

## บทวิจารณ์หนังสือ

งบประมาณแผ่นดิน : ทฤษฎีและปฏิบัติ

ไพศาล ชัยมงคล

ไทยวัฒนาพานิช 2517

381 หน้า 70 บาท

เนื้อหาส่วนใหญ่ของหนังสือเล่มนี้ เดิมเคยตีพิมพ์ในหนังสือ 2 เล่มของผู้เขียนคนเดียวกันนี้ คือ งบประมาณแผ่นดิน (พ.ศ.2512) และ การบริหารงานคลังรัฐบาล (พ.ศ.2513) ในการตีพิมพ์ครั้งใหม่นี้ ได้แก้ไขตัดตอนต่อเติมเนื้อหาเดิม พร้อมทั้งมีภาคผนวกเพิ่มเติม ดังปรากฏว่า ในหนังสือที่มีความหนา 377 หน้าเล่มนี้ เป็นภาคผนวกเสียหนึ่งในสาม เนื้อหาของภาคผนวกส่วนใหญ่ล้วนเป็นประโยชน์สำหรับผู้สนใจศึกษาระบบการคลังของรัฐบาลไทย ยกเว้นภาคผนวกที่ 7 อันว่าด้วยแบบฟอร์มต่างๆที่เกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งไม่สู้เป็นประโยชน์นัก แม้ชื่อหนังสือจะระบุว่า เป็นหนังสือว่าด้วย ทฤษฎีและปฏิบัติ เกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน แต่ชื่อหนังสือก็ทำให้เข้าใจผิดอย่างไม่น่าอภัย ผู้อ่านที่มีสำนึกทางเศรษฐศาสตร์อยู่บ้างเมื่อได้เห็นชื่อหนังสือเช่นนี้ ย่อมหวังที่จะได้อ่านเนื้อหาที่เป็นเศรษฐศาสตร์วิเคราะห์ แต่เนื้อหาเกือบทั้งหมด แม้ในส่วนที่เป็นภาคทฤษฎีกลับเป็นเศรษฐศาสตร์แบบพรรณนาโวหาร ซึ่งมีแต่ข้อสรุปทางทฤษฎีโดยปราศจากการวิเคราะห์ ข้อสรุปเกือบทั้งหมดมิได้อ้างอิงสมมติฐาน (Assumptions) ที่ใช้ จนยากที่จะเข้าใจได้ว่า ผู้เขียนอาศัยลำดับแห่งเหตุผลอย่างไร จึงได้ข้อสรุปเช่นนั้น ยิ่งไปกว่านั้นข้อสรุปบางข้อยังผิดหลักและทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การคลังอันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบันอย่างไม่น่าเชื่อ

เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้จำแนกออกเป็นสองภาค ภาคแรกว่าด้วยทฤษฎีและหลักการเกี่ยวกับการงบประมาณแผ่นดินโดยทั่วไป และภาคที่สองว่าด้วยการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทย ข้อผิดพลาดฉกรรจ์ปรากฏในเนื้อหาของภาคที่หนึ่ง แต่ข้อดีของเนื้อหาในภาคที่สองช่วยให้หนังสือเล่มนี้ยังมีคุณประโยชน์ทางวิชาการอยู่ไม่มากนักน้อย อย่างไรก็ตาม แม้ผู้เขียนจะพยายามแยกเนื้อหาในส่วนที่เป็นภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติออกจากกัน แต่การแบ่งแยกเช่นนี้ ย่อมมีปัญหาที่ถกเถียงกันได้ไม่น้อย ทั้งนี้เพราะเหตุว่า สิ่งที่เป็นข้อปฏิบัติเป็นอันมาก มักจะเป็นข้อสรุปหรือข้อเสนอแนะทางนโยบายอันได้จากการวิเคราะห์ทางทฤษฎี หรือการเปรียบเทียบข้อดีกับข้อเสียต่างๆ ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีกับการปฏิบัติจึงมีอยู่โดยมิพักต้องสงสัย การแบ่งแยกเนื้อหาภาคทฤษฎีกับเนื้อหาภาคปฏิบัติออกจากกัน จึงไม่อาจทำได้โดยกระจ่างชัดในทุกกรณี ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ผู้เขียนนำเนื้อหาส่วนที่เกี่ยวกับการจำแนกประเภทของระบบงบประมาณ (บทที่ 9) และงบประมาณบริหาร งบประมาณเงินสดและงบประมาณบัญชีรายได้ประชาชาติ (บทที่ 16) รวมไว้ในภาคทฤษฎี แต่กลับกล่าวถึงวิธีการจำแนกรายจ่ายรัฐบาลในภาคที่สอง

