

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของการศึกษา

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมา ประเทศไทยเน้นการพัฒนาประเทศในเชิงเศรษฐกิจ เพื่อความทันสมัยและการเติบโตทางเศรษฐกิจ ขณะที่การพัฒนาคนและสังคมยังอยู่ในสภาพตั้งรับและไม่สามารถตามแก้ไขปัญหา เพื่อลดผลกระทบจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันสถานการณ์ อีกทั้งการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวยังไม่เอื้อต่อการพัฒนาศักยภาพของคน และก่อให้เกิดปัญหาคุณภาพของการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ยังขาดเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศในระยะยาว ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาที่เกิดความเหลื่อมล้ำของรายได้ระหว่างกลุ่มและระหว่างพื้นที่เพิ่มมากขึ้น และปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่กลายเป็นข้อจำกัดต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนในอนาคต

แม้ว่า ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ได้กำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายหลัก เพื่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนในอนาคต โดยยังคงมุ่งรักษาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีเสถียรภาพควบคู่กับการกระจายรายได้ และกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ยกกระดับคุณภาพชีวิต รักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติเป็นเป้าหมายสำคัญ ซึ่งผลการพัฒนาในระยะครึ่งแรกของแผนฯ 7 ได้พบว่า ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการบรรลุเป้าหมายทางด้านการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างดี โดยขยายตัวในอัตราเฉลี่ยร้อยละ 8.3 ต่อปี และในระยะครึ่งหลังของแผนฯ 7 การขยายตัวทางเศรษฐกิจกลับเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง และยังมีประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญในแง่ของความยั่งยืนของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและผลกระทบที่มีต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะยาว (Long-term Economic Stability) โดยเฉพาะปัญหาด้านการออมในประเทศ (Saving) การขาดดุลบัญชีเดินสะพัด และขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศที่ลดลง ตลอดจนข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ ผลการพัฒนาได้ก่อให้เกิดความไม่สมดุลกันมากขึ้นกับเป้าหมายการลดช่องว่าง

ระหว่างรายได้ แม้ระดับรายได้ของประเทศจะเพิ่มพูนสูงขึ้น และอัตราความยากจนได้ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 13.7 ของประชากรทั้งประเทศ แต่ปัญหาช่องว่างระหว่างรายได้อาจยังคงมีอยู่ แสดงให้เห็นถึงภาวะการกระจายรายได้ (Income Distribution) ยังไม่เหมาะสม เมื่อสิ้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ปรากฏว่าคนรวยยิ่งรวยขึ้น ส่วนคนจน แม้ว่าจำนวนจะลดลง แต่คนจำนวนนี้กลับมีรายได้ที่ลดลง จนมีผู้กล่าวเป็นวลีที่คล้องจองว่า “รวยเป็นกระจุก แต่จนกระจาย” แม้ในภาพรวม ยอมรับได้ว่ามีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แต่สังคมมีปัญหาเกิดขึ้นซับซ้อน หลากหลายมากมาย อาทิ ความแตกแยกของครอบครัวที่เกิดจากภาวะเศรษฐกิจ สังคมที่แข่งขันแรงรีบ อัตราการหย่าร้างเพิ่มสูงขึ้น เด็กถูกทอดทิ้งและได้รับการเลี้ยงดูอย่างไม่เหมาะสม ผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและไม่ได้รับการดูแลเอาใจใส่ตามที่ต้องการ มีการอพยพเคลื่อนย้ายแรงงาน การแออัดของประชากรในตัวเมืองใหญ่ จำนวนอัตราการว่างงานมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เกษตรกรมีปัญหาหนี้สินและที่ดินทำกิน ปัญหาโรคเอดส์และโรคที่ไม่ทราบสาเหตุเกิดขึ้นมากมาย วิถีชีวิต (Way of Life) ของคนไทยเปลี่ยนแปลงจากชีวิตที่เรียบง่ายมาเป็นการยึดถือวัตถุและบริโภคนิยมกันมากขึ้น ทรัพยากรถูกใช้อย่างสิ้นเปลือง มีมลภาวะที่เป็นพิษทั้งทางน้ำและอากาศ

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงจุดหมายในการพัฒนาประเทศใหม่ โดยเน้นให้คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่วิสัยทัศน์ที่ว่า “ครอบครัวอบอุ่น ชุมชนเข้มแข็ง สังคมมีสมรรถภาพ เสรีภาพ ความยุติธรรม มีการพัฒนาที่สมดุลบนพื้นฐานของความเป็นไทย” ซึ่งเป็นการพัฒนาในลักษณะต่อเนื่องแบบยั่งยืนยาว

การพัฒนาประเทศโดยเน้นคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา หมายถึง กระบวนการพัฒนาเพื่อคนและโดยคน จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแนวคิด วิธีการวางแผนจากการพัฒนาแยกเป็นส่วน ๆ ตามรายสาขาเศรษฐกิจสังคม เป็นการพัฒนาแบบรวมส่วนหรือมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การพัฒนามีประสิทธิภาพ มีการกระจายความเจริญอย่างทั่วถึงทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

1.2. ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาสังคมเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้กำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาคนเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจ ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาคน โดยให้ทุกคนมีจิตสำนึกในความรับผิดชอบร่วมกันต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม ร่วมกันคิดร่วมกันสร้าง เพื่อเพิ่มขีดความสามารถ โดยเน้นให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อสตรีและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส ปรับปรุงความรู้ความสามารถในการประกอบอาชีพให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง

2. ยุทธศาสตร์เกี่ยวกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ให้มีความสัมพันธ์กับการพัฒนาคน ทำให้เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีคุณภาพยั่งยืน สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ก็ด้วยการเพิ่มทักษะความรู้ ความสามารถ นำเอาวิทยาการใหม่ ๆ มาใช้เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่าการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลือง เน้นการเพิ่มขีดความสามารถของกำลังแรงงาน รวมทั้งส่งเสริมการค้าเสรีแบบเสรีให้มีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องมีเสถียรภาพ ภาวะเงินเฟ้อ การขาดดุลทางการค้า ขาดดุลบัญชีเดินสะพัด ต้องอยู่ในระดับที่เหมาะสม

นอกจากนี้ เป็นที่น่ายินดีที่ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดถึงสิทธิของบุคคลผู้ด้อยโอกาสที่จะได้รับการคุ้มครองและการดูแลจากรัฐฯ ตามร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

1. สิทธิเด็กจะได้รับความคุ้มครองไม่ให้มีการปฏิบัติไม่เป็นธรรมและสิทธิ ที่จะได้รับการดูแลและการศึกษาจากรัฐ (มาตรา 54 และ 84)

2. สิทธิคนชราอายุเกินหกสิบปีที่ไม่มียาได้ ที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 55 และ 84)

3. สิทธิผู้ทุพพลภาพ ที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ (ทางขึ้นลง, ห้องน้ำ ฯลฯ) และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐ (มาตรา 56 และ 84)

ซึ่งไม่เคยมีรัฐธรรมนูญฉบับใด ที่กำหนดสิทธิของบุคคลผู้ด้อยโอกาส ทำให้เกิดความมั่นใจว่างบประมาณในด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ น่าจะได้รับในปริมาณที่เพียงพอ ที่จะต้องเพิ่มขึ้นในลักษณะก้าวกระโดดอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญในการสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ทั้งทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เยี่ยงนานาชาติระบอบประชาธิปไตย

1.3. มูลเหตุจูงใจ

ในฐานะที่ผู้รับการประเมิน ได้เคยรับราชการที่สำนักงานงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ ก่อนที่จะโอนมารับราชการที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม รับผิดชอบงานงบประมาณของหน่วยราชการต่าง ๆ หลายหน่วยงาน อาทิ กองทัพบก กรมตำรวจ และกรมประชาสงเคราะห์ ในปี พ.ศ. 2535 เป็นปีของรัฐบาลท่านอดีตนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 21 เดือนตุลาคม 2535 ซึ่งมีความแตกต่างจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่แล้วๆ มาในเรื่องคนชรา โดยกำหนดว่าจะดูแลความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข และให้การดูแลด้านความเป็นอยู่และสวัสดิการให้ดีขึ้น ซึ่งแต่เดิมไม่เคยมีรัฐบาลใดได้กล่าวถึงเรื่อง คนชราไว้ในคำแถลงนโยบายรัฐบาล ผู้รับการประเมินเห็นว่าเมื่อรัฐบาลกำหนดเป็นนโยบายเรื่องสวัสดิการคนชราไว้อย่างชัดเจน รัฐบาลต้องจัดสรรงบประมาณให้ ดังนั้น ผู้รับการประเมินในขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ 7 รับผิดชอบงบประมาณของกรมประชาสงเคราะห์ จึงได้ประสานงานกับทางกรมประชาสงเคราะห์ ให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นค่าเบี้ยยังชีพคนชรามายังสำนักงานงบประมาณ โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการตามหน้าที่ในการชี้แจงเหตุผลความจำเป็น จนได้รับความเห็นชอบ และได้รับการอนุมัติเบี้ยยังชีพคนชรา ปี 2535 เป็นปีแรก จำนวน 48.0 ล้านบาท จ่ายให้กับคนชราจำนวน 20,000 คน คนละ 200 บาทต่อเดือน ซึ่งต่อมาได้มีการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายรายการนี้ต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 ได้ตั้งงบประมาณเป็นเบี้ยยังชีพคนชรา 673.2 ล้านบาท ทั้งนี้จะมีผลจากรัฐบาลต่อมาในรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา และรัฐบาลของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ได้กำหนดนโยบายรัฐบาลด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมไว้ในคำแถลงนโยบายของทั้งสองรัฐบาลไว้อย่างชัดเจน เมื่อผู้รับการประเมินได้โอนมารับราชการ ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในตำแหน่งผู้อำนวยการกองตรวจราชการและเรื่องราวร้องทุกข์ได้เดินทางไปตรวจราชการกับคณะของท่านปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม (นายผั่น จันทรปาน) ในจังหวัดต่าง ๆ ของภาคอีสาน ซึ่งพบว่าจังหวัดศรีสะเกษเป็นจังหวัดที่มีรายได้ถัวเฉลี่ยต่อหัวต่ำที่สุดในประเทศ รายได้ส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับสาขาการเกษตรกรรม ซึ่งมีผลผลิตต่ำเนื่องจากความแห้งแล้ง การช่วยเหลือประชากรส่วนที่เป็นปัญหามากที่สุด คือ คนพิการให้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จึงได้เสนอปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมตั้งคณะทำงานและประสานการดำเนินงานกับหน่วยราชการอื่น เพื่อ

ให้มีผลในทางปฏิบัติ ซึ่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเห็นชอบด้วย โดยได้มอบหมายให้กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน ฝึกอบรมอาชีพให้กับคนพิการ โดยพิจารณาถึงความเหมาะสมกับสภาพความพิการอย่างต่อเนื่อง และให้กรมการจัดหางานเข้าไปจัดหาอาชีพให้ภายหลังการฝึกอบรม ซึ่งจะทำให้คนพิการบางส่วนเข้าสู่ระบบการสร้างงานเป็นการสร้างรายได้ ส่วนคนพิการที่มีความพิการจนไม่สามารถฝึกอาชีพได้ และได้จดทะเบียนคนพิการตาม พ.ร.บ. พื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 ได้เสนอขอลดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ให้ขอตั้งงบประมาณเป็นค่าเบี้ยยังชีพ เช่นเดียวกับคนชรา โดยได้ประสานกับกรมประชาสงเคราะห์และสำนักงานประชาสงเคราะห์ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 เป็นปีแรกจำนวน 180.0 ล้านบาท เพื่อให้คนพิการมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ส่วนหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงศึกษาธิการ ก็จะได้กำหนดกิจกรรมและจัดสรรงบประมาณลงพื้นที่ของจังหวัดอย่างต่อเนื่อง และจะขยายผลการดำเนินงานสู่จังหวัดอื่น ๆ ต่อไป โดยต้องมีการกำหนดแผนการดำเนินการในระดับชาติด้วย นอกจากนี้ จากกาที่ผู้รับ การประเมินได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของวุฒิสภา เมื่อปี 2538* และได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาดูงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมในทวีปเอเชียและยุโรปกับคณะสมาชิกวุฒิสภา และในปีเดียวกันนี้ ได้มีโอกาสเดินทางไปศึกษาและดูงาน ด้านสวัสดิการสังคม และสภาพแวดล้อมกับนายทหารของกองทัพบกในประเศยุโรป เช่น สวิตเซอร์แลนด์ และเยอรมัน พบว่าระบบสวัสดิการสังคมของประเทศที่พัฒนาแล้ว มีการจัดระบบสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพเอื้อประโยชน์ให้แก่คนงานอย่างครบวงจร เช่น การประกันการว่างงาน และการประกันสุขภาพ รวมทั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ด้อยโอกาส อาทิ ผู้พิการ เด็ก ผู้สูงอายุ เป็นต้น (ทางขึ้นลง, ห้องน้ำของคนพิการ สัญญาณไฟ ฯลฯ)

และจากคำปราศรัยเนื่องในวันสถาปนารวมกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมในสมัยท่านอดีตนายกรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย ได้กล่าวถึงความสำคัญของงานด้านสวัสดิการสังคมไว้ ดังนี้

.... การจัดตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม แสดงให้เห็นว่าปัญหาแรงงานและการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ จึงได้นำเอางานด้านนี้ที่กระจายอยู่มารวมไว้ในส่วนราชการระดับกระทรวงแห่งเดียวกัน

เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน และกฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทั้งยังสามารถจัดสรรงบประมาณ ให้ได้เป็นการเฉพาะ และเพิ่มพูนประสิทธิภาพการให้บริการแก่ประชาชนในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ตลอดจน ยกกระตือรือร้นสู่ความสำคัญทัดเทียมกับหน่วยงานทำนองเดียวกันในนานาประเทศ...

