

บทที่ 5

ผลการศึกษา

5.1 วิเคราะห์งบกลาง ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2550

5.1.1 วิเคราะห์ภาพรวมการจัดสรรงบกลางของประเทศไทย

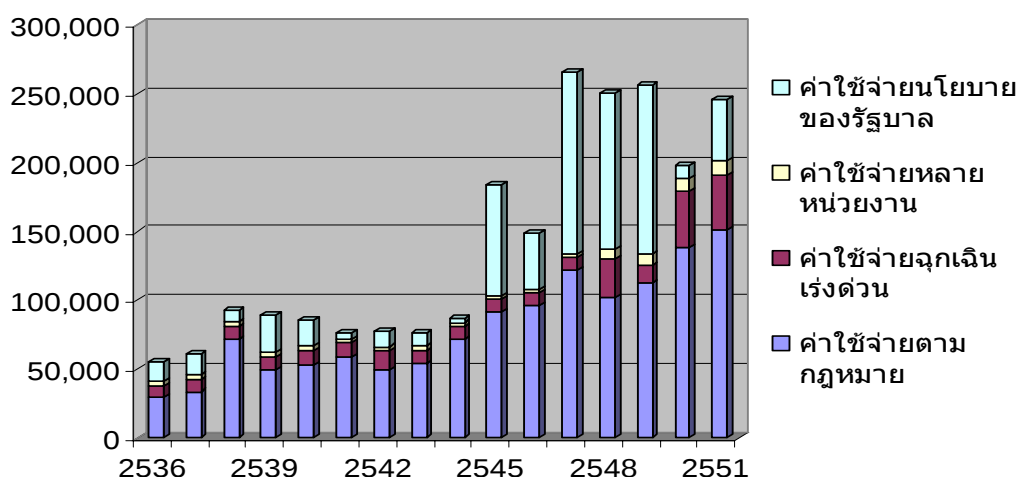
ในการจัดสรรงบกลางของรัฐบาลเป็นรูปแบบการขออนุมัติวงเงินงบประมาณจากรัฐสภา ซึ่งแต่ละหน่วยงานต้องกำหนดโครงการมาอย่างชัดเจน และจะไม่สามารถโยกงบประมาณข้ามหน่วยงานได้โดยไม่จำเป็น ขณะที่ยกกลางเป็นงบที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี สามารถปรับเปลี่ยนแผนการใช้จ่ายได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งในอดีตการจัดสรรงบกลางมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณ ขณะที่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2545 มีการเพิ่มสัดส่วนงบกลางเป็นร้อยละ 18 ของงบประมาณ และเพิ่มสูงสุดในปีงบประมาณ 2547 มีสัดส่วนงบกลางสูงถึงร้อยละ 23 ของงบประมาณ ซึ่งมีจำนวนถึง 265,826 ล้านบาท

โดยปกติการที่งบประมาณประเภทใดประเภทหนึ่งมีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้นย่อมต้องส่งผลต่อรายจ่ายด้านอื่น หรือกรอบวงเงินรวม โดยในกรณีที่ยกกลางรวมไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก จะส่งผลให้งบประมาณของหน่วยงานราชการอื่นลดลงหรือมีเช่นนั้นหากไม่ต้องการให้งบประมาณของส่วนราชการลดลง ก็จำเป็นต้องเพิ่มวงเงินงบประมาณให้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2549 แม้วงเงินงบประมาณ จะเพิ่มขึ้นทุกปี แต่เนื่องจากเศรษฐกิจเริ่มมีการขยายตัว ส่งผลให้จัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลมากนัก แต่หากต่อไปรัฐบาลมีการจัดสรรงบกลางเพิ่มขึ้นอย่างในปัจจุบัน จะส่งผลต่อสถานะการคลังในอนาคต ในภาวะที่เศรษฐกิจชะลอตัวจนก่อให้เกิดการขาดดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่องหรือมีเช่นนั้นอาจจำเป็นต้องลดงบประมาณของหน่วยงานอื่น เนื่องจากมีงบกลางหลายรายการที่มีการของบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะรายจ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ ที่จำเป็นต้องจ่ายเพิ่มขึ้นทุกปี

สำหรับรูปแบบการจัดสรรวงเงินงบกลาง มีการจำแนกเป็นแผนงาน ตามลักษณะของรายการประเภทต่าง ๆ ซึ่งในอดีตจะมีการเสนอรายการเพียง 8 - 9 รายการ ซึ่งเมื่อจำแนกตามแผนงานสำคัญ พบว่าแผนงานบริการของรัฐ มีจำนวนงบกลางมากที่สุด มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 65 - 75 ของงบกลาง รองลงมาได้แก่ แผนงานบริหารการพัฒนา ซึ่งเป็นรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ร้อยละ 10 - 17 ของงบกลาง ส่วนแผนงานอื่นมีจำนวนไม่มากนัก แต่ลักษณะรายการส่วนใหญ่มีสัดส่วนงบประมาณค่อนข้างคงที่ และอัตราการขยายตัวมีสัดส่วนใกล้เคียงกัน

ภาพที่ 5.1

งบกลาง จำแนกตามประเภท ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 - 2549



เมื่อพิจารณาภาพรวมของงบกลางของประเทศไทย พบว่า ในช่วงก่อนปีงบประมาณ พ.ศ.2545 รายการงบกลางมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของประมาณทั้งหมด ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายการที่ตั้งไว้สำหรับใช้เบิกจ่ายตามกฎหมาย ได้แก่ 1) เงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ 2) เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ 3) เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับเงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ 4) เงินสำรอง เงินสมทบและเงินชดเชยของข้าราชการ 5) เงินสมทบของลูกจ้างประจำ 6) ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ สำหรับค่าใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายโดยเร่งด่วนและฉุกเฉิน โดยเฉลี่ยมีสัดส่วนร้อยละ 1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับค่าใช้จ่ายที่เป็นภารกิจหลายหน่วยงานและเงินราชการลับ รายการในงบกลางประเภทนี้มีจำนวนไม่มาก มีเพียงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเสด็จพระราชดำเนินและต้อนรับประมุขต่างประเทศ ค่าใช้จ่ายตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการรักษาความมั่นคงของประเทศและเงินปฏิบัติราชการลับ ค่าใช้จ่ายที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ช่วงก่อนปีงบประมาณ 2545 มีจำนวนประมาณร้อยละ 25-30 ของงบกลางทั้งหมด ซึ่งรายการที่สำคัญ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาจังหวัด ค่าใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาตำบลและกองทุนพัฒนาชนบท และโครงการสวัสดิการเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัยของข้าราชการ

ขณะที่หลังปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 ซึ่งงบกลางมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นการเพิ่มค่าใช้จ่ายที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2545 มีการตั้งงบกลางเพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยส่วนหนึ่งยังคงเป็นรายการของงบกลางที่เหมือนกันในอดีต ขณะที่ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 – 2546 มีการเพิ่มรายจ่ายด้านบุคลากร รองรับนโยบายสำหรับการปรับโครงสร้างข้าราชการ เป็นเงินบำเหน็จสำหรับข้าราชการที่ต้องการออกจากข้าราชการก่อนครบเกณฑ์เกษียณอายุ โดยมีการเพิ่มรายการเงินขวัญถุงโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณก่อนกำหนด ประมาณปีละ 2,000 ล้านบาท ในช่วงปีงบประมาณ ดังกล่าว รวมถึงเงินรางวัลประจำปี ในปีงบประมาณ 2545 และ 2546 จำนวนปีละ 4,450 ล้านบาท รวมทั้งเงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยข้าราชการ ที่รัฐบาลนำส่งเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ปีละประมาณ 17,000 ล้านบาท และค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาล ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานภาครัฐ ปีละประมาณ 18,000 ล้านบาท นอกจากนั้นได้มีการจัดสรรงบกลางเพื่อชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อให้หมู่บ้านจำนวนประมาณ 80,000 หมู่บ้าน กู้เงินจากธนาคารออมสิน โดยรัฐบาลได้กำหนดชำระคืนให้แก่ธนาคารออมสินเป็นเวลา 8 ปี ซึ่งงบประมาณดังกล่าวรัฐบาลได้จัดสรรจากงบกลางปีละประมาณ 10,000 ล้านบาท เพื่อชำระหนี้คืดังกล่าว

นอกจากรายจ่ายจากงบกลางที่จ่ายในแต่ละปีดังกล่าวไปข้างต้นแล้ว ยังมีในส่วนที่เป็นโครงการย่อย ซึ่งมีจำนวนที่แตกต่างกันตามลักษณะโครงการต่างๆ กัน ซึ่งในปี 2545 ได้เริ่มมีการจัดสรรงบกลาง เป็นค่าใช้จ่ายสำรองเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจจำนวน 58,000 ล้านบาท ต่อมาในปีงบประมาณ 2546 ได้จัดสรรงบกลาง เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมจำนวน 16,600 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2547 ได้จัดสรรงบกลางเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศจำนวน 75,000 ล้านบาท และในปีงบประมาณ 2549 ได้จัดสรรงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง จำนวน 27,200 ล้านบาท

ทั้งนี้ในความเป็นจริง มีกฎหมายหลายฉบับ ที่สามารถใช้เป็นกลไกเพื่อรองรับกับ กลไกทางการคลังได้มีกฎหมายหลายฉบับสามารถนำมาปรับใช้ได้ ในสถานการณ์ต่าง ๆ โดยแผนการตั้ง

งบกลางที่มีขนาดใหญ่เกินความจำเป็น เพียงเพื่อสำรองในกรณีที่รัฐบาลไม่พอกับรายจ่ายสำหรับนโยบายใหม่ ๆ ซึ่งกระบวนการคลังและงบประมาณได้มีกลไกรองรับอยู่แล้ว เพื่อให้การบริหารแผ่นดินมีความยืดหยุ่นและมีวินัยที่เหมาะสม

“ในกรณีต่อไปนี ให้ส่งจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่สอง หรือคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอก็ได้ ก่อนที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่าย คือ

- (1) รายการที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่าย และพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องการโดยเร็ว
- (2) มีกฎหมายใด ๆ ที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว
- (3) มีข้อผูกพันกับรัฐบาลต่างประเทศที่กระทำให้อำนาจต้องจ่ายเงินและความจำเป็นที่ต้องจ่ายโดยเร็ว

การจ่ายเงินในสามกรณีที่ได้กล่าวข้างบนนี้ เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ในพระราชบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติโอนเงินในงบประมาณ หรือพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีต่อไป ”

โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ให้อำนาจในการใช้เงินคงคลัง สำหรับรายจ่ายที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอ และรายจ่ายที่ต้องที่ความจำเป็นเร่งด่วน นอกจากนั้นอำนาจการใช้จ่ายเงินคลังในกรณีจำเป็นเร่งด่วนยังปรากฏในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 23 วรรคสอง ซึ่งมีบทบัญญัติ ดังนี้

“ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพัน ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ ”

รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 29 ทวิ (บัญญัติเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2503 มาตรา 10 “ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนหนึ่งร้อยล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายแล้ว ให้ขอตั้งรายจ่ายชดใช้เพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป ”

กล่าวโดยสรุป การตั้งงบกลางนั้น มีทั้งประโยชน์ ในแง่ของช่วยให้รัฐบาลสามารถใช้จ่ายงบประมาณในการดำเนินนโยบายได้อย่างรวดเร็ว คล่องตัว และสามารถบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้ทันต่อเหตุการณ์ก็ตาม แต่หากขาดการควบคุมและตรวจสอบแล้วอาจนำไปสู่การขาดวินัยทางการคลังและการทุจริตในที่สุด ดังนั้นแนวทางการจัดสรรงบกลางควรเป็นเฉพาะรายการที่มีความจำเป็นและเหมาะสม โดยเป็นลักษณะรายการจ่ายที่เกี่ยวข้องกับบุคลากร ซึ่งยังไม่สามารถจัดสรรให้กระทรวงใดที่ชัดเจน รายการที่กันสำรองสำหรับกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นกับเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้รวมทั้งโครงการเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ค่าใช้จ่ายสำหรับนโยบายที่จำเป็นต้องบูรณาการหลายหน่วยงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย แต่กระนั้นรายการจ่ายในงบกลางซึ่งขาดการตรวจสอบจากกระบวนการงบประมาณปกติไม่ควรซ้ำซ้อนกับรายการจ่ายตามงบประมาณที่จัดสรรตามปกติของหน่วยงานต่าง ๆ

5.1.2 วิเคราะห์เชิงลึกรายการงบกลางที่สำคัญ

เมื่อพิจารณาโครงสร้างในการจัดสรรงบกลางตามแผนงาน¹ พบว่างบกลางส่วนใหญ่ นั้น เป็นงบกลางตามแผนงานบริหารราชการของรัฐ โดยในช่วงปี 2536 – 2543 มีการตั้งงบกลางในแผนงานดังกล่าว โดยเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 70 ของงบกลางทั้งหมด ซึ่งรายการ เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ มีจำนวนงบกลางที่จัดสรรมากที่สุด โดยเฉลี่ยร้อยละ 30 ของงบกลาง รองลงมาได้แก่ รายการเงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ และรายการเงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ เงินเดือนและเงินปรับวุฒิข้าราชการ เฉลี่ยร้อยละ 19 และ 9 ตามลำดับ ขณะที่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา งบกลางมีการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยยะ โดยเฉพาะแผนงานบริการภาครัฐ ซึ่งมีรายการเพิ่มขึ้นตามนโยบายใหม่ของรัฐบาล เช่น เงินสำรอง เงินสมทบ เงินชดเชยข้าราชการ และ ค่าใช้จ่ายรักษาพยาบาลข้าราชการ แผนงานส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพชุมชน โดยเฉพาะ ค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน แผนงานปรับปรุงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งรายการ ค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

¹ ในการแบ่งแผนงานในแต่ละปี มีการเปลี่ยนแปลงประเภทในรายการที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งในการจัดกลุ่มในครั้งนี้ได้ จัดกลุ่มตามลักษณะวัตถุประสงค์ของรายการในงบกลางในแต่ละปี รายละเอียดตามภาคผนวกที่

5.1.2.1 ปัญหาและสถานะการเบิกจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากร

สำหรับรายจ่ายงบกลางรายการบุคลากรนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของ กรมบัญชีกลาง โดยกรมบัญชีกลางจะพิจารณาจัดสรรให้ส่วนราชการตามรายจ่ายจริงและเป็น รายจ่ายที่มีความจำเป็นต้องจ่ายตามกฎหมายและเกี่ยวกับสิทธิบุคลากรภาครัฐ ซึ่งหาก งบประมาณที่ได้รับจัดสรรไม่เพียงพอ ให้สามารถใช้เงินคงคลังได้ “รายจ่ายที่มีการอนุญาตให้ จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยรายจ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มี จำนวนไม่พอจ่ายและพฤติกรรมเกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว” เมื่อได้จ่ายแล้วให้ตั้งเงิน รายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณต่อไป โดยแนวทาง ปฏิบัติที่ผ่านมาในตอนสิ้นปีงบประมาณเมื่อกรมบัญชีกลางได้ตรวจสอบ ข้อมูลการเบิกจ่ายเงิน แล้ว หากปรากฏว่ารายจ่ายจริงในงบกลางบางรายการเกินวงเงินที่ได้รับและบางรายการมีเงิน เหลือจ่ายพอที่จะโอนชดเชยกันได้ กรมบัญชีกลางจะขอทำความตกลงกับสำนักงานงบประมาณ เพื่อ ปรับปรุงทางบัญชีให้ถูกต้อง โดยในทางปฏิบัติสามารถดำเนินการโอนงบประมาณระหว่าง รายการในงบกลาง เพื่อหักล้างทางบัญชีสำหรับรายการที่ต้องเบิกจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดได้ และหลังจากโอนชดเชยกันแล้วหากงบกลางรายการดังกล่าวไม่เพียงพอ กรมบัญชีกลางก็จะ เบิกจ่ายจากเงินคงคลัง ผลการเบิกจ่ายงบกลางรายการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับบุคลากรที่อยู่ในอำนาจ ของกรมบัญชีกลาง ในระหว่างปีงบประมาณ 2546 – 2550 พบว่าการเบิกจ่ายจริงสูงกว่าที่ตั้ง งบประมาณไว้จำนวนมาก โดยเฉพาะรายการเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญและค่าใช้จ่ายในการ รักษาพยาบาลข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ (ตารางที่ 5.1)

