

คอลัมน์ “หอคอยส่องโลก”

ผู้จัดการรายสัปดาห์ 17-23 กุมภาพันธ์ 2540

## งบประมาณรวมยอด

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

เพียงช่วงเวลา 4 เดือนของปีงบประมาณ 2540 ผ่านพ้นไป รัฐบาลโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องตัดสินใจตัดทอนงบประมาณของภาครัฐบาลลง 99,000 ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นงบประมาณแผ่นดิน 59,000 ล้านบาท และงบประมาณที่ใช้เงินนอกงบประมาณอีก 40,000 ล้านบาท ซึ่งทั้งหมดเป็นโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพุธที่ 5 กุมภาพันธ์ 2540 และ *The Nation*, February 6, 1997) ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ความซบเซาทางเศรษฐกิจก่อให้เกิดภาวะถดถอยทางด้านรายได้รัฐบาล จนกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาล

ผมติดตามข่าวข้างต้นนี้ด้วยความสนใจ เพราะตระหนักดีว่า ประชาชนที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณย่อมยากจะเข้าใจได้ว่า อะไรคือเงินในงบประมาณ และอะไรคือเงินนอกงบประมาณ

ในโลกที่เงินทุนเคลื่อนย้ายเข้าออกระหว่างประเทศได้อย่างรวดเร็ว เสถียรภาพทางเศรษฐกิจย่อมเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่ง การป้องกันมิให้ปัญหาเกิดขึ้น ย่อมเป็นยุทธวิธีที่ดีกว่าการปล่อยให้ปัญหาแล้วตามแก้ในภายหลัง เพราะการแก้ปัญหามิทันการณ์ หรือมิฉะนั้นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วอาจร้ายแรงเกินกว่าที่จะเยียวยาได้ในเวลาอันรวดเร็ว

วิธีการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลในปัจจุบันเป็นวิธีการที่ไม่ถือถือต่อการดำเนินนโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพราะมิใช่วิธีการจัดทำงบประมาณอย่างเป็นองค์รวม (holistic approach) หากแต่เป็นกระบวนการตัดสินใจที่แยกส่วนและกระจัดกระจาย

กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่รัฐบาลเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบนั้น ในด้านหนึ่งเป็นกฎหมายขออนุมัติรัฐสภาเพื่อเบิกจ่ายเงินจากบัญชีเงินคงคลังตาม พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 รายจ่ายตามกฎหมายดังกล่าวนี้จึงเป็นรายจ่ายเงินในงบประมาณ ในอีกด้านหนึ่ง กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายอนุมัติรายจ่ายของรัฐบาล

ส่วนกลางมิได้ครอบคลุมถึงภาคส่วนอื่นของภาครัฐบาล (public sector) ด้วยเหตุนี้ จึงมีใช้งบประมาณรายจ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค (Public-sector Budget)

ในสังคมเศรษฐกิจไทย ภาครัฐบาลมีองค์ประกอบอยู่ 4 ส่วนคือ รัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และเงินกองทุนหมุนเวียน

กฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีครอบคลุมรายจ่ายเฉพาะของรัฐบาลส่วนกลาง แม้ในบางปี รัฐบาลส่วนกลางอาจจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น และ/หรือรัฐวิสาหกิจ และ/หรือกองทุนหมุนเวียนต่างๆ แต่ก็มีใช้งบประมาณทั้งหมดของภาคส่วนเหล่านี้ เพราะองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็ดี รัฐวิสาหกิจก็ดี และกองทุนหมุนเวียนต่างๆก็ดี ล้วนมีแหล่งรายได้ของตนเอง และรายได้เหล่านี้ไม่ต้องนำส่งบัญชีเงินคงคลัง จึงถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายโดยเอกเทศ ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

หากต้องการเห็นภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค ก็ต้องจัดทำงบประมาณรวมยอด หรือที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า Consolidated Budget งบประมาณรวมยอด จะประมวลงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และกองทุนหมุนเวียนต่างๆเข้าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่งบประมาณซึ่งนำมารวมยอดนี้ครอบคลุมทั้งส่วนที่ใช้เงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณทั้งหมด จึงจะก่อให้วิเคราะห์ผลกระทบของการใช้จ่ายของภาครัฐบาลที่มีต่อเศรษฐกิจมหภาค (macro-economic impact) ได้อย่างรอบด้าน

