



**รายงานการพิจารณาศึกษา
ของ**

**คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

**เรื่อง การพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ
ฉบับที่ 1**

**“สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและข้อเสนอแนะ
ในการจัดทำงบประมาณ ปี 2551”**

**สำนักกรรมการ 1
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา**

(สำเนา)

ที่ สว(สนช)(กมธ๑) ๐๐๐๙/(ร ๒)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ถนนอุทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน

กราบเรียน ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

ตามที่ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๔๙ วันพุธที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๔๙ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ตามข้อบังคับการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๗๓ (๓) ซึ่งกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

๑. นายสังคีต พิริยะรังสรรค์	ประธานคณะกรรมการ
๒. นายวีระชัย ตันติกุล	รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง
๓. คุณหญิงชฎา วัฒนศิริธรรม	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง
๔. นายสมชาย สกุลสุวรรณ์	เลขาธิการคณะกรรมการ
๕. นายชาติศิริ โสภณพนิช	กรรมการ
๖. นายไชย ไชยวรรณ	กรรมการ
๗. นายณรงค์ชัย อัครเศรณี	กรรมการ
๘. นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	กรรมการ
๙. คุณพรทิพย์ จาละ	กรรมการ
๑๐. นางภัทริยา เบญจพลชัย	กรรมการ
๑๑. คุณหญิงสุชาดา กีระนันท์	กรรมการ
๑๒. นายสุภักดิ์ ศิวะรักษ์	กรรมการ
๑๓. นายอัศวิน คงสิริ	กรรมการ

ในการนี้ คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ การบังคับใช้ กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อให้ การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน

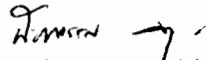
/จึงกราบเรียน ...

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ
เรื่อง การพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ (ฉบับที่ ๑) “สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ
และข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณ ปี ๒๕๕๑” ต่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป
ตามข้อบังคับการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ ๙๒

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) สังศิต พิริยะรังสรรค์
 (นายสังศิต พิริยะรังสรรค์)
 ประธานคณะกรรมการการคลังฯ
 สมานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวนิภาวรรณ ศิริบำรุงสุข)

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการคลังฯ
สำนักกรรมการ ๑

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสมานิติบัญญัติแห่งชาติ
สำนักกรรมการ ๑ กลุ่มงานคณะกรรมการการคลังฯ
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๔ - ๕
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๕๕

อรกานต์ พิมพ์
อรกานต์ อีร์ชัย ทาน

**รายงานการพิจารณาศึกษาของ
คณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน**

ตามที่ที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2549 วันพุธที่ 6 ธันวาคม 2549 ได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน ตามข้อบังคับการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ข้อ 73(3) นั้น

ในการนี้ คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ และปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้อง โดยมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศและประชาชน ทั้งนี้ คณะกรรมการได้มีการพิจารณาศึกษาโดยมีการดำเนินการดังนี้

1. การตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ อนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- | | |
|------------------------------------|------------------------|
| 1. นายสมชาย สกุลสุรัตน์ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| 2. นายอัศวิน คงศิริ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| 3. นางอรรรณ ชยางกูร | เลขานุการคณะอนุกรรมการ |
| 4. นายคำบุญ สิทธิสมาน | |
| 5. นางสาวจรรุวรรณ เฮงตระกูล | |
| 6. ศาสตราจารย์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | |
| 7. ศาสตราจารย์ ปราณี ทินกร | |
| 8. รองศาสตราจารย์สกนธ์ วรรณวิวัฒนา | |
| 9. นายปาน พึ่งสุจริต | |
| 10. นายสมภพ บัณฑวิพากษ์ | |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

1. นายทศพร ศิริสัมพันธ์
2. นายนิมิตร นนทพันธุ์วาทย์
3. นายศิริพงศ์ อัทธัญญา
4. รองศาสตราจารย์ นวลน้อย ตรีรัตน์
5. นายบันลือศักดิ์ ปุสสะรังสี
6. นายวิกรม เกษมวุฒิ
7. นายอภิชา พุทธภวานา
8. นายวีรพงษ์ ชุตินันท์
9. นายพงศ์พัฒน์ คุโรวาท
10. นางสาวอังคณา รัชธร

ดังนี้

2. คณะอนุกรรมการได้เชิญผู้ชี้แจงมาให้ข้อมูลและความเห็นประกอบการพิจารณาศึกษา

สำนักงานประมาณ

1. นายสมนึก พิมลเสถียร

รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

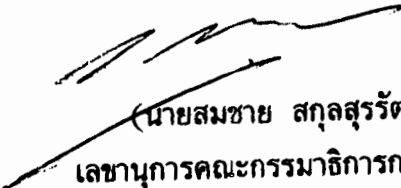
2. นายดุสิต เขมะศักดิ์ชัย

ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและ
แผนงบประมาณ

3. นางยุรพร อนุเคราะห์กุล

ผู้อำนวยการส่วนการงบประมาณ 3

3. บัดนี้ คณะอนุกรรมการได้จัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาดังกล่าวข้างต้นเสร็จสิ้นแล้ว ซึ่งคณะกรรมการได้ให้ความเห็นชอบ และขอนำเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาระบบงบประมาณของประเทศ ฉบับที่ 1 “สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณ ปี 2551” ต่อที่ประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อโปรดพิจารณาต่อไป


(นายสมชาย สกุลสุวรรณ์)
เลขานุการคณะกรรมการการคลังฯ

สารบัญ

	หน้า
1. ความเป็นมา	1
2. ขอบเขตการพิจารณาศึกษา	2
3. วิธีการศึกษา	3
4. ผลของการพัฒนาประเทศที่มีต่อฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม	3
5. ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551	23

รายงานผลการศึกษา

สภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และข้อเสนอแนะในการจัดทำงบประมาณ ปี 2551

โดย

คณะกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

1. ความเป็นมา

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 10/2549 เมื่อวันที่ 6 ธันวาคม 2549 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมการการคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อ 73 โดยคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆที่เกี่ยวกับการเงิน การคลัง การธนาคาร ตลาดการเงิน ตลาดทุน และสถาบันการเงินของประเทศ

เพื่อให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คณะกรรมการจึงมีคำสั่งคณะกรรมการ การคลัง การธนาคาร และสถาบันการเงิน สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ 1/2550 ตั้งคณะกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วยงบประมาณ ประกอบด้วย

อนุกรรมการ

- | | |
|-------------------------------------|---------------------|
| 1. นายสมชาย สกลสุวรรณ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายอัศวิน คงศิริ | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. นางอรวรรณ ช่างกูร | เลขานุการอนุกรรมการ |
| 4. นายคำบุญ สิทธิสมาน | |
| 5. นางสาวจารุวรรณ เสงตระกุล | |
| 6. ศาสตราจารย์ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ | |
| 7. ศาสตราจารย์ ปราณี ทินกร | |
| 8. รองศาสตราจารย์ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา | |
| 9. นายปาน พึ่งสุจริต | |
| 10. นายสมภพ บัณฑิตวิพากษ์ | |

ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

1. นายทศพร ศิริสัมพันธ์
2. นายนิมิตร นนทพันธุ์ชาวาทย์
3. นายศิริพงษ์ อัญญาดา
4. รองศาสตราจารย์ นวleen้อย ศรีรัตน์
5. นายบันลือศักดิ์ ปุสสะรังสี
6. นายวิกรม เกษมวุฒิ
7. นายอภิชา พุทธภวนา
8. นายวีรพงษ์ ชุติภัทร์
9. นายพงศ์พัฒน์ คุโรวาท
10. นางสาวอังคณา รัชชร

คณะอนุกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานว่า เพื่อให้การจัดทำงบประมาณของประเทศมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และครอบคลุมทุกหน่วยงานที่ใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยได้กำหนดวิธีดำเนินการ ดังนี้

1. ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยให้จัดทำให้เสร็จ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน 3 สัปดาห์ เพื่อให้มีมติแจ้งให้สำนักงานงบประมาณ ส่วนราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติ
2. จัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณเพื่อปรับโครงสร้างวิธีการงบประมาณ ให้เสร็จภายใน 4 เดือน โดยอาจอ้างอิงร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณของสำนักงานงบประมาณ และสถาบันพระปกเกล้า

ในขั้นนี้คณะอนุกรรมการได้ศึกษา และจัดทำข้อเสนอแนะตามข้อ 1 เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงนำเสนอรายงานผลการศึกษาดังกล่าวต่อคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน เพื่อรับทราบ และเสนอแนะไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาคำเนินการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ต่อไป

2. ขอบเขตการศึกษา

คณะอนุกรรมการ โดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการการคลัง การธนาคารและสถาบันการเงิน สถาบันบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดขอบเขตการศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยการศึกษาแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 สถานะการคลังและปัจจัยสำคัญอื่น ๆ ที่ควรจะใช้พิจารณาในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว เพื่อนำไปเป็นแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

3. วิธีการศึกษา

- 3.1 ศึกษาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 ที่เป็นกรอบการพัฒนาประเทศและยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระหว่างปี พ.ศ. 2550 – 2554 และเป็นกรอบยุทธศาสตร์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551
- 3.2 ศึกษายุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เพื่อให้ทราบถึงยุทธศาสตร์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เพื่อปรับปรุงและนำไปใช้ในการวางกรอบยุทธศาสตร์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551
- 3.3 ศึกษาฐานะการคลังเบื้องต้นและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เพื่อนำไปใช้ในการวางแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551
- 3.4 สัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงานงบประมาณ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- 3.5 ศึกษาเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- 3.6 ศึกษาข้อมูลและวิเคราะห์เศรษฐกิจของไทยและเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าที่สำคัญ

4 ผลของการพัฒนาประเทศที่มีต่อฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม

4.1 ผลบางประการของการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทยใน 4 ทศวรรษ

