

บรรณาธิการ

ปัญหาเศรษฐกิจซบเซา ปัญหาปากท้องของประชาชน กำลังเป็นเรื่องที่อยู่ในความสนใจของผู้คนในช่วงนี้ ซึ่งก็คงจะมีปัจจัยหลัก ๆ มาจากราคาน้ำมันที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่ออัตราเงินเฟ้อ และปัจจัยสำคัญอื่นๆ การกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นนโยบายทางการคลังที่รัฐบาลนำมาใช้อยู่เสมอ บทความหลักในฉบับนี้ได้แนะนำให้ผู้อ่านรู้จักกับรายจ่ายรัฐบาลในมุมมองของบัญชีประชาชาติ เพื่อจะได้นำไปใช้ประโยชน์ รวมทั้งได้เล่าถึงที่มาของข้อมูลภาครัฐบาลที่นำมาใช้ในการจัดทำบัญชีประชาชาติไว้ในหน้าหลัง

อีกหนึ่งบทความเป็นเรื่อง ความสุขมวลรวมประชาชาติ อันสืบเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งประเทศไทยได้มาฝึกอบรมที่สำนักบัญชีประชาชาติ สศช. เป็นเวลา 2 สัปดาห์ ได้มีการแลกเปลี่ยนความรู้กันในหลายด้าน โดยเฉพาะแนวคิดการใช้ความสุขมวลรวมประชาชาติเป็นดัชนีชี้วัดการพัฒนา อ่านแล้วอาจจะช่วยบรรเทาความสับสนจากปัญหาเศรษฐกิจในขณะนี้ได้บ้าง

ขอบคุณทุกท่านที่ติดตามจดหมายข่าว

Inside this issue:

การใช้จ่ายของรัฐบาลในระบบบัญชีประชาชาติ	๑
ความสุขมวลรวมประชาชาติ	๖
ศัพท์บัญชีประชาชาติ	๕
มารู้จักระบบ GFMS กันเถอะ	๑๐

การใช้จ่ายของรัฐบาลในระบบบัญชีประชาชาติ

เกษม มานุษุ

ในระบบเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจะมีบทบาทผ่านทางการใช้จ่ายและการจัดหารายได้ โดยเฉพาะการเก็บภาษีประเภทต่างๆ การใช้จ่ายของรัฐบาลมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อบริการประชาชน เช่น การศึกษา การสาธารณสุข และการป้องกันประเทศ เป็นต้น รวมทั้งการลงทุนในด้านต่างๆ ในการพิจารณาการใช้จ่ายและรายได้ของรัฐบาลนั้น นอกจากพิจารณาจากข้อมูลงบประมาณรายได้และรายจ่ายรวมทั้งการเบิกจ่ายจริง ซึ่งเป็นการวิเคราะห์โดยทั่วๆ ไปแล้ว ยังสามารถพิจารณาจากสถิติบัญชีประชาชาติซึ่งได้แสดงความสัมพันธ์กับภาคส่วนต่างๆ ในระบบเศรษฐกิจอย่างเป็นระบบได้อีกด้วย

บทความนี้ แสดงให้เห็นการใช้จ่ายของรัฐบาลในระบบบัญชีประชาชาติโดยเน้นเฉพาะรายจ่ายเพื่อการอุปโภค จำแนกตามโครงสร้างต่างๆ เป็นการนำเสนอในเบื้องต้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแนะนำและเผยแพร่ข้อมูลในส่วนนี้ให้แก่ผู้อ่านและผู้ใช้โดยทั่วไป เพื่อให้การใช้ประโยชน์จากข้อมูลบัญชีประชาชาติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาลและรายได้ของรัฐบาล รวมทั้งการวิเคราะห์ในเชิงลึกทั้งด้านรายได้และรายจ่ายนั้น จะได้นำเสนอในโอกาสต่อไป

รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล
(Government Consumption Expenditure: GCE)

ระบบ GFMS ได้จำแนกประเภทการเบิกจ่ายงบประมาณตามลักษณะเศรษฐกิจออกเป็น รายจ่ายประจำ (Current Expense) รายจ่ายลงทุน (Capital Expense) และรายจ่ายจากเงินกันเบิกจ่ายเหลือมี โดย **รายจ่ายประจำ** คือจำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาลจ่ายออกไปโดยไม่ต้องมีการชำระคืนในภายหลัง เพื่อให้ได้รับสิ่งตอบแทนเป็นบริการหรือสิ่งของที่มีใช้ทรัพย์สินประเภททุน รวมรายจ่ายทางการทหาร รายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินอุดหนุนหรือเงินโอนให้แก่เอกชน องค์กรหรือรัฐวิสาหกิจ ส่วน**รายจ่ายลงทุน** เป็นรายจ่ายที่รัฐบาลจ่ายเพื่อจัดหาทรัพย์สินประเภททุน เช่น ครุภัณฑ์ที่ดิน อาคาร สิ่งก่อสร้างต่างๆ เป็นรายจ่ายที่รัฐบาลใช้ในการเสริมสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

เป็นรายจ่ายเพื่อการสะสมทุน เพื่อเป็นเครื่องมือในการผลิตสินค้าและบริการต่างๆ

ระบบบัญชีประชาชาติ การใช้จ่ายภาครัฐบาลประกอบด้วยรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลและรายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล นับเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรายได้ประชาชาติหรือผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Products, GDP) สัดส่วนของการใช้จ่ายภาครัฐบาลในรายได้ประชาชาติเป็นเครื่องชี้ได้อย่างหนึ่งว่ารัฐบาลเข้ามามีบทบาทในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศมากน้อยเพียงไร เช่น ประเทศฝรั่งเศสในช่วงปี พ.ศ.2536-2545 สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลต่อ GDP เฉลี่ยเป็นร้อยละ 25.0 สูงที่สุดในบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศยุโรปอื่นๆ เช่น อังกฤษ เยอรมัน และอิตาลี ที่มีสัดส่วนค่อนข้างคงที่ร้อยละ 20.0 ประเทศสหรัฐอเมริกา สัดส่วนลดลงเรื่อย ๆ ขณะที่ประเทศญี่ปุ่น สัดส่วนสูงขึ้นสำหรับประเทศไทย สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลใน GDP ค่อนข้างคงที่ประมาณร้อยละ 10.0-11.8 ในช่วง พ.ศ. 2536-2549 แต่ถ้าวรวมรายจ่ายด้านการลงทุนด้วย การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยรวมจะมีสัดส่วนต่อ GDP ถึงร้อยละ 15.0 ในปี 2549

นอกจากนั้น รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลในสถิติบัญชีประชาชาติได้จำแนกออกเป็น 3 มิติด้วยกัน เพื่อแสดงให้เห็นถึงบทบาทของรัฐบาลในด้านต่างๆ และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผน การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการวิเคราะห์วิสัยได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น คือ

- * จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย (By Type of Expenditure)
- * จำแนกตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย (By Purpose)
- * จำแนกตามประเภทการบริหารราชการแผ่นดิน (By Type of Authority)



รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลตามระบบบัญชีประชาชาติ ไม่ับรวมรายจ่ายเงินโอน (Transfer payments) เช่น รายจ่ายเพื่อผลประโยชน์ในการประกันสังคม (Social security benefit) รายจ่ายที่เป็นเงินโอนให้ครัวเรือนและสถาบัน ไม่แสดงกำไร รายจ่ายที่เป็นเงินโอนให้ต่างประเทศ รายจ่ายเพื่ออุดหนุนการผลิต (Subsidies) รายจ่ายเพื่อการลงทุนของรัฐบาล และรายจ่ายดอกเบี้ยของรัฐบาล

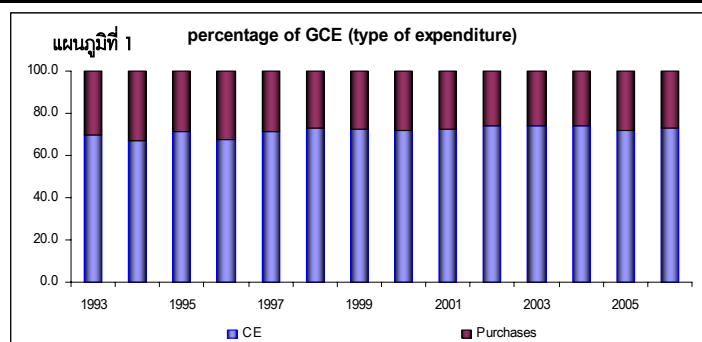
มิติที่ 1 ประเภทการใช้จ่าย (By Type of Expenditure) จำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ผลตอบแทนแรงงานของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานของรัฐบาลทุกประเภท (Compensation of Employees: CE) ประกอบด้วย 2 ส่วนคือ ค่าจ้างและเงินเดือน (Wages and salaries) และค่าสวัสดิการต่างๆ ของข้าราชการ ลูกจ้างและพนักงานของรัฐบาลทุกประเภท (ไม่รวมข้าราชการของกระทรวงกลาโหม) และเงินเดือนค่าตอบแทนของข้าราชการทหาร (Pay and Allowances of Members of the Armed Forces) และ 2) รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการสุทธิ (Purchases from Enterprises and Abroad-net) แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ ค่าใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการทางทหาร (Military purposes) และค่าใช้จ่ายซื้อสินค้าและบริการทางด้านพลเรือน (Civilian purposes)

เมื่อพิจารณาโครงสร้างการใช้จ่ายจำแนกตามประเภทการใช้จ่าย จากตารางที่ 1 และแผนภูมิที่ 1 พบว่าสัดส่วนผลตอบแทนแรงงานต่อรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลสูงขึ้นจากร้อยละ 69.8 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 72.8 ในปี 2549 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลมีนโยบายปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ โดยครั้งแรกตั้งแต่เดือนเมษายน 2547 ได้ปรับเงินเดือนเพิ่มร้อยละ 3.0 เท่ากันทุกอัตรา และในส่วนข้าราชการระดับ 1-7 ให้ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนคนละ 2 ขั้น การให้เงินประจำตำแหน่งแก่ข้าราชการระดับ 8 พร้อมทั้งเพิ่มเงินประจำตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไป และในครั้งที่ 2 ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2548 นอกจากการปรับเงินเดือนประจำปีตามปกติแล้วยังได้ปรับเงินเดือนเพิ่มขึ้นร้อยละ 5.0 ปรับเงินช่วยเหลือข้าราชการบำนาญ และปรับเงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราวสำหรับข้าราชการระดับต้น มีผลทำให้ค่าตอบแทนแรงงานในปี 2547 2548 และ 2549 ขยายตัวสูงมากร้อยละ 13.6 13.4 และ 10.9 ตามลำดับ จากเดิมที่ขยายตัวเฉลี่ยเพียงร้อยละ 3.6-5.1 ในช่วงปี 2542-2546 และเมื่อเปรียบเทียบผลตอบแทนแรงงานของข้าราชการพลเรือนทุกประเภทและข้าราชการทหาร ปรากฏว่าผลตอบแทนแรงงานของข้าราชการพลเรือนมีแนวโน้มสูงขึ้นจากสัดส่วนร้อยละ 57.7 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 63.2 ในปี 2549 ขณะที่ฝ่ายข้าราชการทหาร มีแนวโน้มลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 12.1 ในปี 2536 เหลือร้อยละ 9.6 ในปี 2549

สำหรับสัดส่วนรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการสุทธิต่อรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล มีแนวโน้มลดลงจากสัดส่วนร้อยละ 30.2 ในปี 2536 เป็นร้อยละ 27.2 ในปี 2549 โดยส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการสุทธิของข้าราชการพลเรือนมีสัดส่วนร้อยละ 17.9 ในปี 2536 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 25.8 ปี 2549 สำหรับรายจ่ายซื้อสินค้าและบริการสุทธิทางทหารมีสัดส่วนร้อยละ 12.3 ในปี 2536 ลดลงเหลือเพียงร้อยละ 1.4 ปี 2549 ทั้งนี้เพราะว่าประเทศไทยไม่อยู่ในกลุ่มที่มีความเสี่ยงต่อภัยสงคราม ดังนั้นการใช้จ่ายด้านการป้องกันประเทศจึงลดน้อยลงจากเดิมมาก

ตารางที่ 1 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล ณ ราคาประจำปี จำแนกตามประเภทการใช้จ่าย

	2536	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล (ล้านบาท)	315,982	557,807	581,117	603,891	636,002	720,595	840,841	924,609
ค่าตอบแทนแรงงาน	220,514	401,603	420,260	448,163	470,824	534,722	606,510	672,891
รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการสุทธิ	95,468	156,204	160,857	155,728	165,178	185,873	234,331	251,718
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)								
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล		4.6	4.2	3.9	5.3	13.3	16.7	10.0
ค่าตอบแทนแรงงาน		4.1	4.6	6.6	5.1	13.6	13.4	10.9
รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการสุทธิ		6.2	3.0	-3.2	6.1	12.5	26.1	7.4
โครงสร้าง (ร้อยละ)								
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
ค่าตอบแทนแรงงาน	69.8	72.0	72.3	74.2	74.0	74.2	72.1	72.8
รายจ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการสุทธิ	30.2	28.0	27.7	25.8	26.0	25.8	27.9	27.2



มิติที่ 2 วัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย (By Purpose) รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลนอกจากแบ่งตามประเภทการใช้จ่ายในมิติที่ 1 ดังข้างต้นแล้ว ยังสามารถแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายได้เป็น 8 ประเภท คือ 1) การบริหารราชการทั่วไป 2) การป้องกันประเทศ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทหาร 3) การยุติธรรมและตำรวจ เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษากฎหมาย 4) การศึกษาและวิจัย เป็นค่าใช้จ่ายของโรงเรียน มหาวิทยาลัย และการวิจัยทั่วไป 5) การสาธารณสุข เป็นค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาล และค่าใช้จ่ายบริการทางการแพทย์ 6) สังคมสงเคราะห์ 7) คมนาคมและการสื่อสาร และ 8) บริการอื่นๆ นอกจากนั้นยังสามารถจำแนกตามโครงสร้างแผนงานของส่วนราชการ กระทรวง กรม กอง ต่างๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หรือจำแนกเป็นรายจ่ายที่จัดสรรให้แก่งานหรือโครงการในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และงานหรือโครงการที่มีวัตถุประสงค์และการดำเนินงานสอดคล้องกับเป้าหมายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จากตารางที่ 2 จะเห็นว่ารายจ่ายด้านการศึกษาและวิจัยมีสัดส่วนต่อรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลมากที่สุดหรือเป็นอันดับหนึ่งในอัตราร้อยละ 32.1 ในปี 2536 และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 34.0 ในปี 2549 ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (2540-2544) มีสัดส่วนร้อยละ 33.8 และช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 (2545-2549) สัดส่วนเป็นร้อยละ 34.3 เนื่องจากแผนพัฒนาฯ ทั้ง 2 ฉบับ ได้ให้ความสำคัญและมีแผนการดำเนินงานต่อเนื่องกันในด้านแนวคิดที่ยึด “คนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา” โดยกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มคุณภาพการจัดการศึกษาทุกระดับ รวมทั้งให้มีการฝึกอบรมครูอาจารย์อย่างต่อเนื่องถึงทุกคน

