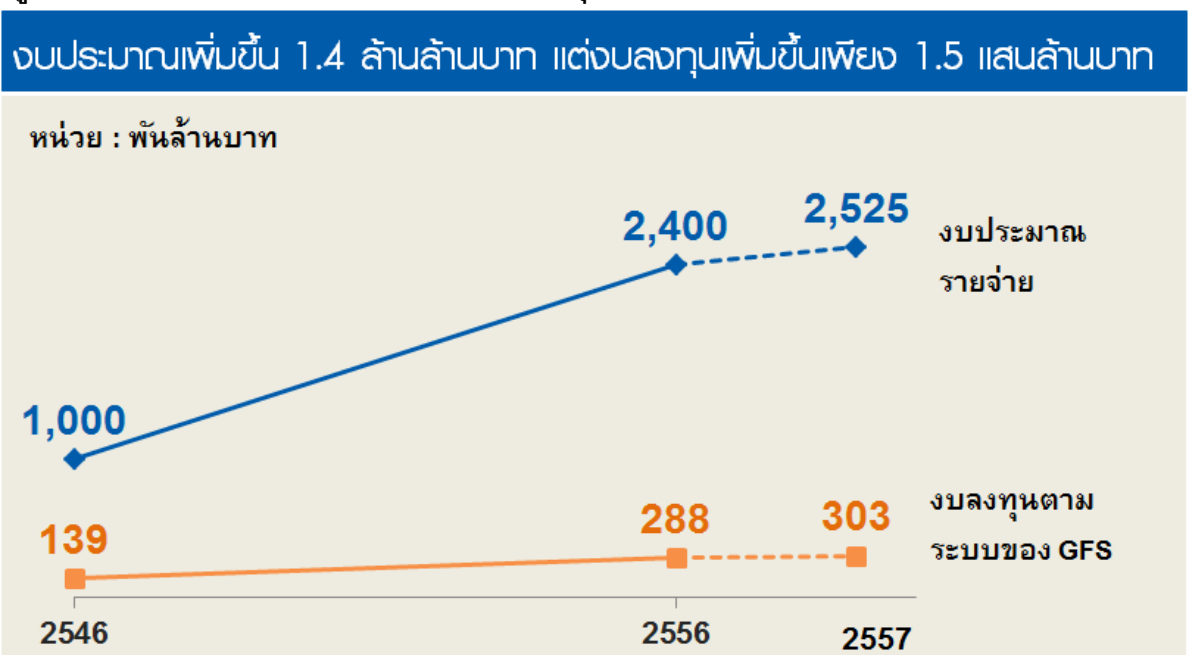


10 ปีงบประมาณไทย ... เราเรียนรู้อะไร

การวิเคราะห์ทั้งงบประมาณควรจะต้องมองจากภาพใหญ่ เพื่อให้ทราบว่างบประมาณที่ลงไปนั้นถูกที่หรือไม่ ตอบโจทย์ของประเทศอย่างไร และได้ผลลัพธ์ที่ต้องการอย่างคุ้มค่าหรือไม่ เมื่อพูดถึงงบประมาณ สิ่งที่น่าสนใจมักเป็นเรื่องที่ว่าปีนี้รัฐจะใช้งบประมาณเท่าไร เพิ่มขึ้นจากปีก่อนกี่เปอร์เซ็นต์ ขาดดุลมากน้อยเพียงใด หรืออย่างมากก็ดูว่าแต่ละกระทรวงได้รับการจัดสรรวงเงินงบประมาณมากเท่าใด การพิจารณางบประมาณปีต่อปี อาจจะทำให้เราละเลยภาพใหญ่ของงบประมาณ เพราะฉะนั้น เราจึงมองย้อนกลับไป 10 ปี เพื่อให้เห็นโครงสร้างภาพรวมของงบประมาณไทย และขอเสนอ 5 ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณไทยดังต่อไปนี้

ข้อเท็จจริงที่ 1: 10 ปีที่ผ่านมา งบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้นกว่า 2.4 เท่า หรือเพิ่มขึ้นเป็นเงินถึง 1.4 ล้านล้านบาท ในขณะที่งบลงทุนกลับเพิ่มขึ้นเพียง 1.5 แสนล้านบาท และมีสัดส่วนเพียง 12% ของงบประมาณเท่านั้น นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ย 9.2% ต่อปี ยังขยายตัวเร็วกว่าอัตราการเติบโตของ GDP (รวมเงินเฟ้อ) ที่เพิ่มขึ้นเฉลี่ยเพียง 7.2% ต่อปีอีกด้วย (ดูรูปที่ 1)

รูปที่ 1 - เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายและงบลงทุนประจำปี 2546, 2556 และ 2557



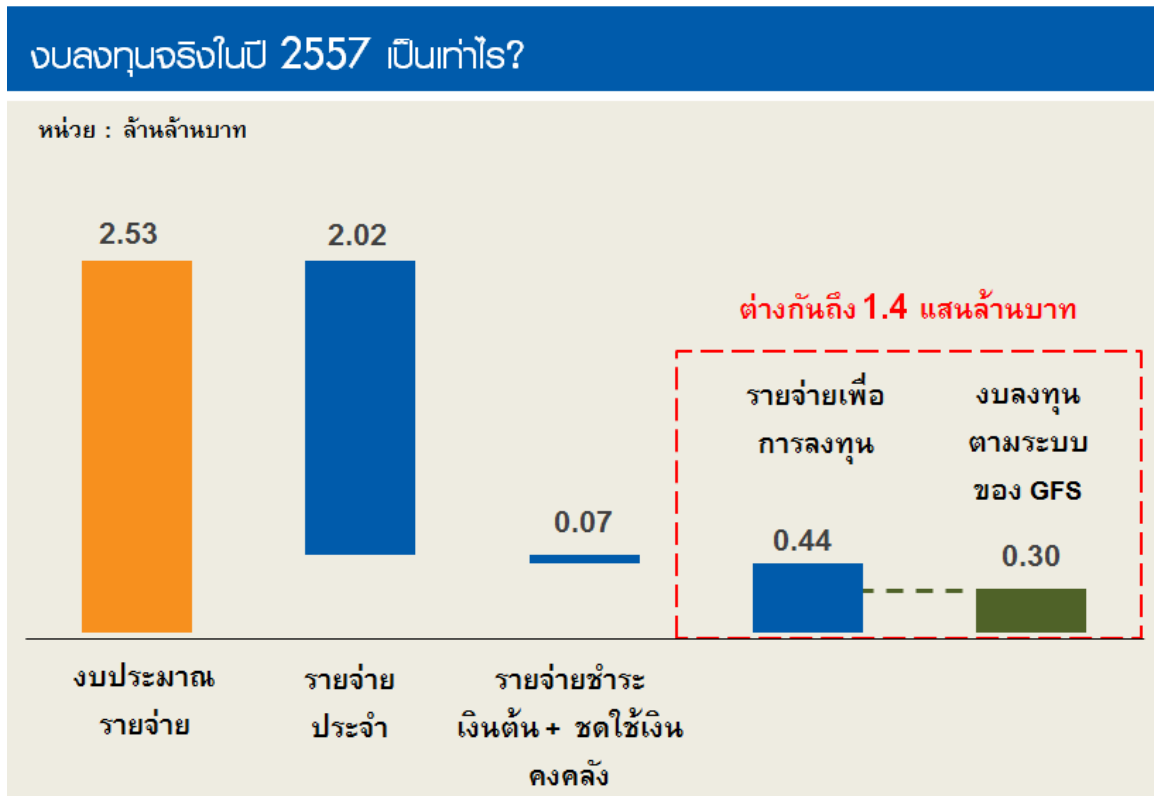
ที่มา : งบประมาณโดยสังเขปในเบืองงบประมาณ 2546, 2556 และ 2557 ของสำนักงานงบประมาณ



ข้อเท็จจริงที่ 2: งบลงทุนจริง ๆ อาจจะไม่ได้มากเหมือนที่ปรากฏในรายงานทั่วไป

ในเอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปี 2557 มีการรายงานตัวเลข “รายจ่ายเพื่อการลงทุน” มูลค่าราว 4.4 แสนล้านบาท หรือคิดเป็น 17% ของงบประมาณทั้งหมด แต่หากดูตัวเลขงบลงทุนตามระบบของ GFS ซึ่งหมายถึงการซื้อสินทรัพย์ถาวร จะพบว่ามีมูลค่าเพียง 3 แสนล้านบาทเท่านั้น (ดูรูปที่ 2)