รายจ่ายจากเงินนอกงบประมาณรายการสำคัญรายการหนึ่ง ก็คือ เงินกู้ต่างประเทศ ระบบการคลังของไทยในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้สร้างจารีตในการเปิดบัญชีเงินกู้ต่างประเทศเป็นการต่างหาก โดยไม่นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง เงินกู้ต่างประเทศจึงกลายเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้จ่ายโดยเอกเทศ ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

ส่วนของภาครัฐบาลที่จะใช้เงินกู้ต่างประเทศได้ มีทั้งรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และกองทุนหมุนเวียนต่างๆ โดยอาจเป็นเงินที่รัฐบาลกู้โดยตรง หรือเงินกู้ที่รัฐบาลค้ำประกันก็ได้

โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศมิได้ปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นกฎหมายที่ขอความเห็นชอบในการ

เบิกเงินจากบัญชีเงินคงคลัง แต่เงินกู้ต่างประเทศมิได้นำเข้าบัญชีเงินคงคลัง จึงมิได้ถูกบังคับ โดยกฎหมายเงินคงคลังให้ต้องขออนุมัติจากรัฐสภาในยามที่จะเบิกเงินไปใช้ โครงการเงินกู้ต่างประเทศบางโครงการอาจมีรายจ่ายที่เป็นเงินบาทสมทบ (counterpart fund) งบประมาณรายจ่ายที่เป็นเงินบาทสมทบนี้นั้นที่ปรากฏในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพราะต้องขออนุมัติรัฐสภาในการเบิกจ่ายเงินจากคลัง

เหตุใดจึงกล่าวว่า วิธีการจัดทำงบประมาณในปัจจุบันนี้มีได้มีลักษณะการจัดทำ งบประมาณอย่างเป็นทางการเป็นองค์รวม หากแต่เป็นกระบวนการตัดสินใจที่แยกส่วนและกระจัดกระจาย ?

ทุกปีประชาชนได้รับฟังข่าวการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของ รัฐสภา โดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นเพียงการพิจารณางบประมาณรายจ่าย ของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น เมื่อกฎหมายงบประมาณรายจ่ายได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา แล้ว ข่าวที่ตามมาก็คือ ผลการประชุมของคณะกรรมการนโยบายหนี้ต่างประเทศ คณะกรรมการ ดังกล่าวทำหน้าที่กำหนดวงเงินกู้ต่างประเทศประจำปี และพิจารณาคัดเลือกและจัดอันดับ โครงการที่ใช้เงินกู้ต่างประเทศ หลังจากนั้น รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งทยอยเสนอแผนการลงทุน ประจำปีเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

แม้การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลส่วนกลางดูเสมือนว่ามี การพิจารณา อย่างเป็นทางการเป็นองค์รวม แต่การแยกพิจารณาโครงการเงินกู้ต่างประเทศออกต่างหาก ย่อมทำให้ ไม่สามารถเห็นภาพรวมการใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนกลางในขณะรัฐสภากำลังพิจารณากฎหมาย งบประมาณรายจ่ายประจำปีได้

กระบวนการอนุมัติแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจแต่ละราย ทำให้มองไม่เห็น ภาพรวมแผนการใช้จ่ายของภาครัฐวิสาหกิจทั้งภาค ทั้งที่รายจ่ายของภาครัฐวิสาหกิจมียอดรวม ไม่ยิ่งหย่อนกว่ารายจ่ายของรัฐบาลส่วนกลาง ในปัจจุบัน ไม่มีหน่วยราชการได้รับผิดชอบ จัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจทั้งภาค แม้แต่การประมวลแผนการลงทุนก็กระทำ ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติแผนการลงทุนครบทุกรัฐวิสาหกิจแล้ว โดยที่มิได้พิจารณา งบประมาณรายจ่ายระดับมหภาคของภาครัฐวิสาหกิจ

