

อยากเห็นการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินเป็นเช่นใด?



ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>1</sup> , ดร.จรัส สุวรรณมาลา<sup>2</sup>  
และ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล<sup>3</sup>

เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายนที่ผ่านมา รัฐสภาได้พิจารณารับหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2555 ซึ่งมีวงเงินรายจ่ายทั้งสิ้น 2.38 ล้านล้านบาท โดยเป็นการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล 4 แสนล้านบาท (หรืออาจจะมากกว่านี้) และมีขนาดของรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมาราวร้อยละ 9.7 ในวงเงินจำนวนนี้ รัฐบาลวางแผนจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์ด้านต่างๆ อาทิ การสร้างรากฐานการพัฒนาสู่สังคมที่สมดุล 475,062.6 ล้านบาท (มีสัดส่วนราวร้อยละ 20.0 เพื่อดำเนินการเรื่องจำเป็นเร่งด่วน อาทิ การจัดการความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ การแก้ไขปัญหาเสพติด การบริหารจัดการน้ำ และการฟื้นฟูความเสียหายจากเหตุการณ์อุทกภัย ฯลฯ) การสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพและยั่งยืนในวงเงิน 173,121.8 ล้านบาท (สัดส่วนประมาณร้อยละ 7.3) หรือการส่งเสริมการศึกษา คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต และความเท่าเทียมกันในสังคมในวงเงิน 597,468.4 ล้านบาท (สัดส่วนประมาณร้อยละ 25.1) เป็นต้น

<sup>1</sup>ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup>ศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>3</sup>ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า

ประเด็นสำคัญก็คืองบประมาณรายจ่ายในปี 2555 จะถูกจัดสรรกันอย่างไร บรรดาสมาชิกวุฒิสภาผู้ทรงเกียรติใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาจัดสรรงบประมาณเช่นใด สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนหรือไม่ และภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจชะลอตัวเนื่องจากปัญหาอุทกภัยและจากสภาวะเศรษฐกิจโลกซบเซาในขณะนี้ หากรัฐบาลไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีอากรได้ตามเป้าหมายที่ได้ประมาณการแล้วนั้น จะจัดการกับงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างไรเพื่อไม่ให้เกิดภาวะหนี้จากการขาดดุลงบประมาณที่มากเกินไป ดังนั้นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการจัดสรรงบประมาณจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงเป็นอีกทางเลือกหนึ่งที่บรรดาสมาชิกผู้ทรงเกียรติควรให้ความสำคัญ แทนที่จะปล่อยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของคนที่มีเสียงดัง มีชื่อเสียงหรือเป็นเรื่องของคนที่สามารถครองอำนาจในส่วนราชการต่างๆ ได้ดังเช่นที่เคยเป็นมา

ผู้เขียนจึงได้ดำเนินการสำรวจ “การรับรู้และทัศนคติทางการเมืองคลังและงบประมาณของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พ.ศ. 2554” ซึ่งเป็นการศึกษาร่วมกันระหว่างแผนงานวิจัยและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตรวจสอบทางสังคม (Thailand Political Database: TPD) คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า ดำเนินการสำรวจระหว่างวันที่ 1-15 มิถุนายน 2554 โดยการสุ่มตัวอย่างจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน 1,500 คน ด้วยวิธีการสุ่มแบบเป็นระบบหลายขั้นตอนโดยใช้หลักความน่าจะเป็น กลุ่มตัวอย่างครอบคลุมประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ กระจายตัวทั้ง 4 ภูมิภาค

ในการสอบถามความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น นักวิจัยจะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้กับแผนงานหลักต่างๆ ในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นลำดับแรก จากนั้นจึงจะสอบถามความคิดเห็นของผู้มีสิทธิเลือกตั้งว่าควรมีการปรับเปลี่ยนสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณในแผนงานต่างๆ หรือไม่ หรือควรได้รับสัดส่วนงบประมาณคงเดิม และหากประชาชนมองว่าควรมีการปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณเสียใหม่ นักวิจัยก็จะสอบถามถึงสัดส่วนของงบประมาณในแผนงานต่างๆ ที่ควรได้รับ

การจัดสรรใหม่ ทั้งนี้ประชาชนที่สำรวจส่วนใหญ่เป็นเพศชาย (ร้อยละ 51.3) มีอายุเฉลี่ย 50 ปี 2 เดือน ส่วนใหญ่มีอาชีพเกษตรกรรม/กสิกรรม (ร้อยละ 44.5) ประชาชนกว่าร้อยละ 90 พำนักอาศัยอยู่ในพื้นที่จังหวัดมากกว่า 20 ปี และกว่าร้อยละ 95 ได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งทั่วไปเมื่อปี พ.ศ.2550 ที่ผ่านมานอกจากนี้ ประชาชนที่ได้สำรวจส่วนใหญ่ชื่นชอบพรรคเพื่อไทย (ร้อยละ 40.5) และรองลงมาได้แก่พรรคประชาธิปัตย์ (ร้อยละ 28.4) ผลการสำรวจทัศนคติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินแสดงดังตารางที่ 1 หน้าถัดไป

**ในด้านแรก** ผลสำรวจชี้ว่าประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ (ไม่รวมผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น) ต้องการได้รับการจากรัฐเพิ่มขึ้นในด้านการศึกษา สาธารณสุข การส่งเสริมเศรษฐกิจและการจ้างงาน การพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน การจัดสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ และการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยภายใน (ดูตัวเลขในตารางที่ 1 ในด้านจำนวนคนที่แสดงความคิดเห็นและในด้านสัดส่วนงบประมาณที่เสนอให้มีการปรับเปลี่ยน) ยกตัวอย่างเช่น ในแผนงานที่เกี่ยวข้องกับการศึกษานั้น ในปีที่ผ่านมา รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้คิดเป็นประมาณร้อยละ 16.7 ถึง 19.2 ของงบประมาณรายจ่ายรวม สำหรับปีงบประมาณ 2555 นี้ประชาชนส่วนใหญ่อยากให้รัฐบาลเพิ่มงบประมาณเพื่อการศึกษาให้มากขึ้นเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 19.4 ของรายจ่ายรวม ดังนี้ เป็นต้น

เพียงสังเกตว่าประชาชนส่วนใหญ่เสนอให้มีการเพิ่มสัดส่วนงบประมาณเพื่อแผนงานสวัสดิการสังคมและการกระจายรายได้ในอัตราส่วนของการเพิ่มขึ้นที่สูงกว่าข้อเสนอให้ปรับเพิ่มงบประมาณรายจ่ายในแผนงานอื่นๆ จากเดิมที่แผนงานดังกล่าวนี้ได้รับงบประมาณในสัดส่วนร้อยละ 1.1 ถึง 2.3 ของงบประมาณแผ่นดิน ประชาชนส่วนใหญ่เห็นว่าควรได้รับงบประมาณเพิ่มขึ้นเป็นราวร้อยละ 4.4 ของงบรายจ่ายรวม ข้อมูลจากการสำรวจดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ต้องการเห็นรัฐบาลให้ความสำคัญกับการกระจายรายได้และการจัดสวัสดิการสังคมเพิ่มมากขึ้นนั่นเอง

นอกจากนี้ ผลสำรวจสะท้อนให้เห็นว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งส่วนใหญ่ (ไม่รวมผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น) ต่างไม่ต้องการให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐทั้งในส่วนกลาง (แผนงานที่ 2) ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น (แผนงานที่ 6) เพิ่มขึ้นแต่ประการใด โดยที่ต้องการให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการต่างๆ เหล่านี้อยู่ในสัดส่วนคงเดิม ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติของประชาชนได้อย่างชัดเจนว่าพวกเขาต้องการบริการสาธารณะโดยตรงจากรัฐมากขึ้น แต่ไม่ต้องการเห็นภาครัฐใช้จ่ายเงินเพื่อการบริหารจัดการภายในส่วนงานของตนเองมากขึ้นไปกว่าเดิมนั่นเอง

อนึ่ง เป็นที่น่าเสียดายว่าการสำรวจในครั้งนี้มีขึ้นในช่วงเดือนมิถุนายนที่ผ่านมา ซึ่งประเทศไทยในขณะนั้นยังมิได้ประสบกับวิกฤตการณ์อุทกภัย ผลสำรวจนี้จึงยังมีได้สะท้อนถึงข้อเสนอใดๆ ที่มีต่อการจัดสรรงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูความเสียหายและการรับมือกับความเสียหายครั้งใหม่ในอนาคต ซึ่งในขณะนี้รัฐบาลกำหนดวงเงินเพื่อการดังกล่าวไว้กว่า 1.2 แสนล้านบาท แน่แน่นอนว่าประชาชนคงอยากเห็นมาตรการฟื้นฟูความเสียหายและป้องกันภัยพิบัติในอนาคตที่มีความเป็นรูปธรรม และไม่ต้องการเห็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณกว่าแสนล้านบาทกลายเป็นการต้ำน้ำพริกละลายแม่น้ำ แต่กลับไม่สามารถป้องกันปัญหาใดๆ ได้อีกในอนาคต

ถึงเวลาแล้วที่ท่านผู้ทรงเกียรติทั้งหลายจะต้องคิดและไตร่ตรองเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณของประชาชนเพื่อให้เกิดประโยชน์มากขึ้นต่อสังคมส่วนรวมเพื่อเป็นของขวัญปีใหม่ให้แก่ประชาชน จะต้องทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการของประชาชนและเกื้อหนุนต่อทิศทางการพัฒนาประเทศที่ชัดเจน และมีการเตรียมพร้อมรับมือกับวิกฤตเศรษฐกิจและภัยธรรมชาติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเพียงพอ มากกว่าที่จะปล่อยให้การจัดสรรงบประมาณเป็นเรื่องของการเจรจาต่อรองและการจัดสรรผลประโยชน์ที่คำนึงเพียงเฉพาะฐานเสียงและผลประโยชน์ส่วนตัวดังเช่นที่เคยเป็นมา

ตารางที่ 1 แสดงผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเกี่ยวกับสัดส่วนการจัดสรรงบประมาณในแผนงานต่างๆ  
(สำรวจระหว่างวันที่ 1-15 มิถุนายน 2554)

แผนงานหลัก	สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับในปี 2553	สัดส่วนงบประมาณที่ได้รับในปี 2554	กลุ่มที่เห็นว่าควรคงสัดส่วนงบประมาณไว้	กลุ่มที่เห็นว่าควรเพิ่มสัดส่วนงบประมาณ ( ↑ )	กลุ่มที่เห็นว่าควรลดสัดส่วนงบประมาณ ( ↓ )	กลุ่มที่ไม่แสดงความคิดเห็น
1. การศึกษา	16.7%	19.2%	302 คน (20.1%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	447 คน (29.8%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 19.4%	37 คน (2.5%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 12.3%	714 คน (47.6%)
2. การบริหารจัดการและการบริหารงานภาครัฐ	12.2%	13.3%	459 คน (30.6%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	347 คน (23.1%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 14.0%	46 คน (3.1%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 7.8%	648 คน (43.2%)
3. ความมั่นคงและรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน	11.4%	9.8%	379 คน (25.3%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	407 คน (27.1%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 13.4%	26 คน (1.7%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 6.1%	688 คน (45.9%)
4. การสาธารณสุข	10.1%	10.1%	300 คน (20.0%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	451 คน (30.1%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 13.1%	62 คน (4.1%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 7.3%	687 คน (45.8%)
5. การส่งเสริมเศรษฐกิจ การจ้างงาน การแข่งขันของประเทศ	8.2%	8.3%	281 คน (18.7%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	536 คน (35.7%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 10.9%	23 คน (1.5%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 4.5%	660 คน (44.0%)
6. การกระจายอำนาจปกครองและการบริหารงานจังหวัด	6.6%	7.2%	408 คน (27.2%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	356 คน (23.7%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 7.9%	43 คน (2.9%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 4.3%	693 คน (46.2%)
7. การพัฒนาระบบคมนาคมและโครงสร้างพื้นฐาน	3.6%	4.4%	385 คน (25.7%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	424 คน (28.3%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 5.2%	43 คน (2.9%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 2.3%	648 คน (43.2%)
8. การจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ	1.8%	1.8%	390 คน (26.0%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	395 คน (26.3%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 3.4%	7 คน (0.5%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 1.1%	708 คน (47.2%)
9. การกระจายรายได้ สวัสดิการ และการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส	1.1%	2.3%	250 คน (16.7%) เสนอให้คงสัดส่วนตามเดิม	552 คน (36.8%) เสนอให้เพิ่มสัดส่วนเป็น 4.4%	16 คน (1.1%) เสนอให้ลดสัดส่วนเป็น 0.4%	682 คน (45.5%)

หมายเหตุ (1) ตัวเลขสัดส่วนงบประมาณเป็นค่าเฉลี่ยเลขคณิต (arithmetic mean); (2) ขอบความตัวหนาและตัวเอียงแสดงถึงความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ที่ได้สำรวจเกี่ยวกับทิศทางของการจัดสรรงบประมาณในอนาคต (ไม่นับรวมผู้ที่ไม่แสดงความคิดเห็น) ผู้เขียนเลือกสำรวจเฉพาะแผนงานที่สำคัญเพื่อให้สามารถทำความเข้าใจได้ง่าย ตัวเลขสัดส่วนรวมของงบประมาณรายจ่ายจึงไม่ครบ 100%