

1. ผลต่อการผลิตและการจ้างงาน การพิจารณาถึงผลของการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจแยกออกพิจารณาเป็นกรณีที่มีการจ้างงานเต็มที่แล้วกับกรณีที่ยังมีการจ้างงานไม่เต็มที่ได้ดังนี้

กรณีมีการจ้างงานเต็มที่ ผลของการใช้จ่ายของรัฐบาลในกรณีมีการจ้างงานเต็มที่ก็คือ

1. ทำให้การผลิตด้านเอกชนลดลง ในขณะที่ปัจจัยการผลิตทั้งหลายมีเงินทำเต็มที่แล้ว ต้นทุนที่แท้จริงของการใช้จ่ายของรัฐบาลก็คือการผลิตที่ลดลงทางด้านของเอกชน ซึ่งเป็นผลจากการที่ปัจจัยการผลิตมีน้อยลง เมื่อรัฐบาลนำไปใช้ในการผลิตของรัฐบาล และการที่รัฐบาลเก็บภาษีแล้วนำไปใช้จ่ายนั้นเองเป็นการทำลายกำลังใจของเอกชนในการผลิตทางหนึ่ง เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายไปเพื่อการผลิตของรัฐบาลนั้นก็เท่ากับว่าเอกชนเสียสละการผลิตทางด้านเอกชนไป ดังนั้น ต้นทุนการผลิตของรัฐบาลจึงอยู่ในรูปของสินค้าและบริการทางด้านเอกชนที่ลดน้อยลงไปด้วย ซึ่งเป็นไปตามหลักของ “ต้นทุนแห่งค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost)” เมื่อการแบ่งปันปัจจัยการผลิตระหว่างเอกชนกับรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไปจะทำให้ปริมาณสินค้าและบริการทางด้านรัฐบาลและเอกชนเปลี่ยนแปลงไปด้วย และต้นทุนของสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้นทางด้านใดด้านหนึ่งก็คือการลดลงในปริมาณสินค้าและบริการอีกด้านหนึ่ง

2. การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นแรงผลักดันทำให้เกิดเงินเพื่อ เมื่อการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นนั้น ต้นทุนของการใช้จ่ายอาจจะประภาก្សอยู่ในรูปการลดลงของรายได้ที่แท้จริงของเอกชน อันเนื่องมาจากการเงินเพื่อเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาล การโยกย้ายทรัพยากรจากภาคเอกชน (private sector) ไปยังภาครัฐบาล (public sector) ในระบบเศรษฐกิจนั้น รัฐบาลอาจจะทำได้โดยการใช้เงินภาษีอกรที่เก็บได้หรือจากการถูกยืมของรัฐบาล ซึ่งไม่ว่ารัฐบาลจะใช้วิธีใดก็ตาม ก็อาจจะทำให้ทรัพยากรเคลื่อนย้ายจากภาคเอกชนไปยังภาครัฐบาล ซึ่งผลที่ตามมาก็คือการใช้จ่ายทางด้านเอกชนลดลง นอกจากนี้รายจ่ายในการจัดหาทรัพยากรเพื่อใช้ในการผลิตนั้น รัฐบาลอาจถูกยืมจากธนาคาร (Banking System) ซึ่งทำให้รัฐบาลสามารถที่จะดึงเอาปัจจัยการผลิต

*คำว่า “ต้นทุนค่าเสียโอกาส (opportunity cost)” หมายถึง รายได้สูงสุดที่เคยได้รับที่จำเป็นต้องสละไปเนื่องจากเลือกประกอบการเพื่อทำรายได้อีกอย่างหนึ่งแทน ตัวอย่างของการเสียโอกาสที่จะได้รายได้จากการนำไปใช้ผลิตอย่างอื่น เช่น นาย ก เป็นเกษตรกรเคยใช้คนอื่นเช่าที่ดินทำนา 1 ไร่ ได้ค่าเช่านาปีละ 20,000 บาท ต่อมานาย ก เลิกให้เช่านา และเข้าทำนาเสียเอง ในการนี้นาย ก จะมีต้นทุนค่าเสียโอกาสปีละ 20,000 บาท เพราะการที่นาย ก เลิกให้เช่านา 1 ไร่ และมาทำเสียเอง ทำให้นาย ก เสียโอกาสที่จะได้รับรายได้ปีละ 20,000 บาท จากที่เคยได้รับจากการให้เช่านา ในทางเศรษฐศาสตร์ เรียกค่าใช้จ่ายที่ไม่ชัดแจ้ง (implicit cost) นั่ว่า “ต้นทุนค่าเสียโอกาส” หรือบางแห่งเรียกว่า “ต้นทุนในการเลือก (alternative cost)”

จากภาคเอกชนมาใช้ในการผลิตของรัฐบาลได้โดยการให้ราคาสูงกว่าที่เอกชนจ่าย ซึ่งเมื่อว่ารัฐบาลจะใช้รัฐได้เพื่อให้ได้มาซึ่งปัจจัยในการผลิตสำหรับการผลิตของรัฐบาลก็ตามย่อมหมายถึงการเสียสละการผลิตทางด้านเอกชน ซึ่งทำให้การใช้จ่ายในการผลิตทางด้านเอกชนลดน้อยลงไปด้วย การใช้จ่ายของเอกชนจะถูกทำให้ลดลงโดยตรงเมื่อรัฐบาลนำเงินภาษีอากรมาใช้จ่ายในการผลิต และโดยทางอ้อมเมื่อรัฐบาลถูกยึดมาจากธนาคารเพื่อการใช้จ่ายของรัฐบาล การถูกยึดมาจากธนาคารของรัฐบาลนั้นเปรียบเสมือนการนำเงินไปใส่ไว้ในมือรัฐบาลโดยที่เงินในมือของประชาชนไม่ลดลง ผลกระทบคือการใช้จ่ายรวมในระบบเศรษฐกิจจะเพิ่มขึ้นเมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าการใช้จ่ายของเอกชนจะยังคงทึ่กตาม เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มขึ้นเมื่อปัจจัยการผลิตต่าง ๆ มีงานทำเต็มที่นั้น จะทำให้ราคับัจจัยการผลิตสูงขึ้น ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและราคасินค้าก็สูงตามไปด้วย ซึ่งเป็นการลดอำนาจซื้อ (purchasing power) ของประชาชนลงไป และนอกจากนี้เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีจากประชาชนเพื่อนำมาใช้จ่ายนั้นจะทำให้กำลังใจในด้านการผลิตและการเสียงลงทุนของเอกชนลดน้อยลงไปเมื่อคิดว่าผลตอบแทนที่เอกชนจะได้รับนั้นจะถูกรัฐบาลเก็บภาษีส่วนหนึ่ง

กรณีการจ้างงานไม่เต็มที่ เมื่อปัจจัยการผลิตยังมีการทำงานไม่เต็มที่นั้นการเพิ่มการผลิตทางด้านรัฐบาลอาจจะไม่มีผลทำให้การผลิตทางด้านเอกชนลดลง เพราะว่าบัจจัยการผลิตที่ยังไม่มีงานทำจะถูกนำมาใช้ในการผลิตสินค้าและบริการทางด้านรัฐบาล ในกรณีเช่นนี้ ต้นทุนในการเพิ่มการผลิตทางด้านรัฐบาลก็จะไม่มีหรือเกือบจะไม่มีเนื่องจากไม่มีการเสียสละการผลิตทางด้านเอกชนลงไป หรือถ้ามีการเสียสละการผลิตทางด้านเอกชนก็เป็นการเสียสละเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และเมื่อรัฐบาลใช้จ่ายมากขึ้นในการผลิตก็เป็นการทำให้บัจจัยการผลิตที่ว่างงานมีงานทำ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดมีรายได้ ซึ่งทำให้ผู้ผลิตขยายการผลิตออกไปได้

เมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มขึ้นนั้นก็ยังคงมีผลทำให้ราคเพิ่มขึ้น แม้ว่าบัจจัยการผลิตจะยังมีงานทำไม่เต็มที่ เพราะเมื่อรัฐบาลเพิ่มการใช้จ่ายในด้านการผลิตนั้นอุปสงค์ต่อปัจจัยการผลิตทั้งที่ไม่มีงานและบัจจัยที่มีงานทำแล้วจะเพิ่มขึ้น บัจจัยการผลิตที่มีงานทำแล้วจะถูกดึงออกไปจากการที่ทำอยู่โดยการให้ค่าจ้างสูงขึ้นกว่าที่เคยได้รับ ซึ่งเป็นการทำให้ต้นทุนการผลิตของเอกชนสูงและราคасินค้าก็สูงตามไปด้วย แต่ถึงแม้ว่าราคับัจจัยการผลิตจะไม่สูงขึ้นเมื่อรัฐบาลใช้จ่ายเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่เมื่อผลิตเพิ่มขึ้นใช้แรงงานมากขึ้นเพื่อทำงานร่วมกับบัจจัยคงที่ก็จะทำให้ต้นทุนสูงขึ้น เพราะประสิทธิภาพในการทำงานของแรงงานจะลดลง แต่ถึงอย่างไรก็ตามเงินฟื้นที่เกิดในภาวะที่บัจจัยการผลิตมีงานทำเต็มที่กับมีงานทำไม่เต็มที่นั้นก็ยังมีความแตกต่างกัน เมื่ออุปสงค์ของรัฐบาลที่มีต่อสินค้าและบริการเพิ่มขึ้น เมื่อปัจจัยการผลิตยังมีการทำงานไม่เต็มที่นั้นจะทำให้หั้งราคасินค้าและการผลิตเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายของรัฐบาล เมื่อปัจจัยการผลิตมีการจ้างงานเต็มที่นั้น จะทำให้ราคเพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว ซึ่งเป็นภาวะเงินเพื่อ

ที่มีความรุนแรงมากกว่าเงินเพื่อในที่นิหมายถึงสภาวะที่ระดับราคาสินค้าเพิ่มสูงขึ้น แต่ถ้าผลผลิตยังเพิ่มขึ้นได้ ปัญหาเงินเพื่อก็ไม่ใช่ปัญหาที่น่าหันใจอะไรเลย

2. ผลต่อการกระจายรายได้ การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจะมีผลต่อการกระจายรายได้ (distribution of Income) ของประชาชนมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ

ก. ถ้ารัฐบาลมีนโยบายการใช้จ่ายเงินไปในด้านการให้เงินช่วยเหลือหรือให้เงินอุดหนุนแก่ประชาชนที่ยากจน โดยให้ความช่วยเหลือคนยากจนในอัตราสูง และให้ความช่วยเหลือลดน้อยลงตามลำดับสำหรับผู้ที่มีรายได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนคนที่มีรายได้สูงเพียงพอแล้วก็ไม่ควรให้ความช่วยเหลือ ถ้านโยบายการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีลักษณะดังกล่าวแล้ว การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลก็จะมีส่วนช่วยลดความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ (Inequality of Income) ของบุคคลได้มาก

ข. ถ้านโยบายการใช้จ่ายเงินของรัฐบาลมีแนวโน้มไปในทางให้ความช่วยเหลือคนที่มีรายได้สูงมากกว่าคนที่มีรายได้ต่ำแล้ว กรณีเช่นนี้จะยิ่งทำให้ความไม่เท่าเทียมกันในรายได้ของบุคคลภายในสังคมมีมากยิ่งขึ้น

รายจ่ายของรัฐบาลนอกจากจะมีผลต่อการผลิตและการกระจายรายได้แล้ว ยังอาจมีผลต่อการมีงานทำ (Employment) ได้อีกด้วย เช่น ในงานที่เศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาพที่เรียกว่าภาวะเงินเฟด คือมีการว่างงานอยู่โดยทั่วไป ถ้ารัฐบาลมีนโยบายเพิ่มรายจ่ายในด้านงานโยธาธิการ และงานเกี่ยวกับการประชาสงเคราะห์แล้ว บุคคลที่ว่างงานก็จะมีงานทำมากขึ้น ในทางตรงกันข้าม ถ้ารัฐบาลมีนโยบายตัดรายจ่ายในระยะที่ภาวะเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาพผิดหรือตกต่ำแล้ว การใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะนี้ก็จะมีผลทำให้คนว่างงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

3. หนี้สาธารณะ (Public Debt)

หนี้ของรัฐบาลหรือที่นิยมเรียกว่า “หนี้สาธารณะ” (Public Debt) เป็นหนี้สินของรัฐบาลซึ่งอยู่ในรูปของสัญญาที่รัฐบาลให้ไว้แก่ผู้ที่ให้รัฐบาลกู้ยืมว่า รัฐบาลจะจ่ายคืนเงินต้นและดอกเบี้ยจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ที่รัฐบาลขอ กู้ยืมเมื่อครบกำหนดเวลา เกิดขึ้นเนื่องจากการกู้ยืมของรัฐบาลโดยมีกระทรวงการคลังเป็นตัวแทนในการกู้ยืมเงินจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งในและนอกประเทศ เช่น กู้จากธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน สถาบันการเงินอื่นและจากธนาคารโลก เป็นต้น รัฐบาลอาจขอ กู้ยืมโดยตรงหรือขาย “หลักทรัพย์รัฐบาล” คือ ตัวเงินคลังกับพันธบัตรรัฐบาล จำนวนน่ายแก่สถาบันการเงินและประชาชน เงินกู้จึงถือเป็นรายรับของรัฐบาลส่วนหนึ่งที่รัฐบาลนำมา

ใช้จ่ายให้ประโยชน์แก่ประเทศชาติ การก่อหนี้ของรัฐบาลหากมีมากเกินไป เมื่อเทียบกับรายได้ประชาชาติ อาจก่อปัญหาอย่างมาก ถ้าการก่อหนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในขณะที่รัฐบาลมีภาระต้องตั้งงบประมาณสำหรับชำระดอกเบี้ยและเงินต้นคืนสูงขึ้นในแต่ละปี³

1. วัตถุประสงค์ในการกู้ยืมของรัฐ การกู้ยืมของรัฐบาลก็คล้ายกับการกู้ยืมของเอกชน คือ เมื่อมีรายได้ไม่พอ กับรายจ่ายหรือมีความจำเป็นต้องใช้เงินอย่างรีบด่วน เช่น เกิดอุทกภัย วาตภัย รัฐบาลก็ต้องกู้เงินมาใช้จ่าย ดังนั้น การกู้เงินของรัฐบาลจึงมีวัตถุประสงค์หลักของการคือ

(1) กู้มาใช้พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ใช้เงินกู้จำนวนมากสร้างทางหลวง สร้างเขื่อน แสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ ๆ เป็นต้น การสร้างสิ่งเหล่านี้ต้องใช้เงินจำนวนมาก ทางด้านเอกชนก็ไม่สนใจทำ เพราะได้รับผลตอบแทนต่ำ แต่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงต้องกู้เงินมาจัดสร้างขึ้น

(2) กู้มาใช้จ่ายในขั้นสงเคราะห์หรือเพื่อความมั่นคงของประเทศ การกู้เงินมาใช้จ่ายด้านนี้ รัฐบาลมิได้ตอบแทนในรูปทรัพย์สินโดยตรง แต่เพื่อเป็นการป้องกันเอกสารและความมั่นคงของประเทศ เมื่อประเทศชาติมั่นคง พลเมืองก็จะสามารถทำมาหากินได้โดยปกติสุข

(3) กู้มาใช้จ่ายในการบริการประเทศในระยะสั้น โดยออกตัวเงินคลังหรือกู้ในระยะสั้น จนกว่ารัฐบาลจะได้รับเงินค่าภาษีมาใช้ตามประมาณการที่ตั้งไว้ และการจัดเก็บภาษีจากการกำหนดเวลาใช้ชำระภาษีเป็นคราว ๆ ไป

(4) กู้มาใช้ชาระหนี้เก่าที่ถึงกำหนดชำระหนี้และดอกเบี้ยคืน อย่างเช่นรัฐบาลไทย ต้องตั้งงบประมาณชำระหนี้เก่าปีงบประมาณ 2528 ไว้ถึง 44,400 ล้านบาท เป็นต้น

2. ประเภทของหนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้น อาจแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

ก) แบ่งตามที่มาของเงินกู้ จำแนกออกเป็น

(1) หนี้ภายในประเทศ เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐบาลกู้เงินจากแหล่งกู้ต่าง ๆ ภายในประเทศ เป็นต้นว่า กู้ยืมจากเอกชน ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สถาบันการเงินอื่น เช่น บริษัทประกันภัย ธนาคารออมสิน

(2) หนี้ภายนอกประเทศ เป็นหนี้สินที่รัฐบาลขอกู้ยืมเงินจากแหล่งเงินกู้ภายนอก

³Richard G. Lipsey & Peter O Steiner. **Economics**. Third Edition. (New York : Harper & Raw, Publishers, 1972), p. 586.

ประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นการกู้จากบุคคลหรือรัฐบาลต่างประเทศ หรือสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เช่น การกู้ยืมจากธนาคารโลก องค์การเงินระหว่างประเทศ เป็นต้น

ข) แบ่งตามระยะเวลาการกู้ จำแนกออกเป็น

(1) หนี้ระยะสั้น เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระเงินหนี้คืนภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ตามปกติอัตราดอกเบี้ยจะต่ำ โดยรัฐบาลอาจนำตัวเงินคลังขายแก่สถาบันการเงินและประชาชน

(2) หนี้ระยะปานกลาง เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระเงินต้นคืนภายในระยะเวลาตั้งแต่ 1 ปี ถึง 5 ปี

(3) หนี้ระยะยาว เป็นหนี้ที่มีระยะเวลาการชำระหนี้คืนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป โดยมากมักอยู่ในระหว่าง 10 ปี ถึง 20 ปี โดยรัฐบาลขอทำพันธบัตรออกขายแก่สถาบันการเงินและประชาชน

3. ภาระของหนี้รัฐบาล การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลจากเงินภาษีอากรที่เก็บจากราษฎร จะมีผลแตกต่างจากการใช้จ่ายเงินจากเงินกู้ เงินภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บมาใช้จ่ายย่อมไม่มีภาระผูกพัน แต่ถ้ารัฐบาลกู้เงินมาใช้จ่าย รัฐบาลมีภาระที่จะต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคืนภาระหนี้ของรัฐบาลพอแยกพิจารณาเป็นหนี้ภายนอกประเทศ ดังนี้

ก. หนี้ภัยในประเทศไทย รัฐบาลก่อหนี้ภัยในประเทศไทยโดยกู้เงินบาทจากธนาคารแห่งประเทศไทย จากราชการพาณิชย์ ธนาคารออมสิน และเอกชนทั่วไป เป็นการโอนการใช้จ่ายเงินทางด้านเอกสารมาให้รัฐบาลใช้จ่ายแทนในรูปของเงินที่ให้รัฐบาลกู้ เวลาครบกำหนด รัฐบาลก็จะจ่ายเงินหากคืน เงินเหล่านี้ก็ยังหมุนเวียนอยู่ในประเทศไทย

ข. หนี้ภัยนอกประเทศไทย สมมติว่ารัฐบาลไทยกู้เงินมาจากธนาคารโลก 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เงิน 10 ล้านดอลลาร์นี้เป็นเสมือนตัวแทนของสินค้าและบริการจากต่างประเทศ เพราะเมื่อเรามีเงินดอลลาร์ เราสามารถสั่งสินค้าเข้ามาได้ตามจำนวนเงินตราต่างประเทศที่เรามีอยู่ การกู้เงินจากต่างประเทศจึงมีผลให้ไทยได้รับสินค้าบริการจากต่างประเทศเพิ่มขึ้นเท่ากับจำนวนเงินที่กู้มา โดยเราไม่ต้องส่งสินค้าหรือบริการออกไปแลกเปลี่ยน แต่เมื่อหนี้ถึงกำหนด เราต้องชำระเงินต้นและดอกเบี้ยคืนธนาคารโลกเป็นเงินดอลลาร์ การที่เราจะมีเงินดอลลาร์ไปชำระหนี้ได้ เราจะต้องส่งข้าว ส่งข้าวโพดจำนวนหนึ่งไปจำหน่ายจึงจะได้เงินดอลลาร์สำหรับส่งไปชำระหนี้ให้ธนาคารโลก ดังนั้นภาระหนี้สินที่รัฐบาลกู้ยืมจากต่างประเทศจะเป็น

ภาระผูกพันแก่คุณรุ่นหลังเพียงใด จึงขึ้นอยู่กับการใช้จ่ายเงินกู้ของรัฐบาล ถ้ารัฐบาลนำมาใช้จ่ายลงทุนพัฒนาประเทศ ทำให้ผลผลิตเพิ่มขึ้นในระยะยาวแล้ว แม้คุณรุ่นหลังจะต้องรับภาระหนี้สิน แต่ก็ได้ประโยชน์จากการเงินกู้เหล่านั้น แต่ถ้ารัฐบาลนำเงินกู้ไปใช้จ่ายเพื่อการบริโภคหรือใช้จ่ายฟุ่มเฟือย การก่อหนี้ก็จะเป็นภาระแก่คุณรุ่นหลังโดยมิได้รับประโยชน์ชดเชย

4. การก่อหนี้ของรัฐบาลไทย รัฐบาลไทยก็เหมือนกับรัฐบาลของประเทศอื่น ๆ ก็io ได้กู้ยืมเงินหักจากภาษีในประเทศและต่างประเทศ เพื่อนำมาใช้จ่ายในการชดเชยรายจ่ายสูงกว่ารายได้ การลงทุนทางรัฐวิสาหกิจ การสาธารณูปโภค และในการพัฒนาประเทศ แหล่งกู้ภาษีในประเทศ ก็io การกู้จากเอกชน สถาบันการเงินต่าง ๆ ธนาคารพาณิชย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย ส่วนการกู้จากต่างประเทศนั้น ก็io การกู้จากเอกชนในต่างประเทศ สถาบันการเงิน หรือธนาคารในต่างประเทศ และจากรัฐบาลต่างประเทศ

รัฐบาลมีหนี้สินและข้อผูกพันในประเทศ ณ วันที่ 31 มกราคม 2534 เป็นเงิน 310,927.4 ล้านบาท เป็นพันธบัตรจำนวน 192,960.6 ล้านบาท ตัวสัญญาใช้เงิน 82,109.0 ล้านบาท ที่เหลือเป็นการค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเบิกแล้วและค้างชำระอีก 35,875.8 ล้านบาท

รัฐบาลมีหนี้สินและข้อผูกพันในต่างประเทศ ณ วันที่ 31 มกราคม 2534 รัฐบาลมีหนี้สินซึ่งเบิกแล้วค้างชำระอยู่ทั้งสิ้น 11,460.2 ล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 288,798.2 ล้านบาท) จำแนกเป็นการกู้โดยตรงของรัฐบาล 3,872.6 ล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 97,590.4 ล้านบาท) การค้าประกันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ 7,587.6 ล้านเหรียญสหรัฐ (ประมาณ 191,207.8 ล้านบาท)

ปัจจุบัน รัฐบาลไทยมีภาระผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระเงินและดอกเบี้ยทุกปีประมาณร้อยละ 15 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

การก่อหนี้ของรัฐบาลไทย หมายถึง ข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้ซึ่งโดยตรงและการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล 2 ลักษณะดัง

(ก) หนี้ภัยในประเทศ เมื่อรัฐบาลมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ กฎหมายให้อำนาจรัฐบาลที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายตามความจำเป็นได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กับอักร้อยละ 80 ของรายจ่ายส่วนที่ชำระคืนต้นเงินกู้ในแต่ละปี ปัจจุบันรัฐบาลกู้เงินภายในประเทศ โดยออกตัวเงินคลังและพันธบัตรรัฐบาลขายธนาคารพาณิชย์ ธนาคารออมสิน ธนาคารแห่งประเทศไทย และสถาบันการเงินอื่น แต่ละปีคิดเฉลี่ยร้อยละ 17.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต่างก่าเงินที่กฎหมายได้กำหนดไว้