ผู้เขียนเริ่มต้นเนื้อหาในภาคแรกด้วยการให้คำนิยามขอบเขตของวิชาการคลังโดยเน้นถึงบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ (หน้า 3) แท้ที่จริงนั้น นอกเหนือจากบทบาทหน้าที่สองประการที่กล่าวมาแล้ว ภาครัฐบาลยังมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากร และการกระจายรายได้ประชาชาติ เมื่อนายริชาร์ด มัสเกรฟ เขียนตำราเศรษฐศาสตร์การคลังในปี 2502 อันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในปัจจุบัน ก็ได้เน้นเรื่องนี้โดยกระจ่างชัด<sup>1</sup> ความข้อนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อผู้เขียนกล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินในบทที่ 6 ของภาคแรก (หน้า 26-27) ผู้เขียนมิได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” ในการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรม และในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุดแม้แต่น้อย ทั้งๆที่ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ และปัญหาความรู้ประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรแห่งชาติ เป็นปัญหาร้ายแรงในระบบเศรษฐกิจไทย การกล่าวถึงความสำคัญของงบประมาณแผ่นดินในฐานะที่เป็น “เครื่องมือ” ในการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเท่านั้น จึงทำให้เนื้อหาโดยส่วนรวมของหนังสือเล่มนี้ขาดความสมบูรณ์อย่างมาก ยิ่งไปกว่านั้นไม่มีข้อความใดเลยในหนังสือเล่มนี้ที่ระบุโดยกระจ่างชัดว่า เป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี เป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ดี เป้าหมายการกระจายรายได้ประชาชาติให้เป็นธรรมที่ดี และเป้าหมายอื่นใดก็ตามนั้น บ่อยครั้งมักจะเป็นเป้าหมายที่ขัดกันเองในตัว วิธีการที่จะบรรลุเป้าหมายหนึ่งเป้าหมายใดอาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายอื่นได้<sup>2</sup> การละเลยความสำคัญของปัญหาดังกล่าวนี้ ยังผลให้ข้อความหลายต่อหลายตอนแสดงถึงความสับสนของผู้เขียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้งบประมาณแผ่นดิน เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (บทที่ 14 ของภาคแรก)

แท้ที่จริงนั้น เมื่อกกล่าวถึงเนื้อหาภาคทฤษฎีเกี่ยวกับงบประมาณแผ่นดิน เราย่อมคำนึงถึงการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาล (Public Expenditure Analysis) เป็นสำคัญ ปัญหาพื้นฐานที่นักเศรษฐศาสตร์การคลังพึงหาคำตอบ มีอยู่อย่างน้อย 2 ประการ คือ

**ประการแรก** ได้แก่ ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล (Inter-sector Allocation of Resources) ซึ่งก็คือ ปัญหาที่ว่า ภาครัฐบาลและภาคเอกชนควรได้ใช้ทรัพยากรแห่งชาติในสัดส่วนอย่างไร จึงจะทำให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด การหาคำตอบปัญหาข้อนี้ นักเศรษฐศาสตร์ได้ใช้ทั้งการวิเคราะห์ดุลยภาพทั่วไป (General Equilibrium Analysis) ดังเช่นงานของนายพอล แซมมวลสัน และการวิเคราะห์ดุลยภาพเฉพาะส่วน (Partial Equilibrium Analysis) ดังเช่นงานของนาย อีริก ลินดาห์ล นายโฮเวิร์ด โบเวน และนายริชาร์ด มัสเกรฟ โดยทั่วไปแล้วการวิเคราะห์

<sup>1</sup> ดู Musgrave (1959 : 3-27)

<sup>2</sup> นโยบายทางเศรษฐกิจ ดู Tinbergen (1952)

ในเรื่องนี้จำเป็นต้องอาศัยวิจารณ์งานส่วนบุคคล จึงจัดเป็น Normative Aspects of Public Expenditure Analysis ผู้เขียนมิได้ละเลยปัญหาพื้นฐานข้อนี้ โดยได้ระบุไว้อย่างชัดเจนในบทที่ 11 ของภาคแรก (หน้า 57) แต่น่าผิดหวังที่ผู้เขียนมิได้เสนอการวิเคราะห์ทางทฤษฎีเกี่ยวกับเรื่องนี้แต่ประการใด เพียงแต่พยายามหาคำตอบของคำถามที่ว่า “งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลควรเป็นร้อยละเท่าใดของรายได้ประชาชาติ” ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์เองก็ยังไม่มีความชัดเจนเป็นข้อยุติ คังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจที่ผู้เขียนไม่สามารถให้คำตอบโดยกระจ่างจัดได้ เพียงแต่ระบุว่า “..... ขึ้นอยู่กับลัทธิเศรษฐกิจและการเมืองของแต่ละประเทศ....” (หน้า 57) คำตอบดังกล่าวนี้ช่วยให้เข้าใจว่า ประเทศที่มีลัทธิเศรษฐกิจและการเมืองแตกต่างกัน ขนาดของภาครัฐบาลจะใหญ่เล็กผิดกัน (โดยคำนวณจากรายจ่ายรัฐบาลเทียบเป็นร้อยละของรายได้ประชาชาติ) การกล่าวสรุปทำนองนี้ควรจะทำด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะถ้าหากไม่มีประจักษ์พยานข้อเท็จจริงสนับสนุนโดยกระจ่างชัดแล้ว ย่อมเสี่ยงที่จะผิดพลาดได้ง่าย<sup>3</sup> แท้ที่จริงนั้น แม้ในกลุ่มประเทศนายทุนด้วยกัน หรือกลุ่มประเทศสังคมนิยมด้วยกัน ขนาดของภาครัฐบาลก็ยังไม่แตกต่างกัน ในกรณีเช่นนี้ ประเภทของระบบเศรษฐกิจย่อมไม่อาจใช้อธิบายความแตกต่างด้านขนาดของภาครัฐบาลได้ ยิ่งไปกว่านั้น การเปรียบเทียบขนาดของภาครัฐบาลจากอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายรัฐบาลกับรายได้ประชาชาติ ยังมีข้อบกพร่องที่สำคัญยิ่ง เพราะไม่เพียงแต่วิธีการทางสถิติ ตลอดจนความครอบคลุมของสถิติรายได้ประชาชาติและสถิติรายจ่ายรัฐบาลของแต่ละประเทศจะแตกต่างกันเท่านั้น หากทว่ายังมีความแตกต่างพื้นฐานเกี่ยวกับแนวคิดในการวัดขนาดของภาครัฐบาลอีกด้วย บางประเทศอาจวัดขนาดของภาครัฐบาลจากการจัดองค์การในการผลิต (Organization of Production) และบางประเทศอาจวัดจากการใช้ทรัพยากรเพื่อสนองความต้องการสาธารณะ (Public Wants)<sup>4</sup> ข้อผิดพลาดที่สำคัญยิ่งกว่า ก็คือ ในขณะที่คำถามที่ว่า “ภาครัฐบาลควรจะมีขนาดเท่าใด” ต้องการคำตอบเกี่ยวกับ *สิ่งที่ควรจะเป็น* (what ought to be) แต่ผู้เขียนกลับให้คำตอบในรูปของ *สิ่งที่เป็นอย่างอยู่* (what is) ซึ่งสามารถทดสอบได้ด้วยการหาประจักษ์พยานข้อเท็จจริง แท้ที่จริงนั้น คำตอบของคำถามที่ว่า ภาครัฐบาลและภาคเอกชนควรได้รับจัดสรรทรัพยากรในสัดส่วนเท่าใด จึงจะทำให้สวัสดิภาพของสังคมมีค่าสูงสุดนั้น ขึ้นอยู่กับความเห็นเกี่ยวกับการเลือกของสังคม (Social Choice) ซึ่งขึ้นอยู่กับการเลือกใช้ Social Welfare Function อีกทอดหนึ่ง<sup>5</sup> ผู้ที่เห็นว่า สวัสดิภาพของสังคมจะมีค่าสูงสุด หากการใช้ทรัพยากรของชาติเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของปัจเจกชนภายในประเทศ และความเป็นราชาของผู้บริโภค (Consumer Sovereignty) เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการใช้ทรัพยากรของชาตินั้น ย่อมต้องการให้ภาครัฐบาลมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรน้อยที่สุดเท่าที่จะน้อยได้ การวิเคราะห์โดย

<sup>3</sup> ทฤษฎีการใช้จ่ายของรัฐบาล ดู Pryor (1968) และ Musgrave (1969)

<sup>4</sup> ดู Musgrave (1969 : 4-5)

<sup>5</sup> ดู Sahni (1972 : 4-6)

ยึดถือความเห็นในแนวนี้ เราเรียกว่า Pure Individualistic Approach ส่วนผู้ที่เห็นว่ารัฐบาลจะต้องทำตัวเป็น ‘คุณพ่อผู้ดี’ ในการกำหนดว่า อะไรเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมนั้น ย่อมต้องการให้ภาครัฐบาลมีบทบาทในการจัดสรรทรัพยากรมากที่สุดเท่าที่จะมากได้ การวิเคราะห์โดยยึดถือความเห็นในแนวนี้ เราเรียกว่า *Pure Collective Approach* อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า ปัญหาสองปัญหาที่ผู้เขียนพยายามอธิบายในบทที่ว่าด้วยปรัชญาของการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน คือ ปัญหาที่ว่า “งบประมาณรายจ่ายรัฐบาลควรเป็นร้อยละเท่าใดของรายได้ประชาชาติ” และปัญหาที่ว่า “งบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นของรัฐบาลแต่ละปีควรมีจำนวนเท่าใด” นั้น แท้ที่จริงโดยพื้นฐานแล้วเป็นปัญหาเดียวกัน กล่าวคือ เป็นปัญหาการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะออกเป็นสองปัญหา