รายจ่ายด้านการบริหารราชการทั่วไป มีสัดส่วนร้อยละ 20.7 ในปี 2536 โดยมีแนวโน้มสูงขึ้นเป็นร้อยละ 23.1 หรือเป็นอันดับสองรองจากการศึกษา ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยเฉพาะในปี 2542 มีสัดส่วนเป็นร้อยละ 25.8 จากร้อยละ 20.1 ในปี 2541 และมีอัตราการขยายตัวสูงถึงร้อยละ 33.9 จากที่ขยายตัวเพียงร้อยละ 6.7 ในปี 2541 ทั้งนี้ เนื่องจากในปี 2542 รัฐบาลได้กำหนดมาตรการเพิ่มการใช้จ่ายภาครัฐด้วยเงินกู้จากโครงการมียาชาวา เพื่อสนับสนุนมาตรการกระตุ้นเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจและการเงินตั้งแต่กลางปี 2540 สำหรับในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 สัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 24.5 ส่วนรายจ่ายด้านการป้องกันประเทศ ที่เคยมีความสำคัญเป็นอันดับสองรองจากการศึกษา ในปี 2536 หรือมีสัดส่วนร้อยละ 24.9 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเหลือร้อยละ 11.0 ในปี 2549 โดยช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 มีสัดส่วนร้อยละ 17.0 และช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 มีสัดส่วนร้อยละ 13.1 เนื่องจากในอดีต ข้าราชการทหารมีบทบาทสำคัญในการบริหารประเทศ ในกิจกรรมทางด้านการพัฒนาประเทศหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการพัฒนาพื้นที่ชนบทห่างไกล การช่วยเหลือในการบรรเทาผลกระทบจากอุบัตินภัยต่างๆ หรือการช่วยสร้างถนนหนทาง เป็นต้น

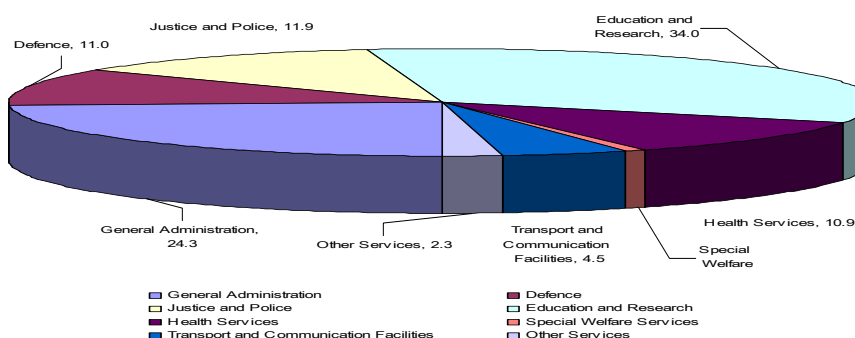
ตารางที่ 2 สัดส่วนของรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล ณ ราคาประจำปี จำแนกตามวัตถุประสงค์

	2536	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	แผนฯ 8 ปี 40-44	แผนฯ 9 ปี 45-49
การบริหารราชการทั่วไป	20.7	25.1	24.1	23.4	24.1	25.6	24.8	24.3	23.1	24.5
การป้องกันประเทศ	24.9	14.6	15.6	14.9	15.4	14.3	11.4	11.0	17.0	13.1
การยุติธรรมและตำรวจ	8.4	9.6	10.3	10.3	10.7	10.9	11.9	11.9	9.6	11.2
การศึกษาและวิจัย	32.1	34.7	33.6	34.2	35.4	34.6	33.2	34.0	33.8	34.3
การสาธารณสุข	9.1	11.4	12.0	11.4	10.0	9.7	11.1	10.9	11.6	10.6
สังคมสงเคราะห์	0.6	0.8	0.7	0.8	0.9	1.0	0.8	1.1	0.8	0.9
คมนาคมและการสื่อสาร	1.8	1.7	1.7	2.7	1.5	1.8	4.5	4.5	1.9	3.2
บริการอื่นๆ	2.4	2.2	1.9	2.3	2.1	2.1	2.3	2.3	2.2	2.2
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ระบบ GFMS (Government Fiscal Management Information System) เป็นการบริหารจัดการข้อมูลการเงินภาครัฐด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบจัดซื้อ ระบบรับและนำส่ง ระบบเบิกจ่ายเงิน ระบบสินทรัพย์ถาวร และระบบบริหารทรัพยากร (อ่านรายละเอียดได้ที่หน้าหลังของจดหมายข่าวฯ ฉบับนี้)

แผนภูมิที่ 2

percentage of GCE in 2006 (by purpose)



มิติที่ 3 ประเภทการบริหารราชการแผ่นดิน (By Type of Authority)

รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลในมิตินี้ แบ่งตามอำนาจการบริหารงานในกรณีของประเทศไทย แบ่งเป็นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น จะเห็นว่าส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลกลาง สัดส่วนร้อยละ 94.2 ในปี 2536 แต่มีแนวโน้มลดลง โดยช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 91.4 และช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 เฉลี่ยร้อยละ 88.0 ขณะที่รายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 5.8 ในปี 2536 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 8.6 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 และร้อยละ 12.0 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่กระจายอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนราชการท้องถิ่น โดยกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ปี พ.ศ.2542 และแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปี พ.ศ.2543 ซึ่งได้มีการกำหนดกรอบการทำงานเป็นระยะเวลา 10 ปี เพื่อการถ่ายโอนการบริหารงบประมาณสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) และการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีจำนวนประมาณ 7,853 แห่ง (ข้อมูล ณ 30 กันยายน 2550 จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย)

ตารางที่ 3 รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล ณ ราคาประจำปี จำแนกตามการบริหารราชการแผ่นดิน

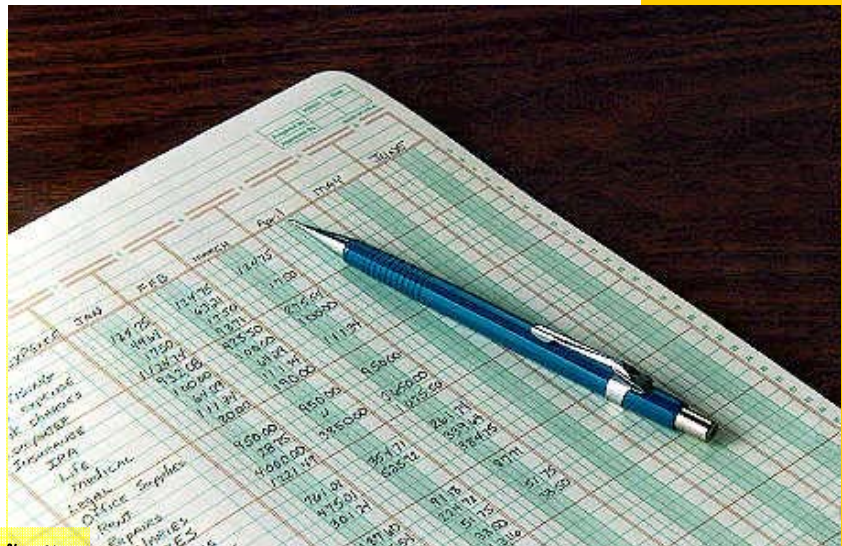
	2536	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	แผนฯ 8 ปี 40-44	แผนฯ 9 ปี 45-49
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล (ล้านบาท)	315,982	557,807	581,117	603,891	636,002	720,595	840,841	924,609	2,660,361	3,725,938
รัฐบาลกลาง	297,607	507,284	526,828	541,748	564,539	632,906	729,584	803,884	2,431,121	3,272,661
รัฐบาลท้องถิ่น	18,375	50,523	54,289	62,143	71,463	87,689	111,257	120,725	229,240	453,277
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)										
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล		4.6	4.2	3.9	5.3	13.3	16.7	10.0		40.1
รัฐบาลกลาง		5.0	3.9	2.8	4.2	12.1	15.3	10.2		34.6
รัฐบาลท้องถิ่น		0.8	7.5	14.5	15.0	22.7	26.9	8.5		97.7
โครงสร้าง (ร้อยละ)										
รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
รัฐบาลกลาง	94.2	90.9	90.7	89.7	88.8	87.8	86.8	86.9	91.4	87.8
รัฐบาลท้องถิ่น	5.8	9.1	9.3	10.3	11.2	12.2	13.2	13.1	8.6	12.2

บทสรุป

การวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยเฉพาะด้านการอุปโภคตามระบบบัญชีประชาชาตินั้น สามารถพิจารณาได้ 3 มิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลจำแนกตามวัตถุประสงค์ สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการติดตามและประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนา ประเทศ เพื่อให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล เป็นมิติสำคัญอย่างยิ่งที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณควรจะนำมาพิจารณาใช้ประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณให้มีประสิทธิภาพภายใต้วงเงินงบประมาณที่มีจำกัด และในภาวะเศรษฐกิจปัจจุบันที่ประสบกับปัญหาการชะลอตัวของเศรษฐกิจโลก รวมทั้งปัญหาปัจจัยภายในประเทศที่กำลังเผชิญอยู่ เช่น อัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้น การส่งออกชะลอตัวลงจากเงินบาทที่มีค่าแข็ง และราคาน้ำมันแพง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลเปรียบเทียบในช่วงระยะเวลาตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 8-9 อาจถือได้ว่าเป็นเพียงเครื่องชี้วัดในขั้นต้นของความเหมาะสมของการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของประเทศ เนื่องจากยังมีประเด็นต่างๆ อีกหลายประการที่ควรต้องนำมาพิจารณา ประการแรก ปัญหาเร่งด่วนของประเทศในช่วงต่างๆ ที่ไม่สามารถสะท้อนอยู่ในตัวแปรทางเศรษฐกิจ สังคมและประชากร ที่นำมาใช้ในการศึกษา ซึ่งทำให้จำเป็นต้องมีการใช้จ่ายงบประมาณในบางด้านมากเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น อุบัติเหตุทางธรรมชาติที่มีอยู่บ่อยครั้ง (แผ่นดินไหว น้ำท่วม ฯลฯ) ก็อาจจะต้องการใช้จ่ายเพื่อบรรเทาหรือป้องกันปัญหาเหล่านี้มากกว่ารายจ่ายประเภทอื่นๆ ประการที่สอง บทบาทระหว่างภาครัฐบาลและภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจ ก็มีผลต่อความจำเป็นในการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาลเช่นกัน ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่ภาคเอกชนมีบทบาทสูงในการให้บริการทางการศึกษา การ

ใช้จ่ายของรัฐบาลด้านนี้ก็จะน้อยกว่าในประเทศที่ภาครัฐบาลมีบทบาทสูง เป็นต้น ประการที่สาม ความแตกต่างระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับบทบาทของภาครัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ เนื่องจากข้อมูลของการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของรัฐบาล ที่นำมาศึกษา มิได้รวมภาครัฐวิสาหกิจ ดังนั้นในบางประเทศที่รัฐวิสาหกิจมีบทบาทสูงในการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท ก็อาจทำให้รายจ่ายรัฐบาลในด้านนั้นต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ประการที่สี่ บทบาทของรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งถ้ารัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทมากในการผลิตบริการสาธารณะบางประเภท เช่น การศึกษา ก็จะทำให้ความจำเป็นของรัฐบาลกลางที่จะใช้จ่ายด้านนี้ลดลง อย่างไรก็ตาม บทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนามักจะมีความสำคัญค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว กล่าวโดยเฉพาะประเทศไทยซึ่งขณะนี้กระบวนการถ่ายโอนภารกิจบางด้านยังมีความล่าช้า เช่น การศึกษาและสาธารณสุข



ต่อจากหน้าหลัง

การใช้ประโยชน์สำหรับการจัดทำบัญชีประชาชาติ

รายงานหรือข้อมูลที่นำมาใช้ในการจัดทำรายได้ประชาชาติ ส่วนใหญ่เป็นรายงานจากระบบเบิกจ่ายเงิน ระบบสินทรัพย์ถาวร และระบบบริหารทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะรายงานการเงินจากระบบเบิกจ่ายเงิน ที่ประกอบด้วยรายงาน การบริหารงบประมาณซึ่งแสดงถึงผลการเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณตามมุมมองต่าง ๆ เช่น จำแนกตามลักษณะ

เศรษฐกิจ ตามลักษณะงาน ตามโครงสร้างยุทธศาสตร์ ตามโครงสร้างแผนงาน ตามหมวดรายจ่าย จำแนกเป็นรายเดือน เป็นรายหน่วยงาน และเป็นรายพื้นที่ นอกจากรายงานการบริหารงบประมาณแล้วยังมีรายงานงบการเงินและบัญชี แสดงถึงรายรับ รายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สินของรัฐบาล จำแนกตามรหัสรายการตามบัญชีแยกประเภท (General Ledger Accounts) ซึ่งกระทรวงการคลังประกาศออกมาใช้ร่วมกันเรียกว่าผังบัญชีมาตรฐาน รหัสของผังบัญชีมาตรฐานแบ่งออกเป็น 5 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ขึ้นต้นด้วยรหัส 1 หมายถึงบัญชีสินทรัพย์ ขึ้นต้นด้วยรหัส 2 หมายถึงบัญชีหนี้สิน ขึ้นต้นด้วยรหัส 3 4 และ 5 หมายถึงบัญชีส่วนทุน บัญชีรายได้ และบัญชีค่าใช้จ่าย ตามลำดับ รายงานเหล่านี้สามารถจำแนกเป็นรายกระทรวง กรม และจังหวัดได้ ฉะนั้นหากเทียบกับรายงานแบบเดิมแล้ว รายงานตามระบบ GFMS จึงสามารถนำมาใช้งานได้หลากหลาย และประโยชน์สำหรับการวิเคราะห์การเงินของรัฐบาลในเชิงลึกได้ดีกว่าระบบเดิม