จากกรณีตัวอย่างการดำเนินงานข้างต้นนี้ ซึ่งเป็นประสบการณ์การทำงานของผู้รับการประเมิน และจากคำกล่าวปราศรัยถึงความสำคัญของงานสวัสดิการสังคม ในโอกาสตั้งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมนั้น ทำให้ผู้รับการประเมินเห็นความสำคัญของการจัดสรรงบประมาณในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการต่าง ๆ โดยเฉพาะงานด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งเป็นงานที่สะท้อนถึงชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ความมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในประเทศที่จะบ่งบอกถึงทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพของประเทศ

1.4. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของงบประมาณกับงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์
2. เพื่อศึกษาถึงความสอดคล้องของแนวนโยบายที่สนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์กับการจัดสรรงบประมาณตามภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และทิศทางแนวโน้มของการจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

1.5. ขอบเขตการศึกษาและวิธีการศึกษา

ในการศึกษาการจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมของประเทศ เฉพาะกรณีกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ผู้รับการประเมินได้กำหนดขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. ศึกษาแนวทางนโยบายที่สนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ตามภารกิจของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

2. ศึกษาการจัดสรรงบประมาณตามเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารงบประมาณ โดยสังเขป ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536-2541 ประกอบเป็นการเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้วบางส่วน

1.6. วิธีการศึกษา

ผู้รับการประเมินได้ทำการศึกษา โดยส่วนใหญ่เป็นลักษณะการศึกษาเอกสาร (Documentary Research) ประกอบกับการสัมภาษณ์อย่างไม่เป็นทางการกับผู้รู้ ผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านงบประมาณและด้านสวัสดิการสังคม ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานในด้านงบประมาณ

1.7. ประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา

1. ได้ทราบถึงแนวทางและความเหมาะสม รวมทั้งทรัพยากรและงบประมาณที่ใช้ในงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์
2. ได้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขในเรื่องทรัพยากรและงบประมาณที่ใช้ในงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

บทที่ 2

งบประมาณกับงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

โดยทั่วไป การจัดทำงบประมาณ มีความหมายถึง แผนการเงินที่กำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรใช้จ่ายหรือมอบหมายให้หน่วยงานหรือองค์กรจัดหาเป็นรายได้ อันเป็นการคาดคะเนค่าใช้จ่ายและรายรับที่จะเกิดขึ้นล่วงหน้าในช่วงระยะเวลาหนึ่ง อาจกล่าวได้ง่ายๆ ว่า การจัดทำงบประมาณเป็นกระบวนการจัดการที่แสดงออกถึงนโยบาย แผนงาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าของผู้บริหารสูงสุดหรือรัฐบาลนั่นเอง¹

ความจำเป็นที่ต้องมีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินของรัฐ มักเป็นไปเพื่อที่จะให้บรรลุตามวัตถุประสงค์สำคัญต่างๆ ดังนี้

1. เพื่อจัดสรรการผลิต (Allocation Function)
2. เพื่อจัดรูปแบบการกระจายรายได้ใหม่ (Distribution Function)
3. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (Stabilization Function)
4. เพื่อพัฒนาและสร้างความจำเป็นให้กับระบบเศรษฐกิจ

(Development and Growth Function)²

งบประมาณ หรือการคาดหมายรายรับ-รายจ่ายที่ตั้งเป้าหมายไว้ หรือแผนการเงิน จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ได้ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการสำคัญ 3 ประการ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง (Interaction) กันอย่างต่อเนื่องเป็นพลวัตร (Dynamic) ตลอดเวลา ได้แก่

1. กระบวนการวางแผน (Planning) การวางแผนเกี่ยวข้องกับการกำหนดวัตถุประสงค์ การประกันคุณภาพประโยชน์ และสมรรถนะของแผนงาน หรือแนวปฏิบัติต่าง ๆ

1. ไกรยุทธ อีรตยาตินันท์, "หลักการงบประมาณแผ่นดิน" (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2527), หน้า 7.

2. ไกรยุทธ อีรตยาตินันท์, "หลักการงบประมาณแผ่นดิน", หน้า 16.

(Alternation Course of Action) และการวินิจฉัยคัดเลือกแผนงาน หรือแนวปฏิบัติจากทางเลือกต่างๆ เหล่านี้

2. การจัดการ (Management) การจัดการครอบคลุมถึง กิจกรรมสรรหาโครงการงานต่างๆ เพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้แล้ว ตลอดจนการกำหนดองค์การ และการจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้เพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ เหล่านี้ อย่างมีประสิทธิภาพ

3. การควบคุม (Control) การควบคุมพัวพันกับการประกันว่าองค์กร และหน่วยงานต่างๆ จะดำเนินงานและนำโครงการไปปฏิบัติตามลักษณะที่ได้กำหนดไว้อย่างตรงและมีประสิทธิภาพที่สุด ตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้³

ด้วยการจัดทำงบประมาณมีความสำคัญต่อแนวทางการพัฒนาประเทศ และส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกคน รัฐบาลไทยจึงต้องเสนอการจัดทำงบประมาณประจำปีเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี เสนอเพื่อผ่านการอนุมัติจากรัฐสภา แล้วจึงบังคับใช้ต่อไป

2.1 ลักษณะของประมาณการรายรับ

ประมาณการรายรับประจำปีงบประมาณ 2541 จำนวน 982,000 ล้านบาท จำแนกออกได้ ดังนี้

1. รายได้

ในปีงบประมาณ 2541 คาดว่าจะจัดเก็บรายได้ประเภทต่าง ๆ ได้จำนวน 1,024,960 ล้านบาท หรือร้อยละ 104.3 ของประมาณการรายรับทั้งสิ้น ซึ่งเป็นรายได้รวม เมื่อหักลดภาระการคืนภาษีของกรมสรรพากร จำนวน 50,100 ล้านบาท และการกักเงินเพื่อชดเชยภาษีสำหรับสินค้าส่งออกจำนวน 9,200 ล้านบาท จะคงเหลือเป็นรายได้สุทธิ จำนวน 965,660 ล้านบาท และปรับปรุงภาษีอากรและรายได้จำนวน 16,340 ล้านบาท รวมเป็นรายได้สุทธิทั้งสิ้น 982,000 ล้านบาท จำแนกตามประเภทของการจัดเก็บได้ดังนี้

3. ไกรยุทธ วีรตยาดีนันท์, "หลักการงบประมาณแผ่นดิน", หน้า 97.

1.1 ภาษีอากร (สุทธิ) จำนวน 862,106 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 87.8 ของประมาณการรายรับ และประมาณการรายได้สุทธิ ซึ่งในจำนวนนี้ภาษีทางตรง และ ภาษีทางอ้อม ดังนี้

1.1.1 ภาษีทางตรง	จำนวน	335,550.0	ล้านบาท	ประกอบด้วย
ก. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	จำนวน	134,850.0	ล้านบาท	
ข. ภาษีเงินได้นิติบุคคล	จำนวน	196,500.0	ล้านบาท	
ค. ภาษีเงินได้ปิโตรเลียม	จำนวน	4,200.0	ล้านบาท	
1.1.2 ภาษีทางอ้อม	จำนวน	585,856	ล้านบาท	ประกอบด้วย
ก. ภาษีการขายทั่วไป	จำนวน	262,090.0	ล้านบาท	
- ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และ				
- อากรแสตมป์	จำนวน	262,090.0	ล้านบาท	
ข. ภาษีการขายเฉพาะ	จำนวน	208,122.9	ล้านบาท	
- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน				
	จำนวน	63,680.0	ล้านบาท	
- ภาษีสรรพสามิตจากการนำเข้า				
	จำนวน	22,355.0	ล้านบาท	
- ภาษีโคคกัณฑ์อื่น	จำนวน	115,729.0	ล้านบาท	
- ค่าภาคหลวงแร่	จำนวน	605.5	ล้านบาท	
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	จำนวน	5,693.0	ล้านบาท	
- ภาษีทรัพยากรธรรมชาติอื่น	จำนวน	58.4	ล้านบาท	
ค. ภาษีสินค้าเข้า - ออก	จำนวน	114,340.0	ล้านบาท	
ง. ภาษีลักษณะอนุญาติ	จำนวน	1,303.1	ล้านบาท	

รายได้จากการเก็บภาษีอากร

ถ้าหากเราจำแนกภาษีอากรออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ภาษีทางตรง (Direct Tax) และภาษีทางอ้อม (Indirect Tax) รายการที่สำคัญของภาษีทางตรงมีอยู่เพียง 2 รายการ คือ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ส่วนภาษีทางอ้อมที่สำคัญ

ได้แก่ ภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต และภาษีศุลกากร ดังนี้จะเห็นได้ว่า รายได้จากการเก็บภาษีอากรของรัฐส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีทางอ้อม อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่าสังเกตว่า นับตั้งแต่ปี 2507 เป็นต้นมา รายได้จากการเก็บภาษีทางตรงมีสัดส่วนที่สูงขึ้น ดังจะเห็นได้ว่า ในปี 2507 รายได้จากภาษีทางตรงมีมูลค่าประมาณร้อยละ 9.6 ของรายได้จากการเก็บภาษีอากรทั้งหมด แต่ในปี 2517 สัดส่วน ดังกล่าวนี้น เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.5 และในปี 2541 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.9 การที่รายได้จากการเก็บภาษีทางตรงมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นนี้ นับเป็นนิมิตหมายอันดี เพราะภาษีที่มีรายได้เป็นฐานนั้น เป็นภาษีที่จัดเก็บตามหลักความสามารถในการเสียภาษีอากร (The Ability-to-Pay Principle of Taxation) ซึ่งมีส่วนช่วยให้การกระจายรายได้ประชาชาติเป็นธรรมมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของภาษีทางตรง ส่วนใหญ่ของภาษีทางตรงที่เรียกเก็บได้ ยังคงเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา จนกระทั่งในปี 2517 รายได้จากการเก็บภาษีเงินได้ นิติบุคคล เริ่มมีมากกว่ารายได้จากการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และในปี 2541 ภาษีเงินได้นิติบุคคล เพิ่มขึ้นเป็น 196,500.0 ล้านบาท คิดเป็น 1.45 เท่าของภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เมื่อพิจารณาถึง องค์ประกอบของภาษีทางอ้อม แต่เดิมภาษีทางอ้อมที่เรียกเก็บได้ส่วนใหญ่เป็นภาษีศุลกากร อันได้แก่ ภาษีที่เก็บจากการส่งสินค้าออกและสินค้านำเข้า ในระยะแรกเริ่มของกระบวนการพัฒนาประเทศ ภาษีศุลกากรจะเป็นแหล่งการระดมทุนของรัฐบาลที่สำคัญ ทั้งนี้ไม่เพียงแต่การจัดเก็บภาษีประเภทนี้จะทำได้โดยสะดวกเท่านั้น หากว่าการเก็บภาษีประเภทอื่นๆยังยากที่จะทำได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่า ในขณะที่ระบบเศรษฐกิจยังอยู่ในช่วงที่มีการแลกเปลี่ยนสินค้าด้วยสินค้า (Barter Economy) และยังไม่มีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่างแพร่หลาย การเก็บภาษีการค้าและภาษีสรรพสามิต หากจะจัดเก็บได้ ก็คงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ทำนองเดียวกัน หากประชาชนอยู่ในสภาพที่ทำมาหาเลี้ยงด้วยตนเอง โดยไม่ต้องไปรับจ้างทำงาน การเก็บภาษีเงินได้ย่อมเป็นไปได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ยังอ่านหนังสือไม่ออก เขียนหนังสือไม่ได้ และคิดเลขไม่เป็น เพราะในสภาพการณ์เช่นนี้ ต้นทุนในการจัดเก็บภาษีอากรอาจสูงจนไม่คุ้มที่จะจัดเก็บภาษีประเภทนี้ ต่อเมื่อ ระบบเศรษฐกิจเริ่มมีการใช้เงินเป็นสื่อกลางในการแลกเปลี่ยนอย่าง

แพร่หลายขึ้น การค้าภายในประเทศขยายตัว และประชาชนมีความรู้หนังสือมากขึ้น การจัดเก็บภาษีประเภทอื่น เช่น ภาษีการค้าและภาษีเงินได้จึงจะทำได้มากขึ้น

ในปี 2541 ภาษีทางอ้อมจำนวน 585,850 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 67.9 ของรายได้จากภาษีอากร ซึ่งโครงสร้างภาษีทางอ้อมเดิมเป็นรายได้จากภาษีสินค้าเข้า-ออก ปัจจุบันภาษีทางอ้อมหลักได้จากภาษีการขายทั่วไป ซึ่งได้จากภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิต เป็นอันดับแรก ภาษีโภคภัณฑ์มีรายได้ เป็นอันดับสอง ส่วนรายได้จากภาษีสินค้าเข้า-ออก เป็นอันดับสาม

2.2. ลักษณะของงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

งบประมาณแผ่นดิน เป็นแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลประจำปี การกำหนดยอดรายจ่ายประจำปี ตลอดจน การกำหนดประมาณการรายรับของรัฐบาล ในเอกสารงบประมาณที่รัฐบาลในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนำเสนอต่อรัฐสภาไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์และนโยบายหลักของคณะบุคคลที่เป็นรัฐบาลเท่านั้น หากแต่เป็นการดำเนินการตามแผนการใช้จ่ายที่กำหนดไว้ยังก่อให้เกิดผลกระทบอย่างสำคัญในระบบเศรษฐกิจอีกด้วย ดังนั้น การลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีของรัฐสภา จึงมีผลเสมือนหนึ่งการลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจรัฐบาล หากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีมิได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาโดยมรรยาทางการเมือง รัฐบาลจะต้องลาออกจากตำแหน่งหรือไม่ก็ใช้วิธีการยุบสภา

เมื่อพิจารณาจากหลักเศรษฐศาสตร์การคลัง งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือสำคัญ ที่ใช้เพื่อให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างน้อย 5 เป้าหมายด้วยกัน คือ

1. เป้าหมายการจัดสรรทรัพยากรของชาติ โดยเหตุที่ทรัพยากรของชาติมีอยู่โดยจำกัด ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญประการหนึ่ง ก็คือ ทำอย่างไรจึงจะมีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดและเป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวมมากที่สุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ทำอย่างไรจึงจะมีการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดไปในทางที่จะทำให้สังคมมีสวัสดิภาพสูงสุด ปัญหาพื้นฐานดังกล่าวนี้อาจจำแนกเป็น 2 ระดับ คือ ปัญหาการ

จัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล (Inter-sector Resource Allocation) และ ปัญหาการจัดสรรทรัพยากรภายในภาคเศรษฐกิจแต่ละภาค

สำหรับปัญหาการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาลนั้น ได้แก่ ปัญหาที่ว่า ภาคเอกชนควรได้รับส่วนแบ่งจากทรัพยากรของชาติจำนวนเท่าใด และ ภาครัฐบาลควรมีส่วนใช้ทรัพยากรของชาติจำนวนเท่าใด กล่าวอีกนัยหนึ่ง ขนาดสัมพัทธ์ของ ภาคเอกชนและภาครัฐบาลควรเป็นอย่างไร ปัญหาดังกล่าวนี้นั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิ่งที่ควรจะเป็น จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงการใช้วิจารณ์ญาณส่วนบุคคลได้ ผู้ที่เห็นว่ารัฐบาลควรทำตัวเป็น “คุณพ่อ รู้ดี” ย่อมสนับสนุนให้รัฐบาลมีบทบาททางเศรษฐกิจให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนผู้ที่เชื่อถือ การทำงานของกลไกราคาย่อมไม่ต้องการให้รัฐบาลเข้าไปมีบทบาทยุ่งเกี่ยวทางเศรษฐกิจมากนัก ดังนั้น หากยอดรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น ย่อมมีความหมายว่า ทรัพยากรส่วนที่มีเหลือให้ ภาคเอกชนใช้สอยนั้นจะมีน้อยลง

ภาคเศรษฐกิจแต่ละภาคเมื่อได้รับจัดสรรทรัพยากรแล้ว ควรจะได้ใช้ทรัพยากร นั้นอย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหานี้เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินว่าจะจัดสรรเพื่อการ ต่าง ๆ อย่างไร จึงจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเท่าที่จะมากได้

2. เป้าหมายความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ การใช้จ่าย ของรัฐบาลและการเก็บภาษีอากร ล้วนมีผลต่อการกระจายรายได้ประชาชาติด้วยกันทั้งสิ้น เรา อาจพิจารณาปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ด้วยการตอบคำถามพื้นฐานที่ว่า ใครเป็นผู้ได้รับประโยชน์ จากการใช้จ่ายของรัฐบาลประการหนึ่ง และใครเป็นผู้รับภาระการใช้จ่ายของรัฐบาลอีกประการ หนึ่ง หากรัฐบาลมีเจตจำนงอันบริสุทธิ์ในการแก้ปัญหาความยากจน การใช้จ่ายของรัฐบาล จักต้องมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนที่ยากจน โดยที่ภาระการใช้นั้นตกแก่ประชาชนที่มีฐานะ ทางเศรษฐกิจดี การเก็บภาษีจากคนจน เพื่อนำมาใช้จ่ายให้แก่คนจน โดยพื้นฐานแล้ว จะไม่ช่วย ให้รายได้ประชาชาติมีการกระจายอย่างเป็นธรรมมากขึ้น การเก็บภาษีจากคนรวย เพื่อนำมาใช้จ่าย ให้คนจนเท่านั้น ที่จะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ประชาชาติ

3. เป้าหมายเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ วลี “เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ” มีความหมายได้ 2 นัย คือ การจ้างงานเต็มอัตรา (Full Employment) และเสถียรภาพของราคา (Price Stability) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทำอย่างไรจึงจะทำให้ประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานและที่เสถียรตัว

รับจ้างทำงานทุกคนสามารถมีงานทำได้ และทำอย่างไรจึงจะทำให้ระบบเศรษฐกิจไม่มีปัญหาเงินเฟ้อและปัญหาเงินฝืด การใช้จ่าย และการหารายรับของรัฐบาล ล้วนมีผลกระทบต่อเป้าหมายทั้งสองนี้ ไม่มากนัก

4. เป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการพัฒนาเศรษฐกิจ

ทุกรัฐบาลที่ผ่านมาได้ใช้งบประมาณแผ่นดิน เป็นเบื้องต้นของรัฐบาล เป็นเครื่องมือในการบรรลุเป้าหมายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และเป้าหมายการพัฒนาเศรษฐกิจ ยิ่งกว่าเป้าหมายอื่นใด ทั้งนี้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535-2539)

5. เป้าหมายการพัฒนาสังคม โดยในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมากขึ้นและยึดประชาชนเป็นตัวตั้งในการวางแผนพัฒนา โดยเปลี่ยนแนวทางพัฒนาเป็นแบบส่วนรวม หรือแบบบูรณาการที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบให้เอื้อต่อการพัฒนา

เมื่อพิจารณาแง่ของเศรษฐศาสตร์การเมือง งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของรัฐบาลในการหาคะแนนนิยมจากมหาชน แม้ว่า โดยหลักการรัฐบาลจะพึงยึดถือเป็นหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย พรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาล ย่อมมีเป้าหมายที่จะดำรงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมืองให้นานที่สุดเท่าที่จะนานได้ ดังนั้น รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจึงมุ่งดำเนินนโยบายไปในทางที่จะทำให้พรรคการเมืองของตนได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไปให้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ เพื่อว่าตนจะได้กลับมาเป็นรัฐบาลสืบต่อไป ซึ่งตามทฤษฎีเศรษฐกิจการเมืองกล่าวไว้ว่าหากรัฐบาลมีจุดมุ่งหมายดังกล่าวนี รัฐบาลย่อมดำเนินการใช้จ่ายและเก็บภาษีอากรจนกระทั่งคะแนนเสียงที่ได้เพิ่มขึ้นเสียงสุดท้าย (Marginal Vote Gain) เท่ากับหรือพอดีกับเสียงสนับสนุนเสียงสุดท้ายที่ต้องเสียไป (Marginal Vote Loss) การดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐบาล ย่อมมีประชาชนจำนวนหนึ่งที่ได้รับประโยชน์ และประชาชนอีกจำนวนหนึ่งต้องเสียประโยชน์จากการดำเนินนโยบายนั้น ๆ ในระบอบประชาธิปไตย จำนวนประชาชนผู้ที่เสียประโยชน์มากที่สุด จะไม่เกินครึ่งหนึ่งของผู้ที่มิได้เสียเสียงเลือกตั้ง เพราะถ้าหากรัฐบาลดำเนินนโยบายไปในทางสร้างประโยชน์แก่ประชาชนกลุ่มน้อยจากความทุกข์ยากของคนกลุ่มใหญ่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง หาก

นโยบายของรัฐบาลสร้างความทุกข์เชิงอุปสรรคแก่ประชาชนมากกว่าร้อยละ 50 ของผู้ที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ย่อมเป็นที่คาดหมายได้ว่า ในการเลือกตั้งครั้งต่อไป พรรคการเมืองที่ได้เป็นรัฐบาลอยู่นั้นจะพ่ายแพ้การเลือกตั้งครั้งต่อไปโดยมีต้องสงสัย เงื่อนไขดังกล่าวนี้เองเป็นข้อดีของระบบประชาธิปไตย เพราะในระบบแบบเผด็จการ ไม่มีกลไกหรือหลักประกันว่า รัฐบาลจะดำเนินการเพื่อประโยชน์สุขของมวลชน แต่ในระบบประชาธิปไตย การเลือกตั้งจึงเปิดโอกาสสำคัญในการนี้ ดังนั้น หากการกระจายรายได้ประชาชาติเป็นไปอย่างไม่เป็นธรรม กล่าวคือ ความมั่งคั่งของชาติตกกระจุกแก่คนรวยเพียงไม่กี่คน ในขณะที่คนส่วนใหญ่มีฐานะยากจน กลไกการเลือกตั้งจึงบีบบังคับให้รัฐบาลดำเนินนโยบายเพื่อช่วยเหลือคนจนเป็นสำคัญ เพราะในสภาวะการณ์ที่มีผู้สิทธิลงคะแนนเสียงเป็นผู้ที่มีฐานะยากจนเช่นนี้ หากรัฐบาลไม่ดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาพื้นฐานของประชาชนส่วนใหญ่เหล่านี้ ย่อมยากที่รัฐบาลจะกลับมาใช้อำนาจในการปกครองภายหลังจากการเลือกตั้งครั้งต่อไปได้ แต่อย่างไรก็ตาม ข้ออภิปรายทั้งหมดนี้มีสมมติฐานสำคัญว่า ประชาชนจะไม่ถอนหลังทับสิทธิ หากประชาชนที่ยากจนไม่สนใจที่จะใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง รัฐบาลอาจครองอำนาจทางการเมืองต่อไปได้ โดยไม่ต้องสนใจปัญหาของคนส่วนใหญ่

ดังได้กล่าวแล้วว่า การที่รัฐบาลกำหนดยอดรายจ่ายสูงชันนั้น เมื่อพิจารณาถึงการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐบาล ย่อมมีผลให้ทรัพยากรส่วนที่มีเหลือไว้ให้ภาคเอกชนไหลลงมีน้อยลง การที่รัฐบาลแผ่ขยายบทบาทในระบบเศรษฐกิจ จึงมีเหตุผลสนับสนุนก็ต่อเมื่อโครงการต่าง ๆ ที่รัฐบาลกำหนดจะใช้จ่ายนั้น เป็นโครงการที่ก่อประโยชน์แก่สังคมมากกว่าโครงการของเอกชน หากโครงการที่รัฐบาลกำหนดจะใช้จ่าย ไม่เป็นประโยชน์แก่สังคมโดยส่วนรวม ย่อมไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลดำเนินโครงการนั้น ๆ

2.2.1 การจำแนกประเภทของงบประมาณรายจ่าย

ในการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล มีวิธีการจำแนกประเภทของงบประมาณรายจ่ายได้อย่างน้อยที่สุด 4 วิธี คือ

1). การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามส่วนราชการและ
รัฐวิสาหกิจ (Organization Classification)

การจำแนกประเภทของรายจ่ายตามวิธีนี้ ช่วยให้เรารู้ว่า กระทรวง ทบวง
กรม และรัฐวิสาหกิจ ต่าง ๆ ได้รับจัดสรรงบประมาณประจำปีหน่วยงานละเท่าใด วิธีการจำแนก
ประเภทของรายจ่ายรัฐบาล ดังกล่าวนี้นี้ จึงเป็นวิธีการที่เน้นถึงการควบคุมการใช้จ่าย กล่าวคือ
ควบคุมมิให้หน่วยราชการแต่ละหน่วยมีการใช้จ่ายเกินกว่างบประมาณที่กำหนดไว้ แต่ระบบการ
งบประมาณที่อาศัยวิธีการจำแนกประเภทรายจ่ายตามวิธีนี้ ไม่ช่วยให้เราประเมินประสิทธิภาพ
การใช้จ่ายของรัฐบาลได้มากนัก เพราะหน่วยราชการแต่ละแห่งมักมีกิจกรรมหลาย ๆ อย่าง
เป็นต้นว่า กระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้รับงบประมาณประจำปี 2541 สูงเป็นอันดับ 1 มีบทบาท
หน้าที่ ตั้งแต่การปกครอง การรักษาความสงบภายในประเทศ การศึกษา การพัฒนาชนบท
ตลอดจนการสาธารณสุข รวมทั้งบทบาทใหม่ในการดำเนินการของสภาตำบล และองค์การ
บริหารส่วนตำบล การทำงานอย่างเดียวกันกระจายอยู่ตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ กัน ทำให้
ยากแก่การประเมินประสิทธิภาพการใช้จ่ายของรัฐบาล และยากแก่การประสานงานเพื่อให้มีการ
ใช้จ่ายที่มีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1 : งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามกระทรวง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2541

หน่วย : ล้านบาท

กระทรวง	2536	2537	2538	2539	2540	2541
1. งบกลาง	55,089.2 (9.8)	61,180.9 (9.8)	97,389.8 (13.6)	89,798.3 (10.7)	85,752.9 (9.1)	82,051.6 (8.4)
2. สำนักนายกรัฐมนตรี	5,735.3 (1.0)	5,808.3 (0.9)	7,003.0 (1.0)	8,074.9 (1.0)	8,188.7 (0.9)	7,993.7 (10.8)
3. กระทรวงกลาโหม	78,625.3 (14.0)	85,423.9 (13.7)	91,638.8 (12.8)	100,603.0 (11.9)	104,093.3 (11.0)	105,238.3 (10.7)
4. กระทรวงการคลัง	66,702.4 (11.9)	62,561.6 (10.0)	49,373.7 (6.9)	48,933.6 (5.8)	50,040.3 (5.3)	44,797.9 (4.6)

กระทรวง	2536	2537	2538	2539	2540	2541
5. กระทรวงการต่างประเทศ	3,022.0 (0.5)	3,345.6 (0.5)	3,906.1 (0.6)	4,157.2 (0.5)	4,232.5 (0.4)	4,131.8 (0.4)
6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	44,328.5 (7.9)	54,694.1 (8.8)	63,924.3 (8.9)	74,350.7 (8.8)	81,825.3 (8.7)	80,864.7 (8.2)
7. กระทรวงคมนาคม	35,515.8 (6.3)	43,327.8 (6.9)	54,142.1 (7.6)	68,153.9 (8.1)	80,880.2 (8.6)	102,108.1 (10.4)
8. กระทรวงพาณิชย์	3,305.2 (0.8)	2,348.8 (0.4)	2,944.4 (0.4)	4,046.8 (0.5)	4,059.3 (0.4)	4,364.6 (0.4)
9. กระทรวงมหาดไทย	85,895.3 (15.3)	93,287.4 (14.9)	106,874.5 (14.9)	152,641.8 (18.1)	175,032.2 (18.5)	178,540.0 (18.2)
10. กระทรวงแรงงานและ สวัสดิการสังคม	-	6,673.9 (1.1)	8,323.7 (1.2)	10,721.5 (1.3)	12,088.3 (1.3)	11,155.2 (1.1)
11. กระทรวงยุติธรรม	1,691.2 (0.3)	2,151.6 (0.3)	2,781.5 (0.4)	4,307.1 (0.5)	4,590.3 (0.5)	5,962.5 (0.6)
12. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	7,037.0 (1.3)	7,578.4 (1.2)	8,057.5 (1.1)	10,766.3 (1.3)	13,143.5 (1.4)	16,595.7 (1.7)
13. กระทรวงศึกษาธิการ	88,177.3 (15.8)	100,486.0 (16.1)	110,657.8 (15.5)	132,971.6 (15.8)	157,972.5 (16.7)	166,308.9 (16.9)
14. กระทรวงสาธารณสุข	32,898.1 (5.9)	39,318.7 (6.3)	45,102.7 (6.3)	55,236.2 (6.6)	66,544.3 (7.0)	70,145.5 (7.1)
15. กระทรวงอุตสาหกรรม	3,395.1 (0.6)	3,712.8 (0.6)	4,056.6 (0.6)	4,791.0 (0.6)	5,213.0 (0.6)	5,481.7 (0.6)
16. ทบวงมหาวิทยาลัย	19,298.8 (3.5)	21,766.0 (3.5)	24,707.5 (3.5)	31,612.6 (3.8)	36,762.2 (3.9)	39,337.4 (4.0)
17. สำนักราชการที่ไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี	3,251.3 (0.6)	3,434.4 (0.5)	3,905.9 (0.5)	4,676.2 (0.6)	4,925.3 (0.5)	5,035.5 (0.5)
18. รัฐวิสาหกิจ	17,670.8 (3.2)	17,990.5 (2.9)	18,313.8 (2.6)	23,997.3 (2.8)	26,540.9 (2.8)	29,660.6 (3.0)

กระทรวง	2536	2537	2538	2539	2540	2541
19. กองทุนและเงินทุน หมุนเวียน	8,361.4 (1.5)	9,909.3 (1.6)	11,899.0 (1.7)	13,360.0 (1.6)	22,115.0 (2.3)	22,246.0 (2.3)
รวมทั้งสิ้น	560,000 (100.0)	625,000 (100.0)	715,000 (100.0)	843,000 (100.0)	944,000 (100.0)	982,000 (100.0)

ที่มา : เขทสารงบประมาณ โดยสังเขป ปีงบประมาณ 2536-2541, สำนักงบประมาณ

2). การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะการใช้จ่าย

(Objects-of-Expenditure Classification)

การจำแนกประเภทของรายจ่ายรัฐบาลตามวิธีนี้ก็เช่นเดียวกับวิธีแรกที่เน้นถึงการควบคุมการใช้จ่าย ในปัจจุบัน สำนักงบประมาณแบ่งลักษณะการใช้จ่ายออกเป็น 7 หมวด คือ หมวดเงินเดือนและหมวดค่าจ้างประจำ, หมวดค่าจ้างชั่วคราว, หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอยและหมวดค่าวัสดุ, หมวดค่าสาธารณูปโภค, หมวดค่าครุภัณฑ์และหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง, หมวดเงินอุดหนุน, หมวดรายจ่ายอื่น ข้อดีของการจำแนกงบประมาณรายจ่ายตามวิธีนี้ นอกจากจะช่วยให้การควบคุมการใช้จ่ายมิให้เกินงบประมาณที่กำหนดไว้เป็นไปโดยสะดวกแล้ว ยังสะดวกแก่ผู้บริหารงบประมาณของส่วนราชการที่สามารถบริหารงบประมาณได้เอง แต่ข้อบกพร่องที่สำคัญ ก็เช่นเดียวกับการจำแนกประเภทรายจ่ายวิธีแรก ที่ไม่ช่วยให้ทราบว่างบประมาณรายจ่ายที่กำหนดไว้นั้น ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์และเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ อะไรบ้าง ทำให้ยากแก่การประสานแผนการใช้จ่ายของรัฐบาลกับแผนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตารางที่ 2 : งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน ปีงบประมาณ 2536-2541

หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะงาน	2536	2537	2538	2539	2540	2541
การบริหารงานทั่วไป	137,076.1 (24.5)	150,517.9 (24.1)	159,809.0 (22.4)	191,870.0 (22.8)	195,599.3 (20.7)	205,467.6 (20.9)
-การบริหารงานทั่วไปของรัฐ	26,128.3 (4.7)	28,600.6 (4.6)	31,575.4 (4.4)	47,206.9 (5.6)	42,574.1 (4.5)	43,502.7 (4.4)
-การป้องกันประเทศ	80,330.0 (14.3)	86,498.5 (13.8)	90,434.7 (12.6)	97,706.9 (11.6)	103,265.8 (10.9)	104,520.0 (10.6)
-การรักษาความสงบภายใน	30,617.4 (5.5)	35,418.8 (5.7)	37,798.9 (5.3)	46,956.6 (5.6)	49,759.4 (5.3)	57,444.9 (5.9)
การบริการชุมชนและสังคม	189,553.3 (33.8)	221,908.4 (35.5)	265,094.2 (37.1)	324,162.9 (38.4)	381,906.2 (40.5)	398,337.0 (40.6)
-การศึกษา	108,069.7 (19.3)	121,973.1 (19.5)	135,309.0 (18.9)	167,560.4 (19.9)	205,462.9 (21.8)	226,609.8 (23.1)
-การสาธารณสุข	34,963.5 (6.2)	42,245.9 (6.8)	49,474.1 (6.9)	59,810.4 (7.1)	69,942.7 (7.4)	72,831.1 (7.4)
-การสังคมสงเคราะห์	18,954.2 (3.4)	22,375.7 (3.6)	27,016.4 (3.8)	35,972.8 (4.3)	39,164.6 (4.2)	34,685.9 (3.5)
-การเคหะและชุมชน	22,301.5 (4.0)	28,910.0 (4.6)	45,593.4 (6.4)	51,616.4 (6.1)	53,994.0 (5.7)	49,631.8 (5.1)
-การศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ	5,264.4 (0.9)	6,403.7 (1.0)	7,701.3 (1.1)	9,202.9 (1.1)	13,342.0 (1.4)	14,578.4 (1.5)
การเศรษฐกิจ	142,956.4 (25.5)	165,556.5 (26.5)	183,024.2 (25.6)	243,508.0 (28.9)	276,582.0 (29.3)	287,547.5 (29.3)
-การเชื้อเพลิงและพลังงาน	1,406.9 (0.3)	1,981.3 (0.3)	1,545.1 (0.2)	1,753.6 (0.2)	1,869.0 (0.2)	2,432.8 (0.2)
-การเกษตร	57,343.2 (10.2)	68,513.8 (11.0)	69,342.2 (9.7)	77,787.3 (9.2)	81,393.2 (8.6)	77,300.9 (7.9)
-การเหมืองแร่ ทรัพยากรธรณี การอุตสาหกรรม และการโยธา	3,408.4 (0.6)	3,047.3 (0.5)	3,274.2 (0.5)	3,923.7 (0.5)	4,904.3 (0.5)	6,007.5 (0.6)

ลักษณะงาน	2536	2537	2538	2539	2540	2541
-การคมนาคม ขนส่ง และ สื่อสาร	61,482.4 (11.0)	68,667.3 (11.0)	84,801.5 (11.9)	122,123.4 (14.5)	148,734.8 (15.8)	168,587.3 (17.2)
-การบริการเศรษฐกิจอื่น	19,315.5 (3.4)	23,346.8 (3.7)	24,061.2 (3.4)	37,920.0 (4.5)	39,680.7 (4.2)	33,219.0 (3.4)
อื่น ๆ	90,414.2 (16.2)	87,017.2 (13.9)	107,072.8 (15.0)	83,659.1 (9.9)	89,912.5 (9.5)	90,647.9 (9.2)
-การดำเนินงานอื่นๆ	90,414.2 (16.2)	87,017.2 (13.9)	107,072.8 (15.0)	83,659.1 (9.9)	89,912.5 (9.5)	90,647.9 (9.2)
รวมทั้งสิ้น	560,000.0 (100.0)	625,000.0 (100.0)	715,000.0 (100.0)	843,200.0 (100.0)	944,000.0 (100.0)	982,000.0 (100.0)

ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2536-2541, สำนักงบประมาณ.

3). การจำแนกประเภทของรายจ่ายตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ (Functional and Economic Classification)

3.1) การจำแนกประเภทของรายจ่ายตามลักษณะงาน (Functional Classification) การจำแนกประเภทของรายจ่ายตามวิธีนี้เป็นวิธีที่องค์การสหประชาชาติแนะนำให้ประเทศสมาชิกใช้ สำนักงบประมาณได้นำหลักการของสำนักงานสถิติแห่งสหประชาชาติ ปี 1980 มาใช้ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535 โดยจำแนกจุดมุ่งหมายหรือวัตถุประสงค์ออกเป็นด้านต่าง ๆ 14 ด้าน ภายใต้ลักษณะงาน 4 ประเภท ดังนี้

การบริหารทั่วไป

- การบริหารทั่วไปของรัฐ, การป้องกันประเทศ, การรักษาความสงบภายใน

การบริการชุมชนและสังคม

- การศึกษา, การสาธารณสุข, การสังคมสงเคราะห์, การเคหะและชุมชน, การศาสนา วัฒนธรรม และนันทนาการ

การเศรษฐกิจ

- การซื้อเพลิงและพลังงาน, การเกษตร,
การเหมืองแร่, ทรัพยากรธรณี, การอุตสาหกรรมและการโยธา,
การขนส่งและสื่อสาร, การบริการเศรษฐกิจอื่น

อื่น ๆ

- การดำเนินงานอื่น ๆ

3.2) การจำแนกประเภทงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐกิจ

(Economic Classification) ตามวิธีนี้ งบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลจะจำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ รายจ่ายประจำ (Current Expenditure) กับรายจ่ายลงทุน (Capital Expenditure) รายจ่ายประจำในทางเศรษฐศาสตร์การคลัง ถือเป็นรายจ่ายในการบริโภคของรัฐบาล (Government Consumption Expenditure) ซึ่งโดยคำจำกัดความ ก็คือ รายจ่ายในการซื้อสินค้าและบริการต่าง ๆ ตลอดจนรายจ่ายเงินโอน (Transfer Expenditure) ที่มีใช้สินค้าประเภททุน (Capital Goods) และสินทรัพย์ทางการเงิน (Financial Assets) รายการที่สำคัญ ได้แก่ รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ตลอดจนดอกเบี้ยพันธบัตรและหลักทรัพย์รัฐบาล และเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ ที่มีใช้การอุดหนุนในรูปสินค้าประเภททุน ส่วนรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล ได้แก่ รายจ่ายในการซื้อสินค้าประเภททุนและสินทรัพย์ทางการเงิน ตลอดจนรายจ่ายเงินโอนในรูปสินค้าประเภททุนรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ โดยรวมถึงการลงทุนในหมวดค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ถือเป็นรายจ่ายประเภทนี้ นักเศรษฐศาสตร์จำนวนไม่น้อยมีความเชื่อว่า อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายประจำกับรายจ่ายลงทุนของรัฐบาล (Current-Capital Expenditure Ratio) เป็นดัชนีสำคัญตัวหนึ่งที่จะช่วยทำนายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจได้ กล่าวคือ ตามสมมติฐาน ให้สิ่งอื่น ๆ คงที่ หากอัตราส่วนดังกล่าวนี้มีแนวโน้มลดลง ซึ่งหมายความว่า รายจ่ายลงทุนของรัฐบาลมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตจะดีขึ้น แต่ถ้าหากอัตราส่วนดังกล่าวนี้มีแนวโน้มสูงขึ้น ซึ่งหมายความว่า การลงทุนของรัฐบาลมีสัดส่วนลดลง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตจะเชิงช้าลง

งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2541 ที่ตั้งไว้ 982,000 ล้านบาทนี้ เมื่อจำแนก รายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจ จะมีรายจ่ายลงทุน จำนวน 380,847.8 ล้านบาท (ร้อยละ 38.8) และราย

จ่ายประจำ 569,916.1 ล้านบาท (ร้อยละ 58.0) และเป็นรายจ่ายชำระคืนต้นเงินกู้ จำนวน 31,236.1 ล้านบาท (ร้อยละ 3.2)

สำหรับรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2541 เมื่อเทียบกับรายจ่ายลงทุนในปีงบประมาณ 2540 ซึ่งมีจำนวน 391,209.7 ล้านบาท จะลดลง 10,361.9 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 2.6

ส่วนรายจ่ายประจำปีในปีงบประมาณ 2541 เมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2540 ซึ่งมีจำนวน 528,293.4 ล้านบาท (ร้อยละ 56.0) จะเพิ่มขึ้นจำนวน 41,622.7 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.3

อัตราส่วนที่เป็นรายจ่ายในการลงทุนในปีงบประมาณ 2541 ที่ลดลงจากปี 2540 ซึ่งลดลงทั้งจำนวนและลดลงเมื่อเทียบกับรายจ่ายประจำย่อมเป็นข้อยืนยันได้ว่า การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในปี 2541 เมื่อเทียบกับปี 2540 จะมีแนวโน้มที่ลดลง

นักเศรษฐศาสตร์กลุ่มหนึ่งมีความเชื่อว่า รายจ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาลไม่เป็นประโยชน์ต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจมากนัก หากสัดส่วนของรายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาลมีแนวโน้มลดลง และการลงทุนของเอกชนไม่เพิ่มขึ้นถึงขนาดที่จะชดเชยการลงทุนที่มีสัดส่วนลดลงของภาครัฐบาลแล้ว การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตจะชะงักงันในทางตรงกันข้าม หากการลงทุนของเอกชนมีแนวโน้มอยู่ในระดับเดิม และการลงทุนของรัฐบาลมีแนวโน้มมากขึ้น การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตจะรวดเร็วขึ้น ความเชื่อดังกล่าวนี้เองทำให้มีผู้เสนอแนะนโยบายในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายว่า “สำหรับในด้านงบประมาณรายจ่ายนั้น ถ้ามีการใช้จ่ายโดยไม่คำนึงถึงการทำให้มีผลออกเงยขึ้นมานั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการสิ้นเปลือง รัฐบาลจึงต้องระมัดระวัง มิให้มีการใช้จ่ายที่เรียกว่า งบประมาณประจำ (Current Expenditure) มากเกินควร และในขณะเดียวกัน ก็ต้องพยายามใช้จ่ายในงบประมาณการลงทุน (Capital Expenditure) ให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้เพราะการใช้จ่ายสำหรับการลงทุนนั้น จะก่อให้เกิดการสะสม (Capital Formation) อันจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาประเทศ...”⁴

4. ไพศาล ชัยมงคล, “งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและแผนปฏิบัติ”. (สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517), หน้า 30-31.

แท้ที่จริงนั้น การจัดสรรงบประมาณโดยคำนึงถึงอัตราส่วนระหว่างรายจ่ายประจำ กับรายจ่ายในการลงทุน (Current-Capital Expenditure) นั้น นับเป็นวิธีการที่น่าอันตรายยิ่งนัก เพราะถึงจะพยายามใช้จ่ายไปในทางงบประมาณการลงทุนให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ ก็หาได้หมายความว่า ประเทศจะเจริญขึ้นเสมอไป รายจ่ายที่เป็นงบประมาณประจำนั้น อาจมีส่วนช่วยให้เอื้ออำนวยต่อกระบวนการพัฒนาประเทศได้ ดังจะเห็นว่าการจ้างแพทย์และพยาบาลไปทำงานในชนบทที่ขาดแคลนบริการสาธารณสุขที่ดี และการจ้างครูไปสอนในภาคชนบทที่ดี ล้วนเป็นผลดีต่อกระบวนการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น ทั้ง ๆ ที่รายจ่ายที่เป็นเงินเดือนข้าราชการเหล่านี้จะถือเป็น “รายจ่ายในการดำเนินงาน หรือรายจ่ายในการบริโภค หรือรายจ่ายประจำ” ก็ตามในทำนองกลับกัน รายจ่ายที่เป็นงบประมาณการลงทุนของรัฐบาล ก็ไม่จำเป็นที่จะช่วยให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดีขึ้นเสมอไป การสร้างโรงเรียนโดยไม่จ้างครู และการสร้างโรงพยาบาลโดยไม่จ้างแพทย์และพยาบาลในอัตราอันสมควร ล้วนเป็นอุทกกรรมของความซื่อเป็นอย่างดี ทั้ง ๆ ที่รายจ่ายในการก่อสร้างจะถือเป็นรายจ่ายในการลงทุนตามนัยทางเศรษฐศาสตร์ก็ตาม แท้ที่จริงนั้น กิจกรรมทางเศรษฐกิจและโครงการของรัฐบาลประเภทต่าง ๆ ก่อประโยชน์สูงสุดแก่สังคมได้ ก็ต่อเมื่อมีการใช้จ่ายในรูปของงบประมาณประจำและงบประมาณในการลงทุนในสัดส่วนอันเหมาะสม (Optimal Current-capital Expenditure Ratio) เท่านั้น ข้อสำคัญก็คือ ในการตัดสินใจเลือกใช้จ่ายเพื่อการต่าง ๆ ของรัฐบาลนั้น การตัดสินใจควรพิจารณาจากประโยชน์สุทธิของสังคม (Social Net Benefit) อันเกิดจากกิจกรรมแต่ละประเภทเป็นสำคัญ ดังนั้น อัตราส่วนระหว่างรายจ่ายในการบริโภคกับรายจ่ายในการลงทุนของรัฐบาลจะสูงหรือต่ำเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบของรายจ่ายสองประเภทนี้ของโครงการหรือกิจกรรมที่รัฐบาลเลือกใช้จ่าย การตัดสินใจในการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล ไม่ควรที่จะพิจารณาจากอัตราส่วนดังกล่าว เป็นสำคัญ

ตารางที่ 3 : แสดงงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงาน ด้านบริการสังคม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2536-2541

หน่วย : ล้านบาท

ด้าน/สาขา/แผนงาน	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ด้านบริการสังคม	60,012.5 (10.7)	74,611.3 (11.9)	87,909.6 (12.3)	120,350.8 (14.3)	150,996.8 (16.0)	135,305.8 (13.7)
1. สาขาสวัสดิการสังคม	4,866.8 (0.87)	5,244.0 (0.84)	6,192.1 (0.87)	7,227.5 (0.86)	7,956.8 (0.84)	5,423.4 (0.55)
1.1 แผนงานบริหารด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	140.4 (0.02)	143.2 (0.02)	174.1 (0.02)	176.4 (0.02)	348.4 (0.04)	363.8 (0.04)
1.2 แผนงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	1,720.3 (0.31)	1,906.0 (0.30)	2,379.5 (0.33)	2,814.3 (0.33)	3,409.3 (0.36)	3,666.0 (0.37)
1.3 แผนงานประกันสังคม	3,006.1 (0.54)	3,194.8 (0.51)	3,638.5 (0.51)	4,236.8 (0.50)	4,199.1 (0.44)	1,393.6 (0.14)
2. สาขาการพัฒนาและบริการสังคม	39,591.1 (7.1)	50,798.6 (8.1)	58,286.7 (8.1)	71,350.8 (8.5)	96,572.9 (10.2)	79,943.5 (8.1)
2.1 แผนงานพัฒนาชนบท	38,925.3 (7.0)	50,038.2 (8.0)	57,460.6 (8.0)	70,424.9 (8.4)	95,679.6 (10.1)	79,038.0 (8.0)
2.2 แผนงานพัฒนา นิคมและส่งเสริมอาชีพ	665.8 (0.1)	760.4 (0.1)	826.1 (0.1)	925.9 (0.1)	893.3 (0.1)	905.5 (0.1)
3. สาขาการพัฒนา กลุ่มเป้าหมายพิเศษ	1,930.0 (0.35)	2,072.7 (0.33)	3,189.5 (0.44)	5,375.9 (0.64)	7,366.8 (0.78)	9,357.0 (0.95)
3.1 แผนงานพัฒนา เด็กและเยาวชน	721.5 (0.13)	638.8 (0.1)	770.4 (0.1)	1,527.6 (0.18)	1,690.1 (0.18)	1,848.7 (0.19)
3.2 แผนงานสตรี	112.0 (0.02)	80.4 (0.01)	153.9 (0.02)	117.6(0.01)	134.5 (0.01)	131.3 (0.01)

ด้าน/สาขา/แผนงาน	2536	2537	2538	2539	2540	2541
3.3 แผนงานพัฒนา ชาวเขา	251.5 (0.05)	283.9 (0.05)	306.8 (0.04)	346.9 (0.04)	354.1 (0.04)	374.6 (0.04)
3.4 แผนงานบริหาร และพัฒนาแรงงาน	835.0 (0.15)	1,069.6 (0.17)	1,712.2 (0.24)	3,079.1 (0.37)	3,662.4 (0.39)	5,051.6 (0.51)
3.5 แผนงานเร่งรัด พัฒนา 5 จังหวัด ชายแดน ภาคใต้	-	-	246.2 (0.03)	304.7 (0.04)	1,024.8 (0.11)	1,445.2 (0.15)
3.6 แผนงานป้องกัน และแก้ไขปัญหาค เอดส์	-	-	-	-	500.9 (0.05)	505.6 (0.05)
4. สาขาพัฒนาเมือง สภาพแวดล้อมและ บริการพื้นฐาน	13,624.6 (2.4)	16,496.0 (2.6)	23,241.3 (2.3)	36,396.6 (4.3)	39,100.3 (4.1)	40,581.9 (4.1)
4.1 แผนงานพัฒนา เมือง	5,328.0 (0.9)	7,344.0 (1.2)	8,735.5 (1.2)	19,357.7 (2.3)	22,272.6 (2.4)	22,893.5 (2.3)
4.2 แผนงานวางผัง เมืองและบริการ พื้นฐาน	7,648.9 (1.4)	7,645.0 (1.2)	8,999.0 (1.3)	14,477.6 (1.7)	11,424.5 (1.2)	11,299.8 (1.1)
4.3 แผนงานส่งเสริม กีฬา และสถานที่ พักผ่อนหย่อนใจ	647.7 (0.1)	1,506.1 (0.2)	5,506.8 (0.8)	2,561.3 (0.3)	5,403.2 (0.6)	-
4.4 แผนงานส่งเสริม และพัฒนากีฬา	-	-	-	-	-	5,006.1 (0.6)
4.5 แผนงานส่งเสริม การพักผ่อนหย่อนใจ						382.5 (0.1)

ที่มา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2536-2541, สำนักงบประมาณ

2.3. การจัดทำงบประมาณ

รัฐบาลในอดีตได้จัดทำงบประมาณแบบขาดดุล (Deficit Budget) โดยชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณด้วยการกู้เงินภายในประเทศ ด้วยการออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล ตราสารอื่นหรือทำสัญญากู้โดยอาศัยกฎหมายที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่กำหนดไว้ตาม มาตรา 9 ทวิ กำหนดการกู้เงินในปีหนึ่ง ๆ ต้องไม่เกินร้อยละสี่สิบของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณที่ล่วงมาแล้วแต่กรณี ซึ่งในบางปีรัฐบาลมีภาระในการใช้จ่ายงบประมาณสูงมาก จึงต้องชดเชยส่วนที่ขาดด้วยการกู้เงินเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มในการใช้จ่ายเงินกู้สูงขึ้น จึงได้แก้ไขวงเงินกู้ตามมาตรา 9 ทวิ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2517 โดยให้กู้ได้ เพิ่มเติมได้อีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับคืนต้นชำระเงินกู้ เพื่อให้สามารถขยายวงเงินกู้เพื่อชดเชยส่วนขาดดุลงบประมาณเพิ่มขึ้น เช่น ในปีงบประมาณ 2519 ได้กู้เงิน 12,095.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 19.3 ของวงเงินงบประมาณในปีนั้น แต่ที่ผ่านมามีไม่เคยปรากฏว่างบประมาณปีใดที่กู้เงินหรือใช้เงินคงคลังเกินร้อยละ 20 ของประมาณรายจ่ายประจำปี

ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2534 จนถึงปีงบประมาณปัจจุบัน พ.ศ. 2541 เนื่องจากสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจดีขึ้น จึงเปลี่ยนการจัดทำงบประมาณเป็นวิธีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล (Balance Budget) ยกเว้นในปีงบประมาณ 2536 - 2537 ได้ใช้เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณเพียงเล็กน้อยเป็นจำนวน 25,600.00 ล้านบาท และ 25,000.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.6 และ 4.0 ของงบประมาณในปีนั้น ตามลำดับ

การออม (Saving) เป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญในประเทศที่รัฐบาลสามารถระดมมาใช้จ่ายตามโครงการพัฒนาต่าง ๆ ได้ การที่รัฐบาลยืมเงินจากประชาชนด้วยการขายพันธบัตรหรือตั๋วเงินคงคลังหรือตราสารอื่นใด มีผลให้การโอนเงินจากภาคเอกชนไปสู่ภาครัฐบาลเพื่อนำไปลงทุน หรือก่อกองนี้สาธารณะเท่ากับเป็นการลดการบริโภคของประชาชนลง การสะสมทุน (Capital Formation) ย่อมมีมากขึ้นรัฐบาลในระยะที่ผ่านมา จึงอาศัยการก่อกองนี้สาธารณะเป็นเครื่องมือในการระดมทุนหรือสะสมการออมภายในประเทศทำให้มีแนวโน้มการขยายตัวของ

การขอมต่อ GDP จากร้อยละ 10 ต่อ เมื่อ 10-15 ปีที่แล้วมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 20 เมื่อ 5 ปีก่อน

ตารางที่ 4 : การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	งบประมาณรายจ่าย	วงเงินสูงสุดที่กู้ได้ ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ*	เงินกู้เพื่อชดเชยการ ขาดดุล งบประมาณ
2531	243,500.0	62,586.1	44,000.0
2532	285,500.0	74,168.6	23,000.0
2533	335,000.0	87,332.5	25,000.0
	(336,507.5)	(87,634.0)	-
2534	387,500.0	93,436.2	-
2535	460,400.0	114,430.2	-
2536	560,000.0	141,866.0	25,600.0
2537	625,000.0	153,513.7	25,000.0
2538	715,000.0	164,421.5	-
2539	843,200.0	195,474.6	-
2540	925,000.0	204,597.5	-
2541	982,000.0	221,388.9	-

หมายเหตุ * 1. การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในแต่ละปีต้องไม่เกิน
 - ร้อยละยี่สิบ ของจำนวนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับอีก
 - ร้อยละแปดสิบของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้
 2. ตัวเลขในวงเล็บปี 2533 เป็นตัวเลขรวมงบประมาณเพิ่มเติมแล้ว

ปัจจุบันการออม (Saving) แม้ว่าขยายตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนอยู่ในระดับประมาณร้อยละ 30 ของ GDP ดังกล่าว แต่การลงทุนหรือการก่อหนี้สาธารณะของประเทศประมาณร้อยละ 42 ของ GDP ส่วนต่างประมาณร้อยละ 12 จะต้องพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศในระยะสั้นและระยะกลางเท่ากับเป็นการเพิ่มต้นทุนการผลิต และสร้างภาระหนี้สินต่างประเทศแนวทางแก้ไขปัญหานี้กระทรวงการคลังได้ขึ้นนโยบายในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในปี 2540 จำนวน 3,481.8 ล้านบาท และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลูกจ้างประจำจำนวน 465.0 ล้านบาท ซึ่งนอกจากนี้ยังมีกองทุนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคม อยู่ประมาณ 4 หมื่นกว่าล้านบาทเศษ หากมีการส่งเสริมให้มีการออมมากขึ้น และมีการใช้จ่ายกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพเป็นที่เข้าใจและยอมรับแก่สังคมเชื่อว่าในอนาคตกองทุนดังกล่าวจะขยายอีกหลายเท่าตัว และสามารถนำมาใช้ลงทุนแทนการกู้เงินจากต่างประเทศได้วิธีการนี้ในประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นเพื่อนบ้านเรามีงบประมาณจากกองทุนลักษณะดังกล่าวเป็นจำนวนมากเพียงพอที่จะใช้ลงทุนเพื่อสิ่งสาธารณูปโภคใหญ่ ๆ ของรัฐฯ เช่น ทางด่วน , รถไฟใต้ดิน ฯลฯ จึงไม่ต้องพึ่งพาเงินทุนหรือเงินกู้จากต่างประเทศ

2.4. งบประมาณเพื่อการสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

จากการศึกษางบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2541 ของสำนักงานประมาณ พบว่างบประมาณของกระทรวงแรงงานฯ ได้รับในปี 2541 เพียง 12,765.7 ล้านบาท และเมื่อปรับลดงบประมาณคงเหลือ 12,088.3 คิดเป็น 1.2 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น และในปี 2541 ได้รับเพียง 11,155.2 ล้านบาท ลดลงจากปี 2540 จำนวน 933.1 ล้านบาท หรือลดลงร้อยละ 7.7 คงได้รับงบประมาณ คิดเป็น 1.13 ของประมาณรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามแผนงานของกระทรวง เพื่อให้บริการประชาชนโดยตรง ทั้งด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม ซึ่งถ้าเปรียบเทียบกับงบประมาณของกระทรวงอื่น ๆ กระทรวงแรงงานฯ อยู่ในอันดับที่ 13 อาจจะเป็นเพราะเป็นกระทรวงใหม่ นโยบายและผลงานของกระทรวงทั้งในด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมอาจจะต้องใช้เวลาอยู่บ้างในการทำความเข้าใจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ สำนักงานประมาณ, สภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฯ รวมทั้งรัฐบาล หากจะดูเม็ดเงินที่กระทรวงแรงงานฯ ได้รับในแผนงานด้านประกันสังคม, สวัสดิการสังคมและสังคม

สงเคราะห์ (Social Security and Social Welfare) ที่ได้รับงบประมาณในปี 2541 จำนวน 5,423.0 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.55 ของงบประมาณทั้งสิ้นเท่านั้น หากนำไปเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มี GDP สูงสุดในโลก, ในประเทศเยอรมันนี ซึ่งเป็นประเทศที่มีความสำคัญในด้านประกันสังคมและสวัสดิการสังคมสูงสุดประเทศหนึ่ง รวมทั้งประเทศที่เป็นผู้นำในประเทศเอเชียได้แก่ ญี่ปุ่น, เกาหลี และประเทศมาเลเซีย ซึ่งที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย ได้ข้อมูลล่าสุดจาก Government Finance Statistics Year Book 1995 ของ ESCAP

ตารางที่ 5 : แสดงงบประมาณเปรียบเทียบกับด้านประกันสังคม สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของประเทศไทยกับต่างประเทศ

หน่วย : ล้านบาท

ประเทศ	งบประมาณแสดงตามเงินสกุลของแต่ละประเทศ	แปลงเป็นเงินบาท	งบประมาณที่ได้ด้านประกันสังคมสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์	แปลงเป็นเงินบาท	คิดเป็นร้อยละของงบประมาณ
สหรัฐอเมริกา (ปี 2538)	1,590,740.0 ดอลลาร์	41,359,240.0	465,040.0 ดอลลาร์	12,091,040.0	29.2
ญี่ปุ่น (ปี 2536)	112,655,000.0 เยน	25,250,945.0	41,456,000.0 เยน	9,659,248.0	36.7
อังกฤษ (ปี 2535)	257,887.0 ปอนด์	10,057,593.0	76,296.0 ปอนด์	2,975,544.0	29.5
เยอรมัน (ปี 2534)	225,440.0 ดอยมาร์ค	3,832,480.0	56,200.0 ดอยมาร์ค	955,400.0	24.9
เกาหลี (ปี 2537)	53,987,000.0 วอน	1,616,610.0	5,750,000.0 วอน	172,500.0	10.7
มาเลเซีย (ปี 2538)	46,963.0 ดอลลาร์	479,022.8	2,679.0 ดอลลาร์	27,325.8	5.7
ไทย (ปี 2540)	984,000.0 บาท	984,000.0	8,115.0 บาท	8,115.0	0.82
ไทย (ปี 2541) เฉพาะงบประมาณของ กระทรวงแรงงาน	982,000.0 บาท	982,000.0	5,423.4 บาท	5,423.4	0.55
ไทย (ปี 2541) รวมทุกส่วนราชการ	982,000.0 บาท	982,000.0	34,685.9	34,685.9	3.53

8
พ. 05. 4

เลขเรียกหนังสือ.....
5640

จากตัวเลขตามตารางข้างต้น วิเคราะห์ได้ว่าประเทศที่มีการพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจที่มั่นคงและเป็นผู้นำทางเศรษฐกิจของโลกเสรีทั้ง 4 ประเทศ อันได้แก่ สหรัฐฯ, ญี่ปุ่น, อังกฤษ, และเยอรมันนี้ จะมีการใช้จ่ายงบประมาณไปในทางด้าน (Function) การประกันสังคม,สวัสดิการสังคมและสวัสดิการสังคมสงเคราะห์ (Social Security and Social Welfare) เป็นสัดส่วนที่สูงสุดมากกว่าค่าใช้จ่ายทางด้านอื่น ๆ ในขณะที่เกาหลีได้จัดสรรงบประมาณเพื่อการใช้จ่ายทางด้านนี้เป็นอันดับที่ 5 โดยจัดสรรงบประมาณให้กับด้านเศรษฐกิจและการบริการ, การศึกษา, และการป้องกันประเทศ, คมนาคม และที่อยู่อาศัย เป็น 4 อันดับแรก สำหรับประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย แม้ว่าจะยังไม่ได้จัดสรรงบประมาณสำหรับด้านนี้ในอันดับต้น ๆ แต่ก็ยังให้ความสำคัญมากกว่าประเทศไทย โดยจัดสรรคิดเป็นร้อยละ 5.7 ในขณะที่ประเทศไทยจัดสรรให้กระทรวงแรงงานฯ เพียงร้อยละ 0.55 เท่านั้น หากรวมค่าใช้จ่ายในด้านสังคมสงเคราะห์ทั้งระบบที่เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดการประกันสังคมให้แก่บุคคลผู้สูญเสียรายได้เนื่องจากเจ็บป่วย คลอดบุตร การให้ประโยชน์ทดแทนแก่บุคคลทั่วไป การดำเนินงานด้านสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งการจ่ายเงินให้ลูกจ้างของรัฐกรณีเกษียณอายุ จะเป็นยอดทั้งสิ้น 34,685.9 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 3.53 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้น⁵

จะเห็นได้ว่างบประมาณในด้านสังคมสงเคราะห์ทั้งระบบซึ่งได้จัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ดำเนินการในด้านนี้ เช่น ในแผนงานพัฒนานิคมและส่งเสริมอาชีพของกรมประชาสงเคราะห์, แผนงานพัฒนาสตรี, เด็กและเยาวชน ของกรมพัฒนาชุมชน แผนป้องกันและแก้ไขปัญหาเอดส์ของกระทรวงสาธารณสุข เมื่อรวมกันทุกส่วนราชการก็จะเป็นยอดงบประมาณเพียง 34,685.9 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 3.53 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งยังเป็นยอดที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาและต่ำกว่าประเทศเพื่อนบ้านมาเลเซียที่มีระบบเศรษฐกิจใกล้เคียงกับประเทศไทย

5. งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2541, หน้า 61.

ทั้งนี้ หากพิจารณาในรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการในกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พบว่า แม้ว่าการกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้รับงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 จำนวน 11,155.2 ล้านบาท ลดลงจากปี พ.ศ. 2540 จำนวน 933.1 ล้านบาท หรือลดลง 7.7 แต่ในรายละเอียดที่ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมรวม 6 ส่วนราชการ ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น 5 ส่วนราชการ และได้รับงบประมาณลดลง 1 ส่วนราชการ

ตารางที่ 6 : แสดงการเปรียบเทียบงบประมาณ ปี 2540 กับปี 2541 ของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

หน่วย : ล้านบาท

ส่วนราชการ	ปีงบประมาณ 2540	ปีงบประมาณ 2541	เพิ่ม-ลด	ร้อยละ
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	12,088.3	11,155.2	-977.1	-7.7
1. สำนักงานปลัดกระทรวง	699.5	947.7	+248.2	+35.5
2. กรมการจ้างงาน	527.1	691.2	+164.1	+31.1
3. กรมประชาสัมพันธ์	4,333.5	4,695.4	+361.9	+8.3
4. กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	1,636.7	2,594.0	+957.3	+58.5
5. กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	692.3	833.3	+141.0	+20.4
6. สำนักงานประกันสังคม	4,199.2	1,399.6	-2,805.6	-66.8

จากการวิเคราะห์ตัวเลขงบประมาณรายจ่ายในปี 2541 ตั้งงบประมาณไว้ 982,000.0 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2541 จำนวน 38,000.0 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4 แต่งบประมาณของส่วนราชการ 5 แห่ง ได้รับงบประมาณเพิ่มค่อนข้างสูงมาก โดยจะได้รับ

งบประมาณเพิ่มขึ้น 1,872.5 ล้านบาท หรือได้รับเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.5 ซึ่งเพิ่มสูงกว่างบประมาณเฉลี่ยประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 อย่างมาก โดยสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 35.5 กรมการจัดหางาน ได้รับเพิ่มขึ้นร้อยละ 31.1 กรมประชาสัมพันธ์ ได้รับเพิ่มร้อยละ 8.3 กรมพัฒนาฝีมือแรงงานได้รับเพิ่มร้อยละ 58.5 และกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้รับเพิ่มร้อยละ 20.4 จึงเป็นนิมิตหมายอันดีว่ารัฐบาลให้ความสำคัญในงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมมากขึ้น เป็นการสนองตอบต่อแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 8 ที่เน้นความสำคัญของทรัพยากรมนุษย์ ตลอดจนร่างรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญของผู้ด้อยโอกาส

สำหรับสำนักงานประกันสังคม ที่ได้รับงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 จำนวน 1,393.6 ล้านบาท ลดลงจากปีงบประมาณ พ.ศ.2540 จำนวน 2,805.6 ล้านบาท คิดเป็นลดลงร้อยละ 66.8 เป็นการตั้งงบประมาณให้สำนักงานประกันสังคมตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 จำนวน 997.6 ล้านบาท และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจำนวน 396 ล้านบาท ซึ่งตามข้อเท็จจริงรัฐบาลจะต้องตั้งงบประมาณเป็นเงินสมทบร้อยละ 1.5 ของผู้ประกันตน โดยใช้หลักการอัตราค่าแรงงานเฉลี่ยในปีปัจจุบัน ที่อัตราค่าจ้างเดือนละ 6,140 บาท จากผู้ประกันตนที่คาดว่าจะจ่ายเงินสมทบ จำนวน 5.07 ล้านคน ซึ่งจะเป็นค่าใช้จ่ายในปีงบประมาณพ.ศ. 2541 ทั้งสิ้น (6,140 บาทต่อคน x 1.5% x 5.07 x ล้านคน 12 เดือน) เท่ากับ 5,630.40 ล้านบาท แต่เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนี้อยู่ในภาวะถดถอย (Economic Recession) ประกอบกับสำนักงานประกันสังคมยังมีกองทุนเหลือจ่ายในมืออยู่ 4 หมื่นกว่าล้านบาท สำนักงานงบประมาณจึงตั้งงบประมาณให้เท่าที่จำเป็นดังกล่าวในหมวดเงินอุดหนุน 997.6 ล้านบาท ซึ่งปัจจุบันงบประมาณในปี พ.ศ.2541 รัฐบาลมีหนี้เก่าที่ตั้งขาดตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 จำนวน 2,694.92 ล้านบาท และตั้งขาดตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว อีกในปีพ.ศ. 2541 อีก (5,630.4 - 997.6) 4,605.8 ล้านบาท รวมเป็นภาระติดค้างที่รัฐบาลยังไม่ได้ตั้งงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมดังกล่าว เป็นจำนวนทั้งสิ้น (4,605.8 + 2,694.92) เป็นจำนวน 7,300.72 ล้านบาท เชื่อได้ว่าเมื่อเศรษฐกิจดีขึ้น หรือสำนักงานประกันสังคมสามารถบริหารเงินกองทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จนจำนวนเงินในการลงทุนที่ลดลงมาก ๆ รัฐบาลก็จะต้องตั้งงบประมาณขาดเซช เป็นเงินอุดหนุน ส่วนนี้ให้ต่อไป

2.5 การเปรียบเทียบงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์กับผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP)

ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (Gross Domestic Products) เป็นการคำนวณรายได้จากสินค้าในระยะเวลา 1 ปี จำแนกตามสาขาเศรษฐกิจ ซึ่งโดยปกติจะใช้ตัวเลข GDP เป็นหลักในการเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมาณการ GDP ในปี 2541 เป็นจำนวน 6,731,300.3 ล้านบาท เมื่อพิจารณาถึงงบประมาณ ปี พ.ศ. 2541 ที่รัฐบาลจัดสรรให้ทางด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ เป็นยอดทั้งสิ้น 34,685.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.53 ของงบประมาณรายจ่าย และคิดเป็นร้อยละ 0.6 ต่อ GDP เท่านั้น ในขณะที่สหรัฐอเมริกาในปี 2539 เป็นประเทศที่มี GDP สูงที่สุดในโลก 6,738,000 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 168.4 ล้านบาท) คาดหมายว่า เป็นค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ประมาณ 477,000 ล้านดอลลาร์ (ประมาณ 12,402,000 ล้านบาท) (ตัวเลขล่าสุดงบประมาณด้านสังคมและสังคมสงเคราะห์ของรัฐบาล ในปี 2538 เท่ากับ 465,040.0 ล้านดอลลาร์) คิดเป็นร้อยละ 29.2 ต่องบประมาณรายจ่าย และคิดเป็นร้อยละ 7.07 ต่อ GDP ซึ่งตรงกับข้อมูลของมูลนิธิสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้วิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายปี 2537 ของประเทศไทย ด้านประกันสังคมและสังคมสงเคราะห์ คิดเป็นร้อยละ 0.62 ต่อ GDP และต่ำกว่าประเทศกำลังพัฒนาที่มีโครงการทางเศรษฐกิจและสังคมคล้ายคลึงกับประเทศไทย ซึ่งอยู่ที่ร้อยละ 1.72 ต่อ GDP จากการศึกษาดังกล่าวข้างต้นสรุปได้ว่า งบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ยังต่ำกว่าที่ควรจะเป็นไม่ว่าจะศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาใด ๆ

2.6. นโยบายที่สนับสนุนงานด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

ในการพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของส่วนราชการตามที่ปฏิบัติสืบเนื่องมาสำนักงบประมาณจะให้ความสำคัญของแผนงาน/งาน/โครงการของส่วนราชการ เพื่อให้การสนับสนุนงบประมาณเรียงลำดับความสำคัญ ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประเทศไทยได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 เริ่มตั้งแต่ปี 2504 โดยมีเป้าหมายหลักเป็นการมุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจใช้ความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ แรงงานราคาถูกทำให้ต้นทุนของการผลิตต่ำมีความได้เปรียบกับการแข่งขันกับต่างประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่อง

สำนักงานประมาณได้ใช้วิธีการจำแนกประเภทของรายจ่ายเป็นงบพัฒนาและงบปกติ (Development and Non-development Classification) รายจ่ายตามแผนงาน/งาน/โครงการของส่วนราชการใด หากอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ถือเป็นรายจ่ายตามงบพัฒนา ส่วนงบรายจ่ายของแผนงาน/งาน/โครงการ ที่ไม่ได้อยู่ในแผนพัฒนาฯ ถือเป็นรายจ่ายตามปกติ ในช่วงการจัดทำงบประมาณในระยะ 20 ปี ที่ผ่านมานี้ งบพัฒนาจะอยู่ที่ร้อยละ ร้อยละ 40 โดยประมาณ และงบปกติจะอยู่ที่ระดับร้อยละ 60 โดยประมาณ และแนวโน้มของงบพัฒนาจะสูงขึ้นตลอดเวลา จนกระทั่งในงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. 2541 แยกเป็นงบพัฒนา 574,032.1 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.8 และงบปกติ 369,967.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 39.2 ทั้งนี้เป็นเพราะ “โครงสร้างทางเศรษฐกิจและการมีงานทำของไทยเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้การพัฒนาของไทยต้องเผชิญกับข้อจำกัดในด้านการใช้จ่ายการผลิต เทคโนโลยี และทรัพยากร ต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น”⁶ เป็นผลให้ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาตามแผนงาน/งาน/โครงการของส่วน ราชการเพิ่มมากยิ่งขึ้น