(ข) หนี้ภัยนอกประเทศ รัฐบาลไทยได้กู้เงินต่างประเทศมากกว่า 80 ปี เมื่อ

ปี พ.ศ. 2437 ได้มีผู้เชี่ยวชาญการคลังจากรัฐบาล ชื่อ Mitchel Innes ซึ่งเป็นที่ปรึกษากระทรวง การคลังในสมัยนั้น แนะนำให้รัฐบาลไทยกู้เงินจากต่างประเทศมาใช้ก่อสร้างทางรถไฟ การกู้เงินครั้งแรกเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2448 เพื่อนำมาใช้ในการก่อสร้างทางรถไฟจากตลาดเงิน ในปารีสและลอนדון โดยออกพันธบัตรอายุ 40 ปี เป็นจำนวนเงิน 1 ล้านปอนด์สเตอร์ลิง และให้ธนาคารอ่องกง กับธนาคารอินโดจีนเป็นผู้จัดการเงินกู้รายนี้ โดยให้ดอกเบี้ย $4\frac{1}{2}$ เปอร์เซ็นต์ ต่อปี

หลังจากปี 2448 แล้ว ก็ได้มีการกู้เงินต่างประเทศอีกหลายครั้ง ทั้งจากเอกชน สถาบันการเงิน และรัฐบาลต่างประเทศตามวัตถุประสงค์ในการกู้ที่แตกต่างกันออกไป เช่น สร้างทางรถไฟ กู้เพื่อนำเงินเข้าทุนสำรองเพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเงิน เพื่อการคลประทาน การประปา การท่าเรือ เพื่อซื้อของใช้และเวชภัณฑ์ และเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศตามโครงการต่าง ๆ เช่น สร้างเขื่อน ถนน โทรคมนาคม เป็นต้น

นักศึกษาอาจสังเกตภาระหนี้สินต่างประเทศของรัฐบาลไทยตามแหล่งเงินกู้ได้จากตารางดังต่อไปนี้ :-

ตาราง
แสดงหนี้ต่างประเทศคงค้าง ณ วันที่ 31 มกราคม 2534

ล้านเหรียญสหรัฐ¹

แหล่งเงินกู้	รัฐบาลกู้โดยตรง	รัฐบาลก้าประกัน	รวม
1. ธนาคารโลก	836.6	897.1	1,733.7
2. กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจพัฒนาฯ แห่งประเทศไทยปูน (OECD)	820.4	2,488.6	3,309.0
3. ธนาคารพัฒนาเอเชีย	163.6	595.8	759.4
4. ตลาดการเงิน	1,337.2	1,882.7	3,219.9
5. อื่น ๆ ²	714.8	1,723.4	2,438.2
รวม	3,872.6 ³	7,587.6	11,460.2

- หมายเหตุ 1. อัตราแลกเปลี่ยน 1 เหรียญสหรัฐ = 25.2 บาท
 2. รวมหนี้คงค้างเงินกู้เพื่อป้องกันประเทศ จำนวน 217.4 ล้านเหรียญสหรัฐ
 3. ส่วนที่รัฐบาลไม่รับภาระหนี้ จำนวน 7.3 ล้านเหรียญสหรัฐ

ที่มา : กรมบัญชีกลาง

4. งบประมาณแผ่นดิน (Government Budget)

“งบประมาณ” (Budget) เป็นแผนทางการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับ และรายจ่ายที่รัฐบาลกำหนดจะจัดทำตามโครงการต่าง ๆ ในปีต่อไป โดยแสดงวงเงินค่าใช้จ่าย แต่ละโครงการและวิธีการการเงินมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ การศึกษางบประมาณแผ่นดินจึงเป็น การพิจารณาถึงการบริหารงานคลัง (Financial Administration) เกี่ยวกับ 1. การวางแผนการเงิน ของประเทศ 2. การจัดเตรียมแผนการเงินการอนุมัติและตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และ 3. หน้าที่ ความรับผิดชอบของผู้บริหารงานงบประมาณ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การเงินของแผ่นดินมีหลักเกณฑ์และ วิธีการที่แน่นอนให้ได้รับการพิจารณาจากรัฐบาลและรัฐสภาโดยรอบครบ การงบประมาณแผ่นดินมี วิวัฒนาการและได้รับการศึกษาปรับปรุงมาตามลำดับ ดังนั้นการศึกษาด้านการคลังรัฐบาล ในปัจจุบันจะพิจารณาแต่เฉพาะเรื่องรายได้หรือรายจ่ายอย่างหนึ่งอย่างเดียวไม่เพียงพอ จะ ต้องศึกษาร่วมกันไปในเรื่องงบประมาณแผ่นดินพร้อม ๆ กันไปจึงจะสมบูรณ์ การศึกษาเกี่ยวกับ งบประมาณจึงเป็นสิ่งสำคัญ⁴ อย่างหนึ่ง

1. ความหมายของงบประมาณแผ่นดิน

คำว่างบประมาณ (Budget) เป็นคำที่มาจากภาษาฝรั่งเศสว่า Bougeete หมายถึง ถุง หรือกระเป๋าสถาบัน (Bag of Wallet) จากภาษาอิตาลี Latin ว่า Bulaหมายถึง กระเป๋าใส่เงิน (Purse) หมายถึงถุงย่ามที่บรรจุเอกสารรายรับรายจ่ายที่รัฐมนตรีคลังของอังกฤษในราชอาณาจักรที่ 17-18 จะต้องเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร

เดิมใช้คำว่างบประมาณ (Budget) ในเรื่องทางด้านการเงินเชิงเกี่ยวข้องกับการรวมเงินและการใช้จ่ายเงิน

ศาสตราจารย์ Frank P. Sherwood แห่ง Southern California University ได้ให้ความหมาย ของงบประมาณไว้ว่า “งบประมาณ คือ แผนเบ็ดเสร็จชั้นแสดงออกในรูปตัวเลข โครงการดำเนินงาน ทั้งหมดในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แผนนี้จะรวมถึงการงบประมาณ บริการ กิจการ โครงการ และค่าใช้จ่ายตลอดจนทรัพยากรที่จำเป็นในการสนับสนุนแผ่นดิน และในการดำเนินให้บรรลุแผนนั้น ย่อมประกอบด้วยการกระทำ 3 ขั้นตัวยกัน คือ 1. การจัดเตรียม 2. การอนุมัติ 3. การบริหาร”

ด้านการคลังของรัฐบาลให้ความหมายของคำว่างบประมาณได้ 2 อย่าง

1. ความหมายอย่างแคบ ๆ “งบประมาณ ก็คือ เอกสารทางบัญชี ซึ่งเป็นเครื่องมือที่หน่วยงานที่

⁴Harold M. Groves, **Financing Government** Sixth Edition. (New York : Holt Rinhart and Winston, Inc., 1958). p. 539.

ใหญ่กว่าใช้ควบคุมหน่วยงานที่เล็กกว่าในเรื่องการใช้จ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณ”

2. ความหมายอย่างกว้าง ๆ “งบงบประมาณในรูปของการวางแผนในการเงินทั้งด้านรายรับ และรายจ่ายของรัฐบาลโดยพิจารณาจากอดีต ปัจจุบัน และอนาคต เช่น เอกสารงบประมาณประกอบด้วยเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมและการวางแผน” คำจำกัดความส่วนใหญ่โดยทั่วไปของคำว่า งบประมาณแผ่นดินในความหมายอย่างกว้าง ๆ นี้ จึงมีความหมายทั้งในแง่การควบคุมและการวางแผนในเรื่องรายจ่ายและรายรับในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันแน่นอนปกติจะเป็นระยะเวลา 1 ปี

นักเศรษฐศาสตร์ นักบริหาร นักการเมือง ได้ให้ความหมายของคำว่างบประมาณ แตกต่างกันออกไปแล้วแต่ทัศนะของแต่ละคน ตามพจนานุกรมไทยฉบับราชบัณฑิตยสถาน “งบประมาณหมายถึงจำนวนเงินที่รัฐบาลกำหนดรายจ่ายเจ็บเงิน”

เมื่อพิจารณาความหมายของงบประมาณที่ท่านผู้ใดได้เสนอแนะไว้แล้ว พอสรุปความหมายของงบประมาณแผ่นดินได้ ดังนี้

