ่านการพิจารณาเสนอความเห็นของสำนักงานงบประมาณ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมาก่อนแล้ว และจากมติคณะรัฐมนตรีที่ผ่าน ๆ มา คณะรัฐมนตรีก็มักจะมีมติอนุมัติให้ทำสัญญาผูกพันฯ ได้ตามความเห็นของสำนักงานงบประมาณ

จะเห็นได้ว่าลักษณะการมีบทบาทในเรื่องการจ่ายเงินแผ่นดินของสำนักงานงบประมาณดังกล่าว แม้จะมีลักษณะเป็น "เครื่องมือ" หรือฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกของคณะรัฐมนตรี (ซึ่งสำนักงานงบประมาณไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการตัดสินใจเลือกโครงการใดมาปฏิบัติ หรือจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานใด จำนวนมากน้อยแค่ไหน จนกว่าจะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาแล้วแต่กรณี) ก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วสำนักงานงบประมาณก็มีบทบาทอย่างสำคัญในการให้คำปรึกษาและเสนอความเห็นประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประมาณการรายได้ - รายจ่ายของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องการเงินการคลังส่วนรวมของประเทศและจะมีผลต่อการบริหารโครงการในทางอ้อม ไปจนถึงการจัดสรรงบประมาณและการควบคุม

การจ่ายเงินงบประมาณของประเทศอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการ โดยตรง

บทบาทของกระทรวงการคลังในการบริหารโครงการ โดยการกำหนดนโยบายทางการเงิน และการคลัง

จากความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารโครงการ งบประมาณ การคลัง และนโยบายที่ได้กล่าวมาแล้ว (ในบทที่ ๑) และจากภาระหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวมาแล้วเช่นกัน (ในบทที่ ๒) จะเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังในระยะก่อนที่จะได้มีการก่อตั้งสำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้น (ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒) นั้น มีบทบาทเป็นผู้ควบคุมการเงินการคลังของประเทศทั้งหมดแต่เพียงผู้เดียว กล่าวคือ กระทรวงการคลังในสมัยนั้นเป็นผู้เสนอแนวนโยบายการเงินและการคลังของประเทศ เป็นผู้กำหนดและใช้มาตรการต่าง ๆ ในการหารายได้มาใช้ในการบริหารประเทศ เป็นผู้พิจารณาจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ (สมัยนั้นงานค่านงบประมาณ เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง) ตลอดจนเป็นผู้ควบคุมการเบิกจ่ายเงินและตรวจสอบการใช้เงินงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ อีกด้วย

แต่บทบาทของกระทรวงการคลังที่เคยมีมากดังกล่าวนั้นได้ลดน้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทในด้านการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน และการวางนโยบายทางด้านการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะการจัดตั้งสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นมา ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวเป็นพิเศษเฉพาะด้าน ดังนั้นบทบาทของกระทรวงการคลังที่ยังคงอยู่ส่วนใหญ่จึงเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการหารายได้เพื่อการบริหารประเทศ (ซึ่งเป็นหน้าที่หลักของกระทรวงการคลังนั่นเอง) การควบคุมการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ และการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของประเทศ (คือ สำนักงบประมาณสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา

การ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และธนาคารแห่งประเทศไทย) ในการ กำหนดนโยบาย  
ทางการเงินและการคลัง ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงบทบาทของกระทรวงการคลังในส่วนที่  
เกี่ยวข้องกับการบริหาร โครงการของคณะรัฐมนตรี ใน ๒ ประเด็น คือ

๑. การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังในการ กำหนด  
นโยบายการคลังของประเทศ การกำหนดนโยบายการคลังของประเทศไทยนั้น ในทาง  
ปฏิบัติแล้วไม่มีหน่วยราชการแห่งหนึ่งแห่งใดเป็นผู้กำหนดนโยบายการคลังขึ้นเอง โดยเฉพาะ  
หากแต่กำหนดร่วมกันโดยมีผู้แทนของหน่วยราชการ และสถาบันที่เกี่ยวข้องมาประชุมปรึกษา  
หารือกัน ซึ่งได้แก่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก  
งบประมาณ กระทรวงการคลัง และธนาคารแห่งประเทศไทย เห็นได้จากการ กำหนด  
นโยบายส่วนรวมและโครงสร้างทางเศรษฐกิจในแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมฉบับ  
ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการ กำหนดนโยบายการคลังในระยะ ๔ - ๕ ปี และ  
การกำหนดประมาณการรายได้ - รายจ่าย ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี  
ของสำนักงานงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการ ดำเนินนโยบายการคลังในแต่ละปี  
ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น ล้วนแล้วแต่จะต้องประกอบด้วยการประสานงานและการปรึกษา  
หารืออย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานทั้ง ๔ นั้น

นโยบายการคลังเป็นเรื่องของการ ดำเนินการตัดสินใจของรัฐบาลที่ เกี่ยวกับการ  
การภาษีอากร การใช้จ่ายของรัฐบาล การกู้ยืมเงินของรัฐบาล และการจัดการหนี้  
ของรัฐบาล เป็นต้น ฉะนั้นจากคำจำกัดความข้างต้น จะเห็นได้ว่าโดยสาระ  
สำคัญแล้ว นโยบายการ คลังประกอบด้วย

ประสิทธิ์ ทองยิ่งศิริ, "การคลังขาดดุลกับการ พัฒนาเศรษฐกิจในประเทศไทย"  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๑),

๑. นโยบายภาษีอากร
๒. นโยบายงบประมาณ และ
๓. นโยบายหนี้สาธารณะ

นโยบายภาษีอากร เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของรัฐบาลในการตั้งเงินจากส่วนของเอกชนมาสู่มือรัฐบาล นโยบายการใช้จ่ายหรือนโยบายงบประมาณก็เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจที่จะให้มีผลต่อการไหลเวียนของเงินทุนจากมือของรัฐบาลไปสู่ส่วนเอกชน ส่วนการกู้ยืมเงินหรือนโยบายหนี้สาธารณะก็เกี่ยวข้องกับการดำเนินการลดเงินทุนจากส่วนเอกชนลง หรือเพิ่มเงินใหม่เช่นเดียวกัน ดังนั้น โดยทั่วไปนโยบายการคลังดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการไหลเวียนของเงินทุนที่ออกจากการใช้จ่ายและการออมของเอกชนไปสู่มือของรัฐบาล และการไหลเวียนของเงินทุนจากรัฐบาลไปสู่ส่วนของเอกชนนั่นเอง การกำหนดนโยบายการคลังของชาติขึ้นมาจึงเป็นการกำหนดแนวทางและมาตรการ เพื่อประสานสัมพันธ์กับองค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ของระบบการคลังในลักษณะที่เป็นการจัดสรรให้บรรลุตามเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่กำหนดไว้ และการกำหนดเป้าหมายเป็นการแสดงถึงวัตถุประสงค์ของชาติ แสดงให้เห็นว่าแต่ละประเทศมีความปรารถนาแตกต่างกันประการใด<sup>๑</sup>

สำหรับประเทศไทย นโยบายการคลังไ้มุ่งไปเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจพร้อมกันไปด้วยเป็นส่วนใหญ่ ดังจะเห็นได้จากนโยบายการคลังของไทยดังนี้

๑.๑ นโยบายงบประมาณของไทย ดังได้กล่าวมาแล้วว่า โดยทั่วไปงบประมาณของรัฐบาลนั้นอาจแยกออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ "งบบริหาร หรืองบรายจ่ายทั่วไป" (Non-development Expenditure) กับ "งบพัฒนา" (Development Expenditure) โดยนัยนี้หากมีความประสงค์จะเพิ่มรายจ่ายเพื่อการพัฒนา

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๐.



ใหม่มากขึ้น ก็จำเป็นต้องประหยักรายจ่ายทางบริหารลง และหากมีความจำเป็น  
 ต้องเพิ่มรายจ่ายในงบบริหาร เกินกว่าอัตราที่กำหนดให้ไว้เดิม ก็ควรหาทางเพิ่ม  
 รายได้จากภาษีอากร และรัฐวิสาหกิจ เพื่อรัฐบาลมีเงินรายได้ไปลงทุนในการพัฒนา  
 ไปตามโครงการที่วางไว้ และหากว่ารายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่าย รัฐบาลก็ควร  
 ใช้นโยบายงบประมาณขาดดุลย์ (อันได้แก่การ ก่อหนี้สาธารณะ) เพื่อกระตุ้นให้ภาวะ  
 การณ์เศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าไปตามเป้าหมายที่วางไว้ได้ และนโยบายงบประมาณ  
 ก็ควรมุ่งถึงการ พัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ทรัพยากร ของประเทศ ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

นับแต่การ ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับแรกเป็นต้นมา  
 รัฐบาลได้ใช้ความพยายามอย่างยิ่งที่จะใช้นโยบายงบประมาณ ให้มีโอกาสแก้ไขภาวะ  
 เศรษฐกิจของประเทศให้พ้นจากการ ใช้ทรัพยากร ที่หย่อนสมรรถภาพ ทั้งทรัพยากร  
 ธรรมชาติ ทรัพยากรทุน และทรัพยากรมนุษย์ ไปสู่ภาวะซึ่งมีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ  
 เต็มตามความสามารถ นโยบายงบประมาณของไทยจึงได้กำหนดให้เป็นงบประมาณ  
 ขาดดุลย์ โดยมีจุดหมายเพื่อเพิ่มอัตราความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ โดยประสาน  
 สัมพันธ์กับแผนพัฒนา ของชาติ และใช้พยายามจำกัดการใช้จ่ายทางคานบริหารงาน  
 ประจำให้อยู่ในขอบเขตอันเหมาะสมและเพิ่มขึ้นตามความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้  
 มีส่วนเหลือจากรายได้เพื่อนำไปลงทุนเร่งรัดพัฒนาการ เศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น

๑.๒ นโยบายภาษีอากร ของไทย เนื่องจากรัฐบาลไทยกำลังเร่ง  
 พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม ปัญหาสำคัญที่รัฐบาลต้องเผชิญก็คือปัญหาการหารายได้  
 มาเพื่อใช้จ่ายในการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐบาลต้องหาวิธีการหารายได้เข้ารัฐที่เหมาะสม  
 ที่สุด และให้มีส่วนสัมพันธ์กับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นด้วย กล่าวคือสามารถนำรายได้เข้า  
 สู่อำนาจและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบ ะทบต่อโครงการ พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคม  
 รัฐบาลจึงได้พยายามใช้นโยบายภาษีอากร เป็นนโยบายสำคัญ นั่นคือการ เร่งรัดเพิ่ม  
 ประสิทธิภาพในการ จัดเก็บป้องกันกรรั่วไหล การพิจารณาเพิ่มอัตราเพิ่มอัตราภาษี  
 อากร และริเริ่มจัดเก็บภาษีอากร บางประเภทขึ้นใหม่ตามความเหมาะสม ในขณะเดียวกัน

ก็นโยบายภาษีอากรในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วย นั่นคือการปรับปรุงนโยบายและระบบภาษีอากรให้เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ใกล้ชิดยิ่งขึ้นด้วย

๑.๓ นโยบายที่สาธารณชนของไทย คงได้กล่าวแล้วว่า ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมนั้น ลำพังเพียงแค่ว่าได้จากภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ ย่อมไม่เพียงพอแก่การใช้จ่ายลงทุนของรัฐบาล ดังนั้นการที่รัฐบาลจะหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อชดเชยกับงบประมาณขาดดุลยจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะถ้าพึ่งแต่ทรัพยากรของคนอย่างเดียว การพัฒนาประเทศก็จะดำเนินไปได้ช้าไม่ทันการณ์นโยบายของรัฐบาลในการกู้เงินภายในประเทศที่ผ่านมา ยึดหลักการจำกัดการกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยให้คงอยู่ในระดับที่เหมาะสม (เพราะการกู้เงินประเภทนี้ก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากที่สุด หรือเท่ากับเป็นการพิมพ์ธนบัตรใหม่ออกมาใช้นั่นเอง) เพื่อมิให้เกิดผลในทางที่จะทำให้เกิดภาวะเงินเฟ้อ อันจะยังความเสียหายให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ และขณะเดียวกันก็พยายามกู้เงินจากประชาชนและสถาบันการเงินต่าง ๆ เช่น ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน บริษัทประกันชีวิตและประกันภัย เป็นต้น เพราะการกู้ชนิดนี้ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจน้อยกว่าการกู้จากธนาคารแห่งประเทศไทย

ส่วนการกู้เงินจากต่างประเทศนั้น แต่ก่อนรัฐบาลมีนโยบายอย่างระมัดระวังมาก คือจะไม่มีการกู้หนี้ (ทั้งภายในและภายนอกประเทศ) ที่จะทำให้การชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยรายปีมีจำนวนเกินกว่า ๑๓% ของรายได้ประจำปีของแผ่นดิน และกำหนดการชำระหนี้ส่วนที่เป็นเงินตราต่างประเทศทั้งที่รัฐบาลเป็นผู้ออกและค้าประกันไว้ไม่เกินร้อยละ ๕ ของเงินตราต่างประเทศที่จะหาได้ในแต่ละปี ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างจะอนุรักษ์นิยมมาก (Conservative) ดังนั้นในระยะต่อมาคณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติกำหนดขอบเขตของการชำระหนี้ของรัฐบาลขึ้นใหม่ เพื่อเป็นหลักในการดำเนินงานของคณะกรรมการพิจารณาการก่อหนี้กับต่างประเทศ (อพท.) ซึ่งเป็น

อนุกรรมการ ของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการ เศรษฐกิจแห่งชาติ<sup>๑</sup> และในปัจจุบัน ฎหมายกำหนดหลักการในเรื่องนี้ว่า<sup>๒</sup> เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมออกใช้แล้ว หรือเมื่อกรณีที่ต้องใช้งบ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อน ฎการจ่ายสูงกว่ารายได้ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้ยืมไ้ความความจำเป็น แต่กรณีจะเป็นประการใดก็ตาม การกู้เงินเช่นนี้ในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกิน

๑. ร้อยละ ๒๐ ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว แล้วแต่กรณี กับอีก

๒. ร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินกู้

จะเห็นได้ว่าตามหลักการในกฎหมายการ กู้หน้ในปัจจุบันนี้ ผลใ้การ กู้เงินจาก ต่างประเทศมากขึ้นกว่าแต่ก่อนอย่างมาก แต่การ กู้เงินนั้นนอกจากจะต้องพิจารณาถึงอำนาจ การ กู้เงินของรัฐบาลที่ฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงสภาวะการเงินโดย ทั่ว ๆ ไปประกอบควยว่า ควรจะ กู้เงินจากแหล่งใด วิธีใด และระยะเวลาานเท่าใด เป็นต้น ในทางปฏิบัติ ผู้แทนของสวนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องคือสำนักงานประ มณ ะทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ธนาคารแห่งประเทศไทย จะร่วมกันพิจารณาอย่างใกล้ชิด

สำหรับการดำเนินการ กู้เงินและควบคุมเงิน กู้นั้น กระทรวงการคลังมีบทบาท อย่างมากทั้งในด้านการจัดส่งคณะผู้แทนไปเจรจากู้เงิน ระเบียบวิธีในการ กู้เงิน เงื่อนไข

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

<sup>๒</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๐๓ ข้อ ๒.

ในข้อตกลงกู้เงิน ตลอดจนไปจนถึงการควบคุมการใช้เงินที่กู้มาด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายกำหนดไว้ว่า ส่วนราชการใด ๆ นอกจากกระทรวงการคลังจะทำการ กอหนึ่ผูกพันที่เป็นการกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันมิได้ เว้นแต่ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ยืมให้ได้ตามเงื่อนไข ดังนี้

(๑) ในกรณีกู้ยืมเงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติพิจารณา (ควรส่งแบบบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในคำนำรัฐวิสาหกิจที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น)

(๒) ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และเป็นจำนวนเงินเกินกว่า ๕ ล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

บทบาทของกระทรวงการคลังในค้ำเงินกู้ยืมนี้เกี่ยวข้องกับและสำคัญยิ่งในการบริหารโครงการ เพราะโครงการเป็นจำนวนมากต้องใช้จ่ายเงินกู้จากต่างประเทศ บทบาทในค้ำนี้ของกระทรวงการคลังเริ่มตั้งแต่ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อยู่ในฐานะที่มีตัวแทนของกระทรวงการคลังในคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ) พิจารณาว่าโครงการใดบ้างที่สมควรใช้เงินกู้ฯ ต่อจากนั้นก็วางนโยบายการกู้เงินว่าควรที่จะกู้จำนวนเท่าใด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานโครงการค้ำนี้ใดบ้าง หลังจากนั้นก็ประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดโครงการและเจรจากู้เงินกับสถาบันเงินต่าง ๆ และเมื่อได้เงินกู้มาแล้วก็ควบคุมการใช้เงินกู้นั้นด้วย เรื่องเงินกู้นี้แต่เดิมไปอิงอยู่กับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาฯ คือมี

"คณะอนุกรรมการพิจารณาการก่อกำกับต่างประเทศ" (อพน.) เป็นคณะอนุกรรมการของ คณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ แต่ต่อมาได้ยุบเลิก อพน. และคณะ รัฐมนตรีได้แต่งตั้ง "คณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ" ขึ้นโดยมีรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง เป็นกรรมการและเลขาธิการ ทั้งนี้งานในตำแหน่งนี้จึง เป็นหน้าที่ของ กระทรวงการคลังแทนทั้งสิ้น

จะเห็นได้ว่าในการดำเนินงานบริหารงานคลังของประเทศนั้น กระทรวงการคลัง มีบทบาทส่วนใหญ่ในการเป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในรูปของการดำเนินงาน เป็นคณะที่ปรึกษา และมีบทบาทโดยตรงต่อการบริหารโครงการในเรื่องเงินกู้ ซึ่งนอกจาก จะทำงานดังกล่าวแล้ว ยังได้ร่วมมือกันศึกษาและติดตามความเคลื่อนไหวทางเศรษฐกิจและ การเงินของประเทศโดยใกล้ชิด และทบทวนโครงการตลอดจนปรับปรุงแผนการเงิน การ คลัง เป็นรายปีให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อสามารถดำเนินการเร่งรัดพัฒนา ให้เป็นไปตามเป้าหมาย พร้อมทั้งรักษาเสถียรภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ

๒. การควบคุมงบประมาณ บทบาทในด้านนี้เกิดขึ้นเมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้รับอนุมัติงบประมาณ และได้จัดสรรเงินประจำงวดแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะ แจ้งไปให้กรมบัญชีกลางทราบ กรมบัญชีกลางก็จะควบคุมการเบิกเงินโดยการตรวจและ อนุมัติฎีกาสำหรับการตรวจฎีกานั้นจะดูในส่วระสำคัญอย่างละเอียดก่อน ได้แก่มียอดมือชื่อ ผู้เบิกถูกต้องตามตัวอย่าง มีหนี้ผูกพันหรือมีความจำเป็นที่จะต้องจ่ายเงิน มีเงินประจำงวด หรือเงินจัดสรรเพียงพอ มีรายการถูกต้อง

การเบิกเงินในส่วนกลางนั้น เมื่อกรมบัญชีกลางได้ตรวจฎีกาเบิกเงินที่ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ยื่นมาถูกต้องแล้วถึงอนุมัติฎีกา และออกเช็คสั่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคง คลังบัญชีที่ ๒ ณ ธนาคารแห่งประเทศไทย บัญชีนี้เป็นบัญชีเงินฝากซึ่งโอนมาจากบัญชีเงินคง คลังบัญชีที่ ๑ ตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย การ ออกเช็คสั่งจ่ายจะออกตามรายงานการเขียนเช็ค ซึ่งจะระบุชื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ



ผู้รับเงิน และระบุจำนวนเงินซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจะโอนเครดิตบัญชีให้แก่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง สำหรับการเบิกเงินในส่วนภูมิภาคนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ จะต้องขอให้กรมบัญชีกลางโอนเงินงบประมาณไปตั้งจ่าย ณ คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอด้วย เงินดังกล่าวเรียกว่า "เงินจัดสรร" (Allocation) การเบิกเงินในส่วนภูมิภาคนี้ เมื่อคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอได้ตรวจฎีกาถูกต้องแล้วก็ อนุมัติว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ อนุมัติฎีกาส่งจ่ายเงิน ซึ่งโดยปกติคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอจะจ่ายเงินสัปดาห์ให้แก่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจผู้เบิก เมื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้รับเงินมาแล้วก็ชำระหนี้แก่เจ้าหน้าที่ต่อไป การเบิกจ่ายเงินจากกรมบัญชีกลางหลังจากที่ได้รับอนุมัติเงินประจำงวดจากสำนัก งบประมาณดังกล่าวแล้วนั้น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามระเบียบต่าง ๆ ของกระทรวงการคลังด้วย

๓. การกันเงินและการตัดฝากงบประมาณ ในการบริหารงบประมาณแผ่นดินนั้น มักจะมีปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการกันเงินงบประมาณ การตัดฝากงบประมาณ และการ ผูกพันงบประมาณ สำหรับการผูกพันงบประมาณนั้นได้กล่าวมาแล้วในส่วนที่ว่าความหมายของ สำนักงบประมาณในการบริหารงบประมาณแผ่นดิน ในที่นี้จึงจะกล่าวถึงการกันเงินและ การตัดฝากงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังเข้ามามีบทบาทโดยตรง

๓.๑ การกันเงินงบประมาณ หมายถึง การที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณหนึ่งผูกพันโดยการสั่งซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของ ครั้งหนึ่ง รายหนึ่ง เป็นเงินตั้งแต่ หนึ่งแสนบาทขึ้นไป ถ้าเห็นว่าจะเบิกเงินไปชำระหนี้ผูกพันไม่ทันภายในกำหนดคลี่ปีงบประมาณ ก็ให้ขอกันเงินไว้เบิกเหลือในปีได้อีก ๖ เดือนปฏิทิน (งบประมาณ) โดยให้ยื่นใบขอกันเงิน ต่อกรมบัญชีกลาง (สำหรับส่วนกลาง) หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ (สำหรับส่วนภูมิภาค) โดยปกติการยื่นใบขอกันเงินต่อกรมบัญชีกลาง ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณต้องยื่นใบขอกัน

ก่อนสิ้นปีงบประมาณอย่างน้อยสามสิบวัน เว้นแต่จะมีเหตุผลอันสมควร และอธิบดีกรมบัญชีกลาง หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายอนุญาตให้ขยายเวลายื่นขอเงินให้เป็นพิเศษ

๓.๒ การเบิกตัดฝากงบประมาณ หมายถึง การที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณไม่สามารถเบิกเงินไปใช้จ่ายได้ทันภายในปีงบประมาณ หรือภายในระยะเวลาที่ขอเงินไว้เบิกเหลือมปี ก็อาจขอทำความตกลงเบิกเงินงบประมาณดังกล่าวเข้าบัญชีเงินฝากไว้ใช้จ่ายต่อไปได้อีก ๑ ปีงบประมาณ (ถ้าไม่ทันก็ขอขยายเวลาเบิกตัดฝากออกไปได้อีกตามความจำเป็น) หรือ ๒ เดือน นับจากสิ้นระยะเวลาเงินไว้เบิกเหลือมปี แล้วแต่กรณี ดังนั้นการเบิกตัดฝากเงินงบประมาณ จึงแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๓.๒.๑ การเบิกตัดฝากที่มีการก่องหนึ่ผูกพัน เป็นกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของงบประมาณได้ก่องหนึ่ผูกพันเกี่ยวกับการซื้อทรัพย์สินหรือจ้างทำของไว้แล้ว และไม่สามารถเบิกเงินไปจ่ายได้ทันภายในระยะเวลาที่ขอ "กันเงิน" ไว้เบิกเหลือมปี (ดังกล่าวแล้วในข้อ ๓.๑) หากส่วนราชการมีความจำเป็นจะต้องขอเบิกตัดฝากเงินไว้ใช้จ่ายแล้ว ก็ให้รายงานกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อขอทำความตกลงกับกระทรวงการคลัง ภายในวันที่ ๓๑ มีนาคม ของปีงบประมาณถัดไป (ก่อนสิ้นกำหนดเวลาที่ขอ "กันเงิน" ไว้) เพื่อให้เข้าบัญชีเงินฝากรอไว้ใช้จ่ายได้อีก ๒ เดือน นับจากวันสิ้นกำหนดระยะเวลากันเงิน หากเกินกำหนดระยะเวลาไปแล้ว (คือเกินวันที่ ๓๐ กันยายน) ยังมีเงินเหลือจ่ายหรือจ่ายไม่หมดแล้ว กรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ แล้วแต่กรณีจะผลัดส่งเงินที่เหลือเข้าเป็นรายได้แผ่นดินประเภทเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน

๓.๒.๒ การเบิกตัดฝากที่ไม่มีการก่องหนึ่ผูกพัน การเบิกตัดฝากตามวิธีนี้เป็นการขออนุมัติเบิกตัดฝากเงินงบประมาณในกรณีที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเจ้าของงบประมาณได้รับอนุมัติเงินงบประมาณตามโครงการแล้ว แต่ยังไม่มีการก่องหนึ่ผูกพัน ถ้าได้รับอนุมัติก็เบิกจ่ายเงินงบประมาณส่งเข้าบัญชีเงินฝาก และเบิกจ่ายจากเงินฝากจำนวนดังกล่าวต่อไปได้อีก ๑ ปีงบประมาณ รวมเป็น ๒ ปีงบประมาณ

นอกจากนี้การเบิกตัดฝากประเภทนี้ยังสามารถขอขยายเวลาเบิกตัดฝากต่อไปได้อีก กล่าวคือ ในกรณีที่มีส่วนราชการเจ้าของงบประมาณได้ขอเบิกตัดฝากไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ออกนี้ผูกพัน หรือในกรณีที่มีการออกนี้ผูกพันไว้แล้ว แต่จนถึงระยะเวลาที่ขอเบิกตัดฝากแล้วก็ยังไม่ได้อำนาจการเบิกจ่าย หรืออำนาจการเบิกจ่ายแล้วแต่ยังไม่เสร็จ กรณีนี้เมื่อส่วนราชการเจ้าของงบประมาณขออนุมัติขยายเวลาเบิกตัดฝากและได้รับอนุมัติแล้วก็จะสามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่ตัดฝากต่อไปได้อีก ๑ ปีงบประมาณ ฉะนั้นการขอขยายเวลาเบิกตัดฝากเงินงบประมาณประเภทนี้จึงเป็นการขยายเวลาเบิกเงินที่ได้ตัดฝากไว้จากกรมบัญชีกลาง คลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ จาก ๒ ปีงบประมาณ เป็น ๓ ปีงบประมาณ หรือ ๔ ปีงบประมาณ สุดแต่จะอนุมัติให้ขยายเวลาเบิกตัดฝากต่อไปหรือไม่

สำหรับผู้มีอำนาจในการอนุมัติการเบิกตัดฝากที่ไม่มีสิทธิ์ออกนี้ผูกพันนั้น แต่เดิมได้แก่ "คณะรัฐมนตรี" แต่ต่อมากฎหมายกำหนดให้การเบิกตัดฝากทุกกรณีไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ได้ออกนี้ผูกพันไว้แล้วหรือยังไม่ได้ออกนี้ผูกพันก็ตาม ถ้าจะให้การเบิกจ่ายงบประมาณของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินต่อไปได้อีก ๖ เดือน นับจากการสิ้นสุดการ "กันเงิน" งบประมาณ หรืออีก ๑ ปี นับจากสิ้นสุดปีงบประมาณ หรืออีก ๒ - ๓ ปี นับจากการสิ้นสุดปีงบประมาณ ให้ขออนุมัติจาก "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง" โดยไม่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เช่นเดิม<sup>๑</sup>

ผลกระทบของการบริหารโครงการต่อการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรี (โดยมีหน่วยงานทั้งสามเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก)

จากบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ และกระทรวงการคลังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น เป็นการพิจารณาในลักษณะ

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๗.

บทบาทเฉพาะด้านของแต่ละหน่วยงาน (ในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี) ในส่วนที่แคบที่สุด คือการเสนอโครงการต่าง ๆ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณา แล้วค่อย ๆ กว้างขึ้น ๆ มาจนถึงการบริหารการคลัง ซึ่งเป็นส่วนที่กว้างที่สุดและครอบคลุมทั่วทั้งระบบการบริหารงานของประเทศ ซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นว่า กระบวนการบริหารโครงการ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการขออนุมัติในหลักการ และงบประมาณ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ต้องใช้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี) ไม่สามารถแยกตัวออกมาดำเนินการโดยอิสระได้ หากแต่จะต้องประสานสัมพันธ์กับการบริหารงานด้านอื่น ๆ ของประเทศด้วย อันได้แก่กระบวนการวางแผนเพื่อการพัฒนาประเทศ กระบวนการงบประมาณ ตลอดจนการดำเนินนโยบายทางการเงินและการคลัง

เมื่อได้พิจารณาบทบาทของสามหน่วยงานในการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ส่วนที่แคบที่สุดไปถึงส่วนที่กว้างที่สุดดังกล่าวแล้ว ต่อไปนี้จะได้กล่าวถึงผลกระทบของการบริหารโครงการต่อการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรีโดยมีหน่วยงานทั้งสามเป็นฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวก ซึ่งจะเป็นการกล่าวถึงผลกระทบในส่วนที่กว้างที่สุด คือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาล ไปสู่ส่วนที่แคบลงไปยังอันได้แก่ผลกระทบต่อการวางแผนและผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ ตลอดจนการดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ในแต่ละสาขา

สำหรับในด้านผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น ก่อนอื่นต้องเข้าใจความหมายของ "นโยบาย" เสียก่อน คำว่า "นโยบาย" ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการและกลวิธีที่จะนำไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่ในความหมายอย่างกว้างจะครอบคลุมถึง การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดตัวเป้าหมายอีกด้วย ดังนั้นนโยบายจึงหมายถึง (๑) การกำหนดเป้าหมายที่ต้องการจะไปถึง (๒) หลักการและกลวิธีที่จะหาทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นั้น และ (๓) การเตรียมการสนับสนุน

ต่าง ๆ เพื่อให้สามารถลงมือปฏิบัติการตามหลักการและกลวิธีที่วางไว้<sup>๑</sup> ตามปกติแล้ว  
หน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ มักจะมีนโยบายในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมากขึ้นอยู่กับ  
ตลอดเวลา การปกครองประเทศซึ่งเป็นองค์กรใหญ่และซับซ้อนที่สุดจึงมักมีจำนวน  
นโยบายมากมายนับไม่ถ้วน นับแต่นโยบายในเรื่องกระจุกกระจิกไปจนถึงเรื่องใหญ่โต  
ในแง่ระยะเวลาจะมีทั้งนโยบายระยะสั้น ระยะกลาง ไปจนถึงระยะยาว

เมื่อพิจารณาถึงนโยบายในความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กระบวนการ  
พัฒนานโยบาย (ซึ่งหมายความครอบคลุมถึงตั้งแต่การเกิดหรือการริเริ่มนโยบาย การ  
ก่อรูปของนโยบาย การกำหนดทางเลือกต่าง ๆ การวิเคราะห์นโยบาย การตัดสินใจ  
นโยบาย ฯลฯ ไปจนถึงผลของนโยบาย) ไม่ใช่เรื่องของแต่ละบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดย  
เฉพาะ หากแต่เป็นกระบวนการที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับทุกคนในสังคม และถ้ามองในแง่  
การบริหารงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว กระบวนการพัฒนานโยบายมิใช่มาจาก  
คณะรัฐมนตรีแต่เพียงอย่างเดียว หากว่าการดำเนินนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นผล  
รวมที่มาจากกรรมาธิการของหน่วยงาน หรือสถาบันที่มีหน้าที่ในการวางนโยบายของ  
ประเทศเป็นจำนวนมาก และอันที่จริงแล้วคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลก็เป็นเพียงผู้นำทาง  
เลือกของนโยบายต่าง ๆ มาปฏิบัติมากกว่าที่จะริเริ่มนโยบายขึ้นใหม่เสียเอง ทั้งนี้เพราะ  
มีปัญหาต่าง ๆ มากมายที่คณะรัฐมนตรีต้องตัดสินใจ และทางเลือกในนโยบายเรื่องใด  
เรื่องหนึ่งมีมาก แต่ทางเลือกที่ถูกต้องเหมาะสมมีอยู่ไม่มาก ซึ่งต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ  
ในปัญหาเฉพาะค่านั้น ๆ จึงจะเข้าใจและรู้ว่าควรที่จะเลือกทางใด ดังนั้นคณะรัฐมนตรี  
จึงมีบทบาทส่วนใหญ่ในการกำหนดนโยบายกว้าง ๆ เท่านั้น

<sup>๑</sup> อมร รัชชาติย์, "สถาบันและกระบวนการเพื่อการพัฒนาโยบายใน  
ประเทศไทย," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ ปีที่ ๑๕ (มกราคม ๒๕๑๘) : ๑๘.