2. นโยบายรัฐบาล รัฐบาลทุกรัฐบาลเมื่อเข้ารับหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องแถลงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินประกอบด้วยนโยบายการเมือง และการบริหารราชการ, นโยบายความมั่นคง, นโยบายด้านต่างประเทศ, นโยบายเศรษฐกิจ และนโยบายทางสังคม รวมทั้งนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลเห็นว่าสำคัญ

6. ความต้องการแรงงานฝีมือช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พฤษภาคม 2540 หน้า 1-1

โดยส่วนราชการจะต้องนำนโยบายที่เกี่ยวข้องกับแต่ละส่วนราชการไปกำหนดเป็นแผนงาน/งาน/โครงการ เพื่อเสนอขอตั้งงบประมาณ และสำนักงบประมาณ ก็จะต้องตั้งงบประมาณให้เหมาะสมกับความจำเป็น ในการใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบายดังกล่าว คำแถลงนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญของงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ดังนี้

นโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภาวันพุธที่ 21 ตุลาคม 2535

1. สนับสนุนการจัดตั้งศูนย์พัฒนาเด็กเล็กในเขตเมืองและชนบท ทั้งจะปรับปรุงห้องสมุดประชาชนให้สามารถบริการเด็กและเยาวชนได้อย่างเพียงพอ

2. แก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยการแก้กฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อเปิดโอกาสให้สตรีสามารถประกอบอาชีพได้เท่าเทียมชาย

3. สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานภาครัฐและเอกชน สถาบันศาสนา และสื่อสารมวลชนให้มีส่วนร่วมในการป้องกัน แก้ไขปัญหาและพัฒนาเด็กและเยาวชน โดยเฉพาะปัญหาเด็กจรจัด แรงงานเด็ก โสเภณี และการมั่วเม้าหรือมีค่านิยมที่ผิดในสิ่งอบายมุข

4. ปลุกฝังค่านิยมพื้นฐานให้แก่เด็กและเยาวชนโดยเฉพาะในเรื่องความมีเหตุผล การยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ความมีน้ำใจนักกีฬา ความมีระเบียบวินัย การประหยัด ความศรัทธาในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข การพึ่งตนเอง และส่งเสริมให้เด็กและเยาวชน มีบทบาทในการทำกิจกรรมสาธารณประโยชน์ให้มากขึ้น รวมทั้งให้ตระหนักในคุณค่าของการปฏิบัติตามหลักธรรมทางศาสนา การยึดมั่นในเอกลักษณ์และศิลปวัฒนธรรมของชาติ ขนบธรรมเนียมประเพณีของท้องถิ่นกำเนิดและการรู้จักคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5. ดูแล พัฒนาผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มบุคคลที่สมควรได้รับการดูแลเป็นพิเศษ เช่น ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ ให้ได้รับการศึกษา การฝึกอาชีพ และการจ้างงาน เพื่อให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างภาคภูมิใจ

6. ดูแลความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมี

ความสุข

คำแถลงนโยบายดังกล่าวเป็นผลให้งบประมาณในส่วนของกรมประชาสงเคราะห์ได้รับเพิ่มเติมเป็นเบี้ยยังชีพของคนพิการ จำนวน 48.0 ล้านบาท และเงินทุนหมุนเวียน เพื่อให้คนพิการนำไปลงทุนอีก 50.0 ล้านบาท

สำหรับคำแถลงนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา แกลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2538 ดังนี้

ข้อ 1. ส่งเสริมการฝึกอบรมและพัฒนาฝีมือแรงงานเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้แก่ผู้ใช้แรงงาน กลุ่มผู้ด้อยโอกาส และผู้ซึ่งประสบอันตรายเนื่องจากการทำงานจนต้องกลายเป็นคนพิการ ให้มีความรู้ ฝีมือ ทักษะในการประกอบอาชีพ และขยายความร่วมมือกับภาคเอกชนในการจัดตั้งสถาบันฝึกอบรมวิชาชีพ ในสาขาที่ต้องการแรงงานฝีมือและความชำนาญ เฉพาะด้าน

ข้อ 2 ส่งเสริมให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ การคุ้มครองแรงงาน และมาตรการความปลอดภัยในการทำงานทั้งแบบทวิภาคีและไตรภาคี เพื่อให้นายจ้างและลูกจ้างมีความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันร่วมมือกันในการแก้ไขข้อขัดแย้งและข้อพิพาทแรงงานให้ลูกจ้างได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและได้มาตรฐานให้มีสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ดี

ข้อ 3. ส่งเสริมให้ผู้ใช้แรงงานมีเสรีภาพและได้รับการคุ้มครองอย่างเต็มที่ในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานรัฐวิสาหกิจ ให้มีสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในขอบเขตที่เหมาะสมตามหลักสากลนิยมในการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ มีความสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนา การส่งเสริมเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และห้ามนัดหยุดงานในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ข้อ 4. ส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือและดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการและด้อยโอกาส และผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคมอย่างจริงจัง โดยให้มีศูนย์สงเคราะห์ราษฎรและกฎหมายสวัสดิการสังคม

ข้อ 5. เร่งรัดจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานและสวัสดิการสังคมให้เป็นศูนย์ข้อมูล ในการจัดหางานการจัดทำทะเบียนผู้ใช้แรงงาน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้ใช้แรงงานทุกด้าน

ข้อ 6. เร่งรัดการศึกษาและจัดทำข้อมูล เพื่อกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเกี่ยวกับแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศ

นโยบายด้านสตรี เด็ก เยาวชน และผู้ด้อยโอกาส

ข้อ 1. ส่งเสริมให้มีการออกกฎหมายรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดให้หญิงและชายมีสิทธิเท่าเทียมกัน รวมทั้งปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

ข้อ 2. ส่งเสริมให้สตรีมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางของประเทศ

ข้อ 3. กวดขันการใช้มาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพของสตรี เพื่อมิให้ถูกเอารัดเอาเปรียบ และป้องกันมิให้เด็กและเยาวชนสตรีไปประกอบธุรกิจทางเพศ

ข้อ 4. ส่งเสริมแรงงานสตรีให้ได้รับความเป็นธรรมด้านค่าจ้าง และสวัสดิการ โดยเฉพาะแรงงานสตรีที่ไม่อยู่ในระบบ

ข้อ 5. ฝึกอบรมและเพิ่มพูนทักษะในการประกอบอาชีพแก่สตรีในชนบทตามความเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของชุมชน

ข้อ 6. สนับสนุนให้มีการพัฒนาเด็ก ทั้งทางกาย ใจ สติปัญญา และจริยธรรม โดยมุ่งเน้นให้มีการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน

ข้อ 7. สนับสนุนการจัดตั้งกลุ่มเยาวชนและค่ายเยาวชน พัฒนาศูนย์เยาวชน ให้มีส่วนสำคัญในการพัฒนาศักยภาพของเยาวชน ปรับปรุงห้องสมุดประชาชนในระดับต่าง ๆ รวมทั้งสนามกีฬาให้สามารถให้บริการแก่เด็กและเยาวชนได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

ข้อ 8. สนับสนุนสถาบันครอบครัว หน่วยงานของรัฐและเอกชน องค์กรชุมชน สถาบันศาสนาตลอดจนสื่อมวลชนให้เข้ามามีบทบาทในการป้องกัน แก้ไขปัญหา และพัฒนา เด็กและเยาวชนในภาวะยากลำบากให้สามารถดำรงชีวิตอย่างปกติสุข รวมทั้งป้องกันแก้ไข ปัญหาแรงงานเด็กและโสเภณีเด็กอย่างจริงจัง

ข้อ 9. ดูแล พื้นฟู และพัฒนาผู้ด้อยโอกาสและกลุ่มบุคคลพิเศษ เช่น ผู้พิการ ให้ได้รับการศึกษาและพัฒนาฝีมือหรือการฝึกอาชีพให้สามารถพึ่งตนเองได้อย่างภาคภูมิใจ

คำแถลงนโยบายดังกล่าวเป็นผลให้กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมเป็นพิเศษหลายรายการ เช่นกองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน 200.0 ล้านบาท, ศูนย์พัฒนาฝีมือแรงงาน 30 แห่ง เป็นต้น

ส่วนนโยบายด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมของรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2539 ดังนี้

ข้อ 1. พัฒนาฝีมือแรงงานให้ได้มาตรฐาน มีวินัยและขีดความสามารถสอดคล้องกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศ

ข้อ 2. จูงใจให้คนไทยระดับนักวิชาชีพ ผู้ชำนาญการ และผู้ใช้แรงงานที่อยู่ในต่างประเทศกลับมาทำงานในประเทศ

ข้อ 3. ปรับปรุงระบบการจัดส่งแรงงานไทยไปต่างประเทศ ประเทศที่ดำเนินการอยู่ให้มีความเป็นธรรม ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้ใช้แรงงาน

ข้อ 4. ควบคุมการทำงานของแรงงานต่างชาติอย่างเข้มงวดและเป็นระบบ

ข้อ 5. ส่งเสริมให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ การคุ้มครองแรงงาน และความปลอดภัยในการทำงานทั้งระบบทวิภาคี และไตรภาคี

ข้อ 6. ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและพนักงานรับวิสาหกิจให้เหมาะสมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

ข้อ 7. เร่งดำเนินการทั้งมาตรการป้องกันและปราบปรามเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานเด็กและโสเภณีเด็ก

ข้อ 8. กระจายบริการสวัสดิการสังคมไปยังชนบท โดยสนับสนุนทุนดำเนินการ
ของศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน

ข้อ 9. เวย์รัดจัดตั้งศูนย์สารสนเทศแรงงานและสวัสดิการสังคม

นโยบายด้านสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้ด้อยโอกาส

ข้อ 1. สนับสนุนบทบาทสตรีให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การ
เมือง และการบริหารทุกระดับ รวมทั้งขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ

ข้อ 2. ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำผิดทางเพศต่อเด็กและสตรี และ
ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดอย่างจริงจัง ตลอดจนรณรงค์แก้ไขปัญหาคาความรุนแรงใน
ครอบครัว

ข้อ 3. ส่งเสริมให้มีการช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส และ
ผู้ถูกทอดทิ้งทางสังคมอย่างจริงจัง

ข้อ 4. สร้างโอกาสให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับการคุ้มครองช่วยเหลือและการ
บริการพื้นฐานทางสังคมทุกด้านอย่างเหมาะสมทั่วถึง และเป็นธรรม

ข้อ 5. ให้การสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ด้อยโอกาสให้สามารถพึ่งตนเอง
ได้และมีชีวิตในสังคมอย่างมีความสุข

การได้รับงบประมาณเพิ่มเติมสอดคล้องกับค่าแถลงนโยบายดังกล่าว เช่น ค่า
เบี้ยยังชีพคนชรา 673.2 ล้านบาท, ค่าเบี้ยยังชีพคนพิการ 180.0 ล้านบาท ค่าใช้จ่ายสนับสนุนการ
จัดการแข่งขันกีฬาเฟสปิดเกมส์ ของคนพิการ จำนวน 150.0 ล้านบาท เป็นต้น

3. มติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมของคณะรัฐมนตรีในวาระเกี่ยวกับงบ
ประมาณส่วนใหญ่จะเป็นกรณีที่ส่วนราชการขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ก่อนนี้ผูกพันงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี ซึ่งจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่จะลงนามในสัญญา รวมทั้งกรณี
ที่ส่วนราชการมีความจำเป็นเร่งด่วน ในระหว่างปี แต่ไม่ได้ขอตั้งงบประมาณประจำปีไว้ จึงต้อง
ขออนุมัติถึงกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อจัดเตรียมเป็นค่าใช้จ่าย
ตามความจำเป็นเร่งด่วน โดยปกติ เรื่องที่เกี่ยวข้องทางการเงินที่เสนอขออนุมัติจากคณะ
รัฐมนตรีนั้น สำนักงานงบประมาณจะเป็นผู้เสนอความเห็นด้านการเงินประกอบการพิจารณาของ

คณะรัฐมนตรี และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นอย่างไรแล้ว สำนักงบประมาณมีหน้าที่เสนอตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายให้เป็นรายปีตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

4. รัฐธรรมนูญ กฎหมายรัฐธรรมนูญตามระบอบประชาธิปไตยเป็นกฎหมายสูงสุด จะต้องเป็นรากฐานการพัฒนาทุกด้านของประเทศ โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันพยายามเอาประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรวมทั้งแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจที่ไม่เป็นธรรมให้ชัดเจนในทางปฏิบัติ เช่น กำหนดให้สภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง เพิ่มการกระจายอำนาจทางการศึกษา เพิ่มสิทธิคนพิการที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะจากรัฐในการดำเนินชีวิตเยี่ยงบุคคลทั่วไป ซึ่งรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องและรองรับมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ เช่น การตั้งงบประมาณในสิ่งอำนวยความสะดวกของคนพิการ เป็นต้น

5. แผนการดำเนินการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ส่วนใหญ่จะเป็นแผนงาน/งาน/โครงการ โดยปกติที่แต่ละส่วนราชการดำเนินการอยู่ ซึ่งสำนักงบประมาณจะตั้งงบประมาณให้ตามความจำเป็นเพื่อรักษางานเดิม โดยถือหลักเกณฑ์ว่าค่าใช้จ่ายประจำในงบบริหารจะเพิ่มให้ในวงจำกัดเท่าที่จำเป็นจริง สำหรับงานใหม่ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอ จะดูถึงเป้าหมาย เหตุผล ความจำเป็นหากเป็นไปได้ตามนโยบายรัฐบาล หรือคำแถลงนโยบายก็จะมีน้ำหนักที่จะได้รับงบประมาณยิ่งขึ้น ทั้งนี้จะยึดหลักการนี้ รวมทั้งชี้แจงความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณในอดีต ประกอบการพิจารณาที่เรียกว่า “ค่าใช้จ่ายจริง” ประกอบ เพราะตามวินัยทางการคลังจะพยายามไม่ให้มีการกันเงินไว้เบิกจ่ายเหลือในปี ซึ่งแสดงถึงความไม่มี ประสิทธิภาพของหน่วยงานในการบริหารราชการแผ่นดิน

6. แผนสวัสดิการผู้ด้อยโอกาส พ.ศ. 2540-2544 กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เสนอแผนสวัสดิการผู้ด้อยโอกาส พ.ศ. 2540-2544 (ผูกพันงบประมาณ) ที่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว มีสาระสำคัญ เพื่อการจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมให้แก่กลุ่มผู้ด้อยโอกาสให้เป็นไปตามทิศทางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) โดยกรมประชาสงเคราะห์ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อ
ขอยุทพัฒน์งบประมาณ ดังนี้

- 1). ประชากรผู้ด้อยโอกาส งบประมาณ 299.0 ล้านบาท
 - 1.1) ครอบครัวผู้ด้อยโอกาส สงเคราะห์ครอบครัว 147,000 ครอบครัว
 - 1.2) เด็ก และเยาวชน (แรกเกิด-18 ปี) งบประมาณ 1,013.98 ล้านบาท
 - สงเคราะห์ และพัฒนาเด็กในครอบครัวที่ยากจน 696,890 คน,
 - โครงการส่งเสริมชุมชน สงเคราะห์เด็กและเยาวชน 7,500 คน,
 - โครงการย้ายสถานแรกรับเด็กหญิงพญาไท ฯลฯ
 - 1.3) สตรีผู้ด้อยโอกาส (โตเกณฑ์เด็ก) งบประมาณ 201.73 ล้านบาท
 - โครงการผลิตสื่อ และประชาสัมพันธ์การรณรงค์ด้านการ
ค้าประเวณีทั่วประเทศ
 - โครงการสถานแรกรับ และสถานคุ้มครองและพัฒนาอาชีพ
ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี
 - 1.4) คนชรา งบประมาณ 6,663.81 ล้านบาท
 - สงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้ และขาดผู้ดูแล
350,000 คน
 - โครงการก่อสร้างศูนย์บริการทางสังคมผู้สูงอายุ จังหวัดบุรีรัมย์
 - โครงการหอพักผู้สูงอายุ บางแค
 - 1.5) คนพิการ และทุพพลภาพ งบประมาณ 705.86 ล้านบาท
 - สงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้
และอยู่ในครอบครัวที่ยากจน 16,800 คน
 - โครงการจัดตั้งสถานฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการทางสมอง และ
ปัญญา จังหวัดสระบุรี
 - 1.6) คนไร้ที่พึ่ง (ขอทาน) งบประมาณ 148.34 ล้านบาท
 - โครงการรณรงค์ มิให้มีการบริจาคแก่ขอทานตามแหล่ง
สาธารณะทั่วประเทศ

- โครงการก่อสร้างสถานสงเคราะห์คนไร้ที่พึ่ง 1 แห่ง
 - 1.7) ผู้ประสบสาธารณภัย งบประมาณ 177.08 ล้านบาท
 - โครงการประชาสัมพันธ์การช่วยเหลือราษฎรผู้ประสบภัยทั่วประเทศ
 - โครงการย้ายศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคเหนือตอนบน จังหวัดลำปาง และศูนย์สงเคราะห์ผู้ประสบภัยภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง จังหวัดสุรินทร์
 - 1.8) ประชากรไทยต่างวัฒนธรรม งบประมาณ 34.91 ล้านบาท
 - โครงการสำรวจข้อมูลความจำเป็นพื้นฐาน (จปฐ.) ชาวเขา
 - 1.9) การสนับสนุนองค์กรประชาชน และองค์กรภาคเอกชน งบประมาณ 1,061.52 ล้านบาท
 - โครงการส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินงานศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน 67,277 ศูนย์
 - โครงการจัดตั้งศูนย์ประสานงานและจัดบริการด้านสวัสดิการสังคมภาคเอกชนจังหวัด
 - 1.10) การเพิ่มพูนประสิทธิภาพบุคลากร งบประมาณ 134.45 ล้านบาท
 - โครงการเพิ่มพูนประสิทธิภาพบุคลากร 12,220 คน
 - 2. การพัฒนานิคมสร้างตนเอง งบประมาณ 6,135.15 ล้านบาท
 - ออกเอกสารสิทธิ์ น.ค. 3 จำนวน 50,774 แปลง
 - ก่อสร้างถนนลาดยาง 1,943 กิโลเมตร
- งบประมาณดำเนินการ (พ.ศ. 2540-2544) รวมทั้งสิ้น 16,575.83 ล้านบาท

2.7 ปัญหาและอุปสรรคของงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

1. ขาดการประสานงานที่ดีและต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานงบประมาณ, สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำให้

งบประมาณ อัตราค่าจ้าง ตลอดจนแผนงานยังไม่เป็นระบบที่มีความสอดคล้องสมบูรณ์ เป็นผลให้แผนเงิน และแผนคน และแผนงาน ขาดความต่อเนื่องและไม่เพียงพอที่จะพัฒนากระทรวงแรงงานฯ ให้เป็น "กระทรวงของประชาชน" ตามนโยบายที่กระทรวงกำหนดไว้

2. รัฐบาลไม่ให้ความสำคัญของปัญหาสังคมอย่างจริงจัง ประกอบกับค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นประจำ แต่รัฐบาลมีนโยบายให้งบประจำคงที่หรือเพิ่มเพียงเล็กน้อย และสนับสนุนให้ส่วนราชการเพิ่มสัดส่วนในงบลงทุนมากขึ้น งานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ จึงสวนทางกับนโยบายรัฐบาลในเรื่องงบประมาณ

3. ข้อมูลด้านแรงงานและสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ยังไม่ชัดเจน เช่น จำนวนคนว่างงาน, คนพิการ, โสภณีย์ ความต้องการแรงงานฝีมือ ฯลฯ ทำให้โครงการต่าง ๆ ที่กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมเสนอ ขาดน้ำหนัก และความจำเป็นสนับสนุน โอกาสที่รัฐบาลจะอนุมัติโครงการใหม่ ๆ จึงเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก

4. การดำเนินการตามโครงการด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ที่เป็นสากลที่เคยไปศึกษาดูงานในระดับเจ้าหน้าที่ยังไม่ได้ถูกนำมาเสนอเป็นแผนการดำเนินการอย่างเป็นทางการและยังไม่มีผลการผลักดันให้เกิดการปฏิบัติอย่างจริงจัง

5. การดำเนินการด้านสวัสดิการสังคมของสำนักงานประกันสังคมยังเป็นงานที่ปฏิบัติตามแผนงานปกติ ยังไม่มีการนำเอาระบบประกันการว่างงาน และประกันการชราภาพมาใช้เยี่ยงนานาอารยประเทศ รวมทั้งเงินคงเหลือในกองทุนตาม พ.ร.บ. ประกันสังคมฯ มีอยู่กว่า 40,000 ล้านบาท ทำให้รัฐบาลยังไม่เห็นความจำเป็นในการเพิ่มงบประมาณส่วนนี้

6. การใช้จ่ายงบประมาณในแต่ละปีมีเงินเหลือจ่ายที่ต้องขอความตกลงกับสำนักงบประมาณเพื่อนำไปใช้กรณีอื่น ๆ รวมทั้งยังมีความต้องการขอเงินเหลือในปี ซึ่งจะ เป็นข้อมูลที่รัฐบาล (สำนักงบประมาณ) ใช้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาตัดทอนงบประมาณประจำปีต่อไป

บทที่ 3

บทสรุปและข้อเสนอ

3.1 สรุปผลการศึกษา

การจัดสรรงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ของทุกส่วนราชการ ในปี พ.ศ. 2541 จำนวน 34,685.9 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 3.53 ของงบประมาณรายจ่ายและคิดเป็นร้อยละ 0.6 ต่อ GDP ซึ่งเป็นงบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในด้านดังกล่าว จำนวน 5,423.4 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.55 ของงบประมาณรายจ่าย และเมื่อรวมงบประมาณด้านอื่น ๆ เป็นงบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในปี พ.ศ. 2541 เป็นเงินทั้งสิ้น 11,155.2 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 1.13 ของงบประมาณรายจ่าย ลดลงจากปีงบประมาณ ปี 2540 จำนวน 933.1 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.7 ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะวงเงินจะเห็นว่า กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้งบประมาณลดลง แต่หากพิจารณาโดยละเอียด จะพบว่างบประมาณของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ที่รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณจัดสรรให้กับส่วนราชการในสังกัดรวม 5 กรม ได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้น 1,872.5 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.5 ซึ่งสูงเกินค่าเฉลี่ยตามหลักเกณฑ์ การเพิ่มวงเงินงบประมาณในปี 2541 ซึ่งเพิ่มเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.0 เท่านั้น แสดงถึงแผนงาน/งาน/โครงการของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ในด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ได้รับการเอาใจใส่เพิ่มขึ้นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและจากรัฐบาลโดยตรง ทั้งนี้เป็นเพราะในปี พ.ศ. 2541 มีความเปลี่ยนแปลงต่อกระทรวงแรงงานในหลายกรณี ที่สำคัญได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ได้เน้นหนักให้ความสำคัญแก่ทรัพยากรมนุษย์และมีมติคณะรัฐมนตรีหลายเรื่องที่สนับสนุนกับงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม คำแถลงนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันสนับสนุนงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์อย่างชัดเจน ผลงานของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และส่วนราชการในสังกัดในภาพรวมค่อนข้างดี และเป็นรูปธรรม

3.2 ข้อเสนอแนะ

3.2.1 ปัจจุบันเป็นยุคของโลกไร้พรมแดน สภาวะเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงต้องมีการนำข้อมูลข่าวสาร (Information Technology) มาใช้ รวมทั้งต้องมีการนำเอาข้อมูลมาพัฒนาให้มีความถูกต้องทันสมัย เป็นที่ยอมรับของสังคม โดยเฉพาะข้อมูลทางด้านของกลุ่มสังคมที่มีปัญหา (Social Course) ได้แก่ คนพิการ, โสภณเด็ก ฯลฯ ต้องเป็นข้อมูลที่ทันสมัยสามารถนำมาใช้ ทั้งในด้านแผนการปฏิบัติงานและด้านงบประมาณ

3.2.2 การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ในปัจจุบัน ยังเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ทำให้การจัดสรรงบประมาณมีทิศทางการใช้จ่าย เพื่อมุ่งการแก้ไขเป็นส่วนมาก ซึ่งการแก้ไขปัญหามีลักษณะตามแก้ปัญหา โดยไม่มีการแก้ปัญหาที่สาเหตุ หรือมุ่งป้องกันก่อนที่ปัญหาจะเกิด ทำให้ต้องทุ่มงบประมาณไปอย่างสิ้นเปลือง และไม่สามารถตามแก้ปัญหาได้อย่างหมดสิ้น ดังนั้น การดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ควรมีการดำเนินงานในลักษณะผสมผสาน มุ่งเน้นการป้องกันและพัฒนา มากกว่าการแก้ไข ช่วยเหลือเฉพาะหน้า โดยต้องมีการกำหนดทิศทางนโยบาย และแผนการดำเนินงานอย่างเป็นระบบ ครบวงจร และต่อเนื่องอย่างจริงจัง มีการประสานงานกันระหว่างกระทรวงที่เกี่ยวข้องและกรมในสังกัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เพื่อให้เป็นทิศทางเดียวกัน ทั้งนี้ จะต้องทำเป็นแผนงานระดับชาติ ที่สามารถปฏิบัติได้จริง โดยให้หน่วยงานระดับนโยบายและรัฐบาลยอมรับ เพราะต้องระดมงบประมาณเพื่อการนี้อย่างจริงจังและให้มีผลเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนในการบูรณาการสังคม

3.2.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 8 กำหนดให้ภาครัฐสนับสนุนและส่งเสริมการเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรต่างๆ ทั้งภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และองค์กรประชาชน ในการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ดังนั้น จึงสมควรมีการพิจารณากำหนด แผนงาน/งาน/โครงการ เพื่อให้มีการดำเนินงานร่วมกันในงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์อย่างเป็นรูปธรรม



3.2.4 การบริหารงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพจะต้องมีขอบเขตการวางแผนที่ดี โดยมีการออกแบบโครงการ (Design Projects) มีการวิเคราะห์ต้นทุนเชิงผลรับและรายจ่าย ใช้วิธีการของ Logical Framework และใช้เทคนิคในการบริหาร PERT และ CPM ร่วมด้วยจะสามารถใช้จ่ายงบประมาณได้ตามวัตถุประสงค์ โดยจะไม่มีปัญหาเงินงบประมาณเหลือจ่าย

3.2.5 จะต้องมีการศึกษาวิจัย และพัฒนางานด้านสวัสดิการสังคมและสังคม-สงเคราะห์ที่เป็นมาตรฐานระดับสากล และเป็นที่ยอมรับในประชาคมโลกเพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจ, การเมืองและสังคมโดยกำหนดระยะเวลาก่อนหลังตามลำดับความสำคัญของโครงการ (Priority) ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะต้องตกอยู่กับประชาชนส่วนใหญ่

3.2.6 ควรมีระบบประกันสุขภาพหลาย ๆ รูปแบบ เพื่อป้องกันปัญหาความยากจนของคนชรา ก่อนที่ปัญหาจะเกิด โดยรัฐไม่ควรไปแบกภาระสร้างหลักประกันเฉพาะกลุ่ม ยกเว้นการให้หลักประกันพื้นฐานขั้นต่ำ แก่กลุ่มที่ช่วยตนเองไม่ได้เท่านั้น

3.2.7 ควรจะต้องมีการติดตามประเมินผลงานและการรายงานโครงการที่ได้รับงบประมาณ (On-going Projects) เพื่อจะได้รับทราบอุปสรรคปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ผู้บริหารทราบ และสามารถตัดสินใจในทางที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการ ซึ่งทางราชการของกรมเจ้าของงบประมาณและผู้จัดการกระทรวงจะต้องรับผิดชอบในส่วนนี้

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ไกรยุทธ อีรตยาคีนันท์. หลักการงบประมาณแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช, 2527.

ไพศาล ชัยมงคล. งบประมาณแผ่นดิน ทฤษฎีและแผนปฏิบัติ. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2536.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2537.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2538.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2539.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2540.

สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงบประมาณ. งบประมาณ โดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ 2541.

ภาษาอังกฤษ

ESCAP. Government Finance Statistics Year Book, 1995.