

แนวทางหนึ่ง ในการประสานแผน กับงบประมาณ

วิโรจน์ ถิรคุณโภวิท

สำนักงบประมาณ

1. บทนำ

เป็นที่ยอมรับกันแพร่หลายพอสมควรใน
วงราชการว่า การแปลงแผนให้เข้ากับงบประมาณที่ได้รับ¹
นับเป็นปัญหาใหญ่สำหรับการวางแผนให้เป็นไปตาม
ความเป็นจริง และหวังประสิทธิผล ฉะนั้น สิ่งที่จะ^{จะ}
กล่าวในบทความนี้ คือ การพิจารณาถึงวิธีการหนึ่งที่
เห็นว่าเหมาะสมซึ่งเป็นข้อเสนอปรากฏอยู่ในเอกสาร
ของ National Planning Association¹ ของสหรัฐอเมริกา ข้อเสนอดังกล่าวมีแนวทางการแก้ปัญหาโดยยึด
หลักง่าย ๆ นั่นคือ โดยการวางแผนงานระดับ
ประเทศ และการวางแผนจัดสรรงบประมาณให้มีแนวทาง
เดียวกันตามสภาพที่เป็นจริง อนึ่ง ข้อเสนอดังกล่าวเป็น
เพียงกรอบสำหรับแนวปฏิบัติโดยทั่วไป ส่วนการที่จะ^{จะ}
ให้ได้ผลจริงแท้ๆ เก้ไห่นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับผู้มีหน้าที่
เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น

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

2. การวางแผน

โดยทั่วไปแล้วน่าจะต้องยอมรับกันว่า มาตรการ สำหรับดำเนินนโยบายของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ ขาดการวางแผนมาก่อน หากแต่เป็นผลจากการผ่อนคลาย หรือแก้ไขความกดดันที่เกิดขึ้นในช่วงขณะใดขณะหนึ่ง ตัวอย่างเช่น การบีบบังคับของกลุ่มผลประโยชน์ให้รัฐบาลต้องทำการหนึ่งโครงการใดที่เขามีทางทำมา หากิน การขาดดุลย์การชำระเงินของประเทศอย่างรุนแรง อิทธิพลต่างประเทศ และการซื้อข้อมูลลับถึงรัฐบาล เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ ทางด้านนี้เป็นนโยบายประเทศไม่มีแผน (และไม่จำเป็นต้องมี) ซึ่งจะต่างกับสิ่งที่เราจะกล่าวถึงต่อไป

ระบบการวางแผนมีองค์ประกอบอยู่ 5 ประการ ได้แก่ (1) การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย (2) จัดทำแผนและโครงการที่จะทำให้เป้าหมายนั้นบรรลุผลสำเร็จได้ภายในเวลาที่กำหนด (3) กำหนดแนวทางที่จะได้มาซึ่งทรัพยากรสำหรับแผนงานและโครงการเหล่านั้น เช่น กำลังคน รายได้จากการจัดเก็บภาษี การกู้ยืมจากภายนอกและภายนอกประเทศ (4) จัดทำข้อมูลที่แสดงให้เห็นแนวทางของความก้าวหน้าหรืออุปสรรคที่จะเกิดขึ้นขณะบริหารแผนงานหรือโครงการนั้น ๆ (5) สรุหานาแนวทางที่จะกำจัดปัญหาและอุปสรรค หรือเพื่อสำหรับปรับแผนให้เหมาะสมกับข้อผิดพลาดดัง ๆ ที่จะบังเกิดขึ้น

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

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

เพื่อให้เป็นที่เข้าใจเดียวกัน สำหรับคำว่า “ประเมินประสาน”(integrate) ในที่นี้มีได้มีความหมายอย่าง “รวม”(merge) เพราะการรวมในลักษณะหลังนี้ก็คือวิธีการรวมของสองประเภทให้เป็นของสิ่งเดียว โดยที่ของสองประเภทนั้นจะสูญเสียคุณลักษณะเฉพาะของตัวเองไปหมด กลายเป็นของใหม่ขึ้นมา ส่วนการประเมินประสานนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการผสมของสองประเภทให้เป็นระบบ โดยที่ของแต่ละประเภทยังคงคุณลักษณะเฉพาะของตัวเองอยู่โดยเป็นหน่วยย่อยของระบบไป

อีกสิ่งหนึ่งที่ควรจะได้กล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ เป็นการเสียเวลาเปล่าที่จะมานั่งถ่วงกันแต่เพียงว่า การวางแผนงานกับวิธีการจัดสรรงบประมาณจะต้องประสานงานกันอย่างใกล้ชิด แต่น่าจะพูดกันใกล้ไปกว่านั้นว่า ในแนวทางใดที่ของทั้งสองอย่างนั้นจำเป็นหรือควรจะรวมกัน และแนวทางใดที่ควรจะถือว่าจะต้องประเมินประสานให้เป็นระบบ โดยถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาลร่วมกัน

ได้ว่าจะทำอะไร ไม่กำหนดเพียงแต่ว่า “เพื่อยกระดับการศึกษาให้สูงขึ้น” เพราะไม่มีประเทศไทยในโลกต้องการ กดระดับการศึกษาให้อยู่กับที่หรือค้ำลง (ถึงจะมีจริง ๆ ก็คงไม่กล้าเขียนอย่างนั้นแน่) แต่ควรจะได้พูดถึงปัญหา ที่จะดำเนินการ เช่น จำนวนนักเรียนต่อห้องเรียนใน ปัจจุบันมีมากเกินไป และจะยิ่งเพิ่มมากขึ้นในอนาคตอัน ใกล้ การให้การศึกษาและฝึกอบรมด้านวิชาชีพข้างๆ เคือน การศึกษาแนวใหม่ถูกนำไปใช้อย่างไม่เหมือนกัน ฯลฯ จุดหมายลักษณะนี้แหละที่จะเป็นประโยชน์ทั้ง แนวทางของ การเมืองและการปฏิบัติ และนี้เองที่เป็น ส่วนสำคัญของกระบวนการวางแผน (3) เป้าหมายและ จุดหมายจะเป็นไปได้เพียงใด จะต้องพิจารณาดูจาก กระบวนการวางแผนทั้งระบบซึ่งต้องแสดงถึงแผนวิธีการ ดำเนินงาน ไว้ด้วย

เพียงแต่จะเชื่อมโยงระหว่างเป้าหมาย แผนงาน และการเลือกใช้ทรัพยากรก็จะเกิดปัญหาที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้ (1) เป้าหมายมักสูงส่งจนต้องกำหนด ทรัพยากรมากเกินกว่าที่จะเป็นจริงหรือทำมาได้จริง (2) ทรัพยากรของประเทศไทยอย่างก็มีมากเกินไป บางอย่างก็มีน้อยเกินไป ไม่ตรงกับความต้องการ ดังนั้น จึงควรที่จะได้พิจารณาถึงทรัพยากรที่ต้องการ เสียก่อน และวิจัยจะกำหนดเป้าหมายและพิจารณาคัดเลือก แผนงาน ในขณะเดียวกันการเพิ่มปริมาณทรัพยากร ไม่ว่าจะเป็นประเทศใดก็น่าจะเป็นเป้าหมายสำหรับนโยบาย ในกระบวนการวางแผน และการที่มีทรัพยากรโดยจำกัด ย่อมจะเป็นเหตุผลสำคัญในการที่ต้องมี “ลำดับความสำคัญ” ของแผนงานหรือโครงการ และการที่จะให้ สามารถจัดลำดับที่ได้จะต้องอาศัยระบบข้อมูลที่ดีอย ขึ้นแน่นอยู่ตลอดเวลา

แผนสำหรับดำเนินการ 20 ปี ถือว่าเป็นแผน ระยะยาว แต่ก็ไม่ถือว่ายาวจนเกินไปนัก และสามารถ ขอให้สั้นลงเป็นแผนระยะ 5 ปี ซึ่งถือเป็นแผนระยะ ปานกลางได้ และทำเป็นแผนดำเนินการระยะสั้น 1 หรือ 2 ปีก็ได้ สำหรับแผน 5 ปีนั้นควรจะได้มีการ ปรับปรุงแผนอย่างน้อยปีละครั้ง โดยมีการปรับไปในช่วง

ข้างหน้าทั้งหมด ไม่ใช่เป็นการแก้แผนในแต่ละปีที่จะ ดำเนินการ

และก็แผนระยะสั้นนี้เองที่จะต้องปรับให้สอดคล้อง กับการทำแผนงบประมาณซึ่งกระทำ (ล่วงหน้า) ในลักษณะปีต่อปี เพื่อจะเป็นการ “ประสมประสาน” ให้เป็นระบบเดียวกันดังที่กล่าวไว้ในตอนต้น

เป้าหมายในการวางแผนสามารถกำหนดได้ เป็น 2 ลักษณะ คือ (1) การเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ (ภายในขอบเขตโครงการสร้างหรือสถาบันเศรษฐกิจและสังคม ที่มีอยู่เดิม) และ (2) การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม

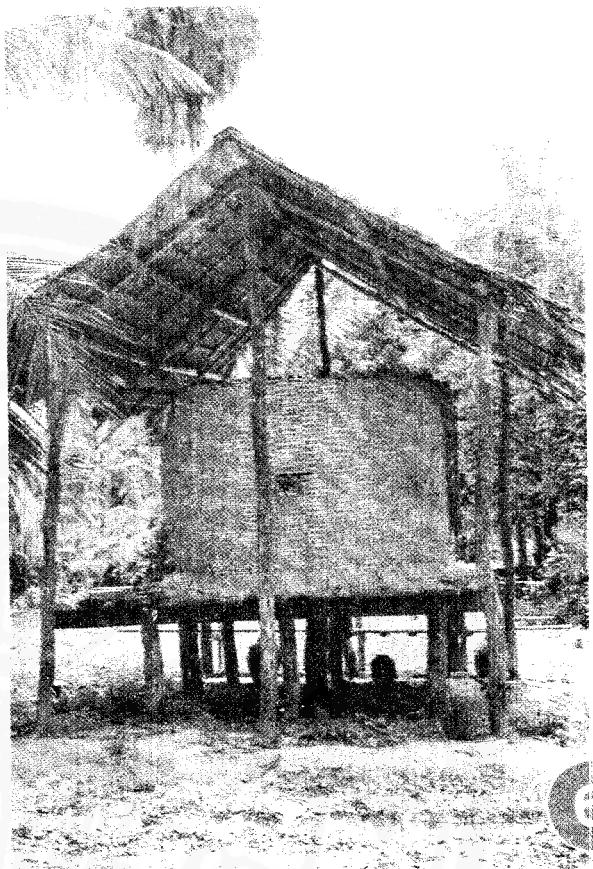
ในประการแรกนั้นหมายถึงการขยายตัวของ กิจกรรมที่ส่งผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ส่วนในประการ ที่สองหมายถึงการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมควบคู่กันไป ในความแตกต่างนี้ก็ยังมีความ สัมพันธ์กันอยู่ดี นั่นคือการขยายตัวทางเศรษฐกิจย่อม มีผลต่อความเปลี่ยนแปลงทางด้านโครงสร้างและ สถาบันเศรษฐกิจและสังคม (อันเป็นการพัฒนาในประการ ที่สองนั้นเอง) แต่อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยที่กำลังพัฒนา อย่างประเทศไทย การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและ สังคมโดยเฉพาะในด้านโครงสร้างและสถาบันย่อม มีความสำคัญกว่า การจัดตั้งโครงการปฏิรูปที่ดินก็เป็น ไปโดยนัยนี้ หรือโครงการพัฒนาการศึกษาและการ ฝึกอบรมในแนวใหม่ก็เช่นกัน การคำนวณค่าผลตอบ แทนจึงมีความสำคัญน้อยกว่าการห่วงผลทางด้าน การพัฒนา หรือการสนับสนุนความต้องการของพลเมือง

จากแผนซึ่งถือว่าเป็นเรื่องค่อนข้างกว้าง จึง ต้องมีการแยกแจงเป็นอนุแผนโดยเฉพาะอย่างยิ่งใน 4 ลักษณะคือ (1) แจกแจงอนุแผนตามภาคทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ภาคเกษตร ภาคการขนส่ง ภาคการศึกษา ภาคสาธารณสุข เป็นต้น (2) แจกแจงแผนกำลังคนออก ตามกิจุนของอาชีพ ความชำนาญ และตามภูมิภาค (3) แจกแจงแผนของคุณภาพการคำนวณ ตามประเภทปริมาณ (estimate) การส่องอุปกรณ์ การนำเข้า การชำระหนี้

ต่างประเทศ (แผนของดุลการชำระเงินของประเทศไทยเป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเป็นไปได้ หรือเป็นไปไม่ได้ของแผนต่าง ๆ ทั้งหมด) (4) แจกแจงแผนทางการเงินแสดงให้เห็นถึงการออมจากภาคเอกชน ภาครัฐบาล