นอกจากนั้น ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและรายจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งกรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบขอตั้งงบประมาณนั้น พบว่าในอดีต หน่วยงานดังกล่าวประมาณ การจากรายจ่ายจริงของปีงบประมาณที่ผ่านมาแต่เพียงอย่างเดียว มิได้ประมาณการรายจ่ายจาก ข้อมูลของผู้มีสิทธิที่ใช้อ้างอิงได้ อาทิ จำนวนผู้มีสิทธิ อัตราที่จะเบิกจ่าย เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูล พื้นฐานประกอบการขอตั้งงบประมาณที่เหมาะสมในแต่ละปี ซึ่งจะช่วยลดปัญหาที่ตั้งงบประมาณ ไม่เพียงพอหรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณที่มีได้ตั้งงบประมาณรองรับไว้ โดยการ ตั้งงบที่ไม่เพียงพอดังกล่าวนี้จะส่งผลต่อการใช้เงินคงคลังจำนวนมาก อันอาจส่งผลกระทบต่อเงิน คงคลังของประเทศในที่สุด

ตารางที่ 5.1

เปรียบเทียบผลการเบิกจ่ายงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2550 ของกรมบัญชีกลาง

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปี 2546		ปี 2547		ปี 2548	
	จัดสรร	จ่ายจริง	จัดสรร	จ่ายจริง	จัดสรร	จ่ายจริง
1. เบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ	48,326	48,282	77,040	98,288	40,000	69,782
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	2,240	2,242	1,935	2,117	2,190	2594
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ	4,495	5,292	3,400	3,400	3,400	3,145
4. เงินสำรอง สมทบและชดเชยของข้าราชการ	17,568	17,568	17,000	18,335	22,620	20,360
5. เงินสมทบลูกจ้างประจำ	520.20	520.10	430	581.60	600	600
6. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล	20,429	22,689	17,000	26,043	18,000	28,865
รวม 6รายการ	93,633	95,658	116,805	148,765	86,810	125,597

ที่มา : สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ : ปี 2546 รายการที่ 3 มีการโอนไปงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 1,000 ล้านบาท คงเหลือ

งบประมาณจำนวน 8,000 ล้านบาท ยอดจัดสรรมีการปรับปรุงทางบัญชี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ปี 2547 รายการที่ 1 รวมงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีจำนวน 33,040 ล้านบาทและมีการโอนไปงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 5,000 ล้านบาท คงเหลืองบประมาณจำนวน 77,040 ล้านบาท

ปี 2548 รายการที่ 1 มีการโอนไปงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 15,000 ล้านบาท คงเหลืองบประมาณจำนวน 40,000 ล้านบาท

ตารางที่ 5.1 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

รายการ	ปี 2549		ปี 2550	
	จัดสรร	จ่ายจริง	จัดสรร	จ่ายจริง
1. เบี้ยหวัด บำเหน็จและบำนาญ	60,000	69,460	70,000	39,320
2. เงินช่วยเหลือข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐ	3194	5,385	5,060	2,157
3. เงินเลื่อนขั้น เลื่อนอันดับ	4,000	4,000	5,000	-
4.เงินสำรอง สมทบและชดเชยของข้าราชการ	23,650	22,730	27,440	6,843
5.เงินสมทบลูกจ้างประจำ	628	691.90	700	355
6.ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลฯ	20,000	37,401	30,000	22,132
รวม 6รายการ	112,192	139,407	138,200	70,807

ที่มา : สำนักงานประมาณ

หมายเหตุ : ปี 2546 รายการที่ 3 มีการโอนไปงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 1,000 ล้านบาท คงเหลือ
งบประมาณจำนวน 8,000 ล้านบาท ยอดจัดสรรมีการปรับปรุงทางบัญชี เมื่อสิ้นปีงบประมาณ

ปี 2547 รายการที่ 1 รวมงบประมาณเพิ่มเติมกลางปีจำนวน 33,040 ล้านบาทและมีการโอนไปงบกลาง รายการเงินสำรองจ่าย
เพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 5,000 ล้านบาท คงเหลืองบประมาณจำนวน 77,040 ล้านบาท

ปี 2548 รายการที่ 1 มีการโอนไปงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น จำนวน 15,000 ล้านบาท คงเหลือ
งบประมาณจำนวน 40,000 ล้านบาท

สาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้การเบิกจ่ายงบกลางรายการดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มขึ้นเนื่องจาก

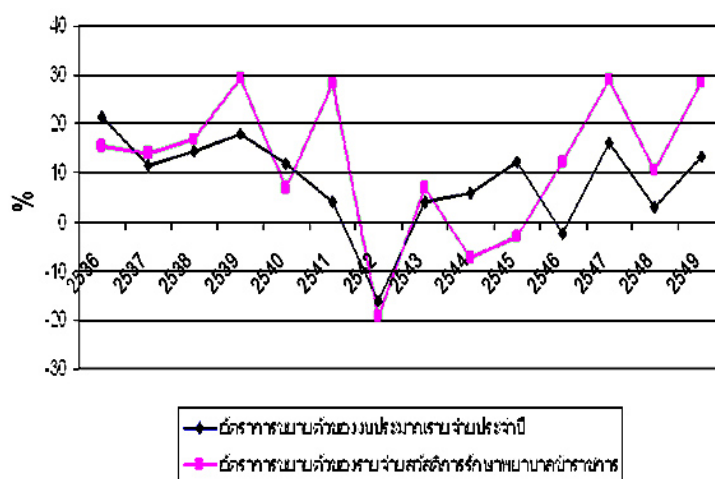
1. ในระหว่างปีงบประมาณดังกล่าวมีความจำเป็นเร่งด่วนในการดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาลที่ได้จัดสรรงบประมาณไว้หรือตั้งงบประมาณไว้ไม่เพียงพอ อาทิ การดำเนินการช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยพิบัติต่าง ๆ การแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการระบาดของโรคไข้หวัดนก การแก้ไขปัญหาใน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงมีการโอนงบประมาณรายการเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ไปตั้งเป็นรายจ่ายในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือกรณีจำเป็น โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 จำนวน 50,000 ล้านบาท และปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 15,000 ล้านบาท

2. รายการเงินเบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ ตั้งงบประมาณไว้ไม่พอ เนื่องจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 รัฐบาลมีนโยบายให้ผู้เกษียณอายุราชการนำเงินบำเหน็จดำรงชีพไปใช้ก่อนได้ในวงเงินไม่เกิน 200,000 บาทต่อคน นอกจากนี้มีการเพิ่มเงินบำนาญในอัตราร้อยละ 3 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 และร้อยละ 5 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเงินเดือนข้าราชการและลูกจ้าง แต่ไม่ได้ตั้งเงินงบประมาณรองรับไว้

3. ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐ ที่จ่ายจริงมีอัตราการเพิ่มสูงขึ้นโดยตลอด มีความเป็นไปได้ที่อาจเป็นผลมาจากการนโยบายหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยการที่รัฐบาลตั้งอัตราค่ารักษาพยาบาลเหมาจ่ายรายหัวของผู้เข้ากองทุนหลักประกันในระดับต่ำ ส่งผลให้โรงพยาบาลหลายแห่งประสบปัญหาขาดทุน ซึ่งสิ่งตามมาคือ การที่โรงพยาบาลต่าง ๆ เรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากจากข้าราชการเพิ่มสูงขึ้น เพื่อชดเชยค่ารักษาจากโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

ภาพที่ 5.2

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสวัสดิการรักษายาพยาบาลข้าราชการ



5.1.2.2 งบประมาณหนี้กองทุนหมู่บ้าน

เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการนำรายการชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้นอาจไม่เหมาะสมมากนัก เนื่องจากเป็นรายการที่เกิดจากนโยบายกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Policy) ของรัฐบาล โดยกำหนดให้ธนาคารออมสินปล่อยกู้ให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โดยรัฐบาลรับภาระเป็นผู้ชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรเงินจากงบกลางในรายการดังกล่าวประมาณ 10,000 ล้านบาท ซึ่งในการดำเนินนโยบายตั้งแต่ปี 2544 นั้น ได้มีการประมาณการภาระหนี้ และค่าใช้จ่ายของโครงการไว้ก่อนหน้านี้แล้ว (ตามตารางที่ 5.2) ดังนั้นรายการดังกล่าวมิใช่เป็นรายการที่ฉุกเฉิน หรือมิได้คาดการณ์ก่อนหน้านี้ จึงไม่มีความจำเป็นต้องจัดสรรเงินจากงบกลาง โดยควรจัดเป็นรายการเพื่อชำระคืนเงินกู้และรายการดอกเบี้ยให้แก่รัฐวิสาหกิจในงบประมาณปกติ

ตารางที่ 5.2

การประมาณการภาระของรัฐบาลจากโครงการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

หน่วย: ล้านบาท

	2546	2547	2548	2549	2550	2551	2552	2553
งบประมาณกองทุนฯ	6,560	0	0	0	0	0	0	0
หนี้สะสม	63,138	53,138	43,138	33,138	23,138	13,138	3,138	767
ภาระต่อ งบประมาณ	11,663	12,565	12,646	12,337	11,762	11,187	10,612	2,497
- เงินต้น	9,233	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	10,000	2,371
- ดอกเบี้ย	2,431	2,565	2,646	2,337	1,762	1,187	612	127

ที่มา : กระทรวงการคลัง²

นอกจากนั้น พบว่า การจัดบเพื่อชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองนั้น รัฐบาลจัดบดังกล่าวเป็นรายการที่รัฐบาลอุดหนุนให้กองทุนหมุนเวียน ซึ่งเป็นการที่รัฐบาลจัดสรรเงินดังกล่าวให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แต่เป็นลักษณะของการอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อชำระหนี้ ดังนั้นการลงบัญชีภาครัฐในลักษณะนี้จึงไม่ถูกต้องมากนัก เนื่องจากงบกลางรายการชำระหนี้

² สมมติฐาน กำหนดให้ไม่มีการให้เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมให้กับโครงการดังกล่าวและกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติจัดสรรเงิน 80,000 ล้านบาท ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองเป็นลักษณะรายจ่ายเพื่อชำระหนี้ที่ผูกพันกับงบประมาณจากนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นตามกรอบวินัยและความยั่งยืนทางการคลัง (Fiscal Discipline and Sustainability) ซึ่งกำหนดให้สัดส่วนภาระหนี้ต่อวงเงินงบประมาณในแต่ละปีไม่เกินร้อยละ 15 หากเป็นเช่นนั้นในการรายงานภาระหนี้ ซึ่งประกอบด้วยรายจ่ายชำระคืนต้น (Principle Payment) และรายจ่ายดอกเบี้ย (Interest Payment) ที่เป็นภาระจากงบประมาณ จึงควรรวมรายจ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้านไว้ด้วยเช่นกัน

ตารางที่ 5.3
ภาระหนี้และค่าใช้จ่ายชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน
และชุมชนเมืองที่เป็นภาระงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	2546	2547	2548	2549	2550	2551
งบประมาณทั้งสิ้น (1)	999,900	1,163,500	1,250,000	1,360,000	1,566,200	1,660,000
ภาระหนี้ (2)	117,952	130,146	142,269	139,558	157,243	159,856
ชำระคืนต้นเงินกู้	34,952	34,155	50,076	43,187	40,737	35,722
รายจ่ายดอกเบี้ย	83,000	95,991	92,193	96,371	116,506	124,134
สัดส่วนภาระหนี้ต่อ งบประมาณ (2)/(1)	11.8%	11.2%	11.4%	10.3%	10.0%	9.6%
คชจ.ชำระหนี้กองทุนหมู่บ้าน(3)	12,800	11,525	11,242	13,035	13,158	11,300
(2+3)/(1)	13.1%	12.2%	12.3%	11.2%	10.9%	10.3%

5.1.2.3 ความไม่เพียงพอของรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและรายจ่ายตามกฎหมาย

ในการตั้งงบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรและรายจ่ายตามกฎหมาย ซึ่งกรมบัญชีกลางเป็นผู้รับผิดชอบขอตั้งงบประมาณนั้น พบว่าในอดีต หน่วยงานดังกล่าวประมาณการจากรายจ่ายจริงของปีงบประมาณที่ผ่านมาแต่เพียงอย่างเดียว มิได้ประมาณการรายจ่ายจากข้อมูลของผู้มีสิทธิที่ใช้อ้างอิงได้ อาทิ จำนวนผู้มีสิทธิ อัตราที่จะเบิกจ่าย เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานประกอบการขอตั้งงบประมาณที่เหมาะสมในแต่ละปี ซึ่งจะช่วยลดปัญหาที่ตั้งงบประมาณไม่เพียงพอ หรือค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในระหว่างปีงบประมาณที่มีได้ตั้งงบประมาณรองรับไว้ โดยการ

ตั้งงบประมาณที่ไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้เงินคงคลังจำนวนมาก อันอาจส่งผลกระทบต่อเงินคงคลังของประเทศในที่สุด

5.1.2.4 โครงการงบกลางตามนโยบายของรัฐมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของหน่วยงานสำหรับงบกลาง ในรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ (Strategy Fund) รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้นเพื่อสร้างความคล่องตัวในการรองรับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปหรือเกิดเหตุการณ์ที่ไม่คาดฝัน โดยสามารถปรับแผนการดำเนินงานหรือแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์ โดยแถลงวัตถุประสงค์ในเอกสารงบประมาณ ปี 2547 ไว้ 3 ประการได้แก่

- 1) เพื่อพัฒนาและปรับทิศทางของประเทศไปสู่เศรษฐกิจที่มีสมรรถนะสูง มุ่งเน้นการวิจัยพัฒนาและนวัตกรรมเพื่อการแข่งขันของประเทศ
- 2) เพื่อสนับสนุนภาคเอกชนของไทยในการพัฒนาไปสู่ความเป็นเลิศในตลาดโลก
- 3) เพื่อสร้างความเข้มแข็งของปัจจัยสนับสนุนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มีคุณภาพและยั่งยืน มุ่งเน้นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การเสริมสร้างศักยภาพในการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

โดยเป็นรายการที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างกว้าง ครอบคลุมงานและภารกิจโดยรวม ซึ่งในความเป็นจริงนั้น เป้าหมายดังกล่าวสอดคล้องกับนโยบายการบริหารประเทศและแนวนโยบายที่ได้แถลงในเอกสารงบประมาณ ซึ่งนั่นเท่ากับเป็นภารกิจและงานที่ซ้ำซ้อนกับเป้าหมายและผลผลิต ซึ่งหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจเสนอขอของงบประมาณอยู่แล้ว ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งงบกลางในรูปแบบดังกล่าวมาตลอดในช่วง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 – 2551 และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยเปลี่ยนชื่อรายการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาตามเอกสารงบประมาณประจำปี

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 ได้ตั้งเป็นงบกลาง - รายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม จำนวน 16,600 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 ได้ตั้งปรับมาเป็นงบกลาง - รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จำนวน 16,500 ล้านบาท และตั้งงบประมาณเพิ่มเติมอีก 59,000 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 งบกลางรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จำนวน 23,400 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ได้ปรับมาเป็นงบกลาง – รายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์ และรองรับการเปลี่ยนแปลง จำนวน 27,200 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ไม่มีรายการในลักษณะเช่นปีก่อนหน้า แต่งงบกลาง-รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีจำนวน 13,031 ล้านบาท เป็น 41,193 ล้านบาท

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 งบกลาง-รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น มีจำนวน 40,002 ล้านบาท

รายการงบกลางที่เป็นค่าใช้จ่ายตามนโยบายของรัฐบาล บางโครงการอาจไม่คุ้มค่า และเป็นโครงการที่สร้างความนิยมทางการเมือง อาทิ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาศักยภาพหมู่บ้าน และชุมชนเมือง (SML) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาลุ่มน้ำแบบบูรณาการสำหรับผู้ว่าราชการ รวมถึงบางโครงการมีความซ้ำซ้อนกับภารกิจปกติของส่วนราชการ อาทิ ค่าใช้จ่ายในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนากลุ่มจังหวัด เป็นต้น

5.1.2.5 อัตราการเบิกจ่ายงบกลางบางรายการในระดับต่ำ อาจสะท้อนถึงความไม่จำเป็นเร่งด่วนของโครงการ

จากผลการเบิกจ่ายรายการตามนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ปี 2545 นั้น พบว่ามีหลายโครงการที่แม้จะมีการตั้งงบกลางให้หน่วยงานที่รับผิดชอบไว้แล้วตามมติของนายกรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่หน่วยงานดังกล่าวกลับไม่มีการเบิกจ่ายงบประมาณดังกล่าวจนกระทั่งสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งอัตราการเบิกจ่ายในระดับต่ำนี้ สะท้อนว่าโครงการดังกล่าวอาจไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้งบประมาณ หรือยังขาดแผนงานที่ต้องดำเนินการอย่างชัดเจน ทั้งๆ ที่สำนักงบประมาณจัดสรรงบกลางดังกล่าวไว้ให้เรียบร้อยแล้วในปีงบประมาณนั้น อาทิ ค่าใช้จ่ายงบประมาณโครงการระยะเร่งด่วนและระยะปานกลางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดที่นายกรัฐมนตรีไปตรวจราชการ มีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 49.17 โครงการแก้ปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีอัตราการเบิกจ่าย ร้อยละ 28.14 โครงการกรุงเทพเมืองแฟชั่นของกระทรวงอุตสาหกรรม มีอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 21.54 รวมทั้งแผนปฏิบัติการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของการเคหะแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯ ซึ่งไม่มีการเบิกจ่ายงบกลางที่ได้จัดสรรไว้เลย

