

รายจ่ายสาธารณะในมิติของการพัฒนาทุนมนุษย์

PUBLIC EXPENDITURES IN DIMENSION OF HUMAN CAPITAL DEVELOPMENT

พิชักษณ์ ภูตระกูล *

Phichak Phutrakhul

บทคัดย่อ

การที่ประเทศจะพัฒนาได้นั้น นอกจากการมีภาวะเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงแล้ว สิ่งหนึ่งที่เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนคือ “คน” ที่ทุกภาคส่วนของประเทศต้องช่วยกันพัฒนาให้กลายเป็น “ทุนมนุษย์” เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ประเทศจะพัฒนาอย่างยั่งยืนได้โดยไม่พัฒนาคน หากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะจะพบว่า มีจำนวนมากถึงเกือบครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมดที่ลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ แต่การลงทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องใช้เวลาในการพัฒนาที่ยาวนาน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องจ่ายรายจ่ายสาธารณะนี้ในระยะยาว และจากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่รายจ่ายสาธารณะจำนวนมากจะจ่ายให้กับกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นการลงทุนในคนในระยะยาว ซึ่งหากจะให้ได้ผลอย่างจริงจังต้องมีระบบการประเมินผลที่ชัดเจนว่าจำนวนเงินที่ลงทุนในทุนมนุษย์นั้นคุ้มค่าและให้ผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) มากน้อยเพียงใด

คำสำคัญ: รายจ่ายสาธารณะ, การพัฒนาทุนมนุษย์

ABSTRACT

In order to develop the country, apart from the steady economic growth and the widespread distribution of resources, the important thing for sustainable development is the "people". So that all sectors of the country must help together develop "human capital" for the country because it is impossible to develop sustainably without developing people. Considering the national strategy on public expenditure, it is found that nearly half of all expenditures are invested in human resources. However, human resources development must take time to develop, therefore, it is a long-term investment, and necessary to pay the long-term expenses, the most public spending will be paid to the Ministry of Education. If it is well effective, there must be clear evaluation of how much money should be invested in human capital and how much should be returned on investment.

* อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ แขนงวิชาการบริหารรัฐกิจ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Keywords: Public expenditures, Human capital development.

บทนำ

บทบาทสำคัญของรัฐบาลคือการพัฒนาประเทศเพื่อให้ประชาชนชนภายในรัฐมีความกินดีอยู่ดี ทั่วหน้า ภายในระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลมีหน้าที่สำคัญ 4 ประการ ได้แก่ การจัดสรรทรัพยากรในสังคม การกระจายรายได้และความมั่นคงของสังคม การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และประสานงบประมาณของรัฐบาล¹ ผ่านการใช้นโยบายการคลัง (fiscal policy) ของรัฐบาลซึ่งเป็นนโยบายทางเศรษฐกิจที่มีการเปลี่ยนแปลงระดับการใช้จ่ายของรัฐบาล ภาษีอากร และการก่อหนี้สาธารณะ อันเป็นเครื่องมือทางการคลังเพื่อใช้ในการตัดสินใจในการรักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ และการจัดสรรทรัพยากรของประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม²

การให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์ในประเทศอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมเริ่มจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) เป็นต้นมา นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะในด้านการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยรัฐธรรมนูญฯ ได้กำหนดไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ อีกทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ในหมวดที่ 6 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตราที่ 71 ได้เน้นย้ำความสำคัญดังข้อความตอนหนึ่งว่า “รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น”

จากความสำคัญข้างต้น ทำให้ผู้เขียนให้ความสำคัญและพยายามหาคำตอบเป็นวัตถุประสงค์ว่า 1) นโยบายด้านการคลังโดยเฉพาะในส่วนของรายจ่ายสาธารณะส่งผลต่อการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศอย่างไร 2) วิเคราะห์รายจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ โดยผู้เขียนอธิบายโดยใช้วิธีการศึกษาจากเอกสาร รวมไปถึงข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ บทความ รายงานการศึกษา รายงานวิจัยที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานภาครัฐ เป็นต้น