“งบประมาณแผ่นดิน คือ แผนการเงินของรัฐบาลที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงรายรับและรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดว่าจะกระทำการในระยะเวลาที่กำหนด โดยกำหนดจำนวนเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการว่าจะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าใด และจะหาเงินจากการใดเพื่อนำมาใช้จ่ายตามโครงการนั้น ๆ”

โดยทั่วไปงบประมาณจะมีกำหนดเวลา 12 เดือน หรือ 1 ปี ในช่วงระยะเวลาระหว่างที่เริ่มต้นงบประมาณและสิ้นสุดงบประมาณเรียกว่า “ปีงบประมาณ” (*Fiscal or Financial Year*) ส่วนงบประมาณที่จัดทำขึ้นในแต่ละปีงบประมาณนั้นเรียกว่า “งบประมาณประจำปี” (*Annual Budget*)

นอกจากนี้ยังมี “งบประมาณเพิ่มเติม (*Supplementary Budget*)” ซึ่งเกิดขึ้นในกรณีที่รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดโดยเร็วต่อไป และมิได้ตั้งงบประมาณไว้ในงบประมาณประจำปี จึงต้องจัดทำงบประมาณสำหรับกิจการนั้น ๆ ขึ้นใหม่เป็นกรณีพิเศษ โดยมีกำหนดเวลาไม่ถึง 1 ปี เช่น งบประมาณปกติ

สำหรับระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของงบประมาณนั้น อาจกำหนดไว้แตกต่างกันตามสภาพกรณีของแต่ละประเทศ ดังเช่นในสหรัฐอเมริกา ปีงบประมาณเริ่มตั้งแต่ 1 กรกฎาคม และสิ้นสุดใน 30 มิถุนายน ของปีถัดไป และใช้ระยะเวลา 14 เดือน ในการเตรียมงบประมาณของแต่ละปี ซึ่งจะเริ่มตระเตรียมงานตั้งแต่เดือนเมษายน สมมุติว่า ปีงบประมาณ 1970 ก็หมายถึงระยะเวลาตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 1969 ถึง 30 มิถุนายน 1970 และจะใช้เวลาตระเตรียมงานงบประมาณมาตั้งแต่เดือนเมษายน 1968 ในอังกฤษเริ่มตั้งแต่ 1 เมษายน ไปสิ้นสุดเวลา 31 มีนาคม ส่วน

ประเทศไทย ปีงบประมาณแต่เดิมใช้เริ่มตั้งแต่ 1 เมษายนถึง 31 มีนาคม ซึ่งตรงกับปีปฏิทินสากลก่อน ต่อมาใช้ตามปีปฏิทินปัจจุบัน คือ 1 มกราคมถึง 31 ธันวาคม แต่ปรากฏว่าไม่เหมาะสมแก่การดำเนินงานของรัฐบาล เช่น การก่อสร้าง เป็นต้น ปัจจุบันจึงเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม จนถึง 30 กันยายนของปีถัดไป และให้ใช้ พ.ศ.ของปีถัดไปเป็นชื่อของงบประมาณ เช่น ปีงบประมาณ 2516 จะเริ่มตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2515 ถึง 30 กันยายน 2516 เป็นต้น

2. ความสำคัญของงบประมาณแผ่นดิน

ประเทศไทยมีการปกครองตามระบบประธานาธิปไตยถือว่า งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญต่อการบริหารประเทศ การใช้จ่ายเงินของฝ่ายบริหารทุกบาททุกสตางค์จะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และเมื่อได้รับอนุมัติไปอย่างใดแล้ว ฝ่ายบริหารจะต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามประเภทและวงเงินที่ได้รับอนุมัติจากการรัฐสภาโดยเคร่งครัด นอกจากนี้ในบางประเทศยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐสภารายงานตรวจสอบบัญชีการเงินของรัฐที่ฝ่ายบริหารทำรายงานเสนอเป็นการประจำอีกด้วย งบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญพอจำแนกได้ดังนี้

1. เป็นเครื่องมือบริหารของรัฐบาลทั้งในด้านนโยบายการคลัง (ทั้งด้านรับและจ่าย) และนโยบายเศรษฐกิจ เพื่อควบคุมเศรษฐกิจและใช้แก้ภาวะเงินเพื่อและเงินฟื้น กล่าวคือรัฐบาลอาจใช้นโยบาย รับมากกว่าจ่าย (Surplus Budget) เมื่อเกิดภาวะเงินเพื่อ เพื่อดูดเงินจากเอกชนเข้าสู่รัฐบาล และจ่ายมากกว่ารับ (Deficit Budget) ในนามที่เกิดภาวะสังคม หรือใช้ในการสนับสนุนประเทศ หรือใช้แก่บัญหาเงินฟื้น เป็นต้น

2. เป็นเครื่องมือของรัฐบาล กำหนดงานของหน่วยราชการให้ประสานกับทรัพยากรของประเทศไทย เพื่อประโยชน์ในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพราะมีฉันน้อใจเกิดการดำเนินงาน แบบงานช้อนงาน หรือเกิดการสิ้นเปลืองเงินและเวลาโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งเท่ากับเป็นเครื่องมือช่วยส่งเสริมการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยได้เป็นอย่างดีโดยจัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนอันจะเป็นผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยในทางอ้อมนั่นเอง

3. เป็นสื่อกลางที่ช่วยให้เกิดความเข้าใจและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่รัฐบาลแต่งให้ประชาชน, รัฐสภาได้ทราบถึงแผนการใช้จ่าย และแผนการดำเนินงาน ทั้งนี้อาศัยรายงานการคลัง (Financial Report) และรายงานผลการปฏิบัติงาน (Performance Report) งบประมาณจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่ฝ่ายนิติบัญญัติใช้ควบคุมฝ่ายบริหาร

4. เป็นเครื่องมือที่ช่วยวัดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐบาล เพราะงบประมาณจะทำให้ประชาชนทราบถึงขบวนการและความก้าวหน้าของรัฐบาล กิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐบาล

ค่าใช้จ่ายและผลที่คาดว่าจะได้รับ ซึ่งจะช่วยให้เห็นว่าการดำเนินงานของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายเพียงใด

3. หลักการงบประมาณแผ่นดิน

การบริหารงานคลังรัฐบาลของประเทศไทยเป็นไปตามที่ต้องการทำร่วมกันโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติว่าการประกอบกิจการอย่างใดจะใช้จ่ายเงินมากน้อยเพียงใด และเงินที่จะนำมาใช้จ่ายนั้นให้หมายโดยวิธีใด ฝ่ายบริหารก็จะดำเนินการจัดเก็บเงินตามขอนี้ และวิธีการที่กำหนด และใช้จ่ายไปตามขอนี้ที่รัฐสภาได้อนุมัติไว้ ทั้งนี้ โดยยึดหลักสำคัญ ๓ ประการ คือ

1. ในประเทศไทยเป็นฝ่ายบริหารจะจัดเก็บรายได้และใช้จ่ายเงินแผ่นดินได้โดยอนุมัติของรัฐสภา เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตยถือว่าอำนาจสูงสุดมาจากการปวงชนชีว์ใช้อำนาจนั้น ๆ ทางรัฐสภา บรรดาตัวบทกฎหมายรวมทั้งพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีที่จะใช้บังคับต่อราชภูมิได้ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อน ฝ่ายบริหารจึงจะดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ

2. บรรดาเงินที่เก็บมาได้ทั้งสิ้นจะต้องนำส่งคลังแผ่นดิน และบรรดาเงินที่จ่ายออกไป ก็ต้องใช้จ่ายจากคลัง เพราะถือว่าบรรดาเงินที่จัดเก็บได้นั้นเป็นรายได้รวมของแผ่นดิน มิใช่เป็นรายได้ของส่วนราชการผู้จัดเก็บรายได้นั้นโดยตรง และการใช้จ่ายเงินแผ่นดินก็เพื่อประโยชน์ของราชภูมิใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการโดยเฉพาะ ตามหลักนี้หน่วยราชการได้จัดเก็บรายได้แล้วจะนำไปใช้จ่ายโดยตรงมิได้ จะต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินเสียก่อน และเมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายก็ต้องได้รับอนุมัติตามวิธีการงบประมาณเสียก่อน ตามหลักการนี้ ย่อมช่วยให้การควบคุมการเงินของแผ่นดินสะดวกและรวดกุญแจง่ายขึ้น

ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ของไทยได้กำหนดวิธีการควบคุมการเงินของแผ่นดินไว้ดังนี้

(ก) เงินรายได้และรายรับทั้งมวลจะต้องนำเข้าสู่คลังแผ่นดิน กล่าวคือ ในส่วนกลางให้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง บัญชีที่ ๑ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในส่วนภูมิภาคให้นำเข้าบัญชีคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอ

(ข) เงินรายจ่ายในส่วนกลางจะต้องออกจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ ๒ ในส่วนกลางที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ในภูมิภาคที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

(ค) การจ่ายเงินออกจากคลังทุกบาทจะต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภาตามจำนวนและรายการที่ปรากฏ ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ.โอนเงินงบประมาณ พ.ร.บ.งบประมาณเพิ่มเติม หรือมติให้จ่ายเงินไปก่อนเท่านั้น

ตามหลักการนี้ชี้ให้เห็นว่า เงินรายรับของแผ่นดินทุกบาทจะเอาไปใช้จ่ายก่อนมิได้ จะต้องนำส่งคลังเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 และการใช้จ่ายออกไปก็จะต้องจ่ายออกจากคลังตามบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 2 เสมอ

3. จะต้องมีการทำหนี้เงินรายได้และรายจ่ายของประเทศเป็นการล่วงหน้าว่า ในระยะต่อไปฝ่ายบริหารจะประกอบกิจการอะไร ต้องใช้จ่ายเงินตามโครงการมากน้อยเท่าใด และจะหารายได้มามาใช้จ่ายด้วยวิธีใดเพื่อให้เป็นการเหมาะสมและประหยัดเพื่อเป็นเอกสารหลักฐานที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะควบคุมกิจการของฝ่ายบริหารโดยละเอียดรอบคอบ

การจัดทำงบประมาณประจำปีนั้น จะต้องแสดงรายละเอียดในภาระหน้าที่ที่รัฐบาลพึงปฏิบัติ โดยครบถ้วนในเรื่องของระยะเวลาจะต้องแสดงข้อความให้คุณถึงผลการบริหารการเงินของประเทศในปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้ว เปรียบเทียบกับเหตุการณ์ที่กำลังเป็นอยู่ในปัจจุบัน และประมาณการที่จำเป็นสำหรับในระยะเวลาข้างหน้าในแต่ละปีจะแสดงการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลก็จะต้องแสดงรายการที่รัฐบาลจะปฏิบัติจัดทำ และอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของส่วนราชการได รวมทั้งจะต้องใช้จ่ายมากน้อยเพียงใด นอกจากนี้งบประมาณประจำปีควรจะชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลมีนโยบายเน้นหนักไปในทางใด และรายการต่าง ๆ ที่แสดงไว้ในงบประมาณควรจะแสดงไว้อย่างง่าย ๆ และละเอียดพอที่บุคคลทั่ว ๆ ไปจะสามารถทำความเข้าใจและทราบถึงความมุ่งหมายและวิธีดำเนินงานของรัฐบาลได เพื่อให้ราษฎรเกิดความสนใจและติดตามควบคุมการดำเนินงานของรัฐบาลอันเป็นสิ่งสำคัญในระบบประชาธิบัติ

4. การจัดทำงบประมาณประจำปี

การจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลในประเทศต่าง ๆ หากแตกต่างกันตามรูปแบบของการปกครองประเทศ แต่มักจะมีขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นเหมือน ๆ กัน คือ

(1) การจัดเตรียมงบประมาณ (Budget Preparation) สำังกงบประมาณจะให้หน่วยงานของรัฐบาลประมาณการรายได้และรายจ่ายแล้วจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี และเมื่อผ่านการพิจารณาแล้วจะเสนอรัฐสภาเพื่อขออนุมัติ

(2) การอนุมัติงบประมาณ (Budget Resolution) รัฐสภาจะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

งบประมาณประจำปีที่รัฐบาลเสนอมา โดยพิจารณาเป็น 3 วาระ เมื่อรัฐสภาพอนุมัติให้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้แล้ว รัฐบาลก็จะมีอำนาจใช้จ่ายเงินตามรายการที่ปรากฏใน พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีได้

(3) การบริหารงบประมาณ (Budget Execution) เป็นขั้นการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่รัฐสภาพอนุมัติ ประกอบด้วยการบริหารรายรับ “ได้แก่การจัดเก็บภาษีอากร การถูกเรียกใช้จ่ายตามงบประมาณ และการบริหารรายจ่าย ”ได้แก่ การก่อหนี้ผูกพันงบประมาณรายจ่าย

(4) การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่าย (Audit) จะมีหน่วยงานโดยติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเดิมงบประมาณของรัฐบาลโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเองและการควบคุมโดยรัฐสภาพ

การจัดทำงบประมาณประจำปีของไทย นักศึกษาอาจจะสังเกตขั้นตอนการทำงบประมาณประจำปีดังกล่าวได้จากการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลไทย ดังต่อไปนี้

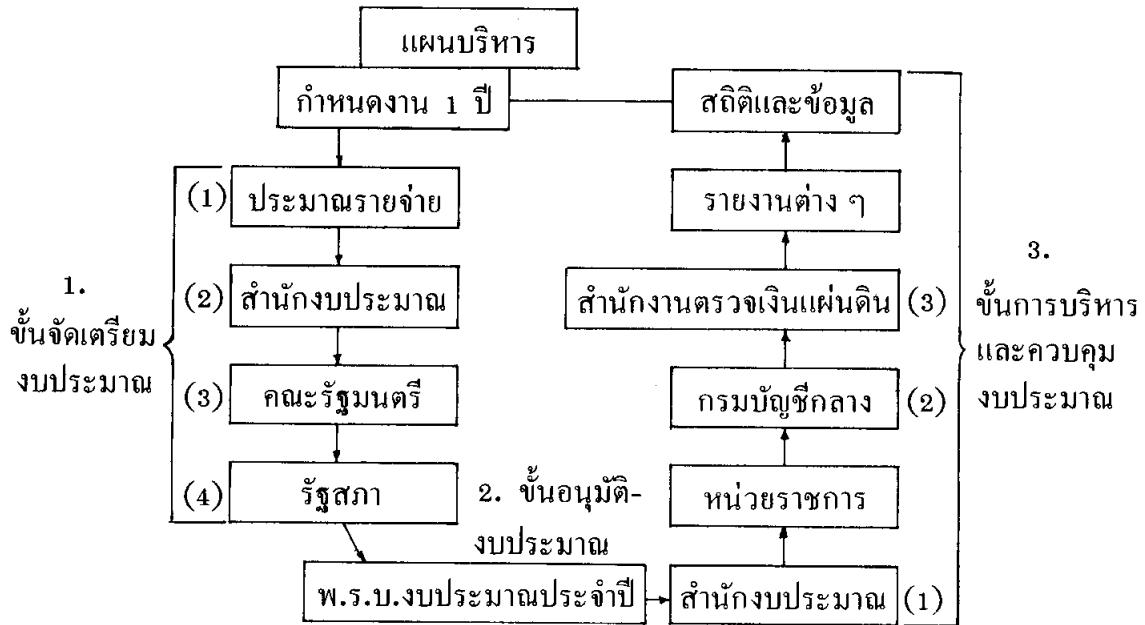
1. หน่วยงานที่รับผิดชอบ งานการจัดทำงบประมาณของไทยในเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณของกระทรวงบังคับ命令ต่าง ๆ เช่นอโศก ธรรมและประธานการ รายได้รายจ่ายเสนอสำนักงบประมาณ ซึ่งมีฐานะเท่ากรรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี “สำนักงบประมาณ” นับเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณประจำปี โดยเริ่มตั้งแต่จัดเตรียมงบประมาณร่วมกับกระทรวงบังคับ命令 วิเคราะห์แผนงานและโครงการต่าง ๆ จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อขอความเห็นชอบ แล้วเสนอรัฐสภาพเพื่อพิจารณาอนุมัติ

2. ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ การจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลไทยดำเนินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปีขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และตราออกเป็นพระราชบัญญัติ ปีงบประมาณของไทยเริ่มต้น วันที่ 1 ตุลาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลจะกระทำการเป็นขั้นตอนตามวงจรประมาณ 3 ขั้น คือ

- (1) ขั้นจัดเตรียมงบประมาณ
- (2) ขั้นการอนุมัติงบประมาณ
- (3) ขั้นการบริหารและควบคุมงบประมาณ

นักศึกษาอาจสังเกตขั้นตอนการจัดทำงบประมาณได้ตามแผนภูมิวงจรงบประมาณ (Budget Cycle) ดังนี้

วงจรบงบประมาณของรัฐบาลไทย



ตามแผนภูมิข้างต้นนี้ จะเห็นว่าทั้ง 4 ขั้นทางข้ามมีอีกคือขั้นในการจัดเตรียม ทางขวามีอีกทั้ง 6 ขั้น ก็คือ การควบคุมงบประมาณ ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

ก. การจัดเตรียมงบประมาณ มีลำดับขั้น คือ

(1) สำนักงบประมาณจะแจ้งให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจทราบถึงกำหนดการจัดทำงบประมาณว่างานนั้นไหนจะต้องทำให้เสร็จเมื่อใด จากนั้นแต่ละกระทรวงบ่งกิจกรรมก็จะคำนวณตัวเลขค่าใช้จ่ายของตน ส่วนมากสำนักงบประมาณ

(2) เมื่อทราบตัวเลขที่หน่วยราชการต่าง ๆ ประมาณการขึ้นแล้ว หลังจากนั้นสำนักงบประมาณจะกำหนดโดยดูวงเงินงบประมาณทั้งหมดด้วย โดยพิจารณาว่า

- หน่วยราชการขอเสนองบประมาณทั้งสิ้นเท่าใด
- เพิ่มขึ้นจากที่ได้รับอนุมัติจากปีที่แล้วเป็นจำนวนเท่าใด
- เมื่อพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ได้เท่าใด
- เหตุผลในการตัดลงไปจากที่เสนอขอ

(3) จากนั้นแล้วผู้อำนวยการสำนักงบประมาณจะเสนอตัวเลขต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเรื่องต่าง ๆ ที่จะเสนอ คือ

- งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นเท่าได
- ประมาณการรายได้เท่าได
- ถ้าเป็นงบประมาณขาดดุล ส่วนที่ขาดจะถูกเท่าไดและใช้เงินคงคลังเท่าได
- ถ้าเป็นไปตามนี้จะมีผลต่อเศรษฐกิจของประเทศอย่างไร อัตราการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมมีผลต่อภาวะเงินเพื่อ ดูผลกระทบ ดูผลกระทบงบประมาณของประเทศอย่างไร

เมื่อคณะกรรมการให้เห็นชอบตามตัวเลขที่สำนักงบประมาณเสนอมา สำนักงบประมาณจะแจ้งกลับไปยังกระทรวงทบทวนกรณีที่ได้รับอนุมัติหน่วยราชการจะนำไปใช้จ่ายอะไรบ้าง เพื่อทางสำนักงบประมาณจะได้นำรายละเอียดนั้นมาพิมพ์รวมเล่มเป็นเอกสารงบประมาณประจำปีนำเสนอต่อกองระดับต่อไป

(4) หลังจากขั้นที่ 3 นี้แล้ว คณะกรรมการริบบ์จะเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาต่อไป

ข. การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภา ซึ่งจะแยกพิจารณาเป็น 3 วาระ ดังนี้

วาระที่ 1 จะรับหลักการแห่งพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือไม่ ถ้ารับก็ดำเนินการตามวาระที่ 2 ต่อไป

วาระที่ 2 เมื่อรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว วาระที่ 2 รัฐสภา ก็จะต้องกรรมการการขึ้นประชุม (พิจารณาแก้ไข) คณะกรรมการธิการจะประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล พิจารณาแก้ไขตัดตอนร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย

วาระที่ 3 เมื่อพิจารณาแก้ไขเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการธิการจะเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติ เพื่อบังคับใช้ต่อไป

ก. การบริหารและความคุ้มงบประมาณ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีประกาศใช้แล้ว ส่วนราชการที่ได้รับงบประมาณและต้องการจะใช้จ่ายจะต้องขออนุมัติใช้ “เงินประจำวัน” ซึ่งมี 3 งวด ๆ ละ 4 เดือนต่อสำนักงบประมาณ เมื่อได้รับอนุมัติแล้วส่วนราชการนั้น ๆ จึงจะดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามรายการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

เมื่อดำเนินการจัดซื้อหรือจัดจ้างตามงบประมาณแล้ว ส่วนราชการในส่วนกลางจะต้องยื่นภาระเบิกเงินต่อกองบัญชีกลาง (สังกัดกระทรวงการคลัง) ถ้าเป็นส่วนราชการในภูมิภาค

ให้ยื่นภูมิที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานของกรมบัญชีกลาง ตรวจสอบภูมิ เมื่อ กรมบัญชีกลางตรวจสอบภูมิภัยเงินเห็นว่าถูกต้องแล้วก็จะอนุมัติภูมิ ให้ส่วนราชการนั้น เบิกจ่ายเงินต่อไป

การที่สำนักงบประมาณกำหนดให้ส่วนราชการ ขออนุมัติใช้เงินคราวละน้อย ๆ เป็นวงด ๆ ที่เรียกว่าเงินประจำวงด ไม่ยอมใช้เงินงบประมาณหมดทั้งก้อนในคราวเดียว ก็เพื่อควบคุม การใช้จ่ายเงินของส่วนราชการ ให้ปริมาณเงินที่ใช้จ่ายกระจายออกไปตลอดปี ให้ตรงกับ แผนงานที่กำหนดไว้ และรัฐบาลจะได้ควบคุมเพื่อลดการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการได้สะดวก

ตามแผนภูมิต้านข้ามเมื่อ จะเห็นขั้นตอนการควบคุมงบประมาณเรียงลำดับจากข้อ 3 ขึ้นไป ดังนี้

(1) ควบคุมโดยสำนักงบประมาณ สำนักงบประมาณจ่ายเงินให้แก่หน่วยราชการเป็นวง ปีงบประมาณหนึ่ง ๆ มี 3 งวด งวดละ 4 เดือน ซึ่งจะทำให้ทราบถึงการปฏิบัติงานของหน่วย ราชการว่าเป็นไปตามนโยบายและแผนงานที่กำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

(2) ควบคุมโดยกรมบัญชีกลาง โดยกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ควบคุม การเบิกจ่ายของหน่วยราชการให้อยู่ภายในวงเงินประจำวงดที่ตนได้รับอนุมัติ และให้เป็นไป ตามประเภทของงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ เช่น จะเอางบประมาณที่ได้รับสำหรับสร้างตึกไป ใช้ซื้ออุปกรณ์หรือครุภัณฑ์ใด ๆ ไม่ได้ แม้ว่างเงินจะไม่สูงกว่าการสร้างตึกก็ตาม นอกจากนี้ การจ่ายเงินทุกครั้งจะต้องมีเอกสารและใบสำคัญครบถ้วน

กล่าวโดยสรุป สำนักงบประมาณและกรมบัญชีกลางควบคุมดังแต่เมื่อพระราชบัญญัติ งบประมาณประจำปีออกใช้จนถึงตอนที่ส่วนราชการขอเบิกจ่าย

(3) ควบคุมโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) หลังจากที่ส่วนราชการเบิกจ่าย เงินไปแล้ว สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำตามส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อ ตรวจสอบดูว่าหน่วยราชการนำเงินไปใช้ตามรายการที่ได้รับอนุมัติหรือไม่ เป็นไปตามเจตนาของ ของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือไม่เพียงใด เพื่อประโยชน์ที่ว่าหากหน่วยราชการ จ่ายเงินไปใช้ในทางที่ผิดจะได้แก้ไขได้ทันท่วงที

เมื่อสิ้นปีงบประมาณ กระทรวงการคลังจะรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ ที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้วเสนอคณะกรรมการรัฐมนตรี เพื่อเสนอรัฐสภาเป็นข้อมูล ประกอบการพิจารณาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติงบประมาณในปีต่อ ๆ ไป

บทสรุป

การคลังรัฐบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับ (1) รายได้ของรัฐบาล (2) รายจ่ายรัฐบาล และ (3) หนี้สาธารณะ ดังนี้

1. **รายได้ของรัฐบาล (Public Revenue)** หมายถึงเงินภาษีอากร กำไรรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียม และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น รายได้ของรัฐบาลนี้รวมเงินกู้และเงินคงคลังเข้าไปด้วย ก็จะเป็น “รายรับของรัฐบาล (Public Receipt)” ปัจจุบันนิยมจำแนกรายได้ของรัฐบาลออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ

(ก) **รายได้ที่เป็นภาษีอากร (Tax Revenue)** แบ่งออกเป็นภาษีทางตรงกับภาษีทางอ้อม

(ข) **รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร (Non-Tax Revenue)** เป็นรายได้นอกเหนือจากเงินภาษีอากร เช่น กำไรจากรัฐวิสาหกิจ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต เป็นต้น

รายได้ของรัฐบาลไทยจำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ (1) รายได้จากการภาษีอากร (2) รายได้จากการขายสินค้าและบริการ (3) รายได้จากการพัฒนาแล้วตัว GNP และ (4) รายได้อื่น ๆ รายได้ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 มาจากการภาษีอากร

2. **รายจ่ายของรัฐบาล (Public Expenditure)** จะมากน้อยเพียงใดเราใช้วิธีเปรียบเทียบ กับผลิตภัณฑ์ประชาชาติเบื้องต้น (GNP) รายจ่ายของรัฐบาลในประเทศพัฒนาแล้วตัว GNP จะอยู่ในรายร้อยละ 25-28 ของ GNP ส่วนรัฐบาลไทยอยู่ในระหว่างร้อยละ 15-19 ของ GNP จำแนกออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

(ก) **จำแนกตามลักษณะงาน (Functional Classification)** เช่น จำแนกเป็นงบการบริหาร ทั่วไป งบการป้องกันประเทศ งบการศึกษาและสาธารณสุข งบด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น

(ข) **จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic Classification)** ซึ่งแบ่งเป็น (1) งบรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน เป็นต้น กับ (2) งบรายจ่ายลงทุน เช่น ค่าซื้อที่ดิน ค่าก่อสร้างอาคารสถานที่ เป็นต้น

ในระยะ 15 ปีที่ล่วงมา (ปี พ.ศ. 2515-2530) โดยเฉลี่ยรัฐบาลไทยใช้จ่ายด้านเศรษฐกิจ เป็นอันดับหนึ่ง รองลงมาได้แก่ รายจ่ายเพื่อการศึกษา อันดับสามได้แก่ รายจ่ายป้องกันประเทศ

3. **หนี้สาธารณะ (Public Debt)** เป็นหนี้ที่รัฐบาลก่อขึ้นทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อใช้จ่ายพัฒนาประเทศ อาจจำแนกตามระยะเวลาของการกู้เป็น

(ก) หนี้ระยะสั้น กำหนดชำระคืนไม่เกิน 1 ปี ปกติรัฐบาลจะใช้รัชกาลตัวเงินคลังแก่สถาบันการเงินและประชาชน

(ข) หนี้ระยะปานกลาง กำหนดชำระคืนระหว่าง 1-5 ปี

(ค) หนี้ระยะยาว กำหนดชำระคืนตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปโดยการขายพันธบัตรของรัฐบาล

ปัจจุบันรัฐบาลไทยมีภาระหนี้สินจากต่างประเทศเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปี ซึ่งเป็นข้อผูกพันของรัฐบาลซึ่งเกิดจากการกู้โดยตรงกับการค้าประดันเงินกู้ของรัฐวิสาหกิจ

4. งบประมาณแผ่นดิน เป็นแผนทางการเงินที่รัฐบาลทำขึ้นเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา ในแต่ละปี ตามปกติมีขั้นตอนการดำเนินงานเป็น 4 ขั้นตอน คือ

(ก) การจัดเตรียมงบประมาณ โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

(ข) การอนุมัติงบประมาณ โดยรัฐสภาจะพิจารณาเป็น 3 วาระ เมื่อรัฐสภาอนุมัติแล้วก็จะประกาศให้เป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี

(ค) การบริหารงบประมาณ เป็นขั้นการจัดเก็บรายได้และใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตามที่รัฐสภาได้อนุมัติ

(ง) การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่าย โดยหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐสภา

การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลไทยจะมีสำนักงบประมาณเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในขั้นการจัดเตรียมงบประมาณประจำปี และเมื่อรัฐสภาอนุมัติงบประมาณแล้วจะมีสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คอยควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

แบบฝึกหัดท้ายบท

1. การจัดหารายได้ของภาครัฐบาลกับภาครัฐบาลมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ ประการใดบ้าง
2. คำว่า “รายได้ของรัฐบาล” กับ “รายรับของรัฐบาล” เหมือนกันหรือแตกต่างกันอย่างไร อธิบาย
3. รายได้ของรัฐบาลมีกี่ประเภท และรายได้ประเภทใดจัดเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลไทย
4. จงอธิบายงบประมาณรายจ่ายที่จำแนกตามลักษณะงานของรัฐบาลไทยมาพอเข้าใจ
5. จงอธิบายหลักการภาษีอากรที่ดี 4 ประการของอดัม สมิธ มาพอเข้าใจ
6. รัฐบาลประเทศต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์อย่างไรในการถู๊มภายในประเทศ
7. เพาะเหตุให้ภาระหนี้สินของรัฐบาลไทยจึงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในระยะ 10 ปีที่ล่วงมา
8. จงอธิบายว่างบประมาณของรัฐบาลไทยตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงขั้นการบริหารงบประมาณมาโดยสังเขป

หนังสืออ่านประกอบ

- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2525.
- ไกรยุทธ ชีรตยาศินนท์, ดร., ระบบงบประมาณแบบ พีพีนีเอส. กรุงเทพมหานคร : ศักดิ์โภ加การพิมพ์, 2526.
- ขาว สาธุพันธ์ และพนม ทินกร ณ อยุธยา, คำบรรยายวิชาหลักการคลัง ฉบับพิมพ์โรเนียว. คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2515.
- โภเชต ปันเปี่ยมรัชฎ์, นโยบายการคลังระหว่างประเทศด้วยพัฒนา. พระนคร : โรงพิมพ์สำเพลพิทยา, 2514.
- ไพบูล ชัยมงคล, การบริหารการคลังรัฐบาล. ชนบุรี : เทพนิมิตรการพิมพ์, 2513.
- ไพบูล ชัยมงคล, งบประมาณแผ่นดิน. ชนบุรี : เทพนิมิตรการพิมพ์, 2513.
- Musgrave, Richard A., and Musgrave, Nancy B. **Public Finance in Theory and Practice**. Tokyo : McGraw-Hill, 1980.
- Musgrave, Richard A. **The Theory of Public Finance**. New York : McGraw-Hill, 1959.
- Newman, Herdurt e. **An Introduction to Public Finance**. New York : John Willy & Son, Inc., 1968.
- Peacock, Alan and Shaw, G.K. **The Economic Theory of Fiscal Policy**. London : Allen & Unwin, 1971.
- Shoup, Carl, **Public Finance**. Chicago : Aldine Publishing Co., 1970.
- Sommerfeld, Anderson & Brock. **An Introduction to Taxation** New York : Harcourt Brace Jovanovich, 1978.
- Stedry, Andrew C. "Budgets : Definition and Scope," in **Public Budgeting and Finance**. Robert T. Golembiewski, ed. Itasca, Ill. : Peacock Publishers, 1968.
- Taylor, Philip E. **The Economics of Public Finance**. New York : The Macmillan Company, 1961..
- Welsch, Glenn A. **Budgeting : Profit Planning and Control**. Modern Asia Editions. Japan : Prentice-Hall. 1957.