5.2 วิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายงบกลางผ่านค่าตัวคูณแบบ Fixed Price Multipliers

โดยสามารถจำแนกงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 16,500 ล้านบาท และจัดทำงบเพิ่มเติมกลางปี จำนวน 59,000 ล้านบาท โดยจากการวิเคราะห์ได้นำข้อมูลการเบิกจ่ายงบกลาง ทั้ง 2 รายการ พบว่างบกลางในรายการดังกล่าว ที่จัดสรรจำนวน 16,500 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายจำนวน 11,458 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 69 ขณะที่งบเพิ่มเติมกลางปี จำนวน 59,000 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายจำนวน 44,948 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 76 ซึ่งเท่ากับว่า ว่างบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จากงบประมาณปี 2547 มีการจัดสรรไว้ทั้งสิ้น 75,500 ล้านบาท มีการเบิกจ่ายทั้งสิ้นจำนวน 56,406 ล้านบาท

จากค่า Fixed Price Multipliers ที่คำนวณได้ สามารถนำมาวิเคราะห์ผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่อตัวแปรภายใน (SAM บัญชีที่ 1-29) โดยนำเมตริกส์ของ Fixed Price Multipliers มาคูณกับ Vector ของงบกลางรายการดังกล่าว ซึ่งได้จำแนกตามตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4

จำแนกงบกลางที่มีการเบิกจ่าย จำแนกตามสาขาการผลิต

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับที่	สาขาการผลิต	จำนวน
1.	การเกษตร	749
2.	เหมืองแร่	0
3.	อุตสาหกรรมอาหาร	920
4.	สิ่งทอ	60
5.	ผลิตภัณฑ์ไม้	0
6.	กระดาษและสิ่งพิมพ์	0
7.	ปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์ยาง	0
8.	ผลิตภัณฑ์โลหะ	0
9.	ผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า	11,977
10.	อุตสาหกรรมอื่น ๆ	1,616

ตารางที่ 5.4 (ต่อ)

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับที่	สาขาการผลิต	จำนวน
11.	สาธารณูปโภค	1,819
12.	ก่อสร้าง	18,623
13.	การค้าส่งและค้าปลีก	0
14.	ขนส่งและสื่อสาร	1,560
15.	การบริการ	18,934
16.	ไม่สามารถจำแนกได้	147
	รวม	56,406

โดยรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศที่ส่งผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ มีจำนวน 56,406 ล้านบาท กระจายไปยังสาขาการผลิตแต่ละสาขานั้น พบว่า บกกลางที่นำมาวิเคราะห์จ่ายลงในสาขาการบริการ (สาขาที่15) มากที่สุด มีจำนวน 18,934 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 34 ของงบที่ลงในสาขาการผลิต เนื่องจากเป็นรายจ่ายงบประมาณในส่วนของค่าบุคลากรและงานบริการของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนบริการภาครัฐ (Public Administration) รวมไปถึงรายจ่ายที่เกี่ยวกับบริการสาธารณสุข (Hospital) งานวิจัยและการศึกษา (Research and Education) และบริการทางการเงิน เนื่องจากโครงการและแผนงานจากงบกลางรายการ ประกอบด้วยรายจ่ายค่าจ้างแรงงานและลูกจ้างชั่วคราว ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตร กำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และโครงการจ้างที่ปรึกษาและศึกษาผลกระทบต่าง ๆ อาทิ โครงการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมระดับพื้นที่ในพื้นที่เขตเศรษฐกิจชายแดน ค่าจ้างที่ปรึกษาดำเนินการตามโครงการศึกษาเพื่อจัดทำยุทธศาสตร์ความร่วมมือเพื่อความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระหว่างไทยและเวียดนาม โครงการจัดทำภาพถ่ายออร์โธรีโธซีเชิงเลขมาตราส่วน 1:4000 ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นต้น รวมทั้งเงินอุดหนุนในการเข้าร่วมกิจการร่วมทุนของสำนักงานส่งเสริมรัฐวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โครงการประเมินคุณภาพการศึกษา โครงการสร้างองค์กรกำกับดูแลสมาชิกและศูนย์กลางข้อมูลในตลาดตราสารหนี้ ตลอดจนงบกลาง-รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น โครงการค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ เงินเดือนและค่าจ้างของบุคคล ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นต้น

รองลงมาได้แก่ สาขาการก่อสร้าง (สาขาการผลิตที่ 12) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายของ งบลงทุนและสิ่งก่อสร้างที่ใช้บกลาง โดยงบกลางรายการดังกล่าวจ่ายลงในสาขาการก่อสร้าง 18,623 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 33 ของงบที่ลงในสาขาการผลิต อาทิ โครงการบ้านเอื้ออาทร ระยะ 3 โครงการบำรุงรักษาถนนทางหลวง โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายทราย - เกาะกง - สะแ อัมเบิล โครงการพัฒนาพิพิธภัณฑ์ไดโนเสาร์ภูมัยข้าว โครงการก่อสร้างศูนย์ประชุมและแสดงสินค้านานาชาติ ค่าใช้จ่ายในการแก้ปัญหาความยากจน ของการเคหะแห่งชาติ เป็นต้น

ผลิตภัณฑ์หลัก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า มีจำนวน 11,535 ล้านบาทหรือคิดเป็น ร้อยละ 21 ของงบที่ลงในสาขาการผลิต โดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายงบครุภัณฑ์ เครื่องใช้สำนักงาน รวมถึงเครื่องจักรและเครื่องมือเพื่อการสื่อสารเทคโนโลยี อาทิ โครงการจัดหาเครื่องมืออุปกรณ์ผลิตลำโพงบรรจุกระป๋อง โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศกรมคุมประพฤติ ระยะที่ 2 กรมควบคุม ความประพฤติ โครงการติดตั้งระบบตรวจจับรถยนต์ฝ่าฝืนสัญญาณไฟจราจร (Red Light Camera) ค่าใช้จ่ายงบประมาณโครงการระยะเร่งด่วนและระยะปานกลางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ของจังหวัดที่นายกรัฐมนตรีไปตรวจราชการ ครั้งที่ 2 ของกรมศิลปากร โครงการจัดตั้งศูนย์ สารสนเทศแห่งชาติของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

นอกจากสาขาที่กล่าวข้างต้นแล้วยังประกอบด้วย โครงการสาขาสาธารณูปโภค (สาขา การผลิตที่ 11) มีจำนวน 2,605 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 5 ของงบที่ลงในสาขาการผลิต โดย ส่วนใหญ่ ได้แก่ งบสาธารณูปโภคของแต่ละโครงการ/แผนงานในงบกลาง รวมถึงโครงการเฉพาะ ในสาขาการผลิตไฟฟ้า ระบบท่อก๊าซ และสาขาการประปา อาทิ โครงการพัฒนาและเพิ่มศักยภาพ ของอุตสาหกรรมไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์ แผนงานพัฒนาและปรับปรุงระบบชลประทาน แผนงานพัฒนาและปรับปรุงระบบชลประทานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โครงการพัฒนาโครงข่าย แม่น้ำปิง-แม่น้ำยม-แม่น้ำน่านของกรมชลประทาน เป็นต้น สำหรับโครงการในสาขาอุตสาหกรรม อื่น และ สาขาขนส่งและสื่อสาร มีจำนวน 1,616 ล้านบาท และ 1,560 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อย ละ 3 และร้อยละ 2 ตามลำดับ

ค่าตัวคูณทวีแบบ Fixed Price Multipliers ของงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการ เสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ จำนวน 56,406 ล้านบาท ส่งผล ให้เกิดผลกระทบทางอ้อมจากการเชื่อมโยงของภาคการผลิต (Inter-Industrial Linkage) และ ระบบเศรษฐกิจจำนวน 73,716 ล้านบาท ทำให้ผลกระทบโดยรวมจากการใช้จ่ายรายการดังกล่าว จำนวน 130,122 ล้านบาท

สาขาการผลิตแต่ละสาขาได้รับประโยชน์จากงบกลางในรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศในสัดส่วนที่ไม่เท่ากัน โดยสาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า (สาขาการผลิตที่ 9) ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายงบกลางในรายการดังกล่าวมากที่สุด ซึ่งการใช้จ่ายงบกลางก่อให้เกิดการผลิตในสาขาดังกล่าวโดยรวมทั้งสิ้น 32,439 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ของผลกระทบโดยรวมต่อภาคการผลิต เป็นผลโดยตรงจากงบกลาง จำนวน 11,977 ล้านบาท และผลทางอ้อมที่เกิดจากการเชื่อมโยงของภาคการผลิต จำนวน 20,462 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลมาจากการตัวคูณทวีที่เชื่อมโยงไปยังสาขาการผลิตอื่นอยู่ในระดับสูง เนื่องจากผลิตภัณฑ์เหล็กเครื่องจักร และเครื่องใช้ไฟฟ้านั้น เป็นวัตถุดิบและชิ้นส่วนในงานหลายประเภท โดยจากค่า Multiplier สาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้าพบว่า ดัชนีเชื่อมโยงทางตรงในสาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้าสูงถึง 1.64 รวมทั้งสาขาก่อสร้างที่ส่งผลดัชนีเชื่อมโยงมายังสาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้าถึง 0.44 ซึ่งจากการใช้จ่ายงบกลางดังกล่าวที่ลงในสาขาก่อสร้างสูงถึง 18,623 ล้านบาท จึงเป็นผลให้สาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้าได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายงบกลางจำนวนมาก และสาขาการขนส่งและสื่อสารมีผลของดัชนีเชื่อมโยงมายังสาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า 0.36

สาขาการผลิตที่ได้รับประโยชน์รองลงมา ได้แก่ สาขาการบริการ ได้รับผลกระทบโดยรวม จำนวน 26,887 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 21 ของผลกระทบโดยรวมต่อภาคการผลิต เป็นผลโดยตรงจากงบกลาง จำนวน 18,934 ล้านบาท และผลทางอ้อมที่เกิดจากการเชื่อมโยงของภาคการผลิต จำนวน 7,953 ล้านบาท ซึ่งดัชนีเชื่อมโยงทางตรงในสาขาการบริการมีค่า 1.199 เนื่องจากในการให้บริการต่าง ๆ มีการใช้ปัจจัยในสาขาบริการด้วยตนเองจำนวนมาก ขณะที่สาขาการบริการได้รับผลประโยชน์จากสาขาการผลิตอื่นค่อนข้างน้อย ซึ่งสาขาที่สำคัญ ได้แก่ สาขาการค้าส่งและค้าปลีกที่ส่งผลดัชนีเชื่อมโยงมายังสาขาการบริการประมาณ 0.195 และจากสาขาขนส่งและสื่อสารประมาณ 0.164

ลำดับถัดมาเป็นสาขาก่อสร้าง ที่ได้รับผลประโยชน์จากงบกลางโดยรวมจำนวน 19,289 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของผลกระทบโดยรวมต่อภาคการผลิต เป็นผลโดยตรงจากงบกลางจำนวน 18,623 ล้านบาท และผลทางอ้อมจำนวน 666 ล้านบาท ซึ่งการที่สาขาก่อสร้างมีผลกระทบโดยรวมไม่มากเนื่องจากความเชื่อมโยงกับสาขาการผลิตอื่นมีไม่มากนัก โดยสาขาก่อสร้างมีดัชนีเชื่อมโยงทางตรงกับสาขาก่อสร้าง จำนวน 1.011 ขณะที่ สาขาก่อสร้าง

ได้รับประโยชน์จากสาขาบริการและสาขาโลหะ คิดเป็นดัชนีประมาณ 0.018 และ 0.013 ตามลำดับ

ขณะที่บางสาขาการผลิตซึ่งไม่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ แต่กลับได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากงบกลางรายการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลจากตัวคูณ (Multiplier) ผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้าและข้างหลัง (Backward and forward linkage) โดยค่าตัวคูณผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหลัง หมายถึง ผลกระทบของการขยายตัวในภาคการผลิตที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม อันเกิดจากความต้องการใช้ปัจจัยการผลิตจากภาคต่าง ๆ และมีผลทำให้ภาคการผลิตอื่น ๆ ขยายตัวตามไปด้วย สามารถคำนวณได้จากเมตริกส์สัมประสิทธิ์ปัจจัยการผลิต (Input Coefficient Matrix) ซึ่งจำแนกออกเป็น ผลทางตรง และผลทางอ้อม ขณะที่ตัวคูณผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้า หมายถึง ผลกระทบของการขยายตัวในผลผลิตสาขาที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ สามารถคำนวณได้จากเมตริกส์สัมประสิทธิ์ผลผลิต (Input Coefficient Matrix)

ตารางที่ 5.5

ผลกระทบต่อสาขาการผลิตจากรายจ่ายงบกลาง
รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน
และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

หน่วย : ล้านบาท

ลำดับ ที่	สาขาการผลิต	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
1.	การเกษตร	749	4,944	5,693
2.	เหมืองแร่	0	4,824	4,824
3.	อุตสาหกรรมอาหาร	920	5,211	6,131
4.	สิ่งทอ	60	2,373	2,433
5.	ผลิตภัณฑ์ไม้	0	624	624
6.	กระดาษและสิ่งพิมพ์	0	1,032	1,032
7.	ปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์ยาง	0	8,259	8,259
8.	ผลิตภัณฑ์โลหะ	0	4,047	4,047
9.	ผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า	11,977	20,462	32,439
10.	อุตสาหกรรมอื่น ๆ	1,616	1,820	3,436
11.	สาธารณูปโภค	1,819	2,483	4,302
12.	ก่อสร้าง	18,623	666	19,289
13.	การค้า	0	119	119
14.	ขนส่งและสื่อสาร	1,560	7,567	9,127
15.	การบริการ	18,934	7,953	26,887
16.	ไม่สามารถจำแนกได้	147	1,332	1,478

ขณะที่ผลของการใช้จ่ายงบกลางดังกล่าว ส่งผลต่อปัจจัยการผลิตจำนวน 39,635 ล้านบาท แบ่งเป็น ปัจจัยแรงงานได้รับประโยชน์จำนวน 15,864 ล้านบาท และปัจจัยทุนจำนวน 23,771 ล้านบาท ปัจจัยแรงงานได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากสาขาบริการจำนวน 8,568 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 54 ของผลกระทบต่อสาขาแรงงานทั้งหมด ทั้งนี้เนื่องจากค่าตัวคูณทวีเชื่อมโยงของสาขาการบริการที่มีปัจจัยแรงงานสูงถึง 0.452 และผลเชื่อมโยงจากสาขาก่อสร้างต่อปัจจัยแรงงานจำนวน 4,448 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28 นอกนั้นได้แก่ ผลเชื่อมโยงจากสาขาผลิตภัณฑ์

เหล็ก สาขาสาธัญปโภค และสาขาผลิตภัณฑ์อื่น ๆ 1,125 ล้านบาท 537 ล้านบาท และ 330 ล้านบาท ตามลำดับ

สำหรับปัจจัยทุน ยังคงได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่จากสาขาการบริการ แต่กระนั้นกลับพบว่าสัดส่วนผลเชื่อมโยงจากสาขาการบริการมายังปัจจัยทุน มีสัดส่วนลดลงเมื่อเทียบกับปัจจัยแรงงาน ซึ่งปัจจัยทุนได้รับประโยชน์เชื่อมโยงจากสาขาการบริการจำนวน 9,641 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 41 ของผลกระทบทั้งหมด (แรงงานร้อยละ 54) ขณะที่สาขาก่อสร้างมีสัดส่วนผลเชื่อมโยงต่อปัจจัยทุนมากขึ้น โดยปัจจัยทุนได้รับประโยชน์เชื่อมโยงจากสาขาการบริการจำนวน 8,484 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36 ของผลกระทบทั้งหมด (แรงงานร้อยละ 28) นอกนั้น ได้แก่ ผลเชื่อมโยงจากสาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก สาขาสาธัญปโภค และสาขาผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จำนวน 2,334 ล้านบาท 909 ล้านบาท และ 739 ล้านบาท ตามลำดับ

ตารางที่ 5.6

ผลกระทบต่อสาขาการผลิตจากรายจ่ายงบกลาง รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547

หน่วย : ล้านบาท

สาขาการผลิต	ผลกระทบ		
	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
ปัจจัยแรงงาน	0	15,864	15,864
ปัจจัยทุน	0	23,771	23,771
ครัวเรือนเกษตร1	0	240	240
ครัวเรือนเกษตร2	0	570	570
ครัวเรือนเกษตร3	0	940	940
ครัวเรือนเกษตร4	0	1,553	1,553
ครัวเรือนเกษตร5	0	3,642	3,642
ครัวเรือนนอกภาคเกษตร1	0	443	443
ครัวเรือนนอกภาคเกษตร2	0	1,506	1,506
ครัวเรือนนอกภาคเกษตร3	0	2,831	2,831
ครัวเรือนนอกภาคเกษตร4	0	4,695	4,695
ครัวเรือนนอกภาคเกษตร5	0	12,908	12,908
ธุรกิจ	0	4,847	4,847

เมื่อพิจารณาจากเมตริกส์บัญชีสังคม ปี 2547 พบว่า สาขาการผลิตที่มีตัวคุณทวีผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหลังมากที่สุด คือ สาขาการผลิตสิ่งทอ มีค่าตัวคุณทวีเท่ากับ 2.64 รองลงมา คือ สาขาการก่อสร้าง และ สาขาขนส่งและสื่อสาร มีค่าตัวคุณทวีเท่ากับ 2.60 และ 2.48 ตามลำดับ ขณะที่สาขาการผลิตที่มีตัวคุณทวีผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหลังต่ำที่สุด คือ สาขาเหมืองแร่ ซึ่งมีค่าตัวคุณทวีเท่ากับ 1.38 รองลงมา คือ สาขาปิโตรเคมี และเคมีภัณฑ์ และสาขาการค้า มีค่าตัวคุณทวีเท่ากับ 1.93 และ 1.94 ตามลำดับ

ตารางที่ 5.7

ดัชนีเชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward Linkage)

สาขาการผลิต	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
การเกษตร	1.212110	0.944805	2.156915
เหมืองแร่	1.028564	0.351108	1.379672
อุตสาหกรรมอาหาร	1.245048	1.236123	2.481172
สิ่งทอ	1.587739	1.062052	2.649790
ผลิตภัณฑ์ไม้	1.222921	1.022343	2.245263
กระดาษและสิ่งพิมพ์	1.354691	0.705442	2.060133
ปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์ยาง	1.222570	0.705283	1.927853
ผลิตภัณฑ์โลหะ	1.108377	1.297382	2.405759
ผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า	1.635988	0.323835	1.959823
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	1.259160	1.092006	2.351166
สาธารณูปโภค	1.179290	1.022366	2.201656
ก่อสร้าง	1.010899	1.584150	2.595049
การค้า	1.000932	0.943332	1.944264
ขนส่งและสื่อสาร	1.229813	1.253167	2.482980
บริการ	1.198780	1.028002	2.226782
ไม่สามารถจำแนกได้	1.133376	1.139227	2.272603

สาขาการผลิตที่มีตัวคุณผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้ามากที่สุด คือ สาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า มีค่าตัวเท่ากับ 4.57 รองลงมา คือ สาขาปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ ยาง และสาขาการบริการ มีค่าตัวเท่ากับ 3.89 และ 3.14 ตามลำดับ ส่วนสาขาการผลิตที่มีตัวคุณ

ผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้าต่ำที่สุด คือสาขาการค้า มีค่าตัวเท่ากับ 1.03 รองลงมา คือ สาขา ก่อสร้าง และสาขาผลิตภัณฑ์ไม้ มีค่าตัวเท่ากับ 1.15 และ 1.30 ตามลำดับ

ตารางที่ 5.8
ดัชนีเชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward Linkage)

สาขาการผลิต	ทางตรง	ทางอ้อม	รวม
การเกษตร	1.212110	1.715324	2.927434
เหมืองแร่	1.028564	1.636206	2.664770
อุตสาหกรรมอาหาร	1.245048	1.145482	2.390531
สิ่งทอ	1.587739	0.663243	2.250982
ผลิตภัณฑ์ไม้	1.222921	0.073904	1.296825
กระดาษและสิ่งพิมพ์	1.354691	0.243422	1.598113
ปิโตรเคมีและผลิตภัณฑ์ยาง	1.222570	2.668949	3.891519
ผลิตภัณฑ์โลหะ	1.108377	0.308941	1.417317
ผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า	1.635988	2.931733	4.567720
อุตสาหกรรมอื่น ๆ	1.259160	0.403580	1.662740
สาธารณูปโภค	1.179290	0.603355	1.782646
ก่อสร้าง	1.010899	0.145908	1.156807
การค้า	1.000932	0.031034	1.031966
ขนส่งและสื่อสาร	1.229813	1.410422	2.640235
บริการ	1.198780	1.939103	3.137883
ไม่สามารถจำแนกได้	1.133376	0.390017	1.523393

ขณะที่ด้านการกระจายได้ของครัวเรือน³ พบว่า สัดส่วนรายได้ของครัวเรือนยากจนที่สุดมีสัดส่วนลดลง ทั้งครัวเรือนภาคการเกษตรและครัวเรือนนอกภาคการเกษตร โดยก่อนมีการใช้จ่ายงบกลางครัวเรือนภาคการเกษตรชั้นที่ 1 (จนที่สุด) มีสัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ 4.05 ของครัวเรือนภาคเกษตรทั้งหมด ขณะที่หลังจากใช้จ่ายงบกลาง รายการค้าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ สัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวลดลงเหลือ

³ ดูตารางที่ 5.9 , น. 128

ร้อยละ 3.45 ส่วนครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 2 และขั้นที่ 3 ก่อนการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 8.88 และ 14.24 ขณะที่หลังการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ลดลง เป็นร้อยละ 8.21 และ 13.54 ตามลำดับ ส่วนครัวเรือนภาคการเกษตรขั้นที่ 4 และขั้นที่ 5 (รวยที่สุด) หลังการใช้จ่ายงบกลางกลับมีสัดส่วนรายได้เพิ่มมากขึ้น โดยก่อนการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 21.99 และ 50.84 ขณะที่หลังการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ลดลง เป็นร้อยละ 22.36 และ 52.45 ตามลำดับ

ส่วนครัวเรือนนอกภาคการเกษตร ก่อนมีการใช้จ่ายงบกลางครัวเรือนนอกภาคการเกษตรขั้นที่ 1 (จนที่สุด) มีสัดส่วนรายได้คิดเป็นร้อยละ 2.97 ของครัวเรือนภาคเกษตรทั้งหมด ขณะที่หลังจากใช้จ่ายงบกลางสัดส่วนรายได้กลุ่มดังกล่าวลดลงเหลือ ร้อยละ 1.98 ส่วนครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 2 และ ขั้นที่ 3 ก่อนการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 7.36 และ 12.67 ขณะที่หลังการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ลดลง เป็นร้อยละ 6.73 และ 12.63 ตามลำดับ ส่วนครัวเรือนภาคการเกษตรขั้นที่ 4 และขั้นที่ 5 (รวยที่สุด) หลังการใช้จ่ายงบกลางกลับมีสัดส่วนรายได้เพิ่มมากขึ้น โดยก่อนการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ร้อยละ 20.68 และ 56.32 ขณะที่หลังการใช้จ่ายงบกลางมีสัดส่วนรายได้ลดลง เป็นร้อยละ 20.97 และ 57.67 ตามลำดับ

ผลกระทบจากการใช้จ่ายงบกลางที่ส่งผลเชื่อมโยงต่อครัวเรือน ส่วนใหญ่เป็นผลจากการใช้จ่ายจากสาขาการบริการประมาณร้อยละ 40 ของรายได้ครัวเรือน เนื่องจากมีการใช้จ่ายงบกลางสาขาบริการจำนวนมาก อีกทั้ง Multiplier ของสาขาดังกล่าวอยู่ในระดับสูงเมื่อเทียบกับสาขาการผลิตอื่น รองลงมาได้แก่สาขาการก่อสร้างและสาขาสินค้าเกษตร ซึ่งส่งผลเชื่อมโยงประมาณร้อยละ 30 และ 8 ตามลำดับ

ตารางที่ 5.9

เปรียบเทียบโครงสร้างการกระจายรายได้ของครัวเรือนก่อนและหลังการใช้จ่ายงบกลาง
รายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

กลุ่มครัวเรือน	ผลกระทบรวม (ล้านบาท)	การกระจายรายได้แต่ละชั้น	
		ก่อนใช้จ่ายงบกลาง	หลังจ่ายงบกลาง
ครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 1	240	4.05%	3.45%
ครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 2	570	8.88%	8.21%
ครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 3	940	14.24%	13.54%
ครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 4	1,553	21.99%	22.36%
ครัวเรือนภาคเกษตรขั้นที่ 5	3,642	50.84%	52.45%
ครัวเรือนนอกภาคเกษตรขั้นที่ 1	443	2.97%	1.98%
ครัวเรือนนอกภาคเกษตรขั้นที่ 2	1,506	7.36%	6.73%
ครัวเรือนนอกภาคเกษตรขั้นที่ 3	2,831	12.67%	12.65%
ครัวเรือนนอกภาคเกษตรขั้นที่ 4	4,695	20.68%	20.97%
ครัวเรือนนอกภาคเกษตรขั้นที่ 5	12,908	56.32%	57.67%

5.3 เปรียบเทียบผลกระทบของงบกลาง และงานวิจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้งบกลาง รายการรายการค่าใช้จ่ายเพื่อการเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันและการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ ปีงบประมาณ 2547 จำนวน 56,406 ล้านบาท พบว่านอกเหนือจากผลกระทบทางตรงจากงบประมาณดังกล่าวจะลงสู่เศรษฐกิจจำนวน 56,406 ล้านบาทแล้ว ยังส่งผลกระทบทางอ้อมในสาขาการผลิตอื่นๆด้วย รวมมูลค่าผลกระทบทั้งหมด 130,122 ล้านบาท ดังที่ได้กล่าวแล้วในส่วนก่อนหน้านี้ โดยภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบรวมจากงบกลางที่สำคัญ สาขาผลิตภัณฑ์เหล็ก เครื่องจักรและเครื่องใช้ไฟฟ้า (สาขาการผลิตที่ 9) ได้รับประโยชน์จากการใช้จ่ายงบกลางในรายการดังกล่าวมากที่สุด ซึ่งการใช้จ่ายงบกลางก่อให้เกิดการผลิตในสาขาดังกล่าวโดยรวมทั้งสิ้น 32,439 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 ของผลกระทบโดยรวมต่อภาคการผลิต เป็นผลโดยตรงจากงบกลางจำนวน 11,977 ล้านบาท และผลทางอ้อมที่เกิดจากการเชื่อมโยงของภาคการผลิต จำนวน 20,462 ล้านบาท รองลงมา ได้แก่ สาขาการบริการ โดยรวมทั้งสิ้น 26,887 ล้านบาท คิดเป็น

สัดส่วนร้อยละ 21 ของผลกระทบโดยรวมต่อภาคการผลิต เป็นผลโดยตรงจากงบกลาง จำนวน 18,934 ล้านบาท และผลทางอ้อมที่เกิดจากการเชื่อมโยงของภาคการผลิต 7,953 ล้านบาท และสาขาการก่อสร้าง ที่ได้รับผลประโยชน์จากงบกลางโดยรวมจำนวน 19,289 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 15 ของผลกระทบโดยรวมต่อภาคการผลิต เป็นผลโดยตรงจากงบกลาง 18,623 ล้านบาท และผลทางอ้อมจำนวน 666 ล้านบาท

สำหรับสาขาการผลิตที่มีตัวคูณทวีผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้ามากที่สุด คือ สาขาการผลิตสิ่งทอ มีค่าตัวคูณทวีเท่ากับ 2.64 รองลงมา คือ สาขาการก่อสร้าง และ สาขาขนส่งและสื่อสาร มีค่าตัวคูณทวีเท่ากับ 2.60 และ 2.48 ตามลำดับ ขณะที่ สาขาการผลิตที่มีตัวคูณผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้าน้อยที่สุด คือสาขาเหล็กและผลิตภัณฑ์โลหะ มีค่าตัวเท่ากับ 4.57 รองลงมา คือ สาขาปิโตรเคมี เคมีภัณฑ์ ยาง และสาขาการบริการ มีค่าตัวเท่ากับ 3.89 และ 3.14 ตามลำดับ

เมื่อเปรียบเทียบงานวิจัยผลกระทบต่อมาตรการใช้จ่ายภาครัฐปีงบประมาณ 2542⁴ เฉพาะในส่วนของเงินกู้มีรายงานว่าซึ่งจากงานวิจัยพบว่ามาตรการดังกล่าวจำนวน 41,050 ล้านบาท ส่งผลกระทบต่อภาคการผลิตรวม 123,174 ล้านบาท โดยงบมีรายงานว่าลงในสาขาการก่อสร้างมากที่สุด 30,274 ล้านบาท รองลงมาได้แก่ การบริหารประเทศและป้องกันประเทศ และการศึกษา 4,093 และ 3,649 ล้านบาท ตามลำดับ โดยภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือ ภาคอุตสาหกรรมก่อสร้าง โดยได้รับผลรวม 32,749 ล้านบาท ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงจากเงินกู้ดังกล่าวสูงถึง 30,274 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าเงินกู้ดังกล่าว ถูกใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างเป็นส่วนใหญ่ ขณะที่ให้ผลกระทบทางอ้อม 2,474 ล้านบาท ในส่วนของภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบรองลงมา คือ อุตสาหกรรมเครื่องจักร ซึ่งได้รับผลกระทบรวมจากเงินกู้มีรายงานว่า 7,239 ล้านบาท โดยที่ได้รับผลกระทบทางตรงเพียง 91.73 ล้านบาท ขณะที่ได้รับผลกระทบทางอ้อมสูงมากถึง 7,148 ล้านบาท

โดยในงานดังกล่าวได้แบ่งสาขาการผลิตมากกว่าการศึกษางบกลาง โดยงานศึกษาของบุญชูพบมีตัวคูณทวีที่สำคัญ ได้แก่ เครื่องจักร ซึ่งคล้ายกับงานศึกษาผลของงบกลางในสาขาเหล็กและผลิตภัณฑ์เหล็ก โดยสาขาเครื่องจักรมีค่าตัวคูณ (Multiplier) ผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหลัง (Backward linkage) เท่ากับ 4.10 ขณะที่ผลผลิตที่เชื่อมโยงไปข้างหน้า (Forward linkage) เท่ากับ 12.29

⁴ บุญชู สงตระกูลศักดิ์, ผลกระทบของมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการกระจายรายได้, (2548).

เมื่อเปรียบเทียบกับงานวิจัยของสำนักงานประมาณ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย⁵ พบว่า ผลกระทบของโครงการลงทุนจำนวน 100 ล้านบาทได้ส่งผลกระทบรวมต่อภาคอุตสาหกรรมก่อสร้างจำนวน 59.29 ล้านบาท โดยเป็นผลกระทบทางตรง จำนวน 59.03 ล้านบาท ขณะที่ได้รับผลทางอ้อม 0.26 ล้านบาท ขณะที่ภาคอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบลงไปคืออุตสาหกรรมการค้าส่งและการค้าปลีก ซึ่งได้รับผลกระทบรวม 14.07 ล้านบาท โดยที่ได้รับผลกระทบทางตรงจากโครงการลงทุนเพียง 1.09 ล้านบาท ขณะที่ผลกระทบทางอ้อมมีสูงถึง 12.98 ล้านบาท

ความแตกต่างของผลกระทบที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นกระบวนการการวิเคราะห์ผลกระทบในส่วนของการแบ่งกลุ่มภาคอุตสาหกรรม โดยงานวิจัยของบุญชูป ส่องตระกูลศักดิ์ มีการแบ่งภาคอุตสาหกรรมออกเป็น 61 ภาคอุตสาหกรรม ขณะที่งานวิจัยของสำนักงานประมาณมีการแบ่งกลุ่ม 76 ภาคอุตสาหกรรม ขณะที่งานวิจัยฉบับนี้มีการแบ่งกลุ่มอุตสาหกรรมออกเป็น 16 ภาคอุตสาหกรรม หากการแบ่งอุตสาหกรรมมีความละเอียดมาก การวิเคราะห์ผลกระทบสามารถกระทำได้อย่างละเอียดเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากมีอุตสาหกรรมใดที่มีความเชื่อมโยงต่ออุตสาหกรรมอื่นๆ มาก ก็ส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมอื่นมากอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับอุตสาหกรรมอื่น ที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมอื่นน้อย ขณะที่การแบ่งภาคอุตสาหกรรมอย่างกว้าง แม้จะทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบมีความละเอียดน้อยกว่า แต่ผลการวิเคราะห์จะมีเสถียรภาพมากกว่า เนื่องจากหากมีการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้าง ผลการวิเคราะห์ในระบบที่มีการแบ่งภาคอุตสาหกรรมอย่างละเอียดอาจมีความคลาดเคลื่อนได้มาก ขณะที่การวิเคราะห์ในระบบที่มีการแบ่งภาคอุตสาหกรรมน้อยจะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างอุตสาหกรรมน้อยกว่า

⁵ ฉลองภพ สุธงส์กรกาญจน์ และปราณี ทินกร บัญชีเมตริกซ์สังคม และการวิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายงบประมาณ, (2542).