

กันเศรษฐกิจ

■ รศ.ดร. ศาสตรา สุดสวัสดิ์

รองคณบดีฝ่ายบริการ
คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
www.econ.nida.ac.th
sasatra.blogspot.com



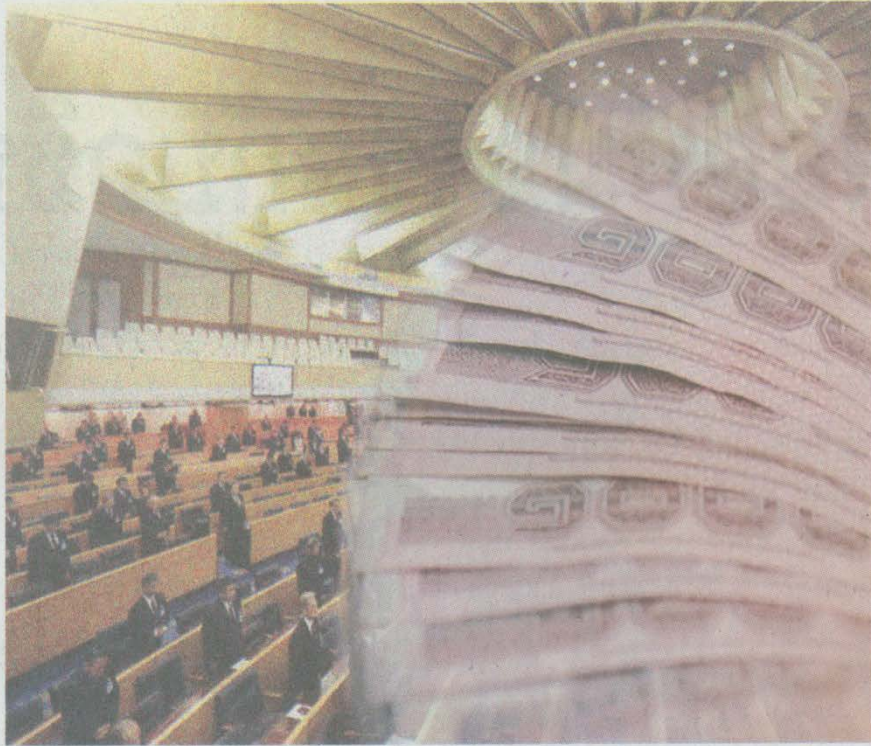
เมื่อวันที่ 22 พ.ย. 2559 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่ไม่ใช่เกษตรกร ที่ได้มาลงทะเบียนในโครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ โดยผู้ที่มีรายได้น้อยต่อปีไม่เกิน 3 หมื่นบาท จะได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐคนละ 3,000 บาท และผู้ที่มีรายได้น้อยต่อปี ตั้งแต่ 3 หมื่นบาท แต่ไม่เกิน 1 แสนบาท จะได้รับเงินช่วยเหลือคนละ 1,500 บาท ซึ่ง ครม. ได้อนุมัติกรอบวงเงินงบประมาณเฉพาะในส่วนนี้ 12,750 ล้านบาท (ไม่นับรวมมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยที่เป็นเกษตรกร วงเงินงบประมาณ 6,540 ล้านบาท ที่ ครม. ได้มีมติอนุมัติก่อนหน้านี้ เมื่อวันที่ 23 ก.ย. 2559) โดยให้ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. และกรุงไทย สำรองจ่ายไปก่อน แล้วค่อยเบิกจ่ายคืนจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2560 ในส่วนของงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น หรือรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2561 ตามที่สำนักงบประมาณจะเห็นสมควร

เกี่ยวข้องกับการออกมาตรการนี้ประเด็นหนึ่งที่นักวิชาการทางการคลังส่วนหนึ่งรู้สึกกังวลมาโดยตลอด มิใช่ปัญหาของตัวมาตรการที่รัฐทำหน้าทีในการโอน (Transfer) รายได้จากผู้เสียภาษีไปยังผู้มีรายได้น้อยในสังคม ที่ว่ากันตามจริงแล้ว มาตรการนี้ก็มิใช่ข้อดีอยู่ไม่น้อย แต่ประเด็นที่กังวลคือ วิธีการและ

ช่องทางของการออกมาตรการที่ดูแล้วยังไม่เหมาะสมเท่าไรนัก กล่าวคือ

การใช้จ่ายเงินของรัฐบาล โดยปกติแล้วจะผ่านการออก พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องมีการนำเสนอรายละเอียดของโครงการรายจ่ายและต้องผ่านการกลั่นกรอง ตรวจสอบ รวมถึงได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ทั้งนี้ก็อาจเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือจำเป็น ที่ไม่ได้ถูกคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า (เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ) และรัฐบาลอาจมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายงบประมาณเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาสถานการณ์ที่เกิดขึ้น พ.ร.บ.งบประมาณฯ จึงได้ถูกออกแบบมาโดยเปิดทางให้รัฐบาลสามารถกันวงเงินส่วนหนึ่งสำรองจ่ายในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ โดยใช้งบประมาณในส่วนของงบกลาง รายการสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้

แต่การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในส่วนของงบกลางก็มีปัญหาสำคัญ เพราะในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตั้งวงเงินงบกลางเป็นเพียงการนำเสนอตัวเลขวงเงินงบประมาณโดยรวมเท่านั้น โดยมีได้มีการนำเสนอรายละเอียดของโครงการและรายละเอียดของแผนการใช้จ่ายเงินไว้ในเอกสารงบประมาณให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติได้พิจารณา หรือกล่าวได้ว่า การใช้จ่ายงบประมาณจากงบกลางขาดการมีส่วนร่วมหรือตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ



ที่ทำหน้าที่ในการเป็นตัวแทนของประชาชน และย่อมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของความโปร่งใสทางการคลังที่ดี

เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณจากในส่วนของงบกลางนี้มีความยืดหยุ่นสูงมาก บ้างก็บอกเปรียบเสมือนกับ การตีเช็คเปล่าให้แก่รัฐบาล ที่ผ่านมาในระยะหลัง สัดส่วนการจัดสรรงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็น ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การใช้จ่ายจากงบประมาณส่วนนี้เป็นการอนุมัติโดยใช้มติคณะรัฐมนตรี ไม่ต้องผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ในการจัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

เบิกจ่ายได้โดยตรงตามความจำเป็น

การจัดสรรงบประมาณให้กับงบกลางเพิ่มขึ้นก็อาจหมายถึง เงินงบประมาณที่จะเหลือนำไปจัดสรรให้กับโครงการรายจ่ายอื่นๆ ลดน้อยลง และอาจทำให้โครงการที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจหรือสังคมมากกว่า ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในโครงการอื่นๆ โดยปกติ ปัญหาหนึ่งของการใช้จ่ายงบกลางในส่วนนี้คือ ขาดการประเมินผลความคุ้มค่าของโครงการหรือมาตรการรายจ่ายที่จะเกิดขึ้น และขาดการเปรียบเทียบกับโครงการรายจ่ายอื่นๆ ซึ่งอาจทำให้โครงการหรือมาตรการที่ออกมา นั้นไม่คุ้มค่า และอาจทำให้โครงการราย

จ่ายอื่นๆ ที่ดีกว่าไม่เกิดขึ้น

เมื่อลองพิจารณาตัวอย่างของโครงการที่เพิ่งได้รับการอนุมัติให้ใช้งบกลางในส่วนนี้ที่มีวงเงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ได้แก่ โครงการเพิ่มความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากตามแนวทางประชารัฐ ซึ่งได้รับการอนุมัติงบประมาณในการดำเนินการ 3.5 หมื่นล้านบาท โดยแหล่งเงินใช้งบกลางของปีงบประมาณ 2559 เพื่อสนับสนุนเงินให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จำนวน 79,556 กองทุน ในวงเงินกองทุนละไม่เกิน 5 แสนบาท หรือมาตรการช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในโครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ซึ่งใช้งบประมาณในการดำเนินการทั้งสิ้น 19,290 ล้านบาท คำถามที่เกิดขึ้นคือ โครงการที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเป็นหลักหมื่นล้านเหล่านี้ แม้จะเป็นโครงการที่ดี แต่เพราะเหตุใดจึงไม่ใช้วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายโดยปกติ? มีความฉุกเฉินหรือจำเป็นเพียงใดที่จะต้องใช้แหล่งงบประมาณจากงบกลาง ซึ่งขาดการประเมินความคุ้มค่าของโครงการหรือผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ

บางทีคำถามที่เกิดขึ้นเหล่านี้อาจเป็นเพราะเราไม่มีนิยามที่ชัดเจนว่า กรณีแบบไหนที่ถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ผมเองได้ลองเปิดพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งได้ให้คำนิยามของฉุกเฉินไว้ว่า “ที่เป็นไปโดยปัจจุบันทันด่วนและจะต้องรีบแก้ไขโดยฉับพลัน เช่น เหตุฉุกเฉิน ที่อาจเป็นภัยต่อความ

มั่นคงหรือความปลอดภัยแห่งราชอาณาจักร เช่น ภาวะฉุกเฉิน สถานการณ์ฉุกเฉิน” หากอ้างอิงตามนิยามที่ว่านี้ ผมเองก็ยังไม่เห็นว่า โครงการที่ได้รับการอนุมัติเหล่านี้จะถือเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่อาจส่งผลหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ จนทำให้ไม่สามารถรอเข้ากระบวนการของงบประมาณประจำปีแบบปกติได้

การที่รัฐบาลสามารถอนุมัติงบประมาณรายจ่ายโดยใช้งบกลางในส่วนนี้ ทั้งที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่า ไม่ได้เป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นอย่างแท้จริง ย่อมแสดงให้เห็นถึงช่องโหว่ของกฎหมายการคลังที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งสมควรได้รับการแก้ไข สำหรับแนวทางการแก้ปัญหานี้หนึ่ง อาจเริ่มต้นจากการให้คำนิยามที่ชัดเจนว่า กรณีแบบไหนที่ถือว่าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น การใช้งบกลางในส่วนนี้จะต้องใช้สำหรับในกรณีที่ฉุกเฉินหรือจำเป็นจริงๆ เท่านั้น สอง การใช้จ่ายจากงบกลางในส่วนนี้ นอกจากจะต้องได้รับการอนุมัติจากฝ่ายบริหารแล้ว ก็ควรต้องผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยเช่นเดียวกัน กลไกการมีส่วนร่วมเหล่านี้ที่ขาดหายไป ควรถูกออกแบบและนำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณส่วนนี้ และ สาม กฎหมายอาจต้องพิจารณากำหนดระดับเพดานของสัดส่วนงบกลางต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อป้องกันมิให้งบประมาณถูกจัดสรรให้แก่งบกลางในส่วนนี้มีมากเกินไป ❁