

แนวทางหนึ่ง ในการประสานแผน กับงบประมาณ

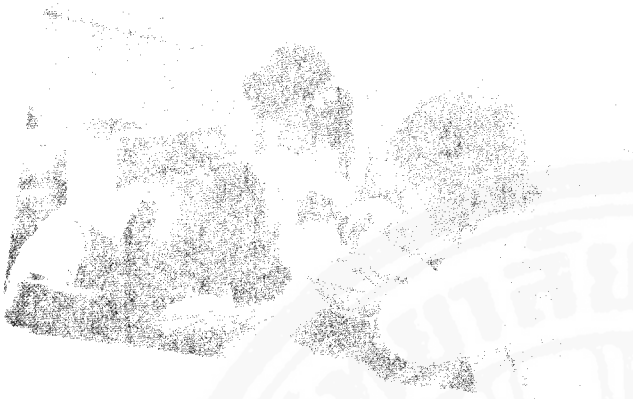
วิโรจน์ ธีรคุณโกวิท

สำนักงบประมาณ

1. บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายพอสมควรในวงราชการว่า การแปลงแผนให้เข้ากับงบประมาณที่ได้รับนับเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการวางแผนให้เป็นไปตามความเป็นจริง และหวังประสิทธิผล ฉะนั้น สิ่งที่จะกล่าวในบทความนี้ คือ การพิจารณาถึงวิธีการหนึ่งที่จะเห็นว่าเหมาะสมซึ่งเป็นข้อเสนอปรากฏอยู่ในเอกสารของ National Planning Association¹ ของสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอดังกล่าวมีแนวทางการแก้ปัญหาโดยยึดหลักง่าย ๆ นั่นคือ โดยการวางแผนงานระดับประเทศ และการวางแผนจัดสรรงบประมาณให้มีแนวทางเดียวกันตามสภาพที่เป็นจริง อนึ่ง ข้อเสนอดังกล่าวเป็นเพียงกรอบสำหรับแนวปฏิบัติโดยทั่วไป ส่วนการที่จะให้ได้ผลจริงแท้แค่ไหนนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น

¹Gerhard Colm, *Integration of National Planning and Budgeting*, (Washington D.C. : National Planning Association, 1968)



สำหรับหัวข้อสำคัญของบทความนี้จะประกอบด้วย (1) การวางแผน (2) การบริหารงบประมาณ (3) ความเกี่ยวข้องระหว่างแผนกับงบประมาณ และ (4) แนวทางที่เหมาะสมสำหรับการประสานการวางแผนและการบริหารงบประมาณให้เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

เพื่อให้เป็นที่เข้าใจแต่เบื้องต้น สำหรับคำว่า “ประสมประสาน”(integrate) ในที่นี้มิได้มีความหมายอย่าง “รวม”(merge) เพราะการรวมในลักษณะหลังนี้ก็คือวิธีการรวมของสองประเภทให้เป็นของสิ่งเดียว โดยที่ของสองประเภทนั้นจะสูญเสียคุณลักษณะเฉพาะของตัวเองไปหมด กลายเป็นของใหม่ขึ้นมา ส่วนการประสมประสานนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการผสมของสองประเภทให้เป็นระบบ โดยที่ของแต่ละประเภทยังคงคุณลักษณะเฉพาะของตัวเองอยู่โดยเป็นหน่วยย่อยของระบบไป

อีกสิ่งหนึ่งที่ใครจะได้กล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ เป็นการเสียเวลาเปล่าที่จะมามัวกล่าวกันแต่เพียงว่า การวางแผนงานกับวิธีการจัดสรรงบประมาณจะต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด แต่น่าจะพูดกันไกลไปกว่านั้นว่า ในแนวทางใดที่ของทั้งสองอย่างนั้นจำเป็นหรือควรจะรวมกัน และแนวทางใดที่ควรจะต้องจะต้องประสมประสานให้เป็นระบบ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลร่วมกัน

2. การวางแผน

โดยทั่วไปแล้วน่าจะต้องยอมรับกันว่า มาตรการสำหรับดำเนินนโยบายของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ขาดการวางแผนมาก่อน หากแต่เป็นผลจากการผ่นคลายหรือแก้ไขความกดดันที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การบีบบังคับของกลุ่มผลประโยชน์ให้รัฐบาลต้องทำโครงการหนึ่งโครงการใดที่เขามีทางทำมาหากิน การขาดดุลการชำระเงินของประเทศอย่างรุนแรง อิทธิพลต่างประเทศ และการขู่เชิญจะล้มล้างรัฐบาล เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ ข้างต้นจึงเป็นนโยบายประเภทไม่มีแผน (และไม่จำเป็นต้องมี) ซึ่งจะต่างกับสิ่งที่เราจะกล่าวถึงต่อไป

ระบบการวางแผนมีองค์ประกอบอยู่ 5 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย (2) จัดทำแผนและโครงการที่จะทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด (3) กำหนดแนวทางที่จะได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับแผนงานและโครงการเหล่านั้น เช่น กำลังคน รายได้จากการจัดเก็บภาษี การกู้ยืมจากภายในและภายนอกประเทศ (4) จัดทำข้อมูลที่จะแสดงให้เห็นแนวทางของความก้าวหน้าหรืออุปสรรคที่จะเกิดขึ้นขณะบริหารแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ (5) สรรหาแนวทางที่จะกำจัดปัญหาและอุปสรรคหรือเพื่อสำหรับปรับแผนให้เหมาะกับข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่จะบังเกิดขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบข้างต้นนี้ มีข้อที่น่าสังเกต 3 ประการ คือ (1) การกำหนดเป้าหมายจะต้องคำนึงถึงกระบวนการวางแผนควบคู่ไปกับกระบวนการทางการเมือง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป้าหมายของแผนนั้นก็คือสัญญาที่นักการเมืองให้ไว้กับประชาชน ซึ่งจะต้องเปลี่ยนให้เป็นเป้าหมายในเชิงปฏิบัติการ เพื่อสร้างแผนงานและโครงการขึ้นมาจริง ๆ และยังคงเป็นข้อกำหนดหรือเงื่อนไขที่สามารถใช้วัดความสำเร็จก้าวหน้าของแผนที่ได้ปฏิบัติไปได้ด้วย (2) กำหนดให้

ได้ว่าจะทำอะไร ไม่กำหนดเพียงแต่ว่า “เพื่อยกระดับการศึกษาให้สูงขึ้น” เพราะไม่มีประเทศไหนในโลกต้องการยกระดับการศึกษาให้อยู่กับที่หรือต่ำลง (ถึงจะมีจริง ๆ ก็คงไม่กล้าเขียนอย่างนั้นแน่) แต่ควรจะได้พูดถึงปัญหาที่จะดำเนินการ เช่น จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนในปัจจุบันมีมากเกินไป และจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นในอนาคตอันใกล้ การให้การศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาชีพยังขาดแคลน การศึกษาแนวใหม่ถูกนำไปใช้อย่างไม่เหมาะสม ฯลฯ จุดหมายลักษณะนี้แหละที่จะเป็นประโยชน์ทั้งแนวทางของการเมืองและการปฏิบัติ และนี่เองที่เป็นส่วนสำคัญของกระบวนการวางแผน (3) เป้าหมายและจุดหมายจะเป็นไปได้เพียงใด จะต้องพิจารณาจากกระบวนการวางแผนทั้งระบบซึ่งต้องแสดงถึงแผนวิธีการดำเนินงานไว้ด้วย

เพียงแต่จะเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมาย แผนงาน และการเลือกใช้ทรัพยากรก็จะเกิดปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ (1) เป้าหมายมักสูงส่งจนต้องกำหนดทรัพยากรมากเกินไปที่จะเป็นจริงหรือหามาได้จริง (2) ทรัพยากรของประเทศบางอย่างก็มีมากเกินไป บางอย่างก็มีน้อยเกินไป ไม่ตรงกับความต้องการ ดังนั้นจึงควรที่จะได้พิจารณาถึงทรัพยากรที่ต้องการเสียก่อน แล้วจึงจะกำหนดเป้าหมายและพิจารณาคัดเลือกแผนงาน ในขณะที่เดียวกันการเพิ่มปริมาณทรัพยากรไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็จะเป็นเป้าหมายสำหรับนโยบายในการวางแผน และการที่มีทรัพยากรโดยจำกัดย่อมจะเป็นเหตุผลสำคัญในการที่ต้องมี “ลำดับความสำคัญ” ของแผนงานหรือโครงการ และการที่จะให้สามารถจัดลำดับที่ได้จะต้องอาศัยระบบข้อมูลที่ดียิ่งขึ้นและอยู่ตลอดเวลา

แผนสำหรับดำเนินการ 20 ปี ถือว่าเป็นแผนระยะยาว แต่ก็ไม่ได้ว่ายาวจนเกินไปนัก และสามารถขอยให้สั้นลงเป็นแผนระยะ 5 ปี ซึ่งถือเป็นแผนระยะปานกลางได้ และทำเป็นแผนดำเนินการระยะสั้น 1 หรือ 2 ปีก็ได้ สำหรับแผน 5 ปีนั้นควรจะได้มีการปรับปรุงแผนอย่างน้อยปีละครั้ง โดยเป็นการปรับไปในช่วง

ข้างหน้าทั้งหมด ไม่ใช่เป็นการแก้แผนในแต่ละปีที่จะดำเนินการ

และก็แผนระยะสั้นนี้เองที่จะต้องปรับให้สอดคล้องกับการทำแผนงบประมาณซึ่งกระทำ (ล่วงหน้า) ในลักษณะปีต่อปี เพื่อจะเป็นการ “ประสมประสาน” ให้เป็นระบบเดียวกันดังที่กล่าวไว้ในตอนต้น

เป้าหมายในการวางแผนสามารถกำหนดได้เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ (ภายในขอบเขตโครงสร้างหรือสถาบันเศรษฐกิจและสังคมที่มีอยู่เดิม) และ (2) การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

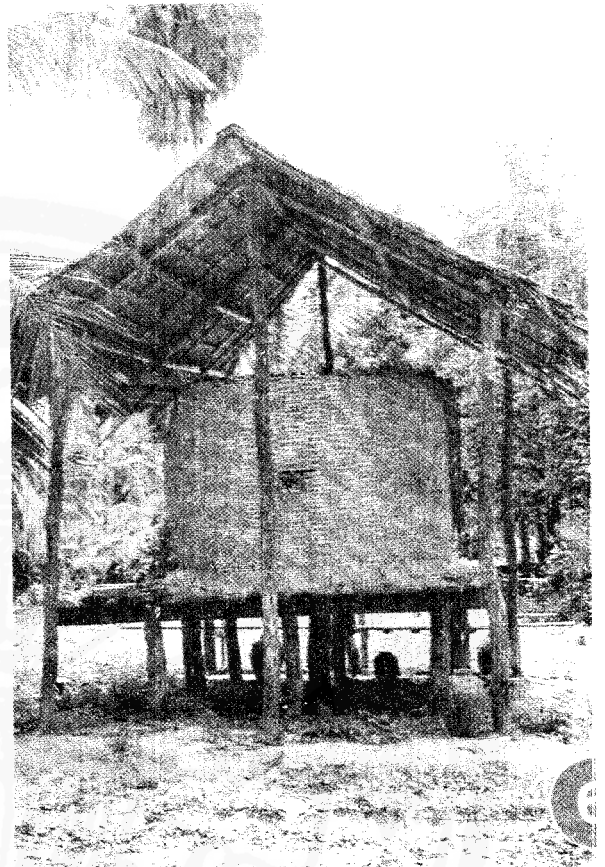
ในประการแรกนั้นหมายถึงการขยายตัวของกิจกรรมที่ส่งผลทางด้านเศรษฐกิจ ส่วนในประการที่สองหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไป ในความแตกต่างนี้ก็ยังคงมีความสัมพันธ์กันอยู่ดี นั่นคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อมมีผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและสถาบันเศรษฐกิจและสังคม (อันเป็นการพัฒนาในประการที่สองนั่นเอง) แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างประเทศไทย การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะในด้านโครงสร้างและสถาบันย่อมมีความสำคัญกว่า การจัดตั้งโครงการปฏิรูปที่ดินก็เป็นไปโดยนัยนี้ หรือโครงการพัฒนาการศึกษาและการฝึกอบรมในแนวใหม่ก็เช่นกัน การคำนวณค่าผลตอบแทนจึงมีความสำคัญน้อยกว่าการหวังผลทางด้านการพัฒนา หรือการสนองความต้องการของพลเมือง

จากแผนซึ่งถือว่าเป็นเรื่องค่อนข้างกว้าง จึงต้องมีการแจกแจงเป็นอนุแผนโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 4 ลักษณะคือ (1) แจกแจงอนุแผนตามภาคทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ภาคเกษตร ภาคการขนส่ง ภาคการศึกษา ภาคสาธารณสุข เป็นต้น (2) แจกแจงแผนกำลังคนออกตามกลุ่มของอาชีพ ความชำนาญ และตามภูมิภาค (3) แจกแจงแผนของดุลการชำระเงิน ตามประเภทปริมาณ (estimate) การส่งออก การนำเข้า การชำระหนี้

ต่างประเทศ (แผนของดุลการชำระเงินของประเทศอาจเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ หรือเป็นไปได้หรือไม่ได้ของแผนต่าง ๆ ทั้งหมด) (4) แจกแจงแผนทางการเงินแสดงให้เห็นถึงการออมจากภาคเอกชน ภาครัฐบาล

3. การบริหารงบประมาณ

ปัญหาการบริหารงบประมาณเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน 3 ประการ (1) โดยการควบคุมทางการเมือง ซึ่งมีปัญหาว่านักการเมืองที่เข้ามานั่งอยู่ในรัฐสภา มีความรู้เกี่ยวกับวิถีทางของการบริหารงบประมาณมาอย่างท่องแท้เพียงใด (2) โดยการควบคุมทางฝ่ายบริหารซึ่งจะอาศัยอำนาจทางด้านราชการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามความเหมาะสม โดยหวังผลในระยะยาวเป็นสำคัญ และเป็นการลดอำนาจการควบคุมทางการเมืองของรัฐสภา โดยที่มักไม่มีนักการเมืองคนใด ได้ติดตามการบริหารงบประมาณอย่างจริงจัง (3) โดยการควบคุมตามวิธีการงบประมาณแบบแผนงาน วิธีดังกล่าวนี้ก็คือการจัดกลุ่มของรายจ่ายตามแผนงานเป็นรายโครงการ ซึ่งแผนงานหรือโครงการนั้นจะต้องสัมพันธ์กับแผนระดับชาติ โดยที่แผนงานดังกล่าวอาจจะต้องอาศัยหน่วยราชการหลายแห่งร่วมดำเนินการ ซึ่งโดยนัยนี้เอง ที่การควบคุมโดยวิธีการงบประมาณแบบแผนงาน มีความเหมาะสมกว่าวิธีการควบคุมทางรัฐสภาและทางฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น โครงการเกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพหรือสาธารณสุข ซึ่งจะมีผู้ดำเนินการอยู่ในหลายหน่วยงาน ทั้งโดยสังกัดกับฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน หากไม่ใช้วิธีการงบประมาณแบบแผนงาน ผลอาจปรากฏว่าในขณะเดียวกันทั้งรัฐบาล เทศบาล และสุขาภิบาล อาจใช้จ่ายเงินซ้ำกันในโครงการเดียวกัน (เคยปรากฏว่าโครงการในลักษณะสร้างงานในชนบท ได้รับความช่วยเหลือทั้งจากรัฐบาลและสุขาภิบาล) การควบคุมโดยเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมนี้เองที่ช่วยเชื่อมโยงการบริหารงบประมาณและการวางแผนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้



ถ้าจะดูแต่เพียงว่าการบริหารงบประมาณก็คือการจัดทำเอกสารงบประมาณแสดงยอดรายจ่ายต่าง ๆ ก็ต้องนับว่าเป็นการดูแลกันไป (ก็เหมือนกับดูว่า การวางแผนคือการรวบรวมแผนต่าง ๆ เข้าเป็นเล่มเดียวกันเท่านั้นเอง) เพราะที่จริงแล้ว การบริหารงบประมาณเป็นระบบที่มีแขนงแตกออกไปหลายอย่าง เริ่มตั้งแต่การตั้งงบประมาณ (ซึ่งมักจะอาศัยตัวเลขจากปีก่อนเป็นฐาน ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องนัก) และที่มีข้อถกเถียงกันอยู่มากจนยากจะหาข้อยุติได้อย่างแท้จริง ก็คือการจัดตั้งงบประมาณนั้นจะเริ่มต้นด้วยประมาณการรายได้เสียก่อน แล้วจึงจัดสรรกระจายส่วนไปตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ หรือจะเริ่มต้นด้วยการคาดคะเนความต้องการก่อนว่าจะทำอะไร ใช้งบประมาณเท่าไร แล้วจึงค่อยคิดถึงรายรับ เรียกเก็บภาษีหรือกู้ยืมเงินจากต่างประเทศตามความเหมาะสม (หรือตามใจตัวเอง ?) คำตอบก็เหมือนกับถามว่า “ไก่กับไข่” อย่างไหนเกิดก่อนกัน?

ขอให้เข้าใจแต่เพียงว่างบประมาณนั้นคือระบบที่มีทั้งสิ่งที่เข้าไป (input) คืองบประมาณกับสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น (output) คือแผนงานซึ่งเป็นตัวแปรที่อิงกันอยู่

สำหรับการประมาณงบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าจะไม่ทำให้อัตราภาษีเพิ่มมากขึ้น และการกู้ยืมภาคเอกชนจะต้องไม่ทำให้ราคาและดุลการชำระเงินขาดเสถียรภาพ ต่อจากการประมาณงบประมาณรายจ่ายว่าจะตั้งเท่าไรแล้ว ก็ถึงขั้นตอนสำคัญซึ่งทำให้ระบบการบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ก็คือ การควบคุมงบประมาณ จะต้องไม่มีการปล่อยให้มีการขอเพิ่มงบประมาณ (กันแทบทุกโครงการ) หรือยกย่าย้ายถ่ายเทจากโครงการนี้ ย้ายจากหมวด (รายจ่าย) นั้นมาหมวดนี้ แต่อย่างไรก็ตาม บางทีก็ต้องยอมรับว่าในสภาพการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน นั้น มีสาเหตุมาจากผู้จัดทำโครงการวางโครงการไม่รอบคอบ (คือไม่เป็นจริงเป็นส่วนใหญ่) ซึ่งมักไม่ใช้ความผิอันเป็นธรรมดาในการคาดการณ์จากสิ่งอนาคต แต่หากเป็นผลจากการเมืองบ้าง จากการหวังสร้างอาณาจักรของหน่วยงานบ้าง ฯลฯ และหากเป็นเช่นนี้แล้วการประสมประสานระหว่างแผนกับงบประมาณคงจะเป็นเรื่องประเภท “ขนมผสมน้ำยา” เสียมากกว่า

ส่วนในเรื่องระยะเวลาของการตั้งงบประมาณนั้นกระทำกันเป็นรายปีต่อปี โดยอาศัยว่าเพื่อไม่ให้เกิดการคาดการณ์ในเวลาที่ยาวนานเกินไป หากเกิดการเปลี่ยนแปลง (อาจจะรวมถึงการเปลี่ยนรัฐบาลด้วยกระมัง ?) แต่เรื่องนี้เคยมีแนวความคิดจากต่างประเทศว่าควรจะต้องจัดทำงานงบประมาณเป็นราย 2 ปี เนื่องจากเพื่อสะดวกในการดำเนินงานต่าง ๆ เพราะหน่วยงานส่วนใหญ่กว่าจะได้ดำเนินการ - กำหนดสเปค - ประกาศประกวดราคา - รับของ - เปิดของ - ได้ตัวผู้รับเหมา บางทีกินเวลาไปกว่าครึ่งปีงบประมาณ บางครั้งการเขียนแบบอย่างเดียวกินเวลาเข้าไปเกือบปีก็เคยมี (เพราะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา) และงบประมาณราย 2 ปียังช่วยหลีกเลี่ยงอิทธิพลทางการเมือง (พอเปลี่ยนรัฐบาลที่ไร นโยบายก็

เปลี่ยน โครงการก็เปลี่ยน) ซึ่งจะมีผลต่อโครงการต่าง ๆ อยู่มากในช่วงรายปี

แต่ก็มีผู้ที่เห็นขัดแย้งอยู่มาก ในเรื่องที่ว่าแม้จะทำงานงบประมาณเป็นราย 1 ปี ก็ยังต้องจัดทำงบประมาณเป็นการล่วงหน้าไปแล้วตั้งเกือบ 2 ปี ถ้าจะทำเป็นราย 2 ปี จะมีต้องทำการล่วงหน้าไปอีกกี่ปีกัน อย่างไรก็ตาม ว่ากันตามความเป็นจริงแล้วการจัดทำงานงบประมาณราย 2 ปี จะเพิ่มการคาดคะเนไปอีกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่จะเป็นผลดีต่อการฝึกแผนกับงบประมาณดังที่เราหวังว่าจะเป็น โดยควบคุมให้มีการทบทวนทั้งแผนและงบประมาณในช่วงเวลาหนึ่งอยู่เสมอ เช่น ครึ่งปี และให้มีรายงานผลปฏิบัติงานต่อรัฐบาลภายในระยะสั้นงวด (4 เดือน) เท่านั้นเองก็ไม่น่าจะเป็นปัญหาต่อไปอย่างไรอีกแล้ว

4. ความเกี่ยวพันระหว่างแผนและงบประมาณ

โดยสรุปแล้วจะต้องยอมรับว่า การวางแผนเป็นเรื่องที่ใหญ่กว่าการจัดทำงานงบประมาณ ใหญ่กว่าในที่มีความหมายถึงความกว้างขวางกว่า มิได้มุ่งถึงในเรื่องความสำคัญว่าสิ่งไหนจะสำคัญกว่ากัน มีข้อพึงสังเกตในที่นี้ด้วยว่า (1) แผนนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐบาลและภาคเอกชน ส่วนงบประมาณนั้นไม่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน โดยเฉพาะภาครัฐบาล กับรัฐวิสาหกิจบางแห่ง ที่ต้องพึ่งงบประมาณเท่านั้นเอง (2) แม้ในเรื่องเกี่ยวกับภาครัฐบาล แผนก็มีการจัดทำรายละเอียดเป็นหมวดหมู่มากกว่างบประมาณ ซึ่งมุ่งไปในด้านการควบคุมมากกว่า (3) แผนและงบประมาณจะมีกำหนดระยะเวลาของงานไม่เท่ากัน (4) การจัดทำแผนและการจัดทำงบประมาณต้องการผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในลักษณะการรับผิดชอบและแนวความคิด กล่าวคือผู้ทำแผนจำเป็นจะต้องเป็นนักโฆษณาขายความคิด และวิ่งเข้าหานักการเมืองอยู่สักหน่อย

ในหัวข้อข้างต้นนั้นอาจให้คำอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

ประการแรก การวางแผนนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งภาครัฐบาลและเอกชน แต่การงบประมาณจะเกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลเท่านั้น ตัวอย่างเช่น การวางแผนคาดการณ์ว่าเอกชนจะต้องเพิ่มการลงทุนในสินค้าอุปโภคบริโภคอย่างหนึ่ง หรือการต้องเพิ่มวงเงินลงทุนในภาคเอกชนย่อมไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแต่อย่างใด (ยกเว้นที่มีผลต่อเนื่องถึงการเพิ่มการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ) แต่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับแผนและงบประมาณดังนี้ เมื่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อยกว่าเป้าหมายตามแผน กรมสรรพากรและกรมอื่น ๆ ในกระทรวงการคลังที่รับหน้าที่จัดเก็บภาษี จะร่วมกับที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีวางแผนวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไขให้ตรงตามสาเหตุแท้จริงที่เกิดขึ้น เช่น การคาดคะเนผิดพลาด ระบบการจัดเก็บหละหลวม และผู้เสียภาษีหลีกเลี่ยง เป็นต้น และการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เอง จะต้องอาศัยกระบวนการทางด้านการจัดสรรงบประมาณเข้าช่วย เช่น เพิ่มงบประมาณให้แก่กรมสรรพากรเพื่อเพิ่มอัตราค่าลง เป็นต้น

ประการที่สอง กล่าวได้ว่าระบบของงบประมาณนั้นอาศัยการตรวจตราทางด้านบัญชีการใช้จ่ายเป็นสิ่งที่สำคัญประการเดียว (และเป็นที่ยอมรับกันว่าระบบบัญชีในปัจจุบันยังไม่ได้ผลดีนัก แต่การวางแผนก็สามารถกระทำไปพร้อมกับการปรับปรุงระบบบัญชี ไม่จำเป็นต้องรอให้ระบบบัญชีดีเสียก่อนจึงจะวางแผน) ในขณะที่ระบบการวัดผลของการวางแผนนั้นจะใช้ผลสำเร็จของโครงการเป็นเครื่องแสดงผล และหากต้องอาศัยตัวเลขของการใช้จ่าย ตัวเลขโดยประมาณก็นับว่าเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องรู้ทุกบาททุกสตางค์

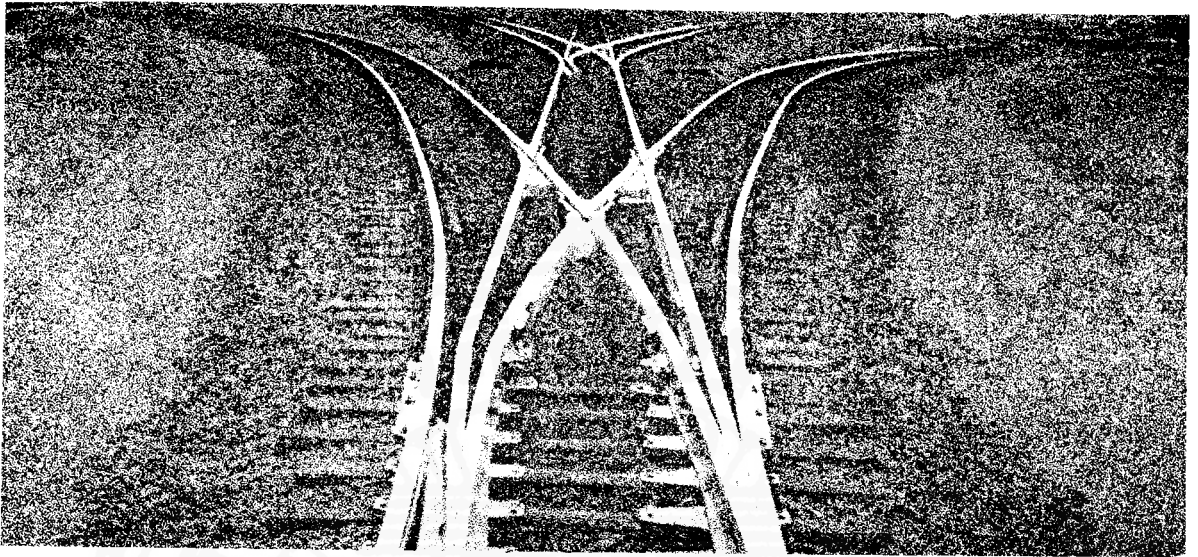
ประการที่สาม การวางแผนต้องเป็นกำหนดการกว้าง ๆ ทำในระยะยาว และขอแผนให้เป็นอนุแผนสำหรับระยะสั้น ๆ ในขณะที่การจัดทำงบประมาณมุ่งการดำเนินการภายในปีหนึ่ง ๆ แต่ก็สามารถทำ

แผนงบประมาณเพื่อประกอบให้เห็นแนวทางในระยะไกลได้ (แต่ก็เป็นเพียงส่วนประกอบของงบประมาณประจำปีเท่านั้น) เช่น ในเรื่องของการจัดเก็บภาษีและรายได้ก็อาจคาดการณ์ล่วงหน้าในลักษณะนี้คือ (1) ภายใต้อัตราการจัดเก็บแบบปัจจุบัน (2) การจัดเก็บภาษีที่จะปรับปรุงแก้ไขในการณ์ข้างหน้า

สำหรับการวางแผนนั้น จึงจะจัดทำแผน 1 ปี ขึ้นมาจากรากฐานของแผน 5 ปีได้ แต่แผน 1 ปีนั้นก็จะไม่สามารถให้รายละเอียดสมบูรณ์ออกมาในลักษณะแผน 5 ปี เพราะเป็นการแสดงช่วงหนึ่ง ๆ ของวิถีทางการดำเนินการของแผนเท่านั้นเอง เป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของแผน ซึ่งจะมีรายละเอียดต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย (ก) รายงานความก้าวหน้าของงานเดิม (ในปีก่อน ๆ) รวมทั้งอุปสรรคที่เกิดขึ้น (ข) แสดงเฉพาะโครงการและแผนงานที่สำคัญและเน้นหนักในแผน 5 ปีพร้อมชี้วัดความสำเร็จที่จะทำในหนึ่งปี (ค) การสำรวจและทบทวนความเหมาะสมของโครงการ ก่อนจะแบ่งสัดส่วนของการดำเนินงานในแต่ละปี (แต่ไม่ใช่เอาแผน 5 ปีมาหารด้วย 5)

ประการสุดท้าย นักวางแผนนั้นค่อนข้างจะต้องเป็นนักจินตนาการมากกว่านักงบประมาณ รวมทั้งต้องมองเห็นเนื้อแท้ของผู้นำทางการเมือง และอนาคตของประเทศชาติอย่างทะลุปรุโปร่ง (แต่ก็ยังต้องมีเท้ายืนบนดินเพื่อสัมผัสความเป็นจริงอยู่ด้วย) นักงบประมาณจะต้องมองทุกอย่างในแง่การเงิน (อาจคิดว่า “ทุกงบประมาณต้องเป็นแผน แต่ทุกแผนไม่จำเป็นต้องเป็นงบประมาณ) ต้องเผชิญกับข้าราชการจำนวนมากที่ “หวังสร้างมหาอาณาจักร” หรืออย่างน้อยก็ประเภทที่เห็นงานที่ตัวทำสำคัญกว่าของคนอื่นเขาหมด นักงบประมาณจึงต้องถือหลักอยู่ในใจเสมอว่า “มีเงินอยู่จำกัด ต้องให้เฉพาะที่จำเป็น”

การจะประสมประสานระหว่างแผนกับงบประมาณนั้นต้องอาศัยผู้นำ ซึ่งนอกจากมีแนวทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ยังต้องเต็มไปด้วยจินตนาการและ



ความกล้าหาญเด็ดเดี่ยว ไม่ต้องเกรงใจใคร (ที่จะมาทำให้แผนชาติกลายเป็นแผนการเมือง) หรือใช้งบประมาณของชาติเป็นงบประมาณส่วนตัว

5. แนวทางการประสานแผนและงบประมาณ

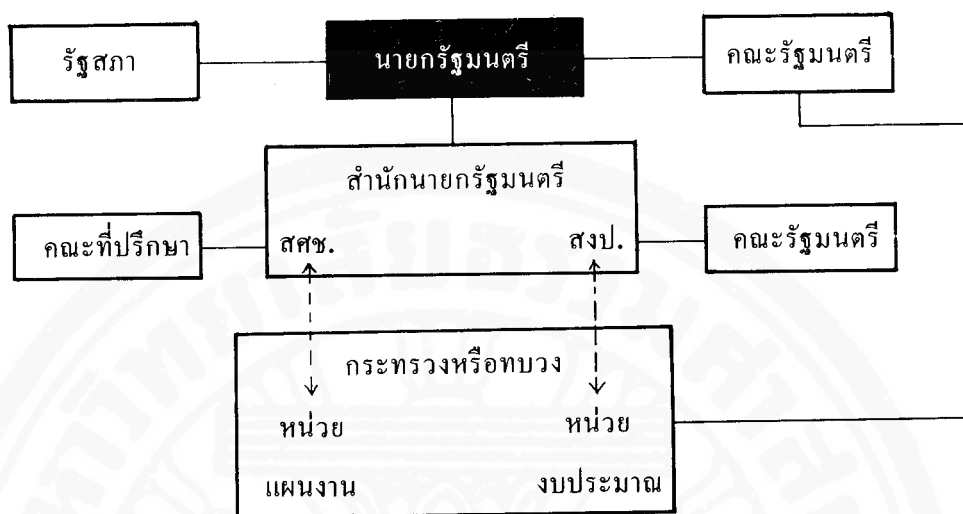
1. โดยใช้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นแกนกลางในการจัดทำโครงสร้างของการประสานประสานของแผนและงบประมาณ คือทั้งสำนักงานงบประมาณ (สงป.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเหมือนเดิม แต่ให้สิทธิและอำนาจแก่เลขาธิการ สศช. มากขึ้นในการที่จะ “พูดในนาม” หรือ “กระทำในนาม” ของรัฐบาลได้ (และไม่ควรให้มีสภาพตำแหน่งเทียบเท่าหรือเหมือนกับรัฐมนตรี เพราะจะคู่ไกล่เกลี่ยกับ “ไม้ประดับ” มากยิ่งขึ้น)

2. สศช. ควรมีคณะกรรมการที่ปรึกษาใน

ด้านต่าง ๆ มากขึ้น โดยมีผู้แทนจากภาคเอกชน แรงงาน ผู้บริโภค และนักวิชาการ เข้ามาช่วยเหลือ ในขณะที่ สงป. ควรมีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อประโยชน์ในด้านการประสานงานกับระดับภูมิภาคและท้องถิ่น

3. สศช. เตรียมแผนทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล ในภาครัฐบาลนั้นต้องประสานงานโดยใกล้ชิดกับ สงป. แต่ก็ไม่ควรที่ สศช. จะทำหน้าที่ประมาณงบประมาณทั้งหมดเสียเอง หรือ สงป. จะเลือกทำงบประมาณเฉพาะในงบประมาณที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายดำเนินการ แต่ไม่ยุ่งกับงบลงทุน หรือการหาแหล่งเงินทุนเสียเลยก็ไม่ควร

4. หน่วยงานต่าง ๆ (ที่นอกเหนือไปจาก สศช. และสงป.) จะต้องต้องมีหน่วยงานแผนงาน และงบประมาณ (ที่มีอยู่แล้ว ลองสำรวจกันเองว่าทำได้) อย่างที่คิดเอาไว้ตอนแรกหรือไม่) โดยอาศัยการฝึกอบรมและแนะนำจาก สศช. และสงป. อย่างจริงจัง เพื่อวางแผนและการกำหนดงบประมาณต่อไป จะได้จากเจ้าของเรื่องจริง ๆ มิใช่ว่าเป็นการแนะนำหรือชักจูงหรือยัดเยียดให้จากส่วนกลาง (ส่วนกลางควรเป็นผู้กำหนดแนวทางกว้าง ๆ กับคอยประสานและตรวจตรา ตลอดจนจัดลำดับความสำคัญเท่านั้น จึงจะนับว่าเหมาะสม)



โดยหลักการแล้ว แผนงานหรือโครงการใหม่ จะต้องเป็นความคิดที่เกิดจากหน่วยงานเอง แล้วเสนอให้ทั้ง สศช. และ สปป. พิจารณา โดย สศช. จะพิจารณาในแง่ว่าสอดคล้องและเกี่ยวข้องกับแผนระยะยาวของประเทศอย่างไร รวมทั้งความเป็นไปได้ของกำลังคนในส่วนของงานนั้น (ว่ามีอยู่เพียงพอหรือไม่ แต่ไม่ต้องถึงกับกำหนดว่าต้องเป็นเท่าไร) และผลกระทบที่จะบังเกิดขึ้น ส่วน สปป. นั้นจะพิจารณาถึงงบประมาณของค่าใช้จ่ายและตรวจสอบความเป็นไปได้ของการจัดสรรเงินอุดหนุนให้ตามที่เสนอขอมา

และหากเป็นไปได้สำหรับโครงการที่สำคัญแล้ว ควรจะได้มีคณะทำงานเพื่อศึกษาแผนและงบประมาณ โดยมีเทคนิคเขียนของโครงการเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย (เช่น วิศวกร นักการศึกษา หรือแพทย์ เป็นต้น) เมื่อทำรายงานการศึกษาแล้วก็ส่งให้ทั้ง สศช. และ สปป. พิจารณาผ่านไปยัง ครม. เพื่อพิจารณาโดยลำดับ

6. บทส่งท้าย

การประสมประสานระหว่างแผนและงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อประเทศชาติมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเมืองเช่นในปัจจุบัน

ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่จะมีเพิ่มมากขึ้นหรือดีขึ้นในอนาคตหรือไม่ เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาและเตือนใจตัวเองเป็นอย่างมาก