ตั้งได้กล่าวมาแล้ว (ในบทที่ ๒) ถึงบทบาทและความสำคัญของ "ฝ่ายช่วย  
 อำนวยการ" ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ประเภทส่วนบุคคล (Per-  
 sonal Staff) ประเภทผู้ชำนาญการ (Specialist Staff) ข้าราชการ  
 การเมือง คณะที่ปรึกษาฯ และคณะกรรมการต่าง ๆ ฯลฯ ฝ่ายช่วยอำนวยการดังกล่าว  
 มีบทบาทอย่างสำคัญทั้งในฐานะที่เป็นทางผ่านและเป็นผู้กลั่นกรองนโยบายต่าง ๆ เสนอ  
 ต่อคณะรัฐมนตรี สำหรับนโยบายทางด้านการเงินการคลังและการพัฒนา เศรษฐกิจและ  
 สังคม อันเป็นส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารโครงการโดยตรงนั้น กล่าวได้ว่ากระทรวงการคลัง  
 สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 เป็นหน่วยงานที่จะต้องประสานงานกันในอันที่จะประสานนโยบายส่วนรวมของรัฐบาลกับ  
 นโยบายของแต่ละโครงการให้สอดคล้องและสนับสนุนซึ่งกันและกัน ทั้งในรูปของการ  
 จัดสรรงบประมาณประจำปี การวางแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนการดำเนิน  
 นโยบายทางการเงินและการคลังของประเทศ หน้าที่และบทบาทของสามหน่วยงานดังกล่าว  
 เป็นใจความสำคัญที่ได้กล่าวมาแล้ว ในที่นี้จะได้หยิบยกลักษณะสำคัญบางประการของการ  
 ประสานงานกันในระหว่างหน่วยงานทั้งสาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการบริหารโครงการและ  
 นโยบายของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจ  
 และสังคมแห่งชาติ กับการจัดสรรงบประมาณประจำปี การประมาณการรายรับ - รายจ่าย  
 ของประเทศ

ความสัมพันธ์ระหว่างแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับการจัดทางบ  
 งบประมาณประจำปี ได้กล่าวมาแล้วว่าโครงการทุกโครงการหรือเรื่องที่เกี่ยวข้อง "งบพัฒนา"  
 จะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
 เสียก่อน ในทางปฏิบัติหน่วยงานจะเสนอโครงการไปให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
 เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานงบประมาณพิจารณาพร้อม ๆ กัน โดยให้สำนักงาน  
 พิจารณาใน "หลักการ" คือความสำคัญ ความเหมาะสมของโครงการว่าควรจะได้รับ

การสนับสนุนหรือไม่เพียงใด ในเบื้องต้นสำนักงานฯ จะแบ่งประเภทของโครงการออกเป็น ๓ ประเภท คือ<sup>๑</sup>

๑. โครงการที่เห็นว่าสำคัญและเร่งด่วน ต้องจัดสรรงบประมาณให้ภายในปีงบประมาณนั้น ๆ
๒. โครงการที่มีความสำคัญ แต่อาจผัดผ่อนไปใช้งบประมาณในปีหลัง ๆ หรืออาจจะยับยั้งโครงการไว้ก่อนก็ได้
๓. โครงการที่จะไม่ทำเสียก็ได้

การพิจารณาแบ่งโครงการออกเป็น ๓ ประเภทนั้น สำนักงานฯ จะดูว่าโครงการนั้น ๆ สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างไร สอดคล้องกับแผนพัฒนาแห่งชาติ และแผนพัฒนาประจำปี (ซึ่งเป็นส่วนย่อยลงมาจากแผนพัฒนาแห่งชาติ ที่จะบ่งว่าในแต่ละปีรัฐบาลจะเน้นหนักในการพัฒนาในด้านใด ทั้งนี้เพราะสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไปทุกปี) หรือไม่, เมื่อพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของแต่ละโครงการแล้วก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติในหลักการ แล้วส่งให้สำนักงานงบประมาณพิจารณารายละเอียดงบประมาณต่อไป (ส่วนมากแล้วคณะรัฐมนตรีมักจะอนุมัติตามที่สำนักงานฯ เสนอ) ตามปกติ โครงการต่าง ๆ จะต้องเสนอมาก่อนการทำแผนพัฒนาประจำปีจะเสร็จสิ้น กล่าวคือถ้าโครงการใดจะดำเนินการในงบประมาณถัดไป ก็จะต้องเสนอให้สำนักงานฯ พิจารณาเสียตั้งแต่ในงบประมาณปัจจุบัน

สำหรับสำนักงานฯ นั้น แต่แรกที่ได้รับโครงการจะยังไม่พิจารณาในรายละเอียดของโครงการนั้น จนกว่าจะได้ทราบผลการพิจารณาของสำนักงานฯ (ซึ่งได้รับ

การอนุมัติในหลักการจากคณะรัฐมนตรีแล้ว) เมื่อได้ทราบผลการพิจารณาแล้ว สำนักงานงบประมาณก็จะพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้ต่อไป ทั้งนี้โดยยึดถือแนวทางและรายละเอียดตามความเห็นของสำนักงานฯ เป็นหลัก<sup>๑</sup>

การประสานงานงบประมาณและแผนพัฒนา ดังกล่าว เป็นแนวทางที่ถูกต้องเหมาะสม ซึ่งให้เห็นว่าการประสานงานกันระหว่างการวางแผนฯ และการจัดสรรงบประมาณ เพื่อการดำเนินการตามแผนพอสมควร แต่ในทางปฏิบัติก็มีปัญหาและข้อขัดข้องบางประการในการประสานงานดังกล่าว ได้แก่

๑. มีโครงการบางโครงการ ที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานฯ เสียก่อน เป็นเรื่องของมือใครยาวสาวได้สาวเอา ซึ่งรัฐมนตรีที่มีบทบาทหรือมีอิทธิพลในแต่ละยุคแต่ละสมัยมักจะใช้อยู่เสมอ กล่าวคือรัฐมนตรี (หรือนายกรัฐมนตรี) อาจนำโครงการของตนเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี และเมื่อได้รับอนุมัติก็ให้สำนักงานงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้ต่อไป วิธีการเช่นนี้ความจริงก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่ไม่ถูกต้อง ถ้าเรายอมรับในหลักการที่ว่ารัฐมนตรีหรือรัฐบาลเป็นตัวแทนของประชาชน การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีก็คือการตัดสินใจของประชาชนนั่นเอง และการตัดสินใจของรัฐมนตรีก็อาจจะตรงหรือมีค่าเท่ากับที่สำนักงานฯ จะพิจารณาโครงการนั้นก็ได้อ<sup>๒</sup> แต่ถ้าพิจารณาในการปฏิบัติจริง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาพการณ์ในประเทศไทยปัจจุบัน) ก็เป็นการยากที่จะเชื่อได้ว่าโครงการที่เสนอมานี้ในลักษณะ เช่นนี้จะตอบสนองและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม และสอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลที่กว้างไว้ และที่แน่นอนที่สุดก็คือ ถ้ามี

<sup>๑</sup> สัมภาษณ์ สุทธิ คันธศิริสุข,

<sup>๒</sup> สัมภาษณ์ ไชยสิทธิ์ บันเปี่ยมวิษณุ, ผู้อำนวยการกองศึกษาภาวะเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๑.

โครงการในลักษณะนี้มาก ๆ ย่อมเป็นไปได้ที่จะให้หน่วยงานทั้งสามข้างตนปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีในการกลั่นกรองโครงการต่าง ๆ ได้อย่างสมบูรณ์ ทั้งนี้ เพราะลักษณะพื้นฐานของฝ่ายช่วยอำนวยการก็คือการให้คำปรึกษาเสนอแนะ แต่ไม่มีอำนาจตัดสินใจ ทั้งนี้ถ้าผู้มีอำนาจตัดสินใจคือคณะรัฐมนตรีไม่ยอมรับฟังหรือไม่ให้ฝ่ายช่วยอำนวยการปฏิบัติงานของตนเสียแล้ว ฝ่ายช่วยอำนวยการก็ไร้ความหมาย

ปัญหาในประเด็นนี้เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงบทบาทของหน่วยงานทั้งสามในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยการว่าจะมีบทบาทมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีว่าจะ "รับฟัง" ความเห็นหรือ "ใช้" หน่วยงานทั้งสามในฐานะฝ่ายช่วยฯ เพียงใด และในกรณีนี้ก็จะเป็นเรื่องชี้ถึงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ย่อมมีผลกระทบต่อบทบาทของหน่วยงานทั้งสาม ในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะรัฐมนตรีในการบริหารโครงการอย่างแน่นอน ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดย่อมจะมีความคิดเห็นหรือความศรัทธาที่จะใช้หน่วยงานดังกล่าวต่างกัน อย่างไรก็ตามลักษณะการเสนอโครงการที่ไม่ผ่านการพิจารณาของสำนักงานฯ มีแนวโน้มลดลงและกำลังจะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพัฒนาการแห่งชาติ กำหนดให้โครงการหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาทุกเรื่องจะต้องผ่านการพิจารณาของสำนักงานฯ ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ถ้าสภาพการณ์เป็นไปในลักษณะดังกล่าว ก็จะเป็นช่องทางให้ฝ่ายช่วยอำนวยการดังกล่าว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำนักงานฯ) ได้มีโอกาสแสดงบทบาทของตนมากขึ้น

๒. แม้จะได้มีการประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานทั้งสามในการวางแผนพัฒนา และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งในคาน้ำบริหารงานระดับสูง (ซึ่งได้แก่การเป็นกรรมการร่วมกันในคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และการร่วมกันกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังได้กล่าวมาแล้ว) และในคาน้ำ

เจ้าหน้าที่ระดับรองลงไป แต่ในการปฏิบัติจริงได้เกิดปัญหาในด้าน "วิธีการ" ในการมองปัญหา กล่าวคือสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะที่มีหน้าที่สำคัญในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้พิจารณาโครงการในแง่การลงทุนและผลที่จะได้รับ การจัดลำดับความสำคัญของโครงการ หลักประสิทธิภาพและความสัมพันธ์สอดคล้องต่อกัน ตลอดจนความสามารถปฏิบัติได้ตามแผนงานและวัตถุประสงค์ของโครงการ เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์โครงการ แต่ในด้านการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการให้ประสานกับแผนพัฒนา กลับมีวิธีการของตนแตกต่างออกไป กล่าวคือ ทั้งได้กล่าวมาแล้วว่ารูปแบบหรือประเภทของงบประมาณโดยปกติมี ๓ แบบ คือ งบประมาณแสดงรายการ (Line-item budget) งบประมาณแบบโครงการ หรือแสดงผลงาน (Performance budget) และงบประมาณแบบการวางแผนและโครงการ (Planning Programming and Budgeting System: PPBS) สำหรับประเทศไทย นิยมใช้เป็นแบบผสมระหว่างงบประมาณแบบโครงการและแบบแสดงรายการ เห็นได้จากการจำแนกงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินซึ่งได้แบ่งออกเป็น ๖ ลักษณะ คือ<sup>๑</sup>

๑. การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามหน่วยงานที่ใช้จ่าย
๒. การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะการใช้จ่าย
๓. การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะงาน
๔. การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ
๕. การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามแผนปฏิบัติงาน
๖. การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายออกเป็นรายจ่ายพัฒนาและไม่พัฒนา

<sup>๑</sup> เสนาะ อุณาภูล, นโยบายการเงิน การคลัง และการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ  
ของประเทศไทย (นครหลวงกรุงเทพฯ : โรงพิมพ์รามินทร์, ๒๕๑๖), หน้า ๑๔๑.



แต่ในทางปฏิบัติกลับทำงานประมาณแบบแสดงรายการอยู่ โดยจำแนกงบประมาณ  
 รายจ่ายออกเป็น ๑๐ หมวด ตามลักษณะค่าใช้จ่ายต่าง ๆ (คือ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ  
 ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน  
 และรายจ่ายอื่น) และไม่ต้องระบุเหตุผลในการใช้จ่ายค่านั้น ๆ ไว้แต่อย่างใด งบประมาณ  
 แบบนี้จึงมีแนวความคิดในด้านการควบคุมทางการบริหารโดยพิจารณาจากรายจ่าย มีลักษณะ  
 เข้มงวดในรายการจ่าย (Rigid) จนเกินไป °

จะเห็นว่าสำนักงานงบประมาณและสำนักงานฯ มองปัญหาที่คนละด้านโดยสำนักงานฯ  
 มองในแง่ความสำคัญและผลประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการตลอดจนความเหมาะสมในด้าน  
 ต่าง ๆ แต่สำนักงานงบประมาณกลับมองในแง่ของการควบคุมงบประมาณ และการกำหนดค่าใช้จ่าย  
 เป็นแบบแสดงรายการให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน กับเน้นถึงการ "ประหยัด" มากกว่า  
 การมองปัญหาที่คนละด้านเช่นนี้ นับว่าเป็นผลเสียต่อการบริหารโครงการอย่างมาก ทั้งนี้เพราะ  
 เป็นการยากที่ประชาชนทั่วไป รัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) รัฐสภา หรือแม้กระทั่งสำนักงาน  
 งบประมาณหรือสำนักงานฯ เองจะเข้าใจได้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ดำเนิน  
 ไปโดยสอดคล้องกับหลักการและนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ เพียงใดหรือไม่ และใน  
 การจัดทำรายละเอียดของโครงการของแต่ละหน่วยงานแทนที่จะมุ่งถึงแนวทางและหลักการ  
 ตามแผนพัฒนาฯ ก็กลับมุ่งถึงการจัดทำรายละเอียดเพื่อการได้รับจัดสรรงบประมาณเสียมากกว่า  
 อันเป็นผลให้การดำเนินงานไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการนั้น นอกจากนี้เมื่อหน่วยงาน  
 เจ้าของโครงการได้รับงบประมาณไปแล้วการตรวจสอบว่าได้นำงบประมาณนั้นไปใช้อย่างไร  
 ซึ่งเป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) ก็ยังใช้วิธีการตรวจสอบ  
 เช่นเดียวกับการจัดทำงานประมาณ คือการตรวจสอบการใช้จ่ายแบบแสดงรายการ ซึ่งจำแนก

รายจ่ายออกเป็น ๑๐ หมวดดังกล่าวแล้ว ลักษณะเช่นนี้ยิ่งทำให้การประสานงานกันระหว่างหน่วยงานวางแผนและหน่วยจัดทำงบประมาณของชาติเป็นไปด้วยความลำบากยิ่งขึ้น

เพื่อให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกันอันจะนำไปสู่การประสานงานกันดีขึ้น จึงควรที่จะปรับปรุงวิธีการในการดำเนินงานเสียใหม่ โดยน่าจะเปลี่ยนวิธีการจำแนกงบประมาณรายจ่ายแบบแสดงรายการมาเป็นวิธีการจำแนกงบประมาณแบบโครงการ หรือแบบการวางแผนและโครงการแทน เพราะนอกจากจะเป็นการสอดคล้องกับวิธีการวางแผนพัฒนา และสะดวกแก่การควบคุมงานบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังจะช่วยให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการปฏิบัติงานในโครงการ และการใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารได้รัดกุมยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นช่องทางให้เกิดการปฏิบัติงานตามโครงการต่าง ๆ ให้บรรลุถึงเป้าหมายที่วางไว้อย่างยิ่งยั้ง

บทบาทในการกำหนดนโยบายการเงินการคลังของประเทศโดยการประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล โดยที่หน่วยงานทั้งสามมีบทบาทเกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการของคณะรัฐมนตรีอย่างมาก ทั้งในแง่การพิจารณาสาระในโครงการและความสัมพันธ์ของโครงการกับด้านอื่น ๆ ทั้งนี้จึงต้องตระหนักถึงสภาพการแห่งเศรษฐกิจสังคม ตลอดจนการเงินการคลังของประเทศอย่างถ่องแท้ ทั้งนี้เพื่อการคาดคะเนที่ถูกต้องหรือใกล้เคียงกับความเป็นจริงว่า ในขณะนี้และเวลาต่อไปรัฐบาลควรดำเนินนโยบายอย่างไร ควรวางแผนหรือดำเนินการโครงการใด ฯลฯ การคาดคะเนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารโครงการโดยตรง ซึ่งจะได้อธิบายในที่นี้ก็คือ การประมาณการรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล

ในด้านการประมาณรายได้ของรัฐบาล จากขั้นตอนการบริหารโครงการที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่า การประมาณการรายได้ เป็นหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงาน ก็พยายามเลือกใช้วิธีที่ตนเห็นว่าน่าจะถูกต้องและเหมาะสมที่สุด โดยอาศัยหลักเกณฑ์และข้อมูลทางสถิติที่มีอยู่ ได้แก่

๑. กระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการหารายได้แก่รัฐบาล วิธีการประมาณรายได้ของกระทรวงการคลังนั้นแตกต่างกันออกไปตามหน่วยงานที่รับผิดชอบ เฉพาะด้าน ได้แก่ กรมสรรพากร กรมศุลกากร และกรมสรรพสามิต แต่วิธีการส่วนใหญ่ เป็นวิธีหาแนวโน้ม เริ่มด้วยการรวบรวมข้อมูลรายได้ในอดีตแล้วนำมาสร้างแนวโน้ม โดยการคำนวณทางสถิติแบบต่าง ๆ ประกอบกับการพิจารณาถึงภาวะเศรษฐกิจ การเมือง ที่เปลี่ยนแปลงไป

๒. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เนื่องจากเป็นหน่วยงานสำคัญเกี่ยวกับการวางแผนเศรษฐกิจและสังคม ในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล จึงมักจะเน้นหนักไปในด้านการประมาณการส่วนรวมมากกว่าประมาณการในรายละเอียด สำหรับการประมาณการกระทำใน ๒ ลักษณะคือ<sup>๑</sup>

๒.๑ การพิจารณาในค่านส่วนรวม เป็นการประมาณการรายได้โดยใช้แบบจำลองเศรษฐกิจส่วนรวม (Macro Economic Models) ทั้งนี้ ประมาณการรายได้จะขึ้นกับรายได้ประชาชาติ ผลิตภัณฑ์ประชาชาติ เป็นสำคัญ ผลของการประมาณการตามวิธีนี้จะ เป็นแนวทางหรือกรอบกำหนดรายได้รัฐบาลว่าควรจะเป็นเท่าใด ภายใต้สมมติฐานที่กำหนดไว้ในแบบจำลองที่ใช้

๒.๒ การพิจารณาเฉพาะด้าน เป็นการศึกษาวิเคราะห์ประมาณการรายได้แต่ละประเภทภาษี โดยหาแนวโน้มของรายได้ประกอบกับพิจารณาปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อพิจารณาแต่ละประเภทภาษีแล้วจึงรวบรวมเป็นประมาณการรายได้ทั้งหมด ต่อจากนั้นก็เปรียบเทียบประมาณการรายได้ที่ได้จากการประมาณการโดยส่วนรวมว่าแตกต่างกันอย่างไร

<sup>๑</sup> อรุณ อัญญาบุญ, "วิธีประมาณการรายได้ประเภทภาษีอากรของรัฐบาลไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ แผนกวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๐), หน้า ๓๔ - ๕.

๓. สำนักงบประมาณ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รวบรวมจัดทำประมาณการรายได้ของรัฐบาล โดยร่วมมือกับหน่วยราชการต่าง ๆ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน วิธีที่ใช้ในการประมาณการรายได้ คือ \*

๓.๑ การประมาณการอย่างกว้าง ๆ โดยอาศัยข้อมูลที่เกิดขึ้นจริงในปีก่อน ๆ นำมาหาค่าเฉลี่ย หาเปอร์เซ็นต์เพิ่มขึ้นหรือลดลงเฉลี่ย หรือหาแนวโน้มเพื่อประมาณการรายได้ในอนาคต ผลการประมาณการในขั้นนี้จะเป็นกรอบหรือแนวทางที่รายได้ของรัฐบาลควรจะเป็นไปได้ได้ง่าย ๆ

๓.๒ การประมาณการอย่างละเอียด เป็นการวิเคราะห์แต่ละประเภทภาษี เช่น ภาษีเงินได้ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา อากรขาเข้า อากรขาออก ฯลฯ ประกอบกับการพิจารณาภาวะการณ์ทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ทุกรูปแบบ การประมาณการในขั้นสุดท้าย ผู้ทำประมาณการจะต้องใช้ความชำนาญและประสบการณ์ส่วนตัวประกอบการตัดสินใจด้วย

จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริง อาจกล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ในการประมาณการก็เป็นไปตามวิธีการที่เหมาะสมพอควร แต่ผลที่ออกมาแตกต่างกันออกไป ขอบพร้อมทั้งกล่าวว่า นี่มิได้เกิดขึ้นจากหลักเกณฑ์หรือวิธีการประมาณการที่นำมาใช้ แต่เกิดจากปัจจัยอื่น ๆ เช่น นโยบาย เวลา การตัดสินใจของผู้ประมาณการ ฯลฯ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีมักจะกำหนดเป้าหมายของประมาณการรายได้ในทางที่ต่ำ เพื่อว่าเมื่อถึงสิ้นปีงบประมาณแต่ละปีรายได้เก็บจริงจะไต่สูงกว่าประมาณการ อันอาจแสดงถึงประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงาน ในขณะที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน หรือการวางแผนเศรษฐกิจ มักจะกำหนดประมาณการรายได้ไว้ในทางที่สูง เนื่องจากความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ฉะนั้นประมาณการรายได้ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณจึงมักจะ

เป็นประมาณการรายได้ที่เกิดจากการต่อรองและการประนีประนอมซึ่งกันและกัน มิได้ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์หรือการวิเคราะห์ทางสถิติที่แท้จริง<sup>๑</sup>

จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น การประมาณการรายได้ของรัฐบาลที่ผ่านมา มักจะคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง (ดูตาราง) ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญ คือ

๑. สภาพการณ์ขาดดุลย์ของงบประมาณที่เกิดขึ้นจริง - ต่างไปจากประมาณการงบประมาณขาดดุลย์ ทำให้การคาดคะเนภาวะเศรษฐกิจการเงินการคลังของประเทศคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง
๒. ทำให้การวางแผนการกู้เงินผิดพลาด อาจจะทำให้มีการกู้เงินเกินความจำเป็น

เปรียบเทียบประมาณการรายได้กับรายได้ที่แท้จริง

ปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๘

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายได้	รายได้ที่แท้จริง	-ค่า + สูง กว่ารายได้ที่แท้จริง
๒๕๑๐	๑๓,๗๕๐.๐	๑๔,๘๓๕.๒	- ๑,๑๘๕.๒
๒๕๑๑	๑๖,๕๖๒.๐	๑๖,๗๓๓.๘	- ๑๗๑.๘
๒๕๑๒	๑๗,๘๘๑.๐	๑๘,๖๓๖.๘	- ๗๕๕.๘
๒๕๑๓	๑๘,๐๑๘.๘	๑๘,๘๘๓.๓	+ ๘๖๔.๕
๒๕๑๔	๒๑,๘๐๐.๐	๑๘,๕๕๘.๗	+ ๓,๒๔๑.๓
๒๕๑๕	๒๑,๗๐๐.๐	๒๑,๒๕๖.๗	+ ๘๔๓.๓
๒๕๑๖	๒๓,๓๐๐.๐	๒๕,๖๓๕.๑	- ๒,๓๓๕.๑
๒๕๑๗	๒๖,๕๒๐.๐	๓๘,๓๗๐.๘	- ๑๑,๘๕๐.๘
๒๕๑๘	๓๘,๕๐๐.๐	๓๘,๕๕๕.๕	+ ๕๕.๕
๒๕๑๙	๔๕,๖๗๕.๐	๔๖,๘๒๒.๐	+ ๑,๑๔๗.๐



๓. ผลเสียจากการประมาณการรายได้ผิดพลาดที่สำคัญข้อหนึ่งก็คือ ทำให้การประมาณการรายจ่ายของรัฐบาลผิดพลาดไปด้วย ทั้งนี้เพราะรายได้ของรัฐบาลเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งในการจัดทำงบประมาณแผ่นดิน ทั้งนี้ถ้ามีความคลาดเคลื่อนในการประมาณการรายได้ของรัฐบาล ก็จะมีผลกระทบต่อทำให้เกิดความผิดพลาดในงบประมาณแผ่นดินด้วย และในความเป็นจริงมีข้อสังเกตว่างบประมาณรายจ่ายมักจะสูงกว่ารายจ่ายจริงเสมอ ทั้งข้อมูลในตารางเปรียบเทียบต่อไปนี้

เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายกับรายจ่ายจริง

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	รายจ่ายจริง	+ สูง - ต่ำ	กว่ารายจ่ายจริง
๒๕๑๐	๑๘,๒๒๘.๐	๑๘,๐๐๘.๘	+	๒๑๘.๖
๒๕๑๑	๒๑,๒๖๒.๐	๒๐,๘๘๖.๑	+	๓๗๕.๙
๒๕๑๒	๒๓,๘๖๐.๐	๒๒,๘๓๕.๐	+	๑,๐๒๕.๐
๒๕๑๓	๒๓,๒๘๘.๘	๒๕,๓๓๘.๘	+	๑,๕๖๑.๐
๒๕๑๔	๒๘,๖๕๕.๐	๒๓,๘๕๒.๓	+	๓๘๒.๓
๒๕๑๕	๒๘,๐๐๐.๐	๒๘,๘๐๒.๑	+	๘๐๒.๑
๒๕๑๖	๓๒,๐๓๐.๐	๓๒,๒๑๒.๒	-	๑๘๒.๒
๒๕๑๗	๓๘,๐๒๗.๖	๓๕,๐๒๖.๕	+	๓,๐๐๑.๑
๒๕๑๘	๕๐,๕๐๐.๐	๔๑,๘๕๖.๐	+	๘,๕๓๘.๐
๒๕๑๙	๖๒,๖๕๐.๐	๕๘,๓๐๓.๘	+	๔,๓๔๖.๒

ความผิดพลาดเนื่องจากงบประมาณรายจ่ายนั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญสรุปได้คือ

๑. ส่วนราชการจัดเตรียมโครงการไม่พร้อม ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ทันที เมื่อเริ่มปีงบประมาณ

๒. การดำเนินงานของส่วนราชการไม่เป็นไปตามวงจรงบประมาณ เมื่อส่วนราชการได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว ต้องใช้เวลาในการดำเนินการออกแบบประกวดราคา ก่อสร้าง ฯลฯ กว่าจะได้ลงมือก่อสร้างก็เป็นอุปสรรคทำให้การก่อสร้างล่าช้าไป<sup>๑</sup> จำเป็นต้องมีการขอเงินไว้จ่ายข้ามปี ทำให้การใช้งบประมาณไม่เป็นไปตามแผน ในเรื่องนี้ มีผู้แสดงความคิดเห็นว่า เมื่อทราบว่างานจะต้องล่าช้าไปไม่สามารถดำเนินการได้ตามงบประมาณ ทำไมไม่เลื่อนปีงบประมาณให้เหมาะสมกับช่วงเวลาที่จะต้องจ่าย ความคิดเห็นดังกล่าวเป็นสิ่งที่น่าพิจารณา แต่ต้องพิจารณาถึงภาวะการดำเนินงานรายได้ประกอบด้วย นั่นคือ จะต้องให้การใช้จ่ายและการเก็บรายได้สอดคล้องกัน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขาดแคลนเงินหรือมีเงินมากกว่าความต้องการ ทั้งนี้ จึงต้องคงปีงบประมาณไว้ระหว่างเดือนตุลาคม ถึงกันยายน ซึ่งกล่าวกันว่าเป็นช่วงที่เหมาะสมที่สุดในการนี้

๓. การกำหนดงบประมาณเกินความสามารถของส่วนราชการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแผน

๔. การกำหนดโครงการล่วงหน้า เช่น โครงการเงินกู้หรือโครงการเร่งด่วน ฯลฯ ทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

เมื่อประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายคลาดเคลื่อนไปจากรายได้ และรายจ่ายจริงด้วยสาเหตุต่าง ๆ ดังกล่าวมาแล้ว ย่อมจะทำให้การหางบประมาณแผ่นดินผิดพลาดไปด้วย เช่น ทำให้การประมาณการงบประมาณขาดดุล แตกต่างไปจากงบประมาณขาดดุลจริง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานการเงินมาใช้จ่ายเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดดุล

<sup>๑</sup> เสนาะ อนุภาล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๗.

อันได้แก่เงินกู้จากแหล่งเงินกู้ต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลกู้เงินเกินความจำเป็นและต้องเพิ่มภาระในการเสียดอกเบี้ยมากขึ้น ตลอดจนทำให้การใช้นโยบายการคลังโดยใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และในที่สุดก็จะกระทบกระเทือนถึงการพัฒนาการเศรษฐกิจ สังคมและเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจส่วนรวมด้วย

ผลต่อการปฏิบัติตามโครงการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โดยลักษณะการปฏิบัติงานของทั้งสามหน่วยงานนั้น เป็นการยากลำบากที่จะชี้ชัดลงไป ในแต่ละโครงการได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานใดมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เพราะ ทั้งที่ไต่ถามมาแล้วว่า ทั้งสามหน่วยงานก็กล่าว แม้จะมีหน้าที่เฉพาะด้านต่างกันออกไป แต่ ในทางปฏิบัติต้องทำงานประสานสัมพันธ์กันอยู่ตลอดเวลาในฐานะฝ่ายช่วยอำนวยการของคณะ รัฐมนตรีในเรื่องการบริหารโครงการ ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องเกี่ยวพันกันอย่างแยกไม่ออกกับการ บริหารงบประมาณ การคลัง และนโยบายของรัฐบาล ทั้งนี้ในการวิจัยนี้ จึงจะมองผลกระทบ จากการบริหารงานของหน่วยงานทั้งสามจากการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นการมองผลรวมยอดจากการบริหารโครงการทั้งหมดของ ประเทศควบคู่ไปกับการดำเนินนโยบายทางงบประมาณและการคลังของประเทศ ว่าได้บรรลุ ถึงเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด มีปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง แต่ก่อนอื่นจะต้อง เข้าใจว่า ผลการปฏิบัติตามแผนพัฒนา จะดีหรือไม่เพียงใดย่อมขึ้นกับปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายใน และภายนอกประเทศ และรวมถึงระบบบริหารของทุกกระทรวงทบวงกรม ไม่ใช่เป็นเพียง การบริหารของทั้ง ๓ หน่วยงานดังกล่าวเท่านั้น แต่โดยที่หน่วยงานทั้ง ๓ หน่วยงานนี้ เป็นฝ่าย ช่วยอำนวยการที่อยู่ใกล้ชิดกับผู้บริหารระดับสูง จึงมีบทบาทในการให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ อย่างมาก คณะรัฐมนตรีจะแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ดีร้ายเพียงใดจึงเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ของสามหน่วยงานนี้อย่างมาก

ผลการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ แผนพัฒนาฉบับ

ที่ ๑ มีระยะเวลาดำเนินการ ๖ ปี โดยแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ คือระยะแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ และระยะที่ ๒ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๐๙ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ติดต่อขอให้หน่วยงานต่าง ๆ จัดทำโครงการพัฒนาที่หน่วยงานนั้น ๆ ประสงค์จะดำเนินการในช่วงนั้น ๆ มาเสนอและสำนักงานฯ เป็นผู้ตรวจสอบวิเคราะห์โครงการให้ตรงกับความมุ่งหมาย จัดเป็นหมวดหมู่แล้วเขียนนโยบายในการพัฒนาส่วนรวม นโยบายพัฒนาในแต่ละสาขาและประมวลทรัพยากรที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานตามโครงการพัฒนาเหล่านั้นให้เข้ากัน และสำนักงานฯ เป็นผู้คำนวณอัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ ซึ่งคาดว่าจะมีอัตราสูงขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม เป็นที่ประจักษ์ว่าในขณะนั้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไม่มีอิทธิพล กำลังคน เวลา ข้อมูล และเอกสารที่จำเป็นที่จะประสานแผน หรือกำหนดแนวทางพัฒนาส่วนรวมอย่างจริงจังได้ จึงต้องกระทำในลักษณะที่เห็นว่าดีที่สุดในขณะนั้น การวางแผนพัฒนาของประเทศไทยฉบับแรก สามารถแล้วเสร็จออกมาเป็นเอกสารภายในระยะเวลา ๔ เดือน เท่านั้น สำหรับในระยะสามปีแรก (พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖) นั้น แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ได้กำหนดเป้าหมายการเงิน และโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ไว้แน่นอนพอควร ส่วนในระยะสามปีหลังของแผนคือระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๐๗ ถึง ๒๕๐๙ เป็นเพียงการวางแผนขั้นต้น โครงการและประมาณการเงินรายจ่ายเพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ เพราะในขณะจัดทำแผนฉบับแรกนั้นยังขาดรายละเอียดข้อมูล สถิติที่จำเป็นในการพิจารณาวางแผนอีกมาก<sup>๑</sup> และแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ ระยะแรก

<sup>๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ - ๒๕๐๙ ระยะที่สอง พ.ศ. ๒๕๐๗ - ๒๕๐๙, หน้า ๑๗.

ก็ตั้งครุฑคลุมใต้เฉพาะโครงการที่ใช้เงินของรัฐบาลกลาง และเป็นโครงการที่หน่วยงาน ส่วนกลาง (ยกเว้นรัฐวิสาหกิจ) สามารถเสนอมาเท่านั้น

จากการศึกษาข้อเท็จจริงในปี ๒๕๐๔ และ ๒๕๐๕ และตามข้อมูล สถิติเท่าที่ รวบรวมได้สำหรับปี ๒๕๐๖ พอจะประมาณได้ว่า เงินที่ได้จ่ายไปเพื่อการพัฒนา ทั้งที่จ่าย จาก (งบประมาณ) แผนดิน เงินรายได้รัฐวิสาหกิจ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจากต่าง ประเทศในระยะ ๓ ปีแรกของแผนนั้น เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ ๑๒,๐๐๐ ล้านบาท สูงกว่าที่ประมาณไว้ (๑๐,๔๐๐ ล้านบาท) ในแผนประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท ทั้งนี้ เป็นคัยงบพัฒนาที่กำหนดไว้ในแผนระยะแรกนั้น มิได้รวมงบประมาณเงินสมทบที่รัฐบาลไทย ต้องจ่ายตามโครงการที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ และไม่รวมจำนวนเงิน ที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ใช้จ่าย เพื่อการพัฒนาจากรายได้ของตนรวมประมาณ ๑,๐๐๐ ล้านบาท ถ้าหักสองรายการนี้ออกจากยอด ๑๒,๐๐๐ ล้านบาทแล้ว รายจ่าย เพื่อการพัฒนาในส่วนของรัฐก็จะมีจำนวน ๑๑,๐๐๐ ซึ่งเกินกว่าที่กำหนดไว้ในแผนเพียง ประมาณ ๕๐๐ ล้านบาทเท่านั้น และถ้าพิจารณาเฉพาะรายจ่ายพัฒนาที่จ่ายจากงบประมาณ แผนดินแต่อย่างเดียวนั้น ก็จะเห็นว่ารายจ่ายพัฒนาจากงบประมาณแผ่นดินต่ำกว่าที่กำหนด ไว้ในแผนระยะแรกเพียง เล็กน้อย (ดูรูป)

ตารางเปรียบเทียบรายจ่ายจาก "งบประมาณ" เพื่อพัฒนาการเศรษฐกิจ ที่คาดไว้และที่จ่ายจริง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖

(ล้านบาท)

สาขา	รายจ่ายที่คาดไว้	รายจ่ายจริง
การเกษตรและสหกรณ์	๑,๓๓๔	๑,๓๕๕
อุตสาหกรรม	๔๕๑	๔๒๑
การพลังงาน	๒๔๔	๕๑๐
การคมนาคมและขนส่ง	๑,๕๒๓	๑,๕๕๔
การพัฒนาชุมชนและสาธารณสุขการ	๕๕๘	๓๔๖
การสาธารณสุข	๒๐๒	๒๒๒
การศึกษา	๓๓๒	๕๖๐
งบสำรอง	๓๔๓	-
รวม	๕,๔๘๘	๕,๕๕๖



ในด้านการช่วยเหลือและเงินกู้จากต่างประเทศในระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ นั้น ปรากฏว่ามีจำนวน ๘,๐๐๐ ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่าที่คาดไว้ในแผนว่าจะมีประมาณ ๘,๘๐๐ ล้านบาท (เงินกู้ต่างประเทศ ๓,๐๐๐ ล้านบาท และความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๑,๘๐๐ ล้านบาท) ปรากฏว่ารายจ่ายจริงจากเงินกู้มีจำนวนเพียง ๒,๒๐๐ ล้านบาท ส่วนรายจ่ายจากความช่วยเหลือจากต่างประเทศและงบประมาณสมทบรวมกันเป็นจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๑,๘๐๐ ล้านบาท (ดูตาราง)

ตารางเปรียบเทียบแหล่งที่มาของงบประมาณการเศรษฐกิจ  
ที่คาดไว้และที่จ่ายจริง พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖

แหล่งที่มา	ที่คาดไว้ (๑)	ที่ได้จ่ายจริง (๒)	ร้อยละ (๑)/(๒)
งบประมาณแผ่นดิน	๕,๕๐๐	๕,๔๕๔	๘๕.๑๖
เงินกู้ต่างประเทศ	๓,๐๐๐	๒,๒๐๐	๗๓.๓๓
เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	๑,๘๐๐	๑,๘๐๐	๘๘.๗๘
รวม	๑๐,๓๐๐ (๑๐๐%)	๙,๕๐๘ (๑๐๐%)	๙๒.๕๐

จากข้อมูลสถิติที่รวมกันนั้นพอจะกล่าวได้ว่าในระยะ ๓ ปีแรกของแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ การลงทุนเพื่อการพัฒนาในส่วนของรัฐจากรายรับทั้งภายในและภายนอกประเทศเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยกว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี กล่าวคือเพิ่มจาก ๒,๘๗๗ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๔ เป็น ๓,๘๗๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๕ และ ๔,๘๓๘ ล้านบาท ในปี ๒๕๐๖ การที่รายจ่ายเพื่อการพัฒนาของรัฐเพิ่มขึ้นมากประกบกับสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมแก่การขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ทำให้การผลิตและรายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าที่คาดหมายไว้



ประมาณค่าในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔ - ๒๕๐๖ การผลิตอันแท้จริงได้เพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ย ร้อยละ ๒ ต่อปี (ค่าคงที่ร้อยละ ๕) ทำให้รายได้ประชาชาติต่อบุคคลเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๓ ต่อปี ตรงกับที่คาดไว้เดิม สำหรับการพัฒนารายสาขาปรากฏว่าได้ผลเป็นที่น่าพอใจเป็น ส่วนใหญ่ ยกเว้นสาขาการคมนาคมและขนส่ง ได้ดำเนินการล่าช้ากว่าที่กำหนดไว้ในแผนฯ

และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา ๒ ปี ของแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ (๒๕๐๓ - ๒๕๐๕) ภาวะเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เจริญก้าวหน้าไปอย่างน่าพอใจ กล่าวคือ การผลิตและรายได้ประชาชาติได้เพิ่มขึ้นในอัตราสูงกว่าที่ได้คาดหมายไว้ ประมาณ ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรการผลิตภัณฑ์ประชาชาติมีมูลค่าประมาณ ๕๕,๙๑๗ ล้านบาท ใน ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้เพิ่มขึ้นเป็นประมาณ ๘๖,๕๔๐ ล้านบาท และดังกล่าวมาแล้วว่าในระยะ ๓ ปีแรกของแผนฯ อัตราเพิ่มร้อยละ ๒ ต่อปี เมื่อวกกับการเพิ่มประมาณร้อยละ ๔ ต่อปี ในระยะ ๓ ปีหลังแล้วในระยะ ๖ ปีของแผนพัฒนาฉบับแรกอัตราการเพิ่มจึงเฉลี่ยประมาณ ร้อยละ ๙.๒ ต่อปี ทำให้รายได้ประชาชาติต่อบุคคลเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๔ ต่อปี การผลิตซึ่งเป็นเครื่องชี้ที่สำคัญของความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นมากทั้งใน ด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ แต่ระดับราคาซึ่งมีส่วนสัมพันธ์กับการครองชีพ ประจำวันของประชากรมีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย และถึงแม้ว่าการขาดดุลย์ทางการค้ายังมีอยู่ แต่ดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศอยู่ในฐานะเกินดุลย์ตลอดมา ยังผลให้เงินสำรองระหว่าง ประเทศอยู่ในระดับสูง ภาวะการคลังและการเงินโดยทั่วไปอยู่ในสภาพมั่นคง

จากข้อเท็จจริงในปี ๒๕๐๔ - ๒๕๐๕ ประมาณว่าได้จ่ายเงินไปเพื่อการพัฒนา ทั้งที่จ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจ เงินกู้ และเงินช่วยเหลือจาก ต่างประเทศเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้นประมาณ ๒๔,๑๔๐ ล้านบาท ค่ากว่าที่ตั้งไว้ในแผน

ประมาณ ๔,๐๐๐ ล้านบาท (ดูรูป) การจ่ายเงินพัฒนาได้ต่ำกว่าเป้าหมายส่วนใหญ่ เป็นเพราะได้รับเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศน้อยกว่าที่คาดไว้ ได้รับเงินกู้ เพียง ๒,๔๕๐ ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๒,๕๐๐ ล้านบาท จากที่ คาดว่าจะได้รับเงินกู้ ๓,๕๕๕ ล้านบาท และเงินช่วยเหลือ ๓,๑๕๑ ล้านบาท ตามลำดับ แต่การจ่ายเงินพัฒนาที่มาจากงบประมาณแผ่นดินนั้นใกล้เคียงกับเป้าหมายมาก คือได้จ่าย ไปจริงประมาณ ๑๖,๕๕๐ ล้านบาท จากที่ตั้งไว้ ๑๖,๕๕๕ ล้านบาท \*

เปรียบเทียบรายจ่ายเพื่อการพัฒนา ที่คาดไว้และที่จ่ายจริง

พ.ศ. ๒๕๐๕ - ๒๕๐๘

แหล่งที่มา	ที่คาดไว้ (๑)	ที่จ่ายจริง (๒)	ร้อยละ (๑)/(๒)
๑. งบประมาณแผ่นดิน	๑๖,๕๕๕	๑๖,๕๕๐	๙๙.๕๕
๒. เงินกู้ต่างประเทศ	๓,๕๕๕	๒,๔๕๐	๖๐.๕๘
๓. เงินช่วยเหลือต่างประเทศ	๓,๑๕๑	๒,๕๐๐	๗๖.๑๖
๔. เงินรายได้จากรัฐวิสาหกิจและ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	๔,๖๒๒	๔,๕๐๐	๙๗.๓๖
รวม	๓๖,๖๘๓	๓๖,๐๐๐	๙๘.๒๖

จากรายงานความก้าวหน้าตามโครงการพัฒนาในรอบ ๖ ปีแรกดังกล่าว จะ  
ปรากฏเห็นการแสดงผลงานพัฒนาใหม่ ๆ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการสำเร็จ ประเทศไทยมี

\* เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓ - ๓๓.

อัตราความเจริญเติบโต (มวลรวมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ) ถึงร้อยละ ๗.๒ คือบ่อย  
 อย่างไม่รู้จบ ความสำเร็จดังกล่าวอาจจะถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในด้านที่รัฐสามารถ  
 นำเอาข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการพัฒนา มาเผยแพร่ให้เป็นกลุ่มก้อนแก่ประชาชน ซึ่ง  
 ทำให้สามารถทราบสถานการณ์พัฒนาประเทศเป็นส่วนรวมเท่านั้น แต่หากพิจารณาในด้าน  
 การบริหารงานพัฒนาแล้ว อาจจะต้องกล่าวว่ายังมีเรื่องที่จะต้องปรับปรุงกันอีกมาก ทั้งด้าน  
 การวางแผนและการปฏิบัติตามแผน เพราะการพัฒนาประเทศนั้นมิได้หมายความว่าประเทศ  
 มีอะไรใหม่ ๆ หรืออัตราความเจริญเติบโตในอัตราที่สูงกว่ากำหนดเท่านั้น การบริหารงาน  
 พัฒนานั้น จะต้องพยายามจัดให้มีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ที่สุดที่จะมีทางเป็น  
 ไปได้ จึงเป็นการยากที่จะเชื่อได้ว่าการดำเนินการวางแผนและการปฏิบัติงานวางแผนโดย  
 ไม่ได้ใช้เครื่องมือในการพิจารณาการเลือกใช้ทรัพยากรในทางที่เหมาะสมที่สุดนั้น จะประสบ  
 ความสำเร็จสูงสุดได้ และในเมื่อเรายังไม่มีเครื่องมือกำหนดขอบเขตของความสามารถใน  
 การพัฒนาที่แท้จริงของประเทศก็จะเป็นการยากที่จะประเมินค่าตามแผนด้วย \*

ประสบการณ์ในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ได้ชี้ให้เห็นปัญหา  
 ในด้านการบริหารการวางแผนและการปฏิบัติตามแผนหลายประการ เช่น การขาดแคลนข้อมูล  
 ที่เกี่ยวข้อง การจัดทำโครงการที่มีประโยชน์และประหยัด ความสามารถในการจัดลำดับ  
 ความสำคัญของโครงการ การประสานความสัมพันธ์ระหว่างโครงการต่าง ๆ ที่อยู่ในแผน  
 และการยอมรับความสำคัญซึ่งกันและกันในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและการขาดแคลน  
 เงินทุน เป็นต้น ตลอดจนการใช้เวลาน้อยเกินไปในการวางแผนทำให้การทำงานรอบคอบ  
 และดีที่สุดไม่ได้

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (๒๕๑๐ -

๒๕๑๔) เมื่อระยะเวลาดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ ๑ สิ้นสุดลงแล้ว รัฐบาลก็ได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ อันเป็นระยะเวลา ๕ ปี ให้เป็นการสืบเนื่องกัน โดยในครั้งนี้ได้ขยายขอบเขตงานของแผนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยได้รวมเอางานด้านการพัฒนาสังคม บทบาทของเอกชนในการพัฒนา การพัฒนาส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น และการพัฒนากำลังคนเข้ามาไว้ในแผนพัฒนาด้วย

ในการเตรียมแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมระยะที่ ๒ นี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานต่าง ๆ มีเวลามากขึ้น ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลในขณะนั้นได้แสดงเจตจำนงค้อยู่ตลอดเวลาว่าจะดำเนินการพัฒนาประเทศไทย โดยใช้แผนพัฒนาเป็นหลักสืบต่อไป ในด้านสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น เจ้าหน้าที่ที่มีเวลาและสามารถใช้ประสบการณ์ที่มีอยู่รวบรวมและเตรียมข้อมูลได้มากกว่าครั้งแรก สำหรับเป็นหลักในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแนวดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม ในระยะนั้นเป็นระยะแห่งการปรับปรุงหน่วยงานและมีการสรรหาและพัฒนาตัวเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญในด้านกรวางแผน โดยได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อร่วมกันกำหนดนโยบายเศรษฐกิจยังกระทำได้น้อยมาก กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ จะเสนอโครงการของตนขึ้นมาเองพร้อมกับนโยบาย เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนา มีหน้าที่ตรวจสอบสิ่งเหล่านั้นให้ตรงกับนโยบายที่ทางคณะรัฐมนตรีได้ลงมติไว้ หรือที่ที่ประชุมคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้ตกลงและได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติแล้ว ขณะนั้นมี "คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรีตั้งขึ้น" เพื่อพิจารณาโครงการที่สำคัญอยู่หลายคณะ เช่นคณะกรรมการปรับปรุงและพิจารณาประสานการสร้างทางหลวง และคณะกรรมการประสานงานการขนส่งและการคมนาคม เป็นต้น ทำหน้าที่พิจารณาโครงการในค่านั้น ๆ เป็นพิเศษ ส่วนที่ไม่มีมติคณะรัฐมนตรี ก็จะวิเคราะห์และคัดลอกเอานโยบายของหน่วยงานที่เคยเสนอขึ้นมา ไว้ในเอกสารที่เป็นแผนพัฒนา



ในด้านกรเตรียมผู้มีความรู้ความเข้าใจเพื่อช่วยกันวางแผนพัฒนา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการฯ ก็ได้ริเริ่มจัดให้มีการฝึกอบรมวิชาการพัฒนาการเศรษฐกิจแก่ข้าราชการที่ได้คัดเลือกมาจากผู้จะต้องรับผิดชอบในหน่วยงานต่าง ๆ เป็นรุ่น ๆ แต่ในทางปฏิบัติ ในด้านกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นั้น การตระเตรียมงานเพื่อวางโครงการพัฒนาต่าง ๆ ยังไม่เป็นที่เข้าใจกันกว้างขวางนักเพราะเป็นงานใหม่ สำหรับหน่วยงานที่มีการติดต่อกับต่างประเทศเมื่อหลังสงครามโลกเป็นต้นมา สภาพการณ์บังคับทำให้หน่วยงานดังกล่าวต้องทำงานเป็นโครงการอยู่แล้ว จึงไม่ค่อยมีปัญหาในการจัดทำโครงการ เพื่อนำมาบรรจุในแผนพัฒนาในสภาพที่เรียบร้อยกว่าบางหน่วยที่ไม่เคยทำงานเช่นนี้มาก่อน ซึ่งบางครั้งหากผู้บังคับบัญชาไม่สนใจหรือไม่ศรัทธาในการวางแผน การวางโครงการที่ถูกต้องก็เป็นไปได้ยากขึ้นอีก หน่วยงานบางหน่วยจะเสนอโครงการส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการฯ พิจารณาตามแต่ที่ได้คิดต่อไป โดยหน่วยงานนั้นเพียงเล็งในด้านเงินงบประมาณที่ทางสำนักงานฯ จะช่วยสนับสนุนให้ได้รับมากกว่า

จึงกล่าวได้ว่า การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในระยะที่ ๒ นี้ ก็ยังคงมีระดมของการฝึกกำลังเพื่อพัฒนาไม่แน่นแฟ้นและรัดกุม การดำเนินแผนพัฒนาฯ จึงเป็นการพยายามที่จะรวบรวมความต้องการของหน่วยงานต่าง ๆ ไว้ในเอกสารที่เรียกว่าแผนพัฒนาประเทศ โดยพยายามผูกพันเข้าเป็นหมวด ๆ เพื่อประโยชน์ในการที่จะพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานต่าง ๆ และสำนักงบประมาณที่จะได้มีโอกาสเห็นภาพส่วนรวมของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความประสงค์จะดำเนินการ มีบางครั้งเท่านั้นที่โครงการของหน่วยงานได้รับการขอร้องให้ไปปรับปรุงใหม่ เพราะไม่ถูกต้องกับแนวนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือมีสาระสำคัญไม่เรียบร้อย

สำหรับผลการพัฒนาในระยะที่ ๒ นี้ รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายพัฒนาไว้ทั้งสิ้น ๖๕,๓๕๐.๕ ล้านบาท มาจากเงินกู้ต่างประเทศ จำนวน ๑๐,๖๐๘.๒ ล้านบาท และจากการช่วยเหลือจากต่างประเทศ จำนวน ๔,๓๕๕.๓ ล้านบาท ในการดำเนินการปรากฏว่าถึงปี ๒๕๑๔ งบพัฒนาเศรษฐกิจที่ได้รับจริงทั้งสิ้น จำนวน ๓๓,๕๐๐.๓ ล้านบาท แบ่งเป็นเงิน

งบประมาณ และรายได้รัฐวิสาหกิจ ๒๐,๒๒๘.๘ ล้านบาท เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ ๘,๓๓๕.๒ ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๔,๓๕๖.๓ ล้านบาท ส่วนงบประมาณที่จ่ายจริงนั้นมีทั้งสิ้น ๒๖,๕๓๘.๓ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕๐.๖ ของงบประมาณที่ได้รับจริง แบ่งเป็นเงินงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจ ๕๓,๒๕๒.๘ ล้านบาท เป็นเงินกู้จากต่างประเทศ ๕,๘๖๐.๘ ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๓,๓๘๑.๑ ล้านบาท (ดูรูป)

งบประมาณแยกตามแหล่งที่มา ในระยะแผนพัฒนาฉบับที่ ๒

๒๕๑๐ - ๒๕๑๔

แหล่งที่มา	(๑) งบประมาณตาม แผนฉบับที่ ๒	%	(๒) งบประมาณที่ ได้รับจริง	(๓) งบประมาณที่ จ่ายจริง	(๓)/(๒) %	(๓)/(๑) %
จากแหล่งเงิน ภายในประเทศ	๕๐,๘๓๗.๗	๓๖.๓	๒๐,๒๒๘.๘	๕๓,๒๕๒.๘	๘๕.๑	๑๑๓.๖
เงินกู้จากต่าง ประเทศ	๑๐,๖๐๘.๒	๑๖.๑	๘,๓๓๕.๒	๕,๘๖๐.๘	๖๒.๒	๕๑.๕
การช่วยเหลือ จากต่างประเทศ	๔,๓๕๕.๐	๓.๒	๔,๓๕๖.๓	๓,๓๘๑.๑	๘๖.๘	๗๘.๓
รวม	๖๕,๘๐๐.๙	๑๐๐.๐	๓๓,๙๑๐.๓	๖๒,๕๓๘.๓	๕๐.๖	๑๐๑.๑

ในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ ให้ได้ผลรวดเร็วยิ่งขึ้น ได้ประสบปัญหาในด้านการบริหารงานตามโครงการ ซึ่งทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณในบางสาขาต่ำกว่างบประมาณที่ได้รับจริง นอกจากนั้นยังมีปัญหาความล่าช้าในการจัดหาแหล่งเงินกู้ต่างประเทศที่เหมาะสมอีกด้วย สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณในสาขาต่าง ๆ ส่วนใหญ่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ซึ่งส่วนมากเป็นโครงการที่พื้นฐานให้แก่ความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม และเพื่อสนับสนุนการพัฒนาของภาคเอกชน พอสรุปได้ดังนี้

การจัดสรรงบประมาณตามสาขาในระหว่างปี ๒๕๑๐ - ๒๕๑๔

สาขา	งบประมาณตามแผน (๑)	งบพัฒนาที่รับจริง (๒)	งบพัฒนาที่จ่ายจริง (๓)	ร้อยละ (๓)/(๒)	
๑. การเกษตรและ ชลประทาน	๑๐,๕๕๓.๘๘	๑๐,๘๓๘.๘๘	๘,๕๓๓.๒๖	๑๔.๓	๘๓.๑
๒. อุตสาหกรรม เหมืองแร่ และพาณิชย	๑,๐๘๖.๓๓	๑,๘๕๕.๘๘	๑,๘๖๑.๕๑	๒.๓	๑๒๑.๘
๓. การคมนาคม ขนส่ง	๑๓,๐๘๘.๘๓	๑๘,๘๕๘.๕๕	๑๕,๘๑๘.๘๐	๒๓.๒	๘๓.๕
๔. การพลังงาน	๔,๘๓๑.๒๒	๖,๕๕๘.๘๖	๖,๐๘๓.๓๓	๘.๑	๘๒.๓
๕. พัฒนากิจการ สังคม	๑,๘๐๐.๒๔	๑,๘๐๘.๘๐	๑,๖๒๖.๓๓	๒.๔	๘๐.๐
๖. พัฒนาเมือง และท้องถิ่น	๘,๓๓๑.๐๐	๖,๓๔๓.๑๘	๓,๐๕๕.๘๘	๑๐.๖	๑๐๔.๖
๗. สาธารณสุข	๓,๕๓๔.๘๔	๓,๖๘๘.๖๓	๓,๒๒๘.๖๓	๔.๘	๘๘.๕
๘. การศึกษา	๑๔,๑๒๐.๖๘	๑๘,๓๔๓.๕๒	๑๖,๘๒๒.๓๖	๒๕.๔	๘๒.๓
๙. การพัฒนา อื่น ๆ	๔,๑๐๐.๐	๕,๘๑๒.๓๓	๔,๘๘๒.๘๘	๓.๔	๘๐.๒
รวม	๖๕,๓๘๐.๘๖	๗๓,๘๐๐.๒๘	๖๖,๕๓๘.๓๓	๑๐๐.๐	๘๐.๖

รายจ่ายงบประมาณการ เกษตรและสหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการเพิ่มผลผลิตของเกษตรกรนั้น ได้ใช้จ่ายไป ๕,๕๓๓.๒๒ ล้านบาท หรือ ร้อยละ ๑๔.๓ ของงบพัฒนาที่ใช้จ่ายจริงทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างระบบชลประทาน การค้นคว้าวิจัยทางการเกษตร การส่งเสริมการเกษตร รวมทั้งเงินทุนสมทบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร โดยโครงการที่มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำกว่าเป้าหมายคือ โครงการวิจัยเศรษฐกิจการเกษตร โครงการสำรวจและค้นคว้าความอุดมสมบูรณ์ของดิน และโครงการวิจัยป้องกันกำจัดศัตรูพืช โครงการเหล่านี้มิได้มีการเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง สมควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข

งบพัฒนาสาธารณสุขได้จ่ายเงิน ๓,๒๒๔.๖ ล้านบาท หรือร้อยละ ๘.๕ ของงบพัฒนาที่จ่ายจริงทั้งหมด ส่วนงบพัฒนาการศึกษาได้เบิกจ่ายไปมากที่สุด คือ ๑๖,๕๒๒.๘ ล้านบาท โดยเน้นความสำคัญของโครงการจัดการศึกษามัธยมศึกษาในภูมิภาคและการจัดเตรียมอุดมศึกษา โครงการผลิตครูของกรมฝึกหัดครู และโครงการสนับสนุนส่งเสริมอาชีวศึกษา

สำหรับค่าใช้จ่ายในการพัฒนาอื่น ๆ รวมทั้งบกลางนั้นได้ใช้จ่ายไปทั้งสิ้น ๘,๘๘๒.๕ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นเงินสมทบการช่วยเหลือจากต่างประเทศ และการพัฒนาส่วนภูมิภาค ซึ่งในค่านี้อีกโครงการที่มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำกว่าเป้าหมายคือโครงการพัฒนาส่วนรวม กับ การพัฒนาจังหวัดในเขต ร.พ.ช. และการปรับปรุงสภาพหมู่บ้านสำหรับยามฉุกเฉิน เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ขีดความสามารถของการวางแผนต่าง ๆ ดังกล่าว ยังต้องได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการให้ใช้ทรัพยากรของประเทศให้ได้รับผลสูงสุด ข้อสำคัญยิ่งซึ่งจะช่วยให้แผนพัฒนาบรรลุเป้าหมายก็คือ การวางแผนจะต้องได้รับการสนับสนุนโดยเต็มที่จากรัฐบาล และจากหน่วยงานของรัฐบาล กับทั้งได้รับความร่วมมือจากภาคเอกชนอย่างจริงจัง

อนึ่ง ในการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ยังประสบอุปสรรคซึ่งอาจแบ่งออกเป็น ๓ ประการ คือ

๑. หน่วยงานราชการบางหน่วยต้องดำเนินการเกินขีดความสามารถในค่านำล้งเจ้าหน้าที่ มีปัญหาการขาดแคลนเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และงบประมาณไม่เพียงพอ บาง

กรณี ปรากฏว่าไม่อาจหาผู้รับเหมาที่มีขีดความสามารถพอที่จะรับงานไปดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย นอกจากนี้บางโครงการประสบปัญหาการบริหารงานของโครงการ เช่น การออกแบบ การประมาณราคา การจัดซื้อ การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น

๒. การขาดการประสานงานในระหว่างหน่วยงานบางหน่วยงาน ทำให้การดำเนินงานไม่สัมพันธ์สอดคล้องกัน กับทั้งมีปัญหาในด้านการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน โครงการบางโครงการจึงดำเนินไปโดยไม่สอดคล้องกันทั้งในค่านวัตกรรมประสงค์และผลการดำเนินงานในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ก็ได้มีการปรับปรุงการจัดรูปองค์งานสาขา เช่น ในด้านการพลังงาน การพัฒนาแหล่งน้ำ และการส่งเสริมการเกษตร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพยิ่งขึ้นในการปฏิบัติงาน แต่ก็ยังมีบางสาขาที่จำเป็นต้องได้รับการปรับปรุง โดยเฉพาะในสาขาการเกษตรและการอุตสาหกรรม รวมทั้งการประสานงานระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ซึ่งควรเน้นถึงความสำคัญของการวางแผนระดับภาคหรือระดับจังหวัด และจัดอันกับความสำคัญของโครงการพัฒนาท้องถิ่นไว้ด้วย

๓. ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีส่วนทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานได้แก่ แต่ละหน่วยงานยังมิได้ติดตามประเมินผลการดำเนินงานของโครงการพัฒนาของตนโดยใกล้ชิด จึงทำให้ขาดข้อมูลและมีได้ทราบอุปสรรคในการดำเนินงานโดยรวดเร็ว และไม่สามารถแก้ไขและปรับปรุงแผนการดำเนินงานหรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตของโครงการต่าง ๆ ให้เหมาะสมได้ในเวลาอันสั้น

จากการประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนและสถานการณ์ทาง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะของแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ แสดงให้เห็นลักษณะสำคัญของสถานการณ์ทางเศรษฐกิจดังนี้ คือ <sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> คำนำของนายเรณู สุวรรณเสถียร, เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติใน ประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สอง (๒๕๑๐ - ๒๕๑๕) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๖).



ประการแรก การลงทุนของรัฐบาลตามแผนพัฒนาที่ผ่านมาเป็นตัวกำหนดการและแรงผลักดันที่สำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัวและพัฒนาขึ้นในอัตราสูง แต่ประเทศไทยยังมีปัญหาประเภทโครงสร้างที่สำคัญหลายประการซึ่งจะต้องแก้ไขในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความแตกต่างของรายได้และระดับความเป็นอยู่ระหว่างชนชั้นต่าง ๆ และความแตกต่างระหว่างชนบทกับในเมือง ปัญหาโครงสร้างของระบบเศรษฐกิจยังขาดสมดุล ปัญหาดุลย์การค้าและดุลย์การชำระเงินระหว่างประเทศ ปัญหาประชากร ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับการพัฒนากำลังคน และการว่างงาน เป็นต้น

ประการที่สอง การวางแผนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ขยายขอบเขตกว้างขวางออกไป และได้เริ่มขยายงานวางแผนพัฒนาภาค และจังหวัด นอกจากนี้ได้มีการวางแผนเศรษฐกิจ เพื่อเตรียมพร้อม

ในสาขาการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และการพาณิชย์ได้เบิกจ่าย ๑,๘๒๑.๕ ล้านบาท หรือ ๒.๗% ของงบพัฒนาที่จ่ายจริงทั้งหมด การทิ้งบร่ายจ่ายสาขานี้ต่ำก็เนื่องจากการค้าพาณิชย์ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานของวิสาหกิจเอกชน รัฐบาลเพียงแต่ดำเนินการกำหนดนโยบาย มาตรการและโครงการบางประเภทที่จะสนับสนุนภาคเอกชน และขณะเดียวกัน รัฐบาลไม่พยายามที่จะจัดตั้งวิสาหกิจลงทุนที่จะเป็นการแข่งขันกับกิจการของเอกชนโดยตรง

การคมนาคมขนส่ง เบิกจ่ายไปร้อยละ ๒๓.๒ ของงบพัฒนาที่จ่ายจริงทั้งหมด หรือ ๑๕,๔๑๘.๕ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้างและปรับปรุงทางหลวง การขยายการรถไฟ การปรับปรุงท่าเรือ การขยายและปรับปรุงโทรศัพท์และโทรคมนาคม โครงการที่มีการเบิกจ่ายต่ำกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ คือ สถานีส่งผู้โดยสาร โครงการสำรวจออกแบบ และก่อสร้างสนามบินพาณิชย์แห่งที่ ๒ งานปรับปรุงร่องน้ำท่าเรือภูเก็ตและนราธิวาส อุปสรรคและปัญหาในการพัฒนาสาขานี้คือการขาดการวางแผน การกำหนดวิธีปฏิบัติให้พร้อมไว้ล่วงหน้า และการขาดการประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบ

สาขาพลังงานส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อขยายโครงการเดิมและปรับปรุงระบบการผลิตและการจำหน่าย เนื่องจากการก่อสร้างตามโครงการผลิตพลังงานไฟฟ้าส่วนใหญ่ได้เสร็จสิ้นแล้ว โครงการสำคัญที่ได้ดำเนินการในแผนพัฒนาฉบับที่ ๒ คือ โครงการลำโตน้อย นอกจากนั้นมีโครงการเพิ่มเติมอีก คือโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าไอน้ำสุราษฎร์ธานี และโครงการปรับปรุงกิจการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งสาขาพลังงานได้ใช้พัฒนาไปทั้งสิ้น ๖,๐๘๓.๗ ล้านบาท หรือร้อยละ ๘.๑ ของรายจ่ายจริงทั้งหมด

การพัฒนากิจการสังคม เบิกจ่ายจริงทั้งหมด ๑,๖๒๖.๘ ล้านบาท หรือร้อยละ ๒.๔ ของรายจ่ายจริงของแผนฯ โครงการที่เบิกจ่ายต่ำกว่าเป้าหมาย คือ การจัดที่ดินแปลง เล็กแปลงน้อยตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การพัฒนาเมืองและท้องถิ่นได้มีการปรับปรุงโดยเพิ่มโครงการใหม่ เช่นโครงการปราบนครหลวง โครงการอุดหนุนเทศบาลเพื่อบูรณะท้องถิ่น และโครงการอุดหนุนการศึกษาของกรมการปกครอง การพัฒนาสาขานี้ใช้จ่ายไป ๗,๐๕๕.๘ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๐.๖ ของค่าใช้จ่ายจริงทั้งหมด

สำหรับผลต่อเศรษฐกิจส่วนรวมนั้น ในระยะต้นของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยขยายตัวอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการผลิตที่สำคัญ คือ การเกษตรและอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นในอัตราสูง นอกจากนั้นการลงทุนจากต่างประเทศและรายจ่ายของสหรัฐฯ ในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นมากในระยะนี้อีกด้วย แต่ในระยะปลายแผนระบบเศรษฐกิจขยายตัวช้าลงจนถึงขั้นมีภาวะเศรษฐกิจรัดตัวเป็นครั้งแรก หลังจากที่ได้ขยายตัวเป็นเวลาติดต่อกันมากกว่า ๑๐ ปี และเมื่อสิ้นระยะเวลาในแผนฯ ๓ ปรากฏว่ามูลค่าผลิตภัณฑ์ในประเทศมีอัตราเพิ่มโดยเฉลี่ยร้อยละ ๗.๒ ต่อปี ซึ่งต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ คือร้อยละ ๘.๕ ต่อปี สาเหตุสำคัญที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจมีความเคลื่อนไหวลดลงอย่างรวดเร็วนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากอิทธิพลของการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันทางเศรษฐกิจในต่างประเทศที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. โครงสร้างความต้องการของตลาดโลกสำหรับสินค้าหลายประเภทได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้ราคาสินค้าออกสำคัญของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าว และยางลดลงมาก
๒. รายจ่ายทางทหารของสหรัฐฯ ในประเทศไทย และ
๓. การลงทุนจากต่างประเทศ ซึ่งเคยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในระยะก่อนกลับลดลงอย่างมาก<sup>๑</sup>

ผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๘) จากผลการพัฒนาในแผนฯ ๒ แสดงให้เห็นว่าระบบเศรษฐกิจของไทยได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกับระบบเศรษฐกิจระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น ลักษณะเช่นนี้ทำให้มีโอกาสที่จะได้รับผลกระทบกระเทือนจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของโลกมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ภาวะเศรษฐกิจทั่วโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะการที่ค่าเงินดอลลาร์ของสหรัฐฯตกต่ำ การเพิ่มระดับราคาสินค้าสำคัญในตลาดโลกประเภทอาหารและวัตถุดิบตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ ดึงความมาด้วยการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันซึ่งในช่วงระยะ ๓ ปีแรกของแผนฯ ราคาน้ำมันได้เพิ่มขึ้นถึง ๔ เท่าตัว สภาพการณ์เช่นนี้กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพทางด้านการเศรษฐกิจของไทยอย่างมาก โดยเฉพาะในด้านภาวะเงินเฟ้อซึ่งเพิ่มขึ้นสูงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการลงทุนอุตสาหกรรมระบบเช่า และปัญหาการว่างงานปรากฏอย่างชัดเจน

สำหรับการจัดสรรงบประมาณ และการเบิกจ่ายในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ นั้น รัฐบาลได้กำหนดขนาดของงบประมาณไว้ทั้งสิ้น ๑๐๐,๒๓๕ ล้านบาท โดยแบ่งเป็นเงิน

<sup>๑</sup> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๘), (นครหลวงกรุงเทพธนบุรี : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๑๕) ; หน้า ๒๗.

ที่มาจากงบประมาณแผ่นดินและรายได้รัฐวิสาหกิจ จำนวน ๘๓,๓๔๕ ล้านบาท เงินกู้จากต่างประเทศจำนวน ๑๑,๕๓๐ ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๕,๐๐๐ ล้านบาท ในการดำเนินการจริงปรากฏว่า เมื่อถึงปี ๒๕๑๕ งบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรจริงมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็น ๑๓๑,๒๒๓ ล้านบาท เนื่องจากภาวะเงินเฟ้อทำให้มีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณ เพิ่มขึ้น ซึ่งในจำนวนนี้แบ่งเป็นงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจจำนวน ๘๘,๘๓๐ ล้านบาท เงินกู้ต่างประเทศ ๒๖,๓๕๑ ล้านบาท และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ๕,๐๐๐ ล้านบาท \*

แม้จะได้มีการปรับปรุงขีดความสามารถในการจัดเตรียมโครงการของหลายหน่วยงาน แต่ก็ปรากฏว่าการเบิกจ่ายงบประมาณ ตามโครงการต่าง ๆ ในระยะเวลาของแผนพัฒนา ได้จ่ายจริงไปเพียงจำนวนทั้งสิ้น ๘๒,๕๔๘ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓๐.๕ ของงบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรให้ ซึ่งเป็นอัตราส่วนการจ่ายจริงที่ค่อนข้างต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการจ่ายจริงร้อยละ ๗๒.๔ ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ (ดูตาราง)

การเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ทั้งหมดจำนวน ๘๒,๕๔๘ ล้านบาทนั้น เป็นการเบิกจ่ายจริงจากงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจ ๓๘,๑๘๗ ล้านบาท หรือร้อยละ ๓๕ ของงบประมาณ ที่มาจกงบประมาณและรายได้รัฐวิสาหกิจที่ได้รับจริง สาเหตุสำคัญที่ทำให้อัตราการจ่ายจริงต่ำ คือ ได้เกิดปัญหาเงินเฟ้อ ทำให้ราคาสถูอุปโภคบริโภคต่าง ๆ มีราคาสูงจนผู้รับเหมาก่อสร้างไม่สามารถจะดำเนินการก่อสร้างต่อไปได้ ใกล้เคียงงานไปมาก จนทำให้รัฐบาลต้องปรับปรุงราคาค่ารับเหมาโครงการก่อสร้างต่าง ๆ เสียใหม่ โดยเฉพาะในสาขาคมนาคมและขนส่ง นอกจากนี้โครงการที่เกี่ยวกับการก่อสร้างส่วนใหญ่จะมีการดำเนิน

\*สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔, (กรุงเทพฯ : เรื่องแสงการพิมพ์, ๒๕๒๐), หน้า ๒๔.

งานล่าช้า เพราะเมื่อส่วนราชการที่ได้รับอนุมัติงบประมาณแล้ว จำเป็นต้องใช้เวลาเตรียมการ ซึ่งในบางกรณีต้องเสียเวลานาน ๔ - ๕ เดือน และบางโครงการก็ได้ทำการขอจัดตั้งงบประมาณไว้เกินกว่าอัตรากำลังและขีดความสามารถของส่วนราชการที่สามารถดำเนินการได้ก็มี

งบพัฒนาฯ แยกตามแหล่งที่มาในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓

แหล่งที่มา	๑ งบพัฒนาฯ ความมั่นคงพัฒนา ฉบับที่ ๓	%	๒ งบพัฒนาฯ ที่รับจริง	๓ งบพัฒนาฯ ที่จ่ายจริง	๓/๒ %
จากแหล่งภายในประเทศ	๘๓,๓๔๕	๘๓	๕๕,๔๓๐	๓๘,๑๕๓	๓๕
เงินกู้ต่างประเทศ	๑๑,๕๓๐	๑๒	๒๖,๓๕๓	๑๑,๖๘๕	๔๔
การช่วยเหลือต่างประเทศ	๕,๐๐๐	๕	๕,๐๐๐	๒,๖๖๓	๕๓
รวม	๑๐๐,๘๗๕		๑๓๖,๗๘๓	๕๒,๕๐๑	๓๐

รวมงบประมาณแผ่นดิน เงินรายได้รัฐวิสาหกิจและท้องถิ่น

ในด้านการเบิกจ่ายเงินกู้ก็ประสบปัญหามากขึ้น และแม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงวงเงินกู้ผูกพันจากการประมาณการขั้นแรกให้เพิ่มสูงขึ้นมากถึงประมาณ ๒ เท่าตัวจาก ๑๑,๕๓๐ ล้านบาท เป็น ๒๖,๓๕๓ ล้านบาทก็ตาม แต่ปรากฏว่าการเบิกจ่ายสำหรับโครงการเงินกู้ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ เป็นไปอย่างล่าช้ามากคือ เบิกจ่ายได้เพียง ๑๑,๖๘๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๔๔ เมื่อเปรียบเทียบกับร้อยละ ๖๖.๒ ระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ ทั้งนี้เนื่องจากในระยะของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ ได้มีการปรับปรุงค่าใช้จ่ายตามราคาวัสดุอุปกรณ์ที่สูงขึ้นจากภาวะเงินเฟ้อ ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่ลงทุนากู้เงินและ



ส่วนที่จะลงนามกู้เงินต้องดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนด นอกจากนี้ยังมีปัญหาในด้านการจัดเตรียมโครงการบางโครงการไม่พร้อมเพียง ความต้องการของแหล่งเงินกู้จำเป็นต้องทำการศึกษาเพิ่มเติมตลอดจนการจัดเตรียมเอกสารการเปิดประมูล และการเบิกจ่ายเงินกู้ไม่เป็นไปตามวิธีการของแหล่งเงินกู้จึงต้องเสียเวลาปรับปรุงใหม่ และบางครั้งการจัดสรรงบประมาณสมทบเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายภายในประเทศไม่สอดคล้องกับการใช้เงินกู้ต่างประเทศ เป็นผลให้การทำงานล่าช้า<sup>๑</sup>

ในด้านการจัดสรรงบประมาณ แยกตามความสำคัญเป็นรายสาขาและการเบิกจ่ายจริงพอสรุปได้ดังนี้<sup>๒</sup> (ดูตาราง)

๑. สาขาเกษตรและชลประทาน งบพัฒนา ที่ได้รับจัดสรรจริง ๑๘,๘๘๕ ล้านบาท เบิกจ่ายจริง ๑๐,๘๖๑ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕๘.๘ ของงบพัฒนา ที่ได้รับ แม้ว่าการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจะ เน้นหนักทางด้านโครงการส่งเสริมการเกษตร และโครงการปรับปรุงระบบการส่งน้ำและการใช้น้ำ เพื่อให้โครงการขั้นพื้นฐานที่มีอยู่แล้วเสร็จสมบูรณ์ แต่การดำเนินงานยังประสบปัญหาทำให้มีการเบิกจ่ายสำหรับโครงการดังกล่าวอยู่ในอัตราต่ำ ได้แก่ งานป้องกันและกำจัดศัตรูพืช งานส่งเสริมการผลิตข้าว งานส่งเสริมพืชเศรษฐกิจ โครงการน้ำพอง โครงการแม่กลองใหญ่ โครงการปัตตานี โครงการปราณบุรี โครงการพินูโลก โครงการชลประทานเหมืองฝาย งานสร้างอ่างเก็บน้ำ

๒. สาขาอุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชย์ งบพัฒนา ที่ได้รับ ๔,๒๕๘ ล้านบาท เบิกจ่ายจริง ๒,๔๑๘ ล้านบาท หรือร้อยละ ๕๖.๘ ของรายจ่ายด้านนี้ รายจ่ายในสาขานี้ ส่วนใหญ่เป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน สำหรับโครงการที่สนับสนุนความต้องการของคนในชนบทอันได้แก่ โครงการสำรวจและพัฒนาป่าบาดาล ซึ่งได้รับการจัดสรรงบประมาณจำนวนมากกลับมีการเบิกจ่ายต่ำกว่าร้อยละ ๖๕ ในระยะ ๑๒ เดือน

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕ - ๒๖.

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๖ - ๒๘.

เปรียบเทียบแผนพัฒนาฯ แผนปรับปรุงประจำปีและรายจ่ายจริงแยกเป็นรายสาขา  
 ในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๓ (๒๕๑๕ - ๒๕๑๙)

หน่วย : ล้านบาท

	๑ แผนพัฒนาฯ	๒ แผนปรับปรุง ประจำปี	๓ รายจ่ายจริง	สัดส่วน ๓/๒
การเกษตรและชลประทาน	๑๓,๖๕๕.๐	๑๙,๙๘๕.๐	๑๐,๙๖๑.๐	๕๔.๘
อุตสาหกรรมเหมืองแร่และพาณิชย์	๒,๓๕๐.๐	๔,๒๕๘.๐	๒,๔๑๙.๐	๕๖.๘
คมนาคมและขนส่ง	๑๙,๔๓๕.๐	๒๒,๕๔๓.๐	๑๖,๙๔๓.๐	๗๕.๒
การพลังงาน	๗,๘๗๕.๐	๑๔,๓๕๑.๐	๑๐,๐๓๙.๐	๖๘.๓
รวมสาขาเศรษฐกิจ	๔๓,๓๑๕.๐	๖๑,๕๓๗.๐	๔๑,๔๐๒.๐	๖๗.๓
พัฒนากิจการสังคม	๒,๓๐๐.๐	๕,๑๘๙.๐		
พัฒนาเมืองและท้องถิ่น	๑๔,๙๓๐.๐	๑๔,๘๖๓.๐	๑๕,๒๐๐.๐	๗๕.๘
สาธารณสุข	๖,๓๔๐.๐	๗,๑๑๙.๐	๔๒,๒๓๗.๐	๕๙.๕
การศึกษา	๓๒,๙๑๐.๐	๔๒,๕๕๕.๐	๓๑,๗๐๙.๐	๗๔.๕
รวมสาขาพัฒนาสังคม	๕๒,๘๘๐.๐	๖๙,๗๒๖.๐	๕๑,๑๔๖.๐	๗๓.๔
รวมทั้งสิ้น	๑๐๐,๒๙๕.๐	๑๓๑,๒๖๓.๐	๙๒,๕๔๘.๐	๗๐.๕

๓. สาขาคมนาคมและขนส่ง งบประมาณ ที่ได้รับ ๒๒,๕๔๓ ล้านบาท เบิก  
 จ่ายจริง ๑๖,๙๔๓ ล้านบาท หรือร้อยละ ๗๕.๒ ของรายจ่ายค่านนี้ รายจ่ายส่วนใหญ่เน้น  
 หนักทางด้านโครงการขยายโครงการขั้นพื้นฐานของระบบเศรษฐกิจ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครง  
 การต่าง ๆ ดังกล่าวมักจะไม่ทันตามเป้าหมาย งานที่มีการเบิกจ่ายจริงต่ำกว่างบ

ได้แก่ โครงการพัฒนาสนามบิน งานวิทยุเดินอากาศ โครงการทางหลวงสายประธาน  
โครงการทางหลวงสายจังหวัด

๔. สาขาพลังงาน งบประมาณ ๑๔,๗๕๑ ล้านบาท เบิกจ่ายจริง ๑๐,๐๗๕  
ล้านบาท หรือร้อยละ ๖๘.๓ ของรายจ่ายค้ำนี้ โครงการส่วนใหญ่เกี่ยวกับการลงทุนทาง  
ค้ำก่อสร้างเครื่องกำเนิดพลังไฟฟ้า แต่เนื่องจากทางค้ำรัฐบาลมีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ  
ที่ดำเนินงานในค้ำนี้พึงรายได้ของตัวเองเป็นหลัก ดังนั้นงบประมาณที่ได้รับจึงเป็นไปในรูป  
ของการกู้ยืมแทน ปรากฏว่าการเบิกจ่ายจริงในสาขานี้มีอัตราสูงเพื่อเทียบกับรายจ่ายจริง  
ของสาขาอื่น ๆ นอกจากบางโครงการที่เบิกจ่ายจริงค้ำได้แก่ โครงการลำไคมน้อย โครงการ  
พัฒนาแม่น้ำโขง โครงการถ้ำมอญ

๕. สาขาพัฒนากิจการสังคมและสาธารณูปการ งบประมาณ ที่ได้รับ ๒๐,๐๕๒  
ล้านบาท เบิกจ่ายจริง ๑๕,๒๐๐ ล้านบาท หรือร้อยละ ๗๕.๘ ของรายจ่ายสาขานี้  
รายจ่ายส่วนใหญ่เป็นการสนับสนุนโครงการทางค้ำการฝึกอาชีพ การจัดที่ดินทำกิน งานนิคม  
สร้างตนเอง และงานพัฒนาชุมชน โครงการที่มีการดำเนินงานล่าช้าทำให้การเบิกจ่ายค้ำ  
คือ งานฝึกอาชีพ โครงการเปิดเขตพัฒนาอำเภอและจังหวัด โครงการจัดที่ดินผืนใหญ่  
โครงการทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ โครงการปรับปรุงสภาพหมู่บ้าน งานจัดให้มีน้ำ  
สะอาดในชนบท งานประปาจังหวัด โครงการที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ งานบริการ  
ค้ำวิศวกรรมของทางพิเศษ

