



เอกสารประกอบการจัดสัมมนาทางวิชาการเรื่อง

“รายจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ”

จัดโดย

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2543

แ่งประชุมใหญ่ ชั้น 5 คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

การประชุมครั้งนี้สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

คำนำ

เอกสารนี้เป็นผลพวงจากการสัมมนา رایจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ ที่จัดขึ้นที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2543 โดยได้รับเงินสนับสนุนจากกองทุนสนับสนุนการวิจัยอย่างดียิ่ง บทความ 3 เรื่องและบทสรุปที่สังเคราะห์จากการสัมมนาได้มีการรวบรวมไว้ในรายงานฉบับนี้ การศึกษานี้ นับเป็นความร่วมมืออย่างดียิ่งระหว่างกองทุนสนับสนุนการวิจัย และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แม้ว่าผลงานทางวิชาการนี้ จะยังไม่ใช่งานวิชาการในขั้นสุดท้ายที่เต็มไปด้วยแบบจำลองทางเศรษฐศาสตร์ของการใช้จ่ายภาครัฐ แต่ก็นับเนื่องได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาแนวคิดและแนวทางในการวิเคราะห์รายจ่ายของรัฐกับการพัฒนาประเทศ

คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเชื่อมั่นว่าการรังสรรค์งานวิชาการระหว่างกองทุนสนับสนุนการวิจัย และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จะดำเนินต่อไปในมิติที่ลุ่มลึกขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อสร้างชุมชนวิชาการให้เข้มแข็งสืบไป

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สารบัญ

ชื่อบทความ	ผู้เขียน	หน้า
การใช้จ่ายของภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ	รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	1 - 50
ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐ และ ข้อสังเกตจากงานการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐปี 2542	ผศ.ดร.ศุภชาติ สุขารมณ์	2 - 39
ข้อพิจารณาและข้อสังเกตในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการ งบประมาณแผ่นดิน	รศ.อนุชา จินตกานนท์	3 - 7
รายจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ การสังเคราะห์บทความและข้อคิดเห็นจากการสัมมนา	อ.ประชา คุณธรรมดี	4 - 29

การใช้จ่ายของภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ

โดย

รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยนเรศวร

การใช้จ่ายของภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ *

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์^๑

มหาวิทยาลัยนเรศวร

๑. คำนำ

บทความนี้เกี่ยวข้องกับการทบทวนบทบาทของรายจ่ายภาครัฐบาลไทยต่อการพัฒนาประเทศ ประเด็นที่จะนำมาอภิปรายได้แก่ ก. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน ข. ขนาดของรายจ่ายภาครัฐกับเศรษฐกิจมหภาค ค. การจัดสรรรายจ่ายตามสาขาเศรษฐกิจ/แผนงาน และการกระจายตามภูมิภาค/จังหวัด ง. ข้อเสนอการปรับปรุงระบบข้อมูลสนเทศของภาครัฐเพื่อทราบรายจ่ายที่แท้ และการตรวจสอบประสิทธิภาพของการจัดสรร และ จ. ข้อเสนอการปรับปรุงระบบงบประมาณแผ่นดินแนวใหม่ ซึ่งเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหน้าที่ของภาครัฐในการสร้างความเป็นธรรม โดยจัดสรรรายจ่ายตรงกับกลุ่มเป้าหมาย กับกระจายความเจริญอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค

รายจ่ายของภาครัฐบาลนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่การเมืองเศรษฐกิจหรือสังคม ในแง่เศรษฐกิจ—รายจ่ายของรัฐเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของ“อุปสงค์ส่วนรวม” (ขนาดรายจ่ายภาครัฐเท่ากับหนึ่งในห้าของ GDP¹ หรือสูงกว่านั้น) ภาครัฐเป็นหน่วยงานจ้างงานขนาดใหญ่ของประเทศ มีพนักงานและแรงงานจ้างเกือบสามล้านคน หน่วยราชการทำหน้าที่กำหนดกติกาและกำกับการทำงานของภาคเอกชนซึ่งเป็นกิจกรรมที่สำคัญ (โดยไม่ต้องใช้จ่ายเงิน) ในทัศนะที่“ควรจะเป็น” รายจ่ายภาครัฐควรมี“บทบาทนำ”ในสังคมไทย กล่าวคือเป็นผู้นำในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ภาครัฐควรจัดสรรเงินสนับสนุนเศรษฐกิจรายสาขาอย่างเหมาะสม มีเป้า

* บทความนี้เขียนเพื่อนำเสนอที่การประชุมสัมมนา จัดโดย คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๔๓ ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว)

^๑ รองศาสตราจารย์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ ผู้เขียนขอขอบคุณ ดร.สมบูรณ์ ศิริประชัย ซึ่งช่วยกรุณาให้คำแนะนำเอกสารวิชาการเป็นประโยชน์ต่อการเขียนบทความนี้ ผู้เขียนน้อมรับคำวิจารณ์ติชมหรือชี้แนะจากทุกท่าน โดย วิธีสะดวกที่สุดคืออิเล็กทรอนิกส์เมลตามรหัส direkp@nu.ac.th

¹ รายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน เทียบเป็นสัดส่วนกับ GDP อยู่ระหว่างร้อยละ 16-20 แต่ถ้าหากรวมรายจ่ายนอกงบประมาณ เช่น เงินกู้ยืมของรัฐบาลและรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ จะมีขนาดใหญ่กว่านี้

หมายส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (ลดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้) กิจกรรมของภาครัฐควรช่วยเหลือเกื้อกูลคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสในสังคม และรายจ่ายของภาครัฐจะช่วยส่งเสริมเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ ไม่ตัวปัญหาของเงินเฟ้อ การว่างงานและค่าเงินที่ไม่มีเสถียรภาพ แต่ใน“ทัศนะที่เป็นจริง” การใช้จ่ายของภาครัฐอาจจะเป็นเช่นนั้น ข้อบกพร่องของภาครัฐอาจเกิดได้เสมอ จากหลายสาเหตุทั้งปัจจัยภายนอกและภายใน อาทิเช่น ก. การแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ และการล๊อบบี้เพื่อให้รัฐจัดสรรเงิน/โครงการที่เป็นประโยชน์สำหรับเฉพาะกลุ่ม มากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ข. การขาดแคลนข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องก็อาจจะทำให้การจัดสรรเงินผิดพลาดหรือ“ไม่ดีที่สุด” ค. ความไม่แน่นอน ทำให้การคาดการณ์ผิดพลาด ง. ข้อบกพร่องของระบบตรวจสอบและวัดสัมฤทธิ์ผลการใช้จ่ายเงินอาจมีผลให้การจัดสรรเงินด้อยประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องยอมรับความจริงว่าการวัดผล (การใช้จ่ายเงิน) ของภาครัฐ นั้นเป็นเรื่องซับซ้อน จึงเป็นไปได้ว่า โครงการบางอย่างของภาครัฐแม้ว่าด้อยประสิทธิภาพแต่อาจดำรงอยู่ได้นาน ²

กระบวนการตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐ มิใช่ไม่มี หนึ่ง รายจ่ายของภาครัฐถูกตรวจสอบตามขั้นตอนกฎหมายเป็นประจำทุกปี โดยระบบการเมืองคือสภาผู้แทนราษฎร ในฐานะตัวแทนของประชาชน สอง การตรวจสอบตามระเบียบราชการ โดยหน่วยงานตรวจสอบภายในซึ่งมีอยู่ในทุกกรม ส่วนหน่วยงานตรวจสอบภายนอก คือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าปริมาณและคุณภาพของการตรวจสอบมีน้อย การรายงานผลตรวจสอบต่อสาธารณชนแทบจะกล่าวได้ว่า“ไม่มี” รวมถึงการนำผลประเมินไปใช้วางแผนและจัดสรรเงินงวดใหม่ “ไม่มี” ด้วยเหตุเช่นนี้ โครงการของภาครัฐถึงแม้ว่าด้อยประสิทธิภาพแต่อาจดำรงอยู่ได้เป็นเวลานานนับสิบปี

คำว่า“การตรวจสอบ” รายจ่ายของรัฐ จำเป็นต้องแยกแยะระหว่าง การตรวจสอบก่อนใช้เงิน และการตรวจสอบหลังใช้เงิน ตัวอย่างเช่นการพิจารณาวงเงินงบประมาณฯ ในสภาผู้แทนราษฎราระสอง (ระหว่างเดือนมิถุนายน-สิงหาคม) เป็นการพิจารณาตาม“ตัวเลขจัดสรร” (appropriated budget) ซึ่งไม่ใช่“ตัวเลขรายจ่ายจริง” (actual budget) ส่วนการติดตามและประเมินผลหลังใช้เงินนั้นเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งต่างหาก โดยหน่วยงานเช่นสำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร เนื้อหาครอบคลุมการถูกต้องทางบัญชีและประเมินตาม

² ปัจจุบันมีสำนักความคิดทางเศรษฐศาสตร์หลายกลุ่มที่สนใจศึกษาความด้อยประสิทธิภาพขององค์กรภาครัฐ เช่น สำนัก Public Choice, สำนัก New Institutional Economics เป็นต้น ศาสตราจารย์ Douglas North ซึ่งเป็นผู้นำความคิดคนหนึ่งอธิบายว่าพวกเขาทำงานค้นคว้าสาเหตุเชิงสถาบันที่ทำให้ความด้อยประสิทธิภาพดำรงอยู่ได้เป็นเวลานาน “... seeks to discover how institutions evolve through time and why institutions that produce poor economic (and political) performance persists...” North (1993) เสนอแนวความคิดว่า ก. กฎเกณฑ์ นับว่ามี ความสำคัญยิ่ง – แต่ไม่ทั้งหมด ข. องค์กร เป็นต้นเหตุทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน ค. การเปลี่ยนแปลงระบบสถาบันส่วนใหญ่มาจากนโยบายการเมือง (ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ) ง. การนึกคิดของ“ตัวละคร” เป็น เบ้าหลอมนโยบาย

เป้าหมายที่กำหนด³ แต่การเปิดเผยให้สาธารณะทราบมีน้อย และไม่ได้ถูกนำมาประกอบในการจัดสรรเงินรอบใหม่⁴

"การทบทวนรายจ่ายภาครัฐ" อันเป็นหัวเรื่องของการสัมมนาในวันนี้ แตกต่างจากการตรวจสอบตามขั้นตอนปกติของหน่วยราชการหรือของ สส. กล่าวคือ การทบทวนในบทความนี้มีได้เน้นพิจารณาการใช้จ่ายในปีใดปีหนึ่ง แต่เน้นการวิพากษ์ระบบโครงสร้างของรายจ่ายภาครัฐ อภิปรายกระบวนการกำหนดวงเงินและจัดสรรรายจ่าย ซึ่งขึ้นกับฝ่ายราชการและพรรคการเมืองที่สังกัดฝ่ายรัฐบาลเป็นสำคัญ ส่วนสภาผู้แทนราษฎรนั้นมีบทบาท"รอง" กล่าวคือ ไม่มีส่วนร่วมในชั้นวางแผน การตรวจสอบหลังการใช้จ่ายเงินไม่เข้มแข็ง ทั้งยังมีข้อจำกัดของสภาผู้แทนฯ (ความไม่ต่อเนื่อง ขาดพนักงานสนับสนุนระดับมันสมอง ขาดข้อมูลอาศัยข้อมูลที่ป้อนให้โดยฝ่ายราชการและรัฐบาลแทบทั้งสิ้น) ดังนั้น การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายของภาครัฐบาล จึงทำได้ในขอบเขตจำกัด⁵ สำหรับประชาชนการมีส่วนร่วมน้อย (เป็น"ผู้ดู") การทบทวนในบทความครั้งนี้มุ่งศึกษาบทเรียนจากอดีตเพื่อให้แสวงหาข้อคิดบางประการเพื่อปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐในอนาคต โดยที่ผู้เขียนมีความเชื่อ (โดยส่วนตัว) ว่า "ธรรมชาติจะเกิดไม่ได้ หากปราศจากระบบงบประมาณแผ่นดินที่ดี"

จำเป็นต้องย้ำว่า กระบวนการกำหนดรายจ่ายของภาครัฐบาล เป็นหัวเรื่องซับซ้อน ซึ่งมีได้ถึงหลักวิชาการเศรษฐศาสตร์เพียงอย่างเดียว งบประมาณแผ่นดินเป็นกระบวนการทางการเมืองค่อนข้างมาก เพราะเหตุผลต่อไปนี้ หนึ่ง การตราพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินประจำปี พ.ศ. ดำเนินการโดยรัฐบาลและ สส. ซึ่งเป็นองค์กรทางการเมือง การทำงานก็เป็นการเมือง (การช่วงชิงโอกาสระหว่างฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน) สอง การจัดสรรรายจ่ายของรัฐ เป็น "การเมืองระดับหน่วยงาน" กล่าวคือ หน่วยราชการต่างๆของรัฐมีเป้าหมายขององค์กร หน่วยราชการพยายาม "ขาย" โครงการของตนให้ฝ่ายการเมืองยอมรับ⁶ ยิ่งขายมากเงินเข้าหน่วยงานมาก นอกจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์นอกกระบวนการ ซึ่ง"ขาย"โครงการลงทุนให้สำนักงานงบประมาณและรัฐบาลเช่นเดียวกัน การลอบบีเงินงบประมาณเป็นกิจกรรมที่มีอยู่ถึงแม้ว่าไม่เปิดเผย และการจัดสรรเงินเป็นอำนาจวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่และนักการเมือง ฯลฯ พฤติกรรมเหล่านี้ไม่สามารถอธิบายโดยหลัก"ประ

³ วิธีที่ง่ายคือ เป้าหมายที่กำหนดเชิงกายภาพเป็นรูปธรรม เช่น จำนวนหน่วยนับ ปริมาณ ความกว้าง ความยาวของสิ่งที่สร้างขึ้นเปรียบเทียบกับภารกิจที่กำหนด ซึ่งอาจจะไม่ใช่เครื่องมือวัดที่แท้จริงของประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน

⁴ ดูเอกสารของบริษัทที่ปรึกษา KPMG Barents Group, LLC (2542)

⁵ กฎเกณฑ์ในปัจจุบันข้อจำกัดบทบาทของสภาผู้แทนฯ ในการตรวจสอบงบประมาณแผ่นดิน คือไม่มีหน้าที่ในชั้นวางแผน ไม่มีหน้าที่เสนอความเห็นในการจัดสรรงบประมาณรายสาขา/แผนงาน การทำงานในชั้นตรวจสอบในชั้นกรรมวิธีการงบประมาณฯ เป็นการพิจารณา"ย่อย"เกินไป (พิจารณาเป็นรายการ ในขณะที่การทำงานงบประมาณเป็นแบบแผนงาน)

⁶ ดูหนังสือของ Kraan (1996)

สิทธิภาพ"⁷ เสมอไป การวิเคราะห์งบประมาณต้องอาศัย"เครื่องมือการวิเคราะห์"หลากหลายกองปร
กับวิจารณ์ญาณ อนึ่ง ทฤษฎีและหลักวิชาให้ได้แค่กรอบความคิดเท่านั้น ท้ายที่สุดกระบวนการงบ
ประมาณและการใช้จ่ายของรัฐ เกี่ยวข้องกับ"ปัจจัยสถาบัน" คือคน-องค์กร-และระบบ

บทความนี้ตระหนักถึงข้อจำกัดในการวิเคราะห์รายจ่ายของภาครัฐ ว่าไม่อาจจะครอบคลุม
ทุกเรื่อง จึงขอขีดวงจำกัดขอบเขตการวิเคราะห์ในสี่หัวเรื่อง (ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มีการวิพากษ์น้อย)
กล่าวคือ ก. ทบทวนกระบวนการกำหนดรายจ่ายภาครัฐบาล ข. ประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งของการ
กำหนดรายจ่ายภาครัฐ เน้นในแง่การส่งเสริมความเป็นธรรม (การช่วยเหลือคนจน ผู้ด้อยโอกาส การ
ดูแลมิให้การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำมากเกินไป) และการสร้างความเจริญให้"ทั่วถึง"ทุกภูมิภาค
ของประเทศ ค. การประเมินความโปร่งใส การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และโอกาสการมีส่วนร่วมของ
ประชาชนในการกำหนดรายจ่ายของภาครัฐ ง. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบฯ ทั้งสี่หัวเรื่องนี้ความ
จริงทั้ง"กว้างใหญ่" และมี"รายละเอียด" มากมาย เพื่อให้จบได้ในขนาดบทความที่ไม่ยาวจนเกินไป ผู้
เขียนกำหนดหลักการว่า จะไม่"หลงไหล"ในรายละเอียดมากจนเกินไปจนกระทั่งลืมประเด็นสำคัญ

๒. การทบทวนรายจ่ายของภาครัฐ

รายจ่ายภาครัฐ สะท้อนการทำงานของภาครัฐซึ่งรวมกิจกรรมที่ดำเนินการตามปกติของระบบราชการ
และโครงการลงทุนและพัฒนาใหม่ๆตามนโยบายของคณะรัฐบาลแต่ละชุด รายจ่ายของภาครัฐกิน
ความมากกว่ารายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน (ในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ รายจ่ายงบประมาณมีมูลค่ากว่า
เก้าแสนล้านบาท ซึ่งจำนวนนี้ยังไม่ครบถ้วน)

การทบทวนรายจ่ายภาครัฐ

กระบวนการงบประมาณนานปีจึงทำกันสักครั้ง ตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงานงบประมาณ (พ.ศ. ๒๕๐๒
โดยแยกออกมาจากกระทรวงการคลัง) เข้าใจว่ามีการทบทวนหรือการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดิน
มีเพียงสองสามครั้งเท่านั้น ครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เกี่ยวข้องกับการจัดทำ "งบประมาณตาม
แผนงาน" (program budgeting) เพื่อให้ทราบลักษณะการจัดสรรรายจ่ายตามแผนงาน ก่อนหน้านั้น
รายจ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นลักษณะการแจกแจงตามรายการ (line-item budgeting) ได้แก่การ

⁷ อตัม สมิธ เคยเสนอความคำอธิบายว่า มี "มือที่มองไม่เห็น" (invisible hand) ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเกิด
ประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นความจริงระดับหนึ่ง มีผู้แย้งว่าในโลกแห่งความเป็นจริงยังมี "มือที่คอย
ตระครุบ" (grabbing hand) ซึ่งเราควรจะนำมาศึกษาวิเคราะห์ด้วย

จำแนกตามหมวด/ประเภทของรายจ่าย⁸ การจำแนกตามแผนงานช่วยให้เห็นภาพของการจัดสรรตามวัตถุประสงค์หรือกิจกรรมของการใช้เงิน⁹ ในทางปฏิบัติ สงป. ใช้ผสมผสานทั้งสองระบบ สร้างรหัสรายจ่ายที่จำแนกตามประเภทการจ่ายเงิน สาขากิจกรรมที่ใช้เงินควบคู่กับหมวดรายจ่าย

เอกสารของสำนักงบประมาณ (2542) เขียนว่า

“ในระยะเวลาค่อนข้างนานที่ผ่านมา ครั้งนี้เป็นครั้งแรกที่มีการพิจารณาทบทวนรายจ่ายของภาครัฐบาล.... สำนักงบประมาณเป็นหน่วยกลางซึ่งรับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ สำนักงบประมาณได้เริ่มใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน ในการจัดทำงบประมาณของประเทศไทย และได้แก้ไขปรับปรุงระบบดังกล่าวมาตลอด อย่างไรก็ตามหลังจากที่ได้ใช้ระบบนี้มาเป็นเวลาประมาณ ๑๖ ปี เป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่า มีความเหมาะสมที่จะให้ผู้เชี่ยวชาญที่มีความสามารถเป็นที่ยอมรับในระดับนานาชาติ เป็นผู้ทบทวนระบบดังกล่าว และปรับกระบวนการทั้งหมด (re-engineered) เพื่อให้สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว” (ภาคผนวก ก. หน้า ๑)

การเกิดวิกฤตการณ์ด้านการเงินหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้รัฐบาลไทยเกี่ยวข้องโดยจำต้องแบกรับหนี้ของกองทุนของรัฐซึ่งส่วนสำคัญมาจากปัญหาหนี้เสียของสถาบันการเงิน ทำให้หนี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมาก และจะเป็นภาระในงบประมาณแผ่นดินอย่างแน่นอน (รายจ่ายชำระหนี้ของรัฐบาลปัจจุบันมีมูลค่าหลายหมื่นล้านบาท ต่อไปอาจจะเพิ่มเป็นหลักแสนล้านบาท) ในสภาพวิกฤตรัฐบาลไทยจำเป็นต้องเชิญชวนให้กองทุนการเงินระหว่างประเทศเข้ามาช่วย (การใช้ standby credit มูลค่า 17 พันล้านเหรียญสหรัฐ) นอกจากนี้ รัฐบาลไทยได้กู้เงินของรัฐบาลญี่ปุ่น ธนาคารโลก และธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย¹⁰ เพื่อนำมาใช้จ่ายกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจ และพยุงค่าเงินบาท ในส่วนของธนาคารโลกฯได้เสนอแนะให้รัฐบาลไทยกู้เงินปรับโครงสร้าง เงื่อนไขประการหนึ่งคือ ให้มีการทบทวนรายจ่ายภาครัฐ และปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดิน จึงได้จัดทำโครงการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ (Public Expenditure Review) ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษาต่างชาติ คัด

⁸ การจำแนกประเภทของรายจ่าย แบ่งออกเป็นเงินเดือนค่าจ้าง ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุ สิ่งก่อสร้างและครุภัณฑ์ และเงินอุดหนุน

⁹ การจำแนกตามแผนงาน แบ่งออกเป็น ๑๒ แผนงาน

¹⁰ ผู้สนใจปัญหานี้ภาครัฐ ดูบทความของปราณี ทินกร 2543 “ภาระหนี้ภาครัฐ และคำถามต่อยุทธศาสตร์การเติบโตด้วยหนี้ของไทย” การสัมมนาทางวิชาการประจำปี เรื่อง “เศรษฐกิจไทย แลไปข้างหน้า” โดยคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 24 มีนาคม 2543 ปราณีตั้งข้อสังเกตว่า ก. เงินกู้ทั้งหมด (ยกเว้นโครงการมิยาซาวา) ไม่ใช้การกู้ยืมในลักษณะผ่อนปรน อัตราดอกเบี้ยของธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ระหว่าง 6.8-6.9% ต่อกว่าธนาคารโลก และ ไอเอ็มเอฟต่ำกว่านั้นเล็กน้อย ข. สำหรับเงื่อนไขการคืนเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทยจะต้องคืนเงินกู้ภายใน 7 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ 3 ปี เงินกู้ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ชำระคืนภายใน 15 ปี ระยะเวลาปลอดหนี้ 3 ปี

เลือกโดยธนาคารโลกและสำนักงานประมาณ (บริษัท Mokoro Ltd. และบริษัท KPMG Barents Group, LLC)

ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยว่า การพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ เป็นเรื่องที่เหมาะสมจัดทำเป็นประจำ ประโยชน์ของการทบทวนฯ นั้นมากมาย ประการสำคัญคือช่วยให้เราเข้าใจสถานะของภาครัฐอย่างแท้จริง ทราบจุดอ่อนและข้อบกพร่อง ให้ข้อคิดเห็นว่าส่วนใดควรจะปฏิรูป? แต่การพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ไม่จำเป็นต้องมี "โมเดลเดียว" หรือผูกขาดความคิดโดยกลุ่มเดียว เนื่องจากการศึกษาของคนใดคนหนึ่งอาจไม่ครอบคลุมทุกเรื่อง การเปิดโอกาสรับฟังข้อคิดเห็นจากหลายฝ่ายจะได้ความคิดครบถ้วน สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย เพราะท้ายที่สุด รายจ่ายภาครัฐมาจากภาษีอากรที่เก็บจากประชาชน

การศึกษาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ โดยสำนักงานประมาณฯ ร่วมกับธนาคารโลก และบริษัทที่ปรึกษา เป็นรายงานที่ดี มีคำอธิบายระบบงบประมาณ ขั้นตอนและกระบวนการ รายละเอียดและข้อมูลรายได้รายจ่ายของภาครัฐ เสนอเทคนิคการวิเคราะห์ และข้อเสนอการปรับปรุงระบบ อาทิเช่น การจัดทำข้อมูลรายจ่ายภาครัฐที่ครบถ้วน การวิเคราะห์ขนาดรายจ่ายที่แท้จริง ซึ่งไม่เท่ากับวงเงินที่จัดสรร ผลกระทบของรายจ่ายภาครัฐต่อเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ¹¹ แนวคิดการบริหาร contingent liability การทำระบบงบประมาณให้ทันสมัย ฯลฯ อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังมีส่วนที่บกพร่อง ที่ควรจะให้เพิ่มเติม ประการสำคัญ คือกระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งดูเหมือนไม่มีข้อเสนอใหม่ ขณะที่ปรึกษาชุดนี้อาจจะมีความเห็นว่า ระบบเดิมเหมาะสมอยู่แล้ว (หมายถึงองค์กรหรือหน่วยงานที่มีบทบาทกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ในบริบทนี้คือหน่วยราชการและรัฐบาล) ข้อนี้ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย โดยเสนอให้เพิ่มบทบาทการตรวจสอบฯ ให้ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมมากขึ้น และเพิ่มพลังการตรวจสอบด้วยการสร้างการวิจัยและองค์ความรู้ว่าด้วยการจัดสรรงบประมาณ เข้าไปในกระบวนการงบประมาณรูปแบบใหม่

กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

การจัดทำงบประมาณแผ่นดินประจำปี มีกระบวนการ ๔ ขั้นตอน¹² ได้แก่

- การวางแผนงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนการกำหนดวงเงินงบประมาณแผ่นดิน (รายได้ และรายจ่าย การจัดงบประมาณแบบสมดุล-ขาดดุล-เกินดุล) เพื่อให้สอดคล้องกับ

¹¹ ที่เป็นเช่นนี้ผู้เขียนสันนิษฐานว่า น่าจะสืบเนื่องจากคณะศึกษา (บริษัทที่ปรึกษา Mokoro และ Barents Group ร่วมกับสำนักงานประมาณ และธนาคารโลก) สมมุติสภาพ status quo หรือพูดเป็นภาษาง่าย ๆ ไม่ "แตะ" วิธีการ/กระบวนการกำหนดงบประมาณ เน้นการนำใช้ความรู้การบริหารสมัยใหม่ และเทคนิค เสนอแนะการสร้างข้อมูลแนวใหม่ เพื่อเป็นเครื่องมือของการวิเคราะห์ ข้อเสนอเหล่านี้มุ่งในแง่ "marginal improvement." มากกว่าการปฏิรูป

¹² ดูเอกสารการวิจัยของ เมธี ครองแก้ว ๒๕๓๔ *งบประมาณแผ่นดิน* จัดพิมพ์โดยสมาคมเศรษฐศาสตร์แห่งประเทศไทย

ภาวะของเศรษฐกิจส่วนรวม ไม่สร้างปัญหาเงินเฟ้อ ก่อปัญหาขาดดุลการค้า/การชำระเงิน การจัดสรรรายจ่ายตามกระทรวง/กรม และสาขาเศรษฐกิจอย่างเหมาะสม เลือกโครงการลงทุนที่เหมาะสมสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

- การอนุมัติงบประมาณ หมายถึง รัฐบาลจัดทำร่างเอกสารงบประมาณแผ่นดินประจำปีเพื่อขออนุมัติจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อประกาศเป็นพระราชบัญญัติ
- การเบิกจ่าย หมายถึง ได้แก่ ขั้นตอนการเบิกจ่ายของหน่วยปฏิบัติ (หน่วยราชการ) จากหน่วยงานกำกับ (ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ธนาคารแห่งประเทศไทย คลังจังหวัด เป็นต้น)
- การตรวจสอบ หมายถึง ขั้นตอนการตรวจสอบการใช้จ่าย ซึ่งมีทั้งองค์การภายใน และองค์การภายนอก (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน)

การจัดทำงบประมาณมีกรอบเวลาที่เรียกว่า “วงจรงบประมาณ” เริ่มจากการจัดทำคำขอของงบประมาณ/โครงการจากหน่วยราชการ ส่งป.ทำหน้าที่รวบรวมข้อเสนอทั้งหมด (ระหว่างเดือนพฤศจิกายน-ธันวาคม) การกำหนดวงเงินส่วนรวมโดยวิธีปรึกษาหารือระหว่าง ส่งป. กค. สศช. ธปท. การนำข้อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ (กุมภาพันธ์) การจัดทำวงเงินรายหน่วยงาน/แผนงาน/และประเภท (ดูโครงสร้างงบประมาณประกอบ) รัฐบาลจัดทำร่างงบประมาณแผ่นดินประจำปีเสนอต่อการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร (มิถุนายน) การพิจารณาของสภาผู้แทน (ซึ่งมี ๓ วาระ ระหว่างเดือนมิถุนายน-กันยายน) การเบิกจ่ายและตรวจสอบ (ตั้งแต่เดือนตุลาคม-กันยายนปีถัดไป)

ขั้นตอนการวางแผนงบประมาณ มีประเด็นคำถาม ๔ ข้อ

- การกำหนดขนาดวงเงินงบประมาณแผ่นดินที่เหมาะสม การทำงานงบประมาณแบบสมดุล/เกินดุล/หรือขาดดุล หน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญ คือ สำนักงานงบประมาณ (ส่งป.) กระทรวงการคลัง (กค.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และ ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ซึ่งขั้นตอนนี้ขึ้นอยู่กับ การคาดคะเนรายรับของกระทรวงการคลัง และการคาดการณ์รายได้ประชาชาติ
- การกำหนดเพดานของวงเงินระดับกระทรวง ในสภาพความเป็นจริง พิจารณาวงเงินผูกพันและนโยบายใหม่ที่จะดำเนินการ
- การเรียงลำดับความสำคัญ ส่งป. (สำนักนโยบายงบประมาณ) จัดทำ “หลักการให้เงินสนับสนุน และแผนการลงทุนของประเทศร่วม สศช.
- การจัดสรรระหว่างกรม/กอง กระทรวงที่เกี่ยวข้องทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และจัดเรียงลำดับความสำคัญระดับกรม/กอง

แผนภูมิที่ ๑

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนงบประมาณแผ่นดิน

หน่วยงาน

- สศช. (๑)
- สงป. (๒)
- กค. (๓)
- ธปท. (๔)
- หน่วยงาน (๕)
- คณะรัฐมนตรี (๖)

กรอบการคลังมหภาค

- การคาดการณ์ภาวะเศรษฐกิจ (๑ ร่วมกับ ๔)
- การประมาณการรายได้ (๓ ร่วมกับ ๒ และ ๑)
- การประมาณการค่าใช้จ่าย (๒ ร่วมกับ ๕)
- การกำหนดเป้าหมายการคลัง (๓ ร่วมกับ ๒ และ ๖)

การจัดสรรงบประมาณ

- กำหนดกรอบ (๖ ร่วมกับ ๒ และ ๑)
- การกำหนดลำดับความสำคัญของรายจ่าย (๖ ร่วมกับ ๒ และ ๑)
- กำหนดกรอบการลงทุน (๑ ร่วมกับ ๒)

เพดานงบประมาณ

- การกำหนดเพดานระดับกระทรวง (๒ ร่วมกับ ๕ และ ๖)
- การกำหนดเพดานระดับกรม (๒ ร่วมกับ ๕)

ที่มา ดัดแปลงจากเอกสารของบริษัทที่ปรึกษา Barents Group (1999, II-1-9)

แผนภูมิที่ ๒

กิจกรรมฯ และหน่วยงานรับผิดชอบ

กิจกรรมการวางแผนงบประมาณ	หน่วยงาน
แผนพัฒนาประเทศ	สศช.
การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจและรายได้	
การคาดการณ์รายได้ของภาครัฐ	กค.
การกำหนดเพดานวงเงิน	สปป.
การจัดสรรวงเงินประจำปี	สปป.
หนี้สาธารณะและการชำระหนี้	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กค.
การเบิกจ่ายและเงินคงคลัง	กรมบัญชีกลาง และ ธปท.
การก่อหนี้ และการค้ำประกัน	กค.

แผนภูมิที่ ๓

โครงสร้างงบประมาณและรหัสงบประมาณ



- หน่วยงาน
- โครงสร้างแผนงาน (สาขา สาขา รอง แผนงาน แผนงานรอง งาน และโครงการ)
- ประเภท (เงินเดือนค่าจ้าง อุปกรณ์)
- งานโครงการ

ที่มา ตัดแปลงจากเอกสาร Barents Group (1999, II-2-7)

หมายเหตุ ตัวเลขในวงเล็บหมายถึงจำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

รายจ่ายงบประมาณเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายจ่ายภาครัฐ

รายจ่ายของภาครัฐ ตามความหมายที่สมบูรณ์ควรจะรวมถึง ก. รายจ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลกลาง ข. รายจ่ายจากเงินกู้และความช่วยเหลือต่างประเทศ (ซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร) ค. รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น ง. รายจ่ายนอกงบประมาณ และ จ. รายจ่ายเนื่องจากการลดหย่อนภาษี (tax expenditure)¹⁴ การพิจารณาเฉพาะรายจ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นเพียงรายจ่ายบางส่วนของภาครัฐ ดังนั้น เพื่อได้ภาพที่สมบูรณ์ของรายจ่ายภาครัฐที่จัดทำบัญชีรายจ่ายภาครัฐโดยรวม (consolidated public expenditures โดยรวมบัญชีรายจ่ายจากหน่วยราชการ/รัฐวิสาหกิจ/องค์กรปกครองท้องถิ่น/กองทุนฯ)

จากตัวเลข consolidated public expenditures (ซึ่งรวบรวมโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเข้าใจว่าไม่ได้ข้อมูลอย่างครบถ้วน แต่ก็นับว่ามีประโยชน์มากทีเดียว) พบว่า รายจ่ายรัฐบาลกลางเท่ากับร้อยละ 76.0 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 7.4 และรายจ่ายการลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่มีใช้สถาบันการเงินร้อยละ 16.6

เอกสารวิจัยของสำนักงานประมาณฯ กล่าวว่า “...การวิเคราะห์ภาครัฐที่เคยทำกันมาจะมุ่งแต่ที่รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งงบประมาณที่กำหนดตามพระราชบัญญัติงบประมาณและบทบาทของสำนักงานประมาณ การวิเคราะห์เช่นนั้นเป็นการพิจารณาในเชิงแคบ เพราะมิได้ครอบคลุมเรื่องต่อไปนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจ่ายของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศ สิ่งสนับสนุนงบประมาณและดุลการชำระเงิน เงินให้เปล่าจากภายในประเทศและต่างประเทศ เงินนอกงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ บัญชีรัฐวิสาหกิจ กิจกรรมกึ่งการคลังของธนาคารแห่งประเทศไทย และ ระบบการประกันสังคมและระบบเงินบำนาญ...” (ภาคผนวก ข. หน้า ๘)

ข้อเสนอให้จัดทำบัญชี consolidated public expenditures เป็นสิ่งที่ควรสนับสนุนและมีความเป็นไปได้ ทั้งนี้จะต้องมอบหมายให้มีหน่วยที่รับผิดชอบ ก. ในส่วนเงินกู้ของรัฐและเงินช่วยเหลือต่างประเทศ มีหน่วยราชการที่ดูแล ข้อมูลที่จัดเก็บครบถ้วน ข. ในส่วนรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นอาจจะเป็นอุปสรรคอยู่บ้าง เนื่องจากมีจำนวนมากกว่าเจ็ดพันหน่วย มีปัญหาความล่าช้าของการรายงานข้อมูล รายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อน แต่อยู่ในวิสัยที่พัฒนาได้

ประมาณต่อไป) *เงินกันเหลือมือปี* คือ งบประมาณรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติตั้งแต่แรกสำหรับปีงบประมาณปีใดปีหนึ่ง แต่ได้รับการยินยอมให้เลื่อนไปใช้ในปีงบประมาณต่อมา

¹⁴ สำนักงานประมาณ *คู่มือการพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ* หน้า ๖

โดยให้การสนับสนุนทางวิชาการแก่พนักงานท้องถิ่น และนำเอาใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสารมาประยุกต์ใช้¹⁵ ค. รายจ่ายนอกงบประมาณ การรวบรวมข้อมูลจากหน่วยที่ใช้เงินนอกงบประมาณ (ส่วนใหญ่มีกองทุนที่กฎหมายระบุไม่ต้องส่งคลัง) ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องในหลายกระทรวง¹⁶ ง. รายจ่ายเนื่องจากมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนภาษี (ตัวอย่างเช่น ธุรกิจที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน) ส่วนนี้นับว่าซับซ้อนเพราะไม่มีการจ่ายเป็นตัวเงิน แต่อยู่ในวิสัยที่คำนวณออกมาได้

ขณะที่ปรึกษาของ สกป. เสนอว่าควรจะประเมินขนาดของ “กิจกรรมกึ่งการคลัง” (quasi-fiscal activities) หมายถึง การให้ความช่วยเหลือของภาครัฐตามนโยบายรัฐบาลโดยหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ สถาบันการเงิน ธนาคารกลาง ตัวอย่างเช่น การให้สินเชื่อผ่อนปรนสำหรับภาคเศรษฐกิจที่มีความสำคัญ เงินสมทบที่รัฐบาลจ่ายให้กองทุน การชดเชยอัตราแลกเปลี่ยนสำหรับธุรกรรมบางอย่าง และการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือธนาคารพาณิชย์/อุตสาหกรรมที่ประสบปัญหา ฯลฯ

ภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น (contingent liabilities) หมายถึงภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากคำมั่นสัญญาที่มีอยู่และกลายเป็นผลทางการคลังในท้ายที่สุด (แต่อาจจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่เกิดก็ได้) อย่างไรก็ตาม concept นี้ไม่เหมือนกับรายการใช้จ่ายอื่นๆ เนื่องจาก “ไม่แน่นอน” หน่วยงานระหว่างประเทศเช่นไอเอ็มเอฟดูจะให้ความสนใจประเด็นนี้มาก เสนอว่า เอกสารงบประมาณควรจะรายงานภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นของรัฐบาลกลาง ... แสดงอย่างสั้นๆ ถึงลักษณะของภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นแต่ละรายการและผู้ที่จะได้รับประโยชน์

“การวิเคราะห์บัญชีของรัฐบาลกลาง มิได้ให้ความสำคัญของผลกระทบทางการคลังและกึ่งการคลังที่สำคัญอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้หากมีการรอบการวิเคราะห์ในเชิงกว้าง จะแสดงให้เห็นสัญญาณของปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น รายงานฉบับนี้จึงขอเสนอให้จัดทำระบบบัญชีโดยรวมของภาครัฐเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังและเอื้ออำนวยต่อการวิเคราะห์นโยบาย”

¹⁵ ขณะนี้มีการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบข้อมูลขององค์กรปกครองท้องถิ่น โดยการสนับสนุนของ สสช. กค. และกระทรวงมหาดไทย ภายใต้โครงการ “การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น” (เริ่มโครงการตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๔๒)

¹⁶ รายจ่ายนอกงบประมาณฯ รวมรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจและกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งสังกัดในหลายกระทรวง และรวมกันมีจำนวนมาก (หลายร้อยหน่วย/กองทุน) นอกเหนือจากการรวบรวมตัวเลขยังต้องปรับในส่วน of Concepts ซึ่งมีความหมายไม่เหมือนกัน สำหรับ tax expenditure ได้แก่ การยกเว้นภาษี การหักค่าลดหย่อนจากรายได้รวม (ซึ่งนำไปเป็นฐานภาษี) การคืนภาษี การลดอัตราภาษีและการยืดเวลาชำระภาษี

มาตรฐานของการทำบัญชีภาครัฐ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งคณะที่ปรึกษาของสำนักงานประมาณเสนอแนะ โดยสรุปคือ ควรจะสร้างมาตรฐานการลงบัญชีที่ถูกต้องในทุกหน่วยของภาครัฐ ไล่จากหน่วยย่อยที่สุด พร้อมกับจัดให้มีระบบตรวจสอบความเชื่อถือ

ความคิด/ข้อเสนอการพัฒนาระบบข้อมูลให้ถูกต้องและรวดเร็ว รัฐบาลควรจะรับฟังและเร่งรัดให้ดำเนินการ แต่เข้าใจว่าคงจะต้องใช้เวลาพอสมควรในการปรับตัว สำหรับหน่วยราชการ/องค์กรขนาดใหญ่—การปฏิบัติตามข้อเสนออยู่ในวิสัยที่ทำได้ แต่หน่วยงาน/องค์กรขนาดเล็ก เช่น องค์กรการบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาลที่เพิ่งยกฐานะจากสุขาภิบาล ส่วนใหญ่จะปฏิบัติตามไม่ได้ เพราะข้อจำกัดของบุคลากร ต้นทุนการจัดทำบัญชีและข้อมูลเกินว่าหน่วยงานจะรับภาระได้ ยกเว้นได้รับการช่วยเหลือ/สนับสนุนจากรัฐบาลหรือหน่วยงานขนาดใหญ่ (ซึ่งมีเหตุผลสมควร เพราะหน่วยราชการส่วนกลางสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูล/บัญชีดังกล่าวในการกำกับดูแลท้องถิ่น ระบบบัญชี/ข้อมูลที่ดีช่วยให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองที่เลือกเข้ามา)

รายจ่ายภาครัฐและผลกระทบต่อเศรษฐกิจ/สังคม

รายจ่ายภาครัฐ มีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทั้งระดับมหภาคและจุลภาค กล่าวคือ ก. รายจ่ายของภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของ"อุปสงค์ส่วนรวม" ที่มีความสำคัญ มีผลกระทบฐานะเศรษฐกิจ ข. รายจ่ายของภาครัฐบางรายการที่เป็น"เงินโอน" เป็นการเพิ่มอำนาจซื้อให้กับบุคคล/หน่วยงานอื่นโดยตรง ค. รายจ่ายของรัฐส่วนใหญ่สนับสนุนกิจกรรมของหน่วยราชการ ซึ่งเป็นการให้บริการประชาชนฟรีซึ่งเป็น"ประโยชน์"ต่อผู้ใช้บริการ (ซึ่งมีฐานะต่าง ๆ กันทั้งรวยและจน)

รายจ่ายของรัฐกับผลกระทบด้านเศรษฐกิจมหภาค

คณะที่ปรึกษาของสำนักงานประมาณ ได้อ้างอิงผลงานวิจัยของวีรพงศ์ งามนิกุล และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา และ Peter Warr กับภาณุพงศ์ นิธิประภา ว่าด้วยผลกระทบ (impact) ของรายจ่ายรัฐบาลต่อตัวแปรเศรษฐกิจส่วนรวม (ได้แก่ อัตราการเพิ่มของ GDP และอัตราเงินเฟ้อ เป็นต้น) เนื่องจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์มหภาค มีข้อสันนิษฐานว่า รายจ่ายของรัฐน่าจะกระตุ้นการเติบโตของ GDP (ภายใต้สภาพการณ์ที่มีอัตราการว่างงาน เส้นอุปทานส่วนรวมเป็นตามแนวนอน) อีกทางหนึ่ง รายจ่ายของรัฐมีผลทำให้อัตราเงินเฟ้อเพิ่มขึ้น (ภายใต้เงื่อนไขเส้นอุปทานส่วนรวมเป็นลักษณะแนวตั้ง หรือ inelastic)

แต่จากผลการวิจัยเชิงประจักษ์ของ วีรพงศ์ งามนิกุล และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา (ในปี 2534 โดยใช้ข้อมูลระหว่างปี 2514-2531) ไม่พบว่ารายจ่ายมีผลต่อภาวะเงินเฟ้อ หรือมีผลกระทบ GDP

หรือต่ออัตราดอกเบี้ยอย่างมีนัยสำคัญ แต่พบหลักฐานว่า การลงทุนของรัฐนั้นมีนัยทางบวกต่อการลงทุนของเอกชน (อีกนัยหนึ่งการลงทุนภาครัฐช่วยสนับสนุนการลงทุนของภาคเอกชน)

ขอยกคำกล่าวสรุปของเอกสาร สงป. (2542)

"การวิเคราะห์ข้อมูลในอดีตเพื่อหาความสัมพันธ์ที่เป็นไปได้ ระหว่างนโยบายการคลัง ผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจมหภาค และการบรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทย สามารถสรุปได้ว่า การเชื่อมโยงดังกล่าวไม่สามารถดำเนินการได้ง่ายนัก" (หน้า ๑๖๔)
"การปรับตัวเลขใหม่โดยรายงานฉบับนี้ พบว่าไม่มีความเชื่อมโยงในเชิงบวกที่มีนัยสำคัญ ยกเว้นความเชื่อมโยงระหว่างการลงทุนของภาครัฐและภาคเอกชน" (หน้า ๑๖๔)

ในขณะที่การจัดการเศรษฐกิจมหภาคของประเทศไทยได้รับความชื่นชมอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งชื่อเสียงในด้านวินัยทางการคลัง แต่จากการวิเคราะห์ข้อมูลในอดีตที่ผ่านมาเป็นการยากที่จะสร้างความเชื่อมโยงที่ชัดเจน ระหว่างการบริหารจัดการทางการคลังและผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ การวิเคราะห์โดยใช้สมการถดถอย (regression) ไม่สามารถแสดงให้เห็นความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญระหว่างดุลการคลังที่รัฐบาลได้วางแผนไว้ กับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การขาดความโปร่งใสทางการคลัง ทำให้ยากที่จะประเมินผลกระทบของกิจกรรมของภาครัฐในเชิงกว้าง ... จึงขอเสนอแนะอย่างจริงจังให้จัดทำระบบบัญชีโดยรวมของรัฐ (หน้า xliii)

ประเด็นด้านเศรษฐกิจมหภาคโดยรวมที่เกี่ยวกับนโยบายทางการคลังซึ่งกำลังประสบอยู่ในขณะนี้ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่เคยเป็นมาในอดีต ... ความสัมพันธ์ของข้อมูลในอดีตระหว่างงบประมาณและเศรษฐกิจมหภาคโดยรวม มีความสัมพันธ์กันน้อยมากซึ่งจะไม่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์นโยบายในอนาคต (หน้า xi)

ข้อค้นพบของนักวิจัยที่อ้างถึงข้างต้น ดีความได้หลายแง่มุม ในแง่หนึ่ง เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่สามารถจะอธิบายเศรษฐกิจไทย กล่าวคือ ปัจจัยที่ขับเคลื่อนระบบการผลิตไม่ใช่ด้านอุปสงค์ แต่ขึ้นอยู่กับอุปทานส่วนรวมมากกว่า คำอธิบายอีกแง่หนึ่ง เศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปิด ดังนั้น การที่รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายหรือทำนโยบายขาดดุลทางการคลัง มีผลต่ออัตราดอกเบี้ยน้อยมากหรือไม่มี (เพราะประเทศไทย—ทั้งภาครัฐและเอกชน--สามารถจะกู้ยืมเงินทุนต่างประเทศมาใช้ได้เท่าที่ต้องการ) ทำนองเดียวกัน รายจ่ายลงทุนของภาครัฐไม่มีผล"แย่งชิง" (crowding out effect) ต่อการลงทุนของภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม ข้อตั้งเล็กน้อยในที่นี้คือควรตรวจสอบว่า ข้อมูลรายจ่ายที่นักวิจัยทั้งสามท่านที่กล่าวข้างต้น สะท้อนรายจ่ายภาครัฐที่ครบถ้วนหรือไม่? -- อย่างน้อยที่สุดรวมรายจ่ายภาครัฐอันเกิดจากเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือไม่ เพราะว่าทั้งสองส่วนมีสัดส่วนหรือบทบาทสูงพอสมควร

หลังจากปี 2541 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยได้ใช้มาตรการกระตุ้นรายจ่ายภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น (โครงการมิยาซาวา) ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย รัฐบาลชวนใช้นโยบาย"ขาดดุลการคลัง" เพื่อคาดหวังการกระตุ้นการผลิตและการจ้างงาน แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีผลออกมาให้เห็นอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเรื่อง"น่าเป็นห่วง" เพราะถ้าหากว่าผลการวิเคราะห์ที่อ้างถึงข้างต้น ถูกต้อง – รายจ่ายของรัฐบาลจะไม่มีผลกระทบต่อ GDP และตัวแปรมหภาคมากนัก การคาดหวังของรัฐบาลชวน (การกระตุ้นเศรษฐกิจ) จะโอกาสล้มเหลวสูง อย่างไรก็ตาม ข้อค้นพบในอดีตกับสถานการณ์ในปัจจุบัน อาจจะต่างกัน

รายจ่ายภาครัฐต่อการกระจายประโยชน์ต่อประชาชน

ผลกระทบในแง่คุณภาพของรายจ่ายของภาครัฐ ซึ่งในมุมมองที่ควรจะเป็น---ประชาชนควรจะได้รับประโยชน์โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนและด้อยโอกาสในสังคม แต่ในทางปฏิบัติอาจจะไม่ได้ทำเช่นนั้น ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หน่วยราชการและรัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญเรื่องเป้าหมายความเป็นธรรมเท่าที่ควร สังเกตได้จากหน่วยราชการไม่มีความตั้งใจที่จะสร้างเครื่องชี้วัดความเป็นธรรมและการกระจายรายได้ การวิจัยในหัวข้อ Benefit incidence และ tax incidence ไม่ได้เป็น agenda ที่หน่วยราชการสนใจ ผลงานวิจัยที่ตั้งใจทบทวนว่า รายจ่ายของภาครัฐกระจายอย่างไร? เป็นประโยชน์ต่อคนกลุ่มใด? เกือบทั้งสิ้นดำเนินการโดยสถาบันการศึกษา (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท-เอก เป็นการวิจัยส่วนบุคคลซึ่งมีขอบเขตจำกัด เนื้อหาไม่รอบด้านหรือครบถ้วน และครอบคลุมปีใดปีหนึ่ง) เราควรจะต้องคิดถึงกันใหม่ว่า เครื่องชี้วัดเป็นสิ่งสำคัญ รัฐบาลและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องต้องเอาจริงจัง เพื่อประเมินผลมาตรการ/นโยบาย ทั้งนี้หน่วยราชการอาจจะไม่ต้องทำงานวิจัยเอง แต่มอบหมายให้หน่วยงานเป็นกลางทำหน้าที่แทน

การวิเคราะห์การกระจายจากรายจ่ายภาครัฐ จำเป็นต้องมีระบบข้อมูลสนับสนุน ได้แก่ ก. บัญชีสังคม (social accounting matrix) หมายถึง การแจกแจงที่มาและที่ไปของมาตรการ (ภาษี – รายจ่าย จากคนกลุ่มใดเพื่อกลุ่มใด) การจำแนกกลุ่มทำได้หลายลักษณะ ได้แก่ กลุ่มจน-รวย กลุ่มแรงงาน-เจ้าของทุนและทรัพย์สิน ตามสาขาเกษตร/อุตสาหกรรม/บริการ เป็นต้น ข. การพัฒนาระบบสถิติ (Socio-economic survey ซึ่งปัจจุบันมีการสำรวจทุกสองปี โดยสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์) ผู้เขียนเสนอว่า บัดนี้ถึงเวลาที่จะพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นไปอีก และควรที่จะสร้างข้อมูลชนิดใหม่เพื่อแสดง"พลวัต" (ข้อมูล longitudinal คือจัดเก็บจากกลุ่มตัวอย่างซ้ำกัน เพื่อสะท้อนการเปลี่ยนแปลง และในเรื่องนี้อาจจะเน้นกลุ่มตัวอย่างคนจนเป็นพิเศษ เปรียบเสมือนใช้แว่นขยายดูความเปลี่ยนแปลงของคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษ)

ในเชิง normative economics ข้อเสนอให้ปรับปรุงระบบข้อมูล (ทั้ง consolidated public expenditure และข้อมูลการกระจายรายได้) เป็นเรื่องน่าสนับสนุนและมีประโยชน์ เนื่องจาก ก. ภาค

รัฐจะมีข้อมูลที่ครบถ้วนสำหรับวางแผนและตัดสินใจการใช้จ่ายเงินที่ถูกต้อง ข. ข้อมูลที่ได้จะสะท้อนจุดอ่อน และช่วยให้เกิดข้อคิดเห็นการพัฒนาระบบการคลังให้ทันสมัย มีประสิทธิภาพ ค. ประชาชนตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ/หน่วยราชการที่ชัดเจนยิ่งขึ้น แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าหน่วยงานฯ คงจะไม่ให้ความสนใจกับข้อเสนอทำนองนี้ (ซึ่งความจริงมีมากอยู่แล้ว) ซึ่งมีเหตุผลเข้าใจได้ ก. หน่วยงานราชการมักอ้างว่า ไม่มีข้อกำหนดให้ทำ (ความจริงหน่วยงานฯ ไม่ต้องการจะเปิดเผยข้อมูลตั้งแต่แรกอยู่แล้ว) ข. หน่วยงานฯ มีความคิดเห็นว่าการปฏิบัติถูกต้องอยู่แล้ว การถูกตรวจสอบหรือวัดการทำงาน ไม่จำเป็น มีต้นทุนและภาระที่ยุงยาก ค. การลงบัญชีให้ถูกต้อง มีค่าใช้จ่ายและต้นทุน ซึ่งหน่วยงานมักอ้างว่าทำไม่ได้ หรือไม่มีกำลังคนจะทำ (ยกเว้นแต่รัฐบาลจะเพิ่มอัตราค่าจ้างให้ โดยรู้แก่ใจว่าเงื่อนไขเช่นนี้เป็นไปไม่ได้)¹⁷ หากจะให้ข้อเสนอเป็นมรรคเป็นผลจะต้องมีข้อบังคับตามกฎหมายหรือเงื่อนไข¹⁸

แนวโน้มการคลังรัฐบาลไทย

ในช่วงยี่สิบกว่าปีที่ผ่านมา สถานะการคลังของรัฐบาลไทยมีทั้งขาดดุลและเกินดุล ซึ่งแปรผันตามภาวะเศรษฐกิจในปีนั้นๆ ระหว่างพ.ศ. ๒๕๒๓-๒๕๓๓ งบประมาณการคลังของรัฐบาลมีลักษณะขาดดุล¹⁹ แต่ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๔๐ การคลังรัฐบาลอยู่ในสถานะเกินดุล เนื่องจากการขยายตัวของภาวะเศรษฐกิจไทยมีผลทำให้รายรับของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ในช่วงนี้เองรัฐบาลสามารถปลดหนี้ได้ไม่น้อย จนกระทั่งหลังจากเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจตั้งแต่กลางปี ๒๕๔๐ ทำที่ของนโยบายการคลังเปลี่ยนจากการสมดุลหรือเกินดุลเป็นแบบขาดดุล เหตุผลประการสำคัญคือการกระตุ้นภาวะเศรษฐกิจและเสริมสภาพคล่องของระบบธนาคารกลาง

ข้อที่สังเกตได้จากการสังเกตสถิติการคลัง คือ สถานะการคลังของรัฐบาลมีลักษณะ Pro-cyclical pattern เนื่องจากรายรับของภาครัฐแปรตาม GDP (อัตราการเปลี่ยนแปลงของรายได้ต่ออัตราการเปลี่ยนแปลงของ GDP เป็นค่าบวกเท่ากับ 1 หรือเกิน 1) ซึ่งมีข้อเตือนใจว่า นโยบายการคลังที่เป็นจริงกับที่ตั้งใจอาจจะไม่เหมือนกัน กล่าวคือ นโยบายสมดุลอาจจะกลายเป็นขาดดุล (หากรายได้เข้ามาต่ำกว่าเป้า) หรือเป็นเกินดุล (หากรายได้เข้ามาสูงกว่าที่คาด)

¹⁷ ข้อเสนอให้จัดทำ consolidated public expenditure ทั้งธนาคารโลกและนักวิชาการ ทั้งสนับสนุนและวิจารณ์ได้ดำเนินการมาเป็นเวลานานกว่ายี่สิบปี (โครงการ Structural Adjustment Loan I/II ในปี 1982/83)

¹⁸ ตัวอย่าง พรบ. ที่กำหนดเงื่อนไขให้รายงานข้อมูล ได้แก่ พรบ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ในแง่นี้พบว่า ทันสมัยกว่าพรบ. อื่นๆซึ่งกำหนดมาตราให้อำนาจหน่วยปฏิบัติ แต่ไม่ระบุว่าหน่วยนั้นต้องทำอะไร ให้ข้อมูลประชาชนอย่างไร

¹⁹ ศึกษาวิกฤตการณ์เงินคงคลัง เริ่มตั้งแต่รัฐบาลคึกฤทธิ์ จนถึงรัฐบาลเปรม ดูหนังสือ เงินคงคลังของประเทศไทย โดย รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

นักวิชาการหลายท่านเสนอวิธีการวัด"ท่าทีของนโยบายการคลัง" (fiscal stance) หมายถึง การวัดสถานะการขาดดุล/เกินดุลทางการคลัง ที่เป็นอิสระจากการขยายตัวหรือหดตัวของ GDP (เนื่องจาก GDP ทำให้ภาษีแปรผันตาม ดังนั้นการพิจารณาตัวเลข"ขาดดุล"หรือ"เกินดุล" ไม่ได้สะท้อนท่าทีของนโยบายการคลังที่ถูกต้อง) เศรษฐศาสตร์แบบเคนส์อธิบายว่านโยบายการคลังขาดดุล ทำให้อุปสงค์ส่วนรวมมีขนาดใหญ่ขึ้น มีผลกระทบกระตุ้นการใช้จ่าย การผลิตการจ้างงาน ตลอดจนการหมุนเวียนของเงิน สรุปคือทำให้เศรษฐกิจขยายตัว ทำนองตรงกันข้าม นโยบายการคลังเกินดุล รัฐใช้จ่ายเงินออกไปน้อยกว่าการเก็บภาษี ดังนั้น ประชาชนมีอำนาจซื้อลดลง การหมุนเวียนของเงินน้อยลง อุปสงค์ส่วนรวมมีขนาดเล็กลง ทำให้เศรษฐกิจส่วนรวมหดตัว

รายจ่ายตามงบประมาณและรายจ่ายจริง

ดังกล่าวข้างต้นว่า รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงมักจะคลาดเคลื่อนจากรายจ่ายตามเอกสารงบประมาณแผ่นดิน เนื่องจากขบผูกพัน ความล่าช้าของการเบิกจ่าย และการกันเงินเหลือมปี ในปี 2541 เงินกันเหลือมปีมีมูลค่าสูงถึง 185,344 ล้านบาทเปรียบเทียบกับงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ (830,000 ล้านบาท)

เพื่อให้เห็นภาพและความสัมพันธ์ระหว่างงบรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติ และการใช้เงินตามงบประมาณ เงินกันเหลือมปี และรายจ่ายจริง ขอยกข้อมูลมาประกอบดังนี้

ตารางที่ ๑ ภาพรวมการใช้จ่ายจริง เปรียบเทียบกับรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติ

ปีงบประมาณ	งปม.ที่ได้รับอนุมัติ (1)	รายจ่ายจริงตาม งปม. (2)	เงินกันเหลือมปี (3)	(3)/(2) %	(2)/(1) %	(2+3)/(1) %
2536	500,000	460,485	57,767	11.1	82.2	92.5
2537	625,000	523,655	69,493	11.7	83.8	94.9
2538	715,000	575,098	74,359	11.4	80.4	90.8
2539	843,000	666,900	114,115	14.6	79.1	92.6
2540	925,000	780,150	130,432	14.3	84.3	98.4
2541	830,000	697,116	185,344	21.0	84.0	106.3

ที่มา สป. การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ หน้า 34

การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐตามแผนงานและสาขา

ขณะที่ปรึกษาของ สปป. ได้รวบรวมข้อมูลรายจ่ายจริงของภาครัฐแสดงในภาคผนวกสถิติ โดยจำแนกออกตามด้าน ได้แก่ การบริหารทั่วไป (การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย) การให้บริการสังคม (การศึกษา สาธารณสุขสวัสดิการสังคม) และการเศรษฐกิจ (การพลังงาน การคมนาคมและสื่อสาร) ซึ่งช่วยให้เราเข้าใจภาพการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายภาครัฐ ตัวเลขเหล่านี้ไม่สามารถบอกถึงประสิทธิภาพของการใช้จ่าย แต่ก็นับว่ามีประโยชน์ทีเดียว (และไม่ใช่ว่าสิ่งง่ายที่จะรวบรวม) จากข้อมูลเหล่านี้เป็นข้อสังเกตดังต่อไปนี้

- รายจ่ายด้านการให้บริการสังคมมีสัดส่วนสูงและเพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถจะตีความได้หลายนัย นัยหนึ่งรัฐบาลได้สนองตอบความต้องการของประชาชน/สังคมด้านการศึกษา-การสาธารณสุข ซึ่งเพิ่มขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ อีกนัยหนึ่งสัดส่วนของประชาชนที่ยากจนลง (ต้องพึ่งพารัฐ) มีจำนวนมากขึ้น
- รายจ่ายด้านคมนาคม/สื่อสารเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งถ้าหากมองในแง่ดีคือการลงทุนใน "ปัจจัยขั้นกลาง" (intermediate input) เพื่อสนับสนุนการผลิต/การค้าช่วยลดต้นทุนของภาคเอกชน แต่อีกแง่หนึ่งก็มีคำถามว่า รายจ่ายดังกล่าวช่วยเพิ่มผลผลิตและ productivity เพียงใด เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ ความจริงข้ออ้างว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องลงทุนด้านคมนาคม/สื่อสารมีมาทุกยุคสมัย แต่น่าสังเกตว่าประชาชนไทยยังต้องซื้อบริการการสื่อสารในราคาแพง (เปรียบเทียบกับในต่างประเทศ) ถ้าปล่อยให้ภาคเอกชนดำเนินการ (ซึ่งลดภาระของรัฐบาล) จะเป็นอย่างไร คำถามเหล่านี้ลึกซึ้งเกินกว่าจะตอบได้จากการพิจารณาตัวเลขรายจ่ายเบื้องต้น จำต้องมีการวิจัยเพิ่มเติม เช่น การศึกษา productivity change ของสาขาต่างๆ²⁰

ตาราง ๒ สัดส่วนรายจ่ายงบประมาณจำแนกตามลักษณะงาน (รวมเงินกันเหลือปี)

รายจ่ายประจำและ ลงทุน	2535	2540	2541
ยอดรวม (ล้านบาท)	372,607	910,582	882,459
สัดส่วน ร้อยละ			
การบริหารทั่วไป	27.2%	21.1%	22.0%
บริหารของรัฐ	5.9	4.7	4.6
ป้องกันประเทศ	15.4	11.0	11.3
รักษาความสงบภายใน	6.0	5.5	6.1
บริการชุมชน/สังคม	34.0	40.7	42.9
การศึกษา	21.9	22.1	24.7
สาธารณสุข	5.8	7.4	8.0
สังคมสงเคราะห์	4.0	4.2	3.9
การเคหะ/ชุมชน	1.7	5.6	4.7
การศาสนา/วัฒนธรรม	0.5	1.4	1.7
การเศรษฐกิจ	20.7	28.3	27.8
พลังงาน	0.1	0.2	0.3
เกษตร	9.7	8.3	7.5
อุตสาหกรรม/การโยธา	0.6	0.5	0.5
คมนาคม/สื่อสาร	6.9	14.9	15.7
บริการอื่น	3.4	4.4	3.8
อื่น ๆ	18.1	9.9	7.3

ที่มา สงป. การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ ๒ ภาคผนวกสถิติ ตาราง SA13

รายจ่ายอื่น ๆ ได้แก่ การชำระคืนเงินกู้ เงินโอนให้รัฐบาลท้องถิ่น เงินช่วยเหลือข้าราชการ เงินเลื่อนขั้น เงินสำรอง
จ่ายฉุกเฉิน โครงการสวัสดิการการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย ฯลฯ

การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐตามแผนงาน/สาขา

รายจ่ายของภาครัฐ นอกจากจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมต่อเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ควรจะจัดสรรเงินอย่าง“คุ้มค่า” หมายถึงการเปรียบเทียบผลประโยชน์ (Y) กับ รายจ่ายภาครัฐ (X) คณะที่ปรึกษาฯ สงป. แสดงความเห็น “กรอบมหภาคเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการวิเคราะห์การจัดสรรทรัพยากร ในด้านหลักการทำงานแรกคือการกำหนดระดับสูงสุดของรายจ่ายภาครัฐที่สามารถรับได้ ...ลำดับต่อมา การวิเคราะห์ควรจะพิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์ส่วนเพิ่ม (marginal value) ที่ได้จากการใช้ทรัพยากรโดยภาครัฐและเอกชนว่าคุ้มค่าหรือไม่..” (สงป. คู่มือการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ หน้า ๒๘) แต่ใช้หลักการนี้ต้องมีเครื่องชี้วัดและระบบการประเมินที่ดี

คณะที่ปรึกษาฯ สงป. วิเคราะห์ว่า การจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ในการกำหนดงบประมาณของไทยไม่ชัดเจน เนื่องจากอาศัยการควบคุมปัจจัยนำเข้า การจัดลำดับความสำคัญเชิงกลยุทธ์ไม่มีความชัดเจน เพราะระบบงบประมาณเน้นการควบคุมปัจจัยที่ใช้ไป ทำให้เกิดความยากลำบากที่จะสามารถสะท้อนให้เห็นลำดับความสำคัญจากการจัดสรรงบประมาณได้ .. นอกจากนี้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ--ไม่มีการใช้ประโยชน์จากการจำแนกแผนงาน การวิเคราะห์เพื่อสนับสนุนการจัดสรรงบประมาณมีจำกัดมาก” (หน้า xxi)

ที่ปรึกษาฯ สงป. ให้ข้อเสนอแนะต่อไปว่า “เทคนิคที่ใช้ในการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ โดยทั่วไปจะใช้การวิเคราะห์สัดส่วนของแต่ละด้านโดยเปรียบเทียบกับมาตรฐานนานาชาติ .. การเปรียบเทียบเช่นนี้มีประโยชน์น้อยมาก... ตามความเป็นจริงแล้วไม่มีมาตรฐานสากลของระดับรายจ่ายที่ถูกต้องหรือเหมาะสมสำหรับด้านใดด้านหนึ่ง” (สงป. คู่มือ หน้า ๒๘)

“ตามความเป็นจริงแล้ว การคำนวณและเปรียบเทียบต้นทุนและผลประโยชน์ของรายจ่ายสำหรับด้านต่างๆที่ต่างกัน เช่นการศึกษา การป้องกันประเทศ หรือสาธารณสุขป็นต้น เป็นสิ่งที่ยากและอาจจะเป็นไปไม่ได้ อย่างไรก็ตามวิธีการบูรณาการทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรเป็นการเปรียบเทียบทางอ้อมในการได้อย่างเสียอย่างของแต่ละทางเลือกอยู่แล้ว การวิเคราะห์รายจ่ายภาครัฐจึงเป็นการใช้ดุลยพินิจอย่างชัดแจ้งและบนพื้นฐานของเหตุและผล.... การวิเคราะห์ต้องเป็นการทำแล้วทำอีก เริ่มจากการพิจารณาความเหมาะสมของระดับรายจ่ายในด้านหนึ่ง ในเวลาเดียวกันการพิจารณาจะขึ้นอยู่กับระดับรายจ่ายอีกด้านหนึ่งด้วย ...” (สงป. คู่มือ หน้า ๒๙)

ในเอกสารการพิจารณาทบทวนรายจ่าย สงป. เล่มที่ ๒ ภาคผนวกสถิติ แสดงตัวเลขสถิติการใช้รายจ่ายของภาครัฐจำแนกตามแผนงาน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าสนใจและมีประโยชน์ (นำมาประกอบในภาคผนวก) คณะที่ปรึกษาฯ ให้ความสำคัญสู่แผนงาน ได้แก่ การเกษตร การศึกษา สาธารณสุข และการคมนาคม/สื่อสาร เนื่องจากใช้เงินมาก และมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง

พร้อมกับเสนอข้อคิดเห็นและแนะแนวทางการจัดสรรเงินในอนาคต อภิปรายว่ากิจกรรมประเภทใดควรจะได้รับคามสำคัญสูง จะขอนำมาสรุปประกอบดังนี้

แผนงานการศึกษา มีขนาดรายจ่ายสูงสุดในบรรดา ๑๒ แผนงานของรัฐ มูลค่า 219,670 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2541 ตัวเลขนี้รวมรายจ่ายประจำและลงทุน และการเบิกจ่ายเหลื่อมปี) อัตราการขยายตัวร้อยละ 17.7 ต่อปี (ระหว่างปี 2535-2541 กล่าวคือเพิ่มจาก 82,605 ล้านบาท หมายเหตุ การคำนวณตามราคาประจำปี) รายจ่ายส่วนใหญ่กระจุกในสาขาการให้บริการการศึกษา (178,285 ล้านบาท) ลดหลั่นตามมาคือการบริหาร (18,552 ล้านบาท) การปรับปรุงคุณภาพ (15,379 ล้านบาท) การศาสนา (2,171 ล้านบาท)

คณะที่ปรึกษา สงป. แสดงความเห็นว่ ภาครัฐไทยกำลังประสบปัญหาทางการคลังที่หนักหน่วง ด้านหนึ่งคืองบประมาณรายได้ที่ลดลง อีกด้านหนึ่ง ความต้องการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เฉพาะงบประมาณด้านการศึกษาจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก สาเหตุสำคัญจาก (ก) การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก ๙ ปี เป็น ๑๒ ปี ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญใหม่ (ข) ค่าเล่าเรียนและเงินที่ได้รับจากผู้ปกครองมีจำนวนลดลงหลังภาวะวิกฤต และ (ค) ความต้องการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาและการปรับทิศทางการศึกษาระดับมัธยมตอนปลายและอุดมศึกษา ให้สามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจกับต่างประเทศ (หน้า xv)

คณะที่ปรึกษาชุดเดียวกันนี้ เสนอข้อสังเกตว่า “.. การจัดการระบบการศึกษาในขณะนี้ เป็นแบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางมากเกินไป รวมทั้งยังมีลักษณะเป็นระบบราชการ ขาดการประสานงานที่ดี ... ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีความมุ่งมั่นที่จะให้การศึกษาอย่างทั่วถึง แต่พบว่าความแตกต่างยังปรากฏอย่างชัดเจนระหว่างภูมิภาคต่างๆ ... ผู้ที่สามารถเข้ารับการศึกษาล้วนใหญ่จะเป็นนักเรียนที่มาจากครอบครัวที่มีฐานะดี ...” (หน้า xi)

การเปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายภาครัฐด้านการศึกษาต่อ GNP พบว่า สัดส่วนของไทยเท่ากับ 4.2% เปรียบเทียบกับ 5.3% ในมาเลเซียเซีย 3.7% ในเกาหลีใต้ และ 3.0% สิงคโปร์ (อ้างอิงรายงานของธนาคารโลก World Development Report 1998) สัดส่วนนี้เพียงชี้ว่า“มาก”หรือ“น้อย” แต่ไม่สามารถจะสรุปถึงว่าเหมาะสมหรือไม่? เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ/สังคมที่ต่างกัน สัดส่วนของประชากรวัยเรียนต่างกัน บทบาทของการศึกษาภาคเอกชนไม่เหมือนกัน และขึ้นอยู่กับปริมาณของการลงทุนในอดีต..

แผนงานสาธารณสุข รายจ่ายแผนงานนี้มีมูลค่า 73,025 ล้านบาทในปี 2541 อัตราการขยายตัวร้อยละ 21.8 ต่อปี (ช่วงเวลา 2535-2541 หมายเหตุ คำนวณจากมูลค่าราคาประจำปี) สาขาที่ใช้เงินมากได้แก่ สาขาบริการสาธารณสุข (53,763 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ สาขาป้องกันโรคและ

ส่งเสริมสุขภาพ สาขาบริหารสาธารณสุข สาธารณสุขสิ่งแวดล้อม คณะที่ปรึกษา สป. ตั้งข้อสังเกตว่า ก. บริการด้านสาธารณสุขของไทยมีคุณภาพดีขึ้นมากในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมา ข. ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคือสุขภาพของคนไทยดีขึ้น ร้อยละ 70 ของคนไทยได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ

ค. แต่การดำเนินการคลังของรัฐด้านสาธารณสุข ยังจะเพิ่มขึ้นจากในปัจจุบัน เนื่องจาก หนึ่ง ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่เพิ่มขึ้น สอง อัตราการเจ็บไข้ได้ป่วยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของโรคเอดส์ โรคมะเร็ง โรคหัวใจ และโรคภัยไข้เจ็บจากการทำงาน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายดูแลสูง

ง. ทางเลือกอย่างหนึ่งของภาครัฐ คือถ่ายโอนความรับผิดชอบไปให้ภาคเอกชน ซึ่งขณะนี้ยังดำเนินการไม่เต็มความสามารถ จ. คณะที่ปรึกษาแสดงความเห็นสนับสนุนการจัดระบบการประกันแบบถ้วนหน้า (universal insurance) เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมด้านสุขภาพ (หน้า xvii)

ฉ. ต่อปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ คณะที่ปรึกษาแสดงความเป็นห่วงว่า รายจ่ายในการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมโรคภัยไข้เจ็บ มีแนวโน้มลดลง เนื่องจากรายจ่ายเหล่านี้มีประสิทธิผลสูง ช. รายจ่ายในการรักษาพยาบาล--ส่วนใหญ่ใช้ในโรงพยาบาลระดับทุติยภูมิ และตติยภูมิ ซึ่งเป็นการช่วยคนรวยมากกว่า ซ. รายจ่ายในแผนงานการป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ ระบบการสาธารณสุขมูลฐาน และการเพิ่มเงินสนับสนุนให้แก่โครงการบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย จะทำให้งบประมาณด้านการสาธารณสุขเป็นการช่วยคนจนอย่างแท้จริง (หน้า xvii)

การจัดสรรรายจ่ายรายสาขา การเกษตร

รายจ่ายของภาครัฐด้านการเกษตร มีมูลค่า 65,772 ล้านบาท (ปี 2541) อัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี (ช่วงเวลา 2535-2541) สาขาที่ใช้เงินมากได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ (25,430 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ สาขาสีกรรม (16,260 ล้านบาท) สาขาป่าไม้ (8,482 ล้านบาท) การประมง (3,918 ล้านบาท) การปศุสัตว์ (3,565 ล้านบาท)

ข้อสังเกตคือ อัตราการเพิ่มของรายจ่ายการเกษตรค่อนข้างต่ำ (ติดลบ--ถ้าหากคำนวณเป็นมูลค่าที่แท้จริง) สัดส่วนของงบประมาณที่ให้แก่งานการเกษตรพบว่าลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือเพียงร้อยละ ๗.๕ ในปี ๒๕๔๑ จากที่เคยสูงถึงร้อยละ ๑๐ เมื่อห้าปีก่อนหน้านั้น (หน้า xvii) คณะที่ปรึกษาอภิปรายว่า นโยบายของรัฐบาลไทยโดยสรุปคือ การกระตุ้นการเพิ่มผลผลิตการเกษตร โดยใช้วิธีการพยุงราคา การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การให้ปัจจัยในการผลิต การสนับสนุนการส่งเสริมการเกษตรและการวิจัย และการลงทุนด้านชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานในชนบท

ขณะที่ปรึกษา อภิปรายว่า มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการปฏิรูปเชิงสถาบัน เพื่อเป้าหมายเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาน้ำและการใช้น้ำ คือ การคิดค่าใช้น้ำจากระบบชลประทาน หรือ กำหนดสิทธิการใช้น้ำที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ ซึ่งเป็นวิธีลดภาระทางการคลังด้านการชลประทานลง พร้อมกับเสนอให้เปลี่ยนความรับผิดชอบในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานทางการชลประทาน จากหน่วยราชการเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำเป็นผู้ดูแล (หน้า xviii)

ขณะที่ปรึกษาอภิปรายว่า การลงทุนของภาครัฐในด้านการเกษตรที่ผ่านมา เช่น การชลประทาน เงินอุดหนุนปัจจัยในการผลิต ฯลฯ ช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย/ยากจนได้เพียงเล็กน้อย ดังนั้น แสดงความห่วงใยว่า การตั้งกองทุนพิเศษขึ้นมาเพื่อเป้าหมายช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนโดยเฉพาะ จะประสบความสำเร็จหรือไม่ (หน้า xviii)

การจัดสรรรายจ่ายรายสาขา การคมนาคม

รายจ่ายของรัฐด้านคมนาคมขนส่งและสื่อสาร มีมูลค่า 86,100 ล้านบาท อัตราการขยายตัวร้อยละ 29.8 ต่อปี (ระหว่างปี 2535-2541) สาขาที่ใช้เงินมากได้แก่ สาขาการคมนาคมขนส่งทางบก (78,991 ล้านบาท) รองลงมาคือ สาขาการคมนาคมขนส่งทางอากาศ (4,248 ล้านบาท) สาขาการคมนาคมขนส่งทางน้ำ (2,272 ล้านบาท)

ขณะที่ปรึกษา สงป. ตั้งข้อสังเกตว่า ปริมาณการจราจรได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก (หนึ่งเท่าตัวในช่วงเวลา ๑๐ ปีที่ผ่านมา) และงบประมาณสำหรับทางหลวงแผ่นดิน ได้รับการจัดสรรเงินในสัดส่วนที่เพิ่มสูงมากเมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด รายจ่ายที่ลงไปส่วนหนึ่งมาเป็นเงินกู้จากต่างประเทศ (หน้า xviii)

ขณะที่ปรึกษา แสดงความห่วงใยว่า ก. จากปัญหาวิกฤตที่ผ่านมา การจัดสรรเงินสำหรับแผนงานทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงชนบท ถูกปรับลดลงมาก ทำให้งบประมาณที่ได้รับในขณะนี้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ข. การจัดสรรงบประมาณการบำรุงรักษา ควรจะได้รับความสำคัญในอันดับต้นๆ และจัดสรรเงินให้พอเพียง (หน้า xix)

รายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่นเปรียบเทียบกับส่วนกลาง

ขณะที่ปรึกษา สงป. ไม่ได้อภิปรายเกี่ยวกับรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น และนโยบายของงบประมาณแผ่นดินเนื่องจากนโยบายกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น เนื่องจากขณะนี้ศึกษายังไม่มี พรบ. แผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ๒๕๔๒ (ประเด็นนี้จะนำมาอภิปรายในตอนหลัง) ขณะที่ปรึกษา ทบทวนขนาดของรายจ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งพบว่า ขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วน

ส่วนร้อยละ 7-8 เทียบกับรายรับของรัฐบาล ต่อมาเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ในปี 2540 – สาเหตุสำคัญคือ จำนวนองค์การบริหารส่วนตำบลที่เพิ่มขึ้น

รายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่น / รายรับของรัฐบาลกลาง

หน่วย ล้านบาท และ ร้อยละ

2535	37,773	525,368	7.19%
2536	48,743	550,601	8.58%
2537	59,550	649,460	9.17%
2538	62,453	756,284	8.26%
2539	68,143	895,775	7.61%
2540	93,232	908,948	10.26%

ที่มา การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่ม ๒ ภาคผนวกสถิติ หน้า ๑๓๘-๙

หมายเหตุ การเปรียบเทียบขนาดของท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง อาจจะได้หลายแบบ เช่น เทียบรายได้ เทียบรายจ่าย การที่ใช้ รายจ่ายของท้องถิ่น (แต่รายจ่ายอาจจะมาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งมีปัญหาว่าจะถือเป็นรายได้ของท้องถิ่นหรือไม่? -- นิยามของกระทรวงมหาดไทยใหม่จะไม่นับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นรายได้) รายได้ของรัฐบาลกลางหมายถึงรายได้ตามกฎหมายแผ่นดิน (ไม่รวมเงินกู้ต่างประเทศ)

การกระจายรายจ่ายตามภูมิภาค

สงป. เริ่มจัดจำแนกรายจ่ายของภาครัฐตามภูมิภาคไม่กี่ปีมานี้ (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗) การวิจัยของคณะที่ปรึกษา พบว่า ก. รายจ่ายภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์อย่างมาก เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่โดยหน่วยราชการส่วนกลาง แต่จากรหัสคลังจังหวัดที่การเบิกจ่ายเกิดขึ้น ช่วยสามารถแยกข้อมูลระดับภาคและจังหวัดได้ (ข้อมูลเป็นรายละเอียดในภาคผนวกสถิติ) ข. ค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง GRP และ GPP กับรายจ่าย เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ หมายถึง รายจ่ายของภาครัฐนำไปใช้จ่ายในจังหวัด/ภาคที่เจริญ มากกว่าจังหวัด/ภาคที่ล้าหลังทางเศรษฐกิจ (รูปภาพ 5.2 ในเอกสาร สงป. รายจ่ายภาครัฐต่อหัวในเขตกรุงเทพมหานครมากกว่า 40,000 บาท/คน รายจ่ายในภาคอื่นๆประมาณ 10,000 บาท/คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่า 5,000 บาท/คน ตัวเลขปี 2539) คณะที่ปรึกษา ตั้งข้อสังเกตว่า “แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือ ไม่เคยมีการนำฐานข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการวิเคราะห์แต่อย่างใด” (หน้า 150)

ข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามภูมิภาค มีข้อจำกัด กล่าวคือ ก. รายจ่ายของหน่วยงานราชการที่ให้บริการในลักษณะ public good เช่น การวิจัยการเกษตร แม้ว่าเบิกจ่ายที่ส่วนกลาง แต่ผลประโยชน์อาจจะกระจายทั่วไปหรือในเขตการเกษตร ข. รายจ่ายชำระหนี้ ซึ่งเบิกจ่ายในงบของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะถูกบันทึกเป็นรหัสกรุงเทพ ดังนั้น รายจ่ายในเขตกรุงเทพอาจจะสูงเกินจริงไปบ้าง (ข้อจำกัดนี้ความจริงอยู่ในวิสัยที่แก้ไขได้ เช่น คำนวณหนี้สาธารณะให้กระจายตามจำนวนผู้ใหญ่ในแต่ละภูมิภาค เนื่องจากเป็นผู้รับภาระ)

ความยากจน ความเหลื่อมล้ำของรายได้ และการจัดสรรงบประมาณ

การประมาณการอัตราความยากจน โดย สศช. ระหว่างปี 2531-2539 สรุปว่า จำนวนคนยากจนลดลงจาก 17.9 ล้านคน เหลือ 6.8 ล้านคน ซึ่งสืบเนื่องจากอัตราการเจริญเติบโตในภาคเศรษฐกิจฟองสบู่ แต่หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ จำนวนคนยากจนเพิ่มขึ้น (โดยคาดว่าเป็น 9.4 ล้านคนในปี 2541)

ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ (สัมประสิทธิ์จินี) เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน สะท้อนว่าการกระจายรายได้ไม่เท่าเทียมกันมากขึ้น

แผนงานของภาครัฐที่มุ่งให้ประโยชน์แก่คนยากจนโดยเฉพาะ มีน้อย การทบทวนของคณะที่ปรึกษา สงป. จำแนกแผนงานออกเป็นสามประเภท (1) แผนงานประเภทสร้างรายได้ (2) แผนงานประเภทให้ความช่วยเหลือที่ไม่เป็นตัวเงิน และ (3) แผนงานประเภทให้เงินสนับสนุน จำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้น 22,197.5 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.5 ของรายจ่ายทั้งหมด (ตัวเลขปี 2541 ใน

จำนวนนี้เป็นเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาถึง 18,300 ล้านบาท – หมายเหตุ เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องชำระคืน จึงไม่เหมือนกับรายจ่ายส่วนอื่นๆซึ่ง"ใช้แล้วหมดไป" ดังนั้น ถ้าหักเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาออกจะเหลือเงินในแผนงานช่วยเหลือคนยากจนเพียง 3,897.5 ล้านบาทเท่านั้น คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.4 ของรายจ่ายทั้งหมด)

คณะที่ปรึกษาฯ อ้างผลการประเมินแผนงานเหล่านี้โดยธนาคารโลก ซึ่งสรุปว่า “แผนงานเหล่านั้น ไม่มีประสิทธิผลในการลดความยากจน ด้วยเหตุผลดังนี้ (ก) จำนวนเงินที่ใช้ในแผนงานเพื่อแก้ไขความยากจน มีจำนวนน้อย (ข) เป้าหมายของแผนงานไม่ชัดเจน แผนงาน"กระจายตัว" มีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และขาดข้อยุติการนิยามกลุ่มคนที่ต้องการช่วยเหลือ (หน้า 147)

แผนงานที่เด่นชัดเพื่อช่วยเหลือคนยากจน ซึ่งคณะที่ปรึกษาฯ อ้างถึงได้แก่ ก. กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (เริ่มในปี 2539) ซึ่งมีเป้าหมายช่วยเหลือนักเรียน “แต่ผู้ได้รับประโยชน์เป็นเพียงส่วนน้อยของผู้ยากจนทั้งหมด” (หน้า 147) และ ข. บัตรสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย (ริเริ่มมากกว่า 20 ปีมาแล้ว และได้รับการสนับสนุนเพิ่มขึ้นในปี 2540)

แผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ประเภทสร้างรายได้

- โครงการแก้ไขปัญหาความยากจน (กรมพัฒนาชุมชน)
- โครงการก่อสร้างถนนโดยใช้แรงงานเป็นหลัก (กรมโยธาธิการ)
- กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

ประเภทให้สิ่งของ

- แผนงานโครงการอาหารกลางวัน (สนง. ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ)
- แผนงานการเคหะ
- โครงการพัฒนาคนจนในเมือง
- โครงการเคหะสงเคราะห์
- โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย
- โครงการแก้ไขปัญหาชุมชนแออัด
- เงินทุนหมุนเวียนบัตรประกันสุขภาพ

เงินอุดหนุน

- แผนงานสวัสดิการสังคม
 - งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการเด็กและเยาวชน
 - งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการสตรี
 - งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนไร้ที่พึ่ง
 - งานสงเคราะห์และจัดสวัสดิการคนชรา

ที่มา สงป. การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ หน้า 148-49

๓. กระบวนการงบประมาณแผ่นดิน มุมมองเศรษฐศาสตร์สถาบัน

ดังกล่าวข้างต้นว่า การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินมีหลายมุมมอง ในที่นี้ผู้เขียนต้องการวิเคราะห์โดยอาศัยแนวความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบัน โดยศึกษา ก. "ตัวละคร" ที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดงบประมาณ ในบริบทนี้หมายถึงหน่วยราชการ รัฐบาล สภานิติบัญญัติ และกลุ่มผลประโยชน์ ข. พฤติกรรมขององค์กร (เป้าหมายขององค์กร วิธีการทำงานขององค์กร) ทั้งนี้สำนักความคิดเศรษฐศาสตร์สถาบันและ Public choice มีแนวคิดหลักว่า เป้าหมายขององค์กร/ระบบราชการ ไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับเป้าหมายของประชาชนเสมอไป (สวัสดิการสังคมสูงสุด) ค. ศึกษาพฤติกรรมของกระบวนการงบประมาณ (procedural rule) ง. ศึกษาข้อจำกัดของคนและองค์กร อาทิ ข้อจำกัดด้านข้อมูล ข้อจำกัดความสามารถในการวิเคราะห์ สภาพความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ

Kraan (1996) เสนอทฤษฎีการวิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแนวใหม่ ที่เรียกว่าสำนัก Public Choice เริ่มจากการคิดถึง “อุปสงค์” และ “อุปทาน” ของสินค้าสาธารณะ ต่อจากนั้นพิจารณาองค์กร/หน่วยงานที่มีอำนาจการตัดสินใจ ซึ่งในบริบทนี้ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการ Kraan เสนอให้“ติดตาม”ความคิดของตัวละคร ตัวอย่างเช่น ฝ่ายการเมืองขณะนี้ต้องการจะตัดสินใจเลือก ระหว่าง A (การไม่ผ่านร่างงบประมาณ ซึ่งสมมติมีประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินเพียงร้อยละ 80) กับ B. (การยอมรับร่างงบประมาณ) หากเลือก B หมายถึง“ต้นทุน” ต่อสังคม คือ การยอมรับความด้อยประสิทธิภาพร้อยละ 20 แต่ทางเลือก A ก็มีต้นทุนเหมือนกัน หนึ่ง ต้นทุนทางการเมือง (รัฐบาลลาออกหรือยุบสภา) สอง รอคอยการแก้ไขร่างงบประมาณใหม่ (ซึ่งก็ไม่แน่ว่าจะมีประสิทธิภาพ 100%) อนึ่ง การตัดสินใจทางการเมืองนั้นมักเป็นแบบ discrete (เอา/ไม่เอา) ไม่เหมือนกับการซื้อสินค้าและบริการทั่วไปซึ่งผู้ซื้อเลือกจำนวนที่ต้องการได้ (อรรถประโยชน์ส่วนเพิ่ม = ราคา)

ฝ่ายข้าราชการซึ่งจัดทำร่างงบประมาณแผ่นดินนั้น ความจริงมีหลายหน่วย และแต่ละหน่วยอาจจะไม่ได้คิดเหมือนกันทุกเรื่อง เช่น สงป. สศช. ธปท. และ สศค. มีความเห็นแตกต่างกันในการกำหนด“วงเงินรวม” หน่วยราชการระดับกระทรวง/กรม ซึ่งเป็นหน่วยใช้เงิน/และผลิตสินค้าสาธารณะ เสนอ“ขาย”บริการของหน่วยงานให้ฝ่ายการเมือง ยิ่งขายได้มากได้เงินมาสนับสนุนองค์กรที่กำลังเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น และอำนาจวินิจฉัยสั่งการ (ดู Kraan 1996)

บุคคลที่กลุ่มหนึ่งคือ “กลุ่มผลประโยชน์” ที่ในที่นี้รวม ก. นักการเมืองที่พยายาม“ขาย”โครงการ“ในจังหวัดของตนมากที่สุด หรือการตั้งงบประมาณเข้า”บ้าน” ยิ่งตั้งได้มากโอกาสได้รับเลือกตั้งต่อไปยิ่งสูง (เสถียรภาพทางการเมือง) ข. นักธุรกิจที่ขายความคิดและโครงการว่า“ทำแล้วประเทศเจริญ” และในขณะเดียวกันได้“กำไร”เข้าหน่วยธุรกิจด้วย การลobbiesนี้อาจจะมีทั้งตลาดผูกขาดและตลาดแข่งขัน เพราะมีหลายฝ่ายด้วยกัน โครงการขนาดใหญ่ “การลobbies”ยิ่งสูงตามไปด้วย มีการลงทุนเพื่อโน้มน้าวการตัดสินใจของคณะกรรมการหรือผู้มีอำนาจ ฝ่ายที่ลobbies ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดมีโอกาสดำเนินชัยชนะสูงที่สุด²¹ กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวได้เข้มข้น (จำนวนอาจจะน้อย) อาจจะโน้มน้าวให้รัฐบาลทำโครงการที่มีประโยชน์เข้ากลุ่มตน (เช่น การประกันราคาพืช) บนต้นทุนของส่วนรวม (ซึ่งความจริงมีจำนวนมากกว่า แต่ขาดการรวมตัว)²²

²¹ ดูตัวอย่างบทความของแกรี เบ็คเกอร์ (Becker 1983)

²² ปรากฏการณ์เช่นนี้ดูคล้ายเป็น Paradox เนื่องจากเรามักสรุปว่า “คนกลุ่มใหญ่” ย่อมโหวตชนะ “คนกลุ่มน้อย” เสมอ แต่มีหลายกรณีเป็นตรงกันข้าม กล่าวคือ คนกลุ่มน้อยรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เรียกร้องให้รัฐบาลผลิตนโยบายให้ ในขณะที่คนกลุ่มใหญ่ เป็น silent majority นักเศรษฐศาสตร์ที่นำปรากฏการณ์เช่นนี้มาอธิบายเป็นทฤษฎีคือ Mancur Olson

โครงสร้างของระบบงบประมาณแผ่นดิน

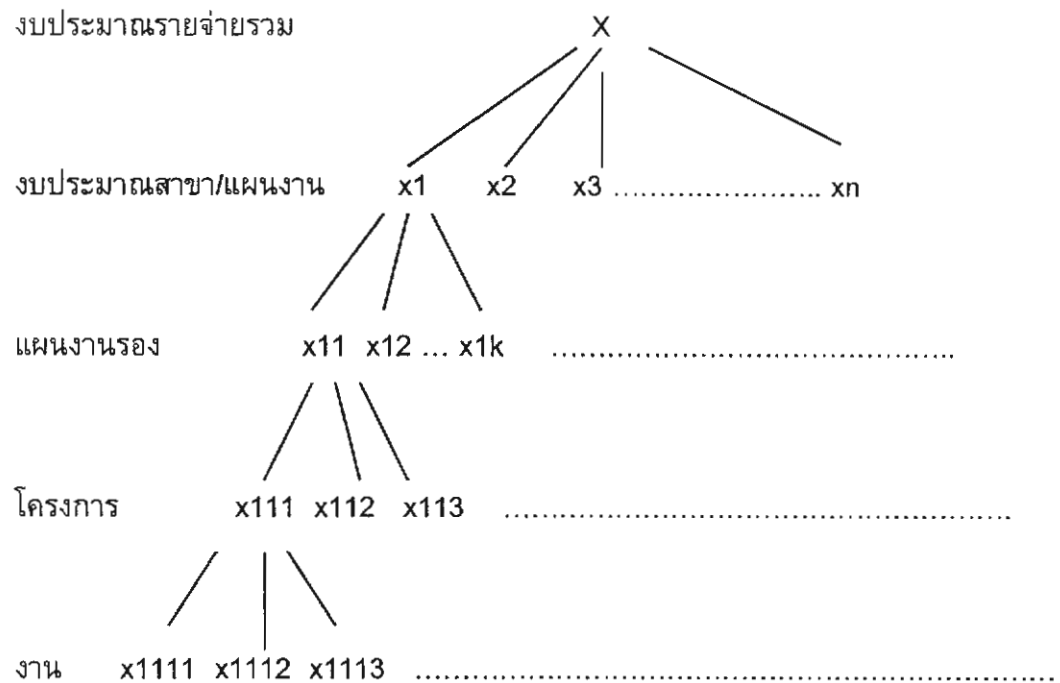
ตัวละครหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมือน้อยสี่กลุ่มดังนี้

- รัฐบาล (พรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล) เรียกว่า G
- หน่วยงานที่มีส่วนกำหนดงบประมาณฯ (สปป. หน่วยงานที่มีความสำคัญรองลงมาได้แก่ กค. สศช. และ ธปท.) เรียกว่า B
- สภานิติบัญญัติ เรียกว่า P
- หน่วยงานต่างๆ ซึ่งเป็นส่วนที่ใช้เงินงบประมาณแผ่นดิน O
- กลุ่มผลประโยชน์และนักธุรกิจ L (ส่วนนี้เป็นไม่ใช่องค์กรทางการ)

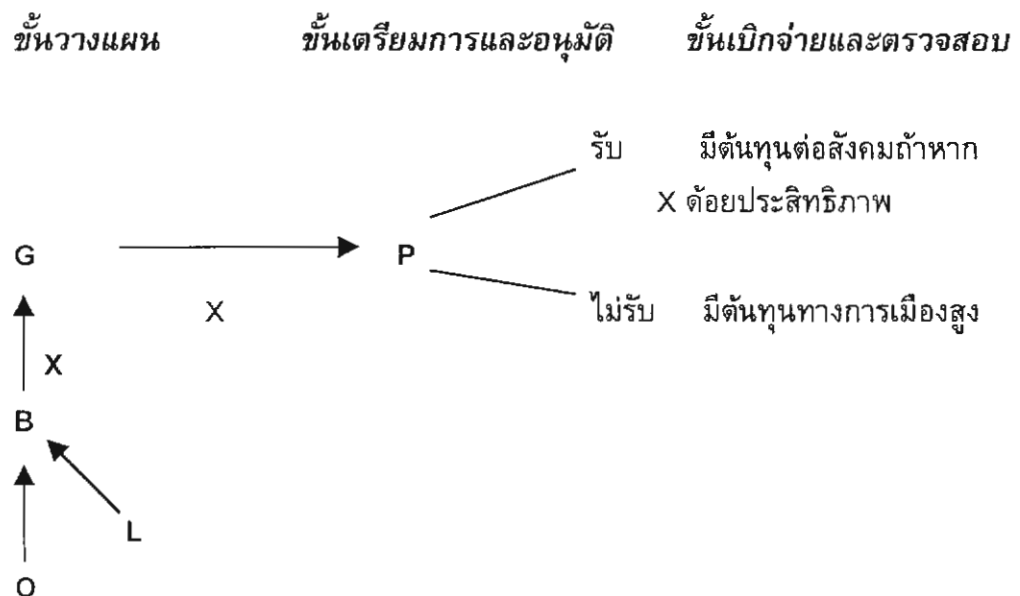
หน่วยงาน O เสนอ"ขาย"บริการให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติ หน่วยวัดคือ"เงินงบประมาณ" (ซึ่งความจริงเป็นปัจจัยนำเข้าหรือต้นทุน) โดยอธิบายว่า รายจ่ายนี้จะช่วยสร้าง"ผลผลิต" และ"ผลลัพธ์"ที่ดีต่อสังคม ตามนโยบายของรัฐบาล ข้อเสนอของหน่วยงานรวบรวมโดย B แต่จะต้องได้รับการอนุมัติสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก ผ่านความเห็นชอบของ ครม. G ขั้นตอนที่สอง การอนุมัติของสภานิติบัญญัติ P นอกเหนือจากนี้ยังมีกลุ่มผลประโยชน์ L เสนอขายโครงการลงทุนให้แก่ภาครัฐ (ผ่าน B)

สิ่งที่นำมาเสนอ"ขาย"ให้ ครม. คือ package ของงบประมาณแผ่นดิน ²³ สมมติเรียกว่า X (ขนาดปัจจุบันเก่าแสนล้านบาทเศษ) ซึ่งจำแนกออกเป็นหลายชั้น ดังรูปภาพข้างล่าง

²³ Kraan 1996 อธิบายว่า Participants tend to perceive the budgetary process as an annual market where public agencies in a very real sense are trying to "sell" their services to political authorities



ฝ่ายราชการ “เริ่มเกม” โดยเสนอขาย X ให้แก่รัฐบาล (ในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณาวงเงินรวม และการจัดสรรรายสาขา/แผนงาน และโครงการลงทุนใหม่) ซึ่งในกระบวนการอาจจะมีการชักถาม-ต่อรอง หลังจาก B และ G ตกลงกันได้ ขั้นตอนต่อไปคือการนำ X มา “แต่งตัว” เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ เพื่ออนุมัติเป็นกฎหมาย



ความบกพร่องของระบบงบประมาณ

ความบกพร่องเกิดขึ้นได้เสมอโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจเนื่องจากสาเหตุหลายประการ *ประการแรก* ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล การพิจารณางบประมาณเป็นการเลือกขนาดของ X ซึ่งเป็นปัจจัยนำเข้าหรือ"ต้นทุน" ทั้งนี้คาดหวังจะได้รับผลลัพธ์ Y (output และ outcome) ในขณะที่พิจารณางบประมาณ ทั้งรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรไม่มีตัวชี้วัดผลลัพธ์ หนึ่งคงต้องยอมรับว่า การวัด public output/outcome เป็นข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งวัดได้ยาก) *ประการที่สอง* ผลการวิเคราะห์อาจจะคลาดเคลื่อนได้ เช่น สำนักงานประมาณจัดสรร x_1 ให้น้อยเกินไปหรือให้ x_2 มากเกินไป ²⁴ *ประการที่สาม* การจัดทำงบประมาณตามข้อเสนอของกลุ่มผลประโยชน์ (ขายโครงการลงทุน)

การอนุมัติงบประมาณ

ในขั้นตอนอนุมัตินั้น เป็น"การเมือง"ล้วนๆ P กับ G เป็นองค์กรทางการเมือง การเสนอร่างพรบ. งบประมาณแผ่นดินประจำปี .. ของรัฐบาลต่อสภาผู้แทนราษฎร เป็นเรื่องกระบวนการทางการเมือง วิธีการตัดสินใจมีลักษณะ discrete (เอา-ไม่เอา) การตัดสินใจของสภาผู้แทนราษฎรมีต้นทุน political cost และ economic cost เป็นทางสองแพร่งที่สภาผู้แทนต้องตัดสินใจ สมมติว่าข้อเสนอของงบประมาณ X ของรัฐบาล—ความจริงไม่เหมาะสม หรือไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด (เช่น มีประสิทธิภาพเพียงร้อยละ ๘๐) แต่สภาผู้แทนอนุมัติให้ผ่าน เช่นนี้ย่อมจะมีต้นทุนทางเศรษฐกิจเนื่องจากการใช้เงินไม่คุ้มค่า แต่ถ้าหากสภาผู้แทนฯ ไม่ให้ผ่าน ก็มีต้นทุนทางการเมืองเกิดขึ้น ต้นทุนทางการเมือง หมายถึง ก. รัฐบาลลาออก ข. ยุบสภา ค. การเลือกตั้งใหม่ โดยนัยนี้ ผู้เขียนเชื่อว่านักการเมืองทั้งฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้านมีแนวโน้มที่จะโหวตยอมรับงบประมาณ มากกว่าการคว่ำงบประมาณ

จากสิ่งที่วิเคราะห์/ข้อสมมติข้างต้น ผู้เขียนเสนอข้อสันนิษฐาน"ยีน" เพื่อนำมาอภิปรายหรือตรวจสอบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์ต่อไป

ข้อสันนิษฐาน

ส๑ กระบวนการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐ ไม่เกิดประโยชน์สูงสุด

²⁴ ศาสตราจารย์ไซมอน เสนอว่า บุคคล/หน่วยงานต้องการจะเป็นคนที่มีเหตุผล แต่ถึงกระนั้นก็มีขีดจำกัด bounded rationality ดังนั้นมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นได้เสมอ เช่น ไม่มีข้อมูล หรือมีข้อมูลแต่จำไม่ได้หรือวิเคราะห์ไม่ออก (ไซมอน เปรียบเทียบการเล่นหมากรุกหรือเล่นไพ่ แม้แต่ผู้เล่นชั้นเซียนก็ไม่สามารถจดจำ move ที่เกิดขึ้นได้ทั้งหมด จึงเล่นผิดพลาดได้—ซึ่งถ้าหากจำได้จะไม่ตัดสินใจทั้งไพ่หรือเดินหมากตานั้น เป็นตัวอย่างของ bounded rationality)

เหตุผลสนับสนุน ได้แก่

- การพิจารณางบประมาณมีข้อจำกัดทางด้านข้อมูล กล่าวคือทั้งรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเฉพาะ“ปัจจัยนำเข้า” X แต่ไม่มีข้อมูลผลลัพธ์ Y ²⁵
- การวัดผลลัพธ์ของการใช้จ่าย (ผลผลิต และผลลัพธ์) เป็นเรื่องเทคนิคยุ่งยาก บางอย่างอาจจะวัดได้ แต่ส่วนใหญ่หน่วยราชการไม่มีการวัด ไม่มีการตรวจสอบ และไม่ได้นำผลดังกล่าวเข้ามา feedback ในกระบวนการตัดสินใจใหม่ (แถมด้วยว่า ไม่เปิดโอกาสให้หน่วยงานภายนอกรับรู้)
- การจัดสรรเงินตามข้อเรียกร้องของกลุ่มผลประโยชน์ (ตัวอย่างเช่น การจัดงบลงทุน x111 ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อกลุ่มน้อย ไม่คุ้มค่านับมุมมองของประโยชน์ต่อส่วนรวม – ซึ่งความถูกต้องคือ $x111 = 0$)
- ความจริง มีผลการประเมินการใช้จ่ายเงินหน่วยงานจำนวนหนึ่ง ซึ่งควรจะนำมาประกอบในการจัดสรร การเผยแพร่ผลการประเมินการใช้จ่ายเงิน เข้าใจว่ามีน้อยมาก
- หน่วยงานราชการทั่วไป (รวมทั้งหน่วยราชการใช้เงิน) ละเลยการเก็บข้อมูลที่จะนำไปสู่การตรวจสอบและวัดผล²⁶

ส๒ การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ ขาดเป้าหมายสร้างความเป็นธรรม

เหตุผลสนับสนุน

- การจัดสรรรายจ่ายภาครัฐให้เกิดความเป็นธรรม—ไม่เคยเป็นประเด็นที่หน่วยราชการและรัฐนำมาพิจารณา (ความเป็นธรรม—ความจริงเป็นเรื่องยากที่จะสรุป และต่างคนอาจจะมีความเห็นต่างกัน แต่ทุกฝ่ายคงจะเห็นพ้องกันว่า มาตรการของภาครัฐไม่ควรจะต้นเหตุให้เกิดความไม่เป็นธรรมเสียเอง อาทิเช่น เก็บภาษีจากคนจนมากกว่าคนรวย จ่ายเงินให้เป็นประโยชน์กับคนรวยมากกว่าให้คนจน จัดสรรเงินให้ภูมิภาคที่ร่ำรวยมากกว่าภูมิภาคที่ยากจน)²⁷

²⁵ หลักเศรษฐศาสตร์สรุปว่า ประสิทธิภาพของการจัดสรรเงินสูงสุด ต่อเมื่อสอดคล้องกับเงื่อนไข g . $dY/dX = MU$ ของเงินหนึ่งบาท ข. (dY/dX) ของทุกด้านทุกสาขา มีค่าเท่ากัน

²⁶ คณะที่ปรึกษาที่ว่าจ้างโดยสำนักงานประมาณ ประสบความลำบากในการรวบรวมข้อมูลของภาครัฐ (ทั้งๆที่มีการจัดเก็บ) ดังความตอนหนึ่งว่า “สิ่งที่ขาดไม่ได้สำหรับการวิเคราะห์รายจ่ายในอนาคตคือฐานข้อมูลที่ดี เชื่อถือได้ และแม้ว่าข้อมูลรายจ่ายรัฐบาลกลางส่วนใหญ่จะมีอยู่ แต่อุปสรรคอยู่ที่ความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลและความสอดคล้องของข้อมูล คณะที่ปรึกษาจึงได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการจัดทำชุดข้อมูลรายจ่ายที่สมบูรณ์ (หน้า ix)

²⁷ ผลการวิจัย benefit incidence ยืนยันว่า รายจ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุขของรัฐ ส่งเสริมกลุ่มรวยมากกว่ากลุ่มจน ภาวื่อการหลายชนิดมีโครงสร้าง “ถอยหลัง” คือ ภาระของกลุ่มจนสูงกว่ากลุ่มรวย

- หน่วยราชการไทยที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณหรือการคลังไม่ได้ให้ความสำคัญของการศึกษาวิจัยในหัวข้อ Benefit incidence หรือ Tax incidence²⁸
- รัฐบาลไทยและหน่วยราชการ มิได้กลุ่มประชาชนเป้าหมาย (target group) ที่ควรจะได้รับประโยชน์จากการบริการ (การใช้จ่าย) ของภาครัฐ²⁹ ความจริง หน่วยราชการไม่มีอคติต่อคนจน แต่อย่างไรก็ตาม โอกาสการเข้าถึงบริการของภาครัฐของกลุ่มคนจนน้อยกว่ากลุ่มรวย ผลลัพธ์คือ benefit incidence ตกกับกลุ่มรวยมากกว่ากลุ่มจน)
- อคติของหน่วยราชการในการคัดเลือกโครงการ กล่าวคือ ในขณะที่พิจารณาว่าจะ"ลงโครงการที่จังหวัดใดดี?" มีแนวโน้มเลือกที่จะ "ผู้ชนะ" (pick the winners) หรือไม่ก็เลือกตามความสะดวกของคนปฏิบัติ (มีสนามบิน สถานีรถไฟ หรือบริการต่างๆพร้อมมูล ฯลฯ) จึงมีอคติต่อการเลือกภูมิภาค/จังหวัดที่เจริญมากกว่าจังหวัดล้าหลัง

๓๓ การเปลี่ยนแปลงของระบบจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ ไม่มี เนื่องจากสถานะปัจจุบัน (status quo) เป็นประโยชน์ต่อหน่วยราชการและรัฐบาล สูงที่สุด

เหตุผลสนับสนุน

- ตัวละครที่กำหนดระบบรายจ่ายภาครัฐ คือ หน่วยราชการและรัฐบาล มีอำนาจในการควบคุม/จัดสรรเงินมากที่สุด ไม่มีหน่วยงานที่มีอำนาจแล้วจะปลดอำนาจออกจากตนเอง
- ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงระบบงบประมาณ ที่จะเกิดขึ้นโดยหน่วยราชการ เป็นการ "เปลี่ยนแปลงเล็กน้อย" (minor changes) เช่น การปรับปรุงข้อมูล เพิ่มข้อมูลสำหรับตรวจสอบประสิทธิภาพของหน่วยงานราชการที่ใช้จ่ายเงิน ฯลฯ
- ในกรอบกฎหมายปัจจุบัน สมาชิกแทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน และมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล มีบทบาทเพียงเล็กน้อย (passive role กล่าวจำเพาะเจาะจงคือขั้นตอนการตรวจสอบของกรรมาธิการในวาระ ๒) นอกจากนั้น สมาชิกแทนราษฎรต้องอาศัยข้อ

²⁸ เท่าที่ผู้เขียนทราบ การศึกษาหัวข้อ benefit incidence และ tax incidence ส่วนใหญ่ทำในสถาบันการศึกษา เป็นวิทยานิพนธ์เพื่อจบการศึกษา ซึ่งความจริงมีประโยชน์ แต่ทำได้จำกัด (เฉพาะภาชีบางชนิด หรือเฉพาะรายจ่ายบางประเภท) แต่หน่วยราชการเช่น สำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง ทั้งๆที่เกี่ยวข้องกับการผลิตนโยบายโดยตรง ไม่เคยทำการศึกษาหรือว่าจ้าง เพิ่งมีงานวิจัยของ TDR ทำให้กับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ผู้เขียนเป็นหัวหน้าโครงการ) เนื่องจากได้รับคณะกรรมการงบประมาณ (นายบุญชู โรจนเสถียร) เรียกร้องให้มีการศึกษา ครอบคลุมทั้งด้านภาษีและรายจ่ายของรัฐบาล (ไม่ครบทุกประเภท)

²⁹ คณะที่ปรึกษา สปป. กล่าวถึง ปัญหาไม่มี commitment ของหน่วยราชการ โดยอ้างว่า "ยากที่จะนำมาปฏิบัติ" ซึ่งไม่ชัดเจนว่ายากอย่างไร? ความจริงอาจจะเป็นไปได้ว่า ไม่ประสงค์จะรับหน้าที่ดังกล่าวความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่จะกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน รวมถึงการจัดทำเส้นระดับความยากจน (poverty lines) ขึ้นมาใหม่ ปรากฏว่ายากที่จะนำมาใช้ในทางปฏิบัติ (??) ... ความพยายามในการแก้ไขปัญหาความยากจนยังขาดการมองในเชิงกลยุทธ์ในแง่ว่าจะแก้ปัญหาได้อย่างดีที่สุดได้อย่างไร นอกจากนี้ยังขาดการประสานงานอย่างเห็นได้ชัดระหว่างหน่วยงานต่างๆ" (หน้า xxi)

มูลที่ฝ่ายราชการและรัฐบาลป้อนให้ สภาผู้แทนราษฎรขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุน (หมายถึง บุคลากรที่ชำนาญการด้านงบประมาณ)

ส๔ การปฏิรูปโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐ เกิดขึ้นไม่ได้หากปราศจากเงื่อนไขที่กำหนดจากภายนอก

ขยายความ/เหตุผลสนับสนุน

- ในช่วงเวลา ๓๕ ปีที่ผ่านมา มีการปฏิรูปจากภายในของสำนักงานงบประมาณ มีน้อยครั้งและ“มีแต่ไม่จริงจัง”³⁰ ช่วงเวลาที่คิดจะปรับเปลี่ยนหรือมี“การทบทวน”ก็ต่อเมื่อมีเหตุวิกฤตหรือข้อเรียกร้องจากองค์กรภายนอกเช่นธนาคารโลก
- การปฏิรูปโครงสร้างรายจ่ายภาครัฐ อาจจะมีผลลดทอนอำนาจของหน่วยงาน หรือทำให้เกิดความยุ่งยาก และปัญหาความไม่แน่นอนขององค์กร จึงไม่มีแรงจูงใจจากภายในที่จะเปลี่ยนแปลง

ข้อเสนอการปรับกระบวนการงบประมาณแบบใหม่

ผู้เขียนขอเสนอแนวความคิดบางประการเพื่อปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแบบใหม่ ดังนี้

ป๑ การสร้างองค์กรประชาชนที่ “มีความรู้” เพื่อเพิ่มพลังในการตรวจสอบและคานอำนาจฝ่ายรัฐบาล

ข้อเสนอเจาะจง

เสนอให้มี commission ที่ประกอบด้วยบุคคลสองคณะ ซึ่งทำงานร่วมกัน โดยมีเป้าหมายการเพิ่มองค์ความรู้ว่าด้วยงบประมาณแผ่นดินและรายจ่ายภาครัฐ เสนอแนะต่อรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร และเปิดเผยการค้นพบต่อสาธารณะ คณะแรก ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่สังคมยอมรับ ว่าเป็นกลาง มีประสบการณ์และวิสัยทัศน์ กล้าแสดงความคิดและชี้นำสังคม ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ คณะนี้เรียกย่อว่า E ทำหน้าที่เสมือนตัวแทนประชาชนในการเสนอแนะการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐ คณะที่สอง ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ทางเทคนิคเป็นอย่างดี การวิเคราะห์งบประมาณ สะสมข้อมูลและผลงานวิจัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ เรียกย่อว่า T คณะที่

³⁰ ในปี พ.ศ. 2525 สำนักงานงบประมาณจัดทำงบประมาณแผ่นดินใหม่ ตามแนวคิด Program Budgeting เปลี่ยนแปลงระบบบัญชี และการจำแนกตามโปรแกรม ควบคู่กับการจำแนกตามหมวดรายจ่าย คือ การผสมผสานระหว่าง Program และ Line Item แต่เมื่อทำจริง การพิจารณาและการตรวจสอบ ยังเป็นตามแนวเดิม คือ line-item ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการจัดสรรเงินตามโปรแกรม ไม่สูงดังที่คาดแต่แรก

สองประมวลข้อมูลและทำวิจัย รายงานผลการวิเคราะห์ให้คณะแรก คณะแรกทำหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรรายจ่าย พร้อมคำอธิบายเหตุผล ให้สภาผู้แทนราษฎรและสาธาณะทราบทั่วกัน³¹

หลักการทำงาน ก. การทำงานก่อนเหตุการณ์ (ex ante) กล่าวคือ ทั้งสองคณะทำงานค้นคว้าวิจัย ลงความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ โดยทำงานควบคู่ไปในช่วงการทำแผนงบประมาณ (หมายเหตุ คณะ ET จะผลิตข้อเสนอการจัดสรรภายในเดือนธันวาคมของทุกปี) ข. คณะบุคคลทั้งสองทำงานภายใต้กำกับของสภาผู้แทนราษฎร (อาจจะอยู่ภายใต้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) แต่การทำงานมิใช่ระบบราชการ โดยมีอิสระพอสมควร ทำงานตามภารกิจที่กำหนด กรอบเวลาแตกต่างกันของ สส. (เช่น ระยะเวลาทำงาน 6 ปี จับสลากเวียนกันออก) ค. ผลผลิตของคณะ ET ข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณใหม่ ซึ่งจะเรียกย่อว่า BX1 (ซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างจากข้อเสนองบประมาณของ สปป. เรียกย่อว่า BX0) ง. ข้อเสนอของคณะ ET ไม่มีผลสั่งการ แต่เป็นการให้ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณที่แตกต่าง หากรัฐบาลเห็นพ้องด้วย--รัฐบาลสั่งการให้ สปป. กรณีที่ไม่เห็นด้วยรัฐบาลชี้แจงว่าไม่เห็นด้วยเพราะเหตุใด

ประโยชน์ของกระบวนการใหม่

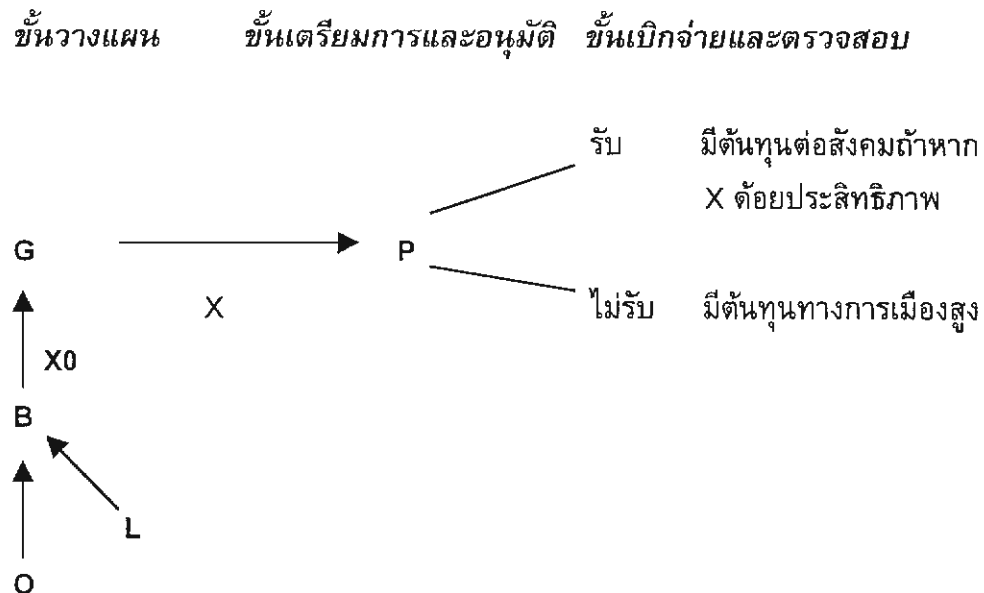
- มี informational gain ต่อสังคมส่วนรวม คือข้อวิเคราะห์-ข้อเสนอแนะใหม่เป็นทางเลือก ข้อเสนอที่จัดทำขึ้นนี้จะดีหรือไม่เป็นสิ่งที่ต้องพิสูจน์ในอนาคต แต่อย่างน้อยที่สุดเป็นสิ่งที่“กลั่นกรอง” อย่างเต็มฝีมือโดยผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการเฉพาะด้าน
- การทำงานของคณะนี้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะข้อเสนอ BX1 จัดทำควบคู่กับ BX0 คณะ ET จะทำหน้าที่วิเคราะห์ที่คำนึงถึง“ข้างหน้า” (forward-looking) และมีอิสระในการทำงานเนื่องจากไม่ขึ้นกับระบบราชการ
- คณะ T จะทำหน้าที่ติดตามประเมินสัมฤทธิ์ผลการใช้เงินหลังเหตุการณ์ (โดยอาจจะทำงานร่วมกับหน่วยราชการที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย--ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองท้องถิ่น)
- คณะ ET มีอิสระในการทำงาน แต่อยู่ภายใต้การกำกับของสภาผู้แทนราษฎร³²

³¹ ในเอกสารของคณะที่ปรึกษา สปป. ความจริง เสนอให้มี หน่วยงานกลางถาวร ขึ้นมาทำหน้าที่วิเคราะห์ข้อมูลการจัดลำดับความสำคัญ ทำแบบจำลองเพื่อการพยากรณ์ (เข้าใจว่าสังกัด สปป.) “...สิ่งที่สำคัญที่สำนักงบประมาณควรจะทำเนื่การ คือ จัดตั้งหน่วยที่รับผิดชอบโดยตรงในงานการวิเคราะห์ข้อมูลที่ใช้ในการจัดทำกาพิจารณาบทวน และใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ข้อมูลผลการใช้จ่ายจริงของภาครัฐที่สมบูรณ์ และแนวโน้ม ควรเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้รวมถึงผลงานการพิจารณาบทวนรายจ่ายภาครัฐ ...” และรวมในเมตริกซ์ ข้อเสนอแนะ (หน้า 169-197) ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างในประเด็นนี้ คือให้เป็นหน่วยงานที่อิสระ และสังกัดสภาผู้แทนราษฎร (คำว่า อิสระ แต่สังกัด ฟังดูอาจจะขัดแย้งในตัวเอง แต่ไม่ใช่เป็นไปไม่ได้)

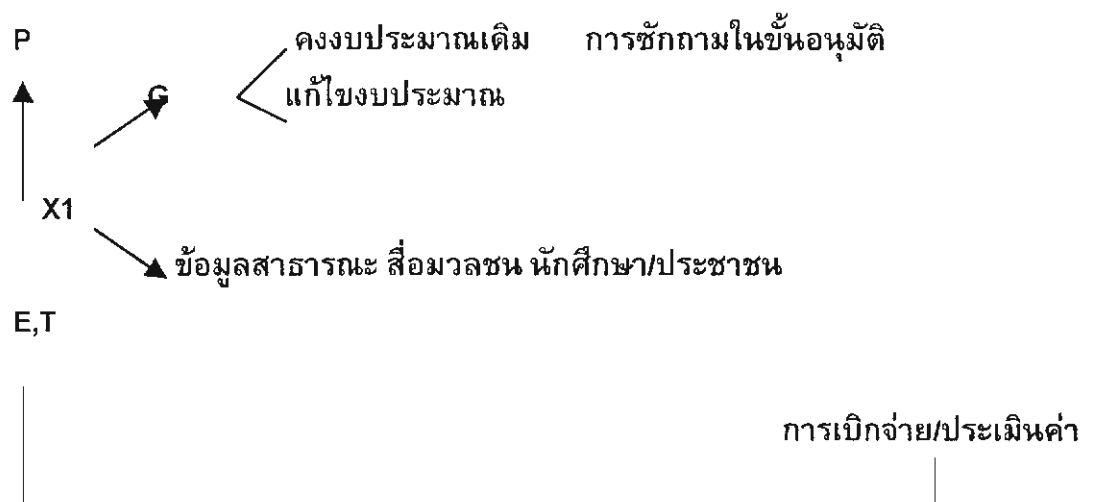
³² ถึงแม้ให้คณะ ET สังกัดสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้หมายความว่า จะไม่มีอิสระ เนื่องจากสามารถออกแบบระบบ/เงื่อนไข เช่น วาระของกรรมการ 6 ปี เป็นครั้งเดียว การสิ้นสุดของแต่ละคนไม่ตรงกัน เช่น ทุกสองปี จับสลากออก

- จ. การรายงานของคณะนี้เปิดเผยเป็นข้อมูลสาธารณะ

การผสมงบประมาณ เนื่องจาก BX1 และ BX0 อาจจะคลาดเคลื่อนกัน การปรับข้อแตกต่าง น่าจะเป็น solution ที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (แต่อาจจะไม่เสมอไป บางปีอาจจะปรับถ้าหากรัฐบาลเห็นพ้องด้วย หรือบางปีอาจจะไม่ปรับถ้ารัฐบาลคิดว่าของเดิมดีอยู่แล้วและมีเหตุผลเช่นนั้น)



ประชาชนรับฟังข้อมูลงบประมาณจากสองฝ่าย X0, X1



จำนวน 1/3 นอกจากนั้นสามารถกำหนดคุณลักษณะของบุคคล ให้มีคุณวุฒิ – ประสพการณ์ อื่นๆ ผู้เขียนมีความเชื่อว่า นักการเมืองคงไม่ต้องการจะแทรกแซงคณะ ET เนื่องจากไม่มีอำนาจในการให้ทุน-ให้โทษ หรือการจัดสรรเงิน ในมุมมองการล๊อบบี้—นักการเมืองสร้างความสัมพันธ์กับพนักงานของ สปป. หรือหน่วยราชการที่ใช้เงิน จะมีผลตรงเป่ามากกว่า

ข้อพยากรณ์

- รัฐบาลจะรับฟังข้อเสนอแนะ BX1 และอาจจะนำข้อคิด/ข้อเสนอไปปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณ
- จะมีการซักถามเหตุผลและตรรกะของการจัดสรรเงินภาครัฐมากกว่าเดิม เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีข้อมูลเพิ่มขึ้น (ซึ่งเป็นการพัฒนาทักษะของ สส. ไปในตัว)

ข้อสมมติเบื้องต้น

- คณะ ET ซึ่งทำงานค้นคว้าวิจัยและลงความเห็น มีความรู้ดีพอสมควร แต่ไม่ได้หมายความว่าดีเลิศหรือมีข้อมูลอย่างสมบูรณ์ คณะบุคคลเหล่านี้มีข้อจำกัดในลักษณะ bounded rationality เช่นเดียวกัน³³
- ต้องมีกระบวนการคัดเลือกสรรบุคคลที่มาทำงานในคณะ ET มีความรู้ ประสบการณ์ มีความเป็นกลาง มีการทำงานอย่างต่อเนื่อง ได้รับงบประมาณสนับสนุนที่ชัดเจน/พอเพียง³⁴ แม้ว่าสังกัดสภาผู้แทนฯ แต่ก็มิอิสระระดับหนึ่ง ดังนั้น ข้อเสนอของคณะฯนี้มี informational content
- ชื่อเสียง (reputation) ของคณะ ET ขึ้นอยู่กับการผลิตข้อเสนอแนะ/การวิเคราะห์ที่สมเหตุสมผล³⁵
- การวิเคราะห์นี้มีฐานคิดว่า ภายใต้ความจำกัดการมีข้อมูลและการวัดสัมฤทธิ์ผล การใช้เงิน จำเป็นต้องการสร้างกระบวนการที่มีเหตุผล (procedural rationality)³⁶

³³ การจัดทำข้อเสนอของงบประมาณของคณะฯ ไม่จำเป็นต้องทำงานในระดับย่อยที่สุด หากคณะฯเห็นว่า สบ. ทำงานได้ด้อยอยู่แล้ว หรือตระหนักว่าไม่มีข้อมูลมากพอ ขยายความคือ คณะฯอาจจะเสนอการจัดสรรรายจ่ายระดับแผนงาน แผนงานรอง สาขา ... ไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงระดับงาน

³⁴ คณะ ET จะแตกต่างกัน “คณะกรรมการ” ทั่วไปของราชการ ซึ่งส่วนใหญ่ ก) ประธาน เป็นผู้ใหญ่ – มีภารกิจมาก – หาเวลาประชุมไม่ได้ ข) สมาชิกในคณะกรรมการ มาจากข้าราชการ ซึ่งมี mission ของหน่วยงานของตนอยู่แล้ว การทำงานค้นคว้าให้คณะกรรมการชุดนี้จึงไม่ใช่เรื่องสำคัญที่สุด ค) การประชุมเป็นครั้งคราว-ฝ่ายเลขานุการไม่มีความรู้หรือทักษะ ไม่สามารถให้ข้อมูลป้อนกรรมการอย่างเข้มข้น

³⁵ ในแง่นี้ บุคคลซึ่งมาทำงานในคณะ ET มี “เดิมพัน” คือ ชื่อเสียงที่สั่งสมมา หากทำงานไม่ได้มีผล—ย่อมมีต้นทุนต่อตนเอง

³⁶ แนวความคิด bounded rationality และ procedural rationality เริ่มจาก Herbert A. Simon ต่อมา Frederic Laville นำความคิดมาพัฒนาให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ทฤษฎีบทของเขาสรุปเป็นประโยคสั้นๆ คือ if rationality is bounded, then we must study the process of decision. My thesis is that cognitive limitations lead to procedural rationality (Laville 2000, p.117)

๒๒ การพัฒนาระบบข้อมูลรายจ่ายภาครัฐ

- การพัฒนาระบบข้อมูลรายจ่ายภาครัฐ (consolidated public expenditure) เป็นสิ่งจำเป็น ผู้เขียนเสนอว่า ระบบข้อมูลรายจ่ายภาครัฐที่ครบถ้วน ควรจะมีคณะ ET ร่วมกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สศช. ธปท. สงป. และ กค.
- ระบบข้อมูลรายจ่ายภาครัฐ สร้างให้สามารถเชื่อมโยงกันได้ผ่านคอมพิวเตอร์ (ระบบออนไลน์) ระหว่างหน่วยงาน ได้แก่ กค. สงป. ธปท. สศช. กรมบัญชีกลาง สภาผู้แทนราษฎร (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และ คณะ ET)³⁷
- การจัดทำบัญชีสังคม เพื่อทราบว่ารายจ่ายของภาครัฐกระจายในสาขาและแต่ละกลุ่มคนอย่างไร ความเห็นโดยส่วนตัวของผู้เขียนคือ คณะ ET หรือ สศช. เป็นแกน เนื่องจาก สศช. มีกองบัญชีประชาชาติซึ่งเป็นหน่วยงานทำข้อมูลที่เข้มแข็งและมีประสบการณ์ยาวนาน อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าคณะ ET ก็มีความสำคัญเนื่องจาก ตัวเลข/สถิติที่จะนำมาใส่ใน SAM บางครั้งต้องกำหนดจากข้อสมมติโดยใช้ประสบการณ์วิจัย (ซึ่งฝ่ายวิชาการจะทำได้ดีกว่าหน่วยราชการ)

๒๓ การสร้างระบบเครื่องชี้วัดความเป็นธรรม และการกำหนดเป้าหมายด้านรายจ่ายของรัฐ (targeting who will benefit from government spending)

³⁷ ผู้เขียนเห็นว่า เงื่อนไขออนไลน์ เป็นสิ่งจำเป็น หากไม่กำหนดเงื่อนไขอาจจะมีการปิดบังข้อมูลหรือเปิดเผยต่อเมื่อร้องขอหรือไม่ทันเหตุการณ์

- รายจ่ายของภาครัฐ ส่วนหนึ่งมีเป้าหมายสร้างความเป็นธรรมในสังคม ได้แก่ การสนับสนุน/ช่วยเหลือคนจนและด้อยโอกาส แต่กลไกในปัจจุบัน--ขาดการกำหนดเป้าหมาย (lack of targeting) ³⁸ การกำหนดกลุ่มเป้าหมาย จะช่วยประหยัดงบประมาณรายจ่าย และบรรลุกลุ่มคนเป้าหมาย มิใช่การสนับสนุนทั่วไป ³⁹
- เครื่องชี้วัดความเป็นธรรม-ความยากจน-และดัชนีวัดการกระจายรายได้ ได้แก่ ดัชนีจีนิ เชนลอเรนซ์ ดัชนีแอตคินสัน ดัชนีความยากจน ดัชนีช่องว่างความยากจนตามแบบ Sen เป็นต้น
- ให้จัดทำการศึกษาแบบซิมูเลชัน กล่าวคือ การวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลง policy mix เช่น การเพิ่มภาษีที่ดินและทรัพย์สิน การลดการอุดหนุนด้านการศึกษา การให้สินเชื่อเพื่อการศึกษา การให้บัตรสุขภาพ
- กำหนดกลุ่มเป้าหมายหรือพื้นที่ เพื่อให้รายจ่ายของภาครัฐ (ด้านการศึกษา สาธารณสุขสวัสดิการสังคม เป็นต้น) ได้ประโยชน์ตรงกับความต้องการ สร้างเกณฑ์และเงื่อนไขการช่วยเหลือ ⁴⁰

สรุป

การพิจารณาบททวนรายจ่ายของภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็น และประชาชนไทยควรจะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายจ่าย เพราะว่ารายจ่ายภาครัฐในท้ายที่สุดคือภาษีอากรซึ่งประชาชนเป็นผู้รับภาระจากการทบทวนรายจ่ายของภาครัฐ – ผู้เขียนตั้งข้อสันนิษฐานว่า ก) รายจ่ายภาครัฐไม่มีประสิทธิภาพสูงสุด ข) รายจ่ายภาครัฐไม่ได้ตอบสนองเป้าหมายความเป็นธรรม ขาดการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่รัฐต้องการช่วยเหลือ ค) กระบวนการงบประมาณไม่สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

รายงานวิจัยของบริษัทที่ปรึกษา ร่วมกับสำนักงานงบประมาณและธนาคารโลก เป็นการค้นคว้าที่มีประโยชน์ ช่วยให้ข้อมูลใหม่ มีเนื้อหาครอบคลุม ก. กระบวนการงบประมาณซึ่งพบว่าไม่ทันสมัย ข. รายจ่ายจริงของภาครัฐแตกต่างจากรายจ่ายที่จัดสรร ค. ผลกระทบของรายจ่ายภาครัฐต่อภาวะเศรษฐกิจมหภาคซึ่งไม่มีความชัดเจนว่า รายจ่ายของรัฐมีผลต่อ GDP อย่างมีนัยสำคัญ ง. การจัดสรรรายจ่ายตามภูมิภาคสะท้อนว่ายังไม่มีความเป็นธรรม จ. ข้อเสนอการปรับปรุงระบบข้อมูล ได้แก่

³⁸ ผู้เขียนมิได้หมายความว่า ไม่มี targeting โดยสิ้นเชิง เพราะมีตัวอย่างการทำงานของบางกรม/กระทรวง ที่กำหนดเป้าหมายรายจ่ายให้ตรงกับคนกลุ่มใด เช่น บัตรสุขภาพแก่คนจน การกำหนด targeting ยังมีน้อยและมีจุดอ่อนต้องปรับปรุง

³⁹ คู่มือของธนาคารโลก และบทความที่ได้จากประสบการณ์การใช้ targeting ในพื้นที่และกลุ่มคน

⁴⁰ จากประสบการณ์ในต่างประเทศ บางแห่งสร้างเงื่อนไข self-selection ให้แก่ผู้ได้รับความช่วยเหลือ มาทำงานสาธารณะ เช่น ตัดหญ้าริมถนน ทำความสะอาด

การจัดทำบัญชีรวมภาครัฐ (consolidated public expenditure) จ. ข้อเสนอการบริหารงบประมาณแบบใหม่ concept ใหม่ เช่น contingent liabilities, tax expenditure และ quasi-fiscal activities ฯลฯ ข. คำวิจารณ์เกี่ยวกับการจัดสรรเงินรายสาขา (๔ สาขา การศึกษา สาธารณสุข การเกษตร และ ถนน) และการให้ลำดับความสำคัญของแต่ละงานในสาขาทั้งสิ้น

ในบทความนี้ผู้เขียนพยายามจะแยกแยะให้ชัดเจนว่า ส่วนใดเป็น normative statement และส่วนใดเป็น positive analysis การพัฒนาระบบงบประมาณแผ่นดินของไทย ควรจะดำเนินการสองด้านควบคู่กันไป ด้านหนึ่ง การพัฒนาข้อมูลและระบบวิเคราะห์ของหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยใช้เงิน หน่วยกำกับและหน่วยงานที่ตรวจสอบ สอง การปรับกระบวนการงบประมาณแผ่นดินใหม่ โดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน การตรวจสอบทุกขั้นตอน (ตั้งแต่ขั้นวางแผนงบประมาณ จนถึงการใช้จ่ายเงิน) สาม การปรับแนวนโยบายและมาตรการ

ข้อมูลและการวิเคราะห์ ผู้เขียนเสนอว่ามีความจำเป็นต้องพัฒนาในประเด็นเหล่านี้ (1) ระบบรายจ่ายรวมของภาครัฐ อย่างน้อยที่สุดควรจะรวม ก) เงินกู้ของภาครัฐ ข) รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่น และ ค) รายจ่ายของรัฐจากการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี (2) จำเป็นต้องพัฒนาระบบข้อมูลรายจ่ายให้สามารถเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในแง่เทคนิคการสร้างระบบ LAN เชื่อมโยงไม่ใช่เรื่องยาก (3) จำเป็นต้องสร้างระบบข้อมูลเพื่อติดตามความเป็นธรรม ดัชนีวัดความยากจน ดัชนีวัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ (ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มี commitment จากหน่วยราชการ) ข้อมูลเหล่านี้มีประโยชน์ต่อการวัดผลการใช้เงิน ช่วยให้ความคิดว่าควรจะปรับปรุงมาตรการของรัฐอย่างไรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น

นโยบาย ผู้เขียนเสนอว่า รายจ่ายรัฐบาลควรจะตอบมุ่งเป้าสองประการ กล่าวคือ ก) ความคุ้มค่าของเม็ดเงินที่ลงไปในแต่ละด้าน/แผนงาน ข) การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ⁴¹ จำเป็นต้องขยาย

⁴¹ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ เคยเสนอแนวคิดในการประชุมประจำปี 2541 ของ TDRI ว่า มาตรการการเงินการคลังของภาครัฐควรจะตอบคำถามเหล่านี้

- Target assignment
- Instrument assignment
- Coordination
- Accountability
- People participation
- Transparency
- Credibility

ความว่า เป้าหมายรักษาสถียรภาพเศรษฐกิจนั้น--ไม่ใช่ไม่สำคัญ แต่ผู้เขียนเห็นว่าควรจะอาศัยมาตรการด้านการเงิน-ปริมาณเงิน-สินเชื่อ-อัตราแลกเปลี่ยน-อัตราดอกเบี้ย ซึ่งทำงานได้รวดเร็วกว่า มาตรการการคลังทั้งงบประมาณและภาษี ควรจะตาม "rule" ได้แก่วินัยการคลัง⁴²

กระบวนการ ผู้เขียนเห็นว่า รายงานของบริษัทที่ปรึกษาที่มีจำกัดบางประการ จึงเสนอข้อคิดการปฏิรูปเพิ่มเติม ประการสำคัญที่สุด ก. ให้มีคณะ Commission หนึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ชำนาญการ ภายใต้สภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ศึกษา-ค้นคว้า-วิจัยเกี่ยวกับมาตรการการคลังและงบประมาณ อย่างต่อเนื่อง ข. คณะฯ นี้ทำหน้าที่เสนอการจัดสรรงบประมาณประจำปี พร้อมอธิบายเหตุผลประกอบ ความเห็นและข้อเสนอของชุดนี้เป็น"ทางเลือกใหม่" ให้รัฐบาล/สังคมไทยพิจารณา ค. ข้อแตกต่างของงบประมาณที่เสนอโดย สปป. และคณะ commission ในระบบการทำงานใหม่--คนไทยได้ประโยชน์ มีข้อมูลใหม่พร้อมกับคำอธิบาย ข้อแตกต่างย่อมจะทำให้เกิดการประสานความแตกต่างหรือการโหวต (ข้างใดข้างหนึ่ง--ในกรณีที่ไม่สามารถประสานกันได้) ง. การตรวจสอบคุณค่าการใช้เงินงบประมาณฯ จะมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น

ในบทความนี้ผู้เขียนพยายามตอบคำถามดังกล่าว กล่าวคือ ก. รายจ่ายของภาครัฐ ควรจะมุ่งเป้าหมายความคุ้มค่าของเงินที่ลงไป กับการสร้างความเป็นธรรม มากกว่าเป้าหมายเสถียรภาพเศรษฐกิจ (ซึ่งควรอาศัยเครื่องมือทางการเงิน)

ข. บทความนี้เสนอให้มีกลไกใหม่ และองค์กรใหม่ (ที่เน้นความรู้) ช่วยตรวจสอบงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นวางแผนจนถึงใช้จ่ายเงิน ดังนั้น ข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณประจำปีใหม่ (ซึ่งจะแตกต่างจากข้อเสนอของ สปป.) จุดนี้จะทำให้เกิดการอภิปราย ซึ่งเป็นทางเลือกใหม่ให้รัฐบาลและสังคมไทย เนื่องจากมีข้อแตกต่าง--ย่อมจะมีการประสานความแตกต่างเกิดขึ้น ท้ายที่สุดจะมีการรอมชอมหรือการโหวตเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง ผู้เขียนเชื่อว่าสังคมไทยสามารถจะเลือกสรร option ที่มีประสิทธิภาพ--ภายใต้เงื่อนไขการตัดสินใจเปิดเผยในสาธารณะ-- หมายเหตุ กระบวนการที่มี "สองงบประมาณ" ให้พิจารณา การประสานข้อแตกต่างหรือการเลือก ไม่ได้มีเฉพาะในเมืองไทย เท่าที่ผู้เขียนทราบ ในสหรัฐฯ การจัดเตรียมงบประมาณ มีสองหน่วยงาน คือ Office of Management Budget และ Congressional Budget Office ซึ่งมีความแตกต่างกันเช่นเดียวกัน และมีการประสานข้อแตกต่างกัน ณ จุดหนึ่ง ค. Accountability, transparency เสนอให้ รายงานขององค์กรใหม่ ET ซึ่งเสนอต่อรัฐบาล/รัฐบาล เปิดเผยต่อสื่อมวลชน คณะบุคคลที่จะทำงานในคณะ ET จะต้องตระหนักว่าเป็นตัวแทนของประชาชนไทย (แม้ว่าสังกัดสภาผู้แทนราษฎร แต่สามารถออกแบบให้มีอิสระพอสมควร)

ง. Credibility ส่วนนี้เป็นอนาคตที่จะต้องทดสอบ อย่างไรก็ตาม เชื่อว่า บุคคลที่สังคมจะเลือกสรรมาทำงานใน ET Commission ย่อมจะมี"ชื่อเสียง" และผลงานไม่น้อย ซึ่งคงจะต้องถนอมรักษา--ไม่ต้องการให้ชื่อเสียงต่างพร้อย

⁴² พรบ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีเกณฑ์วินัยทางการคลังสองข้อ คือ ก. การขาดดุลงบประมาณไม่เกินกว่าร้อยละ 10 ข. ภาระการชำระหนี้ (debt service) ไม่เกินกว่าอัตราที่กำหนด

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการคลัง ๒๕๔๓ **หนังสือสาธารณะ เอกสารประกอบการประชุมที่ศูนย์สิริกิติ์แห่งชาติ**
 ทิพย์วรรณ หล่อสุวรรณรัตน์ ๒๕๔๓ “การปฏิรูประบบงบประมาณ บทเรียนจากต่างประเทศ” วาร
 สารพัฒนาบริหารศาสตร์ ปีที่ ๔๐ มีนาคม ๒๕๔๓ หน้า ๑๗-๒๙
- ไพโรจน์ ภัทรนากุล “การประเมินผลในระบบเปิด บทท้าทายสู่การบริหารจัดการที่ดี” วารสารพัฒนา-
 Warr, Peter G. and Bhanuphong Nidhiprabha 1996 **Thailand's Macroeconomic
 Miracle: Stable Adjustment and Sustained Growth**, World Bank
 บริหารศาสตร์ ปีที่ ๔๐ มีนาคม ๒๕๔๓ หน้า ๑-๑๕
- ปราณี ทินกร “ระบบการเตือนภัยเศรษฐกิจ ประเด็นสำหรับการอภิปราย” เอกสารประกอบการ
 สัมมนาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ๒๕๔๑ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี ชลบุรี ๑๑-
 ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓
- ปราณี ทินกร 2543 “ภาระหนี้ภาครัฐ และคำถามต่อยุทธศาสตร์การเติบโตด้วยหนี้ของไทย” บทความ
 เสนอในการประชุมทางวิชาการ “เศรษฐกิจไทย แลไปข้างหน้า” โดยคณะเศรษฐศาสตร์
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 24 มีนาคม 2543
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ๒๕๔๓ ระบบการบริหารนโยบายการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ ประเด็น
 สำหรับการอภิปราย เอกสารประกอบการสัมมนาสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
 ๒๕๔๑ โรงแรมแอมบาสเดอร์ซิตี ชลบุรี ๑๑-๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓
- รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ๒๕ เงินคงคลังในประเทศไทย โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 สำนักงบประมาณ 2542 การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ ๑ ดำเนินการโดย Mokoro
 Ltd. มิถุนายน ๒๕๔๒
- สำนักงบประมาณ 2542 การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ ๒ ภาคผนวกสถิติ ดำเนิน
 การโดย Mokoro Ltd. มิถุนายน ๒๕๔๒
- KPMG Barents Group, LLC. 1999 **Public Resource Management Project Component 2 –
 Modernizing Budget Management, Final Report: Volume I: Diagnostic
 Assessment of the Budget Process, Volume II: Recommendations and
 Implementation Plans**, A Research Proposed to Royal Thai Government, Bureau of
 Budget, Mimeograph.
- Buchanan, James M. 1983 “The achievements and limits of public choice in diagnosing
 government failure and offering bases for constructive reform,” in H. Hanusch ed.
Anatomy of Government Deficiencies, Berlin: Springer Berlag.

- Buchanan, James M. 1989 *Explorations into Constitutional Economics*, College Station: Texas A&M University Press.
- Prescott, Nicholas 1998 *Improving Social Safety Nets for the Poor*, World Bank, unpublished.
- MacKay R.J. and C.L. Weaver 1979 "On the mutuality of interests between bureaus and high demand review committees: a perverse result," *Public Choice*, 34: 481-92.
- McGuire, T., M. Coiner and L. Spancake 1979 "Budget maximizing agencies and efficiency in government," *Public Choice*, 34: 333-58.
- Niskanen, 1971 *Bureaucracy and Representative Government*
- Romer, Th. And H. Rosenthal 1978 "Political resource allocation, controlled agendas and the status quo," *Quarterly Journal of Economics*, 93: 563-87.
- Olson, Mancur 1965 *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E. 1986 "An agenda for the study of institutions," *Public Choice*, 48: 3-25.
- Ramagura, Veeraphong and Bhanubhong Nidhiprabha 1991 *The Macroeconomics of the Public Sector Deficit: The Case of Thailand*, World Bank Policy Research.
- Shepsle, K.A. and B.R. Weingast 1981 "Structure induced equilibrium and legislative choice," *Public Choice*, 37: 503-20.
- Simon, H.A. 1957 *Models of Man*, New York, N.Y.: Wiley.
- Warr, Peter G. and Bhanuphong Nidhiprabha 1996 *Thailand's Macroeconomic Miracle: Stable Adjustment and Sustained Growth*, World Bank
- Wildavsky, A. 1975 *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*, Boston: Little Brown.
- World Bank 1995 *Government Spending and the Poor*

MTEF (Medium Term Expenditure Framework)

Module 1:

Decentralization of financial and management decision-making to line departments

Increased reporting and accountability of departments for their performance

Module 2:

Capital projects are multi-year

Accepting a project into an annual budget involves commitments for future years

Nanak Kakwani and Medhi Krongkaew

ADB health (Supasit Pannarunothai)

ADB education (อภิชาติ พันธเสนและคณะ)

TDRI tax incidence (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์และคณะ)

Van de Walle, D. and K. Nead 1995 **Public Spending and the Poor: Theory and Evidence**, World Bank.

Jan Kraan, Dirk 1996 **Budgetary Decisions: A Public Choice Approach**, Cambridge University Press.

Smith, Peter ed. 1996 **Measuring Outcome in the Public Sector**, London: Taylor and Francis.

Niskanen William Module 3: Intergovernmental Decentralization

Module 4: Information Technology

FMIS Financial Mangement Information System

กฎหมายสำคัญ

พรบ. วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๐๒

พรบ. การบริหารรัฐกิจ พ.ศ. ๒๕๓๔

พรบ. การคลัง พ.ศ. ๒๕๓๔

ระเบียบการเบิกจ่ายเงิน ๒๕๒๐

ระเบียบการบริหารงบประมาณ ๒๕๒๕ แก้ไขเพิ่มเติมปี ๒๕๓๓ และปี ๒๕๓๖

ข้อเสนอแนะ (ในเมตริกซ์ หน้า ๑๖๔-๑๗๗)

- ตั้งหน่วยงานกลางถาวร ในการทำแบบจำลองเพื่อสร้างกระบวนการในการพยากรณ์อย่างเป็นทางการ (สงป. สศช. กค. และ ธปท) หน้า ๑๖๔ ไม่รวมสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน??
- ตั้งคณะทำงานเพื่อกำหนดแนวความคิดทางบัญชี ความรับผิดชอบในการวิเคราะห์และข้อมูล หน้า ๑๗๑
- จัดทำรายงานรายจ่ายภาครัฐประจำปีที่แสดงภาพสมบูรณ์ของกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาล หน้า ๑๗๑
- สำนักงานงบประมาณควรมีการวิเคราะห์ต้นทุนในอนาคตของนโยบายต่างๆ หน้า ๑๗๕
- ภาคเอกชน (ซึ่งปัจจุบันมีส่วนร่วมอยู่บ้าง) แต่ยังสามารถที่จะให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมมากขึ้น หน้า ๑๗๖
- ความมุ่งสู่การประกันสุขภาพแบบเบ็ดเสร็จ (universal health insurance) หน้า ๑๗๗

- ออกกฎหมายเกี่ยวกับน้ำฉบับใหม่ หน้า ๑๘๓
- สนับสนุนกองทุนเงินให้กู้ยืมและทุนการศึกษา หน้า ๑๘๕
- ให้ความสำคัญในเรื่องรายได้ของจังหวัดต่อหัวเพิ่มขึ้น หน้า ๑๘๕
- ควรคงไว้ซึ่งรายจ่ายโครงสร้างพื้นฐานในชนบท หน้า ๑๘๗
- จัดทำยุทธศาสตร์ในการต่อสู้กับความยากจน และกำหนดบทบาทของแผนงานแก้ไขปัญหาคความยากจน หน้า ๑๘๙

ภาคผนวก

แผนภูมิที่

บทบาทและหน้าที่ของภาครัฐในระบบเศรษฐกิจ

	แก้ไขข้อบกพร่องของ"ตลาด"	สร้างความเป็นธรรม
ระดับที่ ๑	<u>การให้บริการสาธารณะ</u> ■ ป้องกันประเทศ ■ กฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ■ สิทธิในทรัพย์สิน ■ ศาลและยุติธรรม ■ การจัดการเศรษฐกิจมหภาค ■ การศึกษา / สาธารณสุข	ช่วยเหลือผู้ยากไร้ ลดปัญหาคความยากจน กระจายความเจริญอย่างทั่วถึง
ระดับที่ ๒	<u>แก้ไขปัญหา"ผลกระทบภายนอก"</u> ■ ดูแลสภาพสิ่งแวดล้อม <u>ควบคุมการผูกขาด</u> ■ ป้องกันการผูกขาด ■ ควบคุมราคาสาธารณูปโภค <u>ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูล</u> ■ การคุ้มครองผู้บริโภค ■ สร้างกฎระเบียบทางการเงิน/การประกันภัย	สร้างหลักประกันทางสังคม
ระดับที่ ๓	การประสานกับภาคเอกชน ■ สนับสนุนให้องค์กรมหาชนผลิตสินค้าสาธารณะ ■ การสนับสนุนให้ภาคเอกชนทำบทบาทแทนรัฐ	จัดสรรการกระจายรายได้ใหม่ (ภาษีอากร) (รายจ่ายภาครัฐ)

ด้าน(สาขา/แผน)/ปี	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร รายจ่ายจริงจำแนกตามแผนงาน (รวมทั้งสิ้น)							
ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	17,978.7	42,156.7	43,402.0	51,471.8	66,153.1	80,654.1	86,100.3
สาขา การบริหารด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	56.9	107.5	129.8	100.6	114.6	142.7	194.5
แผนงานบริหารด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	56.9	107.5	129.8	100.6	114.6	142.7	194.5
สาขาการคมนาคมขนส่งทางบก	16,010.8	40,360.8	41,141.0	49,141.3	62,423.6	73,378.6	78,991.3
แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางบก	3,811.8	7,101.0	9,800.0	14,028.2	18,013.4	17,858.5	18,529.2
แผนงานก่อสร้างทางหลวงพิเศษ	902.6	2,168.4	2,605.9	3,990.9	5,520.5	8,670.2	8,865.4
แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน	4,358.1	9,780.5	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางหลวงจังหวัด	2,977.3	6,902.8	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน 1	-	-	8,119.5	9,250.6	12,380.2	5,497.3	556.3
แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน 2	-	-	7,195.9	5,555.6	6,641.9	4,013.6	191.7
แผนงานก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและชนบท	854.7	1,521.6	2,410.4	2,846.9	5,239.4	1,398.5	16.5
แผนงานทางหลวงพิเศษ	-	-	-	-	-	18,131.3	35,632.1
แผนงานก่อสร้างทางและสะพานในกรุงเทพมหานครและรอบนอก	-	-	-	-	-	-	-
แผนงานบำรุงรักษาทางและสะพาน	2,155.8	6,231.0	7,579.4	1,077.1	12,217.3	14,951.3	9,584.9
แผนงานพัฒนากิจการรถไฟ	950.1	2,412.4	2,915.7	3,345.4	2,254.5	2,732.8	5,546.0
แผนงานระบบขนส่งมวลชน	-	4,242.8	513.5	46.4	156.0	124.7	68.9
สาขาการคมนาคมขนส่งทางน้ำ	545.2	784.6	895.9	896.1	1,097.3	1,899.3	2,272.4

แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางน้ำ	151.0	197.4	235.1	241.1	320.1	327.0	405.9
แผนงานพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำภายในประเทศ	46.2	61.2	108.3	87.9	120.9	269.8	340.2
แผนงานพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำชายทะเล	124.3	339.2	514.4	516.5	621.9	1,104.4	1,474.4
แผนงานพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศ และการส่งเสริมการพาณิชย์	223.5	186.6	37.8	50.6	34.2	197.9	51.7
สาขาการคมนาคมขนส่งทางอากาศ	1,300.6	788.1	1,090.1	1,209.4	2,186.4	4,838.6	4,247.5
แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางอากาศ	214.9	338.6	293.6	265.0	360.0	387.9	362.1
แผนงานพัฒนาท่าอากาศยาน	857.7	125.7	510.4	724.1	1,618.2	3,816.5	3,483.2
แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการเดินอากาศ	186.6	231.1	226.0	154.0	137.1	553.6	339.6
แผนงานพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินอากาศ	41.2	92.5	59.9	66.1	71.0	80.5	62.6
สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม	65.0	115.5	145.1	124.3	331.1	394.6	394.5
แผนงานบริหารการสื่อสารโทรคมนาคม	65.0	115.5	145.1	124.3	331.1	394.6	394.5
ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร รายจ่ายจริงจำแนกตามแผนงาน (รวมจ่ายประจำ)							
ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร	4,200.8	5,189.0	5,922.9	6,279.3	7,046.6	7,119.5	7,069.0
สาขาการบริหารการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	55.1	81.7	72.4	85.1	101.3	111.5	104.4
แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	55.1	81.7	72.4	85.1	101.3	111.5	104.4
สาขาการคมนาคมขนส่งทางบก	3,670.3	4,505.5	5,159.3	5,390.5	6,084.9	6,139.9	6,194.1
แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางบก	2,793.6	3,313.5	3,505.4	3,767.7	4,396.5	4,429.7	4,427.3
แผนงานก่อสร้างทางหลวงพิเศษ	-	-	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน	-	-	-	-	-	-	-

[illegible]

สาขาการสื่อสารโทรคมนาคม

แผนงานบริหารการสื่อสาร โทรคมนาคม

ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร รายจ่ายจริงจําแนกตามแผนงาน (รายจ่ายลงทุน)

ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร

สาขา การบริหารด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร

แผนงานบริหารด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร

สาขาการคมนาคมขนส่งทางบก

แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางบก

แผนงานก่อสร้างทางหลวงพิเศษ

แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน

แผนงานก่อสร้างทางหลวงจังหวัด

แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน 1

แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน 2

แผนงานก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและชนบท

แผนงานทางหลวงพิเศษ

แผนงานก่อสร้างทางและสะพานในกรุงเทพมหานครและรอบนอก

แผนงานบำรุงรักษาทางและสะพาน

แผนงานพัฒนาการรถไฟ

แผนงานระบบขนส่งมวลชน

สาขาคณะกรรมชนสงฆสงฆ

แผนงานบริหารการคณะชนสงฆสงฆ

แผนงานพัฒนาการคณะชนสงฆสงฆภายในประเทศ

แผนงานพัฒนาการคณะชนสงฆสงฆนานาชาติ

แผนงานพัฒนาการคณะชนสงฆสงฆระหว่างประเทศและการส่งเสริมการพหุวัฒนธรรม

สาขาคณะกรรมชนสงฆสงฆ

แผนงานบริหารการคณะชนสงฆสงฆ

แผนงานพัฒนาทำอาภาศยาน

แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการเดินทาง

แผนงานพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง

สาขาคณะสื่อสารโทรคมนาคม

แผนงานบริหารการสื่อสารโทรคมนาคม

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐ
และ
ข้อสังเกตจากงานการพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ ปี2542

โดย

ผศ.ดร.ศุภชาติ สุขารมณ

ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐและ
ข้อสังเกตจากการพิจารณางานทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ปี2542

ผศ.ดร. ศุภชาติ สุขารมณ์
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
E-mail : fecoscs@ku.ac.th

1. ความสำคัญในการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาล

การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นการใช้ทรัพยากรของสังคมไปในแนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่สังคมพึงประสงค์ ซึ่งในที่สุดแล้วก็จะมีผลต่อสวัสดิการของปัจเจกบุคคลในสังคมนั้นทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการคลังในการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจในภาพรวม การใช้จ่ายของรัฐไม่เพียงแต่เป็นแผนการใช้จ่ายที่จะทำให้การทำงานของรัฐบาลบรรลุเป้าหมายที่เป็นรูปธรรม แต่จะคำนึงถึงผลกระทบในเชิงมหภาคด้วย การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลในภาพรวมจะทำให้ทราบภาพรวมของรูปแบบในการใช้จ่ายของรัฐบาลซึ่งสะท้อนให้เห็นแนวคิดเกี่ยวกับเป้าหมายของชาติที่รัฐบาลต้องการให้บรรลุถึง ในส่วนระดับจุลภาคการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินติดตามผลการใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะที่การใช้จ่ายได้บรรลุเป้าหมายย่อยที่เป็นรูปธรรมหรือไม่ การใช้งบประมาณซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่รัฐบาลถ่ายโอนไปจากประชาชนมีประสิทธิภาพหรือไม่ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างฉับพลัน หรือประชาชนในสังคมมีความเชื่อในเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม มีการกระจายรายได้และความมั่งคั่งที่แตกต่างไป ซึ่งเป้าหมายเหล่านี้ อาจมีวิวัฒนาการมาจากผลของการพิจารณาเศรษฐกิจสังคมตามแนวทางที่รัฐบาลได้ดำเนินมาแล้วในอดีต ฉะนั้น การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลจะชี้ให้เห็นถึงลักษณะโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐในเป้าหมายเดิมและลักษณะ โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐที่พึงจะเป็นไปในเป้าหมายใหม่ทางสังคม

การที่รัฐบาลสามารถระบุเป้าหมายที่ต้องการ โดยที่เป้าหมายดังกล่าวต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนย่อมเป็นตัวกำหนดแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินนโยบายสาธารณะของรัฐบาล แต่ถ้ามหากรัฐบาลมองเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแตกต่างจากเป้าหมายที่สังคมต้องการ โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลก็จะแตกต่างจากเป้าหมายที่สังคมต้องการ¹

¹ อะไรคือความเชื่อของประชาชนในสังคมไทยที่ต้องการบรรลุถึง

2. เกณฑ์การประเมินเพื่อการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาล 2542

การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลไทยในที่นี้จะพิจารณาภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจและเป็นแนวทางในการพิจารณาความมีประสิทธิภาพและการมีประสิทธิภาพในความสัมฤทธิ์ผลในระดับมหภาคซึ่งได้แก่ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายในด้านจุลภาคซึ่งเป็นการประเมินจากจำนวนงานที่ได้ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จสู่ตัวตามแผนเป็นกรอบในการวิเคราะห์ เนื่องจากการทบทวนรายจ่ายของประเทศไทยในอดีตจนถึงปี พ.ศ. 2541 ได้ดำเนินการแล้วเสร็จโดยบริษัทที่ปรึกษาภายใต้กรอบที่สำนักงานประมาณเป็นผู้กำหนด การทบทวนรายจ่ายในที่นี้จะเป็นการทบทวนงานการประเมินงานที่ได้ดำเนินไปแล้วในช่วงก่อนปี พ.ศ.2542 และเสริมด้วยข้อสังเกตบางประการที่ได้จากการทบทวนรายจ่ายของรัฐ โดยใช้ข้อมูลหลังปี พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2543

2.1 ทบทวนงานการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐปี พ.ศ. 2542

การพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐสำหรับประเทศไทย ได้ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษา โมโคโร จำกัด มีที่ตั้งอยู่ที่เมืองออกฟอร์ด ประเทศอังกฤษ จัดจ้างโดยสำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อ มิถุนายน 2541 ถือว่าเป็นการทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลเป็นครั้งแรกในรอบ 16 ปี และงานได้ดำเนินการแล้วเสร็จในเดือนมิถุนายน 2542 ขอบเขตของงานสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกได้แก่ งานการพิจารณาทบทวนรายจ่ายและการลงทุนภาครัฐบาล และส่วนที่สองได้แก่ งานการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณงาน โดยในส่วนแรกได้มุ่งเน้นให้มีการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล และความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ส่วนที่สองเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณโดยคำนึงถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การทบทวนงานการใช้จ่ายของรัฐในที่นี้ได้มุ่งประเด็นแรกเท่านั้น โดยมีขอบเขตและลักษณะงานที่กำหนดโดยสำนักงานประมาณดังนี้²

1) ประเมินและวิเคราะห์ภาพรวมทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีผลกระทบต่อรายจ่ายและการลงทุนภาครัฐ และระบบบัญชีโดยรวมทั้งในอดีตและปัจจุบัน

2) ประเมินและวิเคราะห์การบริหารจัดการและการใช้รายจ่ายและการลงทุนภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพโดยอยู่บนพื้นฐานข้อมูลในอดีตและปัจจุบัน และการวางแผนรายจ่ายภาครัฐในระยะปานกลาง

² จากภาคผนวก ก การพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐบาล เล่ม 1 สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542

(ก) งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในฐานะเป็นกลไกทางนโยบายการคลัง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจมหภาค (หรือวัตถุประสงค์ของชาติ) ได้แก่ :

- การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน
- การกระจายรายได้
- เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ
- วินัยทางการคลัง และ
- การว่างงาน

(ข) งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลในฐานะกลไกของฝ่ายบริหารในการ :

- จัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เสมอต้นเสมอปลายโดยคำนึงถึงลำดับความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจของชาติและนโยบายรัฐบาล ตลอดจนการจัดหาสิ่งของและบริการของทั้งภาครัฐและเอกชน
- จัดสรรงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งครอบคลุม (แต่ไม่จำกัด) ประสิทธิภาพในการดำเนินงานและ โอกาสที่จะได้รับเงินค่าใช้จ่ายสิ่งและบริการ
- แสวงหาช่องทางที่จะประหยัดรายจ่ายและชี้ให้เห็น โครงการที่มีอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนต่ำ
- ตอบรับต่อสถานการณ์ระดับโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

การทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลที่ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษาได้ดำเนินการภายใต้กรอบดังกล่าวข้างต้น

2.1.1 การประเมินและทบทวนการใช้จ่ายในการบรรลุเป้าหมายมหภาค

ในงานของบริษัทที่ปรึกษาได้ประเมินผลของการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อเป้าหมายมหภาคในด้านการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจ โดยอ้างอิงงานของ วอร์ และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา (2539) และนำมาประมาณการใหม่ซึ่งสรุปว่า ผลการทำงานของตัวปรับอัตโนมัติทางเศรษฐกิจ (built in stabilizer) จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากกว่านโยบายการคลังที่รัฐ

กำหนดเฉพาะ (discretionary fiscal policy) เนื่องจากไม่ได้มีการตีความหมายของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในรายงาน แต่ก็เป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงเสถียรภาพในการเจริญเติบโตของผลผลิตประชาชาติและการจ้างงาน เสถียรภาพของระดับราคา และไม่มีภาระปรับตัวปรับโดยอัตโนมัติ ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่าในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรือง และเศรษฐกิจถดถอยรายจ่ายประเภทใดที่จะก่อให้เกิดการชะลอตัว หรือจะทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวเมื่อเกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ โดยทั่วไปแล้วลักษณะตัวปรับอัตโนมัติจะสืบเนื่องมาจากโครงสร้างภาษี เงินโอน และเงินอุดหนุน รายจ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือการลดลงของรายจ่ายรัฐบาลในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองเพื่อชะลอการขยายตัวของอุปสงค์รวมซึ่งเป็นนโยบายการใช้จ่ายของรัฐเพื่อบรรลุปเป้าหมายเฉพาะดังกล่าว

ในงานทบทวนรายจ่ายในปี 2542 ได้มีการพิจารณาความแตกต่างระหว่างงบประมาณการขาดดุลที่ตั้งไว้และที่เกิดขึ้นจริงเป็นเกณฑ์การทำงานของการทำงานของตัวปรับอัตโนมัติที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ มีข้อสังเกต คือ การที่รัฐบาลมีการจัดเก็บภาษีได้จำนวนมากในช่วงต้นทศวรรษ 1990 อาจเนื่องมาจากการขยายตัวของผลผลิต การจัดเก็บภาษีได้จำนวนมากเกิดจาก โครงสร้างภาษีรายได้ที่ก่อให้เกิดการชะลอตัวโดยอัตโนมัติในการขยายตัวของอุปสงค์รวม แต่ในรายงานไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า ผลของการชะลอตัวดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากนักเพียงใด อันที่จริง ถ้าจะประเมินผลการใช้จ่ายรัฐบาลก็ควรคำนึงถึงเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่รัฐได้กำหนดไว้ ปี 1990's ว่ามีในลักษณะใด? ซึ่งเมื่อพิจารณาเอกสารงบประมาณรายปีและการใช้จ่ายของรัฐ จะเห็นว่าไม่ได้ระบุวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจไว้ เช่น วัตถุประสงค์ในการทำให้อุปสงค์รวมชะลอตัวลงเพื่อป้องกันปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และเสถียรภาพทางด้านดุลการชำระเงิน ดังนั้น จึงเกิดความสงสัย ข้องใจว่า รายงานนั้นระบุได้อย่างไรว่า discretionary fiscal policy มีส่วนน้อยในการบรรลุปเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

2.1.2 งานทบทวนการใช้จ่ายจำแนกเป็นรายด้าน

งานทบทวนการใช้จ่ายเป็นรายด้านหรือรายโครงสร้างแผนงานในปี พ.ศ. 2542 ได้เลือกประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐบาลด้านการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตรและการคมนาคม (ถนน) โดยให้เหตุผลว่าในปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลใช้งบประมาณเพื่อการใช้จ่ายทั้งสี่โครงสร้างแผนงานคิดเป็นเกือบร้อยละ 50 ของงบประมาณทั้งหมด โดยแต่ละด้านโครงสร้างแผนงานได้มีการทบทวนการใช้จ่ายจริงในภาพรวมแต่ไม่ลงรายละเอียดเป็นรายโครงการที่เป็นองค์ประกอบของแผนงานเนื่องจากข้อมูลมีจำนวนมาก ลักษณะและผลการทบทวนรายจ่ายและรายได้สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ก. ด้านการศึกษา

ประเทศไทยได้ใช้จ่ายงบประมาณร้อยละ 25 ของค่าใช้จ่ายของรัฐโดยรวมเพื่อการศึกษา ซึ่งผลของการใช้จ่ายเป็นที่น่าพอใจ สาเหตุที่ทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายของงบประมาณด้านการศึกษาต้องประมาณทั้งหมดอยู่ในอัตราสูงเนื่องจากการศึกษาภาคเอกชนมีขนาดเล็กเมื่อเปรียบเทียบกับภาครัฐบาล ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา โดยมีสัดส่วนของครูต่อนักเรียนอยู่ในระดับต่ำ (ในปี พ.ศ. 2535 มีนักเรียน 12 คนต่อครู 1 คน) งบประมาณร้อยละ 75 เป็นรายจ่ายประจำ โดยมีส่วนงบเงินเดือนค่าจ้างร้อยละ 52 ของงบประมาณปี 2541 โดยค่าใช้จ่ายดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง รายงานการทบทวนรายจ่ายปี พ.ศ. 2542 ได้วิจารณ์ว่า การขยายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับอย่างรวดเร็วของประเทศไทยได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านคุณภาพของการให้บริการทางการศึกษาและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ แต่ปัญหาดังกล่าวได้อยู่ในเงื่อนไขในการกู้เงินของรัฐบาลไทยจากธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชียแล้ว รายงานได้มีข้อเสนอแนะว่า ควรลดการสนับสนุนในด้านการเงินในระดับอุดมศึกษา โดยเปิดโอกาสให้มีการเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานและต้นทุนทางการศึกษาที่สูงขึ้น นอกจากนี้ในรายงานยังได้เสนอให้ควบคุมการเพิ่มสูงขึ้นของเงินเดือนและค่าจ้าง โดยลดจำนวนครูแต่เพิ่มจำนวนนิสิตต่อครูให้สูงขึ้น ให้ความสำคัญต่องบลงทุนทางการศึกษา

จากการทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลทางการศึกษาที่ได้ดำเนินการในปี พ.ศ. 2542 นั้น จะเห็นว่า เกณฑ์การพิจารณามุ่งเน้นงานในภาพรวม และการปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา การจัดบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่แก่นักเรียนและนักศึกษาในทุกระดับการศึกษา แต่การใช้ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์จายมาตรฐานที่ต้องการให้บริการทางการศึกษาให้ได้คุณภาพการศึกษาตามมาตรฐาน เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณรายจ่ายทางการศึกษาในแต่ละระดับโดยรวม การพิจารณาให้เพิ่มจำนวนนักเรียนต่อครูโดยไม่มีเกณฑ์ของคุณภาพของครูอาจก่อให้เกิดการลดลงทางด้านคุณภาพการศึกษา

ข. ด้านสาธารณสุข

การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐในปี พ.ศ. 2542 ได้กล่าวถึงความสำเร็จของการสาธารณสุขในประเทศไทยช่วง 30 ปี ที่ผ่านมามีเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในกลุ่มรายได้ใกล้เคียงกัน โดยตัวเลขอายุการตายโดยเฉลี่ยยืนยาวขึ้นและอัตราการตายของทารกและมารดามีอัตราที่ลดลง การลดลงของโรคระบาดที่เกิดจากการฉีควัคซีนได้ทั่วถึง แต่ก็ยังมีโรคเอดส์ โรคมะเร็ง โรคหัวใจและอุบัติเหตุที่เพิ่มสูงขึ้น จำนวนแพทย์และเตียงคนไข้ก็เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ดี ยังมี

ความแตกต่างในสัดส่วนประชากรต่อแพทย์ ระหว่างในเขตเมืองและเขตชนบท ประมาณร้อยละ 10 ของประชากรไทยได้รับการคุ้มครองการประกันสุขภาพของรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาลภาคสาธารณสุขได้เพิ่มสูงขึ้นเนื่องจากต้นทุนต่อผู้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นและการขยายการให้บริการด้านสาธารณสุข ดังนั้น ในงบประมาณรายจ่ายของรัฐจึงมีข้อจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและได้มีการเสนอให้มีการทบทวนงบประมาณทางด้านสาธารณสุข 3 ด้านถึง (1) เหตุผลที่รัฐเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในงานสาธารณสุข (2) ประสิทธิภาพและความสามารถในการใช้และจัดสรรงบประมาณ (3) ขอบเขตที่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ยากจน สำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดสรรงบประมาณสาธารณสุข ในรายงานการทบทวนได้เสนอแนะเพื่อปรับปรุงการใช้ทรัพยากรในด้านบริการสาธารณสุขโดยแยกเป็นประเด็นและมีเหตุผลสนับสนุนไว้ดังนี้

(ก) การรักษาพยาบาล ได้แก่

- ลดสัดส่วนของงบประมาณการรักษาพยาบาลโดยตรง (บริการสาธารณสุข) ทั้งนี้เพื่อให้ภาคเอกชนมีบทบาทในด้านนี้ และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุน
- ควรเพิ่มน้ำหนักให้แก่จังหวัดที่ยากจน ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการรักษาพยาบาล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม
- ควรเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายของศูนย์บริการสาธารณสุขมูลฐาน (PHC) ภายในแผนงานบริการสาธารณสุข เพื่อความเป็นธรรมในสังคม และเพื่อประสิทธิภาพในการส่งต่อผู้ป่วย รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงต้นทุน
- ให้โรงพยาบาลมีความเป็นอิสระในทางการเงินและการจัดการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
- เพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ระบบการส่งต่อผู้ป่วย ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพในโรงพยาบาล

(ข) การประกันสุขภาพ ได้แก่

- มุ่งให้ความคุ้มครองอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
- ควบคุมต้นทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรักษาพยาบาลข้าราชการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
- ปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายโครงการบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย (LIHC) และโครงการบัตรสุขภาพแบบสมัครใจ (VHC) เพื่อประสิทธิภาพ

- ลดความแตกต่างของเงินอุดหนุนที่ให้แก่โครงการต่างๆ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม
- พิจารณาประโยชน์ที่ให้การคุ้มครองภายใต้โครงการรักษาพยาบาลข้าราชการ (CSMBS) และโครงการประกันสังคม (SSS) เพื่อให้เกิดประสิทธิผลเชิงต้นทุน
- การส่งเสริมสุขภาพ การควบคุมโรคติดต่อและป้องกันโรค
- เสนอให้มีการปรับเพิ่มสัดส่วนของงบประมาณสำหรับสาขานี้ (Sub-sector) นี้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุน และเพื่อความเป็นธรรมในสังคม

(ค) ปรับปรุงพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณ รวมถึงการจัดให้มีระบบข้อมูลที่ดี ได้แก่

- จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของด้านต่างๆ (ตามโครงสร้างแผนงาน) ให้ดีขึ้น เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุน
- ปรับเปลี่ยนการจําแนกรายจ่ายตามแผนงาน โดยการแยกบริการสาธารณสุข ไว้ในศูนย์บริการสาธารณสุขมูลฐาน (PHC) และในระดับต่างๆ ของการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม
- จัดทำรายจ่ายแผนงานต่างๆ โดยให้ข้อมูลผลผลิตและต้นทุนที่ดี เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม
- จัดทำระบบข้อมูลของโรงพยาบาลที่มีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานทางการเงิน เพื่อประสิทธิภาพ
- ติดตามเฝ้าดูอัตราส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรต่อรายจ่ายอื่นๆ สำหรับแต่ละแผนงานเพื่อประสิทธิภาพ

ด้านการเกษตร

สัดส่วนรายจ่ายของรัฐบาลสำหรับภาคการเกษตรต้องงบประมาณโดยรวมมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 10 ในปี พ.ศ. 2536 เป็นร้อยละ 8.2, 7.5, และ 7.41 ในปี พ.ศ. 2540 2541 และ 2542 ตามลำดับ ในปี พ.ศ. 2542 สัดส่วนงบประมาณการเกษตรร้อยละ 45.10 ถูกใช้ไปในการจัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร และร้อยละ 24.10 และ 13.40 เพื่อการกสิกรรมและป่าไม้ และเมื่อจําแนกตามแผนงานปี พ.ศ. 2540 ถึง พ.ศ. 2541 ได้ใช้งบประมาณร้อยละ 31.00 ของงบรายจ่ายของรัฐบาลด้านการเกษตรไปเพื่อการชลประทาน

รัฐบาลได้จัดงบประมาณอุดหนุนทางการเงินด้านการเกษตรปีงบประมาณ 2541 ได้แก่ การขยายและแจกจ่ายพันธุ์พืช เงินอุดหนุนตามสินเชื่อ แผนงานพยุรราคาสินค้าเกษตรจัดหาปัจจัย

การผลิตด้านการประมงและปศุสัตว์ เงินอุดหนุนปศุเคมี และอุดหนุนยาปราบศัตรูพืช เบ็ดเสร็จเป็นเงิน 3,567 ล้านบาท

งานประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลในปี พ.ศ. 2542 มุ่งเน้นจะใช้งบประมาณที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร? ได้มีคำถามที่ตั้งไว้ว่า ควรจะลดเงินอุดหนุนทางภาคการเกษตรหรือไม่

ในรายงานการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลได้เสนอแนะเพื่อปรับปรุงด้านการเกษตรโดยแยกเป็นประเด็นดังนี้

(ก) เงินอุดหนุนปัจจัยการผลิตและการพยุรราคา

- ประเมินผลกระทบของเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ในขณะนี้
- กำหนดนโยบายการให้เงินอุดหนุนที่ชัดเจนและสอดคล้องกัน
- เปลี่ยนจากการพยุรราคา เฉพาะผลิตผลการเกษตรบางชนิด มาเป็นการพยุรราคา

ผลิตผลทั่วไป

(ข) การชลประทาน

มาตรการที่มีผลต่อการจัดหาน้ำ

- พิจารณาทางเลือกอื่นๆ ทดแทนการก่อสร้างเขื่อนขนาดใหญ่ เช่น การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กในพื้นที่แห้งแล้ง
- ปรับปรุงประสิทธิภาพในการจัดหาน้ำ โดยการเพิ่มการบำรุงรักษา และปรับปรุงระบบการจัดส่งน้ำ
- ปรับปรุงความปลอดภัยของตัวเขื่อน

มาตรการที่มีผลต่อการใช้

- ค่อยๆ เริ่มการจัดเก็บค่าใช้น้ำ
- ปฏิรูปองค์กรตามเหตุผลในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ
- กำหนดสิทธิในการใช้น้ำที่ชัดเจนขึ้น
- ออกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ

(ค) การวิจัย

- เพิ่มการวิจัยในด้านเทคโนโลยีที่ประหยัดพลังงานตลอดจนการปรับเทคโนโลยีที่ใช้ในการผลิต และพัฒนาการจัดการศัตรูพืชอย่างผสมผสาน
- ให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนในการทำวิจัย

(ง) การบริหารการใช้จ่ายปราบศัตรูพืช

เสนอแนะให้ส่งเสริมการจัดการศัตรูพืชอย่างผสมผสาน (IPM) โดยการใช้สิ่งจูงใจทางการเงิน

(จ) กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและกองทุนที่ดิน

เสนอแนะให้มีการพิจารณาทบทวนการดำเนินงานของทั้ง 2 กองทุน และประเมินประสิทธิผลในการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร

(ฉ) โครงสร้างพื้นฐานในชนบท

เสนอให้ประเมินความสมเหตุสมผลในการปรับลดรายจ่ายลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในชนบทในปี 2541 และหากเป็นไปได้ควรยกเลิกการปรับลดรายจ่ายการลงทุนดังกล่าว

ด้านการคมนาคม

ในปี พ.ศ. 2541 ทางด้านการคมนาคมได้รับงบประมาณมากกว่าร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่าย ในรายงานการทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลปี 2542 ได้ศึกษาเฉพาะเรื่องถนน ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่ายทางด้านถนนทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงในชนบทได้ใช้งบประมาณ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมเป็นผู้บริหารจัดการ การวางแผนก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงแผ่นดิน สำหรับทางหลวงชนบท อยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและสำนักเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทย ระยะทางก่อสร้างจะขึ้นอยู่กับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรร

เงินลงทุนส่วนใหญ่ได้มาจากงบประมาณของรัฐบาล โดยมีเงินกู้จากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) และกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจโอเชียเนียแห่งญี่ปุ่น (Oversea Economics and Cooperation Fund of Japan)

2.1.3 การใช้จ่ายของรัฐบาลกับการกระจายรายได้และความยากจน

ในรายงานการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาล ปี 2542 ได้อ้างถึงสถานภาพการเปลี่ยนแปลงจำนวนคนยากจน ที่จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ² ในปี 2539 ว่าจำนวนผู้ยากจนได้ลดลงจาก 17.9 ล้านคนในปี 2531 เหลือเพียง 6.8 ล้านคน ในปี 2539 ลักษณะยากจนมีมากที่สุดในกลุ่มอาชีพเกษตรกร ร้อยละ 92 ของผู้ยากจนอาศัยในชนบท และจำนวนคนยากจนกระจุกตัวอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีจำนวนคนยากจนร้อยละ 19 ของจำนวนประชากร เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ รายงานได้อ้างถึงงานของ Nicholas Prescott (1998) ที่คาดว่าในปี 2541 จำนวนผู้ยากจนจะเพิ่มเป็น 9.4 ล้านคน³

สำหรับการศึกษาผลกระทบของงบประมาณรายจ่ายที่มีต่อประชากรตามกลุ่มรายได้ต่างๆ ได้อ้างถึงงานของ TDRI ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการในปี 2541 โดยคาดว่าจะใช้ผลงานการศึกษาดังกล่าวเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาความยากจนได้ ในรายงานการทบทวนรายจ่ายภาครัฐในปี 2542 ได้วิเคราะห์ถึงความเหลื่อมล้ำทางการกระจายรายได้ โดยอิงการวิเคราะห์จากการใช้จ่ายตามแผนงาน ในการจัดหาสิ่งของและบริการทางด้านสาธารณสุข การศึกษา การคมนาคม ถนนเชื่อมระหว่างชุมชนในเมืองกับในชนบท หรือระหว่างเกษตรกรในเขตชลประทานและนอกเขตชลประทาน ในรายงานมีการชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลได้จัดตั้งโครงการและแผนงานต่างๆ เพื่ออำนวยความสะดวกโดยตรงแก่ผู้ยากจนมากขึ้น และได้ยกกรณีความเหลื่อมล้ำดังกล่าวของบางกรณีเป็นตัวอย่างให้เห็น แต่ไม่สามารถทำการศึกษาให้ครบทุกโครงการเนื่องจากมีข้อมูลจำนวนมาก

งบประมาณรายจ่ายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนได้มีการจำแนกเป็นแผนงานสามประเภท ได้แก่ (1) แผนการสร้างรายได้ (2) แผนให้ความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ตัวเงิน และ (3) แผนประเภทให้เงินสนับสนุน ในรายงานได้อ้างถึงการประเมินของธนาคารโลกว่า แผนการใช้จ่ายดังกล่าวไม่มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากจำนวนงบประมาณที่ใช้น้อย เป้าหมายของแผนงานไม่ชัดเจน กลุ่มคนที่ได้รับการช่วยเหลือไม่ชัดเจน ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีประสิทธิผลการลดระดับและความยากจน ในงานทบทวนการใช้จ่ายของรัฐ ปี 2542 ยังได้มีการคำนวณรายจ่ายของรัฐบาลต่อหัวของประชากร เพื่อการเปรียบเทียบระหว่างเขตกรุงเทพฯ ภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ พบความเหลื่อมล้ำ

² NESDB, 1998. "Poverty Profile for Thailand" an Indicator of Well-Being and Policy Analysis A Newsletter of NESDB

³ Nicholas Prescott ,Improving Social Safety Net for the Poor, World Bank October 1998

ในการกระจายรายจ่ายของรัฐบาล และแนะนำให้ใช้เป็นข้อมูลสำคัญในการวางกลยุทธ์ในการแก้ปัญหาความยากจน ยังได้แนะนำให้มีการวิเคราะห์โดยวิธี SAM (Social Accounting Matrix) เพื่อประเมินผลกระทบการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีผลต่อความยากจน

2.1.4 ข้อสังเกตบางประการในรายงานทบทวนการใช้จ่ายภาครัฐปี 2542

การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษา จัดจ้างโดยสำนักงานประมาณ ได้มีความพยายามที่จะดำเนินการตามเงื่อนไขและขอบเขตการประเมินที่กำหนดโดยสำนักงานประมาณ โดยยึดหลักประสิทธิผลโดยวิเคราะห์ผลการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อวัตถุประสงค์มหภาคในแง่การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน การกระจายรายได้ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วินัยทางการคลังและการว่างงาน ซึ่งทางบริษัทที่ปรึกษาก็ได้ดำเนินการเพื่อให้ครอบคลุมประเด็นดังกล่าวในแต่ละหัวข้อและยังได้วิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาล โดยเลือกจำเพาะสาขาสาธารณสุข การศึกษา การเกษตรกรรม และการคมนาคม (ถนน) เพื่อหาข้อสรุปเป็นแนวทางในการใช้จ่ายของรัฐบาลในการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายและหาแนวทางที่จะประหยัดงบประมาณการใช้จ่ายของรัฐบาล

ในการวิเคราะห์ทางด้านมหภาค โดยเฉพาะทาง(ด้านการวิเคราะห์ผลการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนได้ข้อสรุปว่า นโยบายการคลังที่รัฐบาลกำหนด (discretionary fiscal policy) ได้ผลน้อยในด้านการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ตัวปรับอัตโนมัติ (built in stabilizer) มีส่วนสำคัญในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษ 1990 แต่ในรายงานไม่ได้อธิบายว่า อะไรคือตัวปรับอัตโนมัติที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ได้ทำการวิเคราะห์ เมื่อได้ข้อสรุปว่า นโยบายการคลังที่รัฐบาลได้กำหนดมีผลน้อยต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ก็ควรระบุข้อเสนอแนะที่ชัดเจน ว่ารัฐบาลควรทำอย่างไรจึงจะทำให้ นโยบายดังกล่าวมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพ หรือควรเลิกให้ความสำคัญกับนโยบายดังกล่าว นอกจากการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแล้ว ในส่วนการประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อผลผลิต ระดับราคาและการจ้างงาน ได้มีการกล่าวไว้ในแต่ละเรื่องโดยขาดการเชื่อมโยงเป้าหมายต่างๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน ในรูปแบบของการเน้นเป้าหมายเฉพาะเรื่องในช่วงต่างๆ ของการพัฒนาเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวม รายงานได้แสดงความกังวลเกี่ยวกับหนี้ภาครัฐที่มีผลต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ แต่ก็ไม่ได้ลงในรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

การประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายในแต่ละด้านที่วิเคราะห์เปรียบเทียบกับงบประมาณที่ตั้งไว้และงบประมาณที่จ่ายจริง ตลอดจนการวิเคราะห์โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลได้เพียง 4 ด้านหรือโครงสร้างแผนงานจะไม่พอเพียงที่จะแสดงให้เห็นภาพของโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาล โครงสร้างแผนงานรายจ่ายอื่นอีก 10 โครงสร้างแผนงานที่ไม่นำมารวมในการประเมิน

การวิเคราะห์ทางด้านการกระจายรายได้ซึ่งได้พิจารณาการกระจายงบประมาณตามภูมิศาสตร์และค่าใช้จ่ายของรัฐบาลต่อหัวของประชากรตามเขตปกครองเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่ทำให้ภาพการกระจายงบประมาณไปสู่ประชาชนในภาคต่างๆ แต่ตัวชี้วัดดังกล่าวไม่ได้แสดงให้เห็นถึงผลการใช้จ่ายที่มีต่อการกระจายรายได้ และการแก้ปัญหาคะแนนตกในเมืองและในชนบท รายงานได้อ้างถึงงานวิจัยที่ดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จในขณะจัดเตรียมรายงานซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดแนวนโยบายแก้ปัญหาคะแนนตก

2.2 ทิศทางประการเพื่อดำเนินการในการทบทวนการใช้จ่ายภาครัฐ

2.2.1 การทบทวนการใช้จ่ายภาครัฐในระดับภาค

ในด้านมหภาค การใช้จ่ายภาครัฐจะตอบสนองหน้าที่ของรัฐทางด้านการจัดสรรทรัพยากรระหว่างการผลิตสินค้าเอกชนและสินค้าสาธารณะ หน้าที่ทางด้านการกระจายรายได้และความมั่งคั่งให้ตรงกับภาวะที่สังคมเชื่อว่ายุติธรรม และหน้าที่ในลักษณะการใช้นโยบายงบประมาณ (budget policy) เพื่อการรักษาเสถียรภาพการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การจ้างงานระดับราคา โดยคำนึงถึงผลกระทบทางด้านการค้า และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ (Musgrave และ Musgrave, 1998 : 6)

ในการประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจจะต้องมีการประเมินผลกระทบของการใช้จ่ายต่อการเจริญเติบโตทางด้านรายได้ โดยมีความสมดุลที่เกิดขึ้นกับรายได้ การจ้างงาน ราคา และผลกระทบทางด้านดุลการชำระเงิน แต่การที่สำนักงานงบประมาณได้ระบุเป้าหมายทางด้านรายได้ การจ้างงาน และระดับราคาออกจากเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ อาจมีเจตนาที่จะต้องการให้มีการแยกพิจารณาทบทวนลักษณะที่การใช้จ่ายของรัฐบาลในอดีตมีผลกระทบต่อรายได้ ระดับราคา และการจ้างงานทั้งในแง่การบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ ทั้งนี้เพราะรัฐอาจเน้นการบรรลุเป้าหมายเพื่อความมีเสถียรภาพเฉพาะตัวแปรทางเศรษฐกิจเหล่านี้บางตัวเท่านั้น ส่วนการรักษาความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมุ่งเน้นทางด้าน

ผลกระทบการใช้จ่ายของรัฐบาลระยะยาวที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างการเติบโตทางด้านการรายได้ ราคาสินค้า การจ้างงาน และดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกระบวนการมีการพัฒนาของเศรษฐกิจของไทย ในการประเมินผลกระทบการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ดำเนินการสำเร็จในปี 2542 ได้กำหนดให้เป้าหมายทางด้านมหภาค ได้แก่ ด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืน การกระจายรายได้ เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การจ้างงานและวินัยทางการคลัง เป้าหมายดังกล่าวนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การเจริญเติบโตแบบยั่งยืน และการจ้างงานและระดับราคาสอดคล้องกันในเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้จัดอยู่ในหน้าที่ในส่วนการกระจายรายได้และความมั่งคั่งที่สังคมเชื่อว่ายุติธรรม ส่วนวินัยทางการคลังน่าจะเป็นแนวทางปฏิบัติในทางการใช้การคลัง มากกว่าการที่กำหนดให้เป็นเป้าหมายนโยบายมหภาค

2.2.2. การประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยพิจารณาจากอัตราการเจริญเติบโตที่ตั้งเป้าไว้กับอัตราเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นจริง

การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในที่นี้ หมายความว่า การเจริญเติบโตของผลผลิตประชาชาติ การประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อผลผลิตจะมุ่งเน้นในกรณีของการบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ และการบรรลุการเจริญเติบโตของผลผลิตอย่างยั่งยืน

โดยหลักทางทฤษฎีการใช้จ่ายของรัฐบาลที่แท้จริงที่เพิ่มสูงขึ้น จะมีผลทำให้ระดับรายได้ประชาชาติเพิ่มสูงขึ้นตามขนาดตัวทวีคูณจ่ายของรัฐบาล ขนาดตัวทวีคูณในรายจ่ายของรัฐบาลยังขึ้นอยู่กับพฤติกรรมการบริโภค การลงทุนภาคเอกชน อัตราภาษี พฤติกรรมการถือเงิน และลักษณะการตอบสนองทางด้านอุปทานการผลิตซึ่งเกี่ยวพันถึงตลาดปัจจัยการผลิต การใช้จ่ายของรัฐบาลยังมีผลกระทบต่อระดับราคาและดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ดังนั้น โดยทั่วไป พอลคาคเนได้ว่า ในช่วงเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวไปสู่ความรุ่งเรืองที่มีการจ้างงานเต็มที่ การใช้จ่ายของรัฐบาลจะส่งผลในทิศทางเดียวกันกับการขยายการผลิต อย่างไรก็ตาม ถ้าหากต้องการทราบขนาดของผลกระทบของรายจ่ายของรัฐบาลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในรายได้ ระยะเวลาความล่าช้าของผล การใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงรายได้ย่อมขึ้นอยู่กับวิธีการวัดและการประมาณแบบจำลองทางเศรษฐกิจและเทคนิคทางเศรษฐมิติที่ใช้เทคนิคในการประเมินความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลังกับผลผลิตมีหลายประเภท เช่น การใช้ Granger-causality test & Theil's R^2 (งานของ Darrat, 1985), Multivariate Granger-causality and Theil's R^2 (งานของ Laumas and Mc. Millian, 1984) two-step procedure และ likelihood ratio test (งานของ Partapoon Wongpanich, 1995) การวิเคราะห์โดยใช้สมการ Multivariate regression โดยใช้ตัวแปรความแตกต่างและตัวแปรล่าช้า (งานของ วอร์ และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา, 2539) ได้มีการทดสอบความสัมพันธ์ของการ

คลังที่ไม่ถูกคาดหมายกับการเปลี่ยนแปลงในผลผลิตประชาชาติ และความสัมพันธ์ระหว่างการคลังที่คาดหมายกับผลผลิต การประเมินผลกระทบการใช้จ่ายของรัฐบาลกระทำโดยอาศัยแบบจำลองเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจไทย

เมื่อพิจารณาการเจริญเติบโตของผลผลิตเป็นเป้าที่รัฐบาลต้องการให้เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลในปีนั้น ๆ การประเมินผลของนโยบายการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตประชาชาติควรจะต้องอิงเกณฑ์ที่ได้ตั้งไว้กับเกณฑ์ที่บรรลุจริงๆ ยกตัวอย่างเช่น ในปี 2536-2538 และ 2540 ในแผนการใช้จ่ายของภาครัฐได้กำหนดให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอยู่ในอัตราร้อยละ 8.2 และ 8.0 ตามลำดับ แต่ในปี 2541 กำหนดให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 5.7 และในปี 2542 ไม่ได้กำหนดอัตราการขยายตัว และสำหรับปี 2543 ได้กำหนดให้อัตราการขยายตัวของเศรษฐกิจมีเพียงร้อยละ 3.00 การกำหนดอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในลักษณะดังกล่าวถือว่าเป็นเป้าหมายมหภาคที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละปี ในการประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลก็น่าจะมีแนวทางในการประเมินว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลได้มีส่วนที่ทำให้้อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปตามเป้าหมายที่ได้วางไว้หรือไม่ และถ้าหากไม่บรรลุเป้าหมายก็น่าจะอธิบายได้ว่าเนื่องจากสาเหตุใด ก็จะเป็นข้อสรุปของข้อเสนอแนะต่างๆ

การประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลที่ดำเนินการที่ต้องการวิเคราะห์ถึงความเชื่อมโยงการใช้จ่ายของรัฐบาลในปีใดปีหนึ่งกับขนาดการเปลี่ยนแปลงในผลผลิตที่เกิดขึ้นโดยรวมมีความยากลำบาก ทั้งนี้เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลจะมีผลต่อเนื่องข้ามปี โดยมีความล่าช้าที่จะกระทบต่อระดับผลผลิต ถ้าจะใช้หลักเปรียบเทียบเป้าหมายที่ตั้งไว้กับเป้าหมายที่เกิดขึ้นจริงด้วยการเปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับอัตราการเจริญเติบโตที่ตั้งเป้าไว้ ก็ไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลได้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เนื่องจากการเจริญเติบโตรายได้ประชาชาติไม่ได้เป็นผลจากการใช้จ่ายของรัฐบาลแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังขึ้นอยู่กับนโยบายการเงินและการลงทุนของภาคเอกชนและปัจจัยอื่นๆ อีก ดังนั้นการศึกษาการใช้จ่ายของรัฐบาลจึงมุ่งเน้นที่จะประเมินไปในทางที่จะตอบคำถามว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลมีส่วนเอื้ออำนวยให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจหรือไม่ โดยเน้นเสถียรภาพในการเจริญเติบโตของผลผลิตประชาชาติ

การที่แยกการทดสอบระหว่างนโยบายการเงินและนโยบายการคลังต่อผลผลิต จะให้ผลแตกต่างจากการที่ทำนโยบายการเงินและนโยบายมาทดสอบในคราวเดียวกัน งานของ Glick and Huchison (1996) ได้ทำการทดสอบประสิทธิภาพของนโยบายการเงินและนโยบายการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่านโยบายการคลังเดียวกันกับผลผลิตที่แท้จริงปรากฏว่ามีความสัมพันธ์ในทางบวก แต่เมื่อการทดสอบนโยบายการเงินและนโยบายการคลังที่มีผลต่อระดับผลผลิต

ที่แท้จริง พบว่า นโยบายการคลังไม่มีผลในการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงผลผลิตที่แท้จริง และ เมธินี พงษ์ประภาพันธ์ (2543) ได้ทดสอบประสิทธิภาพของนโยบายการเงินและนโยบายการคลังกรณีศึกษาประเทศไทย พบว่า ในกรณีที่แยกพิจารณานโยบายการเงินเพียงอย่างเดียว นโยบายการเงินที่ไม่ถูกคาดการณ์มีอิทธิพลต่อผลผลิตที่แท้จริงเฉพาะในระยะสั้น ส่วนนโยบายการเงินที่ถูกคาดการณ์ส่งผลต่อรายได้ที่แท้จริงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และมีอิทธิพลต่อรายได้มากกว่า นโยบายการเงินที่ไม่ถูกคาดการณ์ ในกรณีที่ทดสอบประสิทธิภาพของนโยบายการคลังแต่เพียงอย่างเดียวที่มีต่อผลผลิตที่แท้จริง นโยบายการคลังที่ไม่ได้ถูกคาดการณ์และที่ถูกคาดการณ์มีอิทธิพลต่อผลผลิตในระยะสั้นเท่านั้น โดยนโยบายการคลังที่ถูกคาดการณ์มีอิทธิพลมากกว่านโยบายการคลังที่ไม่ถูกคาดการณ์

เมื่อทดสอบประสิทธิภาพนโยบายการเงินและนโยบายการคลังไปพร้อมๆ กัน เมธินี (อ้างแล้ว) พบว่า ทั้งนโยบายการเงินและนโยบายการคลังทั้งที่ถูกคาดการณ์และไม่ถูกคาดการณ์มีอิทธิพลต่อรายได้ที่แท้จริงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่้นโยบายการเงินให้ผลต่อการเจริญเติบโตของผลผลิตมากกว่า

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบอัตราการเจริญเติบโตของผลผลิตประชาชาติที่กำหนดและเกิดขึ้นจริง

ปี	อัตราการเจริญเติบโตผลผลิต		งบประมาณที่กำหนด
	ตั้งเป้าไว้	ที่เกิดขึ้นจริง	
2534			387,500
2535		8.239	460,400
2536	8.2	8.549	560,000
2537	8.2	8.899	625,000
2538	8.0	8.849	715,000
2539	na	5.717	843,200
2540	8.0	-1.68	925,000
2541	5.7	-10.17	830,000
2542	ไม่กำหนด	4.517	825,000
2543	3.0		860,000

ที่มา : สำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานงบประมาณ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ

2543 ตารางที่ 3-15 หน้า 76

2.2.3 การประเมินการใช้จ่ายของรัฐที่มีต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

เป้าหมายในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ทางสำนักงานประมาณไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่าหมายถึงอะไร ? เป็นความหมายเกี่ยวกับการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพหรือไม่ การที่จะทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลในอดีตที่มีส่วนก่อให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนเป็นการกำหนดเป้าหมายภายหลัง ทั้งนี้เพราะในแต่ละปีงบประมาณได้มีการกำหนดเป้าหมายในการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ (ดูภาคผนวก) ที่ไม่ได้กำหนดให้มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ดังเป็นที่กำหนดไว้ในกรอบการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลในปี 2542

การที่รัฐบาลกำหนดอัตราการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในลักษณะที่แตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลาย่อมมีเหตุผลโดยยึดหลักความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจซึ่งจะต้องพิจารณาอัตราเงินเฟ้อ ดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนที่กำหนดโดยสำนักงานประมาณมีนิยามในลักษณะใด อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับใดถึงจะเรียกว่ามีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และเหตุใดจึงไม่กำหนดเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ อย่างไรก็ตามเนื่องจากสำนักงานประมาณได้กำหนดให้ศึกษาและประเมินการใช้จ่ายและการลงทุนภาครัฐบาลที่มีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแบบยั่งยืนเป็นกรอบให้บริษัทที่ปรึกษาดำเนินงาน ดังนั้นการศึกษาจึงประเมินความสัมพันธ์ดังกล่าวโดยในลำดับแรกได้ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการเจริญเติบโตเศรษฐกิจไทยไม่ได้มีลักษณะแบบยั่งยืน โดยเฉพาะในช่วงทศวรรษที่ 1990 เนื่องจากนโยบายของรัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในช่วงดังกล่าวเกิดจากปัจจัยภายนอก ไม่ได้เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลและการใช้จ่ายของรัฐก็ไม่ได้ป้องกันไม่ให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

ถึงแม้ในรายงานฯ จะสรุปว่ารัฐบาลไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ก็ยังมีความพยายามที่จะหาความเชื่อมโยงระหว่างการเจริญเติบโตดังกล่าวกับการขาดดุลของรัฐบาลโดยกำหนดประเด็นว่าถ้า “อัตราเพิ่มของค่าใช้จ่ายทางการเงินในการชดเชยการขาดดุลสูงกว่าอัตราการเพิ่มที่แท้จริงของระบบเศรษฐกิจซึ่งไม่สามารถดำรงสถานะขาดดุลงบประมาณเอาไว้ได้ จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย” ในประเด็นนี้ยังไม่ชัดเจน คงจะหมายถึง “การกู้เงินมาอุดหนุนการใช้จ่ายในขณะที่ฐานะทางด้านการเงินของรัฐเติบโตไม่ถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดรายได้ที่จะชดเชยการขาดดุลอย่างต่อเนื่อง” ข้อสังเกตในที่นี้คือการเจริญเติบโตแบบยั่งยืนจะเกิดขึ้นไม่ได้ถ้าหากเกิดการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องและมีหนี้สินคงค้างสะสมเพิ่มขึ้นจนใน

ที่สหรัฐไม่สามารถดำเนินนโยบายขาดดุลงบประมาณได้อีกต่อไปเนื่องจากเศรษฐกิจขยายตัวไม่พอเพียงที่รัฐจะหาเงินอุดหนุนรายจ่ายและเพื่อใช้หนี้ที่รัฐก่อขึ้นทั้งภายในและหนี้ต่างประเทศ

ในรายงานได้โยนให้เห็นภาพแต่ไม่ได้ทดสอบเชิงประจักษ์ของระบบก่อนนี้และการะหนี้สินภาครัฐบาลกับการเจริญเติบโตที่ยั่งยืนในประเด็นนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐกับเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยในระยะยาว

2.2.4 การขาดดุลงบประมาณและเสถียรภาพการเจริญเติบโตของผลผลิต

การขาดดุลงบประมาณมีผลต่อเสถียรภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งวัดได้จากความมีเสถียรภาพในสัดส่วนระหว่างหนี้สาธารณะ (public debt) กับ GDP (Burda และ Wyplosz, 1997:p398) ทั้งนี้เพราะ GDP จะเจริญเติบโตเปลี่ยนแปลงตามกาลเวลา ถ้าสัดส่วนของหนี้ต่อ GDP คงที่โดยการกู้ยืมเงินในประเทศไม่ได้ก่อเงินเฟ้อแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ประชาชาติ แสดงได้ดังนี้

$$\Delta\left(\frac{BD}{Y}\right) = \frac{G-T}{Y} + (r-g)\frac{BD}{Y}$$

โดยที่

BD	=	ขนาดหนี้ของภาครัฐ
Y	=	ขนาดรายได้ประชาชาติ
G	=	รายจ่ายที่แท้จริงของภาครัฐบาล
T	=	รายรับที่แท้จริงของภาครัฐบาล
r	=	อัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง
g	=	อัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติ

ถ้าหากขนาดของหนี้ภาครัฐเติบโตในสัดส่วนเดียวกันกับการสูงขึ้นของรายได้ประชาชาติ อัตราส่วนระหว่างหนี้ภาครัฐโดยรวมกับรายได้ประชาชาติจะคงที่ นั่นคือ แนวโน้มของอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติที่แท้จริงกับอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงจะต้องสอดคล้องกัน ถ้าหากอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงซึ่งแสดงถึงการสะสมเพิ่มพูนภาระหนี้มีค่ามากกว่าอัตราการเจริญเติบโตรายได้ที่แท้จริง หนี้จะขยายตัวไม่จบสิ้นและเศรษฐกิจจะไม่มีเสถียรภาพ และถ้า

หากอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ที่แท้จริงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง การก่อหนี้ของรัฐจะไม่มีผลทำให้เศรษฐกิจไร้เสถียรภาพ ในกรณีของประเทศไทยก่อนปี 2540 อัตราการเจริญเติบโต ผลผลิตประชาชาติที่แท้จริงสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง แต่ในปี 2540 และปีอื่นต่อมา การขยายตัวของผลผลิตน้อยกว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริง ซึ่งภาวะดังกล่าวเป็นสัญญาณที่ชี้ให้เห็นถึงแนวโน้มความไม่มีเสถียรภาพ โดยเฉพาะปี 2542 และ 2543 ขอดหนี้ภาครัฐต่อ GDP มีค่ากว่าร้อยละ 50

ตารางที่ 3 จำนวนหนี้ภาครัฐบาล อัตราการเพิ่มของ GDP จริง อัตราเงินเฟ้อ และอัตราดอกเบี้ย

หน่วย : ร้อยละ

ปี พ.ศ.	จำนวนหนี้ภาครัฐบาล/GDP ^{1/}	อัตราเพิ่มของ GDP จริง ^{2/}	อัตราเงินเฟ้อ ^{3/}	อัตราดอกเบี้ย ^{4/} (MLR)
2536	20.1	8.239	3.37	10.50
2537	20.0	8.99	5.04	11.75
2538	16.9	7.849	5.80	13.75
2539	14.8	5.717	5.86	13.00-13.25
2540	35.5	-1.68	5.54	15.25
2541	43.7	-10.17	8.21	11.50-12.00
2542	53.9	4.157	0.31	8.25-8.50
2543	51.9			

ที่มา : ^{1/} สำนักบริหารหนี้สาธารณะและกระทรวงการคลัง เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการหนี้สาธารณะ : 26 มิ.ย. 2543 ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ ตาราง 6.2 หน้า 46

^{2/} กองบัญชีรายได้ประชาชาติ

^{3/} กองดัชนีราคา กรมเศรษฐกิจการพาณิชย์

^{4/} รายงานเศรษฐกิจรายเดือน ธนาคารแห่งประเทศไทย

2.2.5 รายจ่ายของรัฐบาลและโครงสร้างรายจ่ายตามโครงสร้างแผนงาน

งบประมาณและการปรับลดงบประมาณการใช้จ่าย

ในแต่ละปีได้มีการวางแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อกิจกรรมต่างๆ แต่ในระหว่างปีสามารถปรับลดได้ ในช่วงปี 2539-2541 ได้มีการปรับลดงบประมาณรายจ่ายให้ต่ำกว่าที่วางแผนไว้โดยตลอด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการคาดคะเนการใช้จ่ายและการคาดคะเนรายได้พิจารณาของรัฐบาล ตลอดจนการคาดคะเนรายได้ประชาชาติในขณะที่ยังดำเนินการจัดเตรียมแผนการใช้จ่ายของรัฐบาล โดยคำดังกล่าวมีค่าสูงกว่าความเป็นจริง อย่างไรก็ตามหลังจากได้มีการอนุมัติแผนการใช้จ่ายไปแล้วและได้มีการปรับเปลี่ยนค่าใช้จ่ายให้ลดลงในภายหลัง ในปี พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีการปรับการใช้จ่ายและรายรับให้แตกต่างไปจากแผน ส่วนการประมาณรายได้ในระหว่างการจัดเตรียมแผนในปี พ.ศ. 2540-2543 ได้มีการประมาณการรายได้ประชาชาติสูงกว่ารายได้จริงที่เกิดขึ้น

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบงบประมาณการใช้จ่ายรายได้ และ GDP ที่วางแผนและที่ปรับปรุงเพื่อดำเนินงานตามแผนการใช้จ่ายในแต่ละปี

ปี พ.ศ.	รายจ่ายใน แผนประ จำปีงบ ประมาณ	รายจ่าย เมื่อมีการ ปรับลด	รายรับใน แผนประ จำปีงบ ประมาณ	รายรับ เมื่อมีการ ปรับลด	เงินกู้ใน แผนประ จำปีงบ ประมาณ	เงินกู้เมื่อ มีการ ปรับลด	GDP ในขณะ เตรียมแผน งบประมาณ การใช้จ่าย	GDP เมื่อ มีการปรับ แผน
2539	na	843,200	na	843,200	??	0	na	4,684,000
2540	984,000	944,000	934,000	925,000	0	0	5,302,000	5,205,500
2541	982,000	800,000	982,000	782,020	0	??	5,731,300	5,076,000
2542	825,000	825,000	800,000	800,000	25,000	25,000	5,583,000	5,002,000
2543	860,000	860,000	750,000	750,000	110,000	110,000	5,420,000	5,137,000
2544	910,000	??	805,000	??	105,000	??	5,522,000	??

ที่มา : สรุปจากงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2539 – 2544

การใช้จ่ายของภาครัฐบาล

โครงสร้างในแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลแสดงให้เห็นถึงรูปแบบการจัดสรรการใช้จ่ายไปในสาขาและแผนงานที่รัฐบาลให้ความสำคัญในแต่ละปีงบประมาณ การที่จะประเมิน

การใช้จ่ายของรัฐบาลว่าได้บรรลุถึงเป้าหมายในแผนงานแต่ละด้านจะต้องพิจารณาจากจำนวนเงินงบประมาณที่จ่ายจริงไปในแต่ละแผนงานและปริมาณงานที่แต่ละแผนงานได้บรรลุเมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณงานที่ได้ตั้งไว้นับแต่วิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา รายจ่ายของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในรูปของงบประมาณที่ปรับลดลง และโครงสร้างการใช้จ่าย งบประมาณในปี พ.ศ. 2541 และ พ.ศ. 2542 อยู่ในระดับ 800,000 ล้านบาท และ 825,000 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2543 ได้ตั้งงบประมาณในแผนการใช้จ่ายไว้ 860,000 ล้านบาท โครงสร้างการใช้จ่ายตามแผนงานทางด้านการศึกษาได้รับงบประมาณในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยคิดร้อยละ 25.86 ของงบประมาณการใช้จ่ายทั้งหมด รองลงมาได้แก่ การชำระหนี้เงินกู้เพิ่มจากร้อยละ 4.94 ในปี พ.ศ. 2540 ไปเป็นร้อยละ 9.16 ในปี พ.ศ. 2543 การบริการสังคม การรักษาความมั่นคงของชาติ แผนงานอื่นที่มีการปรับลดได้แก่ การคมนาคมและเหมืองแร่

ตารางที่ 5 โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐจำแนกตามแผนงานหรือระดับด้าน

แผนงาน	ปี พ.ศ.				
	2539	2540	2541	2541	2543
1. การเกษตร	9.09	8.56	7.62	7.39	7.80
2. การอุตสาหกรรม	0.30	0.30	0.37	0.39	0.43
3. การคมนาคมและเหมืองแร่	10.21	9.49	9.33	8.04	7.00
4. การพาณิชย์และท่องเที่ยว	0.80	0.71	0.79	0.84	0.64
5. การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม	1.75	1.93	1.74	1.60	1.77
6. การศึกษา	20.11	21.97	25.37	25.45	25.86
7. การสาธารณสุข	7.53	7.67	8.00	7.58	7.64
8. การบริการสังคม	14.27	16.00	11.44	11.27	10.81
9. การรักษาความมั่นคงของชาติ	12.80	12.13	11.33	10.58	10.31
10. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	4.79	4.57	5.41	5.42	5.81
11. การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	12.66	11.73	13.06	12.19	12.74
12. การชำระหนี้เงินกู้	5.69	4.94	5.55	9.26	9.19
รวม (ร้อยละ)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
รวม (บาท)	843,200.00	944,000.00	800,000.00	825,000.00	860,000.00

ที่มา : สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542

การประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาลที่พิจารณารายจ่ายจริงเป็นการประเมินที่อยู่บนข้อสมมติให้การใช้จ่ายของรัฐบาลไม่มีการรั่วไหล รายจ่ายทั้งหมดได้ถูกใช้ไปในวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ แต่ถ้าข้อสมมติดังกล่าวไม่เป็นจริง เช่น การทุจริตในขั้นตอนการใช้งบประมาณ ดังนั้นตัวเลขการใช้จ่ายของรัฐบาลแม้ว่าจะเป็นตัวเลขที่มีการใช้จ่ายจริงเต็มจำนวน แต่ก็ไม่ได้แสดงขึ้นที่จะบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ตั้งไว้ เนื่องจากค่าใช้จ่ายที่แท้จริงดังกล่าวได้รั่วไหลไปที่อื่น

2.2.6 ผลการก่อหนี้สาธารณะที่มีผลต่อกระจายรายได้¹

ถ้าหากหนี้ของรัฐบาลเพื่อชดเชยการขาดดุลโดยยืมจากแหล่งในประเทศ การเพิ่มทุนของหนี้หรือหนี้ที่อยู่ในระดับที่ก่อให้เกิดเสถียรภาพซึ่งพิจารณาจากอัตราส่วนระหว่างหนี้ทั้งหมดต่อรายได้ประชาชาติ $\left(\frac{B}{GDP}\right)$ มีค่าคงที่ ภาระหนี้ที่เพิ่มสูงขึ้นจะก่อให้เกิดการกระจายรายได้ใหม่ (redistribution) ในระหว่างกลุ่มประชากรที่มีอายุต่างๆ กัน รัฐกู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายและพัฒนาคุณภาพชีวิตในการสร้างทุนและคุณภาพชีวิตประชากรสำหรับคนรุ่นปัจจุบัน แต่ผู้เกิดในอนาคตจะต้องรับภาระเก็บภาษีเพื่อจ่ายหนี้ดังกล่าว ถ้าหากรัฐบาลชดเชยการขาดดุลด้วยการกู้จากแหล่งเงินทุนในประเทศ เมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีจากประชาชนรุ่นใหม่และตระหนักถึงความเลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างรุ่นของประชากร รัฐก็อาจจะลดความเลื่อมล้ำนั้นได้โดยอาศัยมาตรการภาษีและเงินอุดหนุน แต่ถ้าหากเป็นในกรณีที่กู้ยืมต่างประเทศ รัฐบาลในอนาคตจะต้องจัดหารายได้เพื่อใช้คืนหนี้ดังกล่าวและจะต้องดำเนินนโยบายเกินดุลโดยการจัดเก็บภาษีจากประชาชนรุ่นใหม่แล้วโอนไปใช้หนี้ต่างประเทศซึ่งการกระทำดังกล่าวจะทำให้รัฐมีโอกาสน้อยในการที่จะแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างรุ่นของประชากรโดยใช้มาตรการภาษีหรือเงินโอนเหมือนกับกรณีที่เกิดจากการขาดดุลงบประมาณจากการกู้ในประเทศ

จากการพิจารณาการอุดหนุนการขาดดุลงบประมาณและแหล่งที่มาของเงินอุดหนุนการขาดดุลของประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ. 2539 ถึง ปี พ.ศ. 2543 ในแต่ละปีรัฐบาลได้กู้เงินจากแหล่งเงินภายนอกประเทศเพิ่มสูงขึ้นทุกปี (ตารางที่ 6) ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างภาครัฐบาลได้สะสมเพิ่มสูงขึ้นเช่นเดียวกัน ซึ่ง ณ 31 ธันวาคม 2543 ยอดหนี้คงค้างภาครัฐบาลมีจำนวน 213,551 ล้านบาทสหรัฐ (ตารางที่ 7) หนี้ต่างประเทศได้สะสมเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้นภาระ

¹ Burdas Wyplosz. 1997 : 202 . Macro Economics a European Text, second Edition, Oxford University Press New York .

หนี้ต่างประเทศที่เกิดขึ้นในอนาคตจะเพิ่มสูงขึ้น และประเด็นการกระจายรายได้ระหว่างรุ่นของประชากรน่าจะทวีความสำคัญมากขึ้น

อนึ่ง ผลจากการที่รัฐบาลกู้จากต่างประเทศเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจโดยผ่านการใช้จ่ายภาครัฐในปัจจุบันจะส่งผลต่อการกระจายรายได้ระหว่างกลุ่มคนในรุ่นปัจจุบันและในอนาคต หากการใช้จ่ายดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดการผลัดไปถึงระดับที่จะก่อให้เกิดการเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจในอัตราที่สูงกว่าอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงที่จะจ่ายหนี้คืนให้ผู้กู้ยืมต่างประเทศ และถ้าหากการกู้ยืมเงินไม่สามารถกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีการเติบโตที่แท้จริงอย่างยั่งยืน การที่รัฐบาลใช้วิธีกู้เพื่อ finance การขาดดุลอย่างต่อเนื่องก็จะเกิดปัญหาการกระจายรายได้ระหว่างรุ่นประชากรได้เช่นเดียวกัน และปัญหาอื่นๆ โดยเฉพาะปัญหาเสถียรภาพในการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจด้วย

ตารางที่ 6 เงินกู้ต่างประเทศโดยตรงของรัฐบาล

ปีงบประมาณ (พ.ศ.)	เงินกู้ต่างประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐ)
2539	526.40
2540	565.50
2541	2,089.50
2542	2,299.10
2543	1,885.00

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

⁶ ในการที่จะทำให้หนี้ภาครัฐบาลมีเสถียรภาพถ้าหากไม่ใช้วิธีเพิ่มปริมาณเงิน (money finance) และการเจริญเติบโตที่แท้จริง (รัฐต้องตั้งนโยบายเงินคงเก็บภาษีให้มากขึ้น) ให้เท่ากับดอกเบี้ยที่จะต้องจ่าย

ตารางที่ 7 ยอดหนี้ต่างประเทศคงค้างภาครัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ปี (พ.ศ.)	เงินกู้โดยตรง		รัฐบาลค้า		รวม	
	เหรียญสหรัฐ	บาท	เหรียญสหรัฐ	บาท	เหรียญสหรัฐ	บาท
31 ธค. 2540	6,233.90	296459.3	8,864.30	421550.7	15,098.60	718010.0
31 ธค. 2541	7,278.20	268492.8	11,023.90	406671.7	18,301.50	675164.5
31 ธค. 2542	9,191.00	346590.8	12,715.00	479480.1	21,906.00	826070.90

ที่มา : สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง

2.2.7 ประเด็นเรื่องการกระจายรายได้และงบประมาณไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น

แม้ว่าจะมีความเหลื่อมล้ำในการกระจายของงบประมาณระหว่างภูมิภาคและระหว่างประชากรในภูมิภาคของประเทศซึ่งได้ศึกษางานประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลโดยสำนักงบประมาณปี 2542 ดังกล่าวนั้น ผลกระทบจากการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีต่อรายได้ของประชาชนในท้องถิ่นได้รับความสนใจจากรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลได้ดำเนินการจัดตั้งโครงการเพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นภายใต้ระบบ กนท. ในระยะของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (2540-2544) ซึ่งมีแนวทางในการเสริมสร้างศักยภาพของประชาชนและชุมชนในชนบท เพื่อเสริมสร้างโอกาสและพัฒนาอาชีพการมีรายได้ของคนทุกกลุ่ม การฟื้นฟูบูรณะทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม และการเพิ่มบทบาทขององค์กรประชาชน องค์กรท้องถิ่น และส่วนราชการในภูมิภาค เพื่อการบริหารจัดการและพัฒนา (สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี, 2542) โดยได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการดังกล่าวในปี 2540 จำนวน 10,285.90 ล้านบาท ปี 2541 จำนวน 72,094.40 ล้านบาท และในปี 2542 จำนวน 92,503.60 ล้านบาท ซึ่งงบประมาณดังกล่าวอาจจะช่วยเสริมศักยภาพในการประกอบอาชีพ และชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทได้บ้างไม่มากนักน้อย ผลการประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินเพื่อกิจกรรมดังกล่าว ก็ควรที่จะมีการประเมินเพื่อพิจารณาการบรรลุถึงเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้

นอกจากนี้แล้ว ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2542 ที่กำหนดให้ภายในระยะเวลาไม่เกินปี พ.ศ. 2544 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่เทศ

บาล อบจ.และอบต. เมืองพัทยา และ กทม. ได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเพื่อให้เงินไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในหลายลักษณะอันจะมีผลทำให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะและสิ่งทีเื้อื้ออำนาจให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น แนวทางในการกระจายอำนาจการบริหารสู่ท้องถิ่นจะก่อให้เกิดการกระจายบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนในท้องที่ต่างๆ อย่างทั่วถึงและตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในปี 2543นี้รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณจำนวน 73,286.00 ล้านบาท โดยจำแนกเป็นเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองท้องถิ่น 4,095.20 ล้านบาท และสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการพัฒนาแหล่งน้ำ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการศึกษา การพัฒนาสังคมและชุมชน ในจำนวน 32,332.10 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายดังกล่าวนี้คงจะต้องมีการประเมินและตรวจสอบโดยใช้เกณฑ์ของประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

อนึ่ง การที่รัฐบาลกระจายอำนาจและงบประมาณอุดหนุนการบริหารงานในส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาและการกระจายความมั่งคั่งไปสู่ท้องถิ่นได้อย่างกว้างขวางและพอเพียง หน้าที่ของรัฐบาลกลางจะลดบทบาทในการที่จะเข้าไปพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงลง แต่รัฐบาลกลางจะมีหน้าที่ดูแลจัดการระบบเศรษฐกิจโดยรวมให้มีการเจริญเติบโตและมีเสถียรภาพมากขึ้น

4. สรุป

การทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลที่จะมีผลต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจสามารถดำเนินการได้โดยพิจารณาจากการขาดดุลในรายจ่ายของรัฐบาล และแนวโน้มในการขาดดุลที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนหรือไม่ แต่การทบทวนในลักษณะการบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจระดับใดระดับหนึ่ง หรือเสถียรภาพของราคาที่ได้กำหนดไว้ในแผนรายจ่ายของรัฐในแต่ละปีจะมีผลกระทบต่อผลผลิตระดับราคาและการจ้างงานโดยใช้ระยะเวลามากกว่า 1 ปี และการใช้จ่ายไม่ได้เกิดขึ้นในเวลาเดียวกันคือมีการทยอยการจ่ายและการการเงินเหลื่อมปีด้วย การประเมินยังมีปัญหาทางด้านเทคนิคในการสร้างแบบจำลอง และการกะประมาณความสัมพันธ์ระหว่างรายจ่ายของรัฐบาลกับผลกระทบที่มีต่อตัวแปรทางเศรษฐกิจ

การแก้ปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำโดยการกระตุ้นอุปสงค์รวมต่อการเพิ่มรายจ่ายของรัฐบาลโดยนโยบายขาดดุล หรือโครงการพิเศษจำเพาะเช่น โครงการมิยาซาวา ถ้ามุ่งเน้นทางการจ้างงานโดยผ่านโครงการต่างๆ ก็ควรเป็นการประเมินการทบทวนในรายจ่ายของโครงการเฉพาะนั้น ๆ ในลักษณะที่จะก่อให้เกิดการจ้างงานในจำนวนที่ตรงตามเป้าหมายหรือไม่ถ้าตรงตามเป้าหมายก็ถือว่า

โครงการมีประสิทธิผลผ่านผลกระทบมหภาคในการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่มีต่อการผลิต การจ้างงานจะต้องเป็นการประเมินโดยภาพรวม แต่ผลกระทบดังกล่าวก็ไม่ได้เป็นเป้าหมายหลักของการใช้จ่าย

การประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลว่าสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ และควรจะมีการแก้ไขปรับปรุงอย่างไร? ในกระบวนการใช้จ่ายภาครัฐเพื่อให้สัมฤทธิ์ผลตามแผนการทำงานที่ได้กำหนดไว้ ถ้าหากจะพิจารณาจากโครงสร้างค่าใช้จ่ายในภาพรวมไม่น่าจะเป็นการจำแนกต่างภาคเศรษฐกิจ กระทรวง และหน่วยงานที่รับผิดชอบจะสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐบาล โดยจะทำให้เห็นภาพในลักษณะที่รัฐบาลต้องการเน้นให้การใช้จ่ายของรัฐเกิดผลทางด้านใดเฉพาะในปีงบประมาณนั้น การวิเคราะห์โครงสร้างการใช้จ่ายไม่ได้เป็นการประเมินผลการใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องการบรรลุผล ควรเป็นการประเมินเป็นรายแผนงานในลักษณะที่แผนงานแต่ละประเภทได้บรรลุวัตถุประสงค์จากการใช้จ่ายของรัฐหรือไม่ การประเมินดังกล่าวเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ดำเนินงาน และหน่วยงานที่ตรวจสอบ ซึ่งจะต้องดำเนินการประเมินและกำหนดเกณฑ์การประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลในแต่ละปีได้อย่างต่อเนื่อง

นอกจากจะประเมินการใช้จ่ายภาครัฐบาลแล้ว กระบวนการจัดทำงบประมาณควรได้รับการประเมิน ในแนวทางที่จะต้องให้โครงการและแผนงานสอดคล้องเป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ตลอดจนการแก้ปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้ที่ได้กำหนดเป็นนโยบายไว้ ถ้าหากโครงการและแผนที่จัดตั้งไว้ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายเนื่องจากงบประมาณถูกตัด โครงการบางประเภทที่ควรได้รับเลือกดำเนินการกลับไม่ได้รับเลือกยอมทำให้โครงการและงบประมาณจะไม่สอดคล้องกับเป้าหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการประเมินความสัมฤทธิ์ผลของการใช้จ่ายของรัฐบาล ดังนั้นควรจะต้องมีการทบทวนการจัดเตรียมแผนการใช้จ่ายของรัฐให้มีประสิทธิภาพและให้ตรงตามเป้าหมายนโยบายการใช้จ่ายที่ได้ตั้งไว้

การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อปรับโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐ เป็นประเด็นที่ควรแยกพิจารณาทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลเป็นรายปีออกจากการปรับโครงสร้างรายจ่ายที่เกิดในช่วงที่ประเทศมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ การปรับโครงสร้างใหม่จะเกิดขึ้นได้จะต้องมีการตั้งเป้าหมายทางสังคมไทยใหม่ แล้วถึงพิจารณาทำโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลไปในทิศทางที่ให้สอดคล้องกับเป้าหมายใหม่ที่ได้ตั้งไว้ เช่น ภาวะเศรษฐกิจถดถอยทำให้รัฐต้องมีการตั้งเป้าหมายไว้เพื่อยกระดับการจ้างงานการผลิตโดยรัฐจะต้องมีการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ (รายได้) เสียใหม่ เพื่อให้ได้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจใหม่ ดังนั้น จะต้องมีการแก้ไขโครงสร้างการใช้จ่ายแบบเดิมๆ ที่ปฏิบัติมาในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรือง ความแตกต่างระหว่างการทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อประเมิน

การใช้จ่ายของรัฐที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ หรือไม่ และจะมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นได้อย่างไร ถ้าหากมีการกำหนดเป้าหมายใหม่การประเมินทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลในอดีตก็จะเป็นแค่เพียงสรุปข้อมูลของการใช้จ่ายในอดีตเพื่อเป็นฐานในการกำหนดลักษณะโครงสร้างการใช้จ่ายภายใต้เป้าหมายใหม่ๆ ทางเศรษฐกิจ

5. เอกสารอ้างอิง

- Burda and Wyplosz. 1997: 398. Macroeconomics A European Text., Oxford University Press, New York.
- Darrat, Ali F. 1985. "Does Anticipated Fiscal Policy Matter? The Italian Evidence". Public Finance Quarterly. 13 (July 1985) : 339-352.
- Glick, Reuven and Hutchison, Michael. 190. "New Results in Support of the Fiscal Policy Effectiveness Proposition". Journal of Money, Credit, and Banking. 22 (August 1990) : 288-304.
- Laumas, G.S. and McMillin, W.D. 1984. "Anticipated Fiscal Policy and Real Output". The Review of Economics and Statistic. 6 (August 1984) : 468-471.
- Musgrave and Musgrave. 1989. Public Finance in Theory and Practice. McGraw-Hill International Editions, New York.
- Warrand, P. G. and Bhanupong N. 1996. "Thailand's Macroeconomic Miracle : Stable Adjustment and Sustained Growth". World Bank. Washington, D.C.
- World Bank. 1996. "Thailand Growth Poverty and Income Distribution-An Economics Report". World Bank, Report No. 15689 TH. 13 (December 1996). Washington, D.C.
- ไกรยุทธ ชีรตยาคีนันท์. 2533. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : รวมบทความ. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พนม ทินกร ณ อยุธยา. 2534 การบริหารงานคลังรัฐบาลเล่มที่ 1-4. กรุงเทพฯ: ศิลปสยามการพิมพ์.
- เมธินี พงษ์ประภาพันธ์. 2543. ประสิทธิภาพของนโยบายการเงินและนโยบายการคลัง : กรณีศึกษาประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. 2541. การบริหารนโยบายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี. 2542. การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ (Public Expenditure Review) เล่มที่ 1. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2542. การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ (Public Expenditure Review) เล่มที่ 2. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2535. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2535. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2536. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2536. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2537. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2537. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2538. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2538. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2540. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2540. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2541. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2541. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2542. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2542. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2543. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2543. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

_____. 2544. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ

2544. กรุงเทพฯ.: พี เอ ลีฟวิ่ง จำกัด.

