

คำบรรยายพิเศษและคำกล่าวปิดการสัมมนา
โดยรองนายกรัฐมนตรี นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์
ในการสัมมนาเรื่อง “มิติใหม่งบประมาณไทย ก้าวไกลสู่ e-Budgeting”
วันจันทร์ที่ 29 กันยายน 2546
ณ ห้องประชุมใหญ่ ศูนย์ประชุมองค์การสหประชาชาติ (ESCAP HALL)

ท่านผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
ท่านแขกผู้มีเกียรติทุกท่าน

ก่อนอื่นต้องขอขอบคุณสำนักงบประมาณที่ได้จัดงานในวันนี้ขึ้นมา เมื่อประมาณ 2-3 สัปดาห์ที่ผ่านมา ผมได้โทรศัพท์ไปเรียนท่านผู้อำนวยการว่าท่านนายกฯ ได้ดำริเรื่อง Beyond Budgeting ในคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ควรจะมีการจัดการสัมมนากัน เพื่อให้เป็นที่เข้าใจกันถึงทิศทางที่รัฐบาลกำลังเดินทางไปสู่เรื่องของการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณของประเทศไทย ผมอยากจะกราบเรียนว่าตอนที่แต่งตั้งท่านพรชัยฯ เป็นผู้อำนวยการสำนักงบประมาณนั้น ก็ไม่ได้คาดคิดว่าท่านจะสามารถทำงานไปได้ถึงระดับนี้ รัฐบาลเราทราบดีว่าเราแต่งตั้งถูกคนแล้ว แต่ก็ไม่ได้คาดว่าจะเร็วถึงขนาดนี้ ก็ต้องขอชมเชยท่านเป็นการส่วนตัว และขอให้สำนักงบประมาณทั้งสำนักช่วยกันผลักดันให้กลไกการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไปสู่เป้าหมายที่ถูกต้อง เพราะมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่ท่านนายกฯ บรรยายมาทั้งหมดเมื่อเช้านี้ ถ้าพวกเราลองหลับตานึกภาพย้อนกลับไปสองปีครึ่งที่ผ่านมา จริง ๆ แล้วประเทศไทยโดยการนำของท่านนายกฯ และคณะรัฐมนตรีทั้งชุด เราไม่ได้กระทำเพียงแค่การปฏิรูป เราไปสู่สิ่งที่เหนือกว่าการปฏิรูป เรากำลังแปลง เรากำลังพลิกโฉม หรือถ้าจะใช้คำภาษาอังกฤษ เรากำลัง transform ประเทศไทย การปฏิรูปนั้นถ้าเปรียบเหมือนบ้านที่อยู่อาศัย ก็คือการต่อเติมบางส่วน แต่การแปลงหรือการ transform นั้น เป็นการปรับโครงสร้างต่อเติมสร้างความแข็งแกร่ง สร้างรูปแบบใหม่ สร้างความทันสมัย สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องกระทำ ถ้าท่านสังเกตดี ๆ ที่ผ่านมาในช่วงสองปีครึ่ง รัฐบาลได้ก้าวจากขั้นที่ 1 ไปสู่ขั้นที่ 2 จากขั้นตอนของการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ไปสู่ขั้นตอนของการ transform และภารกิจข้างหน้าของรัฐบาลยังมีอยู่ใหญ่มากจะสำเร็จไม่ได้เลยถ้าระบบงบประมาณของประเทศไม่แข็งแกร่ง หรือถูกใช้ในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง หรือขาดความเข้าใจระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ระบบราชการในวันนี้กับเมื่อสองปีครึ่งที่ผ่านมาจนถึงแม้โครงสร้างจะยังมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง แต่วัฒนธรรมความคิดความอ่าน ในขณะนั้นผมเชื่อว่าเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว ผมแดนระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ที่เคยมีสูงตระหง่าน ไม่เคยมีการเกี่ยวข้องแะมานานแล้วระหว่างกัน มาวันนี้กำแพงเหล่านั้นหลาย ๆ ส่วนได้ถูกพังทลายลง เริ่มมีการร่วมมือกันทำงาน ทำให้หลาย ๆ ส่วนสามารถบรรลุผลสำเร็จไปได้ค่อนข้างดี แต่เมื่อเทียบกับงานที่รอ