**ประการที่สอง** รัฐบาลควรที่จะจัดสรรงบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อการต่างๆ ในสัดส่วนอย่างไร และเป็นจำนวนเท่าไร รัฐบาลมีหลักเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเพื่อดำเนินโครงการต่างๆ (Public Investment Criteria) หรือไม่ และถ้ามี อะไรคือหลักเกณฑ์เหล่านี้ ในทางเศรษฐศาสตร์ หลักเกณฑ์ที่ใช้เพื่อการนี้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันก็คือ การวิเคราะห์เปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้กับต้นทุนที่เสียไปในการดำเนินโครงการต่างๆ (Cost-Benefit Analysis) แม้ข้อเสนอแนะทางนโยบายจากการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้จะถือเป็น ‘หลักเศรษฐศาสตร์’ แต่โดยพื้นฐานแล้ว ยังคงมีการใช้วิจารณ์-ญาณส่วนบุคคลประกอบการวิเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกใช้ Social Welfare Function ว่าจำเพาะการจัดสรรบริการการศึกษา หลักการวางแผนการศึกษา นอกจากจะใช้การวิเคราะห์ดังกล่าวนี้แล้ว ยังอาจใช้การทำนายความต้องการกำลังคน (Manpower Requirement Approach) ได้อีกด้วย ดังนั้น เนื้อหาในภาคทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ จึงควรที่จะมีเรื่องเหล่านี้ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่หนังสือเล่มนี้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลอย่างผ่านๆ เท่านั้น แม้จะมีเนื้อหาถึงสองบทเกี่ยวกับเรื่องนี้ (บทที่ 12 และบทที่ 13) แต่เนื้อหาเหล่านั้นก็เพียงแต่เป็นการบรรยายวิวัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยที่มีได้ให้รายละเอียดและเสนอการวิเคราะห์กับหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลแต่ประการใด ทั้งๆที่ผู้เขียนได้เริ่มต้นตั้งคำถามพื้นฐานอย่างถูกต้องว่า “เรามีกฎเกณฑ์อย่างไรในการที่จะตัดสินใจว่าจะจัดสรรเงิน  $X$  เหรียญให้แก่กิจกรรม  $A$  แทนที่จะเป็นกิจกรรม  $B$ ” (หน้า 63) แต่เมื่ออ่านจบแล้ว คำถามที่ตั้งไว้ก็ยังคงเป็นคำถามที่ไม่มีคำตอบอยู่นั่นเอง ผู้เขียนมีความเห็นว่า “การวิเคราะห์ผลได้ผลเสีย (Cost-Benefit Analysis) ก็ไม่อาจใช้ได้เสมอไปนอกจากโครงการงานโยธาบางอย่างเท่านั้น กล่าวโดยสรุปมีทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์อยู่น้อยมากในเรื่องการใช้จ่ายเงินของรัฐ” (หน้า 62) จริงอยู่ข้อจำกัดของการประยุกต์ใช้ Cost-Benefit Analysis มีอยู่เป็นอันมาก แต่ก็หาได้หมายความว่า Cost-Benefit Analysis จะใช้ได้เฉพาะแต่ “โครงการงานโยธาบางอย่าง” ดังที่ผู้เขียนอ้างเท่านั้น การด่วนสรุป โดยที่มีได้กล่าวถึงวิธีการวิเคราะห์

และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ได้จาก Cost-Benefit Analysis เช่นนี้ ย่อมทำให้เนื้อหาของหนังสือไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร ข้อสรุปที่ว่า “ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์มีอยู่น้อยมากในเรื่องการใช้จ่ายเงินของรัฐ” นั้น เป็นข้อสรุปที่เป็นจริงในทศวรรษ 1960 แต่ในทศวรรษ 1970 นี้ ความรุดหน้าทางวิชาการในเรื่องนี้ได้เกิดขึ้นอย่างมากมายจนยากที่จะติดตามอ่านได้อย่างทั่วถึง ในบทที่ 13 ของภาคแรก ผู้เขียนได้กล่าวถึงทฤษฎีและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับงบประมาณที่ได้มีผู้คิดค้นขึ้น มีการอ้างถึงทฤษฎีอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่มว่าด้วยการจัดสรรทรัพยากรในการผลิตสินค้าสาธารณะ (The Marginal Utility Theory of Public Goods Allocation) แต่งานที่ใช้อ้างอิงส่วนใหญ่เป็นงานของนักรัฐศาสตร์และนักรัฐประศาสนศาสตร์ (ดังเช่น V.B. Lewis) โดยที่มีได้อธิบายอย่างกระชับว่า ทฤษฎีดังกล่าวนี้มีข้อเสนอแนะทางนโยบายอย่างไร ยิ่งไปกว่านั้น การกล่าวอ้างว่า V.O.Key เป็นคนแรกที่กล่าวถึงปัญหาการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินนั้น (หน้า 67) ก็มีข้อชวนสงสัยอย่างยิ่ง เพราะ A.C. Pigou ได้กล่าวถึงปัญหานี้ และเสนอการวิเคราะห์ในรูปทฤษฎีอรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม มาตั้งแต่ ค.ศ. 1928<sup>6</sup> ในขณะที่งานเขียนของ V.O. Key ปรากฏในปี 1940 นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้กล่าวถึงแนวความคิดของ Anthony Downs, Charles E. Lindblom และ Aaron Wildavsky แต่อธิบายก็คลุมเครือและรวบรัดเกินไป แท้ที่จริงนั้น การนำเสนอแนวคิดเป็นรายบุคคลเช่นนี้ ย่อมเป็นประโยชน์น้อยกว่าการนำเสนอแนวคิดตามแนววิธีการวิเคราะห์ เราอาจจำแนกแนวคิดของ Anthony Downs อยู่ในกลุ่มเดียวกับ James Buchanan, Roland McKean และ Gordon Tullock ซึ่งยึดถือแนวการวิเคราะห์ที่เรียกกันว่า *Para Individualistic (or Collective) Approach* และขณะเดียวกันเราอาจจำแนกแนวคิดของ Charles E. Lindblom และ Aaron Wildavsky อยู่ในกลุ่มเดียวกับ Gerhard Colm ซึ่งยึดถือ *Pure Collective Approach* ในการกำหนดการเลือกของสังคม<sup>7</sup> การให้อธิบายโดยจำแนกตามวิธีการวิเคราะห์เช่นนี้ ไม่แต่จะช่วยให้เห็นแนวทางและข้อบกพร่องต่าง ๆ อย่างชัดเจนขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังช่วยป้องกันมิให้เกิดข้อผิดพลาดที่ไม่น่าเกิดขึ้นได้อีกด้วย ถ้าหากเพียงแต่ผู้เขียนจะได้เข้าใจว่า การวิเคราะห์ในเรื่องเหล่านี้จำเป็นต้องอาศัยพิจารณาส่วนบุคคลด้วยกันทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกใช้ Social Welfare Function เราก็คงจะไม่รำคาญนับแต่กับการอ่านข้อความเฉกเช่น “แนวคิดของ Downs มีลักษณะที่ *Positive* น้อยกว่าแนวทางของคนอื่น ๆ อยู่มาก...” (หน้า 75) ข้อที่ชวนสงสัยอย่างยิ่งก็คือ ผู้เขียนมีหลักเกณฑ์อะไรที่จะใช้วินิจฉัยว่า แนวคิดหนึ่งแนวคิดใดมีลักษณะ *positive* น้อยกว่าหรือมากกว่าแนวคิดอื่น

<sup>6</sup> ดู Pigou (1928)

<sup>7</sup> แท้ที่จริงนั้น ข้อเขียนที่เป็นภาษาไทยที่อธิบายเรื่องเหล่านี้ได้อย่างชัดเจน ก็มีปรากฏแล้ว โปรดอ่าน เมธี ครองแก้ว(2517)

เมื่อกล่าวถึงการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็น “เครื่องมือ” ในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในบทที่ 14 ของภาคแรก แทนที่ผู้เขียนจะเสนอการวิเคราะห์อย่างรัดกุม กลับให้ข้อสรุปอย่างรวบรัด โดยไม่มีการอ้างสมมติฐานที่ใช้แต่ประการใด ผลก็คือ ข้อสรุปที่ผู้เขียนกล่าวไว้ในหน้า 78-81 ยากที่จะเชื่อได้ว่าเป็นหลักเศรษฐศาสตร์อันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป ดูเหมือนว่า ผู้เขียนจะพยายามชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยประการหนึ่งที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจขยายตัวหรือหดตัวขึ้นอยู่กับผลของการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อการกระจายรายได้ประชาชาติ การเสนอแบบจำลอง (model) เพื่อให้ได้ข้อสรุปเช่นนี้อยู่ในวิสัยที่จะทำได้ แต่การคว่นสรุปทำให้นิยามในบทนี้ใช้ไม่ได้ทั้งหมด ดังจะเห็นได้ว่า เมื่อกล่าวถึงงบประมาณสมดุล (Balanced Budget) ผู้เขียนสรุปว่า (หน้า 78)

