

การจัดสรรของงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย

DEPARTMENTAL BUDGET APPROPRIATION OF THAI GOVERNMENT

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>1</sup> และพิชิต รัชตพิบูลภพ<sup>2</sup>  
Direk Patmasiriwat, and Pichit Ratchatapibhunphob

<sup>1</sup> ศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>2</sup> ผู้อำนวยการหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์

บทคัดย่อ

บทความนี้เสนอกรณีศึกษาของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายระดับกรมของรัฐบาลไทย เพื่อทดสอบข้อสมมติฐานว่า การเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายเป็นแบบลักษณะค่อยเป็นค่อยไป หรือแบบก้าวกระโดด หรือลดลง พร้อมข้อสังเกตถึงอิทธิพลเชิงสถาบัน เช่น การเปลี่ยนแปลงรัฐบาล การปรับตัวตามกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ และ ปัจจัยทางการเมืองต่อการกำหนดรายจ่ายของกรม หน่วยวิเคราะห์ครั้งนี้ คือ การจัดสรรงบประมาณของกรมหรือเทียบเท่าระหว่างปี พ.ศ. 2548- 2559 ซึ่งสังกัด 20 กระทรวง ผลการวิเคราะห์ที่สำคัญ คือ ก) พบแบบแผนการเติบโตของรายจ่ายที่หลากหลาย ข) การเติบโตของงบประมาณรายจ่ายในลักษณะแบบค่อยเป็นค่อยไป (กำหนดนิยามว่า หมายถึง 5-10% ต่อปี) อธิบายปรากฏการณ์ได้เพียงร้อยละ 18 ค) การขยายตัวอีกลักษณะหนึ่งคือการเติบโตอย่างก้าวกระโดด (เชิงบวก) อาจเป็นเพราะว่าภารกิจของกรมในปีนั้นๆ สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล หรือได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมือง ง) พบปรากฏการณ์รายจ่ายของบางหน่วยงานที่ถูกปรับลดลง อาจจะเป็นเพราะว่าโครงการลงทุนสิ้นสุด หมดภารกิจ หรือการที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายการเมืองในขณะนั้น ในส่วนการวิเคราะห์เชิงปริมาณใช้สมการถดถอยโดยกำหนดให้ อัตราการเติบโตของการจัดสรรรายจ่ายเป็นตัวแปรตาม ใช้เทคนิคการประมาณการที่ลดการถ่วงน้ำหนักในบางตัวอย่างลง (robust estimation) สรุปเป็นข้อสังเกตได้ว่า อัตราการขยายตัวของรายจ่ายมีแนวโน้มลดลงเมื่อขนาดรายจ่ายเพิ่มขึ้น นอกจากนี้เสนอข้อสังเกตของปัจจัยเชิงสถาบันต่อรายจ่าย (สะท้อนในตัวแปรตัวมีกระทรวง เพื่อดูความแตกต่างเป็นกระทรวง) พบข้อสังเกตว่า อัตราการเติบโตของงบประมาณที่กระทรวงพลังงานได้รับค่อนข้างต่ำ อาจจะเป็นเพราะว่าในกระทรวงนี้มีแหล่งรายได้อื่นในรูปของกองทุนหมุนเวียน ส่วนสุดท้ายอภิปรายข้อจำกัดของการศึกษา และข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

ABSTRACT

This paper presents a case study of Thai government budget appropriation to test the hypothesis of incremental budgeting and to take note of institutional influence such as government regime change, constitutional mandate, and

departmental competition for budget appropriation. Our unit of analysis refers to departmental budget appropriation between the period 2005 and 2016 under 20 ministries. Findings: a) the pattern of budgetary growth seems to be heterogeneous; b) an incremental budgetary growth which is operationally defined as a range of 5-10% per annum, was, surprisingly, accounted for only 18 percent; c) there were cases of rapid growth in budget allocation which might be explained by political influence or that the current activities of a particular department was consistent with the strategic plan of the government in power; d) there were also cases of negative growth rate which might be explained by termination of investment projects or that departmental activities were not in line with political priority. We apply the robust regression technique in our model in which budgetary growth rate the dependent variables and test against a set of explanatory variables. The negative coefficient of the budget amount (in natural log) implies that the budgetary growth rates tend to decelerate when the budget amount increases; it is worthwhile to note that there were jump in the coefficients (positively or negatively) which implies difference between ministerial budget appropriation which is a subject worth further investigation. Of note is that the slow growth of budget for the Ministry of Energy - this might existence of revolving fund in control which is treated as non-budgetary. The last section discusses limitation of our study and a suggestion for further study

### คำสำคัญ

การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายให้กรม แบบแผนการเติบโตอย่างค่อยเป็นค่อยไป ปัจจัยเชิงสถาบันที่มีผลต่อการจัดสรรรายจ่าย

### Keywords

Departmental Budget Appropriation, Incremental Budgeting, Institutional Influence

### บทนำ

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือของรัฐบาล ที่ฝ่ายการเมืองและระบบราชการมีส่วนสำคัญในการจัดสรร (ให้หน่วยงานระดับกรม) วงเงินเป็นปัจจัยนำเข้าที่หน่วยราชการนำไปจัดทำกิจกรรมคือบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนและสนับสนุนยุทธศาสตร์การพัฒนาของประเทศ รายจ่ายรัฐบาลส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจทุกภาคส่วน ทุกๆ ปีรัฐบาลไทยมีหน้าที่เสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ดังนั้น ร่างงบประมาณแผ่นดินได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางจากสื่อมวลชน นักธุรกิจ และนักวิชาการ มีผู้แสดงความหวังใยความเห็นและข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหัวข้อเศรษฐกิจมหภาค เช่น การขาดดุลงบประมาณมีผลต่อความเสี่ยงการขาดต่อวินัยทางการคลัง ต่อหนี้สาธารณะเพียงใด ผลกระทบต่อ

อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การมีงานทำ และเงินเฟ้อและหัวข้อเศรษฐกิจจุลภาค เช่น รายจ่ายมีผลต่อคนจนและผู้ด้อยโอกาสอย่างไร ในบทความนี้ผู้เขียนเสนอการวิเคราะห์รายจ่ายรัฐบาลไทยโดยเน้นการจัดสรรให้หน่วยงาน (กรม กระทรวง) ตามสภาพเป็นจริง เพื่อการทดสอบข้อสันนิษฐานว่า การจัดสรรรายจ่ายรัฐบาลเป็นไปตามการเพิ่มขนาดวงเงินงบประมาณอย่างค่อยเป็นค่อยไป (incremental budgeting) การวิเคราะห์เปรียบเทียบข้ามหน่วยงาน โดยอิงเศรษฐศาสตร์การเมืองและสถาบันเป็นกรอบ หน่วยวิเคราะห์คือกรมหรือเทียบเท่า (จำนวนเกือบ 300 หน่วยงาน) โดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ 2548-2559 และตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับปัจจัยการเมืองที่กระทบต่อการจัดสรรรายจ่าย ส่งผลต่ออัตราเติบโต ความผันผวนปีต่อปี นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับปัจจัยเชิงสถาบัน เช่น การแตกตัวหรือการตั้งหน่วยงาน หมายเหตุ ภายในช่วงเวลา 11 ปีที่ผ่านมา มีความเปลี่ยนแปลงสำคัญทางการเมืองอย่างน้อยสองครั้งคือรัฐประหาร (2549 และ 2557) การประท้วงรัฐบาล การยุบสภา วิกฤติเศรษฐกิจคือภาวะเศรษฐกิจซบเซาในปี 2552/2553 สืบเนื่องจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจของสหรัฐ ส่วนปัจจัยเชิงสถาบันเช่น การเกิดใหม่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การตั้งกรมใหม่ เป็นต้น