รัฐบาลอยู่ข้างหน้า ระบบงบประมาณเดิมอย่างที่ท่านผู้อำนวยการกล่าวมานั้นมีปัญหาพอสมควร ร้อยละ 75 ถูกใช้ในงบประจำ และค่าใช้จ่าย มีเพียงประมาณร้อยละ 20 ที่ใช้ในการลงทุนเพื่อพัฒนา แล่นั้นยังไม่พอถึงมีเพียงแค่ร้อยละ 20 เพื่อการพัฒนา แต่งบประมาณที่ใช้ในการลงทุนร้อยละ 20 นี้ ถามว่ามีการร่วมมือกัน ประสานงานกันอย่างไรมีทิศทางอย่างไรยุทธศาสตร์นั้นสักทีเปอร์เซ็นต์ ผมเชื่อว่าคำตอบอยู่ในใจพวกเราทุกคนอยู่แล้ว จะเห็นได้ว่าเงินเพียงน้อยนิดนั้น แม้จะน้อยแถมยังถูกใช้ในทิศทางซึ่งไม่ถูกต้อง ไม่มีการประสานงานกันเท่าที่ควร ยิ่งไปกว่านี้ สิ่งที่ท่านนายกฯ กล่าวเมื่อเช้านี้งบประมาณที่ท่านนั้น ไม่ใช่งบประมาณแห่งอนาคต มันกลายเป็นงบประมาณแห่งอดีต ทันทิที่จัดทำเสร็จ บ้านเมืองเปลี่ยนแปลง งบประมาณนั้นทำอะไรไม่ได้เลย เพราะว่าถูกปิดล็อกด้วยระบบกฎหมาย ฉะนั้นงบประมาณที่วางไว้เลยกลายเป็นงบประมาณแห่งอดีต ไม่ใช่งบประมาณแห่งอนาคต เป็นงบประมาณที่รวมศูนย์เข้าสู่ส่วนกลางแทนที่จะกระจายไปสู่ส่วนต่าง ๆ ซึ่งอยู่ front line รับผิดชอบในการบริหารประเทศ สิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนอะไรบางอย่างว่า ภายใต้ระบบที่เป็นอยู่ในอดีตนั้น แม้ว่าจะเดินได้ในอดีต เพราะสิ่งแวดล้อมและความเปลี่ยนแปลงมีอยู่น้อยนิด และเป็นไปด้วยความเชื่องช้า แต่อนาคตข้างหน้า ความเปลี่ยนแปลงหลาย ๆ อย่างเกิดขึ้นโดยที่เราไม่ได้คาดการณ์ด้วยซ้ำไป เหตุการณ์ 11 กันยายน เหตุการณ์สงครามอิรัก สิ่งเหล่านี้ไม่เคยมีใครคาดคิดมาก่อน และสิ่งเหล่านี้มีเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องด้วยระบบงบประมาณที่ fix ตายตัวเป็นงบประมาณในอดีตอย่างนี้ ถามว่าจะสามารถพัฒนาเมืองไทยได้อย่างไร ฉะนั้น ท่านนายกฯ และรัฐบาลชุดนี้ จึงต้องการที่จะปรับเปลี่ยนรูปแบบหลาย ๆ อย่าง สิ่งแรก ๆ ที่ทำนั้น เราทำโดยอ้อม เราจัดให้มีงบประมาณ 58,000 ล้านบาทเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ จากนั้นก็ให้มีงบประมาณปรับโครงสร้างเป็นตัวเลขกลม ๆ เพราะเรารู้ว่าโดยเชิงกฎหมายแล้ว ไม่มีทางที่จะวางอะไรเป็นขั้นเป็นตอนในเชิงงบประมาณอย่างนี้ได้ แต่เรารู้ว่าการบริหารนั้นจะต้องมี fund สักก้อนหนึ่ง ซึ่งต้องมีความยืดหยุ่นสูงใช้ในการบริหารประเทศ ฉะนั้นเราก็ใช้วิธีการอันนี้โดยทางอ้อม ก็ถูกโจมตีพอสมควรเพราะว่านี่คือสิ่งใหม่ ๆ ที่มันเกิดขึ้น ผมอยากกราบเรียนว่า หลาย ๆ สิ่งที่สำคัญงบประมาณกำลังจะทำเพื่อตอบสนองนโยบายของท่านนายกฯ ของรัฐบาลชุดนี้ ท่านคงจะต้องสื่อความให้กับเพื่อน ๆ ข้าราชการแล้วและต้องมีความหนักแน่น มันคง อย่าได้หวั่นไหวต่อสิ่งที่จะมาวิพากษ์วิจารณ์ท่าน เพราะว่า การเปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อเราริเริ่มการเปลี่ยนแปลงก็ไม่ได้หมายความว่าคนร้อยเปอร์เซ็นต์จะเห็นชอบกับสิ่งที่ท่านเปลี่ยนแปลง แต่ถ้าเชื่อว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางที่ถูกก็ขอให้ทำไป เพราะว่าเราเริ่มเปลี่ยนแปลงมาหลายขั้นตอนแล้ว เราเริ่มจากการปรับปรุงโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม แรก ๆ ก็มีคำวิพากษ์วิจารณ์ แต่ก็มี การเปลี่ยนแปลงจนได้ แล้วคราวนี้ผมเชื่อมั่นว่ามันดำเนินไปดีขึ้นทุกวัน

เรื่องของผู้ว่าราชการจังหวัด CEO เมื่อแต่งตั้งระบบนี้ขึ้นมาก็เป็นทิวพาทย์วิจารณ์ว่าจะทำไม่ได้บ้าง concept นี้ไม่ Work ในเมืองไทยบ้าง เมื่อมีการริเริ่มโครงการฝึกอบรม ผู้ว่า CEO ก็มีทิวพาทย์วิจารณ์อีกว่าการฝึกอบรมอย่างนี้จะได้ผลหรือไม่? เมื่อมีผู้ว่า CEO ผ่านการฝึกอบรมแล้วทราบแล้วว่าการเป็นผู้นำแห่งการทำให้ระบบใหม่ ทำกันอย่างไร แต่เนื่องจากไม่เคยทำมาก่อนก็ต้องพยายามนำพาเข้าไปสู่ต่างประเทศได้รับทราบข่าวว่าบางจังหวัดที่มีการบริหารจัดการด้วยระบบของ CEO จะใช้จ่ายประมาณ 800 ล้านบาท ผมก็ไม่รู้ว่า 800 ล้านบาท ซื้อเครื่องบินทั้งลำยังได้เลย ฉะนั้นสิ่งเหล่านี้คือเรื่องปกติ แต่ถ้าท่านคิดว่าเป็นการถูกต้องที่ท่านทำเลย รัฐบาลสนับสนุนท่านแน่นอนเพราะถ้าไม่ทำเมืองไทยจะไม่มีเปลี่ยนแปลงแน่ ทำไม? เพราะหนึ่ง ประเทศต้องแข่งขันในเวทีโลก สอง ประเทศไทยต้องสร้างคนไทยให้มีความ มั่งคั่ง ให้มีความยุติธรรม สังคมจะได้เป็นสุข ส่วนการบริหารจัดการนั้นต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ทั้งหมดนี้ท่านลองนึกภาพดูว่า เมื่อท่านนายกฯ มอบหมายภารกิจมาให้ท่าน ท่านจัดการปรับปรุงระบบงบประมาณ เรากำลังนำไปสู่ข้อที่หนึ่งงบประมาณที่ตั้งอยู่บนฐานยุทธศาสตร์ ยุทธศาสตร์ในที่นี้ 3 ประการ ตามที่ท่านนายกฯ กล่าวไว้ คือ หนึ่ง เน้นอนจากศูนย์กลาง Functional คงยังมีอยู่โดยกระทรวง ทบวง กรม สอง Link โดย Agenda เป็นเรื่องโดยเฉพาะซึ่งท่านนายกฯ มอบหมายมา เช่นการปราบปรามยาเสพติด มันไม่ได้อยู่ที่เฉพาะกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่มันเกี่ยวพันกันหมด ลักษณะเช่นนี้ถ้าใช้ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิมไม่มีทาง Work ได้เลย เพราะต่างคนต่างทำต่อจากนี้ไป เกิดสิ่งที่สามขึ้นมา ก็คือ โดยพื้นที่ (By Area) ฉะนั้นแต่ละจังหวัดจะเริ่มมีการกิจของตัวเองในการกำหนดยุทธศาสตร์ เมื่อระบบงบประมาณ ซึ่งตั้งอยู่บนฐานยุทธศาสตร์ได้เกิดขึ้นมา ถ้าท่านไม่สามารถสื่อความให้กับผู้ว่าฯทั้งหลาย ไม่สามารถสื่อความให้กับกระทรวง ทบวง กรมทั้งหลาย ไม่สามารถสื่อความให้กับสภาพัฒน์ ไม่มีทางที่จะดำเนินไปข้างหน้าได้เลย ต่อไปข้างหน้ายังมีการเปลี่ยนแปลงสูงเท่าไร ความจำเป็นที่จะต้องมีความยืดหยุ่นในระบบงบประมาณนั้นจำเป็นอย่างยิ่ง ฉะนั้น อนาคตข้างหน้าขอฝากท่านผู้อำนวยการฯ จะทำอย่างไร ภายใต้กฎหมายที่มีอยู่นั้น ถ้ามีอะไรที่จะทำให้มีความยืดหยุ่น ทำอย่างไรที่จะทำให้ความยืดหยุ่นนั้นไม่ใช่อยู่เพียงเฉพาะแค่บกลกลางของท่านนายกฯ ทำอย่างไร จะให้มีความยืดหยุ่นไปสู่ front line ไปสู่ระดับผู้ว่าฯ ไปสู่ระดับซึ่งเป็นแนวหน้าของการทำงาน ไม่เพียงเท่านั้น ผมก็ยังคิดไม่ออกเหมือนกันว่าจะทำอย่างไรในบางประเด็น เช่น เมื่อท่านอยู่ในบริษัทเมื่อเหตุการณ์ผ่านไปสักครึ่งปีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงต้องมีการ review งบประมาณ ประเมินว่างบประมาณที่เหลืออยู่กับทิศทางที่จะเดินไปข้างหน้ามันเหมาะสมไหม ต้องมีการ review บางส่วนหรือไม่สิ่งเหล่านี้จะทำอย่างไร ที่ท่านนายกฯ กล่าวมาคือว่าจะทำอย่างไรจะมีการ review งบประมาณ เป็นไปได้อย่างไรว่าต้นปีเกิดมีเหตุการณ์ถล่มทลายเกิดขึ้นในโลกนี้ และงบประมาณยัง Get stuck อยู่กับสิ่งดั้งเดิม ความยืดหยุ่นต้องมีและไปสู่ระดับ front line ให้มากขึ้น การตั้งงบประมาณต้องไม่ตั้งงบประมาณจาก composite ที่ท่านนายกฯ กล่าวมา ต้องเป็นงบประมาณที่ตั้งอยู่บนฐานของความรู้

ถ้าเรารู้ว่าเราตั้งงบประมาณเพื่อจัดสรรตาม agenda จัดสรรตาม area โดยจังหวัด จัดสรรตามอีกหลาย ๆ อย่าง

สำนักงบประมาณต้องถามตัวเองว่า บุคลากรของท่านมีความรอบรู้เพียงพอหรือไม่ มีข้อมูลเพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่มีเพียงพอ จะทำอย่างไรให้มีความรอบรู้เพียงพอ เพราะว่าท่านเป็นคนจัดงบประมาณจัดสรรงบประมาณ ระบบของการจัดหาข้อมูล ระบบของการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาของการจัดทำงบประมาณในแต่ละด้าน ควรจะมีหรือยัง เช่น ถ้าบอกว่าจะมีการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ คนที่จะจัดงบประมาณเหล่านี้ควรมีคณะกรรมการหรือไม่ ฉะนั้นระบบอย่างนี้เป็นระบบที่สามารถจัดสรรให้สำนักงบประมาณมีความสามารถเพื่อให้มีความรู้ capability building เพียงพอที่จะประสานงานกับทุก ๆ ฝ่าย

ฉะนั้น เมื่อระบบที่ท่านนำเสนอมา ระบบ GFMS ระบบ BIS ที่เกิดขึ้นมา นั่นคือการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เข้าสู่ส่วนกลางทุกคนรู้เท่าเทียมกันหมด ฉะนั้นอยู่ที่การสื่อความหมาย ถ้าเรามองไปข้างหน้า ผมกราบเรียนได้เลยว่า บทบาทของท่านผู้อำนวยการและทุกท่านในสำนักงบประมาณจะมีอยู่ใหญ่หลวงนัก ไม่ใช่เพียงแค่นี้ และวันนี้ที่ท่านผู้อำนวยการพยายามเรียนเชิญทุกท่านมาพร้อมกันเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่าต่อไปข้างหน้ามันจะมีการเปลี่ยนแปลงอีกมากทีเดียว ฉะนั้น ถ้าทุกคนรู้เท่ากัน รู้ถึงจุดประสงค์แห่งการเดินไปข้างหน้าเท่ากัน เวลาที่มีการปรับเปลี่ยนการเปลี่ยนแปลงทุกคนจะได้เข้าใจ และสามารถมุ่งไปสู่ข้างหน้าอย่างเท่าเทียมกัน ทำไมภาคเอกชนต้องมานั่งฟังด้วย เพราะถ้ารัฐบาลมีการปรับเปลี่ยนวิธีการงบประมาณ มีการปรับเปลี่ยนนโยบาย ฝ่ายเอกชนต้องรับรู้รัฐกำลังปรับเปลี่ยนตัวเองในลักษณะเช่นนี้ เอกชนจะอย่างไรที่จะสนองตอบต่อทิศทางของรัฐบาล คนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองก็ต้องพยายามประสานกับการเมือง ให้ทางสภา วุฒิสภาทราบว่าแนวโน้มนโยบายของการบริหารภาครัฐกำลังเปลี่ยนแปลง นโยบายการแปรรัฐวิสาหกิจกำลังเกิดขึ้นไปข้างหน้า ระบบงบประมาณกำลังเปลี่ยนแปลง ฉะนั้น คำพูดที่บอกว่าทุกจังหวัดต้องเกลี่ยงบประมาณอย่างเท่าเทียมกัน ไม่เช่นนั้นเป็นการกระจุกตัวนั้น จะไม่มีเหตุผล back up เลยถ้าบางจังหวัดเป็นกลุ่มยุทธศาสตร์ที่สำคัญมาก ๆ ถ้าขาดเสียเมื่อไหร่ประเทศไม่สามารถแข่งขันได้ เขาย่อมได้รับสิทธิที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากกว่าบางจังหวัดซึ่งเป็นผู้ที่สนับสนุน แต่ประเด็นรับอยู่ที่การจัดสรรเหล่านั้นต้องโปร่งใส ต้องตอบโจทย์ได้ อันนั้นคือตรรกะ คือเหตุผล ฉะนั้น การสื่อความในทุก ๆ มิติในสังคมจะต้องเกิดขึ้น ขอฝากสำนักงบประมาณให้ช่วยประสานสื่อความ เพื่อให้ทุกอย่างสามารถปฏิรูปสามารถเปลี่ยนแปลงและผลักดันให้นโยบายรัฐบาลไปสู่ผลสำเร็จที่ต้องการ

ท้ายที่สุดนี้ ผมต้องขอบคุณสำนักงานประมาณอีกครั้งหนึ่ง และท่านพรชัยฯ ซึ่งกำลังจะเกษียณอีกวันสองวันข้างหน้า จริง ๆ ท่านบอกว่าจะรอเดือนหน้าจัดได้ไหม ผมบอกว่าไม่ได้ ต้องก่อนที่ท่านจะเกษียณเพื่อรองรับว่าเมื่อท่านไปเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีท่านจะได้มีผลงานที่ดีเด่น อันนี้ ต้องขอแสดงความยินดีล่วงหน้ากับท่านผู้อำนวยการสำนักงานประมาณขอขอบคุณอีกครั้งครับ