4.1.1 ความยากจนและการกระจายรายได้

ตลอดช่วงการพัฒนาเศรษฐกิจ 4 ทศวรรษที่ผ่านมา ปรากฏผลชัดเจนว่า การพัฒนามีผลดีในแง่เชิงปริมาณ แต่คงต้องพัฒนาด้านคุณภาพอีกมาก กล่าวคือ ภาวะความยากจนของประชากรลดลง แต่มีปัญหาค่าการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรมมากขึ้น โดยสัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับความยากจนลดลงอย่างมาก เหลือเพียงร้อยละ 11.5 ในปี 2547 จากร้อยละ 32.6 ในปี 2531 (ตารางที่ 1) แต่การกระจายรายไดยังอยู่ในระดับไม่น่าพอใจหรือปรับตัวไม่ดีขึ้นนัก ซึ่งหมายความว่า ผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจไม่ได้ตกอยู่กับประชาชนที่ด้อยโอกาส โดยในปี 2547 ร้อยละ 20 ของประชาชนที่มีรายได้ต่ำที่สุดมีส่วนแบ่งรายได้เพียงร้อยละ 4.3 เท่านั้น ซึ่งใกล้เคียงกับปี 2531 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 4.5 และไม่ดีขึ้นตลอดการพัฒนาเศรษฐกิจ ดังนั้นในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จึงเน้นการพัฒนาและส่งเสริมประชาชนระดับรากแก้วเพื่อลดจำนวนและ

สัดส่วนของประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าระดับเส้นความยากจนและให้ประชาชนที่ด้อยโอกาสได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจมากขึ้น

ตารางที่ 1

ส่วนแบ่งรายได้ครัวเรือนของประชากรและสัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ร้อยละ)

ปี	ส่วนแบ่งรายได้ครัวเรือนของประชากร ร้อยละ 20 ที่ยากจนที่สุด (ร้อยละ)	สัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน (ร้อยละ)
2531	4.5	32.6
2533	4.1	27.2
2535	3.8	23.2
2537	4.0	16.3
2539	4.1	11.4
2541	4.2	13.0
2543	3.9	14.2
2545	4.2	13.0
2546	4.7	9.8
2547	4.3	11.25

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

4.1.2 การขาดความสมดุลของเศรษฐกิจ

ผลการพัฒนาใน 4 ทศวรรษที่ผ่านมา การเติบโตของเศรษฐกิจเป็นไปอย่างไม่สมดุลในหลายด้าน คือ

- 1) การกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งประโยชน์ของการพัฒนาเศรษฐกิจตกอยู่กับประชาชนกลุ่มน้อย ทำให้ช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนขยายตัวมากขึ้น
- 2) การกระจุกตัวของความเจริญในส่วนกลาง โดยการเติบโตของเศรษฐกิจกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพและปริมณฑล และเมืองใหญ่ไม่กี่แห่ง
- 3) ปัญหาสภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรม โดยเฉพาะในการพัฒนาอุตสาหกรรมนำไปสู่ปัญหาสภาพแวดล้อมที่รุนแรงได้แก่

- สภาพแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลงของชุมชนเมือง
- กากสารพิษของอุตสาหกรรม
- น้ำและอากาศเสีย

4.1.3 เศรษฐกิจของประเทศไทยยังต้องพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากต่างประเทศสูงมาก

การพัฒนาเศรษฐกิจ โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรม ทำให้ประเทศไทยต้องพึ่งพาแหล่งพลังงานจากต่างประเทศในระดับที่สูงเป็นลำดับต้นๆของโลก โดยดุลการค้าน้ำมันของประเทศ ในปี พ.ศ. 2548 มีมูลค่าติดลบถึงร้อยละ 9.6 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงที่สุดในภูมิภาค (ยกเว้นประเทศสิงคโปร์ที่นำเข้าน้ำมันดิบเพื่อนำไปกลั่นและส่งออก) ทำให้ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรงมากที่สุดเมื่อราคาน้ำมันปรับตัวสูงขึ้น (ตารางที่ 2)

ตารางที่ 2
ดุลการค้าน้ำมันของประเทศไทยในเอเชียในปี 2548

	ดุลการค้าน้ำมัน (ล้านเหรียญสหรัฐฯ)	ดุลการค้าน้ำมัน (ร้อยละต่อ GDP)
จีน	-49.6	-2.2
ฮ่องกง	-5.8	-3.3
อินเดีย	-29.5	-4.1
อินโดนีเซีย	1.8	0.7
เกาหลีใต้	-35.7	-4.5
มาเลเซีย	9.5	7.3
ฟิลิปปินส์	-5.7	-5.8
สิงคโปร์	-1.1	-0.9
ไต้หวัน	-12.8	-3.7
ไทย	-16.3	-9.6
รวม	-145.1	-2.9

ที่มา : Goldman Sach

4.1.4 อื่นๆ โดยเฉพาะปัญหาทางสังคม เช่น คีลธรรมและวัฒนธรรมไทยเสื่อมถอยลง

4.2 ประเด็นเศรษฐกิจที่สำคัญที่ควรระมัดระวังอย่างมากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

4.2.1 เศรษฐกิจไทยยังคงชะลอตัวอย่างต่อเนื่อง

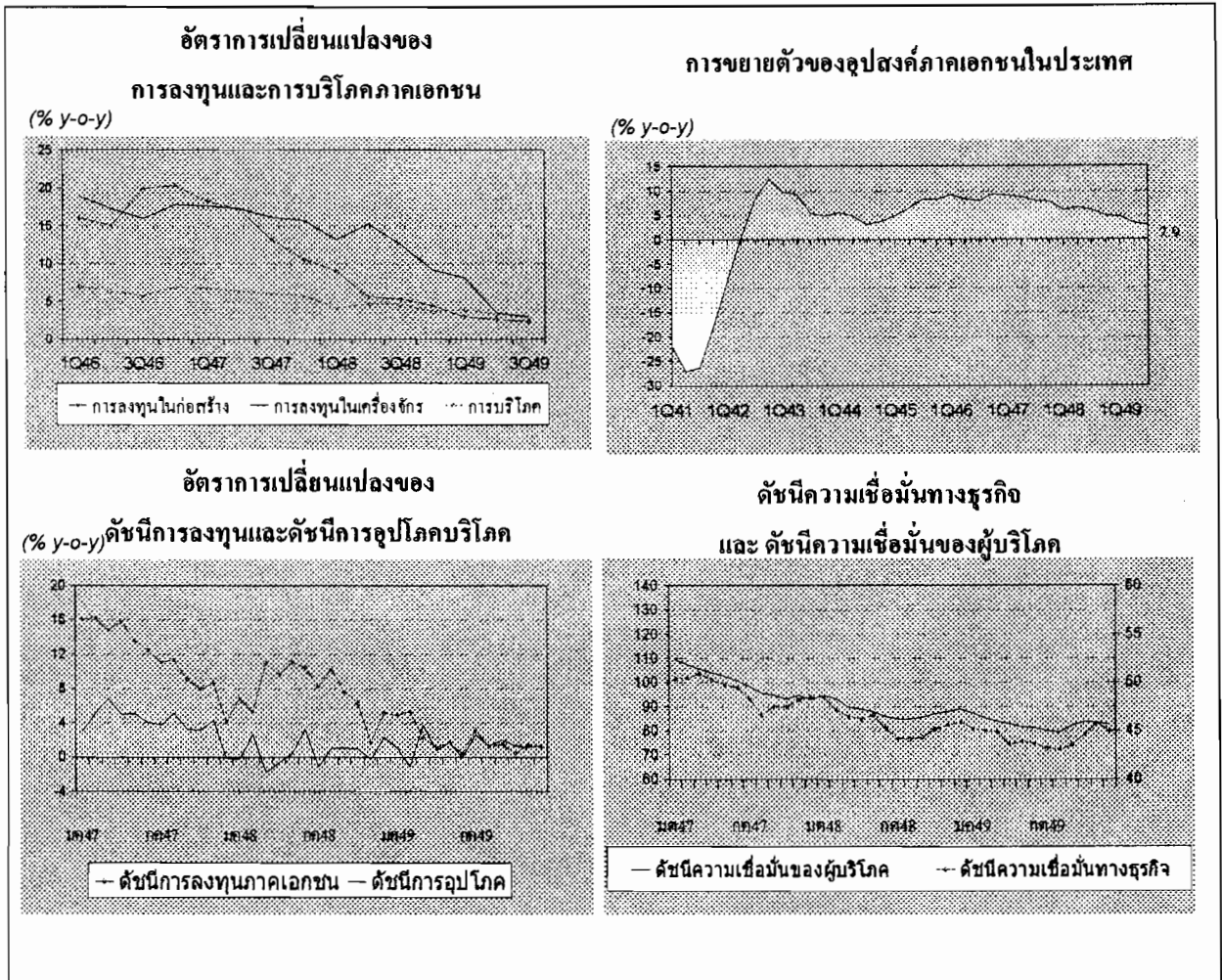
เศรษฐกิจโดยรวมทั้งในและต่างประเทศซึ่งถึงโอกาสที่เศรษฐกิจไทยจะชะลอตัวต่อเนื่องในครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2550 จนถึง ปี พ.ศ. 2551 เนื่องจากอุปสงค์ภายในประเทศโดยเฉพาะของภาคเอกชนที่ชะลอตัวลงเป็นอย่างมาก

1) การชะลอตัวของอุปสงค์ภาคเอกชนภายในประเทศ

จากราคาน้ำมันและอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้น รวมทั้งความไม่แน่นอนทางการเมืองทำให้อุปสงค์ภาคเอกชนทั้งการลงทุนและการบริโภคในไตรมาสที่ 3 ของปี พ.ศ. 2549 ขยายตัวในอัตราที่ต่ำที่สุดนับตั้งแต่ในช่วงที่เศรษฐกิจถดถอยในปีพ.ศ. 2541 (รูปที่ 1) เป็นต้นมา โดยมีการส่งออกเป็นปัจจัยหลักในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ ซึ่งการเติบโตทางเศรษฐกิจที่พึ่งพาการส่งออกมีความไม่แน่นอนค่อนข้างสูง นอกจากนี้ ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจที่สำคัญหลายตัวได้บ่งชี้ค่อนข้างชัดเจนว่าเศรษฐกิจอยู่ในภาวะชะลอตัวลง เช่น ดัชนีการลงทุน ดัชนีผู้บริโภค และดัชนีความมั่นใจของผู้บริโภค ทำให้คาดได้ว่า อุปสงค์ภาคเอกชนจะยังไม่ฟื้นตัวในอนาคตรอนไกลนี้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องใช้มาตรการงบประมาณกระตุ้นเศรษฐกิจเพื่อทำให้เศรษฐกิจไทยพึ่งพิงการส่งออกน้อยลง

รูปที่ 1
อุปสงค์ภาคเอกชนในประเทศ



2) เศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าที่สำคัญมีแนวโน้มชะลอตัวลง

ประเทศคู่ค้าที่สำคัญ และมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจไทยสูง ได้แก่ สหรัฐฯ ญี่ปุ่น สหภาพยุโรป (European Union: EU) และจีน ต่างมีแนวโน้มชะลอตัวลงในปี พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะในครึ่งหลังของปี ทำให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของไทย ซึ่งขึ้นอยู่กับ การส่งออกไปประเทศคู่ค้าดังกล่าว มีโอกาสสูงมากที่จะชะลอตัวลงตาม โดยเฉพาะในครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2550 เป็นผลจากสาเหตุสำคัญ ดังนี้

- เศรษฐกิจของสหรัฐฯ มีโอกาสที่จะชะลอตัวลงอีกในปี พ.ศ. 2550 จากการแตกของฟองสบู่ของที่อยู่อาศัย

- เศรษฐกิจของญี่ปุ่นอาจจะชะลอตัวลงจากการขึ้นอัตราดอกเบี้ยและการบริโภคที่ยังไม่ฟื้นตัว รวมทั้งปัญหานี้สาธารณะจำนวนมาก
- เศรษฐกิจของสหภาพยุโรป มีแนวโน้มชะลอตัวลง เป็นผลจากการขึ้นอัตราภาษีของเยอรมนีและอิตาลี และการขึ้นอัตราดอกเบี้ย
- เศรษฐกิจของจีนชะลอตัวตั้งแต่ครึ่งหลังของปี พ.ศ. 2549 และคาดว่าจะเป็นอย่างต่อเนื่องในปี พ.ศ. 2550 และปี พ.ศ. 2551 สืบเนื่องจากการลงทุนเกินความจำเป็น ค่าเงินที่ปรับตัวสูงขึ้น การชะลอตัวของเศรษฐกิจประเทศคู่ค้าที่สำคัญ และการดำเนินมาตรการที่เข้มงวดของรัฐบาลจีน

แนวโน้มการชะลอตัวของเศรษฐกิจของประเทศคู่ค้าสำคัญของไทย ซึ่งถึงความสำคัญของการใช้งบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อประคับประคองเศรษฐกิจไทยไม่ให้ชะลอตัวมากจนกระทบต่อประชาชนในทุกระดับชั้นของประเทศ

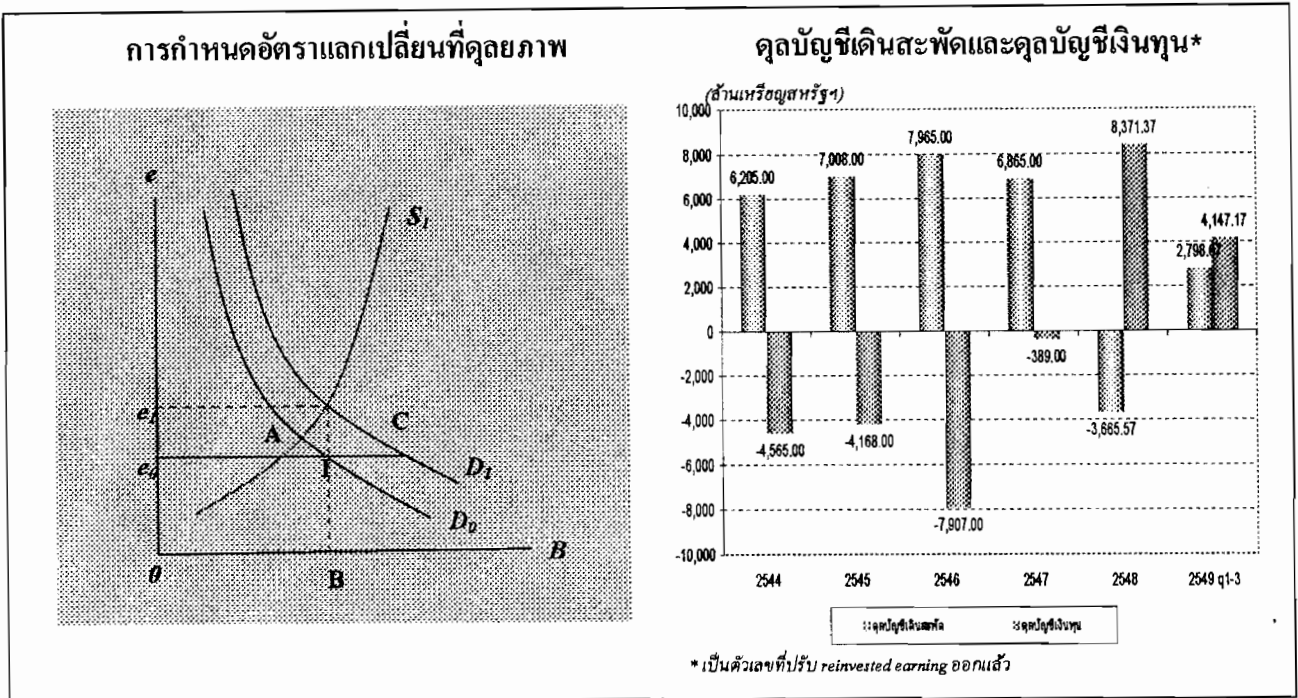
3) ค่าเงินบาทมีแนวโน้มปรับค่าแข็งขึ้น

ค่าเงินบาทมีแนวโน้มแข็งค่าขึ้นเป็นผลจากการเกินดุลแฝด (Twin Surpluses) ซึ่งมีการเกินดุลทั้งบัญชีเดินสะพัดและบัญชีเงินทุนพร้อมๆ กัน (รูปที่ 2) หากปล่อยให้เงินบาทแข็งค่าขึ้นไปตามกลไกตลาด โดยไม่มีการดำเนินนโยบายทางการเงินที่เหมาะสม จะส่งผลกระทบต่อส่งออกซึ่งเป็นกลไกหลักที่ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว

ดังนั้น แนวทางที่จะบรรเทาปัญหานี้ คือ เปิดโอกาสให้ภาครัฐสามารถเร่งดำเนินโครงการขนส่งมวลชนซึ่งจะทำให้มีการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์มากขึ้น และควรเปิดโอกาสให้นักลงทุนชาวไทยสามารถไปลงทุนในต่างประเทศได้สะดวกขึ้น

รูปที่ 2

อัตราแลกเปลี่ยน ค่าบัญชีเดินสะพัดและค่าบัญชีเงินทุน



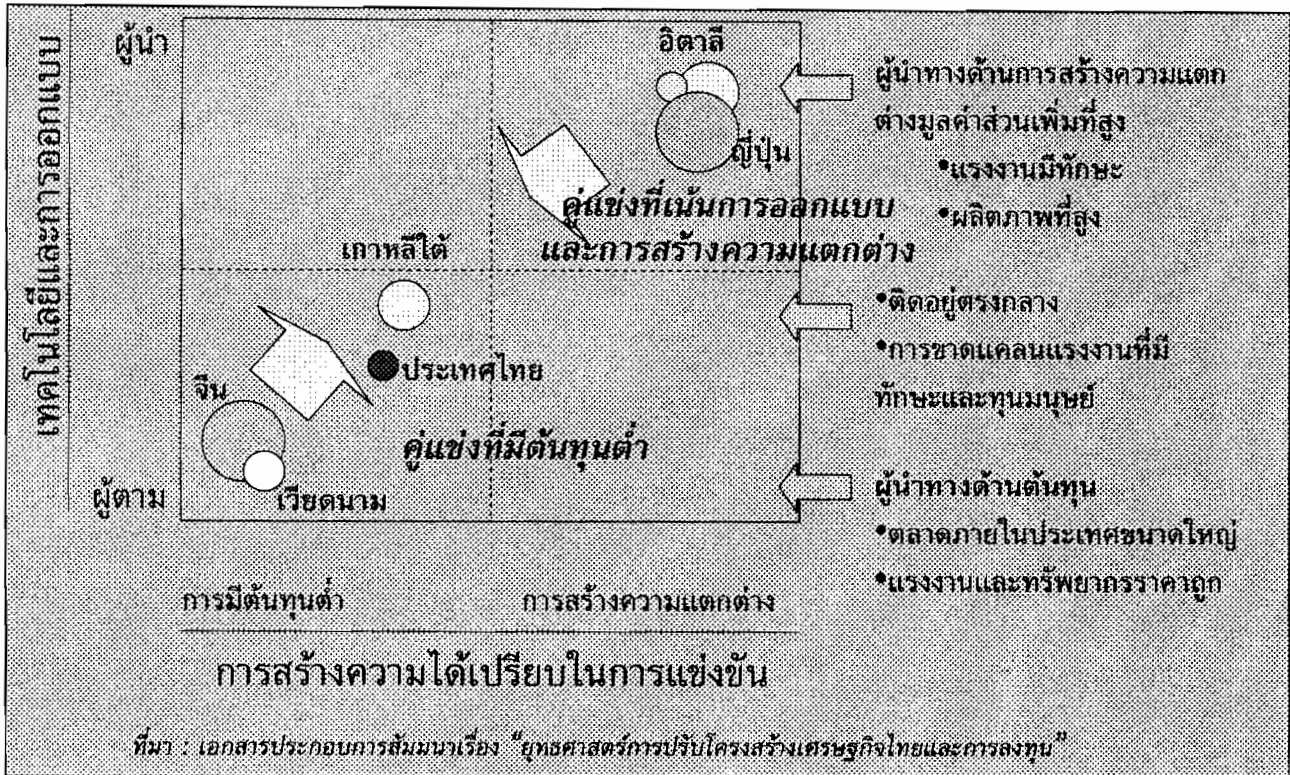
4.2.2 แรงกดดันในการแข่งขันที่ทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น