3. การบริหารงบประมาณ

ปัญหาการบริหารงบประมาณเกิดขึ้นจากแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกัน 3 ประการ (1) โดยการควบคุมทางการเมือง ซึ่งมีปัญหาว่านักการเมืองที่เข้ามานั่งอยู่ในรัฐสภา มีความรู้เกี่ยวกับวิธีทางของการบริหารงบประมาณมาอย่างท่องแท้เพียงใด (2) โดยการควบคุมทางฝ่ายบริหารซึ่งจะอาศัยอำนาจทางด้านราชการควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไปตามความเหมาะสม โดยหวังผลในระยะยาวเป็นสำคัญ และเป็นการลดอำนาจการควบคุมทางการเมืองของรัฐสภา โดยที่มักไม่มีนักการเมืองคนใด ได้ติดตามการบริหารงบประมาณอย่างจริงจัง (3) โดยการควบคุมตามวิธีการงบประมาณแบบแผนงาน วิธีดังกล่าวนี้ก็คือการจัดกลุ่มของรายจ่ายตามแผนงานเป็นรายโครงการ ซึ่งแผนงานหรือโครงการนั้นจะต้องสัมพันธ์กับแผนระดับชาติ โดยที่แผนงานดังกล่าวอาจจะต้องอาศัยหน่วยราชการหลายแห่งร่วมดำเนินการ ซึ่งโดยนัยนี้เองที่การควบคุมโดยวิธีการงบประมาณแบบแผนงาน มีความเหมาะสมกว่าวิธีการควบคุมทางรัฐสภาและทางฝ่ายบริหาร ตัวอย่างเช่น โครงการที่เกี่ยวกับการพัฒนาอาชีพหรือสาธารณสุข ซึ่งจะมีผู้ดำเนินการอยู่ในหลายหน่วยงาน ทั้งโดยสังกัดกับฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน หากไม่ใช้วิธีการงบประมาณแบบแผนงาน ผลอาจปรากฏว่าในขณะเดียวกันทั้งรัฐบาล เทศบาล และสุขาภิบาล อาจจะใช้จ่ายเงินซ้ำกันในโครงการเดียวกัน (เคยปรากฏว่าโครงการในลักษณะสร้างงานในชนบทรับทรัพย์ทั้งจากรัฐบาลและสุขาภิบาล) การควบคุมโดยเลือกใช้วิธีการที่เหมาะสมนี้เองที่ช่วยเชื่อมโยงการบริหารงบประมาณและการวางแผนให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้



ถ้าจะคุณเดาเพียงว่าการบริหารงบประมาณก็คือการจัดทำเอกสารงบประมาณแสดงยอดรายจ่ายต่าง ๆ ก็ต้องนับว่าเป็นการดูแคบเกินไป (ก็เหมือนกับดูว่าการวางแผนคือการรวมรวมแผนต่าง ๆ เข้าเป็นเดียวมากันเท่านั้นเอง) เพราะว่าที่จริงแล้ว การบริหารงบประมาณเป็นระบบที่มีแขนงแยกออกไปหลายอย่าง เริ่มตั้งแต่การตั้งงบประมาณ (ซึ่งมักจะอาศัยตัวเลขจากปีก่อนเป็นฐาน ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องนัก) และที่มีข้อดีเสียกันอยู่มากจากจะหาข้อมูลได้อย่างแท้จริง ก็คือการจัดตั้งงบประมาณนั้นจะเริ่มต้นด้วยประมาณการรายได้เสียก่อน แล้วจึงจัดสรรกระจายส่วนไปตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ หรือจะเริ่มต้นด้วยการคาดคะเนความต้องการก่อนว่าจะทำอะไร ใช้งบประมาณเท่าไร แล้วจึงค่อยคิดถึงรายรับ เรียกเก็บภาษีหรือกู้ยืมเงินจากต่างประเทศตามความเหมาะสม (หรือตามใจตัวเอง ?) คำตอบก็เหมือนกับถามว่า “ไก่กับไข่” อย่างไหนเกิดก่อนกัน?

ขอให้เข้าใจได้เพียงว่างบประมาณนั้นคือระบบที่มีทั้งสิ่งที่ใช้ไป (input) คืองบประมาณกับสิ่งที่ทำให้เกิดขึ้น (output) คือแผนงานซึ่งเป็นตัวแปรที่อิงกันอยู่

สำหรับการประมาณงบประมาณรายจ่ายนั้น จะต้องอยู่ในเงื่อนไขที่ว่าจะไม่ทำให้อัตราภาษีเพิ่มมากขึ้น และการถูกยื้มภาคเอกชนจะต้องไม่ทำให้ราคาและดุลการชำระเงินขาดเสียรากทรัพย์ ต่อจากการประมาณงบประมาณรายจ่ายว่าจะต้องเท่าไรแล้ว ก็ถึงขั้นตอนสำคัญซึ่งทำให้ระบบการบริหารงบประมาณเป็นไปอย่างถูกต้อง ก็คือ การควบคุมงบประมาณ จะต้องไม่มีการปล่อยให้มีการขอเพิ่มงบประมาณ (กันแบบทุกโครงการ) หรือยกข่ายถ่ายจากโครงการนี้ ข้ายจากหมวด (รายจ่าย) นั้นมาหมวดนี้ แต่อย่างไรก็ตาม บางที่ต้องยอมรับว่าในสภาพการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้น มีสาเหตุมาจากผู้จัดทำโครงการวางแผน โครงการไม่รอบคอบ (คือไม่เป็นจริงเป็นส่วนใหญ่) ซึ่งมักไม่ใช่ความผิดอันเป็นธรรมดานในการคาดการจากสิ่งอนาคต แต่หากเป็นผลจากการเมืองบ้าง จากการหวังสร้างอาณาจักรของหน่วยงานบ้าง ฯลฯ และหากเป็นเช่นนี้แล้วการประเมินประสานระหว่างแผนกับงบประมาณคงจะเป็นเรื่องประเภท “ขนมผอมแน่น” เสียมากกว่า

ส่วนในเรื่องระยะเวลาของการตั้งงบประมาณนั้นกระทำกันเป็นรายปีต่อปี โดยอาศัยว่าเพื่อไม่ให้มีการคาดการในเวลาที่ยาวนานเกินไป หากเกิดการเปลี่ยนแปลง (อาจจะรวมถึงการเปลี่ยนรัฐบาลด้วยกระแส ?) แต่เรื่องนี้เคยมีแนวความคิดจากต่างประเทศว่าควรจะจัดทำงานงบประมาณเป็นราย 2 ปี เนื่องจากเพื่อสะดวกในการดำเนินงานต่าง ๆ เพราะหน่วยงานส่วนใหญ่ก่อว่าจะได้ดำเนินการ - กำหนดสเปค - ประการประกอบราคา - รับซอง - เปิดซอง - ได้ตัวผู้รับเหมา บางที่กิจวัตรไม่กล่าวเรื่องปีงบประมาณ บางครั้งการพื้นที่ยก่อนอย่างเดียวกินเวลาเข้าไปเกือบปีก็เคยมี (เพราะเปลี่ยนไปเปลี่ยนมา) และงบประมาณราย 2 ปียังช่วยหลีกเลี่ยงอิทธิพลทางการเมือง (พอเปลี่ยนรัฐบาลที่ไว้นโยบายก็

เปลี่ยน โครงการก็เปลี่ยน) ซึ่งจะมีผลต่อโครงการต่าง ๆ ออยู่มากในช่วงรายปี

แต่ก็มีผู้ที่เห็นขัดแย้งอยู่มาก ในเรื่องที่ว่าแม้จะทำงานงบประมาณเป็นราย 1 ปี ก็ยังต้องจัดทำงานงบประมาณเป็นการล่วงหน้าไปแล้วตั้งก่อน 2 ปี ถ้าจะทำเป็นราย 2 ปี จะมิต้องทำการล่วงหน้าไปอีกที่ปีกัน อย่างไรก็ตาม ว่ากันตามความเป็นจริงแล้วการจัดทำงานงบประมาณราย 2 ปี จะเพิ่มการคาดคะเนไปอีกเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่จะเป็นผลดีต่อการอนุมัติแผนกับงบประมาณ ดังที่เราหวังว่าจะเป็น โดยความคุณให้มีการทบทวนทั้งแผนและงบประมาณในช่วงเวลาหนึ่งอยู่เสมอ เช่น ครึ่งปี และให้มีรายงานผลปฏิบัติงานต่อรัฐบาลภายในระยะเวลาสั้นๆ (4 เดือน) เพื่อนำเสนอเป็นปัญหาต่อไปอย่างไรอีกแล้ว

4. ความเกี่ยวพันระหว่างแผนและงบประมาณ

โดยสรุปแล้วจะต้องยอมรับว่า การวางแผน เป็นเรื่องที่ใหญ่กว่าการจัดทำงานงบประมาณ ใหญ่กว่าในที่นี้มีความหมายถึงความกว้างขวางกว่า มิได้มุ่งถึงในเรื่องความสำคัญว่าสิ่งไหนจะสำคัญกว่ากัน มีข้อพึงสังเกตในที่นี้ด้วยว่า (1) แผนนั้นเกี่ยวข้องกับทั้งภาคธุรกิจและภาคเอกชน ส่วนงบประมาณนั้นไม่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เกี่ยวเฉพาะภาครัฐบาล กับรัฐวิสาหกิจ บางแห่ง ที่ต้องพึงงบประมาณเท่านั้นเอง (2) เมื่อเรื่องเกี่ยวกับภาคธุรกิจ แผนก็มีการจัดทำรายละเอียดเป็นหมวดหมู่มากกว่างบประมาณ ซึ่งมุ่งไปในด้านการควบคุมมากกว่า (3) แผนและงบประมาณจะมีกำหนดระยะเวลาของงานไม่เท่ากัน (4) การจัดทำแผนและการจัดทำงบประมาณต้องการผู้บูรพาและเจ้าหน้าที่ที่มีความแตกต่างกัน ทั้งในลักษณะการรับผิดชอบและแนวความคิด กล่าวคือผู้ทำแผนจำเป็นจะต้องเป็นนักนโยบาย ความคิด และวิ่งเข้าหากการเมืองอยู่สักหน่อย

ในหัวข้อข้างต้นนั้นอาจให้คำอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้

ประการแรก การวางแผนนั้นเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐบาลและเอกชน แต่กระบวนการจะเกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลเท่านั้น ด้วยย่างเช่น การวางแผนคาดการว่าเอกชนจะต้องเพิ่มการลงทุนในสินค้าอุปโภคบริโภคย่างหนึ่ง หรือการต้องเพิ่มวงเงินลงทุนในภาคเอกชนย่อมไม่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณแต่อย่างใด (ยกเว้นที่มีผลต่อเนื่องถึงการเพิ่มการจัดเก็บภาษี การจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ) แต่ส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับแผนและงบประมาณดังนี้ เมื่อรายได้จากการจัดเก็บภาษีน้อยกว่าเป้าหมายตามแผน กรมสรรพากรและกรมอื่น ๆ ในกระทรวงการคลังที่รับหน้าที่จัดเก็บภาษี จะร่วมกับที่ปรึกษาฝ่ายเศรษฐกิจของนายกรัฐมนตรีวางแผนวิเคราะห์เพื่อหาทางแก้ไขให้ตรงตามสาเหตุแท้จริงที่เกิดขึ้น เช่น การคาดคะเนผิดพลาด ระบบการจัดเก็บหลัก แหล่งเงินทุน แหล่งรายได้ แหล่งรายได้ที่ไม่คาดเดาไว้ ฯลฯ และการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นนี้เอง จะต้องอาศัยกระบวนการการทำงานด้านการจัดสรรงบประมาณเข้าช่วย เช่น เพิ่มงบประมาณให้แก่กรมสรรพากรเพื่อเพิ่มอัตรากำลัง เป็นต้น

ประการที่สอง กล่าวได้ว่าระบบของงบประมาณนั้นอาศัยการตรวจสอบการทำงานด้านบัญชีการใช้จ่ายเป็นสิ่งสำคัญประการเดียว (และเป็นที่ยอมรับกันว่าระบบบัญชีในปัจจุบันยังไม่ได้ผลดีนัก แต่การวางแผนก็สามารถกระทำไปพร้อมกับการปรับปรุงระบบบัญชี ไม่จำเป็นต้องรอให้ระบบบัญชีดีเสียก่อนจึงจะวางแผน) ในขณะที่ระบบการวัดผลของการวางแผนนั้นจะใช้ผลสำเร็จของโครงการเป็นเครื่องแสดงผล และหากต้องอาศัยตัวเลขของการใช้จ่าย ตัวเลขโดยประมาณก็นับว่าเพียงพอแล้ว ไม่จำเป็นต้องรู้ทุกนาททุกสถานที่

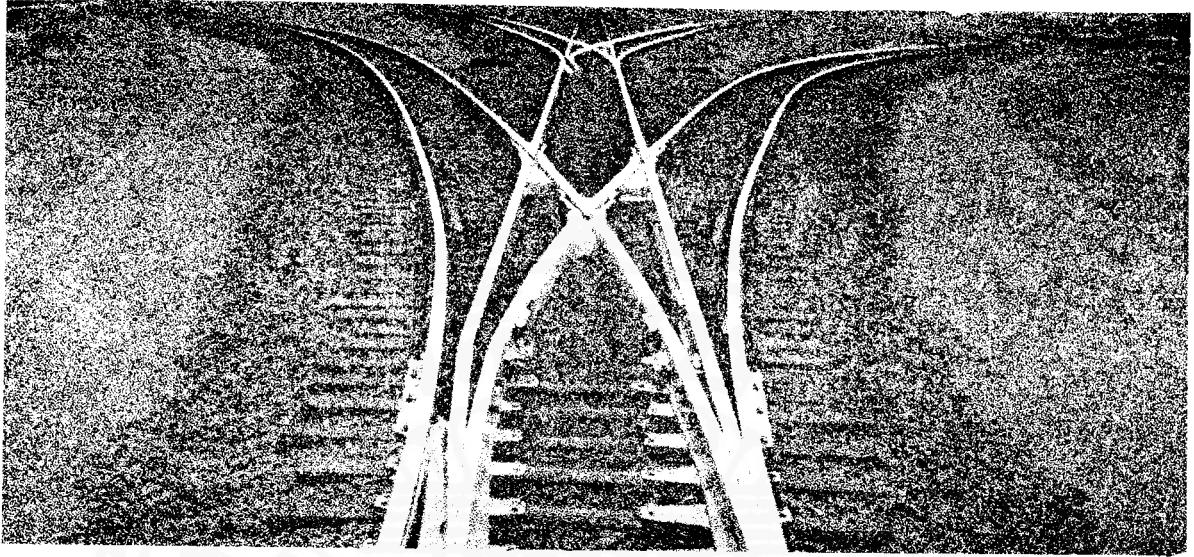
ประการที่สาม การวางแผนต้องเป็นกำหนดการกว้าง ๆ ทำในระยะยาว และซอยแผนให้เป็นอนุแผนสำหรับระยะสั้น ๆ ในขณะที่การจัดทำงบประมาณมุ่งการดำเนินการภายในปีหนึ่ง ๆ แต่ก็สามารถทำ

แผนงบประมาณเพื่อประกอบให้เห็นแนวทางในระยะไกลได้ (แต่ก็เป็นเพียงส่วนประกอบของงบประมาณประจำปีเท่านั้น) เช่น ในเรื่องของการจัดเก็บภาษีและรายได้ก็อาจคาดการล่วงหน้าในลักษณะนี้คือ (1) ภายใต้ระบบการจัดเก็บแบบบัญชี (2) การจัดเก็บภาษีที่จะปรับปรุงแก้ไขในการณ์ข้างหน้า

สำหรับการวางแผนนั้น จึงจะจัดทำแผน 1 ปีขึ้นมาจากการฐานของแผน 5 ปีได้ แต่แผน 1 ปีนี้ก็จะไม่สามารถให้รายละเอียดสมบูรณ์ออกมายังลักษณะแผน 5 ปี เพราะเป็นการแสดงช่วงหนึ่ง ๆ ของวิถีทางการดำเนินการของแผนเท่านั้นเอง เป็นเพียงเสี้ยวหนึ่งของแผน ซึ่งจะมีรายละเอียดต่อไปนี้เป็นอย่างน้อย (ก) รายงานความก้าวหน้าของงานเดิม (ในปีก่อน ๆ) รวมทั้งอุปสรรคที่เกิดขึ้น (ข) แสดงเฉพาะโครงการและแผนงานที่สำคัญและเน้นหนักในแผน 5 ปีพร้อมขีดความสามารถสำเร็จที่จะทำในหนึ่งปี (ค) การสำรวจและทบทวนความเหมาะสมของโครงการ ก่อนจะเปลี่ยนตัวส่วนของการดำเนินงานในแต่ละปี (แต่ไม่ใช่อาแพน 5 ปีมาหารด้วย 5)

ประการสุดท้าย นักวางแผนนั้นก่อนข้างจะต้องเป็นนักจินตนาการมากกว่ากังบประมาณ รวมทั้งต้องมองเห็นนื้อแท้ของผู้นำทางการเมือง และอนาคตของประเทศไทยต้องย่างทะลุปูรุ่ง (แต่ก็ยังต้องมีการทำยืนบนพื้นดินเพื่อสัมผัศความเป็นจริงอยู่ด้วย) นักงบประมาณจะต้องมองทุกอย่างในแง่การเงิน (อาจคิดว่า “ทุกงบประมาณต้องเป็นแผน แต่ทุกแผนไม่จำเป็นต้องเป็นงบประมาณ”) ต้องเห็นใจกับข้าราชการจำนวนมากที่ “หวังสร้างมหาอาณาจักร” หรืออย่างน้อยก็ประเทศที่เห็นงานที่ตัวทำสำคัญกว่าของคนอื่นเขามาด นักงบประมาณจึงต้องถือหลักออยู่ในใจเสมอว่า “มีเงินอยู่จำกัด ต้องให้เฉพาะที่จำเป็น”

การจะประเมินประสิทธิภาพแผนกับงบประมาณนั้นต้องอาศัยผู้นำ ซึ่งนอกจากมีแนวทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ยังต้องเดินไปด้วยจินตนาการและ



ความกล้าหาญตัดเดี่ยว ไม่ต้องเกรงใจใคร (ที่จะมาทำให้แผนชาติกลายเป็นแผนการเมือง) หรือใช้งบประมาณของชาติเป็นงบประมาณส่วนตัวไป

5. แนวทางการประสานแผนและงบประมาณ

1. โดยใช้หน่วยงานที่มีอยู่แล้วเป็นแกนกลางในการจัดทำโครงสร้างของการประสานงานของแผนและงบประมาณ กือทั้งสำนักงบประมาณ (สป.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเหมือนเดิม แต่ให้สิทธิและอำนาจแก่เลขานุการ สศช. มาขึ้นในการที่จะ “พุดในนาม” หรือ “กระทำในนาม” ของรัฐบาลได้ (และไม่ควรให้มีสภาพดีແහນຸ່ງເທິ່ງໃຫຍ່ທ່ານ໌ ແລະ ເມື່ອມີກຳນົດຕັ້ງກຳທີ່ມີປະຕິບັດ)

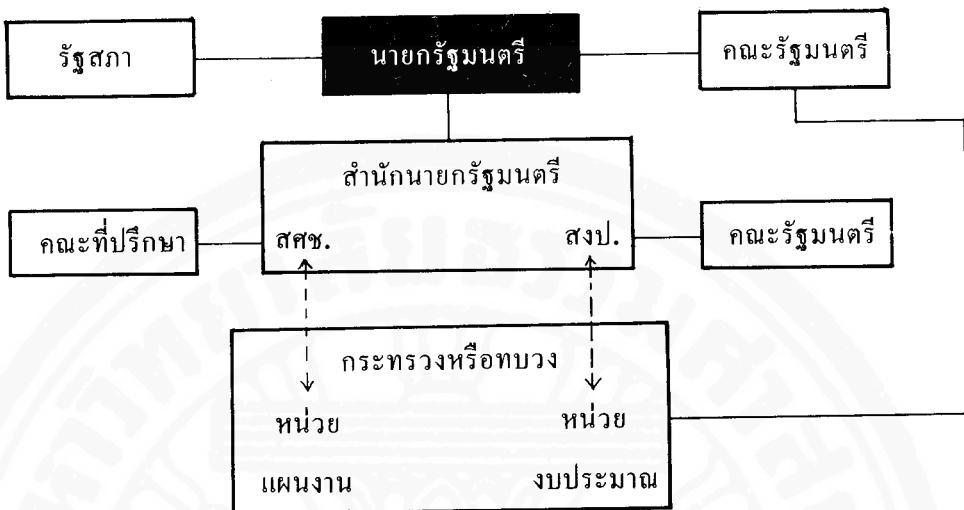
2. สศช. กรณีคณะกรรมการที่ปรึกษาใน

ด้านต่าง ๆ มาขึ้น โดยมีผู้แทนจากภาคเอกชน แรงงาน ผู้บริโภค และนักวิชาการ เข้ามาช่วยเหลือ ในขณะที่ สป. กรณีคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อประโยชน์ในด้านการประสานงานกับระดับภูมิภาคและห้องถิน

3. สศช. เตรียมแผนทั้งภาคเอกชนและภาครัฐบาล ในภาครัฐบาลนั้นต้องประสานงานโดยใกล้ชิดกับ สป. แต่ก็ไม่ควรที่ สศช. จะทำหน้าที่ประมาณงบประมาณทั้งหมดเสียเอง หรือ สป. จะเลือกทำงบประมาณเฉพาะในงบประมาณที่เกี่ยวกับค่าใช้จ่ายดำเนินการ แต่ไม่ส่งกันงบลงทุน หรือการหาแหล่งเงินทุนเสียเลยก็ไม่ควร

4. หน่วยงานต่าง ๆ (ที่นอกเหนือไปจาก สศช. และสป.) จะต้องมีทั้งหน่วยงานแผนงาน และงบประมาณ (ที่มีอยู่แล้ว ลองสำรวจกันเอาเองว่าทำได้อ่าย่างที่คิดเอาไว้ตอนแรกหรือไม่) โดยอาศัยการฝึกอบรมและแนะนำจาก สศช. และสป. อาย่างจริงจัง เพื่อวางแผนและการกำหนดงบประมาณต่อ ๆ ไป จะได้มากจากเจ้าของเรื่องจริง ๆ นิใช่ว่าเป็นการแนะนำหรือชักจูงหรือขัดເຢີດໃຫ້ຈຳກັດຄວາມສໍາຄັນທ່ານັ້ນ ຈຶ່ງຈະນັບວ່າເໝາະສນ)

ผังของการประเมินประสานแผนและงบประมาณ



โดยหลักการแล้ว แผนงานหรือโครงการใหม่ จะต้องเป็นความคิดที่เกิดจากหน่วยงานเอง แล้วเสนอ ให้ทั้ง ศศ. และ สป. พิจารณา โดย ศศ. จะพิจารณา ในเบื้องต้นว่าสอดคล้องและเกี่ยวพันกับแผนระยะยาวของ ประเทศอย่างไร รวมทั้งความเป็นไปได้ของกำลังคนใน ส่วนของงานนั้น (ว่ามีอยู่เพียงพอหรือไม่ แต่ไม่ต้องถึง กับกำหนดว่าต้องเป็นเท่าไร) และผลกระทบที่จะบังเกิด ขึ้น ส่วน สป.นั้นจะพิจารณาถึงงบประมาณของท่าใช้ จ่ายและตรวจสอบความเป็นไปได้ของการจัดสรรเงิน อุดหนุนให้ตามที่เสนอขอมา

และหากเป็นไปได้สำหรับโครงการที่สำคัญ แล้ว ควรจะได้มีคณะกรรมการเพื่อศึกษาแผนและงบ ประมาณ โดยมีเทคนิคเช่นของโครงการเข้าร่วมเป็นกรรม การด้วย (เช่น วิศวกร นักการศึกษา หรือแพทย์ เป็นต้น) เมื่อทำรายงานการศึกษาแล้วก็ส่งให้ทั้ง ศศ. และ สป. พิจารณาผ่านไปยัง กรม เพื่อพิจารณาโดยคำนับ

6. บทสรุปท้าย

การประเมินประสานระหว่างแผนและงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นและมีประโยชน์ต่อประเทศไทยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง เช่น ในปัจจุบัน

ทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีอยู่จะมีเพิ่มมากขึ้นหรือดีขึ้นในอนาคตหรือไม่ เป็นสิ่งที่น่าพิจารณาและต้องใจ ตัวเองเป็นอย่างมาก