๖. สาขาสาธารณสุข งบประมาณ ที่ได้รับจำนวน ๗,๑๑๕ ล้านบาท เบิกจ่าย  
จริง ๔,๒๓๗ หรือร้อยละ ๕๙.๕ ของรายจ่ายสาขานี้ โครงการสำคัญที่มีการเบิกจ่ายค้ำ  
ได้แก่ งานโรงพยาบาลส่วนภูมิภาคและศูนย์ งานปรับปรุงและขยายสถานีอนามัย งานวิทยาลัย  
ครูพยาบาล งานจัดหาน้ำสะอาดในชนบท

๗. สาขาการศึกษา งบประมาณ ที่ได้รับจำนวน ๑๖,๕๕๕ ล้านบาท เบิกจ่าย  
จริงจำนวน ๓๑,๗๐๕ ล้านบาท หรือร้อยละ ๑๙.๕ ของรายจ่ายสาขานี้ เป็นสาขาที่ได้รับ  
การจัดสรรรายจ่ายสูงที่สุดเป็นร้อยละ ๓๒ ของงบประมาณ ที่ได้รับจริงทั้งสิ้น ทั้งนี้ได้เน้น

ความสำคัญเกี่ยวกับโครงการดำเนินงานชั้นประถมศึกษา โครงการจัดการศึกษามัธยมในส่วนภูมิภาค งานดำเนินการชั้นมัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษา โครงการผลิตครูระดับประกาศนียบัตรและชั้นปริญญา และโครงการสนับสนุนส่งเสริมอาชีวศึกษา โครงการที่มีอัตราการเบิกจ่ายต่ำ ได้แก่ งานดำเนินการศึกษานอกระบบ งานดำเนินการชั้นมัธยมศึกษาและเตรียมอุดมศึกษา โครงการพัฒนาโรงเรียนมัธยมในส่วนภูมิภาค งานผลิตครูประกาศนียบัตรวิชาชีพการศึกษา โครงการพัฒนามหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ฯลฯ

สรุปสาระสำคัญจากการประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฉบับที่ ๑ - ๓

จากการพิจารณาสถานการณ์และผลสะท้อนของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยตามแผนพัฒนา เมื่อเปรียบเทียบกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจริงแล้ว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

๑. การตั้งงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาขึ้นอยู่กับความต้องการของระบบเศรษฐกิจ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพิจารณาความสามารถในการจัดหารายได้ของรัฐ คือภาษีอากรและอื่น ๆ บวกด้วยความสามารถในการกู้เงินภายในขอบเขตของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจประกอบกันไปด้วย ซึ่งกล่าวได้ว่าการตั้งงบประมาณรายจ่ายของประเทศไทยได้ยึดหลักความต้องการ (Need Firster) และหลักทรัพยากร (Resource Or Budget Firster) ประกอบกันไป

๒. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามีการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจ อาทิ Benefit Cost Analysis ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเฉพาะโครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ แต่ผลการวิเคราะห์ยังไม่มี

พรณี ภูวณิกุล, "การจัดสรรงบประมาณเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ"  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๘),  
หน้า ๑๓๑.

ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะข้อมูลที่จัดเก็บยังไม่สมบูรณ์พอ การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายของโครงการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมส่วนใหญ่มักอาศัยการจัดลำดับความสำคัญของโครงการพัฒนา (Priority Development Project) และความสามารถในการใช้จ่าย (Absorbptive Capacity) โดยยึดถือหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ความสัมพันธ์สอดคล้องต่อกัน (Consistency) และความสามารถปฏิบัติได้ตามแผนงานและวัตถุประสงค์ของโครงการ (Feasibility) เป็นเกณฑ์ในการวิเคราะห์โครงการ<sup>๑</sup>

๓. การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลมีผลสะท้อนโดยตรงต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งในแง่ของการพัฒนา เสถียรภาพ และความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ

๓.๑ ในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๒ และ ๓ จะเห็นว่าต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนา ทั้งนี้เนื่องจากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐบาลในระยะที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะเป็นกำลังกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจเจริญก้าวหน้าไปได้ ประกอบกับการดำเนินงานตามแผนการพัฒนายังขาดความสามารถในการดำเนินงาน (Absorbptive Capacity) และกำลังคน (Man Power) ทำให้การใช้จ่ายเงินตามแผนดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้ การที่โครงสร้างของระบบเศรษฐกิจของประเทศยังคงขึ้นอยู่กับการผลิตทางเกษตรและการค้าต่างประเทศ ทั้งการผลิตทางเกษตรยังคงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงในปัจจัยทางธรรมชาติและภาวะความต้องการของตลาดโลกที่มีต่อสินค้าเกษตรซึ่งเป็นสินค้าออกที่สำคัญของประเทศ ก็จะเป็นผลทำให้อัตราการพัฒนาเศรษฐกิจโดยส่วนรวมต้องกระทบกระเทือนไปด้วย แต่ถึงแม้ว่าอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนฯ แต่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจโดยส่วนรวมก็สูงกว่าอัตราความเจริญฯ ในประเทศระยะก่อนที่รัฐบาลจะเข้ามามีบทบาทในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

<sup>๑</sup> เสนาะ อนุภูณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๑.



๓.๒ ในคํานเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ กล่าวไว้ว่าการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันทางการเมืองและสังคมในต่างประเทศตลอดจนการที่ระดับราคาสินค้าโดยทั่วไปมีแนวโน้มสูงขึ้น อันเนื่องมาจากภาวะเงินเฟ้อในต่างประเทศและวิกฤตการณ์น้ำมันได้ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศไทย ทั้งในด้านดุลการชำระเงินและระดับราคาภายใน ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาก โดยเฉพาะในระยะ ๓ ปีแรกของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะประสบกับปัญหาการขาดดุลการชำระเงินในระยะปลายของแผนพัฒนา ฉบับที่ ๒ ก็ตาม แต่รัฐบาลก็สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้ ด้วยการส่งเสริมการส่งออก ขณะเดียวกันรัฐก็ควบคุมการนำเข้าโดยใช้มาตรการทางภาษีและอากร เป็นต้น<sup>๑</sup>

๓.๓ ในคํานความยุติธรรมทางเศรษฐกิจ ปรากฏว่า การลงทุนของรัฐบาลทั้งในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและโครงการพัฒนาสังคม ยังไม่ก่อให้เกิดผลในด้านกระจายผลการพัฒนาเท่าที่ควรจะเป็น เพราะการลงทุนส่วนใหญ่เน้นในโครงการขั้นพื้นฐาน ส่วนการลงทุนต่อเนื่อง ซึ่งก่อให้เกิดผลทางด้านกระจายผลและบริการ ยังเห็นว่าไม่เพียงพอ ประกอบกับการลงทุนส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นทางด้านชลประทาน ทางหลวง ไฟฟ้า การศึกษา การสาธารณสุข และสาธารณูปการ มักเป็นการลงทุนในเขตเมืองมากกว่าในส่วนภูมิภาค จึงก่อให้เกิดความแตกต่างในรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจน และความแตกต่างระหว่างเมืองกับชนบท เป็นต้น<sup>๒</sup>

๔. เมื่อวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้ระบบเศรษฐกิจต้องถูกกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงจากการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยภายนอกประเทศแล้วจะเห็นได้ว่า แนวทางและนโยบายในกรพัฒนาในระยะเวลายาวนานยังไม่รัดกุมเท่าที่ควร ส่วนใหญ่เป็นเพียงการกำหนดนโยบายอย่างกว้าง ๆ ปราศจากแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนพอที่จะสามารถปฏิบัติให้ได้ผลอย่างจริงจังได้ เช่น ในเรื่องเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพด้านเศรษฐกิจกำหนดเป็นนโยบาย

<sup>๑</sup> คำแถลงสรุปสาระสำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ โดย นายเรณู สุวรรณลิขิต เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ในแผนพัฒนา ฉบับที่ ๓, หน้า ๑๖ - ๑๘.

<sup>๒</sup> พรณี ภู่อธิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓๓.

อย่างกว้าง ๆ ไว้ แต่ไม่มีแนวทางเพื่อปฏิบัติการระบุไว้ให้ชัดเจนและแน่นอนพอ ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในระยะที่ผ่านมา นั้น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศ อำนาจ ทำให้เศรษฐกิจขยายตัวออกไปได้อย่างมีเสถียรภาพ แต่เมื่อปัจจัยภายนอกเปลี่ยนแปลงอย่างกระทันหันก็ไม่สามารถปรับปรุงแนวทางที่วางไว้ให้เข้ากับสถานการณ์ได้ทันและถูกต้อง ทำให้ไม่สามารถผ่อนคลายนโยบายกระทัดรัดที่เอนจากปัญหาที่มาจากภายนอกได้

๕. ในแง่ของความสัมพันธ์ระหว่างการวางแผนส่วนรวม (Macro Planning) กับการวางแผนรายสาขา (Micro Planning) ปรากฏว่า ในระยะที่ผ่านมาการกำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนายังไม่ชัดเจนพอ ทำให้เกิดการปฏิบัติงานตามแผนไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาแต่ละสาขากับเป้าหมายความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจส่วนรวม ซึ่งตามหลักการพัฒนาแล้ว การพัฒนาเป็นรายสาขาควรจะเป็นตัวจักรสำคัญที่จะนำไปสู่การกำหนดโครงการเพื่อการพัฒนาและโครงการที่จะกำหนดต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาประเทศที่กำหนดไว้ เมื่อขาดการประสานสัมพันธ์ที่กระหว่างการพัฒนารายสาขากับการวางแผนส่วนรวม การที่จะบรรลุเป้าหมายการพัฒนาก็ย่อมเป็นไปได้ยาก

## สรุป

ในขั้นตอนการขออนุมัติโครงการจากคณะรัฐมนตรีนั้น นับว่าแตกต่างจากขั้นตอนการบริหารโครงการอื่น ๆ อย่างมาก คือ นอกจากโครงการจะต้องผ่านการกลั่นกรองอย่างถี่ถ้วนในรายละเอียดต่าง ๆ แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงทรัพยากรที่มีอยู่ควรวางจะจัดจ่ายให้เหมาะสมและได้ประโยชน์มากที่สุดได้อย่างไร นอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานะการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัยอีกด้วย ดังนั้นขั้นการขออนุมัติโครงการ จึงเกี่ยวข้องกับโดยตรงและโดยอ้อมกับการบริหารงานการเงินการคลัง งบประมาณ และการบริหารนโยบาย ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงคือกระทรวงการคลัง - สำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามหลักการและวิธีการปกติในการขออนุมัติโครงการต่อคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดูน่าจะมิพบบาทเกี่ยวข้องกับมากที่สุด ทั้งนี้เพราะ เป็นผู้วาง

แนวทางพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมระยะยาว (ได้แก่แผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ) และแนว  
 ทางพัฒนาฯ ประจำปี (ได้แก่แผนพัฒนาประจำปี) เป็นผู้ประสานนโยบายระดับสูง (รัฐบาล)  
 กับนโยบายระดับต่ำ (หน่วยงานต่าง ๆ) เข้าด้วยกันตลอดจนการกระตุ้นให้เกิดการสร้าง  
 โครงการต่าง ๆ ควบคู่กัน แต่ถึงได้กล่าวแล้วเช่นกันว่า ในทางปฏิบัติยังมีโครงการที่มีได้ผ่าน  
 ขั้นตอนการดำเนินงานดังกล่าว คือบางโครงการจะเสนอขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ได้  
 ผ่านการกลั่นกรองจากสำนักงานฯ เลย เป็นเรื่องของมือใครยาวสาวได้สาวเอาของรัฐมนตรี  
 ผู้มีบทบาทหรืออิทธิพลมากในรัฐบาลแต่ละชุด โครงการประเภทนี้จึงผ่านการพิจารณาของสำนัก  
 งบประมาณในการจัดสรรเงินให้ และสำนักงบประมาณก็มีบทบาทเพียงควบคุมให้เป็นไปตามที่  
 ได้กำหนดไว้ในโครงการเท่านั้น จึงเป็นไปได้อย่างยากในกว่าที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามแนว  
 ทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามแผนพัฒนาประจำปีนั้น  
 แทบจะกระทำไม่ได้ในเมื่อ ในระยะหลัง ๆ นี้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแทบทุกปี รัฐบาล  
 แต่ละชุดก็มีความคิดต่างกันและมีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามแผนพัฒนาฯ ต่างกัน ลักษณะเช่นนี้ทำ  
 ให้งานวางแผนเป็นไปโดยลำบากอย่างยิ่ง และในทางปฏิบัติวิธีการงบประมาณก็ไม่สอดคล้อง  
 สัมพันธ์กับวิธีการในการวางแผนพัฒนาโดยมองไปคนละทาง ทำให้เกิดความลำบากในการ  
 ประสานงานและการวิเคราะห์ประเมินผลว่าโครงการต่าง ๆ ดำเนินไปตามแนวทางที่กำหนด  
 ไว้หรือไม่ เพียงใด

จากบทบาทของสามหน่วยงานดังกล่าว ชี้ให้เห็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งซึ่งเป็น  
 ลักษณะของฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกอย่างแท้จริง นั่นคือหน่วยงานทั้งสามมีบทบาทเป็นเพียงผู้ให้  
 คำปรึกษาหารือ ให้ข้อมูล ข้าราชการ ตลอดจนรายละเอียดโครงการต่อคณะรัฐมนตรี แต่ว่า  
 คณะรัฐมนตรีจะ "รับฟัง" หรือ "ใช้" หน่วยงานดังกล่าวเพียงใดหรือไม่ขึ้นอยู่กับ  
 ลักษณะส่วนตัวของคณะรัฐมนตรีเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวนายกรัฐมนตรี ถ้าบุคคล  
 ดังกล่าวมีความคิดความศรัทธาที่จะใช้ประโยชน์จากหน่วยงานเหล่านี้แล้ว ก็จะทำให้หน่วยงาน  
 เหล่านี้แสดงบทบาทของตนได้มาก ตรงกันข้ามถ้าคณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มที่จะตัดสินใจด้วยตนเอง  
 โดยไม่ใช้หน่วยงานเหล่านี้ หรือมีรัฐมนตรีผู้มีอิทธิพลพยายามผลักดันโครงการในส่วนของตน  
 โดยไม่ผ่านขั้นตอนปกติ ก็ย่อมจะทำให้ฝ่ายช่วยอำนวยความสะดวกความหมายลง

อย่างไรก็ตามจากการประเมินผลการพัฒนาตามแผนพัฒนาฯ ฉบับต่าง ๆ ที่ผ่านมา ส่วนใหญ่ประสบผลสำเร็จพอสมควร แต่ในช่วงระยะเวลาหลัง ๆ ได้มีอุปสรรคหลายประการ ทั้งสาเหตุจากภายในและภายนอกประเทศ อันทำให้การปฏิบัติการตามโครงการต่าง ๆ บางโครงการไม่เป็นไปตามที่ได้คาดคะเนไว้ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งก็คือระบบเศรษฐกิจของไทยได้เข้าไปเกี่ยวพันกับสภาวะการณ์เศรษฐกิจขงโลกอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายการคลังชาติคุดยของไทย ทำให้มีโครงการเป็นจำนวนไม่น้อยที่ต้องพึ่งพาเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อสถานการณ์ของโลกเปลี่ยนแปลงไปก็ย่อมส่งผลกระทบต่อโครงการเหล่านี้ด้วย นอกจากนี้การกู้เงินหรือการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเพื่อกำเนินการโครงการต่าง ๆ นั้น มักจะมีเงื่อนไขซึ่งต้องปฏิบัติ แต่บางครั้งโครงการที่เสนออาจไม่สมบูรณ์พอต้องแก้ไขเพิ่มเติมทำให้ไม่สามารถกู้เงินได้ตามกำหนด และโครงการต้องล่าช้าออกไป

การประสานงานระหว่างหน่วยงานทั้งสามในภาาบริหารโครงการขึ้นการเสนอขออนุมัติที่เานมา เห็นได้วามีความพยายามที่จะประสานสัมพันธ์กันโดยใกล้ชิด ได้แก่การมีผู้แทนของทั้งสามฝ่าย ในขั้นตอนของการวางแผนพัฒนา การทำงานประมาณประจำปี ตลอดจนการวางแผน และแก้ปัญหาทางการเงินการคลัง ฯลฯ แต่ก็ยังมีปัญหาข้อขัดข้องอยู่ไม่น้อยในการประสานงานดังกล่าว ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญที่จะได้กล่าวในบทต่อไป.

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย