

บทคัดย่อ

รัฐบาลมีการตั้งงบกลาง เพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน เร่งด่วนหรือรายจ่ายของรัฐที่ไม่ได้กำหนดให้กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งในอดีตงบกลางมีสัดส่วนร้อยละ 10 ของงบประมาณ จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 รัฐบาลเริ่มต้องการความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณมากขึ้น เพื่อดำเนินโครงการตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล นำไปสู่การเพิ่มสัดส่วนงบกลางขึ้นจากเดิมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 มีการตั้งงบกลาง 1 ใน 4 ของงบประมาณทั้งหมด ซึ่งแม้งบกลางจะมีข้อดีในด้านความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการใช้จ่ายกว่างบประมาณปกติ แต่การใช้งบกลางกลับขาดกลไกการตรวจสอบจากรัฐสภาอันเป็นกระบวนการประชาธิปไตย

วิทยานิพนธ์นี้ศึกษาหลักการและแนวทางการบริหารงบกลางของประเทศไทย รวมทั้งความแตกต่างของการจัดสรรงบกลางระหว่างช่วงก่อนและหลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ที่เริ่มมีการใช้งบกลางเพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาลจำนวนมาก รวมถึงประเมินผลกระทบการใช้จ่ายงบกลางปีงบประมาณ 2547 รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศที่มีต่อการขยายตัวของผลผลิตและการกระจายรายได้ของประเทศ ซึ่งเป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาล โดยใช้วิธีวิเคราะห์ผลกระทบด้วยเมตริกซ์บัญชีสังคม (Social Accounting Matrix : SAM 2004) ผ่านค่าตัวทวีคูณแบบ Fixed Price Multipliers

ผลการศึกษาพบว่า ในอดีตมีการตั้งงบกลางเฉพาะรายการประเภทค่าใช้จ่ายกรณีเป็นรายจ่ายตามกฎหมาย รายการประเภทค่าใช้จ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และรายการประเภทค่าใช้จ่ายที่เป็นภารกิจของหลายหน่วยงาน แต่หลังจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 เป็นต้นมา มีการตั้งรายการประเภท ค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาลจำนวนมาก ซึ่งหลายรายการที่จัดสรรตามอำนาจของนายกและคณะรัฐมนตรีมีความซ้ำซ้อนกับงบประมาณตามปกติที่ผ่านรัฐสภา

นอกจากนั้นการศึกษาพบว่า รัฐบาลเริ่มใช้งบกลางซึ่งมีความยืดหยุ่นและคล่องตัวเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการดำเนินนโยบายของรัฐบาล โดยจะเห็นได้จากการเพิ่มงบกลางในช่วงที่ผ่านมา ซึ่งสามารถช่วยลดข้อจำกัดจากการเบิกจ่ายงบประมาณตามปกติ ในปัจจุบันการตั้งงบกลางเพิ่มขึ้นนี้ยังไม่ส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังมากนัก อย่างไรก็ตาม หากมีการจัดสรรงบกลางจำนวนมาก จำเป็นต้องพิจารณาถึงการจัดเก็บรายได้เพิ่มเติมในอนาคต มิฉะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อวินัยการคลังได้ในระยะยาว

สำหรับการวิเคราะห์ผลกระทบของงบกลางโดยใช้เมตริกส์บัญชีสังคม พบว่า การใช้จ่ายงบกลางในปีงบประมาณ 2547 จำนวนเท่ากับ 56,406 ล้านบาท ส่งผลกระทบทางอ้อม 73,716 ล้านบาท ทำให้ผลกระทบจากการใช้จ่ายงบกลางทั้งหมดมี 130,122 ล้านบาท สาขาที่ได้รับประโยชน์มากที่สุด ได้แก่ สาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า ได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น 32,439 ล้านบาท (ร้อยละ 25 ของผลกระทบทั้งหมด) เนื่องจากสาขาดังกล่าวมีผลเชื่อมโยงสาขาการผลิตอื่นอย่างมาก สาขาที่ได้รับประโยชน์รองลงมา ได้แก่ สาขาการบริการและสาขาก่อสร้าง ในด้านของการกระจายรายได้กลับแย้ง

ผลการวิเคราะห์สะท้อนถึงผลกระทบจากการใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจนั้น ขึ้นอยู่กับงบประมาณนั้นลงไปในการผลิตปัจจัยการผลิตใด ซึ่งให้ผลเชื่อมโยงที่แตกต่างกัน ดังนั้นการใช้งบกลางเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจึงให้ผลที่ไม่ต่างจากงบประมาณปกติ ซึ่งรัฐบาลควรใช้งบกลางให้ตรงกับวัตถุประสงค์และความจำเป็นของงบกลางที่แท้จริง

สำหรับแนวทางการจัดสรรงบกลางที่เหมาะสมในอนาคตนั้น งบกลางไม่ควรมีการตามนโยบายของรัฐบาลเกินความจำเป็น โดยรัฐบาลควรทำการปรับปรุงการทำการอบวงเงินรายจ่ายระยะปานกลางเพื่อให้สามารถบริหารจัดการและจัดสรรงบประมาณล่วงหน้า ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลกำหนดวงเงินที่จำเป็นในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้เพียงพอ แทนการกันเงินงบประมาณในรูปแบบของงบกลางอย่างเช่นปัจจุบัน