

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

จากแนวคิดในการก่อเกิดรัฐ ไม่ว่าจะเป็น Nozick (1974) ซึ่งได้กล่าวว่ารัฐสามารถก่อเกิดได้แม้ในสังคมอนาธิปไตย (State of Anarchy) หรือสังคมที่ป่าเถื่อน ไม่มีศีลธรรม โดยการก่อเกิดของรัฐนั้นเป็นผลมาจากการประหยัดต่อขนาดที่เกิดจากการรวมตัวกันของกลุ่มคนและใช้ทรัพยากรร่วมกัน ขณะที่มุมมองของ Buchanan (1975) เห็นว่า รัฐสามารถเกิดจากการรวมตัวของกลุ่มคน เพื่อสร้างข้อตกลงทางสังคม (Social Contract) โดยข้อตกลงดังกล่าวจะนำมาซึ่งประโยชน์สุขโดยรวม (Social Welfare) ของสังคมนั้น ข้อตกลงทางสังคมนี้ได้ รวมถึงการให้อำนาจรัฐในการเก็บภาษี การใช้จ่าย และการดำเนินนโยบายต่างๆ ในการบริหารประเทศหรือแม้แต่ Theory of Social Contract ของ ฮอบส์ (Hobbes) ล็อก (Lock) และรูสโซ (Rousseau) ที่ว่าแต่เดิมมนุษย์นั้นอยู่ในสภาพตามธรรมชาติซึ่งมีการต่อสู้แย่งชิงกัน เพื่อผลประโยชน์และความอยู่รอดของแต่ละคน สภาพดังกล่าวได้สร้างความหวาดระแวงและความไม่ปกติสุขแก่มนุษย์โดยทั่วไป เพื่อให้หลุดพ้นจากสภาวะดังกล่าว มนุษย์ยอมที่จะเสียสิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติโดยการตกลงที่จะรวมตัวกันเป็นสังคมที่มีระบบ โดยยอมรับที่จะปฏิบัติตามเงื่อนไขของสังคม เพื่อความสงบสุขของการอยู่ร่วมกัน

การก่อเกิดของรัฐจึงถือว่าเป็นความประสงค์ร่วมกัน (General Will) ที่จะมอบอำนาจการปกครองให้กับกลุ่มบุคคลซึ่งจะทำหน้าที่เป็นตัวแทนของสังคม โดยมีอำนาจบังคับ สิทธิส่วนบุคคลตามธรรมชาติที่แต่ละคนยอมเสียสละหรือมอบให้รัฐ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนในรูปของความคุ้มครองป้องกันโดยรัฐ และก่อให้เกิดผลดีแก่สังคมโดยทั่วไป ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เป้าหมายหลักของรัฐในการดำเนินนโยบาย เพื่อการจัดสรรทรัพยากร (Allocation Function) การแบ่งกระจายรายได้และทรัพย์สิน (Distribution Function) และการรักษาเสถียรภาพ (Stabilization Function) โดยความจำเป็นของการมีรัฐบาล เนื่องจากสาเหตุสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ *ประการแรก* กลไกตลาดไม่สามารถแก้ไขปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมและดูแล เพื่อให้กลไกตลาดดำเนินไปได้อย่างเหมาะสม รวมถึงการกระจายและจัดสรรทรัพยากรในสังคมให้มีความเหมาะสมยุติธรรมตามสมควร *ประการที่สอง* ตอบสนองของสินค้าสาธารณะที่เอกชนไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งมีความจำเป็นต้อง

เป็นบทบาทของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ เพื่อผลิตและจัดหาบริการสินค้าสาธารณะในขนาดที่เหมาะสม

ขณะที่แนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์นั้น Adam Smith ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับภาครัฐถึงการที่ครัวเรือนและบริษัทต่างมีปฏิสัมพันธ์กันในตลาดโดยได้รับการผลักดันจากมือที่มองไม่เห็น (Invisible Hand) โดยเชื่อว่ากลไกตลาดเป็นตัวปรับสิ่งต่างๆ ให้อยู่ในภาวะสมดุลและมีนัยยะที่สะท้อนถึงการจัดระเบียบสังคมผ่านการปล่อยให้ทุกอย่างเป็นไปอย่างเสรี โดยสังคมจะปรับตัวให้เข้าสู่สมดุลในที่สุด ในขณะที่ John Maynard Keynes กลับเสนอแนวทางของการใช้นโยบายการคลัง ในการบริหารประเทศเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ในบางภาวะการณ์ที่นโยบายการเงินไม่สามารถตอบสนองได้

การที่จะให้บรรลุเป้าหมาย ความอยู่ดีมีสุข (Social Welfare) ของประชาชนได้นั้น รัฐบาลในฐานะ Policy Maker บางครั้งยังจำเป็นต้องใช้นโยบายในการแทรกแซงกลไกทางสังคม โดยการใช้นโยบายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ ย่อมช่วยลดความเหลื่อมล้ำและปัญหาในด้านสังคมได้ รวมทั้งเป็นการกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจถึงการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้อย่างเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความสมดุลของระบบเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

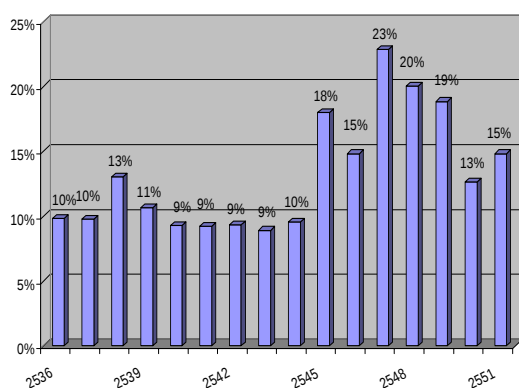
ในอดีตนั้น แม้รัฐบาลได้จัดทำงบประมาณในรูปแบบที่แตกต่างกันก็ตาม แต่ยังคงได้มีการสำรองงบประมาณในส่วนที่เป็นงบกลาง เพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉินเร่งด่วน หรือรายจ่ายของรัฐที่ไม่ได้กำหนดให้กระทรวงใดโดยเฉพาะ โดยการใช้งบกลางก็มีข้อพึงระวัง เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบจากรัฐสภา เพราะรายจ่ายดังกล่าวนั้น รัฐบาลไม่จำเป็นต้องชี้แจงรายละเอียดและรายการ ที่จัดสรรต่อรัฐสภา รวมทั้งสามารถปรับโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณของแต่ละรายการได้ตามความเหมาะสม โดยที่ผ่านมางบประมาณจำนวนดังกล่าวมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณ จนกระทั่งปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 รัฐบาลเริ่มมีการดำเนินนโยบายและโครงการตามนโยบายใหม่จำนวนมาก ซึ่งมีความจำเป็นต้องความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณมากขึ้น และเป็นช่วงเดียวกับที่เริ่มมีการจัดสรรงบกลางจำนวนมากขึ้นกว่าเดิม ซึ่งความแตกต่างของงบกลางที่ต่างจากงบประมาณโดยปกตินั้น อยู่ที่ความคล่องตัวในการปรับเปลี่ยนรายการและวงเงินระหว่างรายการได้โดยฝ่ายบริหาร รวมถึงไม่ต้องกำหนดโครงการและแผนงานที่ชัดเจนต่อรัฐสภาในการอนุมัติงบประมาณตามกระบวนการงบประมาณปกติ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 งบกลางมีจำนวน 183,941 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18 ของงบประมาณในปีดังกล่าวหรือเพิ่มขึ้น 2 เท่าจากปีก่อนหน้า โดยเฉพาะเป็นการเพิ่มในรายการตามนโยบายของรัฐบาล อาทิ

ค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ค่าใช้จ่ายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เป็นต้น สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 วงเงินงบกลางที่รัฐบาลจัดสรรมีจำนวน 148,134 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รัฐบาลได้มีการจัดสรรงบกลางจำนวนสูงสุด ซึ่งมีจำนวน 265,826 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 23 ของงบประมาณในปีดังกล่าว โดยเฉพาะรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ซึ่งเป็นงบกลางรายการที่มีการใช้จ่ายร่วมกันหลายหน่วยงานและส่วนที่เป็นโครงการตามนโยบายของรัฐบาล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

ภาพที่ 1.1

การจัดสรรงบกลางและงบประมาณ

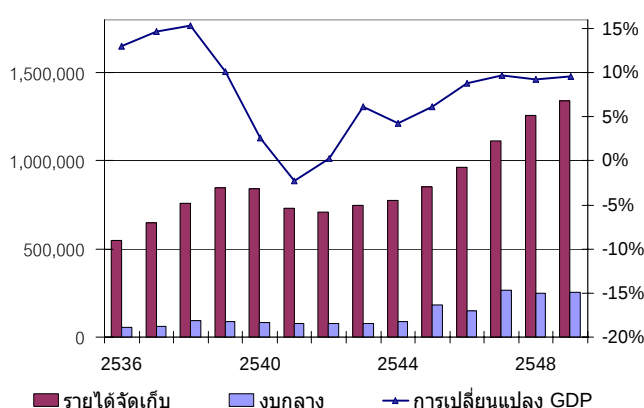
สัดส่วนงบกลาง



ที่มา : สำนักงบประมาณ

ล้านบาท

Change GDP (%)



จากข้อมูลข้างต้น พบว่า ประเด็นสำคัญประการหนึ่งในทางงบประมาณ ซึ่งมีการจัดสรรงบกลางจำนวนมากนั้น ถึงแม้รายจ่ายที่ใช้จากงบกลางจะมีความคล่องตัวและยืดหยุ่นตามสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงในช่วงปีงบประมาณนั้น ๆ แต่การใช้งบกลางจะขาดการตรวจสอบ ดังนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการตรวจสอบและประเมินผลกระทบจากการใช้งบกลาง โดยเฉพาะงบกลางในรายการที่มีจำนวนมากและเป็นรายการใหม่ ๆ ของรัฐบาล ซึ่งงบกลางปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยมีจำนวนถึง 75,000 ล้านบาท ซึ่งมีสัดส่วนถึงร้อยละ 30 ของงบกลางทั้งหมด ดังนั้นเพื่อเป็นประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณในปีต่อไป ต่อไป จำเป็นต้องทำการประเมินผลกระทบจากการจัดสรรงบกลางในรายการดังกล่าว โดยในการศึกษาครั้งนี้จะได้ประเมินผลกระทบ

จากงบกลางปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ที่มีผลต่อการกระจายรายได้ของครัวเรือนและผลที่ส่งไปยังสาขาการผลิตต่าง ๆ เพื่อนำผลที่ได้จากการประเมินดังกล่าวไปใช้ประกอบควบคุมในการจัดสรรงบกลางให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาแนวคิด หลักการและแนวทางการบริหารงบกลางของรัฐบาล
2. เพื่อวิเคราะห์การจัดสรรงบกลางในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2550
3. เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของงบกลาง ปีงบประมาณ 2547 รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่อการขยายตัวของผลผลิตและการกระจายรายได้ของประเทศ

1.3 วิธีการและขอบเขตการศึกษา

เพื่อให้การศึกษาเป็นไปตามวัตถุประสงค์ จะได้รวบรวม ศึกษาวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักการจัดสรรและบริหารงบกลางของรัฐบาล จากพระราชบัญญัติการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการขอตั้ง การจัดสรร และผลการเบิกจ่ายงบกลางของรัฐบาล ในช่วงปี พ.ศ. 2546 – 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการตั้งงบกลางเพิ่มขึ้น โดยนำมาวิเคราะห์ในเชิงลึกถึงปัญหาการใช้จ่ายงบกลาง เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะแนวทางในการจัดสรรงบกลางในอนาคต ที่ช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายงบประมาณ ขณะเดียวกันยังคงรักษาวินัยและความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลในอนาคต

นอกจากนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวิเคราะห์ผลกระทบของงบกลางที่มีต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้ของประเทศไทย โดยวิธีการวิเคราะห์ครั้งนี้จะได้นำผลการใช้จ่ายงบกลางประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จำนวน 75,000 ล้านบาท เนื่องจากเป็นรายการงบกลางตามนโยบายสมัยของพรรคไทยรักไทยมาทำการวิเคราะห์ผลกระทบด้วยเมตริกส์บัญชีสังคม (Social Accounting Matrix: SAM 2004) ผ่านค่าตัวทวีคูณแบบ Fixed Price Multipliers

เมตริกส์บัญชีสังคม (SAM 2004) เป็นการแสดงความเชื่อมโยงในด้านรายได้และรายจ่ายของสาขาการผลิตต่างๆ ของประเทศไทย มีทั้งการผลิตสินค้าและบริการประเภทต่าง ๆ

ทั้งภายในประเทศและการค้าขายกับต่างประเทศ แหล่งที่มาของรายได้ การกระจายรายได้และการใช้จ่ายของครัวเรือน การลงทุน โดยการสร้างเมตริกส์บัญชีสังคม (SAM 2004) ครั้งนี้ประกอบด้วย 10 บัญชี ได้แก่ บัญชีการผลิต (สาขาการผลิต 16 สาขา) บัญชีปัจจัยการผลิต (แรงงานและทุน) บัญชีครัวเรือน (ครัวเรือนภาคเกษตร 5 ชั้น และนอกภาคการเกษตร 5 ชั้น) บัญชีภาคธุรกิจ บัญชีการลงทุนภาคเอกชน บัญชีการใช้จ่ายภาครัฐ บัญชีการลงทุนภาครัฐ บัญชีภาษี บัญชีงบดุลรัฐบาล และบัญชีภาคต่างประเทศ ซึ่งเมื่อสร้างเมตริกส์บัญชีสังคม (SAM 2004) แล้วจะได้ทำการคำนวณหาค่าตัวทวี (Multipliers) ของบัญชีต่าง ๆ หลังจากนั้นจึงทำการจำแนกงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ออกตามบัญชีแต่ละประเภท เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อสาขาการผลิตต่าง ๆ

1.4 ประโยชน์ที่ได้รับ

1. ประเมินการใช้จ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศที่มีบทบาทต่อการขยายตัวของผลผลิตและการกระจายรายได้ของประเทศมากน้อยเพียงใด รวมถึงเป็นข้อมูลสำคัญที่จะใช้เป็นแนวทางปรับปรุงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น
2. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาครั้งนี้ เพื่อสร้างแนวทางในการจัดสรรงบประมาณงบกลางที่เหมาะสมในอนาคต

1.5 ข้อมูลและแหล่งข้อมูลที่ใช้ในการศึกษา

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณและระเบียบ กฎกระทรวง และเอกสารที่เกี่ยวข้อง
2. ข้อมูลการจัดสรร การอนุมัติของสำนักงานงบประมาณและการเบิกจ่ายงบกลางระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2550
3. ข้อมูลรายได้ประชาชาติ ปี 2547 และตารางปัจจัยการผลิตและผลผลิต ปี 2543 ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
4. ข้อมูลการนำเข้าส่งออก ปี 2547 ของกระทรวงพาณิชย์
5. ข้อมูลภาคต่างประเทศ ปี 2547 ของธนาคารแห่งประเทศไทย
6. ข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน ปี พ.ศ. 2547 (Socio-Economic Survey 2007: SES 2004) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ
7. ข้อมูลการอนุมัติและการเบิกจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ของสำนักงานงบประมาณ