เนื้อหาในบทความนี้ประกอบด้วย 3 ส่วน *ส่วนแรก* ทบทวนทฤษฎีเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าด้วยการจัดสรรรายจ่ายของรัฐบาลและระบบราชการคือ กรม ซึ่งรับนโยบายมาดำเนินการซึ่งรายจ่ายภาครัฐมีการเติบโตและขณะเดียวกันก็มีโอกาสการผันผวนปีต่อปีเนื่องจากความไม่แน่นอนของภาวะเศรษฐกิจส่วนรวม การเปลี่ยนแปลงทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดลำดับความสำคัญของรายจ่าย (อย่างน้อยระดับหนึ่ง)<sup>1</sup> *อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ ส่วนที่สอง* การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์ตัวแปรตามคือรายจ่ายกรมและอัตราการเติบโต เปรียบเทียบรายกรม/กระทรวง พร้อมข้อสังเกต *หัวข้อที่สาม* การเสนอข้อวิจารณ์แนวโน้มรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งเติบโตเร็วกว่า GPP อันเป็นสิ่งที่ไม่อาจยั่งยืนและส่งผลอย่างมีนัยต่อการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นหรือการขาดดุลการคลัง แต่รัฐบาลจะมีทางเลือกเพียงใดในเมื่อรายจ่ายส่วนหนึ่งมีลักษณะผูกพันตามกฎหมาย รายจ่ายสวัสดิการสังคม เงินอุดหนุนรายหัวเด็ก หนี้สาธารณะ เงินอุดหนุนองค์กรบริหารท้องถิ่น เงินอุดหนุนกองทุนงบประมาณ หากตัดทอนลงจะกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลหรือไม่เป็นที่ยอมรับ

### กรอบวิจัยและข้อสมมติฐาน

งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลในการบริหารประเทศ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและนโยบายที่ฝ่ายการเมืองแถลงต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม ลำพังรายจ่ายรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่ใช่สิ่งรับประกันความสำเร็จของภาครัฐ มีความจำเป็นต้องอาศัยปัจจัยอื่น กล่าวคือ ความรู้-การวิเคราะห์สถานการณ์อย่างเหมาะสม-การได้รับความไว้วางใจจากประชาชน ภาคธุรกิจสื่อมวลชนและนานาชาติประเทศ ในบริบทของไทยรายจ่ายของรัฐบาลส่วนใหญ่

<sup>1</sup> ในทางทฤษฎี รัฐบาลรับผิดชอบและกำหนดรายจ่ายทั้งหมด แต่ในภาคปฏิบัติรายจ่ายหลายส่วนมีลักษณะ “กำหนดล่วงหน้าหรือผูกพัน” เช่น รายจ่ายเงินเดือน รายจ่ายชำระหนี้ รายจ่ายผูกพันตามรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ซึ่งนอกเหนือการควบคุมของรัฐบาล อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอาจโน้มน้าว “การจัดลำดับความสำคัญ” ให้สำนักงบประมาณหรือกรม การจัดสรรเงินอุดหนุนให้กองทุนกรณีตัวอย่างเช่นกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

ดำเนินการโดย“กรม” หรือหน่วยงานเทียบเท่า<sup>2</sup> ผลรวมของกรมเป็นงบประมาณระดับกระทรวง คำถามของการวิจัยครั้งนี้คือ งบประมาณที่จัดสรรให้กรม ( $Y_{it}$ ) มีแบบแผนการเปลี่ยนแปลงอย่างไร เพิ่มขึ้นหรือลดลง มากหรือน้อยเพียงใด การจัดกลุ่มหน่วยงานตามขนาดรายจ่าย (สัญลักษณ์  $i =$  หน่วยงานระดับกรม,  $t =$  เวลา)

งบประมาณรายจ่ายของกรมจำแนกตามประเภทรายจ่าย เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายการลงทุน สำหรับรายจ่ายประจำนั้นมักเติบโตตามจำนวนข้าราชการลูกจ้าง การเพิ่มเงินเดือน ค่าตอบแทนค่าใช้สอยและวัสดุสิ้นเปลือง รายจ่ายสาธารณูปโภค บำเหน็จบำนาญ ส่วนรายจ่ายการลงทุนนั้นมีลักษณะแปรผันหรืออ่อนไหว ขึ้นอยู่กับความจำเป็นด้านก่อสร้าง (อาคาร) การซื้อที่ดิน และอุปกรณ์คงทนถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุนใหม่ เพื่อสนองนโยบายและยุทธศาสตร์ของประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับการศึกษาของรัฐบาลและพรรคการเมืองในขณะนั้น ตามหลักเศรษฐศาสตร์สถาบันนักวิจัยจำเป็นต้องเข้าใจ “ตัวละคร” กล่าวคือ รัฐบาล พรรคการเมือง และระบบราชการ ในงานวิจัยนี้กำหนดข้อสันนิษฐานว่า รายจ่ายที่จัดสรรให้กรมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากเหตุผลเชิงสถาบัน เช่น การผูกพันรายจ่าย รายจ่ายเงินเดือนค่าจ้างที่สัมพันธ์กับจำนวนบุคลากรและค่าจ้างเงินเดือนซึ่งมีการปรับเป็นครั้งคราว อย่างไรก็ตามอาจจะเป็นไปได้ว่า มีเหตุผลอื่นที่ทำให้การจัดสรรรายจ่ายเติบโตแบบก้าวกระโดด หรือในทางตรงกันข้ามถูกปรับลดลง ซึ่งมีความสัมพันธ์กับปัจจัยทางการเมือง

“ตัวละคร” ในกระบวนการงบประมาณของไทยจำแนกออกเป็น 3 ระดับ

ระดับที่หนึ่ง หมายถึง ก) รัฐบาลและพรรคการเมือง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์และนโยบายของประเทศ เป็นหน่วยงานที่มีบทบาททรงพระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดินเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบ ข) หน่วยงานที่มีความสำคัญรองลงมาคือ สำนักงานงบประมาณ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยสำนักงานงบประมาณเป็นหน่วยงานปฏิบัติการคือรับคำของงบประมาณจากกรมหรือเทียบเท่า วิเคราะห์เหตุผลและความจำเป็นเบื้องต้นและเปรียบเทียบกับงบประมาณในอดีต ส่วนกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ตามกฎหมายให้ความเห็นในขั้นตอนกำหนดวงเงินงบประมาณ - เพื่อสอดคล้องกับเศรษฐกิจมหภาค เช่น ผลกระทบต่อเงินเฟ้อ ต่อดุลการค้าและการชำระหนี้สาธารณะ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เหมาะสม ค) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะหน่วยงานอนุมัติงบประมาณประจำปี (budget legislation) ก่อนจะประกาศเป็นกฎหมาย หมายเหตุสำหรับหน่วยงานที่ตรวจสอบงบประมาณคือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีบทบาทติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายของภาครัฐทั้งหมดแต่เป็นการทำตามหลังเหตุการณ์ (post-audit) อย่างไรก็ตาม ผลของการตรวจสอบการใช้จ่ายอาจมีผล “ส่ง

<sup>2</sup> ตาม พรบ.วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502 ระบุให้หน่วยงานที่ขอรับงบประมาณหมายถึงกรมหรือเทียบเท่า โดยกรมหรือหน่วยเทียบเท่าจัดทำข้อเสนอให้สำนักงานงบประมาณพิจารณาก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ในขั้นตอนอนุมัติงบประมาณโดยสภานิติบัญญัติ ในกระบวนการมีคณะกรรมการมาธิการงบประมาณวิสามัญรับผิดชอบการซักถามความจำเป็น ในขั้นตอนนี้อาจจะมีการแปรญัตติปรับลดรายจ่าย

สัญญา” ต่อการจัดสรรรายจ่ายให้กรมในปีต่อไป เช่น กรณีที่พบว่าการใช้จ่ายมีปัญหาเร็วไหลด้อย ประสิทธิภาพ

ระดับที่สอง หมายถึง กรมและหน่วยงานเทียบเท่า ซึ่งเป็นหน่วยรองรับงบประมาณ จัดทำ เอกสารวงเงินรายจ่าย พร้อมเหตุผลและความจำเป็นการใช้จ่าย เมื่อได้รับการอนุมัติเป็นหน่วยบริหาร งบประมาณ (budget execution) คือการทำกิจกรรม การบริการสาธารณะ การลงทุน การริเริ่ม โครงการใหม่ตามยุทธศาสตร์ที่ฝ่ายบริหารกำหนด โดยมีหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่ามากกว่า 250 หน่วยสังกัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ในการพิจารณางบประมาณย่อมมี “การแข่งขันหรือประกวด ในที่” เนื่องจากงบประมาณแผ่นดินมีจำนวนจำกัด ดังนั้น การที่หน่วยงานหนึ่ง (A) ได้รับเงินมาก เงินที่จะนำไปจัดสรรให้หน่วยงานอื่นๆย่อมลดลงเป็นธรรมดา ในด้านการบริหารและการเมือง กรมอยู่ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีจึงทำงานตอบสนองนโยบายของรัฐบาลและรัฐมนตรีต้นสังกัด

ระดับที่สาม หมายถึงหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการโน้มน้าวให้รัฐบาลเห็นพ้องกับการจัดสรรเงินลงไปในสาขาหรือเพื่อทำโครงการ อันเป็นผลประโยชน์ของกลุ่ม เช่น เกษตรกรเรียกร้องให้รัฐบาลจำนำข้าว ประกันราคาพืชผล ประกัน รายได้ นักธุรกิจก่อสร้างสนับสนุนและเรียกร้องให้รัฐบาลใช้จ่ายการลงทุนด้านถนนหนทาง หรือ โครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น คณะบุคคลอาจจะเรียกร้องผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยการให้ ความเห็นผ่านสื่อหรือการเรียกร้องต่อรัฐบาลโดยตรง

การเมืองในงบประมาณรัฐบาล งบประมาณเป็นส่วนหนึ่งของการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะทั้งรัฐบาลและรัฐสภาเป็นองค์กรทางการเมือง สมาชิกส่วนใหญ่สังกัดพรรคการเมืองหรือได้รับความไว้วางใจจากฝ่ายการเมือง พรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลพยายามผลักดันโครงการที่ เห็นสมควร ซึ่งอาจจะใช้กรอบการวิเคราะห์ที่ควรจะเป็น (normative analysis) หมายถึงรัฐบาล จัดสรรเงินโดยคำนึงถึงสวัสดิการสังคมสูงสุด คำนึงถึงอรรถประโยชน์ของการจัดสรรรายจ่ายเป็น สำคัญ หรือกรอบการวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริง (positive analysis) ซึ่งในแง่หนึ่งตีความว่า การ จัดสรรงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของพรรคการเมืองหรือบุคคล เช่น การสร้างคะแนนนิยมให้พรรค เพื่อรักษาสถานะอำนาจการเมืองยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เป้าหมายส่วนรวมและเป้าหมายของ พรรคอาจจะไม่ใช่สิ่งเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การกำหนดงบประมาณรายจ่ายมิได้เป็นการเมืองไปเสีย ทั้งหมด รายจ่ายและวิธีการจัดสรรงบประมาณมีเนื้อหาเชิงเทคนิคหรือตามหลักวิชาการกำกับ ตัวอย่างเช่น การขาดดุลงบประมาณแผ่นดินอยู่ภายในกรอบ “วินัยทางการคลัง” (fiscal discipline) ตามกฎหมาย ที่ระบุเพดานของการขาดดุลงบประมาณ ยอดหนี้สาธารณะไม่เกินระดับหนึ่ง ภาวะการ ขำระคืนหนี้ หลักการบริหารและการใช้เงินที่คำนึงถึงประสิทธิภาพสูงสุด ประสิทธิภาพของการจ่ายเงิน หลักการประหยัด ตัวอย่างเช่น ในการเลือกโครงการลงทุนควรที่จะเลือกโครงการที่ให้ผลตอบแทน ทางเศรษฐกิจ (economic rate of return) ที่สูงคุ้มค่า การเลือกโครงการที่ต้นทุนต่ำที่สุด (least cost project) การเลือกวิธีการกู้ยืมที่อัตราดอกเบี้ยต่ำ (low interest financing) เป็นต้น แต่ ภายใต้หลักวิชาดังกล่าว เปิดโอกาสให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจ ทำนองเดียวกับการวิเคราะห์โครงการ การลงทุน เปิดโอกาสให้ผู้วางแผนจัดทำ “ประมาณการรายรับ” “ประมาณการรายจ่ายและต้นทุน” “ประมาณการผลประโยชน์ของโครงการ” อนึ่ง ผลประโยชน์จากรายจ่ายรัฐบาลเป็นอนาคตระยะ ปานกลางหรือระยะยาว ซึ่งเป็นการยากที่จะรู้ล่วงหน้า การตอบว่ารายจ่ายรัฐบาลว่าเหมาะสมกับ

สถานการณ์เศรษฐกิจหรือไม่ เปิดโอกาสให้ตีความและการใช้วิจารณ์ญาณส่วนตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอำนาจ ผู้บริหารระดับสูง ในหนังสือของ Irene S. Rubin (2014) ตั้งชื่อเรื่องว่า The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing อธิบายว่าการเมืองมีบทบาทสำคัญต่อการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ การกู้ยืม และการทำให้งบประมาณสมดุล

ในโอกาสนี้ขอประมวลแนวความคิดเชิงทฤษฎีตามที่นักวิชาการหลายท่านเฝ้าสังเกตพร้อมกับเสนอคำอธิบายแบบแผนการใช้จ่ายภาครัฐ การเติบโตของรายจ่าย อิทธิพลของการเมืองระบอบประชาธิปไตยและนโยบายประชานิยม โดยจำกัดเฉพาะหลักความคิดและคำศัพท์สำคัญ ดังนี้

หลักการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายค่อยเป็นค่อยไป (incremental budgeting) เสนอการวิเคราะห์ตามสภาพเป็นจริงที่ว่า ในการจัดสรรรายจ่ายให้หน่วยงาน (กรม) มักจะพิจารณาจากวงเงินรายจ่ายในปีที่ผ่านมา และใช้ “อัตราการเพิ่มขึ้น” ซึ่งอาจจะอิงรายได้ของรัฐบาล หรืออัตราการเติบโตของ GDP ที่เป็นเช่นนี้เพราะ “กรม” ในฐานะหน่วยปฏิบัติงาน (บริการสาธารณะ) พิจารณาว่า ในปีนี้จะเพิ่มบริการตามจำนวน “ลูกค้า” หรือผู้รับบริการมากขึ้นเพียงใด เช่น งบประมาณของสถานศึกษาพิจารณาจากจำนวนผู้เรียน ต้นทุนต่อหน่วยที่ปรับเพิ่มตามภาวะเงินเฟ้อ รายจ่าย ( $Y_{it}$ ) สะท้อนกิจกรรมหรือความต้องการบริการสาธารณะ แต่ละกรมมีภารกิจสมมติว่าแทนว่าสัญลักษณ์  $X_{ij}$  หน่วยงาน  $i$  หมายถึงกรมหรือเทียบเท่า ภารกิจ  $j$  หมายถึง ประเภทของบริการสาธารณะที่กรมรับผิดชอบ เช่น การรักษาพยาบาล การป้องกันโรค การสร้างเสริมสุขภาพ การเรียนการสอน การวิจัย การบริการทางวิชาการ โดยสำนักงบประมาณซึ่งทำหน้าที่วิเคราะห์เบื้องต้นและกำหนดวงเงินรายจ่ายให้แก่แต่ละกรม นักวิเคราะห์พิจารณาเหตุผลและความจำเป็นต้องการใช้จ่าย วิเคราะห์ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ประเทศและนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น Charles Linbohm ( ) อธิบายว่า incremental budgeting เป็นแนวปฏิบัติที่อิงสภาพความเป็นจริงของหน่วยงาน (กรม) โดยดูจากสิ่งที่ดำเนินการที่ผ่านมา และอนาคตระยะสั้นหรือปานกลาง อาจแสดงเป็นสูตรได้ดังนี้

$$Y_{it+1} = Y_{it} (1 + g) + u_{it}$$

ค่าพารามิเตอร์  $g$  สะท้อนอัตราการเติบโตของรายจ่ายอันเป็นแนวปฏิบัติของสำนักงบประมาณ เช่น ให้อัตราการเพิ่มขึ้นโดยทั่วไปเท่ากับร้อยละ 6 ต่อปี แต่อาจจะปรับเพิ่มหรือลดได้มิใช่กฎเกณฑ์ตายตัว อนึ่ง ในกระบวนการงบประมาณ “การเจรจาต่อรอง” เป็นเรื่องปกติ เริ่มจากหน่วยงาน (กรม) เสนอวงเงินรายจ่ายที่สูงไว้ก่อน ในขณะที่ฝ่ายสำนักงบประมาณทำหน้าที่ต่อรองในขั้นต้นโดยการปรับลดหรือปรับเพิ่มหลังจากได้แลกเปลี่ยนข้อมูลหรือรับฟังความต้องการของกรม ในช่วงการเตรียมงบประมาณและอนุมัติงบประมาณมีกระบวนการต่อรองเกิดขึ้นได้เสมอ

หมายเหตุ ในขั้นเตรียมการงบประมาณ มี 3 หน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องกล่าวคือ กระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อวาระผ่านไปถึงระดับคณะรัฐมนตรี อาจจะได้รับข้อเสนอให้ปรับเพิ่มหรือปรับลด และขั้นตอนที่รัฐบาลเสนอรัฐสภาก็อาจจะมีการปรับลดงบประมาณเช่นเดียวกัน ทั้งหมดเป็นไปตามขั้นตอน “วงจรรงบประมาณแผ่นดิน” ในขั้นแปรญัตติ สส. อาจเสนอแปรญัตติปรับลดรายจ่ายของแต่ละกรม

หลักสวัสดิการสูงสุดและหลักอรรถประโยชน์ เป็นอีกกรอบคิดหนึ่งตามหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ที่อธิบายว่า รัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนคำนึงถึงสวัสดิการของประชาชน

คือจัดสรรรายจ่ายเพื่อให้ประชาชนกินดีอยู่ดี รายจ่ายทำให้เกิดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชน ช่วยให้คุณภาพชีวิตประชาชนดีขึ้นทางตรงหรือทางอ้อม จุดอ่อนในข้อนี้คือการวัดอรรถประโยชน์ต่อส่วนรวมไม่ชัดเจน จึงขึ้นอยู่กับวิจารณ์ญาณของกรม หรือสำนักงบประมาณ หรือผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณ ความจริงตำราเศรษฐศาสตร์อ้างหลักการอรรถประโยชน์เป็นการมองจากปัจเจก ผู้บริโภคย่อมสามารถประเมินว่าการจ่ายเงินซื้อสินค้าหรือบริการนั้นๆ ให้อรรถประโยชน์หรือความพึงพอใจมากหรือน้อย คุ่มค่าหรือไม่คุ่มค่า แต่เมื่อประยุกต์กับส่วนรวม - ไม่ชัดเจนว่าวัดอย่างไร ใครประเมิน จึงเป็นเรื่องยากที่จะประยุกต์ใช้สำหรับการจัดสรรรายจ่ายของภาครัฐบาล

*หลักการปฏิรูป (reformist view) หรือยุทธศาสตร์ของประเทศ* สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ว่ามีความต้องการให้ปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงในด้านใดด้านหนึ่ง เช่น สภาพปัจจุบันของไทยคนส่วนใหญ่ต้องการพัฒนาระบบขนส่งทางรางด้วยรถไฟความเร็วสูง เพื่อความรวดเร็ว ลดต้นทุน

การขนส่ง เพิ่มศักยภาพการแข่งขันของประเทศ รัฐบาลตอบสนองด้วยการเร่งรัดโครงการลงทุนหรือการจัดสรรรายจ่ายด้านคมนาคม หรือใช้วิธีการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน (PPP, private and public participation) คือรัฐร่วมลงทุนในที่ดินและเงินทุนบางส่วน ส่วนเอกชนทำโครงการและหาทุน แล้วเกิดการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างรัฐและเอกชน

*อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ต่อการกำหนดรายจ่าย (interest group determinism)* หมายถึง กลุ่มผลประโยชน์มีบทบาทไม่น้อยในการโน้มน้าวการใช้จ่ายลงไปในสาขาเศรษฐกิจซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อกลุ่มนั้นๆ เช่น นักธุรกิจก่อสร้างต้องการให้รัฐเพิ่มรายจ่ายการลงทุนด้านการก่อสร้างถนนหนทาง กลุ่มเกษตรกรต้องการให้รัฐบาลอุดหนุนราคาพืชผลหรือช่วยเหลือปัจจัยการผลิตให้มีราคาต่ำ

งบประมาณของรัฐบาล ย่อมมีความแตกต่างจากงบประมาณของบุคคลหรือหน่วยธุรกิจหลายประการ เพราะเป็นเรื่องของส่วนรวม โดยมีกติกาหรือระเบียบที่ต้องยึดถือ เป็นกระบวนการทางการเมืองเนื่องจากผู้จ่ายกับผู้ใช้เงินมักจะเป็นคนละคน Rubin (2014) อธิบายว่ากระบวนการงบประมาณรัฐบาลนั้นมีลักษณะเฉพาะตัว กล่าวคือ ก) การปรับตัวตามสถานการณ์ ข) การแข่งขันหรือการแย่งชิงงบประมาณ ค) การแยกส่วนระหว่างผู้จ่ายเงินซึ่งท้ายที่สุดคือผู้เสียภาษีและผู้ที่ดีตลใจคือหน่วยงานภาครัฐ ง) ข้อจำกัดงบประมาณ จ) การเมืองว่าด้วยงบประมาณซึ่งจำแนกออกเป็นระดับมหภาคและจุลภาค

งบประมาณรัฐบาลยังเกี่ยวข้องกับระบบการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ/สังคม ในประการนี้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างก่อน-หลังรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ในบริบทของไทย ในอดีตการจัดสรรงบประมาณกำหนดโดยชนชั้นผู้นำ (elite government) คือ ทหารหรือคนที่ได้รับการยอมรับจากกองทัพ แม้ว่าเมื่อ 2-3 ทศวรรษที่ผ่านมาจะมีประสบการณ์การเลือกตั้ง แต่ยังมีลักษณะผสมผสานหรือเรียกว่า “ครึ่งใบ” ภายใต้ระบบนี้การกำหนดวงเงินงบประมาณและการจัดสรรจึงขึ้นอยู่กับผู้นำและระบบราชการเป็นสำคัญ แต่ในระยะหลัง (พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) ฝ่ายการเมืองมีบทบาทในการกำหนดนโยบายงบประมาณเพิ่มขึ้นตามลำดับ การอิงหลักการรัฐธรรมนูญฯ คือนโยบายพื้นฐานแห่งชาติ กำหนดสิทธิประชาชนที่จะได้จากรัฐ กล่าวคือ รายจ่ายด้านการศึกษาตามนโยบายเรียนฟรี 12 ปี รายจ่ายหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า รายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม (เบี้ย

ยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น) ใช้จ่ายสนับสนุนองค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กลุ่มพลังประชาชนมีบทบาทและโน้มน้าวให้รัฐบาลจัดตั้งกองทุนหรือเงินอุดหนุนเพื่อทำกิจกรรมเฉพาะด้านฝ่ายการเมืองกำหนดโครงการประชานิยมเป็นชัยชนะในการเลือกตั้ง- ซึ่งสอดคล้องกับคำพยากรณ์ของ ทฤษฎีผู้โหวตรายได้มัธยฐาน (median voter theorem) ที่ว่าคนกลุ่มใหญ่ของประเทศมีรายได้ปานกลางหรือค่อนข้างต่ำ ภายใต้กติกาการเลือกตั้งพรรคการเมืองต้องการได้รับคะแนนนิยมสูง (เช่น เกินครึ่ง) มาตรการประชานิยมเป็นยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมของพรรคการเมืองและคนจนต้องการให้ถ่ายโอนรายได้จากคนรวยช่วยคนจนหรือรายได้ปานกลาง ทฤษฎีนี้สะท้อน “ความไม่สมมาตร” ของความต้องการระหว่างคนรวยและคนจน กลุ่มรวยไม่เห็นความจำเป็นต้องได้รับสวัสดิการจากรัฐเพราะช่วยตนเองได้อยู่แล้ว ในขณะที่กลุ่มจนหรือรายได้ปานกลาง “สวัสดิการ” หรือ “หลักประกัน” จากรัฐช่วยลดรายจ่ายและลดความเสี่ยงการเจ็บไข้ แบบจำลองรายจ่ายที่อิงเศรษฐศาสตร์การเมืองพยากรณ์ว่ายิ่งในประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำของรายได้สูง—ความต้องการหรืออุปสงค์ให้รัฐบาลแทรกแซงด้านสวัสดิการและหลักประกันยิ่งสูงจนมีผู้ใช้คำศัพท์ว่า redistributive politics

การจัดสรรรายจ่ายตามสิทธิของประชาชน (entitlement budgeting) เป็นผลลัพธ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและการเรียกร้องของภาคประชาชน ตัวอย่างในบริบทของไทยรายจ่ายหลักประกันสุขภาพ รายจ่ายการอุดหนุนนักเรียน รายจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ รายจ่ายเงินอุดหนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ฯลฯ ซึ่งเป็นไปตามสิทธิตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายรองระบุข้อพิจารณาการจ่ายของหน่วยงานจึงขึ้นกับจำนวนผู้รับสิทธิ (N) และ รายจ่ายต่อหัว หรือ ต้นทุนค่าบริการต่อหัว (unit cost)

### หลักเศรษฐศาสตร์และวินัยทางการคลัง

ดังกล่าวข้างต้นว่า การวิเคราะห์งบประมาณแผ่นดินจำเป็นต้องใช้ความรู้จากศาสตร์หลักที่สำคัญหนึ่งคือ วินัยทางการคลัง ซึ่งได้รับแนวความคิดจากเศรษฐศาสตร์ สะท้อนมาตราต่างๆ ในข้อกฎหมายหลายฉบับ เช่น พรบ.วิธีการงบประมาณแผ่นดิน พ.ศ. 2502, พรบ.หนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548, พรบ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 เป็นต้น *วินัยทางการคลัง* ในงบประมาณไทยกำหนดกรอบการขาดดุลไม่เกินกว่าร้อยละ 20 ของรายจ่าย บวกกับ ร้อยละ 80 ของงบรายจ่ายการชำระคืนหนี้สาธารณะ ในทางปฏิบัติแล้วรัฐบาลทำประมาณการรายรับต่อจากนั้นกำหนดรายจ่ายรวม โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับเป้าหมายทางเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวคือ อัตราการเจริญเติบโตภาวะการมีงานทำ เงินเพื่อ การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด เงินคงคลัง ในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ—ประชาชนมักเรียกร้องให้รัฐบาลทำงบประมาณแบบขาดดุล เพื่อ “กระตุ้นเศรษฐกิจ” ผ่านการใช้จ่ายและกิจกรรมของภาครัฐซึ่งจะส่งผลให้เกิด “ตัวทวีคูณ” ต่อภาคธุรกิจและภาคครัวเรือน

ยุทธศาสตร์การพัฒนา (development and strategic-driven budgeting) เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อขนาดและการเติบโตของรายจ่ายรัฐบาล คือ การประเมินว่าสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ต้องการให้รัฐบาลทำบทบาทอะไรหรือแทรกแซงในเรื่องใดซึ่งมีประเด็นทั้งภาพรวมเช่นโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มผลประโยชน์เช่นสภาอุตสาหกรรม สภาหอการค้า สมาคมธนาคาร และประเด็นย่อยคือการช่วยเหลือประชาชนระดับล่าง การส่งเสริมอาชีพความมั่นคงและสวัสดิการของกลุ่มต่างๆ

### ขอบเขตของการวิจัยและหน่วยวิเคราะห์

ในส่วนนี้เสนอการวิเคราะห์การจัดสรรรายจ่ายรัฐบาล จำแนกตามหน่วยงาน คือ “กรม” และหน่วยงานเทียบเท่า โดยหน่วยงานเหล่านี้สังกัดอยู่ภายใต้ 20 กระทรวง และอีก 4 หน่วยงาน (คล้ายเป็นกระทรวง) คือส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง, หน่วยงานของรัฐสภา หน่วยงานของศาลและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ อนึ่งผู้วิจัยพิจารณาแล้วเห็นว่า จะไม่ควรรวม 2 หน่วยงาน ได้แก่ *สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ* ด้วยเหตุผลว่ารายจ่ายของกรม เป็นการชำระคืนหนี้ ซึ่งเป็นข้อผูกพันตามรัฐธรรมนูญ และ *กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น* ซึ่งงบที่ได้รับการจัดสรรส่วนใหญ่คือเงินอุดหนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น ไม่ได้นำไปทำกิจกรรม ซึ่งจากตัวเลขสถิติปีงบประมาณ 2559 รายจ่ายทั้งหมดที่จัดสรรให้กรมหรือเทียบเท่า (294 แห่ง) มูลค่ามากกว่า 1.56 ล้านล้านบาท (ในจำนวนนี้ไม่รวมงบกลาง งบชำระหนี้ งบอุดหนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น เงินอุดหนุนให้กองทุนนอกงบประมาณ)

### แนวทางการวิเคราะห์

ผู้เขียนประมวลข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามกรม-กระทรวงตามเอกสารงบประมาณ ซึ่งหมายถึงข้อมูลที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดรหัสและปีงบประมาณที่เกี่ยวข้อง เรียกว่า  $y_{it}$  (หน่วยล้านบาท) จากนั้นจึงนำไปคำนวณเป็นอัตราการเพิ่มขึ้น ( $dY/dt$  หน่วยเป็น ร้อยละต่อปี) เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบค่าเฉลี่ย ผลรวม หรืออัตราการเพิ่มขึ้น ด้วยการจำแนกตามขนาดรายจ่าย และเทคนิคเรกเรชันเพื่ออนุมานค่าสถิติการเพิ่มขึ้นโดยรวม

$$dY_{it}/Y = a + b \ln Y_{it} + c M_j + u_{it}$$

$dY_{it}/Y$  = อัตราการเพิ่มของการจัดสรรรายจ่ายให้กรมจากปีก่อนหน้า

$\ln Y_{it}$  = รายจ่ายที่จัดสรรให้กรม (ค่าลอการิทึมธรรมชาติ)

$M_j$  = ดัชนีกระทรวง

$u_{it}$  = ค่าผิดพลาด

### การวิเคราะห์ภาพรวมและแจกแจงรายกระทรวง

ตารางที่ 1 แสดงสถิติรายจ่ายรวมของกรมหรือเทียบเท่า และอัตราการเพิ่มขึ้น (คำนวณด้วยการถ่วงน้ำหนัก) พร้อมกับข้อสังเกตดังนี้ ก) อัตราการเติบโตของรายจ่ายเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 6.78 ต่อปี ข) ความผันผวนของอัตราการเติบโตของรายจ่ายรัฐบาล กล่าวคือ มีช่วงเวลาที่รายจ่ายขยายตัวสูง เช่น ในปีงบประมาณ 2550 ในทางตรงกันข้ามมีช่วงเวลาที่ปรับลดรายจ่าย (ติดลบ) ในปี 2553 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจซบเซาของไทย ภายหลังจากวิกฤติเศรษฐกิจสหรัฐ การประมาณการว่ารายได้รัฐบาลลดลง นอกจากนี้มีเหตุการณ์ไม่ปกติทางการเมือง คือ การประท้วงในปี 2557 การยุบรัฐสภาของรัฐบาลยิ่งลักษณ์ การต้องทำงานภายใต้รัฐบาลรักษาการ และรัฐประหาร ความจริงตลอดช่วงเวลาที่ศึกษามีการเกิดรัฐประหารขึ้นสองครั้งซึ่งครั้งแรกเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2549 แต่ครั้งนั้นดูเหมือนไม่มีผลต่อรายจ่ายรัฐบาลเท่าใดนัก อาจจะเป็นเพราะฐานเศรษฐกิจและฐานะการคลังรัฐบาลไม่ถูกกระทบจากการเข้ามายึดอำนาจของฝ่ายทหาร (พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์เข้ามาบริหารประเทศในช่วงปี 2550-2551)

ตารางที่ 1 รายจ่ายรวมของทุกกรมและอัตราการเติบโต 2549-2559

ปีงบประมาณ	ผลรวมรายจ่าย ของกรม ล้านบาท	อัตราการเพิ่มขึ้น (ร้อยละต่อปี)	หมายเหตุ
2548	654,097	.	
2549	725,891	8.31	
2550	865,397	15.92	
2551	927,764	6.72	
2552	1,046,121	9.21	
2553	991,522	-5.62	ภาวะเศรษฐกิจซบเซาหลังวิกฤติเศรษฐกิจในสหรัฐ
2554	1,159,055	14.32	
2555	1,209,371	3.86	
2556	1,342,937	9.93	
2557	1,438,804	6.51	ปัญหาการเมืองและการประท้วงรัฐบาล
2558	1,444,791	0.41	การประท้วงรัฐบาลและรัฐประหาร
2559	1,564,390	7.46	
อัตราเพิ่มเฉลี่ย		6.78	

ที่มา: สำนักงบประมาณ

หมายเหตุ ก) อัตราการเติบโตคำนวณด้วยการถ่วงน้ำหนัก (weighted average)

ข) การคำนวณไม่รวม 2 หน่วยงานคือสำนักบริหารหนี้และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การจำแนกหน่วยงานตามขนาดรายจ่าย เป็นวิธีการวิเคราะห์อย่างหนึ่งซึ่งสะท้อนความสำคัญของปัจจัยเชิงสถาบัน โดยการจำแนกตามขนาดรายจ่ายเล็ก-กลาง-ใหญ่-ใหญ่มาก ดังแสดงในตารางที่ 2 พร้อมกับข้อสังเกตบางประการ ก) หน่วยงานระดับกรมขนาดเล็ก ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่า 1 พันล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วน “ร้อยละ 60” โดยประมาณ ข) หน่วยงานกรมระดับกลาง หมายถึง ได้รับการจัดสรรงบประมาณระหว่าง 1,000 – 10,000 ล้านบาทมีสัดส่วนโดยประมาณร้อยละ 34 ค) หน่วยงานกรมระดับใหญ่ หมายถึงได้รับการจัดสรรงบประมาณขนาดรายจ่ายระหว่าง 1 หมื่นล้านบาทถึง 1 แสนล้านบาทคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 5.5 และ ง) หน่วยงานกรมระดับใหญ่มากได้รับการจัดสรรขนาดรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งแสนล้านบาท ซึ่งคิดเป็นสัดส่วน “ร้อยละ 0.5” โดยประมาณ

ตารางที่ 2 การจำแนกตามขนาดรายจ่ายและอัตราการเติบโต

วงเงิน (ล้านบาท)	จำนวน (แห่ง)	งบประมาณกรม เฉลี่ย (ล้านบาท)	อัตราการเพิ่มขึ้น (ร้อยละต่อปี)
< 250	581	155	-23.2
251 - 500	640	361	6.7
501 - 750	401	613	5.9
751 - 1000	273	871	4.9
1001 - 2000	521	1,412	4.0
2001 - 5000	411	3,170	2.8
5001 - 10000	168	6,771	8.1
10001 - 25000	86	16,146	5.2
25001 - 50000	65	35,845	8.9
50001 - 100000	36	70,384	7.4
100001 - 600000	15	209,154	8.3
<b>ผลรวม / ค่าเฉลี่ย</b>	<b>3197</b>	<b>4,182</b>	<b>0.7</b>

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ในตารางที่ 3 แสดงงบประมาณของกระทรวงที่ได้รับการจัดสรร (ค่าเฉลี่ยต่อกรม) จำนวนกรม และผลรวมรายจ่ายที่ได้รับการจัดสรรของปีงบประมาณ 2559 พร้อมกับข้อสังเกตความแตกต่าง ดังนี้ ก) ผลรวมงบประมาณเกินหลักแสนล้านเรียงตามลำดับจากมากไปน้อย ประกอบด้วยกระทรวงศึกษาธิการ, กลาโหม, คมนาคม, สาธารณสุข, ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงและมหาดไทย ข) ในทางตรงกันข้ามกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมน้อยกว่าหนึ่งหมื่นล้านเรียงจากมากไปน้อยประกอบไปด้วยกระทรวงวิทยาศาสตร์, ต่างประเทศ, วัฒนธรรม, ท่องเที่ยวและกีฬา, พาณิชยกรรม, อุตสาหกรรมเทคโนโลยีสารสนเทศและพลังงาน

หากพิจารณาจากงบประมาณเฉลี่ยของกรมพบว่ากระทรวงกลาโหมมีงบประมาณเฉลี่ยต่อกรมสูงสุดคือ 29,674 ล้านบาทต่อกรม ในขณะที่กระทรวงพลังงานมีงบประมาณโดยเฉลี่ยต่ำสุดเพียง 340 ล้านบาทต่อกรม

ตารางที่ 3 จำนวนหน่วยงาน งบประมาณเฉลี่ยของกรม และรายจ่ายทั้งกระทรวง ปี 2559

รหัส	กระทรวง	จำนวนหน่วยงาน (กรม)	ค่าเฉลี่ย ล้านบาทต่อกรม	ผลรวมปี 2559 ล้านบาท	
1	สำนักนายกฯ	23	1,598.3	36,761.8	
2	กลาโหม	7	29,674.1	207,718.9	*
3	คลัง	9	2,726.8	24,541.1	
4	ต่างประเทศ	1	8,040.7	8,040.7	
5	ท่องเที่ยว กีฬา	4	1,905.6	7,622.4	
6	พัฒนาสังคม	7	1,482.8	10,379.7	
7	เกษตร	17	5,232.8	88,958.2	
8	คมนาคม	7	19,840.9	138,886.1	
9	ทรัพยากร เทคโนโลยี	12	3,035.1	36,420.7	
10	สารสนเทศ	6	875.5	5,253.0	
11	พลังงาน	6	340.9	2,045.4	**
12	พาณิชย์	9	822.6	7,403.7	
13	มหาดไทย	8	12,942.2	103,537.8	
14	ยุติธรรม	13	1,820.4	23,665.3	
15	แรงงาน	5	6,779.7	33,898.5	
16	วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์	9	884.5	7,960.9	
17	เทคโนโลยี	12	831.8	9,981.7	
18	ศึกษาธิการ	91	5,715.7	520,132.2	
19	สาธารณสุข	15	8,343.1	125,146.0	
20	อุตสาหกรรม หน่วยงานไม่สังกัด	7	876.3	6,133.9	
21	กระทรวง	9	13,408.4	120,675.7	
22	รัฐสภา	3	1,638.5	4,915.4	
23	ศาล หน่วยงานตา	3	6,957.6	20,872.9	
24	รัฐธรรมนูญ	8	1,679.8	13,438.4	
รวม / ค่าเฉลี่ย		291	5,375.9	1,564,390.0	

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ในตารางที่ 4 อัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายของกรม พบข้อสังเกตดังนี้ ก) การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายที่จัดสรรให้กรมส่วนใหญ่อยู่ระหว่าง 0-20% คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 83 โดยกรมที่ได้รับการจัดสรรติดลบซึ่งค่าติดลบเกี่ยวกับการสิ้นสุดของโครงการลงทุนในปีนั้นๆ หรือโครงการพัฒนาไม่ได้รับการสานต่อ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 26 ข) การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายกรมอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 10 ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนถึงร้อยละ 38 ซึ่งอัตราการเพิ่มขึ้นดังกล่าวอาจจะไม่ยั่งยืนในระยะยาวหากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราการเพิ่มของ GDP ซึ่งน้อยกว่าร้อยละ 10 หากแนวโน้มอัตราดังกล่าวยังคงดำรงอยู่ สัดส่วนรายจ่ายภาครัฐต่อ GDP ย่อมจะเพิ่มขึ้นและสะท้อนให้เห็นถึงภาระของการจัดเก็บภาษีหรือหารายได้ให้มากขึ้น ซึ่งภาระดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังเป็นสำคัญ

ตารางที่ 4 อัตราการเพิ่มขึ้นของการจัดสรรรายจ่ายจำแนกตามกรม

อัตราการเพิ่มขึ้น	จำนวนกรม	ร้อยละ	ร้อยละสะสม
0 หรือติดลบ	774	26.44	26.44
0.01 - 5%	526	17.97	44.41
5.01-10%	521	17.8	62.21
10.01-20%	633	21.63	83.84
20.01-50%	420	14.35	98.19
50.01-100%	53	1.81	100
<b>รวม</b>	<b>2,927</b>	<b>100</b>	

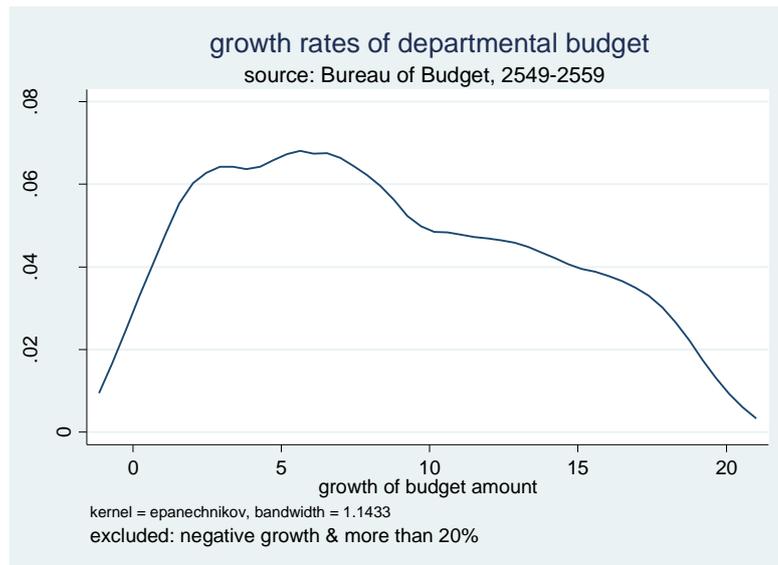
ตารางที่ 5 อัตราการเพิ่มขึ้นและขนาดงบประมาณของกรมจำแนกตามกระทรวง พบข้อสังเกตดังนี้ ก) กระทรวงที่ได้รับการจัดสรรมีอัตราการเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 7 จำนวน 3 กระทรวงโดยเรียงลำดับจากมากไปน้อยดังนี้ กระทรวงศึกษาธิการ,มหาดไทยและวัฒนธรรม เนื่องด้วยกระทรวงศึกษาธิการเป็นกระทรวงหลักที่รับผิดชอบในการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ ส่วนกระทรวงที่ได้รับการจัดสรรมีอัตราการเพิ่มน้อยกว่าร้อยละ 4 มีจำนวน 3 กระทรวงจากมากไปน้อยคือ กระทรวงต่างประเทศ,พลังงานและการท่องเที่ยว กีฬา ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าลักษณะงานเหมือนเดิม (การทูต) หรืออาจจะมีกองทุนนอกงบประมาณอยู่แล้ว ความจำเป็นที่ต้องพึ่งงบประมาณแผ่นดินลดลงและเจ้าหน้าที่ของสำนักงบประมาณรับรู้การดำรงอยู่ของกองทุน

ตารางที่ 5 เปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นและขนาดรายจ่ายให้กรม จำแนกเป็นรายการกระทรวง

	N	อัตราการเพิ่มขึ้น		ขนาดงบประมาณของกรม		
		ค่าเฉลี่ย	มัธยฐาน	N	ค่าเฉลี่ย ล้านบาท	มัธยฐาน ล้านบาท
1 สำนักนายกรัฐมนตรี	150	3.48	6.19	164	1,415	577
2 กลาโหม	62	6.94	6.70	68	26,608	15,874
3 คลัง	99	-65.69	4.17	108	20,805	2,034
4 ต่างประเทศ	11	2.94	2.62	12	7,531	7,638
5 ท้องเที่ยว กีฬา	43	1.93	5.29	47	1,597	1,546
6 พัฒนาสังคม	50	3.91	5.40	57	1,667	662
7 เกษตร	153	3.10	3.70	169	4,915	2,795
8 คมนาคม	77	4.70	7.38	84	11,967	2,311
9 ทรัพยากร	110	-2.17	5.32	120	2,367	1,082
10 เทคโนโลยีสารสนเทศ	33	-11.16	-1.21	36	1,375	1,102
11 พลังงาน	55	2.93	3.58	60	406	274
12 พาณิชยกรรม	77	5.56	3.48	84	854	498
13 มหาดไทย	77	7.62	7.01	84	32,123	5,074
14 ยุติธรรม	117	3.78	4.75	128	1,589	724
15 แรงงาน	55	3.20	3.57	60	5,337	1,159
16 วัฒนธรรม	62	7.17	8.63	68	875	712
17 วิทยาศาสตร์เทคโนโลยี	33	-5.86	4.17	36	1,084	454
18 ศึกษาธิการ	717	8.89	10.53	787	5,188	438
19 สาธารณสุข	99	3.92	4.84	108	9,010	1,699
20 อุตสาหกรรม	77	4.78	3.72	84	699	615

ที่มา: สำนักงบประมาณ

รูปภาพที่ 1 อัตราการเติบโตของรายจ่ายกรมหรือหน่วยงานเทียบเท่า หากไม่นำอัตราการเติบโตที่ติดลบ หรืออัตราการเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 20 พร้อมกับข้อสังเกตว่า อัตราการเพิ่มขึ้นของการจัดสรรงบประมาณรายกรมมีค่าพิสัยระหว่าง 5-10 % ต่อปี สอดคล้องกับแนวคิดของ Incremental Budgeting (สัดส่วนร้อยละ 18 ของตัวอย่างข้อมูล)



ภาพที่ 1 อัตราการเติบโตของรายจ่ายกรมหรือเทียบเท่า

ตารางที่ 6 แสดงผลประมาณการด้วยเทคนิคถ่วงน้ำหนักข้อมูลที่เบี่ยงเบนมาก (robust regression) ตัวแปรตามในแบบจำลอง หมายถึง อัตราการเพิ่มของรายจ่าย ตัวแปรอิสระคือ ขนาดของรายจ่าย และตัวแปรดัมมี่ (รหัสกระทรวง) เพื่อทดสอบว่า การกระโดด (shift) ซึ่งสะท้อนปัจจัยเชิงสถาบัน การใช้วิธีการโรบัสต์ (robust) มีเหตุผลเพื่อลดอิทธิพลของบางตัวอย่างที่มีค่าลักษณะสุดโต่ง (outlier) พร้อมกับข้อสังเกตความแตกต่างระหว่างกระทรวง พบว่าอัตราการเพิ่มของกระทรวงศึกษาธิการ สูงสุดร้อยละ 5.3 ต่อปี กระทรวงวิทยาศาสตร์มีอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายน้อยสุดร้อยละ 0.50 ต่อปี ยกระทรวงที่มีอัตราการเปลี่ยนแปลงทางลบ (ลดลง) มากที่สุดได้แก่ กระทรวงพลังงาน ร้อยละ -2.9 ต่อปี ค่าสถิติ t สะท้อนว่า ตัวแปรนั้นมีนัยสำคัญทางสถิติหรือไม่ (กรณีที่ t-statistics สูงกว่า 1.96 ทางบวกหรือทางลบ ถือว่ามีนัยสำคัญทางสถิติด้วยความเชื่อมั่น 95%)

**ตารางที่ 6** การเปรียบเทียบอัตราการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายกรมจำแนกตามกระทรวงโดยใช้สมการรีเกรสชัน  
Robust regression

N =		=	2905			
F(24,2880)		=	5.28			
Prob > F		=	0			
ตัวแปร		ค่า สปส	ค่าผิดพลาด	สถิติ t	P>t	
Ln <sub>y</sub> ดัมมี่กระทรวง		-0.33122	0.184751	-1.79	0.073	
2	กลาโหม	2.6887	1.8502	1.45	0.15	
3	คลัง	-0.0283	1.5670	-0.02	0.99	
4	ต่างประเทศ	-1.6300	3.9920	-0.41	0.68	
5	ท่องเที่ยว กีฬา	-1.1424	2.1452	-0.53	0.59	
6	พัฒนาสังคม	0.9479	1.8593	0.51	0.61	
7	เกษตร	-0.3391	1.3462	-0.25	0.80	
8	คมนาคม	2.9398	1.7251	1.70	0.09	
9	ทรัพยากร	-0.0972	1.4450	-0.07	0.95	
10	เทคโนโลยีสารสนเทศ	-1.5647	1.9808	-0.79	0.43	
11	พลังงาน	-2.9144	1.8275	-1.59	0.11	
12	พาณิชย์	-0.5416	1.5555	-0.35	0.73	
13	มหาดไทย	2.0825	1.6696	1.25	0.21	
14	ยุติธรรม	0.9267	1.4503	0.64	0.52	
15	แรงงาน	-1.2987	1.9478	-0.67	0.51	
16	วัฒนธรรม	4.8834	1.6642	2.93	0.00	
วิทยาศาสตร์						
17	เทคโนโลยี	0.5097	1.5603	0.33	0.74	
18	ศึกษาธิการ	5.3000	0.9639	5.50	0.00	
19	สาธารณสุข	-0.0004	1.4009	0.00	1.00	
20	อุตสาหกรรม	-1.4423	1.7006	-0.85	0.40	
หน่วยงานไม่สังกัด						
21	กระทรวง	2.8826	1.5986	1.80	0.07	*
22	รัฐสภา	4.0507	2.3993	1.69	0.09	*
23	ศาล	2.2077	2.4020	0.92	0.36	
24	หน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ	1.3659	1.7006	0.80	0.42	
ค่าคงที่		7.5168	1.4797	5.08	0.00	***
R-square = .024						

ที่มา: สำนักงบประมาณ

ข้อจำกัดและข้อเสนอการขยายกรอบการวิจัย

รายงานในบทนี้ถือเป็นศึกษาในขั้นต้น ผู้วิจัยมีความตระหนักถึงข้อจำกัดและจุดอ่อนบางประการ **หนึ่ง** การไม่ครอบคลุมรายจ่ายภาครัฐทั้งหมด กล่าวคือ ไม่รวมรายจ่ายงบกลาง รายจ่ายชำระหนี้ รายจ่ายอุดหนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น รายจ่ายอุดหนุนให้กองทุนนอกงบประมาณ เนื่องจากรายจ่ายดังกล่าวมิได้สะท้อนในภารกิจของกรม **สอง** รายจ่ายที่วิเคราะห์ได้จากเอกสารงบประมาณแผ่นดิน คือการจัดสรรรายจ่ายเมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการงบประมาณวิสามัญอาจจะมีการปรับลดรายจ่ายของบางหน่วยงาน และปรับเพิ่มให้กับบางหน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ตัวเลขที่ปรับลดหรือเพิ่มมีสัดส่วนน้อย (น้อยกว่าร้อยละ 1 ของรายจ่ายทั้งหมด) และไม่ได้เปิดเผยโดยทั่วไป จึงไม่นำมาวิเคราะห์ในแบบจำลอง **สาม** รายจ่ายของกรมในที่นี้ไม่ได้แยกออกเป็นรายจ่ายประจำ และ รายจ่ายลงทุน - หากไปได้ได้ควรจะจำแนกรายจ่ายของกรม เป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน จะช่วยให้เข้าใจความผันผวนของรายจ่ายปีต่อปีอย่างชัดเจนยิ่งขึ้น **สี่** รายจ่ายของภาครัฐที่น่าสนใจอีกมิติหนึ่งเกี่ยวกับ “พื้นที่” คืองบประมาณที่จัดสรรลงพื้นที่จังหวัด หรือ หน่วยงานระดับกรมที่ส่งผ่านให้ “สาขา” กรมที่ตั้งในเขตหรือจังหวัด **ห้า** ในอนาคตควรเพิ่มตัวแปรในแบบจำลอง เช่น จำนวนข้าราชการและพนักงานที่สังกัดแต่ละกรม น่าจะเป็นตัวแปรอิสระที่สามารถอธิบายรายจ่ายประจำได้ชัดเจน

## สรุป

บทความนี้เสนอวิเคราะห์การจัดสรรรายจ่ายงบประมาณแผ่นดินให้กรมและเทียบเท่า ซึ่งเป็นตัวแปรที่สำคัญต่อการทำงานของกรม พร้อมทั้งวิเคราะห์อัตราการเติบโตในช่วงปีงบประมาณ 2548-2559 โดยใช้เศรษฐศาสตร์สถาบันและการเมืองเป็นกรอบความคิด ฐานข้อมูลจัดเรียงเป็นข้อมูลซ้ำตัวอย่าง พบข้อสรุปและข้อสังเกตดังต่อไปนี้ **หนึ่ง** อัตราการเติบโตของรายจ่ายมีลักษณะหลากหลาย คือ เติบโตแบบค่อยเป็นค่อยไป ก้าวกระโดด และการถูกปรับลดลง **สอง** อัตราการเพิ่มของรายจ่ายในช่วงแรก มี (2548-2551) ค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่างร้อยละ 6-7 ต่อปี ต่อมาเพิ่มเป็นร้อยละ 8-10 ต่อปี และระยะหลังลดน้อยถอยลง สาเหตุสำคัญน่าจะมาจากข้อจำกัดด้านรายได้ (การจัดเก็บภาษี) ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว หรือเหตุการณ์พิเศษคือการประท้วงรัฐสภา การยุบสภา และรัฐประหาร **สาม** การทดสอบข้อสันนิษฐานว่ารายจ่ายเพิ่มขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป อธิบายปรากฏการณ์ได้เพียงร้อยละ 18 ทั้งนี้โดยกำหนดนิยามการขยายตัวระหว่าง 5-10% ต่อปี อนึ่ง พบว่าหน่วยงานระดับกรมที่ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 20 ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16 และกรมที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นระหว่าง 10-20% ต่อปีมีสัดส่วนร้อยละ 21 **สี่** การที่รายจ่ายของกรม (หรืออีกนัยหนึ่งรายจ่ายภาครัฐ) โดยรวมสูงกว่า 10% ต่อปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าอัตราเพิ่มของ GDP เป็นสัญญาณที่น่าห่วงใย เพราะรัฐบาลจะต้องพยายามเพิ่มรายได้คือการจัดเก็บภาษี คงจะเป็นการยากที่จะเพิ่มขยายรายได้เข้ารัฐในอัตราร้อยละ 10 หรือสูงกว่าในขณะที่ GDP เติบโตเพียงร้อยละ 3-4 ต่อปี **ห้า** รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นสะท้อนถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงสถาบัน อาทิเช่น การตั้งหน่วยงานใหม่ การแตกตัวของหน่วยงาน นโยบายของรัฐบาลที่ผลักดันกิจกรรมของบางกรมในลักษณะพิเศษ รายจ่ายผูกพันตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่น เช่น รายจ่ายการศึกษาจัดสรรตามรายหัวผู้เรียน ค่าใช้จ่ายสวัสดิการผู้สูงอายุคนพิการและผู้ด้อยโอกาส การเพิ่มของค่าจ้างเงินเดือนและจำนวนบุคลากรของรัฐ

เมื่อจำแนกการเติบโตของรายจ่ายเป็นรายกระทรวง พบว่า มีความแตกต่างพอสมควร ด้านหนึ่งคือกระทรวงที่มีอัตราการขยายตัวของรายจ่ายสูง (เกินกว่าร้อยละ 7 ต่อปีเฉลี่ยตลอดเวลา 10 ปี) ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม ส่วนหนึ่งเป็นรายจ่ายภาคบังคับ (entitlement budget) ซึ่งเกี่ยวกับสวัสดิการประชาชน ในทางตรงกันข้ามพบว่าอัตราการเติบโตน้อยกว่าร้อยละ 4 ต่อปีในบางกระทรวง ได้แก่ กระทรวงต่างประเทศ กระทรวงพลังงาน กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นต้น

การวิจัยนี้มีข้อจำกัดบางประการที่ควรแจ้งให้ผู้อ่านทราบ หนึ่ง รายจ่ายสะท้อนถึงการจัดสรรให้กรมหรือเทียบเท่าตามเอกสารงบประมาณ ทั้งนี้มีบางหน่วยงานที่ถูกปรับลดรายจ่ายในขั้นตอนการพิจารณาของคณะกรรมการการงบประมาณวิสามัญ แม้ว่าข้อมูลมิได้เปิดเผยโดยทั่วไป สอง ไม่ครอบคลุมรายจ่ายงบกลางและเงินอุดหนุนให้กองทุนนอกงบประมาณ หรือเงินอุดหนุนให้องค์กรบริหารท้องถิ่น เป็นหัวข้อการวิจัยที่ผู้เขียนใคร่เสนอแนะให้ประชาคมนักวิจัยค้นคว้าในโอกาสต่อไป

#### บรรณานุกรม

- ธนาคารโลก. (2552). **กรอบความรับผิดชอบด้านการเงินการคลังสาธารณะ การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ**. ธนาคารโลก สำนักงานประเทศไทย.
- นิภาเพ็ญ เสมรสุต. (2554). “ธรรมาภิบาลในการอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา: ตั้วกำหนดทางสถาบันและบทบาทที่จำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติ”. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์**. 51(2): 69-116.
- สำนักงบประมาณ. (2548-2559). **งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2559**. สำนักงบประมาณ: กรุงเทพฯ.
- Davis, Otto A., M.A.H. Dempster and Arron Wildavsky. (1966). “A Theory of the Budgetary Process”. **American Political Science Review**. 60: 529-54.
- Davis, Otto A., M.A.H. Dempster and Arron Wildavsky. (1974). “Toward A Predictive Theory of Government Expenditures: U.S. Domestic Appropriations”. **British Journal of Political Science**. 4(October): 419-455.
- Fenno, Richard F. (1966). **The Power of the Purse: Appropriation Politics Congress**. Boston: Little Brown.
- Rubin, Irene S. (2014). **The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing**. London: Sage Publication.
- Wanat, John. (1978). **Introduction to Budgeting**. California: Brooks & Cole.