สำนักบริหารหนี้สาธารณะและกระทรวงการคลัง. หนี้สาธารณะ (เอกสารประกอบการสัมมนาทาง
วิชาการ) : 26 มิ.ย. 2543 ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิต. หน้า 46

ภาคผนวก

ตารางผนวกที่ 1 เป้าหมาย วัตถุประสงค์ และลักษณะการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลในปี 2535-2544

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน***
ปี 2535	-	1. เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนาชนบท 2. เพื่อการพัฒนาเมือง และวิสาหกิจพื้นฐาน 3. เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม 4. เพื่อการพัฒนาสังคม และคุณภาพชีวิต ประชาชน	-	-
ปี 2536 ²	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศ ขยายตัวร้อยละ 8.2 2. อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 5 3. รักษาดุลการค้าในระดับร้อยละ 8.9 ของ GDP 4. คุ้ลบัญชีเดินสะพัดแบบขาดดุลให้ อยู่ในร้อยละ 7.0 ของ GDP	1. จัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐาน 2. การปรับระบบบริหารและการจัดการของ รัฐและความมั่นคงของประเทศ	1. ปรับปรุงการบริหารงานของรัฐบาล ความมั่นคง และรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน 2. นโยบายทางเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนา ระบบการผลิตทางการเกษตร การพัฒนาจัดหา แหล่งน้ำ สนับสนุนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม กรรมไปสู่อุตสาหกรรม พัฒนาการคมนาคม การท่องเที่ยว การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ และการจัดหา 3. การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและชนบท 4. การฟื้นฟูบูรณะกรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล 5. สนับสนุนการวิจัยทางด้านวิทยาศาสตร์และ เทคโนโลยี และพัฒนานวัตกรรมทางด้าน วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 6. นโยบายทางสังคม ได้แก่ การขยายโอกาส ทางการศึกษาพัฒนาคุณภาพชีวิตของ ประชาชน	-

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน***
ปี 2537 ¹	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 8.2 2. อัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 4 3. ดุลการค้าไม่เกินร้อยละ 8.4 ของ GDP 4. ดุลบัญชีเดินสะพัดไม่เกินร้อยละ 6.3 ของ GDP	1. เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 2. เพื่อกระจายและพัฒนาโอกาสทางการศึกษา บริการสาธารณสุข บริการพื้นฐาน การผลิตในภาคอุตสาหกรรม การผลิตทางการเกษตร และการบริการ 3. เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคและชนบท	1. กระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและชนบท ได้แก่ สนับสนุนการผลิตทางการเกษตร จัดหาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตรให้เพียงพอ 2. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และปรับปรุงคุณภาพชีวิต 3. การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 4. พัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และพลังงาน 5. การพัฒนากรุงเทพฯ และเขตปริมณฑล 6. นโยบายทางการค้า การท่องเที่ยว ความมั่นคงของชาติและอื่นๆ	-
ปี 2538 ⁴	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 8 2. อัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 4.5 3. ดุลบัญชีเดินสะพัดจะขาดดุลประมาณร้อยละ 6.5 เทียบกับ GDP	ต้องการให้มีความสอดคล้องกับการเงิน การคลัง และเป็นเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7	1. เพื่อกระจายความเจริญสู่ภูมิภาคและชนบท ได้แก่ การแก้ไขปัญหาน้ำขาดแคลน การยกระดับรายได้เกษตรกรการกระจายพัฒนาอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค การกระจายบริการพื้นฐาน 2. การพัฒนาการศึกษาและคุณภาพชีวิต ได้แก่ การพัฒนาและปรับปรุงระบบการศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิต 3. การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่ การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาสิ่งแวดล้อม 4. การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ได้แก่ การพัฒนาคุณภาพแรงงาน การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การส่งเสริมการค้า และการแก้ไขปัญหาจราจรและพื้นที่ป่วนกรุงเทพฯและเขตปริมณฑล	1. การพัฒนาทางด้านการลงทุน ได้แก่ การเกษตร อุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การคมนาคมขนส่งและสื่อสาร การพาณิชย์และท่องเที่ยว การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม 2. การพัฒนาสังคม ได้แก่ การศึกษา การสาธารณสุข การบริการสังคม 3. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน 4. การบริหารงานทั่วไปของรัฐ 5. การชำระหนี้สินกู้ยืม

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน***
ปี 2539 ¹	na	na	na	na
ปี 2540 ⁶	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 8 2. อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 5.1 3. GDP 5,302,000 ล้านบาท 4. คุลบัญชีเงินสะพัดแบบสมดุล	1. เพื่อให้มีงบประมาณที่เหมาะสมพอเพียงสำหรับการดำเนินงานให้สอดคล้องสนองตอบนโยบายรัฐบาลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ 2. สามารถสนับสนุนส่งเสริมการพัฒนาประเทศให้เป็นไปในแนวทางการพัฒนาประเทศตามแผนฯ ฉบับที่ 8 โดยเฉพาะในเรื่องการพัฒนาคนและสภาพแวดล้อมทางสังคม	1. เพื่อการพัฒนาคน ได้แก่ การขยายโอกาสทางการศึกษา โดยสนับสนุนกองทุนกู้ยืม การขยายการศึกษาภาคบังคับ เบื้องต้นผลิตครูในสาขาที่ขาดแคลนพัฒนาฝีมือแรงงาน การสนับสนุนประกันสุขภาพและพัฒนามาตรฐานของประชาชน และการสนับสนุนทางการศึกษา 2. การพัฒนาสังคม ปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านประกันสังคมให้ทั่วถึง การจัดหาที่อยู่อาศัยให้ผู้มีรายได้น้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปรับปรุงประสิทธิภาพของศาลยุติธรรม ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เผยแพร่อันตรายจากแอลกอฮอล์ และดำเนินการด้านอนุรักษ์ศิลปวัฒนธรรม	***
			3. การพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น ได้แก่ สนับสนุนการกระจายอุตสาหกรรมสู่ภูมิภาค การปรับปรุงโครงสร้างการผลิตทางการเกษตร การกระจายบริการพื้นฐานสนับสนุนการค้าและการของ อบต. 4. การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 5. การเพิ่มสมรรถนะทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่การสนับสนุนทางการวิจัย และเร่งรัดพัฒนาบุคลากรทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี 6. การปรับปรุงระบบบริหารราชการ 7. การพัฒนากรุงเทพฯ มหานครและปริมณฑล	

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน***
ปี 2541 ⁷	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 5.7 2. รักษาระดับอัตราเงินเฟ้อให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม 3. GDP 5,302,000 ล้านบาท 4. ลดการขาดดุลการค้าและการขาดดุลบัญชีเดินสะพัด 5. ดุลบัญชีเดินสะพัดแบบสมดุล	1. เพื่อสนับสนุนการค้าเงินงานตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 2. เพื่อให้การจัดสรรทรัพยากรสอดคล้องกับเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ 3. เร่งรัดการส่งเสริมการส่งออกและการลงทุนของภาคเอกชนให้ขยายตัวมากขึ้น	1. การพัฒนาศักยภาพของคนไทย เหมือนปี 2540 2. การพัฒนาสภาพแวดล้อมของสังคม เหมือนปี 2540 3. การเสริมสร้างศักยภาพการพัฒนาของภูมิภาคและชนบท 4. การพัฒนาสมรรถภาพทางเศรษฐกิจ 5. การจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 6. การบริหารจัดการเพื่อการศึกษา	***
ปี 2542 ⁸	*** ไม่ระบุเป้าหมายในการขยายตัวของเศรษฐกิจที่ต้องการ กล่าวเพียงว่า "คาดว่าเศรษฐกิจยังอยู่ในช่วงปรับตัวจากภาวะด้อย ดังนั้นการจัดทำงานงบประมาณขาดดุล	1. เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้มีการฟื้นตัวโดยเร็ว ดังนั้นจึงจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล 2. เสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยการจัดสรรงบประมาณเพื่อบรรเทาปัญหาการว่างงานด้วยการส่งเสริมการสร้างงาน 3. สนับสนุนการกระจายรายได้ เน้นการจัดสรรทรัพยากรเพื่อก่อให้เกิดการกระจายรายได้ให้แก่ผู้ยากจนในเขตเมืองและชนบทและผู้ได้รับผลกระทบในท้องถิ่น	*** เนื่องจากเป็นปีที่รัฐบาลขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF ดังนั้นนโยบายการจัดสรรงบประมาณต้องสอดคล้องกับเงื่อนไขในการรับความช่วยเหลือทางการเงินและสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งสาระสำคัญประกอบด้วยการเร่งด่วน และมาตรการหลักดังนี้ 1. มาตรการเร่งด่วน ได้แก่ การเพิ่มขีดความสามารถในการส่งออก การส่งเสริมการท่องเที่ยวและบริการ และการลดผลกระทบทางสังคมจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ 2. มาตรการหลักซึ่งเป็นมาตรการที่จะมีผลในการสร้างรากฐานในการพัฒนาประเทศต่อไป ได้แก่ การเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาและสังคม และการปรับระบบบริหารและการจัดการของรัฐ	***

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างงาน***
ปี 2543	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 3.0 โดยมี 2. อัตราเงินเฟ้อร้อยละ 3.0 โดยมีลักษณะทางเศรษฐกิจที่อุปสงค์ของประเทศมากขึ้น 3. ดุลบัญชีเดินสะพัดแบบเกินดุล	1. เพื่อกระตุ้นการขยายตัวของเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง 2. สร้างพื้นฐานด้านเศรษฐกิจเพื่อการพัฒนายั่งยืน โดยเฉพาะ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางด้านเกษตร การอุตสาหกรรมทรัพยากรมนุษย์การบริหารจัดการภาครัฐ และการพัฒนาและสนับสนุนภาคบริการที่จะช่วยเพิ่มเงินตราต่างประเทศ 3. แก้ไขผลกระทบทางสังคมอันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะผู้ที่ว่างงานและด้อยโอกาส	-	1. การเกษตร ได้แก่ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและการตลาดของสินค้าเกษตร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในตลาดต่างประเทศ และสนับสนุนการจ้างงานภาคการเกษตรเพื่อการขยายกิจกรรมการผลิต การตลาดและการส่งออก และเพื่อให้เกษตรกรและแรงงานมีถิ่น 2. การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมชนบทที่จะก่อให้เกิดการสร้างงานและเพิ่มรายได้ให้แก่ราษฎรในพื้นที่ 3. การคมนาคมขนส่งและการสื่อสาร เพื่อการพัฒนา ระบบ โครงสร้างพื้นฐานและบริการคมนาคมขนส่ง เพื่อลดการพึ่งพาต่างประเทศ 4. การพาณิชย์และการท่องเที่ยว เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการส่งออกสินค้าและธุรกิจบริการของผู้ประกอบการไทยอย่างต่อเนื่อง 5. การวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งเสริมการนำเทคโนโลยีที่ เหมาะสมมาช่วยพัฒนาคุณภาพผลิตภัณฑ์และเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตสินค้าให้สามารถแข่งขันในตลาดโลกได้ 6.การศึกษา เพื่อพัฒนาคุณภาพการศึกษาและบริการการศึกษา

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน***
ปี 2543 (ต่อ)				7. การสาธารณสุข เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายและทุกพื้นที่ได้รับบริการที่มีคุณภาพได้มาตรฐานและเป็นธรรม 8. การบริการสังคม เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน 9. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์ต่างประเทศ 10. การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน 11. การบริหารงานทั่วไปของรัฐ 12. การชำระหนี้เงินกู้
ปี 2544 ¹⁰	1. ผลักดันให้เศรษฐกิจของประเทศขยายตัวร้อยละ 4.5 2. รักษาระดับอัตราเงินเฟ้อประมาณร้อยละ 3.0 3. ใช้นโยบายแบบขาดดุล	1. ขยายตัวการลงทุนของภาคเอกชนอย่างชัดเจน และการฟื้นตัวของภาคเอกชนให้ต่อเนื่องจากปี พ.ศ.2543 2. สนับสนุนให้มีการขยายตัวของการค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะแนวโน้มของการส่งออกที่ขยายตัว ในขณะที่ดุลบัญชีเดินสะพัดยังคงเกินดุล 3. ใช้นโยบายขาดดุล เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายลงทุนในจำนวนเพียงพอที่จะสนับสนุนให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยรักษาวินัยทางการคลัง	1. กระตุ้นเศรษฐกิจ การพัฒนาสมรรถนะทางเศรษฐกิจ และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน 2. พัฒนาศักยภาพคน สังคม ชุมชน และคุณภาพชีวิตเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน 3. ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการภาครัฐ	1. การพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่ ด้านการเกษตร ด้านอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ ด้านการคมนาคมขนส่ง และสื่อสาร ด้านการพาณิชย์ และการท่องเที่ยว และด้านการวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน และสิ่งแวดล้อม 2. การพัฒนาสังคม ได้แก่ ด้านการศึกษา ด้านสาธารณสุข และด้านบริการสังคม 3. การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ได้แก่ การรักษาความมั่นคงแห่งชาติและผลประโยชน์ต่างประเทศ และการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน

งบประมาณ	เป้าหมาย	วัตถุประสงค์	การจัดสรรงบประมาณตามนโยบาย	การจัดงบประมาณตามโครงสร้างแผนงาน***
ปี 2544 (ต่อ)				4. การบริหารงานทั่วไป ได้แก่ ด้านการบริหารงานทั่วไปของรัฐบาล 5. ด้านการชำระหนี้เงินกู้ ได้แก่ ด้านการชำระหนี้เงินกู้

หมายเหตุ *** มีลักษณะการจัดสรรเหมือนกันเกือบทุกปี

1. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2535
2. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2536
3. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2537
4. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2538
6. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2540
7. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2541
8. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2542
9. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2543
9. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ สำนักงบประมาณ, 2544

ตารางผนวกที่ 2 สัดส่วนการใช้จ่ายในการบริโภคของภาคเอกชน (C) การใช้จ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (G) การลงทุนรวม (I) และมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ (X) และมูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (M) ต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Y)

(หน่วย : ล้านบาท)

ปี พ.ศ.	การบริโภคของภาคเอกชน	การใช้จ่ายในการบริโภคของรัฐบาล	การลงทุนรวม	การส่งออกสินค้าและบริการ	การนำเข้าสินค้าและบริการ	ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ
	จำนวน ^{1/}	จำนวน ^{1/}	จำนวน ^{1/}	จำนวน ^{2/}	จำนวน ^{2/}	จำนวน ^{1/}
2525	630,188.07	124,458.05	287,636.93	216,472.40	243,793.60	1,081,591.23
2526	678,022.25	130,944.84	329,531.81	212,212.70	248,840.30	1,075,471.42
2527	708,117.99	141,610.74	348,890.51	246,261.60	299,825.80	1,137,836.72
2528	718,276.37	151,293.39	335,807.23	277,582.60	323,960.70	1,190,191.96
2529	743,798.46	150,249.11	333,501.38	319,145.90	318,385.20	1,256,055.13
2530	808,243.79	150,678.22	394,952.24	405,286.30	420,187.50	1,375,618.34
2531	878,983.98	156,752.89	481,636.65	549,504.70	595,295.80	1,558,412.08
2532	984,184.00	160,822.00	590,119.49	650,058.70	704,399.00	1,749,952.00
2533	1,110,935.00	171,944.00	759,870.00	744,266.20	922,346.70	1,945,372.00
2534	1,171,164.00	182,589.00	856,227.00	905,505.20	1,084,396.00	2,111,861.00
2535	1,273,031.00	194,276.00	913,052.00	1,051,106.00	1,184,207.00	2,285,865.00
2536	1,380,399.00	204,207.00	997,747.00	1,202,505.10	1,346,037.70	2,481,278.00
2537	1,489,901.00	220,893.00	1,112,011.00	1,410,786.00	1,598,856.00	2,702,078.00
2538	1,605,301.00	233,037.00	1,236,248.00	1,751,674.00	2,048,827.00	2,941,183.00
2539	1,710,853.00	260,540.00	1,338,314.00	1,383,273.00	1,532,215.00	3,109,320.00
2540	1,692,861.00	252,642.00	1,029,518.00	1,416,614.00	1,357,875.00	3,057,009.00
2541	1,484,086.00	257,538.00	522,395.00	1,511,837.00	1,055,281.00	2,746,128.00
2542	1,535,854.00	264,809.00	585,420.00	1,645,752.00	1,268,907.00	2,860,290.00

ที่มา : ^{1/} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ม.ป.ป.

^{2/} ธนาคารแห่งประเทศไทย

^{3/} จากการค้ารวม

ตารางผนวกที่ 3 สัดส่วนการใช้จ่ายในการบริโภคของภาคเอกชน (C) การใช้จ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (G) การลงทุนรวม (I) และมูลค่าการส่งออกสินค้าและบริการ (X) และมูลค่าการนำเข้าสินค้าและบริการ (M) ต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ (Y)

(หน่วย : ร้อยละ)

ปี พ.ศ.	การบริโภคของภาคเอกชน	การใช้จ่ายในการบริโภคของรัฐบาล	การลงทุนรวม	การส่งออกสินค้าและบริการ	การนำเข้าสินค้าและบริการ	ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ
	ร้อยละ ^{3/}	ร้อยละ ^{3/}	ร้อยละ ^{3/}	ร้อยละ ^{3/}	ร้อยละ ^{3/}	ร้อยละ ^{3/}
2525	61.87	12.22	28.24	21.25	23.93	1,081,591.23
2526	63.04	12.18	30.64	19.73	23.14	1,075,471.42
2527	62.23	12.45	30.66	21.64	26.35	1,137,836.72
2528	60.35	12.71	28.21	23.32	27.22	1,190,191.96
2529	59.22	11.96	26.55	25.41	25.35	1,256,055.13
2530	58.75	10.95	28.71	29.46	30.55	1,375,618.34
2531	56.40	10.08	30.91	35.26	38.20	1,558,412.08
2532	56.24	9.19	33.72	37.15	40.25	1,749,952.00
2533	57.11	8.84	39.06	38.26	47.41	1,945,372.00
2534	55.46	8.65	40.54	42.88	51.35	2,111,861.00
2535	55.69	8.50	39.94	45.98	51.81	2,285,865.00
2536	55.63	8.23	40.21	48.46	54.25	2,481,278.00
2537	55.14	8.17	51.14	52.21	59.17	2,702,078.00
2538	54.58	7.92	42.03	59.56	69.66	2,941,183.00
2539	58.17	8.86	45.40	47.03	52.10	3,109,320.00
2540	57.56	8.59	35.00	48.16	46.17	3,057,009.00
2541	50.46	8.76	17.76	51.40	35.88	2,746,128.00
2542	52.22	9.00	19.90	55.96	43.14	2,860,290.00
เฉลี่ย	57.98	10.14	34.33	35.76	40.62	

ที่มา : ^{3/} จากการค้าทาง.

ข้อพิจารณาและข้อสังเกตในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

โดย

อนุชา จินตกานนท์

เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง " การจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ"
วันจันทร์ที่ 11 กันยายน 2543 ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ข้อพิจารณาและข้อสังเกตในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

อนุชา จินตกานนท์¹

1. ความสำคัญของกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน

กระบวนการงบประมาณแผ่นดินมีนัยสำคัญในการเป็นหลักประกันว่า เม็ดเงินได้ถูกใช้ไปโดยสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล และเพื่อให้การตรวจสอบเป็นไปได้ กระบวนการจำเป็นต้องมีความชัดเจนและเอกสารข้อมูลต้องสะดวกในวิเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงโยกย้ายรายการโดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังจากที่ได้ผ่านกระบวนการของรัฐสภาโดยสมบูรณ์แล้ว จำเป็นต้องมีเหตุผลชัดเจนและประชาชนโดยทั่วไป หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสมาชิกรัฐสภาควรต้องมีสิทธิในการรับทราบ รวมทั้งสิทธิการโต้แย้งและคัดทาน

ในขณะที่ยึดถือหลักการข้างต้น ในทางปฏิบัติย่อมต้องมีความยืดหยุ่นอย่างเหมาะสม ซึ่งความเหมาะสมนี้เป็นเรื่องที่กำหนดได้ลำบากและขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ข้อเท็จจริง วัฒนธรรมและพฤติกรรมของสังคมนั้นๆ ประเด็นที่สำคัญคือจะต้องมีความสมดุลระหว่างหลักการและหลักปฏิบัติ และจะต้องไม่เป็นการรวมศูนย์อำนาจ

สำหรับสถานการณ์ในปัจจุบันยังไม่เป็นไปตามหลักการข้างต้น ซึ่งกระทรวงการคลังและสำนักงานงบประมาณกำลังดำเนินการพิจารณาแก้ไขปรับปรุง และมีความสอดคล้องกับข้อสังเกตหลายประการที่ปรากฏใน เอกสารการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งได้ชี้ให้เห็นถึงข้อที่ควรมีการปรับปรุงแก้ไขรวมทั้งปัญหาในการบริหารการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ โดยที่เอกสารนี้เป็นเอกสารที่มีความสำคัญฉบับหนึ่งที่จะอิงในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณต่อไป จึงควรได้รับการพิจารณาตามประเด็นต่างๆ ในที่นี้จะเน้นในภาคทั่วไป และภาคที่ว่าการศึกษ การสาธารณสุข และการเกษตร

2. ข้อสังเกตและข้อพิจารณาตาม เอกสารการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ

2.1 การจัดหาระบบบัญชีงบประมาณโดยรวมของภาครัฐ โดยครอบคลุม

¹ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- ความช่วยเหลือทางการเงินจากต่างประเทศที่สนับสนุนโครงการลงทุน งบประมาณ และดุลการชำระเงิน
- เงินบริจาคในประเทศและต่างประเทศ
- เงินนอกงบประมาณ
- บัญชีของรัฐวิสาหกิจ
- กิจกรรมกึ่งการคลังของธนาคารแห่งประเทศไทย
- ระบบเงินประกันสังคมและบำนาญ

นอกจากจะก่อให้เกิดความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นการเพิ่มพูนความสามารถในการวิเคราะห์ บริหารจัดการงบประมาณให้เกิดประสิทธิผลตามนโยบาย และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ

“สำหรับแหล่งที่มาของรายได้อื่นๆเช่น เงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าและเงินกู้จากต่างประเทศนั้น ซึ่งข้อมูลต่างๆเหล่านี้ไม่ได้ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณและเอกสารของหน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการด้านการศึกษาอื่นๆ จึงทำให้ยากต่อการเห็นภาพรวมของการลงทุนด้านการศึกษา”²

อย่างไรก็ตามการจัดทำระบบบัญชีงบประมาณโดยรวมของภาครัฐควรรวมเฉพาะองค์กรที่มีความเกี่ยวข้องกับงบประมาณแผ่นดิน

ในกรณีของเงินนอกงบประมาณ อาทิเช่น เงินกู้ภายในประเทศและเงินกู้ต่างประเทศซึ่งจะผูกพันงบประมาณควรได้รับการพิจารณาจากรัฐสภา³

² การพิจารณาบทวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1, สำนักงบประมาณ หน้า 54

³ กรณีที่มีการเสนอโครงการเงินกู้จะคืนทุนจึงไม่ต้องผูกพันงบประมาณแผ่นดิน ไม่ต้องผ่านกระบวนการงบประมาณ แต่นักว่าผลการทำงานไม่เป็นไปตามข้อเสนอ องค์การที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบและให้การชี้แจงต่อรัฐสภา ในกรณีที่โครงการเงินกู้จะไม่คืนทุน เช่นโครงการสังคมและชัดเจนว่าจะมีการผูกพันงบประมาณแผ่นดิน ก็ให้ผ่านขบวนการงบประมาณ

2.2 ด้านการศึกษา

“ การเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนมีระดับต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากล ในปี 2538 นักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชน ระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาคิดเป็นร้อยละ 10 ในขณะที่ประเทศในแถบภูมิภาคนี้ การเข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาเท่ากับร้อยละ 20.....

..... ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พบว่าสัดส่วนของนักเรียนที่เข้าเรียนในโรงเรียนเอกชนระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษาได้ลดลงอย่างมาก สาเหตุมาจากการควบคุมค่าเล่าเรียนของโรงเรียนรัฐบาล และการขยายตัวของโรงเรียนรัฐบาลในเขตเมืองและพื้นที่ชนบท⁴”

“รัฐบาลได้ตระหนักดีว่าจำนวนครูทั้งหมดเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนนักเรียนทั้งหมด อยู่ในอัตราสูงในภาพรวม ดังนั้นในโครงการลงทุนเพื่อสังคม รัฐบาลไทยจึงมีจุดมุ่งหมายที่จะเพิ่มสัดส่วนนักเรียนต่อครูในระดับประถมศึกษาจาก 18 : 1 ในปี 2541 เป็น 25:1 ภายในปี 2545⁵”

“นอกจากนี้ นักเรียนที่ศึกษาต่อในระดับอุดมศึกษา ส่วนใหญ่จะมากจากครอบครัวที่มีฐานะดี ดังนั้นรัฐบาลจึงควรลดเงินอุดหนุนสำหรับการศึกษาระดับอุดมศึกษา และนำเงินดังกล่าวมาสนับสนุนทางการเงินให้แก่เด็กนักเรียนที่ยากจน⁶”

“กองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.....กระทรวงการคลังตั้งคณะกรรมการเพื่อดูแลกองทุนดังกล่าวและให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด(มหาชน) เป็นผู้จ่ายเงินให้กับนักเรียน และนักศึกษาระดับปริญญาตรี คณะกรรมการฯ จะกระจายอำนาจกระบวนการตัดสินใจในเรื่องของการคัดเลือกผู้มีสิทธิกู้ยืม การให้ยืมเงิน ฯลฯ ให้แก่โรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาอื่นๆ⁷”

ทั้งหมดดังกล่าวข้างต้น สืบเนื่องมาจากการดำเนินมาตรการสนองนโยบายของรัฐบาลความเหมาะสม กล่าวคือ การควบคุมค่าเล่าเรียนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนเอกชน ทำให้โรงเรียนเอกชนไม่สามารถพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน ไม่สามารถว่าจ้างครูอาจารย์ที่มีคุณภาพ ไม่สามารถพัฒนากายภาพของสถานศึกษา ไม่สามารถขยายโรงเรียนเพื่อรับนักศึกษาเพิ่มเติม จึงไม่สามารถดึงดูดนักเรียนเข้ามาในโรงเรียนเอกชน โรงเรียนเอกชนจึงไม่สามารถแบ่งเบาภาระของรัฐได้มากเท่าที่ควรจะเป็น และมีผลให้โรงเรียนของรัฐต้องรับ

⁴ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1 , สำนักงบประมาณ หน้า 60

⁵ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1 , สำนักงบประมาณ หน้า 62

⁶ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1 , สำนักงบประมาณ หน้า 64

⁷ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1 , สำนักงบประมาณ หน้า 76

ภาระในการรับนักศึกษาจำนวนมาก ทั้งนี้เป็นผลให้รัฐต้องลงทุนในการขยายเชิงปริมาณอย่างต่อเนื่อง ไม่สามารถนำงบประมาณไปพัฒนาในเชิงคุณภาพ ผลลัพธ์ คือ เกิดการบั่นทอนคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของชาติดังที่ปรากฏอย่างชัดเจน ทั้งยังก่อให้เกิดการเรียกร้องเงินนอกกระบบ ซึ่งขัดต่อปรัชญาของสถานศึกษาซึ่งจะต้องเสริมสร้างจริยธรรมอันดี

ข้อเสนอที่ให้เพิ่มสัดส่วนนักเรียนต่อครู จาก 18:1 เป็น 25:1 มีความน่าวิตกว่าการใช้สัดส่วนดังกล่าวจะเป็นการชี้นำที่ผิดพลาด ทั้งนี้เพราะในช่วงเวลาหนึ่งๆมีชั่วโมงครู 1 คนจะดูแลนักเรียน 18 คน และตามมาตรฐานการศึกษาจำต้องมีครูที่มีความชำนาญเฉพาะวิชา ซึ่งในช่วงเวลาหนึ่งๆ ครูคนหนึ่งคนหนึ่งจะต้องดูแลนักเรียนทั้งชั้น ดังนั้นสัดส่วนที่ควรพิจารณา น่าจะเป็น นักเรียนทั้งชั้น: ครู 1 คน ข้อเสนอจึงมีผลต่อการลดคุณภาพของการเรียนการสอนและเพิ่มพูนภาระของครูทำให้ไม่สามารถดูแลนักเรียนได้ทั่วถึงยิ่งขึ้นไปอีก

วิธีการปฏิบัติของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีการกระจายอำนาจและกระบวนการตัดสินใจในเรื่องของการคัดเลือกผู้มีสิทธิ์กู้ยืม การให้ยืมเงิน ฯลฯ ให้แก่สถาบันการศึกษามีได้เป็นการโน้มน้าวผลักดันให้สถาบันการศึกษาพัฒนาคุณภาพ ด้วยเหตุผลที่ว่า อำนาจอยู่ที่สถาบันการศึกษา ส่วนนักศึกษาเป็นฝ่ายที่ต้องขอความอนุเคราะห์ ควรให้มีการปรับระบบการปฏิบัติ โดยให้อำนาจอยู่ที่นักศึกษา คือ การให้เงินทุนโดยตรงแก่นักศึกษา เพื่อที่นักศึกษาจะสามารถเลือกสถาบันการศึกษาที่ตนพิจารณาเห็นเหมาะสม เช่นนี้จะมีผลให้สถาบันการศึกษาต้องปรับปรุงคุณภาพเพื่อดึงดูดนักศึกษาให้เข้ามาศึกษาในสถาบันการศึกษาของตน

เพื่อให้การบริหารการศึกษามีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับอุดมศึกษา ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและธุรการ ควรเป็นผู้บริหารอาชีพและไม่ใช่นักวิชาการ เพราะ ความสนใจหลักของนักวิชาการอยู่ที่งานวิชาการเป็นหลัก

การให้การศึกษาฟรีในการศึกษาภาคบังคับแก่นักเรียนทุกคนนั้น มิได้เป็นการใช้เม็ดเงินอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการสร้างภาระทางการคลัง เมื่อเม็ดเงินมีจำกัด การใช้จ่ายย่อมต้องให้แก่ผู้ที่มีความจำเป็นสูงสุด

2.3 ด้านการสาธารณสุข

มีข้อพิจารณาและข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้

- 2.3.1 โครงการประกันสังคม มีความจำเป็นที่จะต้องให้ความชัดเจนเกี่ยวกับจุดมุ่งหมายของงบประมาณในส่วนนี้ คณะกรรมการการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ได้เคยรับทราบไว้ว่า โรงพยาบาลหาดใหญ่ได้นำเงินในส่วนของการประกันสังคมไปใช้จ่ายในการซื้อวัสดุอุปกรณ์อื่น

เป็นการผิดวัตถุประสงค์ของงบประมาณ โดยทางโรงพยาบาลให้เหตุผลว่า เป็นการกระทำเพื่อเสริมสร้างบริการภายใต้โครงการประกันสังคมแต่ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้ยืนยันว่างบประมาณดังกล่าวมี จุดมุ่งหมายในการรักษาพยาบาลผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม ซึ่ง โรงพยาบาลที่จะเข้าโครงการนี้จะต้องมีความพร้อมอยู่แล้ว

- 2.3.2 เพื่อเสริมสร้างการรักษาพยาบาลอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น ควรมีการกำหนดให้ทุกโรงพยาบาลมีการจัดตั้งระบบตรวจสอบภายในด้านการรักษาพยาบาล โดยเก็บข้อมูลและสถิติการรักษาของแพทย์แต่ละบุคคลเกี่ยวกับประสิทธิผลและความสำเร็จในการรักษา ซึ่งจะเป็นการควบคุมคุณภาพการให้การรักษาพยาบาลของแพทย์แต่ละบุคคล
- 2.3.3 โดยที่เป็นสิทธิของคนไทยทุกคนที่จะได้รับการรักษาพยาบาลด้วยคุณภาพ และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จึงควรมีการจัดตั้งระบบตรวจสอบภายใน ด้านระบบการจัดการและการให้บริการแก่ผู้รับการรักษาพยาบาล
- 2.3.4 เพื่อเสริมสร้างการบริหารสถานพยาบาลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรแยกฝ่ายบริหารจัดการและฝ่ายรักษาพยาบาลออกจากกัน โดยให้ผู้ อำนวยการบริหารต้องเป็นผู้บริหารมืออาชีพ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นแพทย์ (และในกรณีทั่วไปไม่ควรเป็นแพทย์) ทั้งนี้เนื่องจากโดยทั่วไปแพทย์มิได้ มีความชำนาญและมิได้มีความสนใจในการบริการเชิงธุรกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมและวัฒนธรรมของไทย ผู้บริหารซึ่งเป็นแพทย์ อาวุโสจะขาด “ไฟแห่งการบริการ” ต่อผู้อ่อนอาวุโสกว่า

2.4 ด้านการเกษตร

“ข้อเสนอแนะ:

- เปลี่ยนจากการพุงราคา เฉพาะผลิตผลการเกษตรบางชนิด มาเป็นการพุงราคาผลิตผลทั่วไป.....
- เพิ่มการวิจัย.....
- ให้สิ่งจูงใจแก่ภาคเอกชนในการทำวิจัย”⁸

⁸ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1 , สำนักงบประมาณ หน้า 108

ซึ่งหน่วยตรวจสอบนั้นจำเป็นต้องเป็นองค์กรเอกเทศและอาจให้ข้อมูลแก่คณะกรรมการสามัญด้านงบประมาณ

3.5 เพื่อให้เป็นการสร้างความแน่นอนว่ามีเงินที่ได้ใช้จ่ายไปในกิจกรรมชั้นกลาง (intermediate activities) มิได้สูญสิ้นไปโดยมิได้ก่อให้เกิดรายได้ จากกิจกรรมขั้นปลาย (final activity) ไคร์ขอเสนอ แนวคิดและวิธีการซึ่งให้ชื่อว่า Sequential Comprehensive Budgeting Technique โดยมีขั้นตอนดังนี้

จุดมุ่งหมาย : การส่งออกมาม่วงไปยังประเทศญี่ปุ่น

หน่วยงานผู้ริเริ่มโครงการ : การกรมวิชาการเกษตร ซึ่งของงบประมาณทดลองการกำจัดแมลงวันทอง โดยเครื่องอบไอน้ำ

หน่วยการที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุม :

1. กรมวิชาการเกษตร (จัดหาพันธุ์)
2. กรมส่งเสริมการเกษตร และ เกษตรกร (ส่งเสริมการผลิต)
3. กรมวิชาการเกษตร และ เอกชน (อบไอน้ำ)
4. กระทรวงวิทยาศาสตร์ และ เอกชน (จัดทำหีบห่อ)
5. กระทรวงพาณิชย์ และ เอกชน (การตลาดและการส่งออก)

เม็ดเงินที่สูญสิ้นไปในการดำเนินการวิจัยเพื่อฆ่าแมลงวันทองโดยวิธีการอบไอน้ำ โดยกรมวิชาการเกษตรจะบังเกิดผลและก่อให้เกิดรายได้ ก็ต่อเมื่อกิจกรรมต่างๆได้เกิดขึ้นครบวงจร

สำนักงบประมาณ ซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ ให้สืบถามจากกรมวิชาการเกษตร ว่ากิจกรรมก่อนหน้า(upstream) และกิจกรรมถัดไป(downstream) คืออะไร เกี่ยวข้องกับองค์การใดบ้าง และ กำหนดให้กรมวิชาการเกษตรต้องไปประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณ

หน่วยงานที่ได้รับการประสานก็จะต้องดำเนินการของงบประมาณด้วยเช่นกัน ก่อนที่จะอนุมัติงบประมาณก็ให้สำนักงบประมาณดำเนินการสืบถามเกี่ยวกับกิจกรรมก่อนหน้า และถัดไปและให้ดำเนินการประสานกับองค์การเหล่านั้น ก่อนที่จะได้รับการอนุมัติงบประมาณ เช่นนี้ไปเรื่อยๆจนเกิดกิจกรรมครบวงจร

รายงานภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ :
การสังเคราะห์บทความและข้อคิดเห็นจากการสัมมนา

โดย

อ.ประชา คุณธรรมดี

คณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

รายงานภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ: การสังเคราะห์บทความและข้อคิดเห็นจากการสัมมนา

ประชา คุณธรรมดี¹

รายจ่ายของภาครัฐ (Public Expenditure) มีบทบาทสำคัญในแง่เศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก เพราะรายจ่ายภาครัฐเป็นส่วนสำคัญของนโยบายการคลัง อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือในการดำเนินการของภาครัฐ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน องค์กร และภาคธุรกิจต่างๆ ภาครัฐมีฐานะของการเป็นผู้บริโภคและผู้ผลิตสินค้าและบริการ และยังเป็นผู้ซื้อและผู้ขายปัจจัยในระบบเศรษฐกิจ ภาครัฐยังมีหน้าที่ที่สำคัญในการกำหนดกรอบกติกาสำหรับเอกชนและประชาชนในสังคม เพื่อให้ประเทศมีการพัฒนาที่เหมาะสม มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจทั้งในเรื่องเงินเพื่อการว่างงาน และอัตราแลกเปลี่ยน นอกจากนี้ภาครัฐจะต้องส่งเสริมให้มีการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมในสังคม

ในความเป็นจริง การดำเนินการของภาครัฐที่ใช้รายจ่ายของรัฐเป็นเครื่อมือนั้นยังมีข้อบกพร่องอีกมาก ทั้งในแง่ของข้อจำกัดในการดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณ การแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ การขาดแคลนข้อมูลหรือปัจจัยในเรื่องความไม่แน่นอน รวมทั้งกลไกของรัฐในการกำกับและตรวจสอบการใช้จ่ายต่างๆ ปัจจัยต่างๆ เหล่านี้ทำให้เป้าหมายที่ควรจะเป็นทั้งในเรื่องประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ ไม่ได้เป็นไปตามความมุ่งหวังของภาครัฐ

การพิจารณาบททวนรายจ่ายของภาครัฐ (Public Expenditure Review -- PER) เป็นความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารจัดการของภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลได้ใช้เงินกู้จากธนาคารโลก ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา (Mokoro Ltd.) ทำงานร่วมกับคณะที่ปรึกษาในประเทศ และสำนักงานประมาณ เพื่อศึกษาในโครงการปรับปรุงการบริหารทรัพยากรสาธารณะ โดยมีเงื่อนไขอ้างอิง (Term of Reference -- TOR) 3 ประการคือ

- 1) การประเมินด้านเศรษฐกิจมหภาคของนโยบายการคลัง โดยอาศัยพื้นฐานของการเชื่อมโยงในอดีต ระหว่างสถานะการคลัง ผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจมหภาค และวัตถุประสงค์ของชาติ

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

- 2) การประเมินประสิทธิผล ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ
- 3) การจัดทำกลไกและการจัดเตรียมคู่มือเพื่อการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐโดยองค์กรเอง

แม้ว่าการศึกษาดังกล่าวจะเป็นงานชิ้นแรกๆ ที่ได้มีการศึกษาทบทวนการใช้จ่ายของภาครัฐ ว่ามีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด แต่รายงานดังกล่าวเป็นรายงานที่ดี มีคำอธิบายระบบงบประมาณ ขั้นตอนและกระบวนการ รายละเอียดและข้อมูลรายได้รายจ่ายของภาครัฐ เสนอเทคนิคการวิเคราะห์ และข้อเสนอการปรับปรุงระบบต่างๆ รวมทั้งแนวคิดการบริหาร Contingent Liability การทำระบบงบประมาณให้ทันสมัย ฯลฯ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 น. 6)

อย่างไรก็ตาม คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จัดให้มีการสัมมนาเรื่อง "รายจ่ายภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ" โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) เพื่อให้มีการประเมินทบทวนรายจ่ายของภาครัฐและช่วยให้มีการวิพากษ์ วิจาร์ณ เสนอแนะข้อคิดเห็นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาทบทวนรายจ่ายของรัฐ โดยมีการนำเสนอ บทความ 3 บทความ และในแต่ละบทความจะมีผู้วิจารณ์บทความ ดังนี้

- 1) "ข้อพิจารณาและข้อสังเกตในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน" นำเสนอ โดย รศ. อนุชา จินตกานนท์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วิจาร์ณโดย รศ.ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และ ผศ.ดร. พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2) "ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐ และข้อสังเกตจากงานการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ปี 2542" นำเสนอโดย ผศ.ดร. ศุภาติ สุขารมณัฏ์ ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วิจาร์ณโดย ผศ.ดร. นิพนธ์ พัวพงศกร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร.ณัฐพงศ์ ทองภักดี สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- 3) "การใช้จ่ายของภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ" นำเสนอโดย รศ.ดร.ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร วิจาร์ณโดย ผศ.ดร. วิชาล บุญเวส คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นิยามของรายจ่ายภาครัฐกับการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ

โดยทั่วไปเมื่อพูดถึงรายจ่ายภาครัฐ ผู้ที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาโดยตรงทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลาง² แต่หากจะพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐก็สมควรที่จะขยายขอบเขตของคำจำกัดความหรือนิยามของรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งควรรวมถึง

- 1) รายจ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลกลาง
- 2) รายจ่ายจากเงินกู้และความช่วยเหลือต่างประเทศ (ซึ่งไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร)
- 3) รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นหรือรัฐบาลท้องถิ่น
- 4) รายจ่ายนอกงบประมาณ
- 5) รายจ่ายเนื่องจากการลดหย่อนภาษี (Tax Expenditure)

เพราะการพิจารณาเฉพาะรายจ่ายตามงบประมาณของรัฐบาลกลาง เป็นเพียงรายจ่ายบางส่วนของภาครัฐ³ ดังนั้น เพื่อให้ได้ภาพที่สมบูรณ์ของรายจ่ายภาครัฐจึงควรมีการสนับสนุนให้จัดทำ “บัญชีรายจ่ายภาครัฐโดยรวม” (Consolidated Public Expenditures) ซึ่งมีความครอบคลุมถึง บัญชีรายจ่ายจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองท้องถิ่น รายจ่ายของโครงการที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากต่างประเทศ สิ่งสนับสนุนงบประมาณและดุลการชำระเงินเงินให้เปล่าจากภายในประเทศและต่างประเทศ เงินนอกงบประมาณ กิจกรรมกึ่งการคลังของธนาคารแห่งประเทศไทย และระบบการประกันสังคมและระบบเงินบำนาญ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 11)

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการจัดทำบัญชีรายจ่ายภาครัฐโดยรวมได้ถูกพูดถึงในงานของดิเรก (2543) โดยเสนอทางแก้ไขและหน่วยงานที่รับผิดชอบในแต่ละส่วนงานที่จะเกิดขึ้นในการจัด

² เนื่องจากความมีมากมายของข้อมูล แต่อย่างไรก็ตามรายจ่ายบางประการที่อยู่ “นอกงบประมาณ” และข้อมูลสำคัญอื่นๆ มีผลต่อการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ผู้สนใจสามารถดูรายละเอียดได้ใน สำนักงบประมาณ *คู่มือการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ* หน้า 4-6 และ Richard Hemming, *Public Expenditure Measurement*, in IMF 1991 pp. 32-37

³ ยังมีเรื่องของภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากค้ำประกันสัญญาที่มีอยู่ และกลายเป็นผลทางการคลัง ในที่สุด ประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียงว่า ควรจะต้องประเมินเพื่อ พิจารณารายจ่ายที่แท้จริงของรัฐหรือไม่ เพราะภาระอาจเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้ ตัวอย่าง เช่น การค้ำประกันเงินกู้ของภาครัฐ

ทำบัญชีดังกล่าว สิ่งที่สำคัญได้ยาก เช่น ปัญหาความล่าช้าของการรายงานข้อมูล การรายงานข้อมูลที่คลาดเคลื่อน สามารถแก้ไขได้โดยการพัฒนาศักยภาพบุคลากรในท้องถิ่น สำหรับรายจ่ายบางรายการซึ่งจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและบางรายการการการจำต้องอาศัยการคำนวณในการแก้ปัญหา เช่น รายจ่ายเนื่องจากมาตรการยกเว้น/ลดหย่อนภาษี เป็นต้น

นอกจากนั้น รายงานของคณะที่ปรึกษาของสำนักงานประมาณ (2542) ยังได้ชี้ให้เห็นว่าการวิเคราะห์บัญชีของรัฐบาลกลาง มิได้ให้ความสำคัญของผลกระทบทางการคลัง และกึ่งการคลังที่สำคัญอันเกิดจากนโยบายของรัฐบาลกลาง และหากมีการกำหนดกรอบการวิเคราะห์ในเชิงกว้าง จะแสดงให้เห็นถึงสัญญาณของปัญหาที่กำลังจะเกิดขึ้นก่อนที่จะเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น ข้อเสนอที่สำคัญก็คือ การจัดทำระบบบัญชีโดยรวมของภาครัฐเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังและเชื่อมอำนวยการวิเคราะห์นโยบาย โดยบัญชีที่จะจัดทำขึ้นจำเป็นต้องมีมาตรฐานการลงบัญชีที่ถูกต้อง ไล่จากหน่วยย่อยที่สุด พร้อมกับจัดให้มีระบบตรวจสอบความเชื่อถือ

หากพิจารณาคำจำกัดความของรายจ่ายภาครัฐและการพิจารณาบทวนรายจ่ายภาครัฐ ที่ถูกต้องและจะเป็นประโยชน์ จึงไม่สามารถหลีกเลี่ยงความคิดและข้อเสนอของการพัฒนาระบบข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว และแม้ว่าในขั้นต้นจะมีปัญหาในการปรับตัว แต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรให้การสนับสนุนในการพัฒนา เพราะหน่วยงานสามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลดังกล่าว ในการกำกับดูแลท้องถิ่น และประชาชนก็สามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองที่เลือกเข้ามาได้

การบทวนและการตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐ

การบทวนและการตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐเป็นกระบวนการที่สำคัญ เพราะจะทำให้ทราบภาพรวมของรูปแบบในการใช้จ่ายของรัฐบาล และเป็นการพิจารณาระหว่างเป้าหมาย กับสิ่งที่เกิดขึ้นจริงว่ามีความสอดคล้องกันหรือไม่อย่างไร นอกจากนั้นการบทวนรายจ่ายของรัฐบาลเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินติดตามผลการใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะที่การใช้จ่ายได้บรรลุเป้าหมายที่เป็นรูปธรรมหรือไม่ การใช้งบประมาณซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรที่รัฐบาลถ่ายโอนไปจากประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ (ศุภชาติ สุขารมณ 2543)

โดยทั่วไปกระบวนการตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐ มีอยู่ 2 ลักษณะคือ

1) รายจ่ายของภาครัฐที่ถูกตรวจสอบตามขั้นตอนกฎหมายเป็นประจำทุกปี (ในรูปของพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี) โดยระบบการเมือง คือ สภาผู้แทนราษฎร ในฐานะตัวแทนของประชาชน

2) การตรวจสอบตามระเบียบราชการ โดยหน่วยงานตรวจสอบภายในซึ่งมีอยู่ในทุกกรม ส่วนหน่วยงานตรวจสอบภายนอก คือ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) ตั้งข้อสังเกตในกระบวนการตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐโดยเฉพาะหน่วยงานตรวจสอบภายนอกว่า ปริมาณและคุณภาพของการตรวจสอบมีน้อย และไม่มี การรายงานผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน⁴ รวมถึงไม่มีการนำผลประโยชน์ไปใช้ในการวางแผน และจัดสรรเงินงวดใหม่ ซึ่งเป็นที่มาของการดำรงอยู่ของโครงการด้อยประสิทธิภาพของรัฐ

นอกจากนั้น การตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐจำเป็นต้องแยกพิจารณาระหว่างการตรวจสอบ “ก่อนการใช้จ่ายเงิน” และการตรวจสอบ “หลังการใช้จ่ายเงิน” โดยทั่วไปประชาชนจะทราบเรื่องวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ในสภาผู้แทนราษฎราระสอง (ระหว่างเดือนมิถุนายน-สิงหาคม) ซึ่งเป็นการพิจารณาตามตัวเลขจัดสรร (Appropriated Budget) ที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้นำเสนอ ซึ่งไม่ใช่เป็นตัวเลขรายจ่ายที่แท้จริง (Actual Budget) แต่ประเด็นสำคัญอยู่ที่การติดตาม และประเมินผลหลังใช้เงิน โดยหน่วยงาน เช่น สำนักงานงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร แต่กระบวนการดังกล่าวมีเนื้อหาครอบคลุม ความถูกต้องทางบัญชีและประเมินตามเป้าหมายที่กำหนด ที่สำคัญกระบวนการดังกล่าวมีการเปิดเผยให้สาธารณะทราบน้อยและไม่ได้เป็นข้อมูลในการพิจารณาจัดสรรเงินรอบใหม่⁵

การพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐที่บริษัทที่ปรึกษาเขียนขึ้นภายในกรอบของเงื่อนไข อ้างอิง (TOR) มิได้เน้นการทบทวนรายจ่ายของภาครัฐในปีใดปีหนึ่งหรือรัฐบาลใดรัฐบาลหนึ่ง แต่

⁴ ซึ่งเป็นไปได้ว่า หน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบกับปริมาณงานไม่มีความสมดุลกัน หรือเชื่อในการตรวจสอบภายในหน่วยราชการนั้นๆ

⁵ ดูเอกสารของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) และเอกสารของบริษัทที่ปรึกษา KPMG Barents Group, LLC (2542) ประกอบ

เป็นการพิจารณาระบบโครงสร้างของรายจ่ายภาครัฐ และกระบวนการกำหนดวงเงินและจัดสรรรายจ่าย โดยมีขอบเขตของงานใน 2 ส่วน ส่วนแรก คือ งานการพิจารณาบททวนรายจ่ายและการลงทุนภาครัฐบาล มุ่งเน้นในการประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความเป็นธรรมในการจัดสรรงบประมาณ ส่วนที่สอง คือ งานการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณงาน โดยส่วนนี้เป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณโดยคำนึงถึงโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงเนื่องจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ

บทความของศุภาชาติ สุขารมณ์ (2543) และบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) ได้อธิบายในแง่มุม เรื่องความมีประสิทธิภาพและความมีประสิทธิภาพของการใช้จ่ายภาครัฐ รวมทั้งวิจารณ์งานของบริษัทที่ปรึกษา โดยมีการตั้งข้อสังเกตในประเด็นต่างๆ เช่น การทบทวนการใช้จ่ายจำแนกเป็นรายด้านหรือรายโครงสร้างแผนงาน นอกจากนั้นดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) ได้เพิ่มมุมมองเรื่อง กระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน⁶ บทบาทของกระบวนการการเมือง และเสนอข้อคิดเห็นเพื่อปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบรายจ่ายภาครัฐในอนาคต โดยประยุกต์มุมมองทางด้านเศรษฐศาสตร์สถาบันมาอธิบายกระบวนการดังกล่าวด้วย

สิ่งที่ผู้นำเสนอบทความ ผู้วิจารณ์ และผู้ร่วมฟังทั้งหลายมีความเห็นพ้องต้องกันว่า การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เป็นเรื่องที่เหมาะสมควรจัดทำเป็นประจำ เพราะประโยชน์ของการทบทวนนั้นมีมากมาย ประการสำคัญคือ ช่วยให้เราเข้าใจสถานะของภาครัฐ ทราบจุดอ่อนและข้อบกพร่องของโครงสร้างการใช้จ่ายของภาครัฐ ข้อคิดเห็นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ ไม่จำเป็นต้องมี "โมเดลเดียว รูปแบบเดียวหรือผูกขาดความคิดโดยคนกลุ่มเดียว" เนื่องจากการศึกษาของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถครอบคลุมได้ทุกเรื่อง หรือมีข้อสมมติบางประการ ดังนั้นการเปิดโอกาสรับฟังข้อคิดเห็นจากหลายฝ่ายจะได้อความคิดเห็นที่ครบถ้วน และความคิดที่เป็นไปได้ในการปรับใช้กับสภาพความเป็นจริง

⁶ ข้อวิจารณ์งานของบริษัทที่ปรึกษาในบทความของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) ระบุว่า กระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน ดูเหมือนไม่มีข้อเสนอใหม่...ข้อนี้ผู้เขียนไม่เห็นพ้องด้วย โดยเสนอให้เพิ่มบทบาทการตรวจสอบฯ ให้ประชาชนและสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนร่วมมากขึ้น และเพิ่มพลังการตรวจสอบด้วยการสร้างการวิจัยและองค์ความรู้ด้วยการจัดสรรงบประมาณ เข้าไปในกระบวนการงบประมาณรูปแบบใหม่

การประเมินและการทบทวนการใช้จ่ายในการบรรลุเป้าหมายมหภาค

งานของบริษัทที่ปรึกษาสำนักงานประมาณได้อ้างอิง งานวิจัยของวีรพงศ์ รามางกูร และ ภาณุพงศ์ นิธิประภา (1991) และงานวิจัยของ Peter G. Warr และภาณุพงศ์ นิธิประภา (1996) ข้อสรุปของคณะที่ปรึกษาลงจากที่ได้มีการประมาณการใหม่ คือ ผลการทำงานของตัวปรับอัตโนมัติทางเศรษฐกิจ (Built in Stabilizer) จะก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ⁷ มากกว่า นโยบายการคลังที่รัฐกำหนดเฉพาะ (Discretionary Fiscal Policy) ข้อสังเกตและข้อสงสัยที่น่าสนใจของ ศุภชาติ (2543) คือ คณะที่ปรึกษาระบุได้อย่างไรว่า นโยบายการคลังที่รัฐกำหนดเฉพาะมีส่วนน้อยในการบรรลุเป้าหมายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โดยศุภชาติ อธิบายว่า ในรายงานไม่ได้ชี้ให้เห็นว่า ผลของการชะลอตัวโดยอัตโนมัติได้ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด

ในขณะที่งานของดิเรก (2543) ระบุว่า ข้อสรุปของเอกสารจากสำนักงานประมาณ (2542)⁸ ในเรื่องดังกล่าว อาจตีความได้หลายแง่มุม เช่น ปัจจัยที่ขับเคลื่อนระบบการผลิตไม่ใช่ด้านอุปสงค์ แต่ขึ้นอยู่กับด้านอุปทานมากกว่า⁹ หรือ เศรษฐกิจไทยมีลักษณะเปิด ดังนั้น การที่รัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายหรือดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล ย่อมส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงอัตราดอกเบี้ยน้อยมาก¹⁰ ในทำนองเดียวกัน รายงานลงทุนของภาครัฐไม่มีผล “แอ่งชิง” (Crowding out effect) ต่อการลงทุนภาคเอกชน

ข้อสังเกตที่สำคัญในบทความของดิเรกในส่วนนี้ คือ “ควรตรวจสอบว่า ข้อมูลรายจ่ายที่นักวิจัยทั้งสามท่านที่กล่าวข้างต้น สะท้อนรายจ่ายภาครัฐที่ครบถ้วนหรือไม่ – อย่างน้อยที่สุดรวมราย

⁷ เนื่องจากไม่ได้มีการระบุความหมายของเสถียรภาพเศรษฐกิจในงานของคณะที่ปรึกษา แต่ศุภชาติ (2543) ระบุว่า หมายถึงเสถียรภาพในการเจริญเติบโตของผลผลิตประชาชาติและการจ้างงาน เสถียรภาพของระดับราคา และไม่มีการปรับตัวปรับโดยอัตโนมัติ ทำให้ไม่สามารถประเมินได้ว่ารายจ่ายประเภทใดที่จะก่อให้เกิดการชะลอตัวในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรือง และจะทำให้เศรษฐกิจฟื้นตัวเมื่อเศรษฐกิจถดถอย

⁸ ดูรายละเอียดในงานศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) หน้า 14

⁹ ซึ่งสามารถพูดได้ว่าเศรษฐศาสตร์แบบเคนส์ไม่สามารถจะอธิบายเศรษฐกิจไทย

¹⁰ เหตุผลสนับสนุนคือ เพราะประเทศไทยทั้งภาครัฐและเอกชนสามารถกู้ยืมเงินทุนจากต่างประเทศมาใช้ได้เท่าที่ต้องการ

จ่ายภาครัฐอันเกิดจากเงินกู้และความช่วยเหลือจากต่างประเทศหรือไม่ เพราะว่าทั้งสองส่วนมีสัดส่วนหรือบทบาทสูงพอสมควร”¹¹ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 14)

การทบทวนการจัดสรรรายจ่ายภาครัฐตามแผนงานและสาขา

ในงานของคณะที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ ได้รวบรวมข้อมูลรายจ่ายจริงของภาครัฐและนำเสนอในภาคผนวกสถิติโดยจำแนกออกตามด้าน ได้แก่ การบริหารทั่วไป (การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อย) การให้บริการสังคม (การศึกษา สาธารณสุข สวัสดิการสังคม) และการเศรษฐกิจ (การพลังงาน การคมนาคมและสื่อสาร)¹² และแม้ว่าตัวเลขเหล่านี้จะไม่สามารถนำเสนอประสิทธิภาพของการใช้จ่าย แต่ข้อมูลดังกล่าวช่วยให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายภาครัฐได้เป็นอย่างดี ซึ่งในบทความของดิเรก (2543) ได้ให้ข้อสังเกตถึงการเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายในรายการต่างๆ ใน 2 ด้าน (Pro and Con) เช่น

รายจ่ายด้านคมนาคม/สื่อสารเพิ่มขึ้นมาก ซึ่งถ้ามองในแง่ดี คือ เป็นการลงทุนใน “ปัจจัยขั้นกลาง” (Intermediate input) เพื่อสนับสนุนการผลิต/การค้า ช่วยลดต้นทุนของภาคเอกชน แต่อีกแง่หนึ่งก็มีคำถามว่า รายจ่ายดังกล่าวช่วยเพิ่มผลผลิตและ Productivity เพียงใด เป็นการลงทุนที่คุ้มค่าหรือไม่ ความจริงข้ออ้างว่ารัฐบาลมีความจำเป็นต้องลงทุนด้านคมนาคม/สื่อสารมีมาทุกยุคสมัยแต่น่าสังเกตว่าประชาชนไทยยังต้องซื้อบริการการสื่อสารในราคาแพง (เปรียบเทียบกับต่างประเทศ) คำถามเหล่านี้ลึกซึ้งเกินกว่าจะตอบได้จากการพิจารณาตัวเลขรายจ่ายเบื้องต้น จำต้องมีการวิจัยเพิ่มเติม เช่น การศึกษา Productivity Change ของสาขาต่างๆ (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 18)

โดยพื้นฐานรายจ่ายภาครัฐ จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมต่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณจะต้องเกิดความคุ้มค่า หรือมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลในการใช้จ่าย โดยมีการเปรียบเทียบผลประโยชน์กับรายจ่ายภาครัฐ หลักการดังกล่าวได้ปรากฏในหลาย ตอน

¹¹ ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งในงานของดิเรก โดยเฉพาะหน้า 15 ที่ว่า ถ้าหากว่าผลการวิเคราะห์ที่อ้างถึงข้างต้น ถูกต้อง การดำเนินการขาดดุลทางการคลังผ่านมาตรการกระตุ้นรายจ่ายภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้จากรัฐบาลญี่ปุ่น (โครงการมิยาซาวา) ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย เพื่อคาดหวังการกระตุ้นการผลิตและการจ้างงาน จะมีโอกาสล้มเหลวสูง

¹² เอกสารการพิจารณาบททบทวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 2 ภาคผนวกสถิติ

ของเอกสารของสำนักงานประมาณ¹³ และคณะที่ปรึกษาสำนักงานประมาณได้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาบททวนรายละเอียดเป็นรายด้าน 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการศึกษา การสาธารณสุข การเกษตรและการคมนาคม (ถนน) โดยให้เหตุผลว่าเมื่อรวมงบประมาณของทั้ง 4 ด้านแล้วจะมียังงบประมาณเป็นจำนวนเกือบครึ่งของงบประมาณทั้งหมด¹⁴

ในการพิจารณาบททวนนโยบายของแต่ละด้านดังกล่าว คณะที่ปรึกษาได้มีการประเมินถึงเรื่องบทบาทของภาครัฐและเอกชน ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการจัดสรรงบประมาณ และการคำนึงถึงปัจจัยเรื่องความยากจน อย่างไรก็ตาม การทบทวนรายจ่ายภาครัฐรายด้านมีเนื้อหาสาระค่อนข้างมาก การวิเคราะห์ของคณะที่ปรึกษาจึงจัดทำด้วยการตรวจสอบรูปแบบรายจ่ายภาครัฐในแต่ละด้านอย่างเป็นระบบ ประโยชน์ของการทบทวนรายจ่ายทั้ง 4 ด้านดังกล่าวนำไปสู่การพิจารณาถึงการให้ความสำคัญของแต่ละด้าน ลักษณะและผลการทบทวนรายจ่ายและรายได้พอสรุปโดยสังเขปดังนี้

● ด้านการศึกษา

งบประมาณด้านการศึกษาซึ่งใช้จากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลกลาง มีสัดส่วนสูงที่สุดเมื่อเทียบกับงบประมาณทั้ง 12 แผนงานของรัฐ (ประมาณร้อยละ 25 ของงบประมาณประจำปี 2541) อัตราการขยายตัวร้อยละ 17.7 ต่อปี¹⁵ และเมื่อพิจารณาสัดส่วนเทียบกับ GDP จะเท่ากับร้อยละ 4¹⁶ ในปี 2540 และ 2541 นอกจากนั้น สัดส่วนของรายจ่ายด้านการศึกษาเมื่อเทียบกับ GDP สูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 เป็นต้นมา (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 54)

¹³ ดูรายละเอียดได้จาก คู่มือการพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ หน้า 28-29 และบทความของดิเรก หน้า 20

¹⁴ สำนักงานประมาณ การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ เล่มที่ 1 หน้า 51

¹⁵ ระหว่างปี 2535-2541 กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 82,605 ล้านบาท (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543)

¹⁶ สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อ GDP ของไทยเท่ากับ 4.2% ในขณะที่ มาเลเซียเท่ากับ 5.3% เกาหลีใต้เท่ากับ 3.7% และสิงคโปร์เท่ากับ 3.0% (World Development Report 1998) ซึ่งดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ให้ความสำคัญเห็นว่าสัดส่วนดังกล่าวบอกได้เพียง “มากหรือน้อย” แต่ไม่สามารถสรุปได้ว่าเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากปัจจัยเรื่องความแตกต่างของสภาพเศรษฐกิจและสังคม สัดส่วนของประชากรวัยเรียน บทบาทของการศึกษาภาคเอกชน และปริมาณการลงทุนในอดีต

สาเหตุที่ทำให้สัดส่วนการใช้จ่ายของงบประมาณด้านการศึกษาดังกล่าวต้องบประมาณทั้งหมดอยู่ในอัตราสูงเนื่องจากการศึกษาภาคเอกชนมีขนาดเล็กเมื่อเทียบกับภาครัฐบาล ทั้งในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน¹⁷ นอกจากนั้นสัดส่วนครูต่อนักเรียนในประเทศไทยอยู่ในระดับต่ำ คือ ในปี 2535 ในระดับประถมศึกษาสัดส่วนนักเรียนต่อครู เท่ากับ 17:1

หากพิจารณารายละเอียดของการใช้จ่ายด้านการศึกษา พบว่า ในปี 2541 รายจ่ายด้านการศึกษามีจำนวน 219,670 ล้านบาทนั้น รายจ่ายส่วนใหญ่กระจุกในสาขาการให้บริการการศึกษา (178,285 ล้านบาท) การบริหาร (18,552 ล้านบาท) การปรับปรุงคุณภาพ (15,379 ล้านบาท) และการศาสนา (2,171 ล้านบาท) (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 21)

งบประมาณด้านการศึกษาแยกออกเป็นรายจ่ายประจำ (ร้อยละ 75) และเป็นรายจ่ายลงทุน (ร้อยละ 25) สำหรับงบประมาณที่เป็นรายจ่ายประจำส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง อย่างไรก็ตามรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างนี้มีแนวโน้มลดลง (สำนักงบประมาณ 2543 หน้า 59 และ ศุภชาติ สุCHARมณ 2543 หน้า 5)

ปัญหาในด้านการคลังที่สำคัญซึ่งจะส่งผลกระทบต่อแผนงานด้านการศึกษา คือ ภาครัฐของไทยกำลังประสบปัญหาทางการคลัง ด้านหนึ่งคือ งบประมาณรายได้ที่ลดลง อีกด้านหนึ่งคือ ความต้องการใช้จ่ายเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะงบประมาณด้านการศึกษา ซึ่งมีสาเหตุมาจาก การขยายการศึกษาขั้นพื้นฐานจาก 9 ปีเป็น 12 ปี ผลกระทบจากวิกฤตที่ทำให้ได้รับค่าเล่าเรียนและเงินจากผู้ปกครองน้อยลง และความต้องการพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาและการปรับทิศทางการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลายและระดับอุดมศึกษา ให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม งบประมาณรายจ่ายยังคงให้ความสำคัญกับด้านการศึกษาเพราะงบประมาณด้านการศึกษาไม่ได้ปรับลดลงแม้ว่าประเทศจะเข้าสู่ภาวะวิกฤต (สำนักงบประมาณ 2543 และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543)

¹⁷ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักงบประมาณ การพิจารณาบททอนรายจ่ายภาครัฐ 2542 หน้า 58 และในบทความของศุภชาติ สุCHARมณ (2543) หน้า 5

คณะที่ปรึกษาที่ทำการพิจารณาบททวนรายงานด้านการศึกษาให้ข้อสังเกตว่า

“...การขยายโอกาสทางการศึกษาทุกระดับอย่างรวดเร็วของประเทศไทย
ได้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านคุณภาพของการให้บริการทางการศึกษาและประสิทธิ
ภาพในการบริหารจัดการ

...การจัดการระบบการศึกษาในขณะนี้แบบรวมศูนย์ที่ส่วนกลางมาก
เกินไป รวมทั้งยังมีลักษณะเป็นระบบราชการ ขาดการประสานงานที่ดี... ถึงแม้
ว่ารัฐบาลจะมีความมุ่งมั่นที่จะให้การศึกษาอย่างทั่วถึง แต่พบว่าความแตกต่าง
ยังปรากฏอย่างชัดเจนระหว่างภูมิภาคต่างๆ

... ผู้ที่สามารถเข้ารับการศึกษาส่วนใหญ่จะเป็นนักเรียนที่มาจากครอบ
ครัวที่มีฐานะดี...” (สำนักงานประมาณ 2542)

ข้อเสนอแนะในการทบทวนรายงานด้านการศึกษาคือ ควรลดการสนับสนุนในด้านการเงิน
ในระดับอุดมศึกษา โดยเปิดโอกาสให้มีการเก็บค่าเล่าเรียนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการขยายการศึกษา
ขั้นพื้นฐานและต้นทุนการศึกษาที่สูงขึ้น นอกจากนี้ในรายงานยังได้เสนอให้ควบคุมการเพิ่มสูงขึ้น
ของเงินเดือนและค่าจ้าง โดยลดจำนวนครูแต่เพิ่มจำนวนนักเรียนต่อครูให้สูงขึ้น และให้ความ
สำคัญต้องลงทุนทางการเงินทางการศึกษา (สุภชาติ สุขารมณ 2543 หน้า 5)

ข้อสังเกตของสุภชาติ (2543) ต่อเอกสารการพิจารณาบททวนรายงานของรัฐในด้านการ
ศึกษานั้น สุภชาติให้ความเห็นว่า การพิจารณาของคณะที่ปรึกษา มุ่งเน้นในภาพรวม และการ
ปรับปรุงคุณภาพทางการศึกษา การจัดบริการทางการศึกษาที่มีคุณภาพให้แก่แก่นักเรียนและนัก
ศึกษาในทุกระดับการศึกษา แต่ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์จ่ายมาตรฐานที่ให้บริการทางการศึกษาที่
ต้องการได้คุณภาพการศึกษาตามมาตรฐาน เพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณรายจ่ายทางการศึกษา
ในแต่ละระดับโดยรวม นอกจากนั้นการพิจารณาให้เพิ่มจำนวนนักเรียนต่อครูโดยไม่มีเกณฑ์ของ
คุณภาพของครูอาจก่อให้เกิดการลดลงทางด้านคุณภาพการศึกษา

● ด้านสาธารณสุข

เอกสารการพิจารณาบททวนรายการจ่ายของรัฐแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้เพิ่มรายการจ่ายด้านการสาธารณสุขอย่างต่อเนื่อง ในแง่สัดส่วนของงบประมาณทั้งหมดจากร้อยละ 6.5 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 8.3 ในปี 2541 หรือจากร้อยละ 1.1 ของ GDP เป็นร้อยละ 1.5 ของ GDP¹⁸ งบประมาณรายการจ่ายด้านสาธารณสุขนี้มีมูลค่า 73,025 ล้านบาท ในปี 2541¹⁹ และมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 21.8 ต่อปี (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543) รายการจ่ายส่วนใหญ่อยู่ภายใต้แผนงานบริการสาธารณสุข (53,763 ล้านบาท) รองลงมาได้แก่ สาขาป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ สาขาบริหารสาธารณสุข สาขาสาธารณสุขสิ่งแวดล้อม

คณะที่ปรึกษาฯ ได้กล่าวถึง สถานการณ์ด้านการสาธารณสุขในประเทศไทยมีคุณภาพดีขึ้นมากในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา และดีกว่าหลายๆประเทศในกลุ่มรายได้ที่ใกล้เคียงกัน โดยตัวเลขอายุเฉลี่ยของเพศชายและเพศหญิงเพิ่มสูงขึ้น อัตราการตายของทารกแรกเกิดต่อการเกิดมีชีวิต และอัตราการตายของมารดาต่อการเกิดมีชีวิตมีค่าลดลง นอกจากนั้น การลดลงของโรคติดต่อซึ่งเป็นผลจากการฉีดวัคซีนได้อย่างทั่วถึงสะท้อนความสำเร็จของแผนงานได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม โรคเอดส์ โรคมะเร็ง โรคหัวใจ และการเจ็บป่วยอันเนื่องมาจากการทำงานมีแนวโน้มสูงขึ้น สาเหตุการตายที่สำคัญในขณะนี้คือ อุบัติเหตุ โรคหัวใจและโรคมะเร็ง (สำนักงานงบประมาณ 2542 และศุภชาติ สุขารมณ 2543)

ข้อสังเกตในงานของดิเรก (2543) คือ บริการสาธารณสุขของไทยมีคุณภาพดีขึ้น ผลลัพธ์คือ สุขภาพของคนไทยดีขึ้น ซึ่งเห็นได้จาก ร้อยละ 70 ของคนไทยได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ “แต่กระดานการคลังสาธารณสุข ยังจะเพิ่มขึ้นจากปัจจุบัน เนื่องจาก หนึ่ง ค่าใช้จ่ายต่อหน่วยที่เพิ่มขึ้น สอง อัตราการเจ็บไข้ได้ป่วยเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของโรคเอดส์ โรคมะเร็ง โรคหัวใจ และโรคภัยไข้เจ็บจากการทำงาน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายในการดูแลสูง” (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543)

¹⁸ ตารางที่ 4.2.1 และ 4.2.2 ใน สำนักงานงบประมาณ การพิจารณาบททวนรายการจ่ายภาครัฐ 2542

¹⁹ รายการจ่ายนี้ไม่ได้รวมเงินสมทบของรัฐบาลที่ให้แกโครงการประกันสุขภาพ 2 โครงการ ซึ่งเกือบทั้งหมดถูกใช้ไปในการรักษาพยาบาล ซึ่งมีผลให้รายการจ่ายในการรักษาพยาบาล และรายการจ่ายด้านการสาธารณสุขเพิ่มขึ้นมาก หากรวมรายการเหล่านี้แล้วจะทำให้งบประมาณด้านการสาธารณสุข มีสัดส่วนคิดเป็นเกือบร้อยละ 10 ของงบประมาณรายการจ่ายทั้งประเทศ (สำนักงานงบประมาณ 2542 หน้า 81)

ภาครัฐมีทางเลือกที่จะพัฒนาด้านการสาธารณสุขโดยถ่ายโอนความรับผิดชอบไปให้ภาคเอกชน ซึ่งขณะนี้ยังดำเนินการไม่เต็มความสามารถ และเป็นการลดสัดส่วนของงบประมาณการรักษาพยาบาลโดยตรง (บริการสาธารณสุข) และเพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 และ ศุภชาติ สุCHARมณ 2543)

ในประเด็นเรื่องความเท่าเทียมหรือความเป็นธรรมในสังคมนั้น รัฐบาลควรเพิ่มน้ำหนักให้แก่งานที่ยากจน ในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการรักษาพยาบาล นอกจากนั้นรัฐควรเพิ่มสัดส่วนของรายจ่ายของศูนย์บริการสาธารณสุขมูลฐาน (PHC) ภายในแผนงานสาธารณสุข เพราะนอกจากเหตุผลเรื่องความเป็นธรรมในสังคมแล้ว ยังเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการส่งต่อผู้ป่วย รวมทั้งเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพในเชิงต้นทุน (สำนักงานประมาณ 2542 และศุภชาติ สุCHARมณ 2543) และรัฐควรพิจารณาปรับลดความแตกต่างของเงินอุดหนุนที่ให้แกโครงการต่างๆ เพื่อความเป็นธรรมในสังคม

สำหรับโครงการประกันสุขภาพ ผู้ที่เกี่ยวข้องควรมุ่งให้ความคุ้มครองอย่างทั่วถึง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ แต่ควรควบคุมต้นทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการรักษาพยาบาลข้าราชการ²⁰ ซึ่งคณะที่ปรึกษา แสดงความเห็นสนับสนุนการจัดระบบการประกันแบบถ้วนหน้า (Universal Insurance) เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมด้านสุขภาพ นอกจากนั้น รัฐควรปรับปรุงการกำหนดเป้าหมายโครงการบัตรสุขภาพผู้มีรายได้น้อย (LIHC) และโครงการบัตรสุขภาพแบบสมัครใจ (VHC) เพราะจะทำให้งบประมาณด้านการสาธารณสุขเป็นการช่วยคนจนอย่างแท้จริง

ในเอกสารของคณะที่ปรึกษา แสดงถึงความเป็นห่วงใน เรื่องแนวโน้มที่ลดลงของรายจ่ายในการส่งเสริมสุขภาพและการควบคุมโรคภัยไข้เจ็บซึ่งรายจ่ายเหล่านี้มีประสิทธิผลสูง สำหรับรายจ่ายในการรักษาพยาบาล ส่วนใหญ่ใช้ในโรงพยาบาลระดับทุติยภูมิ และตติยภูมิ ซึ่งเป็นการช่วยคนรวยมากกว่า

ข้อเสนอเรื่องปรับปรุงพื้นฐานในการจัดหางบประมาณ รวมถึงการจัดให้มีระบบข้อมูลที่ดี คือ การจัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของด้านต่างๆ ให้ดีขึ้น รวมถึงการจัดทำรายจ่าย

²⁰ โดยอาจพิจารณาประโยชน์ที่ให้การคุ้มครองภายใต้โครงการรักษาพยาบาลข้าราชการ (CSMBS) และโครงการประกันสังคม (SSS) เพื่อให้เกิดประสิทธิผลเชิงต้นทุน (ศุภชาติ สุCHARมณ 2543)

แผนงานต่างๆ โดยให้ข้อมูลผลผลิตและต้นทุนที่ดี เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในเชิงต้นทุนและเป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้รัฐควรปรับเปลี่ยนการจำแนกรายจ่ายตามแผนงาน โดยการแยกบริการสาธารณสุข ไว้ในศูนย์บริการสาธารณสุขมูลฐาน (PHC) และในระดับต่างๆ ของการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาล ในประเด็นเรื่องประสิทธิภาพควรสนับสนุนให้มีการจัดทำระบบข้อมูลของโรงพยาบาลที่มีตัวชี้วัดผลการดำเนินงานทางการเงิน และติดตามเฝ้าดูอัตราส่วนของรายจ่ายด้านบุคลากรต่อรายจ่ายอื่นๆ

● ด้านการเกษตร

แม้ว่าในเอกสารของคณะที่ปรึกษา จะนำเสนอถึง รายงานภาครัฐในด้านการเกษตรจะก่อให้เกิดมูลค่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศหลายเท่า²¹ และเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศกำลังพัฒนาเล็กน้อย แต่ตัวเลขดังกล่าวไม่ได้ให้ความหมายว่าการใช้จ่ายเงินในด้านการเกษตรเป็นการใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล

รายจ่ายของภาครัฐด้านการเกษตร มีมูลค่า 65,772 ล้านบาท (ปี 2541) อัตราการเพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 ต่อปี (ช่วงเวลา 2535-2541) อย่างไรก็ตามสัดส่วนรายจ่ายของภาครัฐสำหรับภาคการเกษตรต้องบประมาณโดยรวมมีแนวโน้มลดลง หากพิจารณาในรายสาขาจะพบว่า สาขาที่ใช้เงินมากได้แก่ การพัฒนาแหล่งน้ำ (25,430 ล้านบาท) คิดเป็นสัดส่วนงบประมาณการเกษตรถึงร้อยละ 45.10 รองลงมาได้แก่ สาขาชลประทาน (16,260 ล้านบาท ร้อยละ 24.10) สาขาป่าไม้ (8,482 ล้านบาท ร้อยละ 13.40) และเมื่อจำแนกตามแผนงานตามข้อมูลในปี 2540 ถึง 2541 รัฐบาลได้ใช้งบประมาณร้อยละ 31 ของงบรายจ่ายในด้านการเกษตรไปเพื่อการชลประทาน (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 และศุภชาติ สุชารมณ์ 2543)

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) ได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องรายจ่ายด้านการเกษตรไว้ในบทความว่า อัตราการเพิ่มของรายจ่ายการเกษตรค่อนข้างต่ำ (อาจมีค่า "ติดลบ" หากคำนวณตามมูลค่าที่แท้จริง) สัดส่วนของงบประมาณที่ให้แก่งานการเกษตร ลดลงอย่างต่อเนื่อง เหลือเพียงร้อยละ 7.5 ในปี 2541 จากที่เคยสูงถึงร้อยละ 10 เมื่อ 5 ปีก่อนหน้านั้น ซึ่งคณะที่ปรึกษาได้อธิบายว่า นโยบายของประเทศไทยในด้านการเกษตรโดยสรุป คือ การกระตุ้นการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยใช้วิธีการ

²¹ เอกสารของสำนักงานงบประมาณระบุว่า ในปี 2539 รายจ่ายรัฐบาลในด้านการเกษตรทุกๆ 1 บาท จะทำให้เกิด GDP ทางด้านการเกษตรมูลค่า 6.50 บาท (สำนักงานงบประมาณ 2542 หน้า 100)

พยุหราคา การให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ การให้ปัจจัยในการผลิต การสนับสนุนการส่งเสริมการเกษตร และการวิจัย ตลอดจนการลงทุนด้านชลประทานและโครงสร้างพื้นฐานในชนบท (สำนักงบประมาณ 2543 หน้า xvii)

ขณะที่งบประมาณอุดหนุนด้านการเกษตรในปีงบประมาณ 2541 ได้แก่ การขยายและแจกจ่ายพันธุ์พืช เงินอุดหนุนตามสินเชื่อ แผนงานพยุหราคาสินค้าเกษตรจัดหาปัจจัยการผลิตด้านการประมงและปศุสัตว์ เงินอุดหนุนปุ๋ยเคมี และอุดหนุนยาปราบศัตรูพืช ทำให้เกิดคำถามปรากฏในงานของศุภชาติ สุขารมณ (2543) ว่า “งานประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลในปี 2542 มุ่งเน้นจะใช้งบประมาณที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้อย่างไร และมีคำถามตั้งไว้ว่า ควรจะลดเงินอุดหนุนภาคการเกษตรหรือไม่”

สำหรับเรื่องที่คณะที่ปรึกษาฯ เห็นว่ารัฐควรพิจารณาอย่างเร่งด่วน คือ เรื่อง การใช้น้ำ เพราะงบประมาณที่เน้นหนักไปในเรื่องชลประทานตลอดระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลให้ความสำคัญในความพยายามที่จะเพิ่มปริมาณน้ำ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร²² แต่การใช้น้ำที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดปัญหาแย่งกันใช้น้ำระหว่างภาคอุตสาหกรรมกับภาคการครัวเรือนตลอดจนเกษตรกร ประเด็นในการบริหารจัดการที่เร่งด่วน คือ การปฏิรูปเชิงสถาบัน เพื่อเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหาน้ำและการใช้น้ำ การคิดค่าใช้น้ำจากระบบชลประทาน หรือกำหนดสิทธิการใช้น้ำที่สามารถซื้อขายแลกเปลี่ยนได้ ซึ่งเป็นวิธีลดภาระทางการคลังด้านการชลประทานลง พร้อมกับเสนอให้เปลี่ยนความรับผิดชอบในการดูแลโครงสร้างพื้นฐานทางการชลประทาน จากหน่วยราชการเป็นสมาคมผู้ใช้น้ำเป็นผู้ดูแล (สำนักงบประมาณ 2542 หน้า xviii และ หน้า 105 และดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2543 หน้า 23)

ในประเด็นบทบาทของภาครัฐเมื่อเทียบกับภาคเอกชนนั้น คณะที่ปรึกษาฯ อธิบายว่า ส่วนใหญ่ของงบประมาณภาคการเกษตร จะให้ความสำคัญในการจัดหาสิ่งของและบริการสาธารณะ

²² เนื่องจากการลงทุนในด้านชลประทานของรัฐมีมากและต่อเนื่องและขยายไปถึงการปรับปรุงระบบชลประทานรวมทั้งการสูบน้ำใต้ดิน ยิ่งไปกว่านั้นการลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ ดูจะไม่เป็นที่น่าสนใจอีกต่อไป เนื่องจากต้นทุนสูงขึ้นเรื่อยๆ (ทั้งด้านต้นทุนจากการทำประชาพิจารณา และการขุดเขื่อนต่างๆ รวมถึงการพิจารณาถึงการสูญเสียทรัพยากรป่าไม้ที่เหลือน้อยลง) ทางเลือกที่น่าพิจารณาจึงอยู่ที่การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำหรือการจัดหาจัดสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กในพื้นที่ที่แห้งแล้ง

อันได้แก่ การวิจัย การส่งเสริม โครงสร้างพื้นฐานและการบำรุงรักษา ในขณะที่เอกชนมีบทบาทสูงในเรื่อง การวิจัย การจัดหาปัจจัยในการผลิต และการตลาดของผลิตผลทางการเกษตร ความพยายามของภาครัฐในการแทรกแซงราคาทำให้รัฐมีภาระในการแทรกแซงสูงถึง 6,000 ล้านบาท ในปี 2538 ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องการแทรกแซงก็คือ ปัจจัยทางการเมืองจะเป็นสิ่งชี้วัดว่า ผลิตผลทางการเกษตรใดสมควรได้รับการอุดหนุน²³ นอกจากนั้นการศึกษาวิจัยหลายกรณีก็วิจารณ์ถึงความพยายามของรัฐที่จะคาดการณ์ราคาตลาด และได้แสดงถึงความไม่สำเร็จของรัฐบาลในการเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกร²⁴ ดังนั้น ข้อเสนอของคณะที่ปรึกษา จึงระบุถึงการให้รัฐพิจารณาบททวนนโยบายการให้เงินอุดหนุนที่ไม่ใช่สำหรับการชลประทานเพื่อจะทำให้ทราบว่าเงินอุดหนุนจำนวนมากเพียงใดจึงจะสมเหตุสมผล (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 104)

คณะที่ปรึกษา ได้อภิปรายถึงประสิทธิภาพและความสามารถในการจัดสรรงบประมาณด้านการเกษตรว่า "ในขณะที่แผนงานรายจ่ายด้านการเกษตรเป็นสิ่งที่เหมาะสม และมีการดำเนินงานที่ดี แต่ยังมีข้อถกเถียงในด้านประสิทธิภาพ เพื่อการปรับโครงสร้างบางส่วนของงบประมาณด้านการเกษตร" (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 105) อย่างไรก็ตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษา ปรากฏไว้ในรายงานอย่างเป็นทางการหมวดหมู่ครอบคลุมในเรื่อง เงินอุดหนุนปัจจัยการผลิตและการพยุราคา การชลประทาน การวิจัย การบริหารการใช้จ่ายปราบศัตรูพืช กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและกองทุนที่ดิน และโครงสร้างพื้นฐานในชนบท (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 105-108 และศุภชาติ สุชาธมณ 2543 หน้า 8-9) นอกจากนั้น คณะที่ปรึกษา ได้อภิปรายว่า การลงทุนของภาครัฐในด้านการเกษตรที่ผ่านมา เช่น การชลประทาน เงินอุดหนุนปัจจัยการผลิตและอื่นๆ สามารถช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อยหรือเกษตรกรที่ยากจนได้เพียงเล็กน้อย ดังนั้น การตั้งกองทุนพิเศษขึ้นมาเพื่อเป้าหมายในการช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนโดยเฉพาะ จึงเป็นที่น่าสงสัยว่า จะประสบความสำเร็จหรือไม่ (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า xviii และดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2543 หน้า 23)

²³ สำนักงานประมาณ 2542 อ้างถึง งานการศึกษาด้านการเกษตรของธนาคารพัฒนาเอเชีย

²⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน Siamwalla, Ammar. "Thai Agriculture: From Engine of Growth to Sunset Status." TDRI Quarterly Review, December 1996. and Nipon Poapongsakom, Matin Ruhs, and Sumana Tungjitwisuth, TDRI Quarterly Review, June 1998.

● ด้านการคมนาคม

งบประมาณรายจ่ายในด้านการคมนาคมมีมากกว่าร้อยละ 12 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ปี 2541) ซึ่งรายจ่ายของรัฐด้านคมนาคม มีมูลค่า 86,100 ล้านบาท และมีอัตราการขยายตัวร้อยละ 29.8 ต่อปี (ระหว่างปี 2535-2541) สาขาที่ใช้เงินมากได้แก่ สาขาการคมนาคมขนส่งทางบก (78,991 ล้านบาท) รองลงมาคือ สาขาการคมนาคมขนส่งทางอากาศ (4,248 ล้านบาท) สาขาการคมนาคมขนส่งทางน้ำ (2,272 ล้านบาท)

ในรายงานการทบทวนรายจ่ายของรัฐบาลปี 2542 ได้ศึกษาเฉพาะเรื่อง ถนน ทั้งนี้เนื่องจากรายจ่ายด้านถนนหรือคมนาคมขนส่งทางบกมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 90 ของงบประมาณรายจ่ายด้านคมนาคมทั้งหมด นอกจากนี้แผนงานการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินยังมีการลงทุนเป็นจำนวนมากโดยภาคเอกชน งบประมาณที่จะได้รับการพิจารณาทบทวนรายจ่ายในรายงานของสำนักงานประมาณจะให้ความสำคัญเฉพาะทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงชนบท (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 111)

แหล่งที่มาของรายจ่ายในเรื่องถนนนั้น เงินลงทุนส่วนใหญ่ได้มาจากรัฐบาลกลางซึ่งใช้เงินรายได้ของประเทศ นอกจากนั้นมีการใช้เงินกู้จากต่างประเทศจำนวนมากในการสร้างทางหลวงแผ่นดิน²⁵ โดยภาพรวมแล้ว คณะที่ปรึกษายอมรับว่า แผนงานทางหลวงแผ่นดิน มีการวางแผนและการจัดการที่ดีกล่าวคือมีการจัดทำแผนที่รอบคอบและมีการออกแบบโครงการที่ดี โดยในระยะหลังการประเมินผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมถือเป็นเรื่องสำคัญและเป็นเงื่อนไขของการจะขยายทางหลวงแผ่นดินที่มีอยู่หรือการสำรวจเส้นทางใหม่ (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 118)

อย่างไรก็ตามงานศึกษาของธนาคารโลก พบว่าการลงทุนในโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวงที่ผ่านมามีอัตราผลตอบแทนค่อนข้างสูงจากการลงทุน และสูงกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในขณะนั้น²⁶

²⁵ เงินกู้ส่วนใหญ่มาจากธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) กองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจไต้หวันแห่งประเทศไทย (Overseas Economic and Cooperation Fund of Japan – OECF) และธนาคารโลก

²⁶ สำนักงานประมาณ 2542 อ้างถึง Fifth Highway Sector Project, Staff Appraisal Report, World Bank, P.4

ข้อสังเกตจากการพิจารณารายจ่ายภาครัฐในด้านการคมนาคมโดยเฉพาะหลังเกิดวิกฤตพบว่า การจัดสรรเงินสำหรับแผนงานทางหลวงแผ่นดินและทางหลวงชนบท ถูกปรับลดลงมากโดยเฉพาะงบประมาณการบำรุงรักษา ในขณะที่งบก่อสร้างใหม่ปรับลดลงน้อยมาก ดังนั้น รัฐจึงควรพิจารณาให้ความสำคัญในเรื่องการจัดสรรงบประมาณการบำรุงรักษาและจัดสรรเงินให้พอเพียง (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 119 และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 23)

ข้อเสนอแนะที่ปรากฏในงานของคณะที่ปรึกษา มีความน่าสนใจ ดังนี้

“...ควรพิจารณาทบทวนรูปแบบของการบำรุงรักษา/ก่อสร้างทางในระยะปานกลาง การปรับลดลงชั่วคราวของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบำรุงรักษาทางเป็นเรื่องที่เข้าใจได้ เพื่อมิให้เกิดต้นทุนระยะสั้นจากการระงับการก่อสร้างทางโครงการขนาดใหญ่ แต่การปรับลดดังกล่าวควรมีการศึกษาเพิ่มเติม และจากความเป็นจริงที่ว่าอัตราผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ จากการบำรุงรักษาทางจะสูงกว่าการก่อสร้างทาง ดังนั้น การปรับลดงบประมาณในการบำรุงรักษาทางอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยง...รักษาระดับของรายจ่ายสำหรับทางหลวงชนบท...ควรดำเนินการพิจารณาทบทวนโครงสร้างองค์กรภายใต้กระทรวงมหาดไทยต่อไปให้แล้วเสร็จ เพื่อประหยัดรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากการบริหารงานโดยลดการทำงานซ้ำซ้อนกันของกรมโยธาธิการและสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท”

การใช้จ่ายของรัฐบาลกับการกระจายรายได้และความยากจน

เอกสารการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐระบุว่า จำนวนผู้ยากจนจาก 17.9 ล้านคนในปี 2531 ลดลงเหลือ 6.8 ล้านคน ในปี 2539²⁷ ซึ่งแสดงว่าในช่วง 8 ปี ดัชนีของความยากจนมากลดลงเช่นกัน และการปรับตัวในทางที่ดีขึ้นนี้เกิดขึ้นในทุกภาค อย่างไรก็ตามจำนวนผู้ยากจนที่ลดลงไม่ได้แสดงว่า การกระจายรายได้เป็นธรรม เพราะ ส่วนแบ่งรายได้ของคนยากจนที่สุทธีย่อละ 10 ของประชากรทั้งหมดมีจำนวนลดลงทั้งในระดับประเทศและระดับภาค (World Bank 1996)

²⁷ ประมาณการจำนวนผู้ยากจนจัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ข้อมูลดังกล่าวอยู่ในเอกสาร “Poverty Profiles for Thailand” in Indicators of Well-Being and Policy Analysis, a newsletter of NESDB, May, 1998.

ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อปี 2540 ทำให้รายได้จริงเฉลี่ยต่อหัวลดลง²⁸ และการประมาณการจากผลของรายได้ที่ลดลงส่งผลให้จำนวนผู้ยากจนเพิ่มขึ้นเป็น 9.4 ล้านคน หรือร้อยละ 16 ของประชากรทั้งหมด เมื่อต้นปี 2541 (Nicholas Prescott 1998) อย่างไรก็ตามลักษณะความยากจนจะมีมากที่สุดในกลุ่มอาชีพเกษตรกร และผู้ยากจนมักจะอาศัยอยู่ในชนบทโดยเฉพาะในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (ศุภาชาติ สุขารมณ 2543)

หากพิจารณาผลกระทบต่อการกระจายรายได้อันเนื่องมาจากงบประมาณรายจ่ายตามแผนงาน ซึ่งอยู่ภายใต้ด้านทั้ง 4 ด้าน พบว่า มีความไม่มั่งคั่งของงบประมาณรายจ่ายที่มักเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้มีฐานะดี ดังนั้น รัฐบาลจึงขดเซยให้แก่ผู้ยากจนผ่านแผนงานต่างๆ ที่เห็นเด่นชัดได้แก่ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และบัตรสุขภาพสำหรับผู้มีรายได้น้อย (สำนักงานประมาณ 2542)

แผนงานของภาครัฐที่มุ่งให้ประโยชน์แก่คนยากจนโดยเฉพาะ “มีน้อย”²⁹ ในเอกสารของคณะที่ปรึกษาสำนักงานประมาณ ได้จำแนกแผนงานที่ส่วนใหญ่มุ่งให้ความช่วยเหลือผู้ยากจนออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แผนงานประเภทสร้างรายได้ แผนงานประเภทให้ความช่วยเหลือที่ไม่เป็นตัวเงิน และแผนงานประเภทให้เงินสนับสนุน แผนงานต่างๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนมีแนวโน้มของส่วนแบ่งในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นโดยตลอด³⁰ อย่างไรก็ตามข้อสังเกตในประเด็นนี้ปรากฏในงานของดิเรก (2543) ว่า ในปี 2541 แผนงานดังกล่าวมีจำนวนเงินรวมกันทั้งสิ้น 22,197.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.5 ของรายจ่ายทั้งหมด ในจำนวนนี้เป็นเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาถึง 18,300 ล้านบาท แต่เงินให้กู้ยืมเพื่อศึกษานั้นจะต้องชำระคืน จึงไม่เหมือนกับรายจ่ายส่วนอื่นๆ ซึ่ง “ใช้แล้วหมดไป” ดังนั้น ถ้าหักเงินกองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษาออก

²⁸ คำนวณจากรายงานผลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมครัวเรือน ฉบับปี 2541 และข้อมูลการสำรวจแรงงานรอบที่ 1 ปี 2541

²⁹ เพราะรัฐพยายามกระจายผลประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ผ่านแผนงานต่างๆ ซึ่งบางแผนมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือ แต่บางแผนมิได้เน้นอย่างเด่นชัด ผู้รับผลประโยชน์จึงมีทั้งผู้ที่ยากจนและมีได้ยากจน (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 146)

³⁰ สัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1 ในปี 2536 มาเป็นร้อยละ 2.5 ในปี 2541 (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 147)

จะเหลือเงินในแผนงานช่วยเหลือคนยากจนเพียง 3,897.5 ล้านบาทเท่านั้น หรือคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 26)

หากพิจารณาจากผลการประเมินแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนที่ดำเนินการโดยธนาคารโลก มีข้อสรุปว่า “แผนงานเหล่านั้น ไม่มีประสิทธิภาพในการลดความยากจน” โดยให้เหตุผลว่า จำนวนเงินที่ใช้ในแผนงานเพื่อแก้ไขความยากจนมีจำนวนน้อย อีกทั้งเป้าหมายของแผนงานไม่ชัดเจน นอกจากนี้แผนงานมีวัตถุประสงค์ที่หลากหลาย และขาดข้อยุติการนิยามกลุ่มคนที่ต้องการช่วยเหลือ ซึ่งมีผลทำให้แผนงานไม่มีประสิทธิผล (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 147 และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 26)

ข้อสรุปจากการทบทวนรายจ่ายภาครัฐในเรื่องความยากจนสามารถสรุปได้ว่า การใช้จ่ายของรัฐไม่มีประสิทธิผลในการลดระดับความยากจน (ศุภชาติ สุขารมณ 2543 หน้า 10) และหากพิจารณารายจ่ายของรัฐบาลตามที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ เพื่อพิจารณาถึงการกระจายของผลกระทบและของความยากจนจากการใช้จ่ายของรัฐ ผ่านข้อมูลของผลิตภัณฑ์มวลรวมภาค (Gross Regional Products) พบว่า รายจ่ายภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์อย่างมาก เนื่องจากรายจ่ายส่วนใหญ่จะถูกใช้จ่ายโดยหน่วยงานส่วนกลาง (สำนักงานประมาณ 2542 หน้า 150 และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2543 หน้า 25)

ค่าสหสัมพันธ์ระหว่าง GRP และ GPP กับรายจ่าย เป็นบวกอย่างมีนัยสำคัญ หมายถึงรายจ่ายของภาครัฐนำไปใช้จ่ายในจังหวัด/ภาคที่เจริญ มากกว่าจังหวัด/ภาคที่ล้าหลังทางเศรษฐกิจ³¹ อย่างไรก็ตามคณะที่ปรึกษาฯ ตั้งข้อสังเกตว่า “แต่สิ่งที่น่าสังเกตคือ ไม่เคยมีการนำฐานข้อมูลเหล่านี้มาใช้ในการวิเคราะห์แต่อย่างใด”

ข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามภูมิภาค มีข้อจำกัด กล่าวคือ รายจ่ายของหน่วยงานราชการที่ให้บริการในลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) เช่น การวิจัยการเกษตร แม้ว่าเบิกจ่ายที่ส่วนกลาง แต่ผลประโยชน์อาจจะกระจายทั่วไปหรือในเขตการเกษตร หรือรายจ่ายชำระหนี้ซึ่ง

³¹ อาจพิจารณาประกอบรูปภาพที่ 5.2 ในเอกสารของสำนักงานประมาณซึ่งแสดงให้เห็นว่า รายจ่ายภาครัฐต่อหัวในเขตกรุงเทพมากกว่า 40,000 บาท/คน รายจ่ายในภาคอื่นๆประมาณ 10,000 บาท/คน และภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่ำกว่า 5,000 บาท/คน (ข้อมูลปี 2539)

เบิกจ่ายในงบของกระทรวงการคลัง จะถูกบันทึกเป็นรหัสกรุงเทพฯ ดังนั้น รายงานในเซตกรุงเทพฯ อาจจะสูงเกินจริงไปบ้าง³² (ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์ 2543 หน้า 25)

ประเด็นพิจารณาเพิ่มเติมจากการสัมมนา “รายงานภาคีรัฐกับการพัฒนาประเทศ”

การพิจารณาบททวนรายงานภาคีรัฐ (2542) เป็นเอกสารที่สำคัญเนื่องจากเป็นงานที่ประเมินผลการดำเนินนโยบายการคลังโดยเฉพาะการใช้จ่ายภาครัฐ และเป็นงานที่ถูกทำขึ้นเป็นครั้งแรกๆ งานชิ้นนี้ดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษาไมโคร ผู้จัดจ้าง คือ สำนักงานประมาณ

เนื่องจากมุมมองในการพิจารณาบททวนรายงานภาคีรัฐมีหลายแง่มุม ซึ่งเอกสารชิ้นนี้นับได้ว่าเป็นเอกสารการวิจัยที่ดี มีการศึกษาโดยยึดหลักประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีวัตถุประสงค์ทางมหภาค ในเรื่องของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วินัยทางการคลังและการว่างงาน การศึกษาในเชิงลึกนั้นบริษัทที่ปรึกษาได้ทำการวิเคราะห์รายงานภาคีรัฐ ในด้านต่างๆ 4 ด้าน คือ การศึกษา การสาธารณสุข การคมนาคม (ถนน) และการเกษตร เพื่อหาข้อสรุปเป็นแนวทางในการใช้จ่ายของรัฐ ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายและยังเป็นการประเมินผลเชิงนโยบายจากการใช้จ่ายของรัฐอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่น่าสนใจที่บริษัทที่ปรึกษายังมิได้ทำการศึกษา³³ ได้ถูกเพิ่มเติมหลังจากที่งานดังกล่าวเผยแพร่แล้วประมาณ 1 ปี ด้วยการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “รายงานภาคีรัฐกับการพัฒนาประเทศ” ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

• บทความเรื่อง “ข้อพิจารณาและข้อสังเกตในการพัฒนาปรับปรุงกระบวนการงบประมาณแผ่นดิน” โดย รศ. อนุชา จินตกานนท์

เนื้อหาของบทความเป็นการจับประเด็นที่สำคัญบางประเด็นของเอกสาร การพิจารณาบททวนรายงานภาคีรัฐมานำเสนอ โดยเฉพาะการทบทวนการใช้จ่ายเป็นรายด้าน โดยมีข้อเสนอลัก

³² ในบทความของดิเรก (2543) เสนอว่า ข้อจำกัดนี้ความจริงอยู่ในวิสัยที่แก้ไขได้ เช่น คำนวณหนี้สาธารณะให้กระจายตามจำนวนผู้ใหญ่ในแต่ละภูมิภาค เนื่องจากเป็นผู้รับภาระ

³³ ซึ่งอาจเป็นเพราะเงื่อนไขทางด้านกรอบการวิจัย ระยะเวลา และความเหมาะสมในขณะนั้น

คือ การให้จัดทำแบบกำหนดผลลัพธ์ (Outcome) ให้สำนักงานงบประมาณเป็นผู้ดูแล³⁴ และเสนอให้มีกระบวนการติดตามงบประมาณได้เพื่อความโปร่งใส (อนุชา จินตกานนท์ บทนำเสนอ 2543)

ข้อสังเกตในเรื่องงบประมาณด้านการศึกษาคือ ความขัดแย้งระหว่างความเท่าเทียมกันในการที่รัฐจะจัดการศึกษาภาคบังคับ (เรียนฟรี) กับคุณภาพการศึกษา สำหรับกรณีกองทุนให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา นั้น อนุชา มีความเห็นว่า ควรให้สิทธิในการเลือกเรียนกับนักศึกษาโดยการให้ทุนโดยตรง เพราะจะทำให้สถาบันมีการพัฒนาและมีคุณภาพ

ข้อสังเกตด้านการสาธารณสุข คือ ควรมีการกำหนดให้ทุกโรงพยาบาลมีการจัดตั้งระบบตรวจสอบภายใน ในด้านระบบการจัดการและการให้บริการ สำหรับผู้บริหารควรเป็นมืออาชีพและไม่จำเป็นต้องเป็นแพทย์

ข้อสังเกตด้านการเกษตร นโยบายการพุงราคาจะทำให้ปัญหาสูงขึ้นในกรณีที่เกิดผลนั้น เป็นการผลิตเพื่อการส่งออก และเพื่อให้เม็ดเงินที่ใช้จ่ายไปในการวิจัย บังเกิดผล ควรได้มีการกำหนดให้มีการแปรผลงานวิจัยไปสู่การเป็นรูปธรรม โดยร่วมกันพิจารณาระหว่างนักวิชาการ นักธุรกิจ และเกษตรกร ภาครัฐควรพิจารณาจัดตั้ง *โรงเรียนเพื่อเกษตรกร* โดยจัดหลักสูตรการเรียนการสอนและการอบรมทางด้านวิทยาการการผลิต และการตลาดแก่เกษตรกรในลักษณะที่สอดคล้องกับภูมิหลังและความรู้ เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมแต่ก็ยังมีได้มีสถาบันการศึกษาที่ให้ความรู้แก่เกษตรกรในด้านการเกษตรโดยเฉพาะ

ข้อคิดเห็นจากการสัมมนา

ในการดำเนินการจัดทำงบประมาณ ผู้จัดทำและผู้พิจารณางบประมาณมักประสบปัญหาการเลือกกระหว่างความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) กับความเสมอภาค (Equity) และในความเป็นจริงนักเศรษฐศาสตร์มักเลือกให้ความสำคัญกับความมีประสิทธิภาพ ในการทำงบประมาณปัจจุบันเน้นถึงระดับผลผลิต (Output) ซึ่งควรจะมองไปถึงระดับของผลลัพธ์ (Outcome) สำนักงาน

³⁴ ข้อเสนอเรื่อง ให้หน่วยงานต่างๆ เสนอแบบผลลัพธ์นี้ พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ (ผู้วิจารณ์) ไม่แน่ใจว่าจะทำได้ เพราะข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณ และมีปัญหาที่ว่าจำนวนโครงการและจำนวนหน่วยงานมีมากมาย การที่จะให้หลายหน่วยงานประสานงานและรับผิดชอบร่วมกันนั้นจำเป็นต้องจัดปัญหาดั้งเดิมของระบบราชการไทยก่อน

ประมาณเองก็มีความตื่นตัวในเรื่องนี้โดยเริ่มมีการกำหนดเป้าหมาย (Targeting) แบบผลลัพธ์บ้างแล้ว เช่น สาธารณสุขท้องถิ่น (สภานร ธรรมนูญพัฒนา บทวิจารณ์ 2543)

พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ (2543) เห็นด้วยในหลักการของ อนุชา ที่ว่าการเปลี่ยนเป้าหมายงบประมาณจากผลผลิตมาเป็นผลลัพธ์ แต่ไม่เชื่อว่าจะทำได้สำเร็จ เพราะจะเกิดปัญหาด้านการประสานงาน นอกจากนี้ ยังได้วิพากษ์ระบบสาธารณสุขและระบบการศึกษาถึงความแตกต่างในการควบคุมของโรงพยาบาลเอกชนว่าไม่ค่อยถูกควบคุมมากในขณะที่โรงเรียนเอกชนถูกควบคุมมาก สาเหตุหลักน่าจะมาจากฝ่ายการเมือง³⁵

สำหรับการปฏิรูปการศึกษา เช่น การให้มหาวิทยาลัยออกนอกกรอบ แต่ประเด็นเรื่องเงินอุดหนุนยังไม่ชัดเจน พิชิตกล่าวย่ำว่า ปัญหาใหญ่ของการศึกษาไม่ได้อยู่ที่ปริมาณ แต่อยู่ที่เชิงคุณภาพ เพราะการศึกษาไทยในช่วงหลายสิบปีที่ผ่านมาเน้นให้คนได้เข้าเรียนมากที่สุด แต่ไม่ค่อยพูดถึงคุณภาพ นอกจากนี้ งบประมาณด้านการศึกษาที่สูงถึงเกือบ 1 ใน 4 แต่งกลับไปเน้นหนักเรื่องการสร้างตึก อาคารเรียน และเมื่อจะอธิบายถึงคุณภาพก็นำเรื่องตัวชี้วัดเชิงปริมาณไปอธิบาย เช่น ดูจากจำนวนครั้งที่ไปอบรม³⁶ เป็นต้น (พิชิต ลิขิตกิจสมบูรณ์ บทวิจารณ์ 2543)

เจ้าหน้าที่จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ให้ความเห็นว่า ภาพรวมงบประมาณได้มีการจัดทำและแสดงในงบประมาณโดยสังเขปที่จัดทำขึ้นทุกปี รายละเอียดจากเอกสารดังกล่าวได้อธิบายถึงเหตุผลของการทำงานในแต่ละปี

สำหรับประเด็นเรื่อง การตัดทอนที่ อนุชา นำเสนอนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ถ้าเปิดให้มีการตัดทอน จะต้องหาบุคคลที่จะมายุติข้อพิพาท ส่วนเรื่องรายจ่ายในด้านการศึกษาเห็นด้วยกับทางผู้วิจารณ์และผู้นำเสนอว่า ปัญหาการศึกษาอยู่ที่คุณภาพ

³⁵ เนื่องจากข้อเสนองานเรื่อง "การลอยตัวค่าเล่าเรียน" มักมีการประท้วงจากผู้ปกครองในกรุงเทพฯ และเมืองใหญ่ ทำให้นักการเมืองไม่ตัดสินใจเพราะกลัวเสียคะแนน

³⁶ ซึ่งพิชิตอธิบายว่า การอบรมมากครั้งขึ้นไม่ได้แสดงให้เห็นว่ามีคุณภาพเพิ่มขึ้น

- บทความเรื่อง “ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้จ่ายของรัฐ และข้อสังเกตจากงานการพิจารณาทบทวนรายจ่ายภาครัฐ ปี 2542”

โดย ผศ.ดร. ศุภชาติ สุขารมณ์

การนำเสนอบทความโดย ศุภชาติ สุขารมณ์ (2543) ได้เพิ่มเติมมุมมองในเชิงมหภาคทั้งในเรื่องของการประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐที่มีต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจที่ควรจะต้องประเมินผลกระทบของการใช้จ่ายต่อการเจริญเติบโตทางด้านรายได้ โดยมีความสอดคล้องกับการจ้างงาน ราคา และผลกระทบต่อดุลการชำระเงิน นอกจากนั้นบทความชิ้นนี้ยังได้มีการอธิบายเรื่องการประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐโดยพิจารณาจากอัตราการเจริญเติบโตที่ตั้งเป้าหมายไว้กับอัตราการเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นจริง

นอกจากนั้นในบทความยังได้แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนของหนี้ต่อรายได้ประชาชาติ โดยอธิบายว่า

“...ถ้าหากขนาดของหนี้ภาครัฐเติบโตในสัดส่วนเดียวกันกับการสูงขึ้นของรายได้ประชาชาติ อัตราส่วนระหว่างหนี้ภาครัฐโดยรวมกับรายได้ประชาชาติจะคงที่ นั่นคือ แนวโน้มของอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ประชาชาติที่แท้จริงกับอัตราดอกเบี้ยจะต้องสอดคล้องกัน ถ้าหากอัตราดอกเบี้ยที่แท้จริงซึ่งแสดงถึงการสะสมเพิ่มพูนภาระหนี้มีค่ามากกว่าอัตราการเจริญเติบโตของรายได้ที่แท้จริง หนี้จะขยายตัวไม่จบสิ้นและเศรษฐกิจจะไม่มีเสถียรภาพ...”

และประเด็นที่ไม่ควรมองข้ามก็คือภาระหนี้ต่างประเทศที่จะเพิ่มสูงขึ้นในอนาคต กับการกระจายรายได้ระหว่างรุ่นของประชากรน่าจะทวีความรุนแรงขึ้น

ในข้อสรุปและเสนอแนะในงานของ ศุภชาติ (2543) ก็คือ นอกจากจะประเมินการใช้จ่ายภาครัฐแล้ว กระบวนการจัดทำงบประมาณควรได้รับการประเมิน โดยมีการพิจารณาทบทวนประกอบกับตั้งเป้าหมายให้ชัดเจนในการดำเนินการใช้จ่ายและกระบวนการงบประมาณ หากโครงการและแผนที่จัดตั้งไว้ไม่สอดคล้องกับเป้าหมายก็สมควรที่จะถูกปรับลดงบประมาณหรือถูกตัด นอกจากนั้น การทบทวนรายจ่ายของรัฐเพื่อปรับโครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐ เป็นประเด็นที่ควรแยกพิจารณาออกจากการปรับโครงสร้างรายจ่ายในช่วงที่ประเทศมีวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เพราะมีความแตกต่างกันระหว่างการแก้ไขโครงสร้างการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในช่วงเศรษฐกิจรุ่งเรืองกับโครงสร้างการใช้จ่ายช่วงวิกฤต (ศุภชาติ สุขารมณ์ 2543)

ข้อคิดเห็นจากการสัมมนา

นิพนธ์ พัวพงศกร วิจัยงานของคณะที่ปรึกษาโดยเน้นใน 2 เรื่องคือ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐ **ประเด็นแรก** คือ ข้อสรุปที่ว่า การใช้จ่ายที่วางแผนไม่มีผลต่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจแต่สิ่งที่มีผลคือตัวรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอัตโนมัติ นั่น จะเป็นปัญหาในการวิจัย โดยเฉพาะการตั้งคำถาม เพราะคณะที่ปรึกษา อ่านงานของ ภาณุพงศ์ ซึ่งทำในช่วงปี 2533 แต่ปัญหาคือ ระหว่างเกิดวิกฤตมีการใช้งบประมาณขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ดังนั้น บทบาทของตัวรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจแบบอัตโนมัติมีผลแตกต่างจากเดิมอย่างไร และโครงสร้างของงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร ที่ปรึกษา ไม่ได้พิจารณาในเรื่องนี้ นอกจากนั้น วิธีการงบประมาณเป็นแบบ Input Base ซึ่งทำให้ไม่มีข้อมูลประมวล Output Base ประเมินผลไม่ได้ คำถามก็คือ ในระบบงบประมาณแบบ Performance Base ต้องทำอะไรบ้าง และถ้าคำตอบคือ รู้แล้ว คำถามต่อไปคือ ทำไมไม่ทำ

ผลจากวิกฤตเศรษฐกิจต่อความยากจนนั้น ในตอนแรกผลไม่รุนแรงอย่างที่คาด เพราะราคาสินค้าเกษตรดี แต่ในปีนี้ (2000) ผลอาจจะทวีความรุนแรงขึ้นเนื่องจากภาคเกษตรได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ผลผลิตไม่ได้ผล ขณะที่ภาคธุรกิจยังไม่ฟื้น ดังนั้นควรจับตามอง เรื่อง Poverty Incidence ในปีนี้

อย่างไรก็ตามข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการวิจัยงบประมาณนั้นคือ เรื่องของกฎระเบียบองค์กร สถาบัน การใช้เศรษฐศาสตร์อย่างเดียว อาจจะวิเคราะห์ไม่ครอบคลุม ซึ่งที่ปรึกษาต่างชาติไม่เข้าใจในกฎระเบียบ ทำให้อาจไม่ได้อะไรมากนักจากการวิจัย นอกจากนั้น ยังได้วิจารณ์ว่า เป้าหมายในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจนั้นไม่ได้พูดถึงเรื่องอัตราเงินเฟ้อ และดุลบัญชีเดินสะพัด

ในประเด็นเรื่อง ประสิทธิภาพการใช้จ่าย นิพนธ์ ให้ความเห็นว่า ประเมินยากเนื่องจากไม่มีข้อมูลที่จะใช้ในการถ่วงน้ำหนัก อย่างไรก็ตามมีความพยายามที่จะสร้าง Performance Indicator เพื่อกำหนดเป้าหมายในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ประเมิน (สำนักงานงบประมาณ) และหน่วยงานที่ใช้งบ ประเด็นสำคัญที่ชี้ให้เห็นถึง กระบวนการงบประมาณแบบปัจจุบันนั้นคือ คอร์รัปชันง่าย (นิพนธ์ พัวพงศกร บทวิจารณ์ 2543)

ณัฐพงศ์ ทองภักดี จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย วิจารณ์งานของศุภชาติ ว่ามีกรอบที่ดี (ใช้ TOR เป็นตัวอ้างอิง) จุดที่น่าสนใจคือ เรื่อง การกู้ยืมเงินกับเรื่องของการกระจายรายได้ โดยในงานของศุภชาติ (2543) ได้พูดถึงการกู้ยืมเงินระหว่างรุ่น ข้อสังเกตของผู้วิจารณ์คือการกู้เงินในประเทศมีผลดีกว่าการกู้เงินต่างประเทศในแง่ของ การกระจายรายได้

นอกจากนั้น ถ้าในปัจจุบันงบประมาณรายจ่ายเน้นเสถียรภาพทางด้านราคา แต่ในอนาคตควรจะเปลี่ยนไป เนื่องจากการกำหนดเป้าหมายด้วยอัตราเงินเฟ้อ (Inflation Targeting) ของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเน้นเสถียรภาพด้านราคาเป็นหลัก ดังนั้นเมื่อนโยบายการเงินเน้นด้านการรักษาระดับอัตราเงินเฟ้อแล้ว นโยบายการคลังอาจจะต้องให้ความสำคัญกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้แทน (ณัฐพงศ์ ทองภักดี บทวิจารณ์ 2543)

ข้อสังเกตและข้อวิพากษ์ที่สำคัญนั้นคือ งานของคณะที่ปรึกษาฯ ในด้านมหภาคค่อนข้างอ่อน ใช้องค์ความรู้แคบๆ รวมทั้งให้มุมมองทางการคลังน้อย นอกจากนั้นยังมิได้หยิบยก เรื่องภาระหนี้มาอธิบาย

ในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มีการผูกพันงบประมาณรายจ่ายมาก เช่น การปฏิรูปการศึกษา ดังนั้นรายจ่ายจะเพิ่มขึ้นกว่าปัจจุบันมาก รายจ่ายผูกพันตามกฎหมาย ประกอบกับภาระหนี้ที่เพิ่มขึ้น รวมทั้งการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น ทำให้รายรับของรัฐลดลง ในขณะที่รายจ่ายส่วนกลางสูงขึ้น ดังนั้น จะเกิดการเปลี่ยนแปลงในด้านการจัดสรรงบประมาณและขนาดของงบประมาณในอนาคต

ปัญหาที่สำคัญที่ควรได้รับการแก้ไขก็คือ งบประมาณจะสอดคล้องกับแผนงานได้จะต้องมีแผนงานและมีเป้าหมายที่แน่ชัด แต่ในปัจจุบัน นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฯ ของสภาพัฒน์แล้วยังมี แผนกระทรวง และแผนอื่นๆมากมาย ซึ่งบางแผนก็ไม่สอดคล้องกันทำให้การทำงานงบประมาณและการพิจารณาเกิดปัญหา

- บทความเรื่อง “การใช้จ่ายของภาครัฐกับการพัฒนาประเทศ”

โดย รศ.ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์

บทความของดิเรกพยายามตอบคำถามในประเด็นต่างๆ กล่าวคือ **ประเด็นแรก** รายจ่ายของภาครัฐ ควรจะมุ่งเป้าหมายความคุ้มค่าของเงินที่ลงไป กับการสร้างความเป็นธรรมมากกว่าเป้าหมายเสถียรภาพเศรษฐกิจ (ซึ่งควรอาศัยเครื่องมือทางการเงิน) **ประเด็นที่สอง** บทความนี้เสนอให้มีกลไกใหม่ และองค์กรใหม่ (ที่เน้นความรู้) ช่วยตรวจสอบงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นวางแผน จนถึงใช้จ่ายเงิน ดังนั้น ข้อเสนอการจัดสรรงบประมาณประจำปีใหม่ (ซึ่งจะแตกต่างจากข้อเสนอของสำนักงานงบประมาณ)

ประเด็นที่ปรากฏในบทความ เช่น รายจ่ายภาครัฐที่เกิดขึ้นจริงมากกว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะงบประมาณเป็นตัวเลขที่จะสรรให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่ตัวเลขที่ใช้จ่ายจริงเป็นอีกเรื่องหนึ่ง (เป็นเรื่องนิยามของการใช้จ่ายภาครัฐ และเรื่องของเงินกันเหลื่อมปี) นอกจากนั้น ผลกระทบของรายจ่ายของภาครัฐเป็นเรื่องที่ซับซ้อน³⁷ และไม่ค่อยมีข้อมูล นอกจากนั้นที่ผ่านมาหน่วยราชการและรัฐบาลละเลยเป้าหมายความเป็นธรรมเท่าที่ควร

ข้อเสนอที่สำคัญสำหรับการพัฒนาระบบงบประมาณแผ่นดินของไทยในบทความนี้ คือ ข้อเสนอการปรับปรุงระบบข้อมูลสนเทศของภาครัฐเพื่อทราบรายจ่ายที่แท้จริงและการตรวจสอบประสิทธิภาพของการจัดสรร และข้อเสนอการปรับปรุงระบบงบประมาณแผ่นดินแนวใหม่ ซึ่งเน้นหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และหน้าที่ของภาครัฐในการสร้างความเป็นธรรม โดยจัดสรรรายจ่ายตรงกับกลุ่มเป้าหมาย กับกระจายความเจริญอย่างทั่วถึงทุกภูมิภาค ทั้งนี้ในงานของ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) ได้ชี้ให้เห็นถึงข้อบกพร่องของระบบงบประมาณรวมทั้งตั้งของสันนิษฐานบางประการ

³⁷ มีการศึกษาวิจัยอยู่บ้างแต่ไม่มากนักและมักจะเป็นงานศึกษาในระดับวิทยานิพนธ์ ซึ่งมีข้อจำกัดด้านเวลาและเงินทุน

สำหรับข้อเสนอการปรับปรุงงบประมาณแนวนอนใหม่³⁸ เป็นข้อเสนอที่ใช้แนววิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์สถาบัน³⁸ โดยที่เสนอให้มีคณะทำงาน (Commission) ที่ประกอบด้วยบุคคลสองคณะ ซึ่งทำงานร่วมกัน โดยมีเป้าหมายการเพิ่มองค์ความรู้ว่าด้วยงบประมาณแผ่นดินและราชจ่ายภาครัฐ เสนอแนะต่อรัฐบาลและสภาผู้แทนราษฎร และเปิดเผยการค้นพบต่อสาธารณะ คณะแรกประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิที่สังคมยอมรับ ว่ามีเป็นกลาง มีประสบการณ์และวิสัยทัศน์ กล่าวแสดงความคิดและชี้แนะสังคม ทำหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดสรรเงินงบประมาณ ทำหน้าที่เสมือนตัวแทนประชาชนในการเสนอแนะการจัดสรรราชจ่ายภาครัฐ คณะที่สอง ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ทางเทคนิคเป็นอย่างดี การวิเคราะห์งบประมาณ สะสมข้อมูลและผลงานวิจัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ คณะที่สองประมวลข้อมูลและทำวิจัย รายงานผลการวิเคราะห์ให้คณะแรก คณะแรกทำหน้าที่เสนอแนะการจัดสรรราชจ่าย พร้อมคำอธิบายเหตุผล ให้สภาผู้แทนราษฎรและสาธารณะทราบทั่วกัน ทั้งสองคณะนี้รวมเรียกว่า อีที (ET: Expert Technique) ซึ่งทำงานขึ้นกับสภาผู้แทนฯ เป็นองค์กรที่เน้นสร้างองค์ความรู้หลัก เพื่อเพิ่มพลังในการตรวจสอบและคานอำนาจฝ่ายรัฐบาล

ข้อคิดเห็นจากการสัมมนา

วิศาล บุปผเวส แสดงความเห็นด้วย กับข้อเสนอแนะในงานของดิเรก และได้อธิบายเรื่องปัญหาข้อมูล แต่เชื่อว่าในอนาคตจะมีระบบข้อมูลที่ดีกว่านี้ ทั้งข้อมูลในการวิเคราะห์เชิงมหภาค และข้อมูลพื้นฐานเพื่อการวิเคราะห์และกำหนดนโยบายที่ถูกต้อง ซึ่งข้อมูลจะมีผลต่อการวิเคราะห์งบประมาณและการใช้จ่ายของภาครัฐ อย่างไรก็ตามข้อจำกัดในทางปฏิบัติ เช่น การกันเงินเหลืออมปี ก็อาจทำให้แผนหรือนโยบายของรัฐไม่เป็นไปตามที่คาดไว้

ในเอกสารของดิเรก (2543) ชี้ว่า การใช้จ่ายของรัฐไม่ได้เอาใจใส่ในเรื่องการกระจายรายได้ ซึ่งผู้วิจารณ์มีความเห็นว่า การใช้จ่ายของรัฐเป็นการทำให้ความไม่เท่าเทียมกันเพิ่มมากขึ้น โดย

³⁸ ดิเรก อธิบายว่า การวิเคราะห์งบประมาณ เป็นการผสมผสานเรื่องเศรษฐกิจ นักเศรษฐศาสตร์ต้องตระหนักถึงประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน ขณะเดียวกัน ก็เป็นกระบวนการทางการเมืองด้วย เพราะการตัดสินใจของผู้ใช้เงิน - - รัฐบาล และฝ่ายค้านก็เป็นการเมือง "...จากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สถาบัน เราต้องรู้ว่าอะไรคือตัวละคร การตัดสินใจ ทัศนคติ ของตัวละครเป็นอย่างไร ซึ่งจะมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคือ รัฐบาล สำนักงานงบประมาณ หน่วยราชการที่คุมกำกับการดูแลการใช้จ่าย เช่น กระทรวงการคลัง แบงก์ชาติ สภาพัฒนา โดยหน่วยงานที่ใช้เงิน ก็พยายามขายสิ่งซึ่งบริการให้รัฐบาล คือของงบประมาณให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อีกส่วนคือ นักการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ตรวจสอบดูแล หน่วยสุดท้ายคือ กลุ่มลوبيบ์ (กลุ่มผลประโยชน์) พยายามบอกว่ารัฐบาลควรใช้เงินอย่างไร เพื่อประโยชน์บางอย่าง..." (ในขั้นสุดสัปดาห์ 2543)

ยกตัวอย่าง การจ้างงานจากชนบท โครงการเงินผัน เพราะงบประมาณถูกจัดสรรอย่างมีความสัมพันธ์กับรายได้ต่อหัว นั่นหมายถึงภาคอีสานเป็นภาคที่มีรายได้ต่อหัวน้อยที่สุด แต่ภาคอีสานได้งบประมาณน้อยที่สุด เป็นต้น³⁹

อย่างไรก็ตามมีผู้เสนอความเห็นในเรื่อง สาเหตุของการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ โดยโต้แย้งกับแนวคิดของดิเรกที่ว่า วิกฤตเศรษฐกิจไม่ได้เกิดจากปัญหานโยบายการคลังเชิงมหภาคเกิดจากโดยอธิบายว่าสาเหตุดังกล่าวเกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจมหภาคโดยเฉพาะการขาดข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์ในองค์รวม เช่น กรณีของธนาคารแห่งประเทศไทยไปปกป้องค่าเงิน หรือการนำเงินไปช่วยเหลือสถาบันการเงิน ก็เป็นเรื่องทางการคลังและเป็นปัญหาทางการคลังในเชิงมหภาคทั้งสิ้น ดังนั้น จึงอยากเห็นหน่วยงานที่เอาใจใส่กับเรื่องนโยบายการคลังในเชิงภาพรวมได้

บทสรุป

การนำเสนอบทความในลักษณะของการวิพากษ์ วิจัยงาน การพิจารณาบททวนรายจ่ายภาครัฐ (2542) ที่จัดทำโดยคณะที่ปรึกษาของสำนักงานงบประมาณนั้น ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคมอย่างมากมาย อย่างน้อยที่สุด การนำเสนอข้อสังเกตและข้อคิดเห็นจะทำให้เกิดการตื่นตัวในเรื่องการทบทวนรายจ่ายภาครัฐ การพิจารณาในเรื่องประสิทธิภาพและประสิทธิผลการใช้จ่ายโดยรวม รวมทั้งสมควรที่จะต้องมีการศึกษาและมีการวิจัยมากขึ้น ข้อเสนอในเรื่องกระบวนการกำหนดงบประมาณใหม่และการจัดตั้งองค์กรใหม่ที่นำเสนอโดย ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2543) เป็นเรื่องใหญ่อีกเรื่องหนึ่ง หรือเป็นส่วนที่สองของการทำงานของสำนักงานงบประมาณ ที่อาจจะต้องมีการพูดคุยหรือศึกษาในระดับที่กว้างขวางขึ้น

ในเรื่องการทบทวนรายจ่ายควรจะดำเนินการควบคู่ไปกับการประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐบาลและกระบวนการงบประมาณการพิจารณาบททวนรายจ่ายของภาครัฐเป็นสิ่งจำเป็น และประชาชนไทยควรจะมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบรายจ่าย เพราะว่ารายจ่ายภาครัฐในท้ายที่สุดคือ ภาษีอากรซึ่งประชาชนเป็นผู้รับภาระ อย่างไรก็ตามการปรับข้อเสนอและข้อคิดเห็นต่างๆให้นำไปสู่การปฏิบัติ จะทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายที่ต้องการในที่สุด

³⁹ หรือเรื่องการบริหารที่ดินเพื่อสร้างบ่อน้ำ ด้วยจุดมุ่งหมายของการช่วยคนจนแต่ต้องการให้คนมีส่วนร่วมโดยการบริจาคที่ดินเพื่อก่อสร้าง ซึ่งผู้ที่บริจาคก็จะได้อำนาจไปด้วย นั่นหมายถึง คนจนก็ยังไม่ได้รับการช่วยเหลือนั่นเอง