“..... งบประมาณสมดุลอาจทำให้เศรษฐกิจขยายตัวก็ได้ หรือหดตัวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภาวะการเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้น มีผลทำให้เกิดการกระจายรายได้ (Income Distribution) ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปในทางเสมอภาคหรือไม่เสมอภาค กล่าวคือ ถ้านโยบายการคลังด้านการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายของรัฐบาล มีผลทำให้การกระจายรายได้ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปในทางเสมอภาคแล้ว งบประมาณสมดุลจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวขึ้น (รายได้ประชาชาติเพิ่มขึ้น) แต่ถ้าเป็นไปในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ ถ้าการเก็บภาษีอากรและการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล มีผลทำให้การกระจายรายได้ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปในทางไม่เสมอภาคแล้ว งบประมาณสมดุลจะทำให้เศรษฐกิจของประเทศหดตัวลง (รายได้ประชาชาติลดลง)”

ผู้เขียนมิได้ให้บรรดาอธิบายว่า ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น แท้ที่จริงแล้ว ดูเหมือนผู้เขียนจะหลงลืมไปว่า ในกรณีทั่วไป ผลทวีคูณของงบประมาณสมดุล (balanced-budget multiplier) มีค่ามากกว่าศูนย์ ดังนั้นการใช้งบประมาณสมดุลจะมีผลทำให้เศรษฐกิจขยายตัว หรือหดตัว ย่อมขึ้นอยู่กับระดับรายจ่ายรัฐบาลเป็นสำคัญ หากการใช้จ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ถึงงบประมาณที่ใช้จะเป็นงบประมาณสมดุล รายได้ประชาชาติย่อมเพิ่มขึ้น ตรงกันข้าม หากรายจ่ายของรัฐบาลลดลงระบบเศรษฐกิจย่อมหดตัว

เมื่อกล่าวถึงการใช้นโยบายรายจ่ายของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศผู้เขียนได้กล่าวว่า

“สำหรับในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น ถ้ามีการใช้จ่ายโดยไม่คำนึงถึงการที่จะให้มีผลออกเงยขึ้นมานั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการสิ้นเปลือง รัฐบาลจึงต้องพยายามระมัดระวังมิให้มีการใช้จ่ายในสิ่งที่เรียกว่างบประมาณประจำ (Current Expenditure) มากเกินควร และในขณะเดียวกัน ก็ต้องพยายามใช้จ่ายไปในงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ เพราะการใช้จ่ายสำหรับการลงทุนนั้นจะก่อให้เกิดการสะสมทุน (Capital Formation) อันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศ” (หน้า 30-31)

การจัดสรรงบประมาณ โดยคำนึงถึงอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายในการลงทุน (Current-Capital Expenditure Ratio) นั้น นับเป็นวิธีการนำอันตรายเป็นยิ่ง<sup>8</sup> เพราะถึง “.....พยายามใช้จ่ายไปในงบประมาณการลงทุน.... ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้” ก็หาได้หมายความว่า ประเทศจะเจริญขึ้นเสมอไป รายจ่ายที่เป็นงบประมาณประจำนั้น อาจมีส่วนช่วยเอื้ออำนวยต่อกระบวนการพัฒนาประเทศได้ ดังจะเห็นได้ว่าการจ้างแพทย์และอนามัยไปทำงานในชนบทที่ขาดแคลนบริการสาธารณสุขที่ดี และการจ้างครูไปสอนในภาคชนบทที่ดี ล้วนเป็นผลดีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศทั้งสิ้นทั้งที่รายจ่ายที่เป็นเงินเดือนข้าราชการเหล่านี้จะถือเป็น “งบประมาณประจำ” ก็ตาม ในทำนองกลับกัน รายจ่ายที่เป็นงบประมาณการลงทุนของรัฐบาลก็ไม่จำเป็นที่จะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้นเสมอไป การสร้างโรงเรียนโดยไม่จ้างครูและการสร้างโรงพยาบาลโดยไม่จ้างแพทย์และพยาบาลในอัตราอันสมควร ล้วนเป็นอุทาหรณ์ของความข้อนี้เป็นอย่างดี แท้ที่จริงนั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจและโครงการของรัฐบาลประเภทต่างๆจะก่อประโยชน์สูงสุดแก่สังคมได้ ก็ต่อเมื่อมีการใช้จ่ายในรูปของงบประมาณประจำและงบประมาณการลงทุนในสัดส่วนที่เหมาะสม (Optimal Current-Capital Ratio) เท่านั้น ข้อสำคัญก็คือ ในการตัดสินใจเลือกใช้จ่ายเพื่อการต่างๆของรัฐบาลนั้น การตัดสินใจควรพิจารณาจากประโยชน์สุทธิของสังคม (Social Net Benefit) อันเกิดจากกิจกรรมแต่ละประเภทเป็นสำคัญ ดังนั้น อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายในการลงทุนจะสูงหรือต่ำเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของรายจ่ายทั้งสองประเภทนี้ของโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกใช้จ่าย การตัดสินใจใช้จ่ายเงินหาได้พิจารณาจากอัตราส่วนดังกล่าวนี้เป็นสำคัญไม่ ทั้งไม่ควรอย่างยิ่งที่จะยึดถืออัตราส่วนดังกล่าวนี้เป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณา

เนื้อหาในภาคที่สองเป็นส่วนที่เป็นประโยชน์ต่อนักศึกษาระบบการคลังของประเทศไทยอย่างยิ่ง แต่ข้อบกพร่องอยู่ที่ว่า ผู้เขียนมุ่งอธิบายด้วยการตีความจากกฎหมายโดยมีการวิพากษ์วิจารณ์แต่เพียงส่วนน้อย เป็นต้นว่าเมื่อกล่าวถึงข้อจำกัดในการก่อหนี้สาธารณะในบทที่ 4 ของภาคที่สอง ผู้เขียนมิได้อธิบายว่า ข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นนี้ ยึดถือหลักเกณฑ์อะไรและมีความเหมาะสมประการใด แต่อย่างไรก็ตาม แม้หนังสือเล่มนี้จะไม่สมบูรณ์และข้อบกพร่องต่างๆดังพรรณนามานี้ แต่เมื่อพิจารณาโดยส่วนรวมแล้ว หนังสือเล่มนี้นับว่ามีคุณประโยชน์ต่อผู้ที่ศึกษาเศรษฐศาสตร์การคลังอยู่หาไม่น้อย และต้องขอขอบคุณผู้เขียนที่มีส่วนผลิตตำราภาษาไทย อันจักเป็นพื้นฐานของความก้าวหน้าทางวิชาการสืบต่อไป

ที่มา ตีพิมพ์ใน วารสารธรรมศาสตร์ ปีที่ 5 เล่มที่ 1 (มิถุนายน-กันยายน 2518) หน้า 219-225

<sup>8</sup> การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล โปรดอ่าน Mabry (1968)

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

เมธี ครองแก้ว

“นักเศรษฐศาสตร์มองกระบวนการประชาธิปไตยอย่างไร” *วารสารเศรษฐศาสตร์* ปีที่ 3 เล่ม  
ที่ 3 (พฤษภาคม 2517)

### ภาษาอังกฤษ

A.C. Pigou,

*A Study in Public Finance.*

London : Macmillan, 1928.

B.D. Mabry,

“Government Consumption Expenditures and Economic Development : A Rose by Any  
Other Name”,

*Thai Economic Journal*, Vol. 3, No. 1 (1968).

B.S. Sahni (ed.),

*Public Expenditure Analysis.*

Rotterdam University Press, 1972.

F.L. Pryor,

*Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations.*

London : Allen and Unwin, 1968.

Jan Tinbergen,

*On the theory of Economic Policy.*

Amsterdam : North-Holland, 1952.

R.A. Musgrave,

*The Theory of Public Finance.*

New York : McGraw-Hill, 1959.

R.A. Musgrave,

*Fiscal Systems.*

New Haven : Yale University Press, 1969.