รูปที่ 2 – แสดงรายละเอียดของงบประมาณในปี 2557

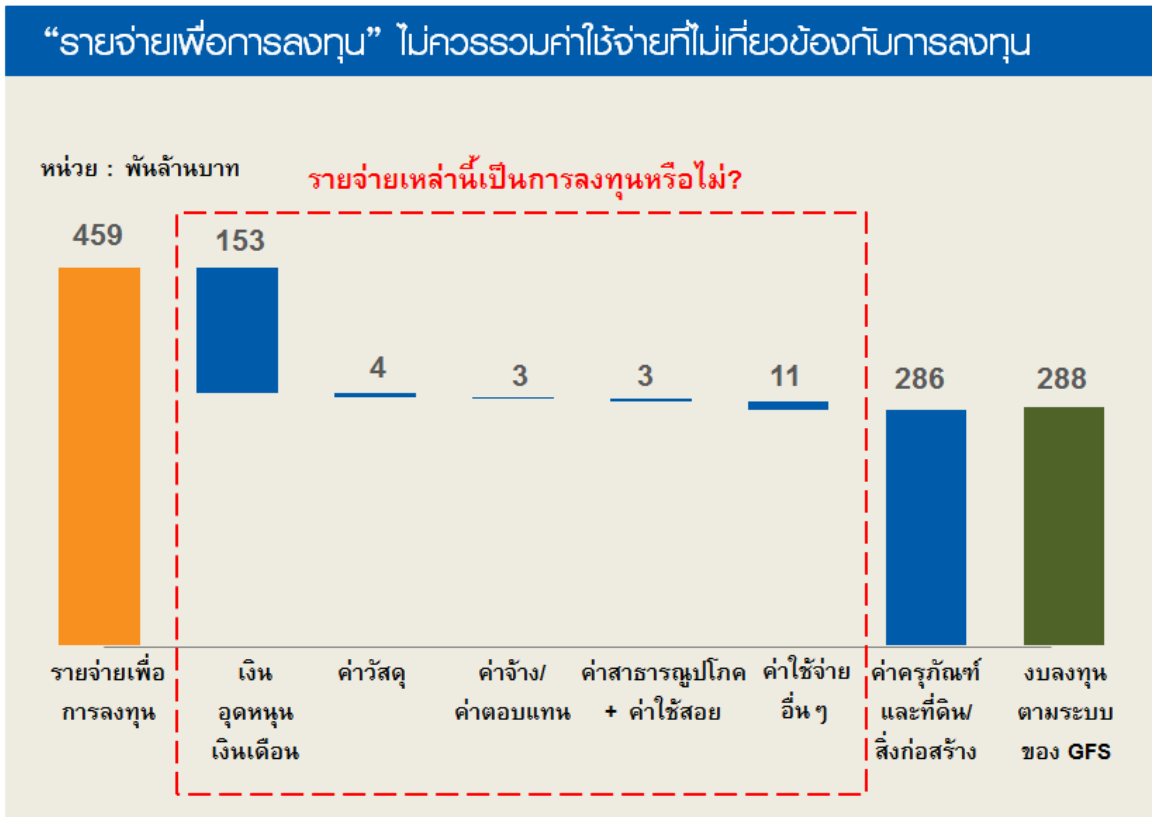


ที่มา : งบประมาณโดยสังเขปในปีงบประมาณ 2557 ของสำนักงานงบประมาณ

รายจ่ายเพื่อการลงทุนได้รวมเอาค่าใช้จ่ายบางประเภท เช่น เงินอุดหนุนเงินเดือน ซึ่งไม่ควรจะรวมอยู่ใน “งบลงทุน” เข้าไปด้วย จากงบประมาณในปี 2557 เราคงไม่สามารถตอบได้ว่าส่วนต่างระหว่าง “รายจ่ายเพื่อการลงทุน” กับ “งบลงทุนตามระบบของ GFS” ที่แตกต่างกันมากถึง 1.4 แสนล้านบาทเกิดขึ้นเพราะเหตุใด หรือเป็นค่าใช้จ่ายรายการไหน แต่หากเราดูงบประมาณในปีก่อนหน้า จะพบว่ารายจ่ายเพื่อการลงทุนได้รวมเอาค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ เช่น เงินอุดหนุนเงินเดือน ค่าจ้างและค่าตอบแทน ค่าสาธารณูปโภคและค่าใช้จ่ายสอย และค่าวัสดุไปด้วย ทั้งนี้ ยังไม่รวมถึงรายจ่ายเพื่อการซื้อหุ้น และรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าจุกจิกซึ่งถูกจัดเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนตามนิยามด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตาม รายการที่สามารถนับเป็นสินทรัพย์ทุนได้ก็มีเพียงเฉพาะค่าครุภัณฑ์และที่ดิน/สิ่งก่อสร้าง มูลค่าประมาณ 2.9 แสนล้านบาท ซึ่งเป็นตัวเลขที่ใกล้เคียงกับรายจ่ายเพื่อซื้อสินทรัพย์ทุนถาวรตามนิยามของระบบ GFS (ดูรูปที่ 3)



รูปที่ 3 – แสดงรายละเอียดของงบประมาณ “รายจ่ายเพื่อการลงทุน” ในปี 2556



ที่มา : งบประมาณโดยสังเขปประจำปี 2556 ของสำนักงานงบประมาณ, GFMS, กระทรวงการคลัง

ข้อเท็จจริงที่ 3: การจัดสรรงบประมาณเป็นไปตามหน่วยงานมากกว่าตามยุทธศาสตร์ของประเทศ ถึงแม้ว่าเวลาจะผ่านไปกว่า 10 ปีแล้ว และโจทย์ของประเทศก็เปลี่ยนไปแล้วเช่นกัน แต่การจัดสรรงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ ไม่มีการเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก สังเกตได้จากสัดส่วนงบประมาณของแต่ละกระทรวงที่แทบจะไม่เปลี่ยน หรือเปลี่ยนแปลงน้อยมากเมื่อเทียบกับตัวเลขเมื่อสิบปีที่แล้ว ยกเว้นกระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก

อย่างไรก็ดี วาระของประเทศที่ต้องพัฒนาอย่างเร่งด่วนเพื่อให้สามารถยกระดับสินค้าของประเทศให้แข่งขันได้กลับไม่ได้รับความสำคัญจากการจัดสรรงบประมาณมากเท่าที่ควร เช่น ด้านการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม ซึ่งประเทศไทยได้รับการจัดอันดับความสามารถในการแข่งขันในลำดับที่ 84 จาก 144 ประเทศ¹ หรือด้านพลังงาน ที่ไทยยังคงเป็นประเทศที่ใช้พลังงานสิ้นเปลืองที่สุดประเทศหนึ่งของโลก จากการจัดอันดับประเทศที่มีประสิทธิภาพในการใช้พลังงานในลำดับที่ 166 จาก 198 ประเทศ² แต่ทั้งกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กับกระทรวงพลังงาน

¹ ที่มา : World Economic Forum : Global Competitiveness Report (2012)

² ที่มา : International Energy Statistics (2011) จากเว็บไซต์ www.eia.gov



ที่รับผิดชอบในสองเรื่องนี้ กลับได้รับความสำคัญน้อยลง เห็นได้จากสัดส่วนงบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรลดลง และขยายตัวช้ากว่าการขยายตัวของงบประมาณโดยรวม (ดูรูปที่ 4)

รูปที่ 4 – แสดงตัวอย่างสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ

เปรียบเทียบงบประมาณรายกระทรวงระหว่างปี 2546 และ 2556 : ตัวอย่างสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ			
กระทรวง	สัดส่วนต่องบประมาณ (%)		เปลี่ยนแปลง
	2546	2556	
กระทรวงศึกษาธิการ	15.34%	19.18%	▲
กระทรวงมหาดไทย	6.21%	12.87%	▲
กระทรวงกลาโหม	7.99%	7.52%	▼
กระทรวงสาธารณสุข	4.20%	4.16%	▼
กระทรวงคมนาคม	4.72%	4.00%	▼
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	5.55%	3.04%	▼
กระทรวงแรงงาน	1.27%	1.52%	▲
กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	0.42%	0.37%	▼
กระทรวงพลังงาน	0.15%	0.08%	▼