1) การบีบคั้นทางเศรษฐกิจทั้ง 2 ด้าน (Nut Cracker Effect)

ในปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในสถานะที่ลำบากสำหรับการแข่งขันในตลาดโลก เนื่องจากกำลังอยู่ในสถานะ “Nut Cracker Effect” นั่นคือ กำลังถูกไล่ต้อนจากประเทศที่เคยตามหลัง ซึ่งมีต้นทุนในการผลิตต่ำกว่า เช่น เวียดนาม และจีน ขณะเดียวกันต้องเผชิญกับปัญหาการไล่ตามการพัฒนา กับประเทศที่มีระดับการพัฒนาที่สูงกว่า เช่น เกาหลีใต้ และ ญี่ปุ่น จึงเปรียบเสมือนอยู่ตรงกลางระหว่างประเทศ 2 กลุ่ม (รูปที่ 3) ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งยวดที่จะต้องยกระดับขีดความสามารถด้านเทคโนโลยี เพื่อหนีให้พ้นประเทศที่มีต้นทุนต่ำ ขณะเดียวกันก็ต้องพยายามหาตลาดเฉพาะเจาะจง (Niche Market) ให้มากขึ้น เพื่อให้อยู่รอดในสถานะ “Nut Cracker Effect”

รูปที่ 3

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับ “Nut Cracker Effect”



2) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอยู่ในระดับต่ำ

ขณะที่ประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหา “Nut Cracker Effect” แต่ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นฐานรากสำคัญในการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันด้านอื่นๆ ของไทยอยู่ในระดับต่ำมากโดยเปรียบเทียบ โดยอยู่ในอันดับที่ 56 จาก 61 ประเทศ (ตารางที่ 3)

จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วนที่จะต้องหันมาให้ความสำคัญในการเร่งพัฒนาขีดความสามารถในเรื่องนี้ ซึ่งการวางยุทธศาสตร์ที่ถูกต้องในการจัดสรรงบประมาณ จะเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหา

ตารางที่ 3
ขีดความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

	ไทย	ญี่ปุ่น	เกาหลี	สิงคโปร์	ฮ่องกง
โครงสร้างพื้นฐาน	47	3	23	6	20
▪ โครงสร้างพื้นฐานเบื้องต้น (Basic infrastructure)	38	18	23	2	4
▪ โครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยี (Technological infrastructure)	45	9	2	3	4
▪ โครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์ (Scientific infrastructure)	56	2	15	18	38
▪ สุขภาพและสิ่งแวดล้อม (Health & Environment)	46	11	33	16	25
▪ การศึกษา (Education)	46	28	40	14	26

ที่มา: IMD

3) กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) มีความรุนแรงมากขึ้น

ปัจจุบัน กระแสโลกาภิวัตน์มีการขยายกรอบออกไปกว้างขึ้นครอบคลุมทั้งเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งประกอบด้วย

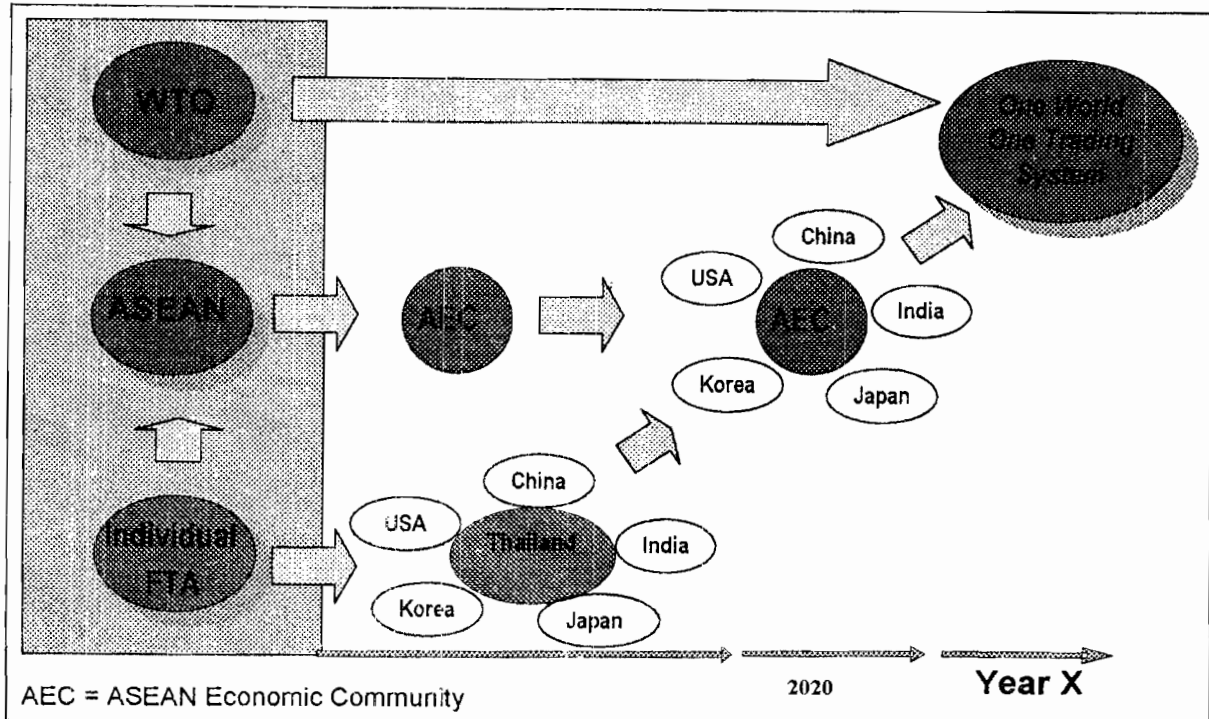
- การลดข้อจำกัดในการค้า การลงทุน การไหลของเงินทุน และการเคลื่อนย้ายแรงงาน
- การแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่างประเทศ
- ความเป็นเอกลักษณะของชาติลดลง

ประเทศไทยเข้าสู่ขบวนการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนทั้ง 3 ระดับ คือ ระดับทวิภาคี ระดับภูมิภาค และระดับพหุภาคีตามกรอบองค์การการค้าโลก (World Trade Organization: WTO) (รูปที่ 4) ซึ่งผู้ประกอบการไทยจะต้องเผชิญกับการแข่งขันที่รุนแรงทั้งตลาดภายในและต่างประเทศ นอกจากนี้การพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารและคมนาคม ได้เร่งการเปลี่ยนแปลงให้เป็นอย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น สิ่งหนึ่งที่เห็นได้ชัดและกระทบต่อความเป็นชาติค่อนข้างสูง นั่นคือ เกิดการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมระหว่าง

ประเทศอย่างไร้พรมแดน ซึ่งส่งผลกระทบต่อความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติและความเป็นเอกลักษณ์ของชาตินี้ในวันจะลดลงเรื่อยๆ และค่อยๆ ถูกกลืนจากกระแสวัฒนธรรมต่างชาติ ที่มีการเผยแพร่และเข้าตรงถึงกลุ่มเป้าหมายอย่างรวดเร็ว

รูปที่ 4

FTAs and RTAs toward One World One Trading System



4) การพัฒนาเทคโนโลยีและการสื่อสารที่รวดเร็ว และความเชื่อมโยงของสภาพแวดล้อม

4.3 ผลการศึกษาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และข้อคิดเห็น

4.3.1 แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ใช้แนวทางการจัดสรรตามยุทธศาสตร์ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้มีความสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์มีข้อดีที่มีการกำหนดเป้าหมายการดำเนินงานที่ชัดเจน แต่เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีนี้มีได้เป็นภาวะปกติ เนื่องจากสภาพการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันมีข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาในการบริหารประเทศ จึงมีผลทำให้เป็นการพันวิสัยที่จะนำหลักเกณฑ์การจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินมาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติ

เมื่อ 17 ตุลาคม 2549 เห็นชอบตามที่สำนักงาน ก.พ.ร.เสนอว่า ในช่วงการบริหารราชการของรัฐบาลชุดปัจจุบันไม่ต้องมีการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 13 และมาตรา 14 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และการจัดสรรงบประมาณที่จะต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติราชการตามมาตรา 16 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ก็ไม่อาจดำเนินการได้ การจัดสรรงบประมาณจึงให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฯ ดังนั้น ในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อจัดทำงบประมาณจึงได้อิงร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-พ.ศ. 2554) ซึ่งเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศในช่วงปี พ.ศ. 2550 – 2554 ซึ่งแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวอยู่บนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ประกอบด้วย 5 ยุทธศาสตร์หลัก ดังนี้ (รูปที่ 5)

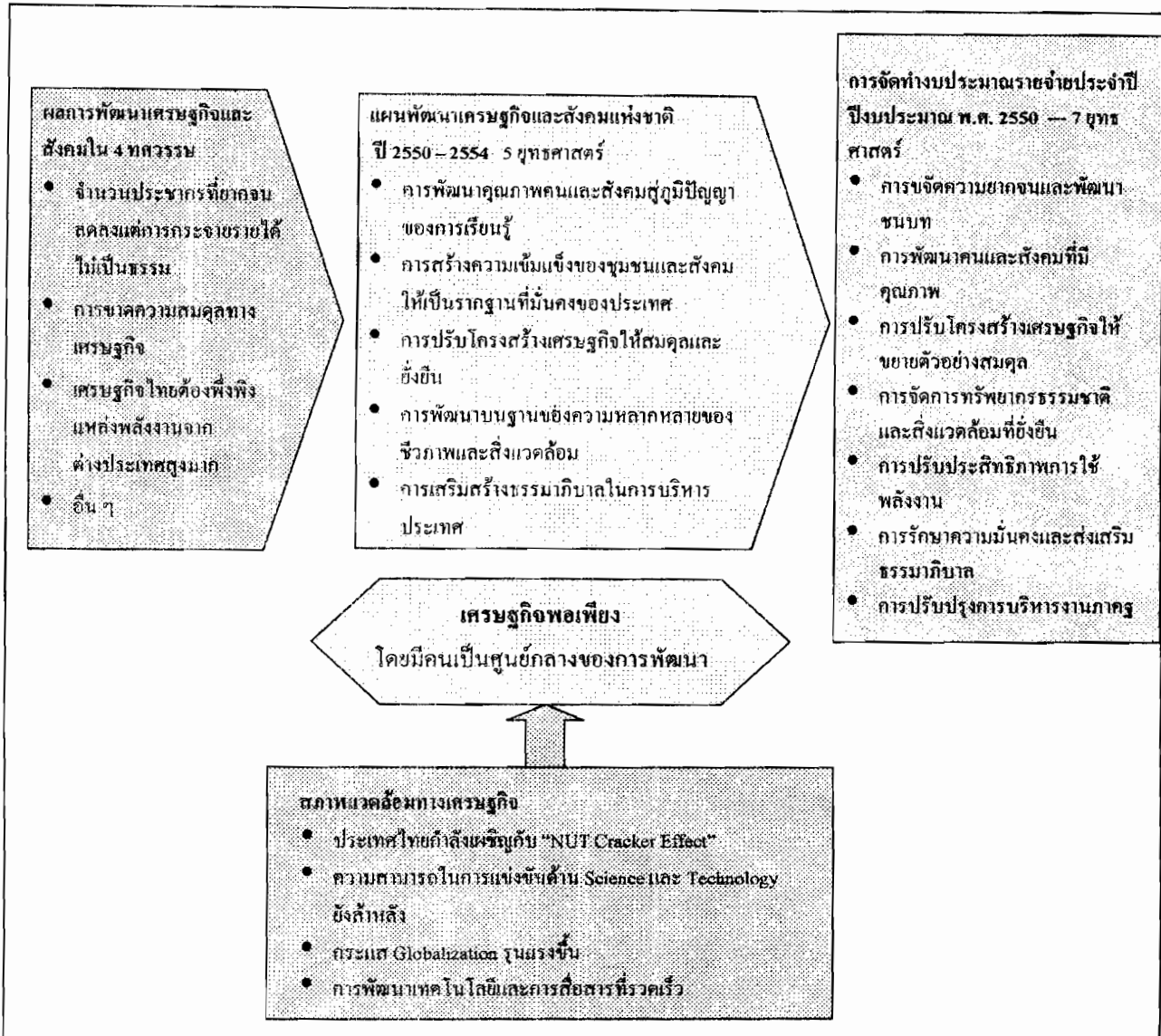
- การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมสู่ภูมิปัญญาของการเรียนรู้
- การสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและสังคมให้เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ
- การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้สมดุลและยั่งยืน
- การพัฒนาบนฐานของความหลากหลายของชีวภาพและสิ่งแวดล้อม
- การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารประเทศ

ในแต่ละยุทธศาสตร์หลักประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ย่อย รัฐบาลได้นำ 5 ยุทธศาสตร์หลักและยุทธศาสตร์ย่อยจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 มาประกอบกับผลการประเมินสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ เพื่อจัดทำยุทธศาสตร์สำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และผลที่ได้ คือ 7 ยุทธศาสตร์ และการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานของรัฐจะอิงกับยุทธศาสตร์ทั้ง 7 ดังนี้

- การขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท
- การพัฒนาคนและสังคมที่มีคุณภาพ
- การปรับ โครงสร้างเศรษฐกิจให้ขยายตัวอย่างสมดุล
- การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน
- การปรับประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงิน
- การรักษาความมั่นคงและส่งเสริมธรรมาภิบาล
- การปรับปรุงการบริหารงานภาครัฐ

รูปที่ 5

แนวทางการกำหนดยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



4.3.2 โครงสร้างงบประมาณรายจ่าย

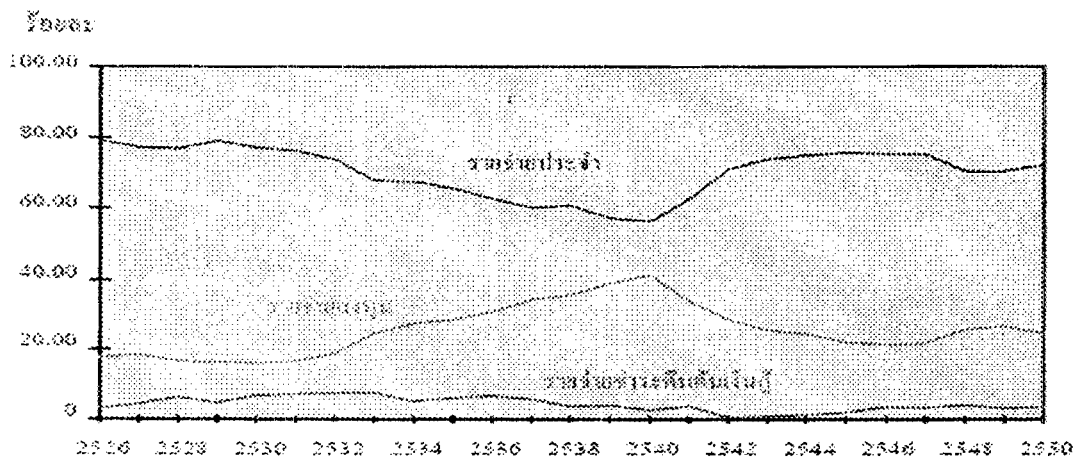
1) รายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนอยู่ในระดับสูง และไม่มีแนวโน้มลดลง

สัดส่วนของรายจ่ายประจำปีปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2540 จากที่ลดลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 2520 (รูปที่ 6) ซึ่งอาจเกิดจากมติดณะรัฐมนตรี ผลทางกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ เช่น องค์กรอิสระหรือหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และองค์การมหาชนซึ่งมีค่าใช้จ่ายบุคลากรสูงมาก เป็นต้น การเพิ่มของรายจ่ายประจำปีทำให้งบรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่จะใช้ในการพัฒนาประเทศได้ถูกจำกัดลง

คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบ ถึงความจำเป็น และประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่จะมีการสร้างภาระใหม่ ที่จะทำให้รายจ่ายประจำเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณโดยรวม โดยเฉพาะรายจ่ายประจำบางประเภทที่ไม่มีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับองค์การมหาชนที่มีรายจ่ายบุคลากรสูงมาก เป็นต้น และควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ รวมทั้งมีมาตรการติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินของหน่วยงานเหล่านั้นอย่างใกล้ชิดด้วย

รูปที่ 6

สัดส่วนของโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจปีงบประมาณ 2526-2550



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ 2550

2) สัดส่วนรายจ่ายผูกพันต่อรายจ่ายลงทุนมีระดับค่อนข้างสูง

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 รายจ่ายผูกพัน (ซึ่งกว่าร้อยละ 90 เป็นรายจ่ายลงทุน) คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 26 ของงบรายจ่ายลงทุน (ตารางที่ 4) แม้ว่าจะเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงนักแต่ก็จะส่งผลให้มีข้อจำกัดในระดับหนึ่งต้องบลงทุนของโครงการใหม่ในการจัดทำงบประมาณปี 2551 เนื่องจากรัฐบาลปัจจุบันเป็นรัฐบาลที่จะมีอายุการทำงานอีกเพียงประมาณ 1 ปี จึงไม่ควรก่องบประมาณผูกพันซึ่งจะเป็นการจำกัดโครงการของรัฐบาลใหม่ที่จะมาทำหน้าที่ต่อจากรัฐบาลปัจจุบัน ยกเว้นโครงการจำเป็นที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาว ที่ไม่ว่ารัฐบาลใดก็ต้องลงทุน เช่น การลงทุนในระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

ตารางที่ 4

สัดส่วนของรายจ่ายผูกพันต่อรายจ่ายลงทุน

ปีงบประมาณ	รายจ่ายลงทุน(1) (ล้านบาท)	รายจ่ายผูกพัน* (2) (ล้านบาท)	(2) / (1) (ร้อยละ)
2550	374,721.4	98,556.3	26.3%
2551	-	92,918.2	-

หมายเหตุ : * รายจ่ายผูกพันที่เป็นรายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนประมาณกว่าร้อยละ 90 ของรายจ่ายผูกพันทั้งหมด

3) การจัดสรรงบกลางมีความเหมาะสมมากขึ้น

ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550 มีการตั้งรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งอยู่ในส่วนของงบกลาง เป็นจำนวนถึง 37,433.2 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 24,401.9 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 187 ทั้งนี้เป็นการตั้งสำรองให้สอดคล้องกับรายจ่ายจริงของงบประมาณประจำปี 2549 ซึ่งเป็นการใช้จ่ายที่จำเป็นในกรณีเกิดเหตุการณ์อุทกภัย หรือภัยแล้ง เป็นต้น ขณะที่รายการค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง ซึ่งเป็นรายการที่ไม่มีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายที่ชัดเจน จึงถูกตัดออกในงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2550 (ตารางที่ 5)

คณะอนุกรรมการฯ เห็นว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำงบกลางให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้เป็นช่องทางในการแทรกแซงทางงบประมาณ และหลังจากที่ใช้จ่ายงบประมาณรายการงบกลางไปแล้ว ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายด้วย

ตารางที่ 5

เปรียบเทียบขนาดของเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นและ ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง

หน่วย : ล้านบาท

	2549	2550
เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น	13,031.3	37,433.2
ค่าใช้จ่ายเพื่อปรับกลยุทธ์และรองรับการเปลี่ยนแปลง	27,200.0	-

4.3.3 ฐานะการคลัง

ตารางที่ 6 แสดงฐานะการคลังภาครัฐโดยรวมระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 -2548 โดยในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2547 แม้ว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายค่อนข้างมาก แต่ไม่มีปัญหาในการบริหารสภาพคล่อง เนื่องจากมีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ทำให้สามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุล

งบประมาณและเสริมสภาพคล่องได้ แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 และ 2549 รัฐบาลจัดทำงบประมาณแบบสมดุลง ทำให้ไม่สามารถกู้เงินได้ตาม พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาโดยใช้วิธีการออกตั๋วเงินคลังเป็นจำนวนมาก และใช้เงินคลังบางส่วน (จำนวน 36,141.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548) เพื่อการบริหารสภาพคล่อง ซึ่งเป็นวิธีที่ไม่เดินตามกรอบวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด

ดังนั้น ในการจัดทำงบประมาณประจำปี 2551 การรักษาวินัยทางการคลังจึงเป็นประเด็นที่ต้องให้ความสำคัญอย่างมากสำหรับการบริหารเงินคลังของประเทศ

ตารางที่ 6

ฐานะการคลังของรัฐบาล

ล้านบาท

	2544	2545	2546	2547	2548
รายได้	765,961.2	845,410.9	960,622.4	1,125,130.3	1,214,000.3
รายจ่าย	901,654.9	1,015,682.7	980,343.0	1,140,121.5	1,245,957.3
ดุลเงินงบประมาณ	-135,693.7	-170,271.8	-19,720.6	-14,991.2	-31,957.0
ดุลเงินนอกงบประมาณ	56,984.9	76,553.3	-27,261.8	4,979.4	-4,184.1
ดุลเงินสด	-78,708.8	-93,718.5	-46,982.4	-10,011.8	-36,141.1
ขาดเขยการขาดดุลเงินกู้	82,212.6	113,296.1	82,218.2	32,004.2	-
ผลกระทบต่อเงินคลัง	3,503.8	19,577.6	35,235.8	21,992.4	-36,141.1
ฐานะเงินคลังสิ้นปีงบประมาณ	76,401.8	95,979.5	131,216.5	153,242.4	117,926.2

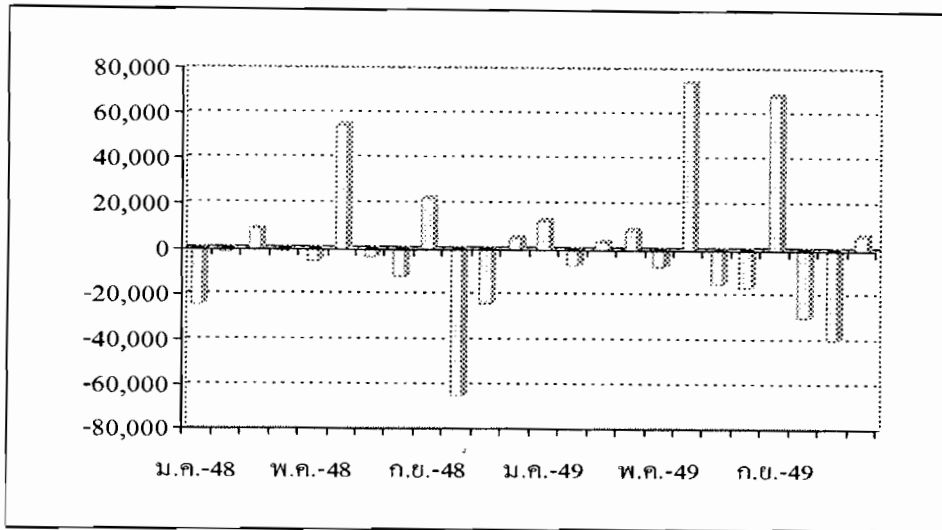
ที่มา : กรมบัญชีกลาง

1) ดุลเงินสด

จากข้อมูลที่มีอยู่ในระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2548 รัฐบาลเผชิญปัญหาการขาดดุลเงินสดมาโดยตลอด ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ถึงแม้จะมีการขาดดุลเงินสดหลายเดือนแต่ก็มีการเกินดุลสูงในหลายเดือนเช่นกัน (รูปที่ 7) จึงทำให้ ณ สิ้นปีงบประมาณมีการเกินดุลเงินสดเท่ากับ 37,497 ล้านบาท แต่เป็นการเกินดุลที่มาจากเงินนอกงบประมาณ ซึ่งการใช้เงินนอกงบประมาณมีเงื่อนไขและข้อกำหนดทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งทำให้การนำมาใช้จ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีทำได้ยาก ดังนั้น การเกินดุลเงินสดดังกล่าวจึงเป็นการเกินดุลตามบัญชีเท่านั้น และการขาดดุลเงินสดต่อเนื่องกันหลายปีจะส่งผลกระทบต่อฐานะเงินคลังอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

รูปที่ 7

ดุลเงินสดของรัฐบาล ปี 2548 - 2549



2) เงินคงคลัง

เนื่องจากในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2548 รัฐบาลมีการขาดดุลเงินสดต่อเนื่อง แต่ในการบริหารงบประมาณระหว่างปี รัฐบาลสามารถบริหารกระแสเงินสดด้วยการออกตั๋วเงินคลังเพื่อชดเชยการขาดดุลเงินสดได้ ขณะเดียวกันรัฐบาลก็สามารถนำเงินคงคลังส่วนหนึ่งมาใช้ในระหว่างปีงบประมาณได้ แต่ต้องมีการตั้งงบประมาณชดเชยเงินคงคลังในปีงบประมาณถัดไป

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในขณะที่มีการขาดดุลเงินสดหลายปี แต่ฐานะเงินคงคลังระหว่างปี 2544 – 2547 กลับเพิ่มขึ้น ซึ่งเงินคงคลังที่เพิ่มขึ้นมาจากการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลเงินสดเป็นสำคัญ ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 ซึ่งมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ทำให้กู้เงินได้เฉพาะเพื่อการบริหารสภาพคล่องเท่านั้น ทำให้เงินคงคลังลดลงจำนวน 36,141.1 ล้านบาท ส่งผลให้เงินคงคลังเหลือเพียง 117,926.2 ล้านบาท ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ฐานะดุลเงินสดปรับตัวดีขึ้น อยู่ในสภาพที่เกินดุล ส่งผลให้เงินคงคลังเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 155,381 ล้านบาท แต่การเกินดุลเงินสดในปีงบประมาณดังกล่าว มาจากการเกินดุลนอกงบประมาณเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเงินที่มีภาระผูกพัน สามารถใช้ได้อย่างจำกัด เนื่องจากไม่ได้เกิดจากการจัดเก็บภาษีหรือมีรายได้รวมที่สูงกว่ารายจ่าย

ดังนั้น จึงมีความชัดเจนว่า เงินคงคลังที่มีอยู่มาจากฐานเงินกู้เป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากมีการขาดดุลเงินสดต่อเนื่องหลายปี และมีการกู้เงินทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อชดเชยการขาดดุลมาโดยตลอด ช่วงเวลาแปดปีที่ผ่านมา ประกอบกับการเกินดุลที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณที่แล้วมาจากดุลนอกงบประมาณ

ฐานะการเงินที่มาจากเงินกู้จะมาพร้อมกับภาระผูกพัน ซึ่งในการบริหารเงินกู้นั้นจะมีต้นทุน ในการบริหาร ฉะนั้นในการบริหารเงินคงคลังจึงยังคงต้องดำเนินการอย่างระมัดระวัง และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

4.3.4 หนี้สาธารณะ

1) ภาพรวม

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีเป้าหมายการบริหารหนี้ให้อยู่ ในระดับร้อยละ 40.98 ของ GDP และภาระหนี้รวม (ภาระหนี้ที่มีการตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ รวมภาระ หนี้ที่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณชำระหนี้) ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 14.63 ซึ่งอยู่ในกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่ระดับไม่เกินร้อยละ 50 และร้อยละ 15 ตามลำดับ

หนี้สาธารณะยังมียอดหนี้คงค้างในระดับสูง แต่เท่าที่ประเมินในเบื้องต้นยังสามารถ ควบคุมได้ โดยมีสัดส่วนหนี้สาธารณะต่อ GDP ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดย ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2549 มีสัดส่วนร้อยละ 40.78 หรือมียอดหนี้คงค้าง 3,184,999 ล้านบาท (ตารางที่ 7)

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตสำคัญ 2 ประการ คือ

(1) การกู้โดยตรงของรัฐบาลมีแนวโน้มสูงขึ้น และสูงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของยอดหนี้คง ค้างทั้งหมดตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา โดย ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2549 มีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 61.6 ของยอดหนี้คงค้างทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นการกู้จากแหล่งเงินกู้ภายในประเทศ ซึ่งบางส่วนเกิด จากการแปลงหนี้ต่างประเทศมาเป็นหนี้ในรูปเงินบาท เช่น ในเดือนพฤศจิกายน 2549 มีการออกพันธบัตร เพื่อทดแทนหนี้เดิม (Refinance) เงินกู้ JBIC 6,700 ล้านบาท และการที่ค่าเงินบาทแข็งค่าขึ้นส่งผลดีให้ยอด หนี้ต่างประเทศคงค้างมีแนวโน้มลดลงในระดับหนึ่ง

(2) มีการแปลงสภาพหนี้ระยะสั้นให้เป็นระยะยาวเพื่อลดภาระทางการคลัง เช่น การ แปลงหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นหนี้รัฐบาล เป็นต้น ซึ่งทำให้สัดส่วนหนี้ระยะสั้นต่อหนี้ระยะยาวปรับตัวดีขึ้น เป็น 17:83 ณ สิ้นเดือนพฤศจิกายน 2549 ลดลงจาก 20 : 80 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548

ตารางที่ 7

เปรียบเทียบหนี้สาธารณะคงค้าง ณ สิ้นเดือน ก.ย. 2539 - ปัจจุบัน

หน่วย: ล้านบาท

	ก.ย. 2546	ก.ย. 2547	ก.ย. 2548	ก.ย. 2549	พ.ย. 2549
1. หนี้ที่รัฐบาลกู้โดยตรง	1,651,628	1,828,412	1,826,994	1,967,704	1,960,768
1.1 หนี้ต่างประเทศ (ล้านเหรียญสหรัฐ)	344,269 8,618	321,904 7,767	250,826 6,123	191,917 5,119	166,281 4,619
1.2 หนี้ในประเทศ	1,307,359	1,506,507	1,576,168	1,775,787	1,794,487
- เงินกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	449,937	508,219	488,200	544,058	544,058
- เงินกู้ชดเชยความเสียหายให้ FIDF	788,276	954,217	1,016,764	1,136,603	1,148,603
- พันธบัตรตามโครงการช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุน	69,146	44,071	43,704	43,126	43,126
- เงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างหนี้ต่างประเทศ	-	-	27,500	52,000	58,700
2. หนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นสถาบันการเงิน	794,098	839,143	901,272	911,473	903,435
2.1 หนี้ต่างประเทศ	366,256	348,706	349,638	314,182	306,255
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	305,118	271,181	247,462	195,097	189,191
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	61,138	77,525	102,177	119,085	117,064
2.2 หนี้ในประเทศ	427,843	490,438	551,634	597,291	597,180
- หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	332,522	322,635	323,700	327,178	318,282
- หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	95,321	167,803	227,934	270,112	278,897
3. หนี้สินของกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ	427,364	398,914	437,739	273,515	256,382
3.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	62,000	40,000	40,000	-	-
3.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	365,364	358,914	397,739	273,515	256,382
4. หนี้องค์กรของรัฐอื่น	56,950	60,085	111,492	80,429	64,415
4.1 หนี้ที่รัฐบาลค้ำประกัน	56,950	60,085	89,492	29,327	29,369
4.2 หนี้ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	-	-	22,000	51,102	35,046
5. หนี้สาธารณะ (1.+2.+3.)	2,930,042	3,126,554	3,277,498	3,233,120	3,184,999
ร้อยละของ Nominal CY GDP	49.52	48.18	46.24	41.39	40.78
5.1 หนี้ต่างประเทศ	710,525	670,610	600,464	506,099	472,536
สัดส่วน (หนี้ระยะสั้น : หนี้ระยะยาว)	(5:95)	(3:97)	(3:97)	(6:94)	(5:95)
5.2 หนี้ในประเทศ	2,219,516	2,455,944	2,677,034	2,727,021	2,712,463
สัดส่วน (หนี้ระยะสั้น : หนี้ระยะยาว)	(25:75)	(24:76)	(25:75)	(20:80)	(19:81)
สัดส่วน (หนี้ต่างประเทศ : หนี้ในประเทศ)	(24:76)	(21:79)	(18:82)	(16:84)	(15:85)
สัดส่วน (หนี้ระยะสั้น : หนี้ระยะยาว)	(21:79)	(19:81)	(20:80)	(18:82)	(17:83)
Nominal CY GDP	5,917,368	6,489,847	7,087,660	7,810,600	7,810,600
อัตราแลกเปลี่ยน (บาทต่อเหรียญสหรัฐ)	39.9483	41.4467	40.9633	37.4931	35.9969

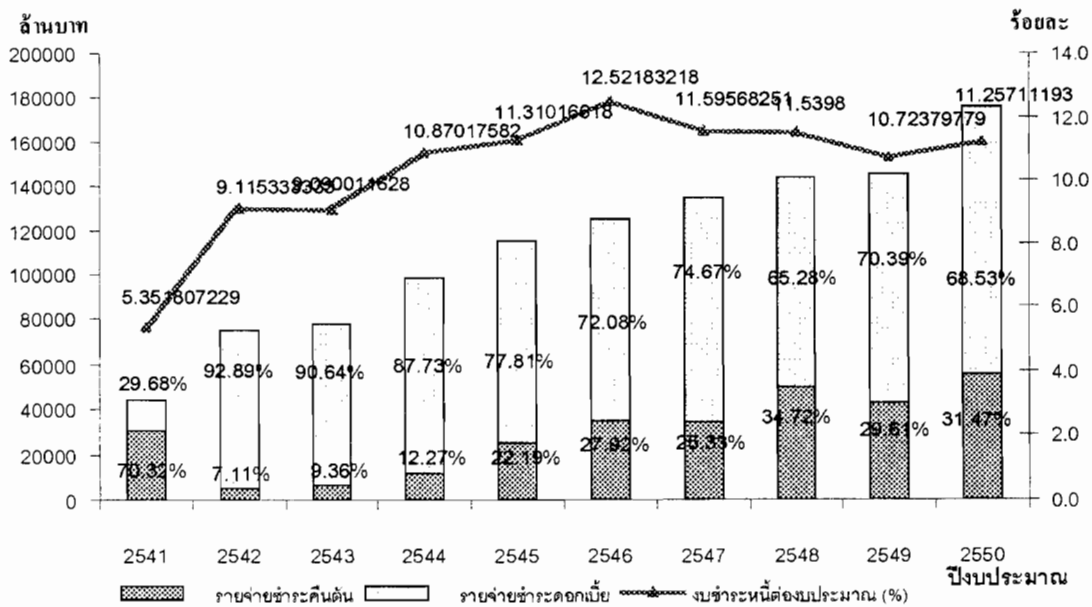
หมายเหตุ: ปรับตัวเลขหนี้สิน FIDF ตั้งแต่สิ้นปีงบประมาณ 2544 ตามงบการเงินที่ผ่านการตรวจสอบ

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

2) แผนการบริหารหนี้สาธารณะ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระหนี้ (ซึ่งเป็นหนี้ที่ครบกำหนดชำระ) จำนวน 176,309 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ที่ตั้งไว้เพียง 145,844 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.26 ของ GDP ซึ่งมีสัดส่วนไม่ต่างจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เท่าใดนัก (ร้อยละ 10.72 ของ GDP) โดยเพิ่มขึ้นทั้งในส่วนการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย จำนวน 55,490 และ 120,818 ล้านบาท ตามลำดับ (รูปที่ 8)

รูปที่ 8
งบประมาณเพื่อการชำระหนี้



ส่วนหนี้สาธารณะที่ไม่มีการจัดสรรงบประมาณเพื่อชำระคืนหนี้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ซึ่งบางส่วนต้องมีการบริหารจัดการ โดยจะมีการจัดทำแผนเพื่อบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 จำนวน 986,706.79 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 3.5 จากงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 โดยจำแนกเป็นภาระหนี้ของรัฐบาลรวมทั้งสิ้น 688,088.72 ล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ 12.3 จากงบประมาณปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (ตารางที่ 8) เนื่องจากไม่มีการลงทุนใหม่ในโครงการขนาดใหญ่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 หรือในจำนวนหนี้รวมนี้ สามารถแยกออกเป็นหนี้ใหม่จำนวน 367,478.42 ล้านบาท และหนี้เดิมจำนวน 619,228.37 ล้านบาท

ตารางที่ 8

แผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ 2549-2550

ล้านบาท

	2549	2550		
1.การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐบาล	265,000.00	468,200.00		
1.1 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ	0.00	146,200.00		
1.2 การบริหารจัดการตัวเงินค้ำ (Roll-over)	250,000.00	80,000.00		
1.3 การปรับโครงสร้างเงินกู้	15,000.00	242,000.00		
(1) ตัวเงินค้ำ ^{1/}	0.00	170,000.00		
(2) พันธบัตร/ตราสารหนี้อื่นของรัฐบาล (Roll-over / Refinance)	15,000.00	72,000.00		
2.การบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อชดเชยความเสียหายให้ FIDF	215,000.00	109,731.02		
2.1 พันธบัตร FIDF1 (Roll-over / Repay)	50,000.00	45,000.00		
2.2 พันธบัตร FIDF2 (Repay)	40,000.00			
2.3 พันธบัตร FIDF3 (New Issue / Roll-over)	125,000 ^{4/}	64,731.02		
3.การบริหารและจัดการเงินกู้เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน	N.A.	N.A.		
3.1 ลดยอดคงค้าง	N.A.	N.A.		
4.การบริหารและจัดการเงินกู้ในประเทศของรัฐวิสาหกิจ	134,059.11	240,351.60		
4.1 เงินกู้ในประเทศทดแทนเงินกู้จากต่างประเทศ	3,969.95	15,018.25		
4.2 เงินกู้เงินบาทสหภาพ	3,372.20	8,779.23		
4.3 เงินกู้เพื่อลงทุน	51,132.74	82,136.96		
4.4 เงินกู้เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนและอื่นๆ	22,449.29	93,798.27		
4.5 การปรับโครงสร้างหนี้	53,134.93	40,618.89		
(1) Roll-over	35,154.93	37,678.89		
(2) Swap Arrangement	17,980.00	2,940.00		
5.การกู้เงินตามแผนการก่อหนี้ต่างประเทศ	12,877.15	328.46 (MUSD)	21545.71^{3/}	550.89 (MUSD)
5.1 รัฐบาลกู้โดยตรง	0.00		0.00	
5.2 รัฐบาลค้ำประกัน	0.00		13,602.00	347.76 (MUSD)
5.3 รัฐบาลไม่ค้ำประกัน	12,877.15	328.46 (MUSD)	7,943.71	203.11 (MUSD)
6.การบริหารหนี้ต่างประเทศ^{2/}	326,347.06	8,324.20 (MUSD)	146878.46^{3/}	3,755.48 (MUSD)
6.1 รัฐบาล	132,809.28	3,387.59 (MUSD)	110,157.70	2,816.58 (MUSD)
6.2 รัฐวิสาหกิจ	193,537.77	4,936.61 (MUSD)	36,720.76	938.90 (MUSD)
รวม	953,283.32		986,706.79	

หมายเหตุ:

1/ เป็นการแปลงหนี้ตัวเงินค้ำที่ได้กู้มาเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณที่สะสมมาในช่วงปีงบประมาณ 2542-2547 ให้เป็นพันธบัตรระยะยาวโดยจะทยอยดำเนินการตามความเหมาะสมของภาวะตลาด และในระหว่างที่ยังไม่ดำเนินการก็จะ Roll-over ตัวเงินค้ำต่อไปจนกว่าจะแปลงเป็นพันธบัตรได้แล้วเสร็จ

2/ สามารถบริหารหนี้ด้วยวิธีการ Prepayment หรือ Refinance หรือ Roll-over หรือ Swap หรือวิธีการอื่น ตามที่ภาวะตลาดและหรือฐานะการเงินที่จะเอื้ออำนวย ทั้งนี้ให้อยู่ภายในกรอบวงเงินที่กำหนด

3/ จำนวนตามอัตราแลกเปลี่ยน ณ วันที่ 23 มกราคม 2549 ซึ่ง 1 เหรียญสหรัฐเท่ากับ 39.1104

4/ New Issue

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า

- (1) การก่อหนี้โดยตรงของภาครัฐที่สูงขึ้น จะมีผลโดยตรงต่อภาระงบประมาณสูงขึ้นเช่นกัน
- (2) การใช้เทคนิคทางการเงินแม้จะเป็นการลดภาระในการบริหารต้นทุน แต่ภาระหนี้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง หรืออาจเพิ่มขึ้นในบางปี
- (3) ความหมายของหนี้สาธารณะตาม พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 มีการตีกรอบค่อนข้างจำกัด โดยในมาตรา 4 ได้ให้คำนิยามของ “หนี้สาธารณะ” ว่า “หนี้ที่กระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน” นอกจากนี้ ยังไม่รวมภาระหนี้ที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้จ่ายผ่านมาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-Fiscal Measures) ดังนั้น ยอดหนี้สาธารณะที่ปรากฏในปัจจุบันจึงยังไม่ได้สะท้อนภาระหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาล

5. ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

5.1 ข้อเสนอ

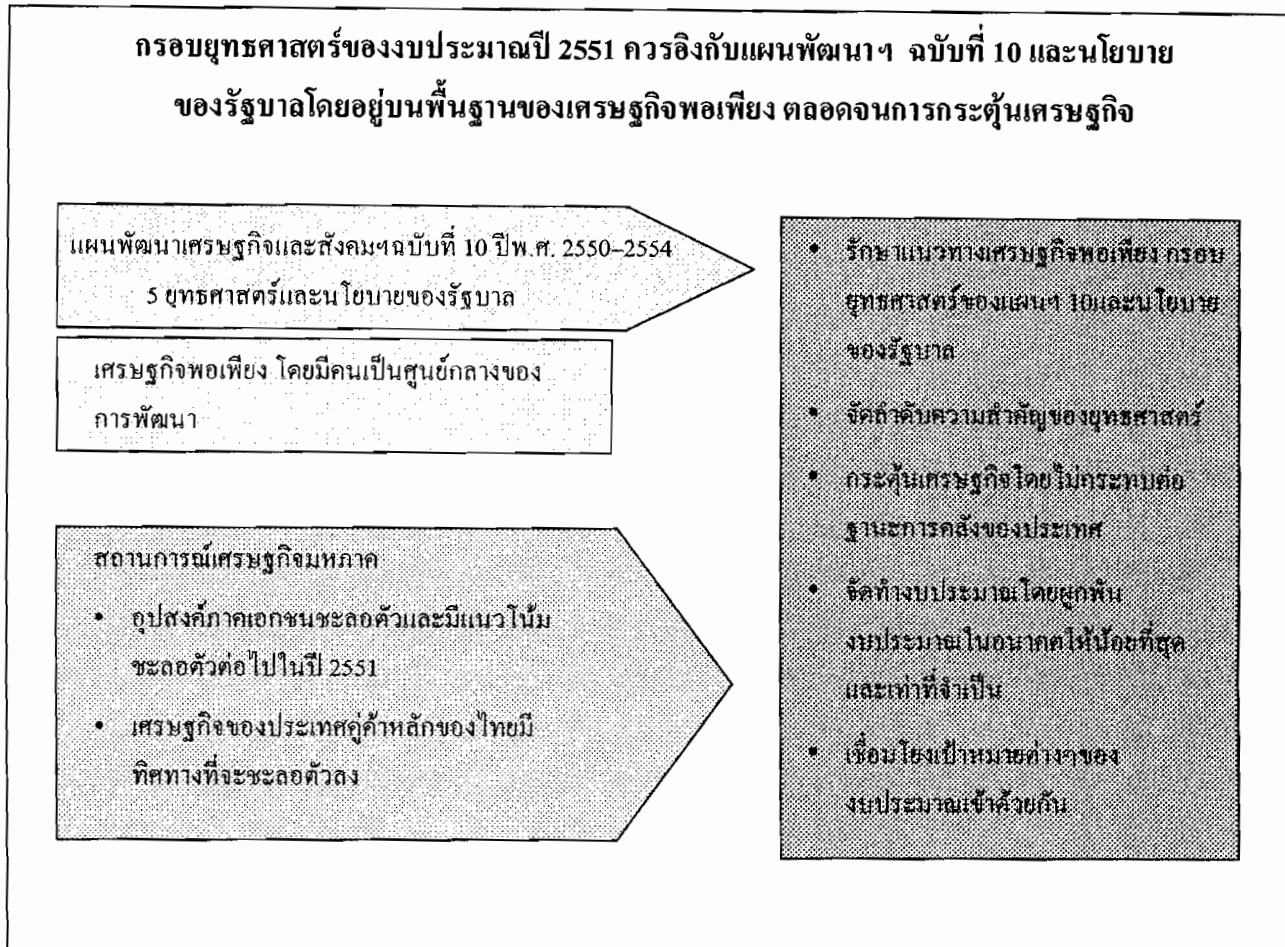
คณะอนุกรรมการฯ มีความเห็นว่าแนวทางและยุทธศาสตร์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 โดยอิงกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 10 และอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมีความเหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจและสังคมของไทยในปัจจุบันและแนวทางและยุทธศาสตร์ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ก็ควรยึดแนวทางและยุทธศาสตร์ทิศทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 อย่างไรก็ตามมีบางเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

1) แนวทางและกรอบยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ควรอิงกับแนวทางของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และนโยบายของรัฐบาล โดยอยู่บนพื้นฐานของเศรษฐกิจพอเพียง และให้คำจำกัดความ “เศรษฐกิจพอเพียง” ให้มีความชัดเจนและเข้าใจตรงกัน เพื่อให้การปฏิบัติตรงกับวัตถุประสงค์

2) ยุทธศาสตร์ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และนโยบายรัฐบาลเป็นกรอบกว้างๆ ดังนั้นรัฐบาลควร จะจัดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่จำกัดมีประสิทธิภาพมากขึ้น

รูปที่ 9



3) เนื่องจากรัฐบาลจะมีระยะเวลาในการบริหารราชการแผ่นดินประมาณ 1 ปีและมีงบประมาณผูกพันจากปีที่ผ่านมาในสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง งบประมาณรายจ่ายปี 2551 จึงควรเน้นการเสริมหรือเพิ่มเติมโครงการที่มีอยู่เดิมเป็นหลัก กรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องมีการใหม่ควรเป็นโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการไม่เกิน 1 ปี

4) งบประมาณรายจ่ายปี 2551 ยังคงควรเป็นงบประมาณแบบขาดดุล (ในกรณีที่ไม่มีสร้างภาระหนี้สาธารณะจนเกิดปัญหาทางการคลัง) ต่อเนื่องจากปี 2550 เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจที่คาดว่าจะซบเซา

5) ควรมีหลักเกณฑ์การจัดทำงบกลางให้ชัดเจน เพื่อมิให้เป็นช่องทางในการแทรกแซงทางงบประมาณ และหลังจากที่ใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายงบกลางไปแล้วควรมีหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการใช้จ่ายด้วย

6) เนื่องจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจเกิดจากมติคณะรัฐมนตรี ผลทางกฎหมาย การจัดตั้งองค์กรใหม่ๆ เช่น องค์กรอิสระ หรือหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ และองค์การมหาชน ซึ่งมีค่าใช้จ่ายบุคลากรสูงมาก เป็นต้น หรือการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีผลกระทบต่อรายจ่ายประจำปี การดำเนินการดังกล่าวจึงควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงความจำเป็น และประโยชน์ที่จะได้รับก่อนที่จะมีการสร้างภาระใหม่ ที่จะทำให้รายจ่ายประจำปีเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วมากกว่าอัตราการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ มาตรการตรวจสอบ และติดตามการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานเหล่านั้นอย่างใกล้ชิดด้วย

7) รัฐบาลอาจพิจารณาก่อภาระผูกพันทางด้านงบประมาณในกรณีที่มีโครงการจำเป็นที่จะต้องดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาวที่ไม่ว่ารัฐบาลใดก็ต้องลงทุน เช่น ระบบขนส่งมวลชน เป็นต้น

8) ในการกำหนดเป้าหมายของงบประมาณเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ควรพิจารณาถึงความเชื่อมโยงของเป้าหมายของงบประมาณอื่นด้วย เช่นการกระตุ้นเศรษฐกิจให้เติบโตก็จะทำให้จำนวนประชากรที่ต่ำกว่าเส้นความยากจนลดลง

5.3 ข้อเสนอแนะอื่นๆ

1) การกำหนดเป้าหมายของงบประมาณควรเชื่อมโยงกับมาตรการอื่นเช่นงบประมาณสำหรับจัดความยากจนและความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ควรวิเคราะห์ควบคู่กับมาตรการภาษี

2) ในการประมาณการรายได้เพื่อประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณรายจ่าย ควรต้องมีความแม่นยำและเป็นไปได้ เพื่อให้การกำหนดวงเงินงบประมาณมีความเหมาะสม และควรนำเงินนอกงบประมาณของส่วนราชการมาประกอบการพิจารณาตั้งงบประมาณให้แก่ส่วนราชการด้วย

3) ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรเสนอข้อมูลรายละเอียดกระแสเงินสด เงินคงคลัง และหนี้สาธารณะให้ครบถ้วนด้วย และควรมีข้อมูลเกี่ยวกับมาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลที่ไม่ปรากฏเป็นภาระหนี้สาธารณะ แต่อาจจะเป็นภาระการคลังในอนาคตได้

4) เอกสารประกอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายมีหลายเล่ม และแต่ละเล่มมีความซับซ้อน จึงควรจัดทำคู่มืออธิบายเอกสารดังกล่าว เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจและสามารถใช้ประโยชน์จากเอกสารต่างๆ ที่ประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ ได้อย่างเต็มที่

5) ควรหาวิธีที่จะทำให้มีการกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนในการพิจารณางบประมาณของแต่ละส่วนราชการฯ เพื่อไม่ให้หัวหน้าส่วนราชการต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายเกินความจำเป็นในการชี้แจงงบประมาณรายจ่ายต่อคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

6) ควรกำหนดให้มีเงินคงคลังในระดับที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลาเพื่อให้เพียงพอในการใช้จ่าย เพื่อป้องกันปัญหากระแสเงินสดหมุนเวียนไม่เพียงพอ และการขาดสภาพคล่อง

7) จะต้องมีการติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณอย่างจริงจัง เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน