

๑. ความสำคัญของเรื่อง

ประเทศไทยเป็นประเทศซึ่งได้ชื่อว่า เป็นประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Country) ทั้งนี้เพราะรายได้ประชาชาติต่อหัว (Per Capita Income) ของประเทศไทยยังต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศซึ่งได้ชื่อว่า เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Country) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งเป็นปีแรกที่ได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรกขึ้น รายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศไทยมีจำนวนเพียง ๒,๑๐๑.๖ บาท แต่ในปีเดียวกันนี้ รายได้ประชาชาติต่อหัวของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นจำนวน ๒,๒๖๗ U.S.\$ และของประเทศอังกฤษเป็นจำนวน ๑,๒๖๐ U.S.\$ ด้วยเหตุนี้นี้ รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติขึ้น เพื่อให้เศรษฐกิจของชาติเจริญเติบโตโดยรวดเร็ว อันจะทำให้รายได้ประชาชาติสูงขึ้น และตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติระยะยาวขึ้น

การพัฒนาเศรษฐกิจหมายถึง กระบวนการที่จะเพิ่มรายได้อันแท้จริงของประชาชาติให้สูงขึ้นติดต่อกันเนื่องกันในระยะยาว ดังนั้นคำว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม จึงหมายความว่า การวางวิธีการเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการที่จะเพิ่มรายได้อันแท้จริงของประชาชาติให้สูงขึ้นติดต่อกันเนื่องกันในระยะยาว และปรับปรุงระบบสังคม ส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาคภายในสังคม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติครอบคลุมถึงแผนการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาด้วยเงินของรัฐบาลในที่นี้หมายถึง เงินงบประมาณแผ่นดิน หรือเงินงบประมาณของรัฐบาลกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า สารสำคัญประการหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็คือ การวางแผนการใช้จ่ายเงินระยะยาวของรัฐบาลกลาง

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและของรัฐวิสาหกิจ ให้สอดคล้องกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ นับแต่ประเทศไทยได้เริ่มใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติเป็นครั้งแรก เมื่อ ปี พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นเวลาประมาณ ๑๔ ปี รัฐบาลได้จัดทำแผนพัฒนา ฯ ขึ้นรวม ๓ ฉบับ และสรุปผลของการดำเนินงานของรัฐบาลตามแผนพัฒนา ฯ ดังกล่าวไว้ดังนี้

แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - พ.ศ. ๒๕๐๘) ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า จะเพิ่มมวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติขึ้นร้อยละ ๕ ต่อปี เมื่อสิ้นระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ แล้วปรากฏว่า มวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติได้เพิ่มในอัตราเฉลี่ยถึงร้อยละ ๗.๒ ต่อปี ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจซึ่งวัดจากมูลค่าของผลิตภัณฑ์รวมประชาชาติสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้เล็กน้อย

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๐ - พ.ศ. ๒๕๑๔) ได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่า มวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติจะเพิ่มขึ้นในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๘.๕ ต่อปี เมื่อสิ้นระยะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ปรากฏว่า มวลรวมผลิตภัณฑ์ประชาชาติเพิ่มในอัตราเฉลี่ยเพียงร้อยละ ๗.๒ ต่อปี จะเห็นได้ว่า ผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้มาก ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕ - พ.ศ. ๒๕๑๙) มีเป้าหมายที่จะเพิ่มผลผลิตประชาชาติในอัตราเฉลี่ยร้อยละ ๗.๐ ต่อปี เนื่องจากขณะนี้ยังไม่สิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ จึงไม่อาจทราบแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับนี้ว่า จะบรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้หรือไม่ เพราะขณะนี้ยังไม่สิ้นระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๓

สาเหตุที่ทำให้การดำเนินงานตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ ไม่บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ นั้น น่าจะมีอยู่หลายประการด้วยกัน

ประการแรกคือ การหย่อนสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินงาน
 ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงภาวะการณ์เงินของต่างประเทศ
 ในระยะแรกของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่กระทบกระเทือนต่อเศรษฐกิจ
 ของประเทศไทย

ประการที่สามคือ การเปลี่ยนนโยบายการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา
 ที่เกี่ยวกับภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ โดยเฉพาะสงครามในเวียดนาม ซึ่งมีผล
 กระเทือนต่อภาวะดุลการชำระเงินของประเทศ

ประการสุดท้ายคือ การบริหารงบประมาณขาดประสิทธิภาพ ซึ่งน่าจะ
 เป็นผลมาจากการควบคุมงบประมาณในทางกฎหมายยังไม่รัดกุมและมีประสิทธิผล
 (effective) ดังนั้นจึงเป็นการสมควรที่จะได้มีการศึกษา วิจัยว่า วิธีการงบประมาณ
 ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณในทางกฎหมายในปัจจุบันนั้น มีข้อดีข้อเสีย
 อย่างไร

๒. ขอบเขตและวิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เรื่อง การควบคุมงบประมาณแผ่นดิน
 ของประเทศไทยในทางกฎหมาย (The legal aspect of the budgetary
 Control in the Government of Thailand) นี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะ
 ศึกษา วิจัย เกี่ยวกับการควบคุมงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยในทางกฎหมาย
 ทั้งนี้เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อยุติว่า การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมายที่เป็นอยู่
 ในขณะนี้ข้อบกพร่องอย่างไรบ้าง เพื่อจะได้เสนอแนะข้อแก้ไข ปรับปรุง เพื่อให้
 การควบคุมงบประมาณแผ่นดินในทางกฎหมายมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้การบริหาร
 งบประมาณบรรลุเป้าหมายต่าง ๆ มากที่สุด อันจะเป็นผลดีแก่การพัฒนา เศรษฐกิจ
 และสังคมแห่งชาติ ในการศึกษาเรื่องนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษา วิจัย มาตรการทางกฎหมาย
 รวมทั้งระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจ
 หน้าที่ของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งวิธี

ดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ การควบคุมงบประมาณ
ในที่นี้จะหมายถึง การควบคุมการดำเนินงานงบประมาณตามขั้นตอนของวิธีการ
งบประมาณแผ่นดิน ซึ่งกำหนดโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันได้แก่ การจัดเตรียม
งบประมาณ (budget preparation) การบริหารงบประมาณ (budget
execution) และการตรวจสอบงบประมาณ (budget audition) โดย
เน้นหนักในด้านงบประมาณรายจ่าย

๓. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการวิจัยนี้

วิทยานิพนธ์นี้จะทำให้ทราบเรื่องมาตรการในการควบคุมการงบประมาณ
แผ่นดินของประเทศไทย กำหนดไว้ประการใด มีข้อบกพร่องสมควรแก้ไขประการใด
บ้าง และเป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการ
งบประมาณของประเทศไทยในอนาคตต่อไป

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย