



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**

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)

** 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 และการลobbies เพื่อให้รัฐจัดสรรเงิน/โครงการที่เป็นประโยชน์สำหรับเฉพาะกลุ่ม มากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ข. การขาดแคลนข้อมูลที่ครบถ้วนและถูกต้องก็อาจจะทำให้การจัดสรรเงินผิดพลาดหรือ“ไม่ดีที่สุด” ค. ความไม่แน่นอน ทำให้การคาดการณ์ผิดพลาด ง. ข้อบกพร่องของระบบตรวจสอบและวัดสัมฤทธิ์ผลการใช้จ่ายเงินอาจมีผลให้การจัดสรรเงินด้อยประสิทธิภาพ ทั้งนี้ต้องยอมรับความจริงว่าการวัดผล (การใช้จ่ายเงิน) ของภาครัฐ นั้นเป็นเรื่องซับซ้อน จึงเป็นไปได้ว่า โครงการบางอย่างของภาครัฐแม้ว่าด้อยประสิทธิภาพแต่อาจดำรงอยู่ได้นาน²

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 ซึ่งอาจจะไม่ใช่เครื่องวัดที่แท้จริงของประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงิน

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"หลากหลายกอปรกับวิธานญาณ อนึ่ง ทฤษฎีและหลักวิชาให้ได้แค่กรอบความคิดเท่านั้น ท้ายที่สุดกระบวนการงบประมาณและการใช้จ่ายของรัฐ เกี่ยวข้องกับ"ปัจจัยสถาบัน" คือคน-องค์กร-และระบบ

บทความนี้ตระหนักถึงข้อจำกัดในการวิเคราะห์รายจ่ายของภาครัฐ ว่าไม่อาจจะครอบคลุมทุกเรื่อง จึงขอขีดวงจำกัดขอบเขตการวิเคราะห์ในสี่หัวเรื่อง (ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า มีการวิพากษ์น้อย) กล่าวคือ ก. ทบทวนกระบวนการกำหนดรายจ่ายภาครัฐบาล ข. ประเมินจุดอ่อนและจุดแข็งของการกำหนดรายจ่ายภาครัฐ เน้นในแง่การส่งเสริมความเป็นธรรม (การช่วยเหลือคนจน ผู้ด้อยโอกาส การดูแลมิให้การกระจายรายได้ที่เหลื่อมล้ำมากเกินไป) และการสร้างความเจริญให้"ทั่วถึง"ทุกภูมิภาคของประเทศ ค. การประเมินความโปร่งใส การตรวจสอบการใช้จ่ายเงิน และโอกาสการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดรายจ่ายของภาครัฐ ง. ข้อเสนอแนะการปรับปรุงระบบฯ ทั้งสี่หัวเรื่องนี้ความจริงทั้ง"กว้างใหญ่" และมี"รายละเอียด" มากมาย เพื่อให้จบได้ในขนาดบทความที่ไม่ยาวจนเกินไป ผู้เขียนกำหนดหลักการว่า จะไม่"หลงไหล"ในรายละเอียดมากจนเกินไปจนกระทั่งลืมประเด็นสำคัญ

๒. การทบทวนรายจ่ายของภาครัฐ

รายจ่ายภาครัฐ สะท้อนการทำงานของภาครัฐซึ่งรวมกิจกรรมที่ดำเนินการตามปกติของระบบราชการ และโครงการลงทุนและพัฒนาใหม่ๆตามนโยบายของคณะรัฐบาลแต่ละชุด รายจ่ายของภาครัฐนี้เกินความมากกว่ารายจ่ายงบประมาณแผ่นดิน (ในปีงบประมาณ ๒๕๔๔ รายจ่ายงบประมาณมีมูลค่ากว่าเก้าแสนล้านบาท ซึ่งจำนวนนี้ยังไม่ครบถ้วน)

การทบทวนรายจ่ายภาครัฐ

กระบวนการงบประมาณนานปีจึงทำกันสักครั้ง ตั้งแต่ก่อตั้งสำนักงานงบประมาณ (พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยแยกออกมาจากกระทรวงการคลัง) เข้าใจว่ามีการทบทวนหรือการปฏิรูประบบงบประมาณแผ่นดินมีเพียงสองสามครั้งเท่านั้น ครั้งหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ เกี่ยวข้องกับการจัดทำ "งบประมาณตามแผนงาน" (program budgeting) เพื่อให้ทราบลักษณะการจัดสรรรายจ่ายตามแผนงาน ก่อนหน้านั้นรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินเป็นลักษณะการแจกแจงตามรายการ (line-item budgeting) ได้แก่การ

⁷ อตัม สมิธ เคยเสนอความคำอธิบายว่า มี "มือที่มองไม่เห็น" (invisible hand) ช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรเกิดประโยชน์สูงสุดและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นความจริงระดับหนึ่ง มีผู้แย้งว่าในโลกแห่งความเป็นจริงยังมี "มือที่คอยตระครุบ" (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 ซึ่งมีทั้งองค์กรภายใน และองค์กรภายนอก (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 สิ่งที่สนับสนุนงบประมาณและดุลการชำระเงิน 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) หมายถึงภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น เนื่องจากคำมั่นสัญญาที่มีอยู่และกลายเป็นผลทางการคลังในท้ายที่สุด (แต่อาจจะเกิดขึ้นจริงหรือไม่เกิดก็ได้) อย่างไรก็ตาม concept นี้ไม่เหมือนกับรายการใช้จ่ายอื่นๆ เนื่องจาก “ไม่แน่นอน” หน่วยงานระหว่างประเทศเช่นไอเอ็มเอฟดูจะให้ความสนใจประเด็นนี้มาก เสนอว่า เอกสารงบประมาณควรจรรายงานภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นของรัฐบาลกลาง ... 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 งามางกูร 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 งามางกูร 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

ดังกล่าวก่อนหน้านี้ว่า 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 หรือสาธารณสุขป็นพื้นฐาน เป็นสิ่งที่ยากและอาจจะเป็นไปไม่ได้ อย่างไรก็ตามกระบวนการทางการเมืองในการจัดสรรทรัพยากรเป็นการเปรียบเทียบทางอ้อมในการได้อย่างเสียอย่างของแต่ละทางเลือกอยู่แล้ว 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--ส่วนใหญ่ใช้ในโรงพยาบาลระดับตติยภูมิ 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

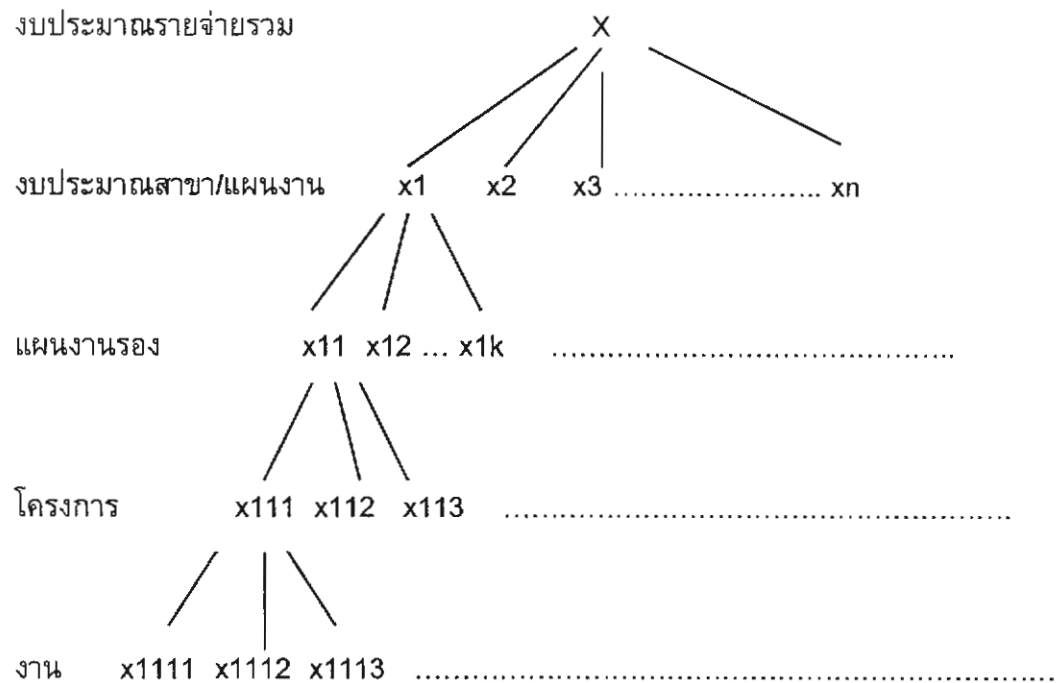
ตัวละครหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดมือน้อยสี่กลุ่มดังนี้

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

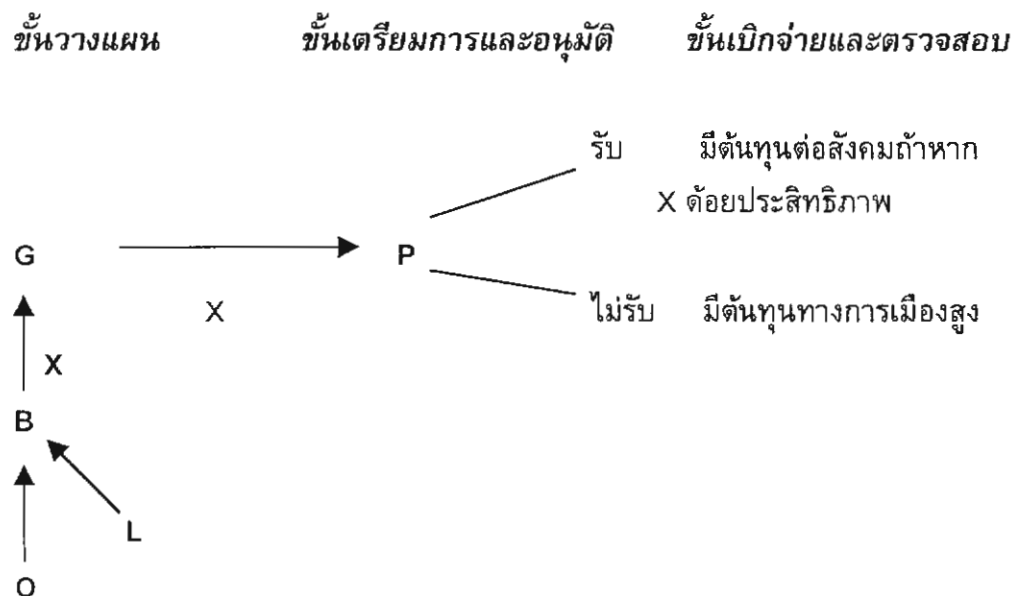
หน่วยงาน O เสนอ"ขาย"บริการให้รัฐบาลและสภานิติบัญญัติ หน่วยวัดคือ"เงินงบประมาณ" (ซึ่งความจริงเป็นปัจจัยนำเข้าหรือต้นทุน) โดยอธิบายว่า รายจ่ายนี้จะช่วยสร้าง"ผลผลิต" และ"ผลลัพธ์"ที่ดีต่อสังคม ตามนโยบายของรัฐบาล ข้อเสนอของหน่วยงานรวบรวมโดย B แต่จะต้องได้รับการอนุมัติสองขั้นตอน ขั้นตอนแรก ผ่านความเห็นชอบของ 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 ไม่คุ้มค่านในมุมมองของประโยชน์ต่อส่วนรวม – 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 สป. 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 มีน้อยครั้งและมีแต่ไม่จริงจัง³⁰ 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 สัมภาษณ์และผลงานวิจัยเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ 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

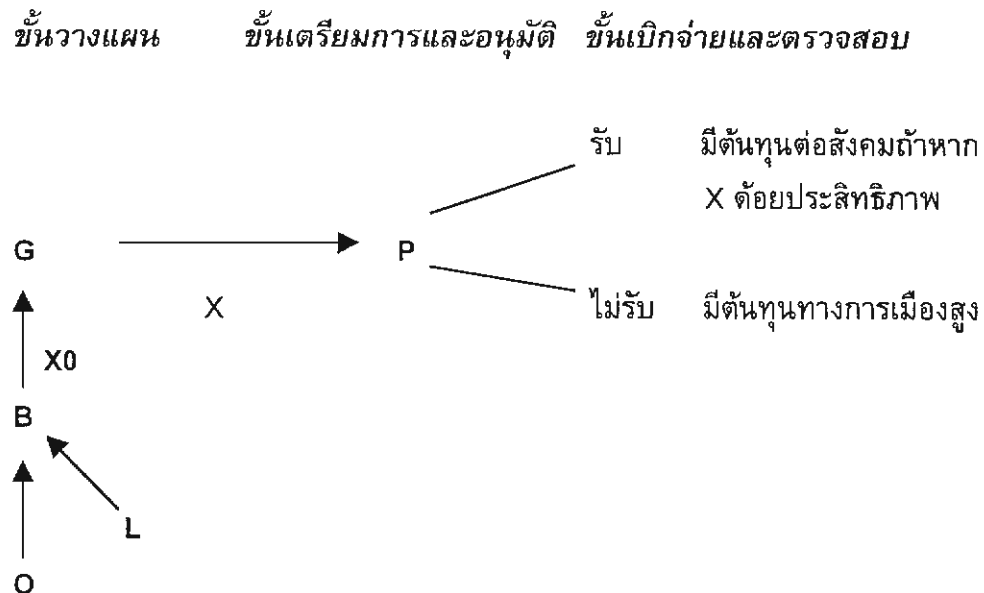
- มี informational gain ต่อสังคมส่วนรวม คือข้อวิเคราะห์-ข้อเสนอแนะใหม่เป็นทางเลือก ข้อเสนอที่จัดทำขึ้นนี้จะดีหรือไม่เป็นสิ่งที่จะต้องพิสูจน์ในอนาคต แต่อย่างน้อยที่สุดเป็นสิ่งที่“กลั่นกรอง” อย่างเต็มฝีมือโดยผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการเฉพาะด้าน
- การทำงานของคณะนี้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะข้อเสนอ BX1 จัดทำควบคู่กับ 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)

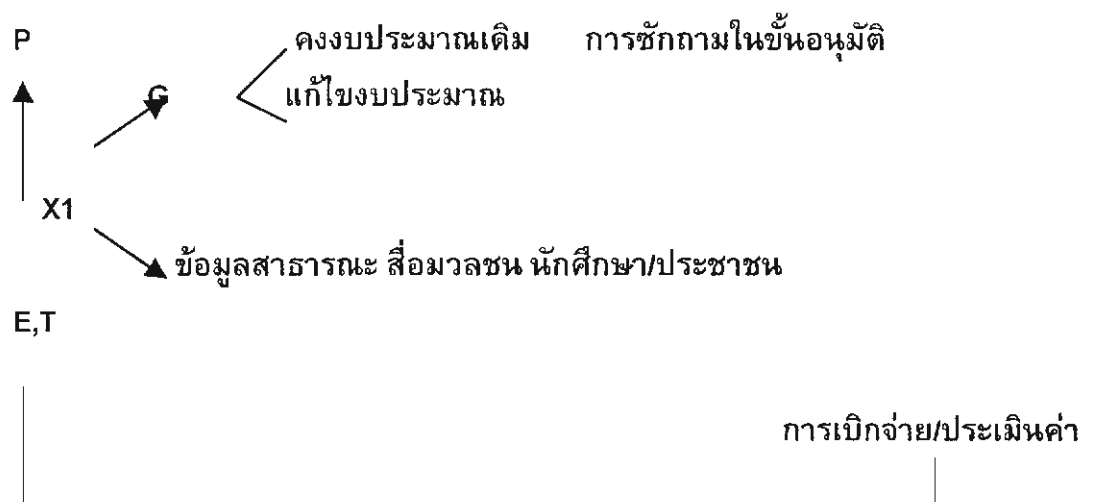
³² ถึงแม้ให้คณะ ET สังกัดสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้หมายความว่า จะไม่มีอิสระ เนื่องจากสามารถออกแบบระบบ/เงื่อนไข เช่น วาระของกรรมการ 6 ปี เป็นครั้งเดียว การสิ้นสุดของแต่ละคนไม่ตรงกัน เช่น ทุกสองปี จับสลากออก

- จ. การรายงานของคณะนี้เปิดเผยเป็นข้อมูลสาธารณะ

การผสมนบประมาณ เนื่องจาก BX1 และ BX0 อาจจะถูกสลับเคลื่อนกัน 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 จะมีผลตรงเป้าหมายกว่า

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 สาธารณสุข สวัสดิการสังคม เป็นต้น) ได้ประโยชน์ตรงกับความต้องการ สร้างเกณฑ์และเงื่อนไขการช่วยเหลือ ⁴⁰

สรุป

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

รายงานวิจัยของบริษัทที่ปรึกษา ร่วมกับสำนักงานประมาณและธนาคารโลก เป็นการค้นคว้าที่มีประโยชน์ ช่วยให้มีข้อมูลใหม่ มีเนื้อหาครอบคลุม ก. กระบวนการงบประมาณซึ่งพบว่าไม่ทันสมัย ข. รายจ่ายจริงของภาครัฐแตกต่างจากรายจ่ายที่จัดสรร ค. ผลกระทบของรายจ่ายภาครัฐต่อภาวะเศรษฐกิจมหภาคซึ่งไม่มีความชัดเจนว่า รายจ่ายของรัฐมีผลต่อ GDP อย่างมีนัยสำคัญ ง. การจัดสรรรายจ่ายฯตามภูมิภาคสะท้อนว่ายังไม่มีความเป็นธรรม 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--ภายใต้เงื่อนไขการตัดสินใจอย่างเปิดเผยในสาธารณะ-- 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
- สำนักงานงบประมาณควรมีการวิเคราะห์ต้นทุนในขนาดของนโยบายต่างๆ 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
สาขา การบริหารด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	55.1	81.7	72.4	85.1	101.3	111.5	104.4
แผนงานบริหารด้านการคมนาคมขนส่งและสื่อสาร	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	-	-	-	-	-	-	-

	งบดำเนินงาน	งบอุดหนุน	งบยืมเงิน	งบช่วยเหลือจากต่างประเทศ	งบรายได้	งบกำไรขาดทุนสุทธิ
แผนงานก่อสร้างทางหลวงจังหวัด	-	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน I	-	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน 2	-	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางหลวงท้องถิ่นและชนบท	52.0	60.6	122.1	105.2	12.9	3.2 - 2.0
แผนงานทางหลวงพิเศษ	-	-	-	-	-	-
แผนงานก่อสร้างทางและสะพานในกรุงเทพมหานครและรอบนอก	-	-	-	-	-	-
แผนงานบำรุงรักษาทางและสะพาน	18.3	25.7	26.9	42.2	265.7	263.0 188.1
แผนงานพัฒนากิจการรถไฟ	806.3	1,105.6	1,504.8	1,475.3	1,396.7	1,388.5 1,578.9
แผนงานระบบขนส่งมวลชน	-	-	-	-	12.8	55.2 -
สาขาการคมนาคมขนส่งทางน้ำ						
แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางน้ำ						
แผนงานพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำภายในประเทศ						
แผนงานพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำชายทะเล						
แผนงานพัฒนาการคมนาคมขนส่งทางน้ำระหว่างประเทศ และการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี						
สาขาการคมนาคมขนส่งทางอากาศ						
แผนงานบริหารการคมนาคมขนส่งทางอากาศ						
แผนงานพัฒนาท่าอากาศยาน						
แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการเดินอากาศ						
แผนงานพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับกิจการเดินอากาศ						

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

แผนงานบริหารการคณะกรรมชนสงฆสงฆ

แผนงานพัฒนาการคณะกรรมชนสงฆสงฆภายในประเทศ

แผนงานพัฒนาการคณะกรรมชนสงฆสงฆนานาชาติ

แผนงานพัฒนาการคณะกรรมชนสงฆสงฆระหว่างประเทศและการส่งเสริมการพหุวัฒนธรรม

สาขาคณะกรรมชนสงฆสงฆ

แผนงานบริหารการคณะกรรมชนสงฆสงฆ

แผนงานพัฒนาทำอาภาศยาน

แผนงานเพิ่มประสิทธิภาพและความปลอดภัยในการเดินทาง

แผนงานพัฒนาบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการเดินทาง

สาขาคณะกรรมชนสงฆสงฆ

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 แต่ถ้าว่หากรัฐบาลมองเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมแตกต่างจากเป้าหมายที่สังคมต้องการ โครงสร้างการใช้จ่ายของรัฐบาลก็จะแตกต่างจากเป้าหมายที่สังคมต้องการ¹

¹ อะไรคือความเชื่อของประชาชนในสังคมไทยที่ต้องการบรรลุถึง

2. เกณฑ์การประเมินเพื่อการทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาล 2542

การทบทวนการใช้จ่ายของรัฐบาลไทยในที่นี้จะพิจารณาภายใต้เป้าหมายทางเศรษฐกิจและเป็นแนวทางในการพิจารณาความมีประสิทธิภาพและการมีประสิทธิภาพในความสัมฤทธิ์ผลในระดับมหภาคซึ่งได้แก่ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายในด้านจุลภาคซึ่งเป็นการประเมินจากจำนวนงานที่ได้ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จคล่องตามแผนเป็นกรอบในการวิเคราะห์ 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 ไมโคร 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 ข้องใจว่ารายงานนั้นระบุได้อย่างไรว่า 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 โรคมาเรียมะเร็ง โรคหัวใจและอุบัติเหตุที่เพิ่มสูงขึ้น จำนวนแพทย์และเตียงคนไข้ก็เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ดี ยังมี