มิติของข้อมูลทีกล่าวว่ามาข้างต้น สามารถนำมาใช้ในการจัดทำบัญชีประชาชาติได้หลายด้าน เช่น การจัดทำรายได้ประชาชาติทั้ง 3 ด้าน คือ **ด้านการผลิต** ในสาขาก่อสร้าง สาขาบริหารราชการแผ่นดิน สาขาการศึกษา และสาขาการบริการด้านสุขภาพและสังคมสงเคราะห์ รวมทั้งการจัดทำผลิตภัณฑ์ภาคและจังหวัดในสาขาดังกล่าว **ด้านรายจ่าย** ใช้สำหรับการจัดทำค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคและการลงทุนของรัฐบาล **ด้านรายได้** ใช้ในการคำนวณรายได้จากค่าตอบแทนแรงงานของลูกจ้างรัฐบาล รายรับที่ภาคครัวเรือน ภาคธุรกิจและภาคต่างประเทศได้รับจากรัฐบาล รวมทั้งรายรับประเภทต่าง ๆ ของรัฐบาล นอกจากนั้นยังสามารถใช้ในการประมวลผลบัญชีงบดุลแห่งชาติในส่วนของรัฐบาลและตารางบัญชีการผลิตและผลผลิตอีกด้วย

บทนำ

ขนาดนี้ ยากมาก

โดยทั่วไปการเปรียบเทียบสถานภาพทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ มักอาศัยการเทียบเคียงรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากร ความมั่งคั่งของประเทศจะถูกสะท้อนจากผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจเพียงเพื่อยกระดับรายได้ประชาชาติอาจไม่สามารถทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจึงถูกทดแทนด้วยความเสื่อมถอยของสถาบันครอบครัว จริยธรรม สิ่งแวดล้อม รวมถึงแรงกดดันจากการแข่งขัน

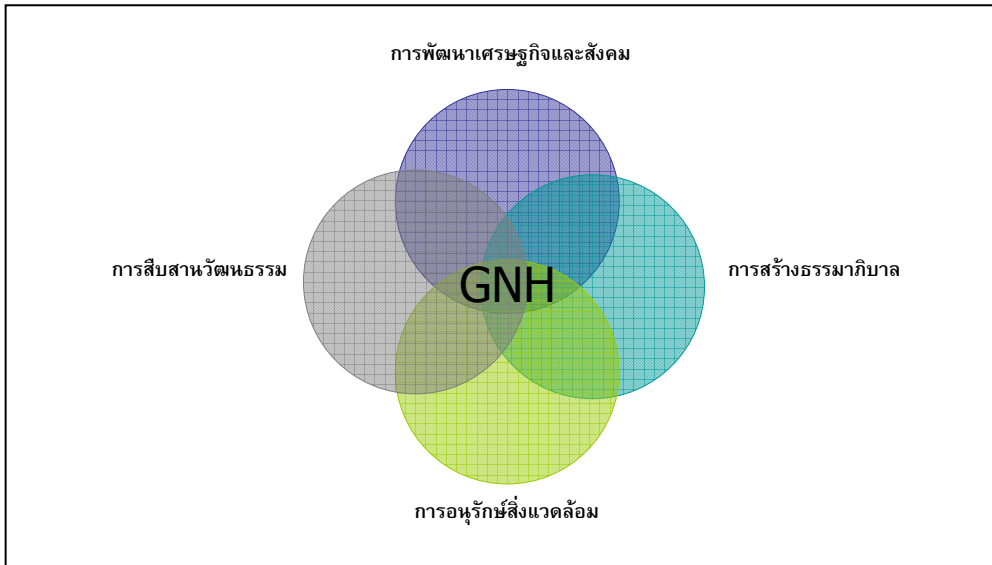
การพัฒนาประเทศเพื่อความสุขของประชาชน

ความพยายามแสวงหาทางเลือกในการพัฒนาประเทศโดยมีเป้าหมายคือความสุขของประชาชนในชาติตามแนวพระราชดำริของสมเด็จพระราชาธิบดีจิกมี ซิงเย วังชุก (HM King Jigme Singye Wangchuck) อดีตพระมหากษัตริย์แห่งราชอาณาจักรภูฏานลำดับที่ 4 ในปี ค.ศ. 1972 เป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีความสนใจอย่างกว้างขวาง พระองค์เสนอให้ใช้ความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness: GNH) เป็นดัชนีชี้วัดการพัฒนาแทนการวัดโดยใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) โดยข้อเท็จจริงนักเศรษฐศาสตร์ต่างตระหนักดีว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจไม่สามารถบ่งชี้การพัฒนาคุณภาพชีวิต แม้กระทั่ง Simon Kutznets (1975) ผู้ได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์จากการพัฒนาระบบบัญชีประชาชาติในปี ค.ศ. 1971 ยังกล่าวว่า ความอยู่ดีมีสุขของคนในชาติไม่อาจวัดได้โดยตรงจากรายได้ประชาชาติ ในทางกลับกันความพยายามวัดผลลัพธ์ของการพัฒนาประเทศจากคุณภาพชีวิตของผู้คนในสังคมกำลังได้รับการพัฒนาในแวดวงวิชาการอย่างต่อเนื่อง Daniel Kahneman (1999) เป็นผู้หนึ่งที่ได้วางรากฐานการวัดคุณภาพชีวิตจากความพึงพอใจของประชากรโดยทฤษฎีเศรษฐศาสตร์สวัสดิการภายใต้แนวคิดที่ว่าความสุขเป็นเป้าหมายสุดท้ายของการพัฒนาจนได้รับรางวัลโนเบลสาขาเศรษฐศาสตร์ในปี ค.ศ. 2002

หากการพัฒนาประเทศมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนอยู่เย็นเป็นสุข การสร้างความสุขของผู้คนจะถือเป็นภารกิจอันสำคัญยิ่งของชาติ อย่างไรก็ตามการติดตามผลการพัฒนาโดยใช้ตัวชี้วัดจากความสุขของชนในชาติเป็นการประเมินแบบอัตวิสัย (Subjective) จากความรู้สึกของแต่ละบุคคลซึ่งขึ้นกับทัศนคติส่วนตัวที่ต่างกัน ทั้งยังไม่สามารถจับต้องได้ การวัดความสุขต้องอาศัยการนึกย้อนไปถึงช่วงเวลาที่มีความสุข ตลอดจนพฤติกรรมการดำเนินชีวิตที่ผ่านมาในแต่ละวัน (The Day Reconstruction Method) ดังแนวคิดของ Daniel Kahneman การพัฒนาการวัดความสุขในทางวิชาการจึงยังคงอยู่ในช่วงเริ่มต้นเนื่องจากความซับซ้อนของระเบียบวิธีวิจัย

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับความสุขมวลรวมประชาชาติ

หลักการพัฒนาเพื่อสร้างความสุขมวลรวมประชาชาติ (The Philosophy of Gross National Happiness) ของประเทศภูฏาน มีแนวคิดที่จุดมุ่งหมายที่แท้จริงของการพัฒนาคือการพัฒนาทั้งทางวัตถุและจิตวิญญาณไปพร้อมกัน เนื่องจากทั้งสองส่วนต่างเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน จนเป็นผลให้การพัฒนาสามารถสร้างความสุขได้อย่างสมบูรณ์ในระยะยาว หากวิเคราะห์จะพบว่าแนวคิดดังกล่าวสอดคล้องกับหลักพุทธปรัชญา กรอบการพัฒนาเพื่อสร้างความสุขมวลรวมประชาชาติ ประกอบด้วย กรอบ 4 ด้าน (Four Pillars of GNH) ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเท่าเทียมกันและยั่งยืน การสืบสานและส่งเสริมวัฒนธรรม การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล แม้ประเทศภูฏานจะน้อมนำแนวพระราชดำริการสร้างความสุขมวลรวมประชาชาติมาเป็นกรอบในการพัฒนาประเทศ โดยที่ทั้งภาครัฐและประชาสังคมต่างตระหนักดีถึงความสุขที่ได้รับจากการพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว แต่การประเมินผลในเชิงปริมาณเพื่อติดตามความก้าวหน้าของการสร้างความสุขมวลรวมประชาชาติกลับดำเนินการอย่างล่าช้า หลังจากการพระราชทานแนวพระราชดำริแก่พสกนิกรชาวภูฏานถึงกว่า 30 ปีแล้ว



ที่มา: Karmar, Ura and Karmar, Galay. et.al. (2004) Gross National Happiness and Development.

การสำรวจความสุขมวลรวมประชาชาติของประเทศภูฏาน

การประเมินความสุขมวลรวมประชาชาติของประเทศภูฏาน เริ่มต้นดำเนินการภายใต้โครงการนำร่องการสำรวจความผาสุกและคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวภูฏาน (The Pilot Survey on Psychological and Subjective Well-being) ระหว่างปี ค.ศ. 2006-2007 การสำรวจเป็นความริเริ่มของ Gross National Happiness Commission แห่งประเทศภูฏาน และ United Nations Development Program (UNDP) ระเบียบวิธีการสำรวจใช้กรอบแนวคิดของ Daniel Kahneman โดยคณะนักวิจัยจาก Center for Bhutan Studies ประเทศภูฏาน และ Osaka University ประเทศญี่ปุ่น ในการวัดความผาสุกโดยรวม คณะผู้วิจัยให้กลุ่มตัวอย่างประเมินตนเองว่ามีความสุขอยู่ในระดับใด จากระดับคะแนน 1-10 (1 หมายถึง ไม่มีความสุขเลย และ 10 หมายถึง มีความสุขมากที่สุด) ผลการสำรวจพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความสุขโดยเฉลี่ยเท่ากับ 7.0 (SD 2.1) สะท้อนว่าชาวภูฏานโดยเฉลี่ยต่างรู้สึกว่าคุณภาพชีวิตของตนเองมีความสุขค่อนข้างมาก

นอกเหนือจากการวัดระดับความสุขมวลรวมประชาชาติโดยรวมแล้ว การสำรวจดังกล่าวยังสอบถามความรู้สึกและสำรวจพฤติกรรมของกลุ่มตัวอย่างเพื่อประเมินความสุขมวลรวมประชาชาติจำแนกตาม 10 องค์ประกอบ (10 Domains of GNH) ได้แก่ สุขภาวะทางอารมณ์ ความสมดุลของการใช้เวลาในชีวิตประจำวัน มาตรฐานการครองชีพ การศึกษา สุขภาพ ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความสำคัญของชุมชน ความหลากหลายของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และการเกษตรกรรม ผลการสำรวจมีหลายประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

การสำรวจสุขภาวะทางอารมณ์และความสมดุลของการใช้เวลาพบว่า ในช่วงเวลา 2 สัปดาห์ก่อนการสำรวจ กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 70 ระบุว่าไม่เคยมีความรู้สึกเห็นแก่ตัวเกิดขึ้นเลย ขณะที่เดียวกันกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 40 ระบุว่าไม่เคยมีความรู้สึกเศร้าเสียใจเกิดขึ้นเลย ส่วนด้านการใช้เวลาในชีวิตประจำวันพบว่า มีกลุ่มตัวอย่างเพียงร้อยละ 5 เท่านั้นที่ระบุว่าในแต่ละวันตนเองต้องเผชิญกับความรู้สึกกดดันเร่งรีบ

ตารางแสดงระดับความสุขมวลรวมประชาชาติของประเทศภูฏาน ปี ค.ศ. 2006-2007

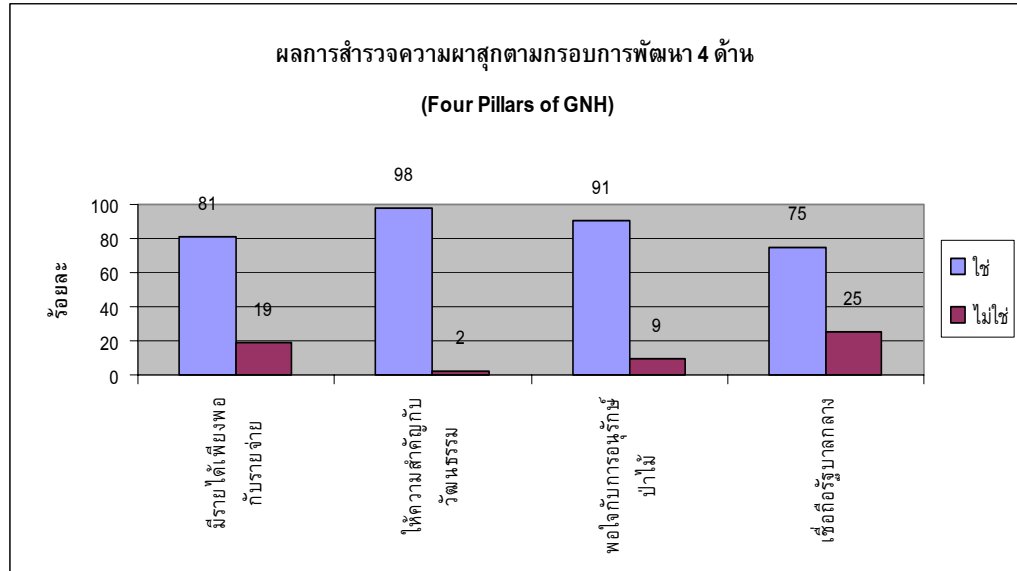
	ค่าเฉลี่ย	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
ระดับความสุขมวลรวมประชาชาติ (GNH)	7.0	± 2.1

ที่มา: The Pilot Survey on Psychological and Subjective Wellbeing of Bhutan 2006-2007

เนื้อหาส่วนหนึ่งเรียบเรียงจากการบรรยายเรื่อง ความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness: GNH) โดย คณะเจ้าหน้าที่จาก National Statistics Bureau ราชอาณาจักรภูฏาน เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2551 เวลา 13.30-16.30 น. ณ ห้องสีปอนท์ เกตุทัต อาคาร 4 ชั้น 1 สศช. ตามโครงการ Training Course on National Accounts Compilation for National Statistics Bureau of Bhutan Staffs โดย สศช.

และเมื่อสอบถามถึงการจัดสรรเวลาในแต่ละวันพบว่า กลุ่มตัวอย่างใช้เวลาทำงานประมาณ 8 ชั่วโมงต่อวัน ทำกิจกรรมส่วนตัวรวมถึงการนอนประมาณ 11 ชั่วโมง ออกกำลังกายวันละ 2 ชั่วโมง ร่วมกิจกรรมทางสังคมและวัฒนธรรมวันละ 1 ชั่วโมง และปฏิบัติธรรมวันละ 1 ชั่วโมง

ครอบครัวอย่างมาก กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 72 ระบุว่าตนเองให้ความสำคัญกับหลักคำสอนทางศาสนาอย่างมาก กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71 ระบุว่าตนเองให้ความสำคัญกับความรับผิดชอบต่ออย่างมาก อย่างไรก็ตามกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 85 ระบุว่าตนเองวิตก



ที่มา: The Pilot Survey on Psychological and Subjective Wellbeing of Bhutan 2006-2007

หากนำผลการสำรวจมาพิจารณาแยกกรอบการพัฒนา 4 ด้าน (Four Pillars of GNH) ได้แก่ ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ผลการสำรวจมาตรฐานการครองชีพพบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 61 ระบุว่าตนเองมีฐานะที่ทัดเทียมกับคนทั่วไป กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 81 ยังระบุว่าตนเองมีรายได้เพียงพอจากรายจ่าย ทั้งนี้มีกลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 78 ระบุว่าตนเองไม่มีภาระหนี้สิน ส่วนผลการสำรวจความพึงพอใจต่อระบบการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 79 ระบุว่าตนเองพอใจต่อคุณภาพการศึกษา ขณะที่ผลการสำรวจด้านสุขภาพพบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 60 ประเมินตนเองว่ามีสุขภาพทางกายในระดับดี ขณะที่กลุ่มตัวอย่างอีกร้อยละ 23 ประเมินตนเองว่ามีสุขภาพทางกายในระดับดีมาก นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างยังมีความพึงพอใจต่อระบบบริการสาธารณสุขร้อยละ 56 ผลสำรวจพฤติกรรมการสูบบุหรี่และเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์พบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 79 ระบุว่าไม่เคยสูบบุหรี่ ขณะที่เดียวกันกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 50 ระบุว่าไม่เคยดื่มเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ในรอบปีที่ผ่านมา

ด้านการสืบสานและส่งเสริมวัฒนธรรม ผลการสำรวจความหลากหลายทางวัฒนธรรมพบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 98 ระบุว่ายังคงให้ความสำคัญกับการสืบสานวัฒนธรรมดั้งเดิม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 60 ระบุว่าเยาวชนชาวภูฏานยังคงแต่งกายอย่างเหมาะสมด้วยชุดประจำชาติ (Driiglam Namzho) ในด้านค่านิยมพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 78 ระบุว่าตนเองให้ความสำคัญกับ

กังวลต่อความเจริญทางวัตถุที่อาจส่งผลกระทบต่อค่านิยมดั้งเดิมของชาวภูฏาน ส่วนผลการสำรวจความสำคัญของชุมชนพบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 73 ระบุว่ามีความรู้สึกที่ตนเองเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 34 ยังระบุว่าตนเองมีความไว้วางใจเพื่อนบ้าน ขณะที่กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 33 ยังระบุว่าตนเองมักได้รับความช่วยเหลือจากเพื่อนบ้านอย่างสม่ำเสมอ

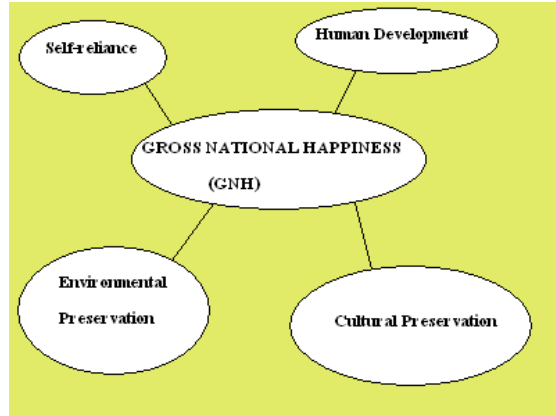
ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผลการสำรวจความหลากหลายของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมพบว่า กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 91 ระบุว่าพอใจในการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ กลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 89 ระบุว่าพอใจในการรักษาคุณภาพน้ำ เป็นที่น่าสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างถึงร้อยละ 79 ระบุว่าไม่มีมลภาวะทางอากาศในพื้นที่ ส่วนการสำรวจพฤติกรรมด้านการเกษตรกรรมพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 66 ระบุว่าตนเองยังคงใช้พื้นที่เพาะปลูกเท่าเดิมโดยไม่ขยายพื้นที่เพาะปลูก นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 39 ระบุว่าไม่ใช้ปุ๋ยเคมีในการเพาะปลูก

ด้านการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ผลการสำรวจธรรมาภิบาลพบว่า กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 75 ระบุว่าเชื่อถือในการดำเนินงานของรัฐบาลกลาง กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 71 ระบุว่าเชื่อถือในการดำเนินงานของศาลยุติธรรม กลุ่มตัวอย่างร้อยละ 63 ระบุว่าเชื่อถือในการดำเนินงานของสื่อมวลชน ขณะที่เดียวกันกลุ่มตัวอย่างร้อยละ 61 ระบุว่าตนเองมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต่อสาธารณชน

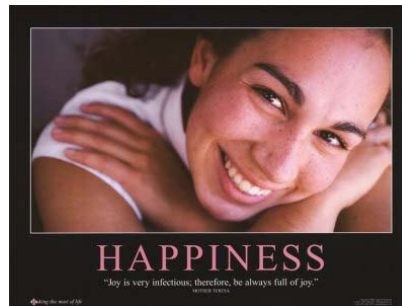
เมื่อพิจารณาผลการสำรวจความผาสุกและคุณภาพชีวิตของประชาชนชาวภูฏานโดยภาพรวมแล้วกล่าวได้ว่า ชาวภูฏานเป็นชนชาติที่มีความผาสุกอย่างยั่งยืนชาติหนึ่งในโลก ผู้คนส่วนใหญ่ต่างใช้ชีวิตอย่างเรียบง่ายปราศจากความกดดันเร่งรีบ มีเวลาดูแลตนเองด้วยการออกกำลังกายและปฏิบัติธรรมอย่างสม่ำเสมอทำให้มีสุขภาพดีทั้งทางกายและอารมณ์ ชาวภูฏานเป็นจำนวนมากมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายโดยปราศจากการหนี้สินจนไม่มีความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำทางรายได้ การรักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมยังคงถือเป็นจารีตปฏิบัติของผู้คนโดยทั่วไป เช่นเดียวกับความพยายามในการเพาะปลูกด้วยวิถีธรรมชาติตามความเห็นของชาวภูฏานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังคงมีสภาพค่อนข้างสมบูรณ์ นอกจากนี้การดำเนินงานของรัฐบาล ศาล และสื่อมวลชน ต่างได้รับการยอมรับเป็นอย่างดี ขณะที่ความผูกพันระหว่างชาวบ้านกับชุมชนยังคงอยู่ในระดับสูงสะท้อนทุนทางสังคมที่เข้มแข็งเป็นอย่างดี

บทส่งท้าย

แม้ประเทศภูฏานจะริเริ่มการพัฒนาโดยใช้ความสุขมวลรวมประชาชาติเป็นเครื่องชี้วัดแทนการใช้ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศด้วยหลักการให้ความสำคัญกับคุณค่าทางจิตใจมากกว่าการวัดในเชิงปริมาณ ผลการศึกษาเชิงประจักษ์จากการสำรวจภาคสนามเพื่อสร้างดัชนีความสุขมวลรวมประชาชาติได้เป็นเครื่องยืนยันถึงความสำเร็จของ



การพัฒนาตามแนวทางดังกล่าว การท้าทายแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจกระแสหลักที่มุ่งสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียวของประเทศภูฏานยังกระตุ้นให้ประชาคมโลกแสวงหาแนวทางการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน



ศัพท์บัญญัติประชาชาติ

GNH : Gross National Happiness หรือ ความสุขมวลรวมประชาชาติ หมายถึง ประสิทธิภาพการพัฒนาในความหมายกว้างที่ครอบคลุมทั้งการพัฒนาทางวัตถุและการพัฒนาจิตวิญญาณเพื่อสร้างความผาสุกของประชากรได้อย่างสมบูรณ์ในระยะยาว กรอบการพัฒนาเพื่อสร้างความสุขมวลรวมประชาชาติ ประกอบด้วย กรอบ 4 ด้าน (Four Pillars of GNH) ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และยั่งยืน (Socio-economic Development) การสืบสานและส่งเสริมวัฒนธรรม (Preservation and Promotion of Culture) การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (Conservation of Environment) และการเสริมสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)

GCE : General Government Consumption Expenditure หรือ รายจ่ายเพื่อการอุปโภคของรัฐบาล หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจ่ายเป็นค่าตอบแทนแรงงาน (Compensation of Employees) ให้แก่ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และพนักงานราชการ และรายจ่ายค่าซื้อสินค้าและบริการสุทธิ (Net Purchases from Enterprises and Abroad)



เอกสารอ้างอิง

- Choden, Tashi, Kusako, Takayoshi, and Shirai, Kokoro. (2007) *Gross National Happiness and Material Welfare in Bhutan and Japan*. Thimphu: Center for Bhutan Studies.
- Kahneman, Daniel, Diener, Ed, and Schwarz, Norbert. (1999). *Well-being: The Foundations of Hedonic Psychology*. New York: Russell Sage Foundation.
- Karmar, Ura and Karmar, Galay, et.al., (2004) *Gross National Happiness and Development*. Thimphu: Center for Bhutan Studies.
- Kutznets, Simon. (1975) *National Income: A Summary of Findings*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

หากกล่าวถึงคำว่า "GFMIS" หลายคนอาจจะคุ้นเคยกับคำ ๆ นี้ โดยเฉพาะผู้ที่อยู่ในวงการราชการ ส่วนใหญ่จะรู้จักหรือเคยได้ยิน และอีกหลายคนอาจจะเคยได้สัมผัสและเกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานโดยตรง แต่ก็ยังมีอีกหลายคนที่ยังไม่รู้ว่าคืออะไร มีประโยชน์และมีความเป็นมาเป็นไปอย่างไร ทำไมจึงต้องมาเป็นระบบนี้

ความเป็นมาของระบบ GFMIS

การบริหารจัดการหรือควบคุมดูแลการเงินภาครัฐบาลทั้งการรับและจ่ายเงินของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบคือ กรมบัญชีกลาง โดยในระยะเวลาที่ผ่านมาได้ใช้ระบบ CGD (Comptroller General Department) ในการบริหารการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ เงินนอกงบประมาณ เงินเบิกเกินงบคืน การโอนเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณเข้าบัญชีเงินฝากธนาคาร การโอนขยายปี และงาน กบข. การปฏิบัติงานในระบบนี้ใช้เอกสารเป็นหลัก โดยใช้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบและอนุมัติการเบิกจ่ายเงินผ่านการบันทึกข้อมูลการรับจ่ายซึ่งเป็นการบันทึกด้วยเกณฑ์เงินสด นั่นหมายถึงว่าข้อมูลที่ได้รับจากระบบนี้ก็จะเป็นเกณฑ์เงินสดด้วยเช่นกัน

เกณฑ์เงินสด หรือ Cash Basis คือ การบันทึกข้อมูลเมื่อมีการรับหรือจ่ายเงิน ณ เวลาที่มีการรับหรือจ่ายจริงเท่านั้น

ส่วนระบบ GFMIS (Government Fiscal Management Information System) เป็นการปรับจากระบบ CGD ซึ่งมีเพียงบัญชีการควบคุมการรับและจ่ายเงินของส่วนราชการด้วยระบบเอกสาร มาเป็นการรวบรวมและบริหารจัดการข้อมูลการเงินภาครัฐบาลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ วัตถุประสงค์เพื่อให้มีความทันสมัย รัดกุม โปร่งใส ประเมินผลได้อย่างต่อเนื่อง และรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ ประกอบด้วย ระบบงบประมาณ ระบบจัดซื้อ ระบบรับและนำส่ง ระบบเบิกจ่ายเงิน ระบบสินทรัพย์ถาวร และระบบบริหารทรัพยากรบุคคล โดยข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในการใช้เป็นฐานข้อมูลหลักสำหรับการบริหาร การวางแผนนโยบาย สนับสนุนการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว และถูกต้องของผู้บริหารภาครัฐบาล ในการกำหนดแผนงานและการบริหารจัดการการเงินการคลังของประเทศ บันทึกโดยใช้เกณฑ์คงค้าง ซึ่งแตกต่างจากระบบเดิม ที่ใช้เกณฑ์เงินสด

เกณฑ์คงค้างเป็นเกณฑ์ที่บันทึกเมื่อมีการทำธุรกรรมทางการเงินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะมีการรับหรือจ่ายจริงหรือไม่

รายงานหรือข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้จากระบบนี้เป็นรายงานแบบ Real Time Online และหลากหลายมิติ

ต่อหน้า ๕

Office of the National
Economic and Social
Development Board :
National Accounts Office

สำนักบัญชีประชาชาติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

962 ถนนกรุงเกษม

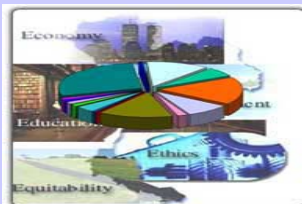
เขตป้อมปราบ

กรุงเทพฯ 10100

Phone: 02 280 4085

Ext 6166, 6186, 6180

Fax: 02 281 2466



ที่ปรึกษา

นายอำพน กิตติอำพน

เลขาธิการฯ

นายอดม เดิมพิทยาไพสิฐ

รองเลขาธิการฯ

นายปรเมธี วิมลศิริ

ที่ปรึกษาด้านนโยบายและแผน

นางวนิดา มหากิจ

ผ.อ. สำนักบัญชีประชาชาติ

คณะทำงาน

นางสมจิตต์ จรรย์พงษ์

นายอภิชัย ธรรมเสริมสุข

นางสาวณัฐสุดา เพชรทนต์

นางสุชาดา แก้วมาติงาม

นายสมบัติ กิจจารักษ์

นางสาวอุดมสุข เขียวพงศ์

นายธรรมรงค์ จรัสดำรงวัฒณ์

นายมนาดนัย มากนวล

นายพีรณัฐ แดงสกุล