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ, TFF Analysis

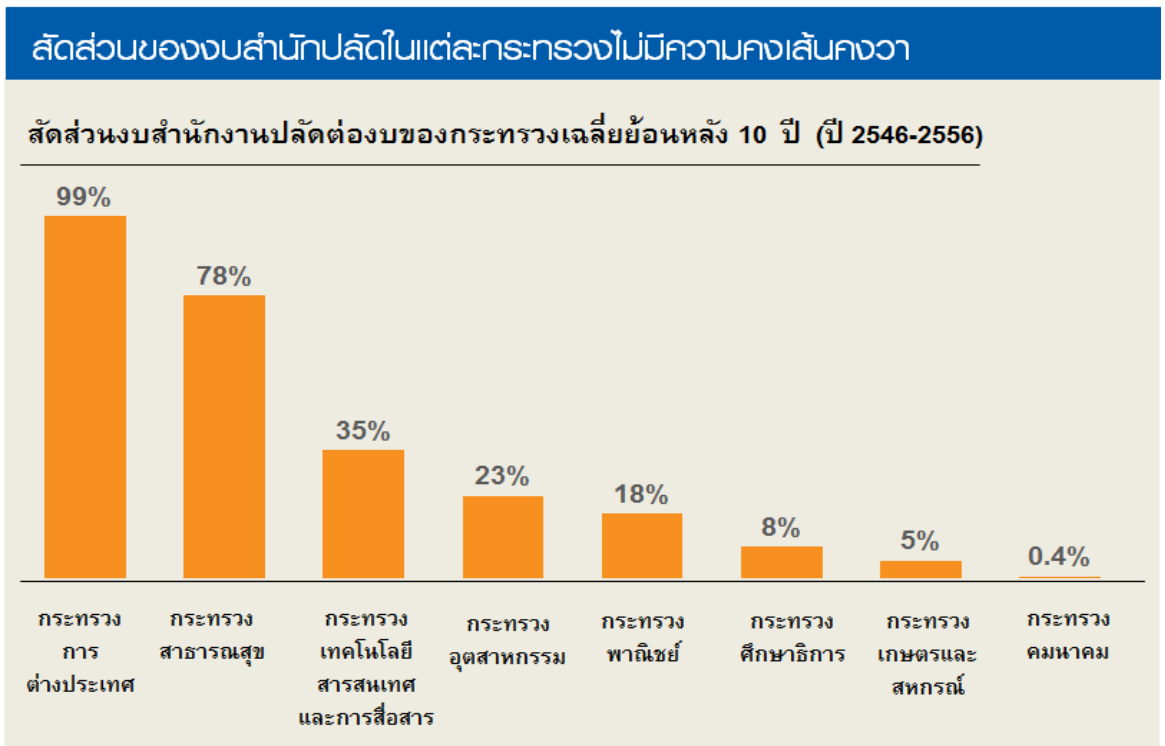
ข้อเท็จจริงที่ 4: รูปแบบของการจัดสรรงบประมาณยังไม่เอื้อต่อการวัดผลว่าประเทศจะได้ผลลัพธ์อะไร คู่คู้กับเงินที่เสียไปหรือไม่ การที่งบประมาณไปกระจุกตัวอยู่ในบางหน่วยงานหรือองค์กร โดยเฉพาะที่ที่ไม่ค่อยมีการแจกแจงรายละเอียดในการใช้งบประมาณ จะทำให้การวัดผลเป็นไปได้ยาก ตัวอย่างเช่น

- “งบกลาง” ได้การจัดสรรเงินงบประมาณมากถึง 3.2 แสนล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเมื่อ 10 ปีที่แล้วกว่า 2 เท่า โดยงบที่จัดสรรให้งบกลางมีมูลค่าเกือบเทียบเท่ากับของกระทรวงกลาโหม กระทรวงคมนาคมและกระทรวงแรงงานรวมกัน ในขณะที่การตั้งงบกลางกลับไม่ต้องแจกแจงแผนการใช้จ่ายเงินอย่างละเอียดเหมือนที่แต่ละกระทรวงต้องจัดทำ



- **เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินเพิ่มขึ้นเกือบ 8 เท่า** งบประมาณส่วนนี้ให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีในการอนุมัติค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน เมื่อ 10 ปีที่แล้ว เงินสำรองนี้มีวงเงินไม่ถึงหนึ่งหมื่นล้านบาท แต่ในปี 2556 ตัวเลขการจัดสรรได้เพิ่มขึ้นเป็น 7.8 หมื่นล้านบาท นอกจากนี้ ยังพบว่ารายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงสูงกว่างบประมาณที่ตั้งไว้ค่อนข้างมาก³
- **แต่ละกระทรวงไม่ได้มีมาตรฐานเดียวกันในการจัดสรรงบประมาณระดับกรม**
โดยเฉพะงบประมาณของสำนักปลัดกระทรวง หากพิจารณาเป็นรายกระทรวงจะพบว่ามี ความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับระเบียบวิธีของแต่ละกระทรวง โดยมีสัดส่วนเฉลี่ยย้อนหลังสิบปีตั้งแต่ 0.4% ในกรณีของกระทรวงคมนาคม จนเกือบถึง 100% สำหรับกระทรวงต่างประเทศ (ดูรูปที่ 5)

รูปที่ 5 – แสดงสัดส่วนของสำนักงานปลัดต่อของกระทรวงเฉลี่ยย้อนหลัง 10 ปี



ที่มา สำนักงานงบประมาณ, TFF Analysis

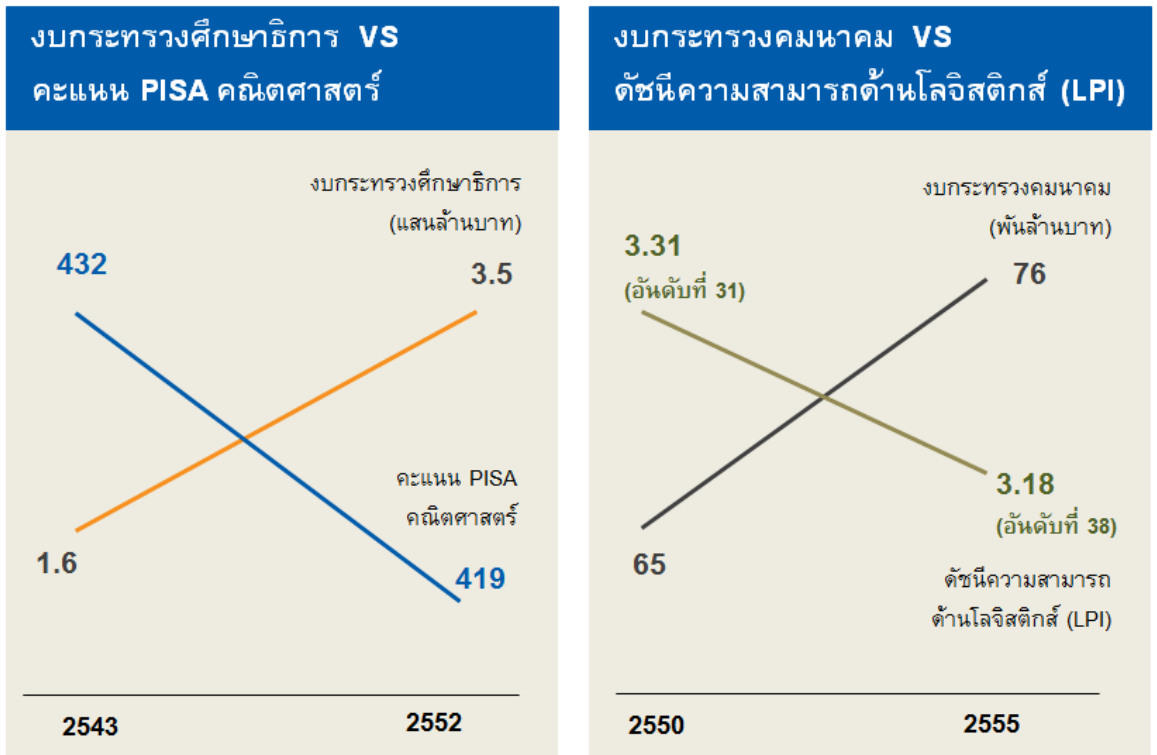
³ ที่มา: สำนักข่าวไทยพับลิกา เรื่อง “เจาะกระบวนการทุจริตงบประมาณแบบบูรณาการ (5) : ชำแหละ “งบกลาง” เอื้อนโยบายการเมือง”



ข้อเท็จจริงที่ 5: **งบประมาณที่เพิ่มขึ้น ไม่ได้หมายความว่า จะได้ผลงานที่ดีขึ้น**
 ในขณะที่กระทรวงต่างๆ ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น แต่เม็ดเงินเหล่านั้นกลับไม่ได้ถูก
 แปลงให้เป็นผลลัพธ์ตามโจทย์ที่ต้องการ

ตัวอย่าง เช่น กระทรวงศึกษาธิการได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นกว่า 2 เท่า ระหว่างปี 2543-2552 แต่จากผลการสอบมาตรฐาน PISA (Program for International Student Assessment หรือการประเมินผลนักเรียนนานาชาติ) ด้านคณิตศาสตร์ของเด็กไทย พบว่า คะแนนในปี 2552 เมื่อเทียบกับปี 2543 กลับมีคะแนนที่ลดลง เช่นเดียวกับกับกระทรวงคมนาคมที่ได้รับการจัดสรรวงเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ดัชนีความสามารถด้านโลจิสติกส์ (Logistics Performance Index – LPI) ของประเทศกลับลดลงจากอันดับที่ 31 ในปี 2550 ไปอยู่ที่อันดับ 38 ในปี 2555 (ดูรูปที่ 6)

รูปที่ 6 – งบประมาณเพิ่มขึ้น แต่ผลลัพธ์กลับแย่ลง



ที่มา PISA-OECD Database 2000-2009, (World Bank Edstats). Logistics Performance Report 2007 & 2012. งบประมาณ โดยสังเขปของสำนักงบประมาณ,



เราควรต้องทำอะไร... เพื่อไม่ให้ประวัติศาสตร์ซ้ำรอย

1. **ต้องจัดสรรงบประมาณไปให้ถูกที่** การจัดสรรงบประมาณต้องเป็นไปเพื่อตอบ โจทย์ด้านยุทธศาสตร์ของประเทศมากขึ้น งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดควรได้รับการจัดสรร ตามลำดับความสำคัญของแต่ละยุทธศาสตร์ของประเทศ มากกว่าการจัดสรรโดยพิจารณาจาก งบประมาณของปีก่อนหน้าแล้วเพิ่มงบให้เป็นไปตามสัดส่วนที่เคยได้รับการจัดสรร
2. **เห็นการวัด “ผลลัพธ์” ของงบประมาณ** เพื่อให้มั่นใจว่างบประมาณที่ได้จัดสรร ลงไปจะถูกแปรเปลี่ยนให้เป็นผลลัพธ์ตามที่คาดหวัง
 - การจัดสรรต้องโปร่งใส ไม่ไปกระจุกอยู่ในที่ที่ไม่มีการแจกแจงรายละเอียดการใช้จ่ายเงิน เช่น ในกรณีของงบกลาง
 - มีการระบุถึงผลลัพธ์ที่สังคมพึงได้ ต้องกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน และสะท้อนถึงผลลัพธ์ ได้อย่างแท้จริง รวมทั้งต้องมีการอ้างอิงให้ทราบถึงชื่อผู้รับผิดชอบ
 - ใช้เครื่องมือต่างๆ ในการตรวจสอบงบประมาณ เช่น เครื่องมือสำรวจการใช้จ่ายของ รัฐ (Public Expenditure Tracking Survey: PETS) ซึ่งแสดงให้เห็นว่างบประมาณที่ ต้องการจัดสรรไปถึงหน่วยงานหรือองค์กรปลายทางมากน้อยเพียงใด เพื่อความ โปร่งใสของงบประมาณ
3. **มีการวิเคราะห์ต้นทุนเพื่อรับประกันว่าผลลัพธ์ที่ได้นั้น “คุ้มค่า”** เราต้อง รู้ต้นทุนของโครงการหรือแผนงานก่อนจึงจะสามารถวิเคราะห์ได้ว่าโครงการหรือแผนงานนั้น มี ความคุ้มค่าที่จะทำหรือไม่
 - ยกเลิกโครงการหรือแผนงานที่ไม่รู้ต้นทุน เช่น นโยบายประชานิยมแบบไม่จำกัด งบประมาณ อย่างโครงการรับจำนำข้าว เพราะการประเมินผลต้นทุนทำได้ยากมาก
 - จัดทำมาตรฐานต้นทุน (Benchmark cost) หรือศึกษาตัวเลือกอื่นๆ เพื่อใช้ในการ เปรียบเทียบความคุ้มค่าของแต่ละโครงการหรือแผนงาน