แม้ว่าการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มิได้ มีมากเท่ารัฐบาลส่วนกลางและภาครัฐวิสาหกิจ แต่ในอนาคตจะมีความสำคัญมากขึ้น เมื่อมี การกระจายอำนาจทางการคลังมากขึ้น องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ของตนเอง

บางแห่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลาง และบางแห่งแสวงหาเงินกู้ต่างประเทศโดยรัฐบาล  
ค้ำประกัน การขาดแผนการใช้จ่ายขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นชนิดที่เป็นองค์รวม ทำให้การ  
วิเคราะห์ผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคขาดความรอบด้าน

ในทำนองเดียวกัน ความสำคัญของรายจ่ายของกองทุนหมุนเวียนต่างๆ  
มีไม่มากนัก กองทุนเหล่านี้มักจะตัดสินใจใช้จ่ายเงินเป็นกรณีๆ ไม่มีการจัดทำงบประมาณ  
ประจำปี โดยที่ไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบในการประมวลแผนการใช้จ่ายประจำปีของกองทุน  
หมุนเวียนทั้งหมด

ด้วยเหตุดังที่กล่าวข้างต้นนี้ กระบวนการงบประมาณในปัจจุบันไม่เพียงพอให้มี  
งบประมาณของภาครัฐบาลทั้งภาค ผลเสียที่ตามมา ก็คือ การพิจารณาผลกระทบทางเศรษฐกิจ  
มหภาคมีอาจกระทำได้อย่างรอบด้าน ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่า รายจ่าย  
ของภาครัฐบาลมีส่วนเพิ่มพูนปริมาณเงินที่หมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด และ  
ไม่สามารถวิเคราะห์ได้ว่า การใช้จ่ายของภาครัฐบาลสร้างแรงกดดันของภาวะเงินเฟ้อและปัญหา  
การขาดดุลบัญชีเดินสะพัดหรือไม่เพียงใดเท่านั้น หากยังยากที่จะวิเคราะห์อีกด้วยว่า การใช้จ่าย  
ของภาครัฐบาลมีส่วนแย่งชิงเงินทุนจากภาคเอกชน (crowding out effect) มากน้อยเพียงใด  
ในเมื่อรัฐวิสาหกิจจำนวนมากระดมเงินจากตลาดการเงินภายในประเทศแข่งกับธุรกิจเอกชน

การจัดทำงบประมาณรวมยอด (Consolidated Budget) จะช่วยแก้ปัญหา  
ดังกล่าวข้างต้นนี้ได้ เพราะช่วยให้เห็นภาพการใช้จ่ายของภาครัฐบาลทั้งภาค โดยครอบคลุม  
ทุกภาคส่วนของภาครัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลส่วนกลาง องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น  
รัฐวิสาหกิจ และกองทุนหมุนเวียนต่างๆ อีกทั้งครอบคลุมรายจ่ายทั้งจากเงินในงบประมาณ  
และเงินนอก งบประมาณด้วย

การเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดทำงบประมาณจากการจัดทำงบประมาณรายปี  
(annual budget) ไปเป็นงบประมาณราย 2-3 ปี (multi-year budget) เป็นอีกหนทางหนึ่งที่จะ  
ช่วยให้นโยบายงบประมาณเกื้อกูลต่อกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และเลื้ออำนาจ  
ให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

การขาดการจัดทำงบประมาณรวมยอดก็ดี การขาดการประสานนโยบายงบ  
ประมาณระหว่างส่วนต่างๆภายในภาครัฐบาลก็ดี รวมตลอดจนการขาดการประสานการดำเนิน  
นโยบายการคลัง นโยบายการเงิน และนโยบายการบริหารหนี้สาธารณะก็ดี สะท้อนให้เห็น  
ความล้มเหลวของระบบการบริหารนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลไทย หากไม่มีการปฏิรูประบบ

การบริหารดังกล่าวนี้ สังกมเศรษฐกิจไทยมีอาจรับมือกับปัญหาเศรษฐกิจที่ถาโถมมาเป็น  
ระลอกคลื่น และบางครั้งก็เป็นพายุร้ายได้