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์

1.1 ความหมายของทุนมนุษย์

คำว่า “ทุนมนุษย์” แปลมาจากภาษาอังกฤษ คือ Human Capital แบบตรงตัว ได้ถูกนำมาใช้ในความหมายต่างๆ เช่น Theodore W. Schultz กล่าวว่า ทุนมนุษย์คือความสามารถหลายๆ อย่างที่อยู่ในตัวคน ทั้งที่ติดตัวมาแต่กำเนิด (Innate) หรือเกิดจากการสะสมเรียนรู้ โดยแต่ละบุคคลที่เกิดมาจะมียีนส์เฉพาะของแต่ละบุคคลซึ่งจะเป็นตัวบ่งชี้ความสามารถ คุณลักษณะเหล่านี้เป็นคุณลักษณะที่มีคุณค่า ซึ่งคุณค่านี้อาจเพิ่มขึ้นเมื่อมีการลงทุนที่เหมาะสม³ Gary Becker ได้กล่าวถึงทฤษฎีทุนมนุษย์โดยมุ่งเน้นการลงทุนไปที่ขีด

¹ Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, 5th edition, McGraw-Hill, 1989, pp.216-217

² ณัฐพัชร์ สติตพรธนะชัย, **การคลังสาธารณะ**. (กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552), หน้า 175

³ Schultz, W. T., **Investment in human capital: The role of education and research**. (New York : Free Press. 1971)

ความสามารถและทักษะในการทำงานของบุคลากรในองค์กร⁴ และ Lynda Gratton and Sumantra Ghoshal กล่าวว่าทุนมนุษย์คือ ส่วนผสมของ 3 สิ่ง คือ 1) ทุนทางปัญญา (Intellectual Capital) ประกอบด้วย ความรู้และความสามารถในการเรียนรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะ ทักษะ ประสบการณ์ที่คนสะสมไว้ รวมทั้งความรู้ที่อยู่ในตัวเราที่เรียกว่า Tacit Knowledge 2) ทุนทางสังคม (Social Capital) ประกอบด้วยเครือข่ายความสัมพันธ์ 3) ทุนทางอารมณ์ (Emotional Capital) ประกอบด้วยคุณลักษณะต่างๆ เช่น การรับรู้ตนเอง (Self-Awareness) ความมีศักดิ์ศรี (Integrity) การมีความยืดหยุ่น (Resilience)⁵

นอกจากนี้ หากศึกษาความหมายของทุนมนุษย์ของ Barney จะพบว่าทรัพยากรที่เป็นทุนมนุษย์ได้แก่พนักงานที่ได้รับการอบรม ประสบการณ์ที่สะสมอยู่ในตัวพนักงาน ค่านิยม ความสัมพันธ์ต่าง ๆ ขององค์กรไม่ใช่เป็นเพียงแต่สิ่งที่มองเห็นได้เท่านั้น ยังรวมทุนที่มองไม่เห็น เช่น ทุนทางปัญญา สำหรับทุนที่จะทำให้เกิดความได้เปรียบในการแข่งขันนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นภายในตัวของเจ้าของทุน และไม่สามารถถ่ายโอนไปให้ผู้อื่นได้ ซึ่งได้แก่ ทุนมนุษย์⁶

การปรับเปลี่ยนจากทรัพยากรมนุษย์ไปเป็นทุนมนุษย์เกิดจากการปรับเปลี่ยนของสังคมอุตสาหกรรมไปสู่สังคมการใช้ความรู้ โดยรูปแบบของทุนขึ้นอยู่กับระยะเวลาของการพัฒนา กล่าวคือ ในยุคเกษตรกรรมกิจกรรมที่นำไปสู่รายได้หรือความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คือ การทำการเพาะปลูก ดังนั้นที่ดินจึงถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญ ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรม กิจกรรมที่ทำให้เกิดรายได้คือ การผลิตสินค้า ดังนั้นวัตถุดิบ เครื่องจักรจึงมีความสำคัญ แต่เมื่อโลกได้ปรับเข้าสู่ยุคของเศรษฐกิจที่ต้องพึ่งพาความรู้ กิจกรรมที่จะทำให้เกิดรายได้จึงต้องเป็นความรู้และการให้บริการ ดังนั้น ความรู้และทุนมนุษย์จึงมีความสำคัญ⁷

1.2 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ภาพรวมกระบวนการพัฒนาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามช่วงต่างๆ ดังนี้

1.2.1 ภาพรวมของกระบวนการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1-4

แนวความคิดพื้นฐาน การเจริญเติบโตหรือการขยายตัวทางเศรษฐกิจจะทำให้คนไทยทุกคนมีชีวิตความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นโดยปริยาย ช่องว่างระหว่างกลุ่มอาชีพ ระหว่างภูมิภาค และระหว่างเมืองกับชนบท แนวทางการพัฒนาที่มุ่งลดช่องว่างของการกระจายรายได้ โดยส่งเสริมและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตภาคเกษตรควบคู่ไปกับนโยบายในการลดอัตราการเพิ่มของประชากร การขยายและการกระจายบริการด้านการศึกษา สุขภาพอนามัยและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ ที่จำเป็น ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการจัดทำแผนพัฒนาโดยกลุ่มนักวิชาการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ เพื่อสร้างพื้นฐานรองรับการลงทุนของภาคเอกชนในระยะต่อมา การดำเนินงานตามแผนเป็นการสั่งการจากบนลงล่างโดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานนำไปปฏิบัติโดยมีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุน

⁴ Becker, Gary S., **Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education**, 3rd ed., Chicago: University of Chicago Press, 1993

⁵ Gratton; Ghoshal, Sumantra, "Managing Personal Human Capital", **European Management Journal**, Feb. 2003, Vol. 21, Iss. 1, p. 1-10.

⁶ Barney, J., "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage", **Journal of Management**, vol. 17, 1991, pp. 99-120.

⁷ นิสตารักษ์ เวชยานนท์, **ประวัติศาสตร์ระบบราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย(พ.ศ.2418-ปัจจุบัน)**. (นนทบุรี:รัตนไตร, 2556), หน้า 5

1.2.2 ภาพรวมของกระบวนการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5-7

ประเทศเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจโลกมากขึ้น ช่องว่างความยากจนของคนในชนบทยังคงอยู่ในระดับสูง การกำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาประเทศ ไม่เน้นการเร่งขยายการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่เพียงอย่างเดียว แต่ให้ความสำคัญต่อการกระจายรายได้ และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ด้านอื่นๆ ทั้งด้านสังคม รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเน้นกระบวนการพัฒนาที่ลึกลงไปในระดับพื้นที่ โดยยึดพื้นที่เป็นฐานในการพัฒนา (Area-Base) และได้รับริเริ่มแนวคิดการจัดทำงบประมาณตามแผนงาน (Program Budgeting) ทำให้หน่วยงานสามารถจัดทำแผนปฏิบัติการที่ตอบสนองแผนพัฒนาฯ ได้มากขึ้น ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทร่วมในการวางแผนและการขับเคลื่อนการพัฒนาในรูปแบบของกลไกคณะกรรมการต่างๆ เช่น คกก. พัฒนาชนบทแห่งชาติ คกก. พัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก คกก. ร่วมภาครัฐและเอกชนเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ

1.2.3 ภาพรวมของกระบวนการพัฒนาในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8-10

ปรับเปลี่ยนแนวคิดโดยมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลาง เปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการพัฒนาและครอบคลุมทุกมิติ นำไปสู่การกำหนดวิสัยทัศน์ในอนาคต การวางแผนได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่มุ่งกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันเพื่อรองรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ครอบคลุมมิติการพัฒนาที่กว้างขวาง ทว่าขาดจุดเน้นที่ชัดเจน ตลอดจนขาดแนวทางและกลไกขับเคลื่อนที่เป็นรูปธรรม เน้นแนวทางการแปลงแผนงาน โครงการ และมาตรการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม (Area Function Participation: AFP) รวมทั้งส่งเสริมการจัดทำแผนพัฒนาชุมชน ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศโดยใช้แผนการบริหารราชการแผ่นดินที่จัดทำขึ้นจากการบูรณาการแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และนโยบายของรัฐบาลเป็นเครื่องมือสำคัญ

1.2.4 สาระสำคัญของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11

แผนพัฒนาฯ ฉบับนี้มีวิสัยทัศน์ คือ สังคมอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและมีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง มียุทธศาสตร์ 6 ข้อ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมในสังคม ยุทธศาสตร์ที่ 2 การพัฒนาคนสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ ยุทธศาสตร์ที่ 3 การสร้างความเข้มแข็งของภาคเกษตรและความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน ยุทธศาสตร์ที่ 4 การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเชื่อมโยงกับประเทศในภูมิภาค ยุทธศาสตร์ที่ 6 การเตรียมการรองรับความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศและสภาพแวดล้อม และการสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งในยุทธศาสตร์ที่ 2 จะเกี่ยวข้องกับพัฒนาทุนมนุษย์ในทุกด้านดังนี้ คือ 1. ปรับโครงสร้างและการกระจายตัวประชากรให้เหมาะสม 2. พัฒนาคุณภาพคนไทยให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลง 3. ส่งเสริมการลดปัจจัยเสี่ยงด้านสุขภาพ 4. ส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิต 5. เสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันสังคม

หากพิจารณาถึงการพัฒนาทุนมนุษย์ในระดับมหภาค จะพบว่า ในช่วงแรกจนกระทั่งแผนพัฒนาฉบับที่ 7 รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ จนกระทั่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 จึงได้เริ่มให้ความสำคัญกับทุนมนุษย์อย่างจริงจัง จนถึงปัจจุบัน

2. นโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์

2.1 ความหมายและแนวคิดของนโยบายการคลัง

นโยบายการคลังเป็นหนึ่งในนโยบายเศรษฐกิจมหภาคที่มีบทบาทมากในการใช้เป็นเครื่องมือในการที่จะบรรลุเป้าหมายและแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจได้หลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อบรรลุเป้าหมายรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระยะสั้นหรือสนับสนุนการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว รวมทั้งเป้าหมายเรื่องการกระจายรายได้ พัฒนาคุณภาพชีวิตและสิ่งแวดล้อม

นโยบายการคลังเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการเก็บภาษีอากร การตัดสินใจในการใช้จ่ายของรัฐบาล และการตัดสินใจเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินด้วย นโยบายการคลังหากไม่นำนโยบายการเงินมาพิจารณาด้วยจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการหารายได้ของรัฐบาลจากการจัดเก็บภาษีอากร และการใช้จ่ายของรัฐบาล⁸

แนวคิดเกี่ยวกับประสิทธิภาพของนโยบายการคลังในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

กลุ่มแรก นักเศรษฐศาสตร์สำนักคลาสสิกและแนวร่วม เห็นว่า นโยบายการคลังไม่สามารถเพิ่มหรือลดผลผลิต รายได้ และการจ้างงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้ว่าในระยะสั้นอาจมีผลบ้างแต่ในระยะยาวผลการเปลี่ยนแปลงของรายได้และการจ้างงานอันเนื่องมาจากการใช้นโยบายการคลังแบบขยายตัวหรือนโยบายการคลังแบบขาดดุลจะถูกหักล้าง จากการเปลี่ยนแปลงในทิศทางตรงข้ามของอุปสงค์รวมของภาคเอกชน นอกจากนี้ยังมีมุมมองว่าการหารายได้มาสนับสนุนงบประมาณแบบขาดดุลของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นการกู้หรือการลดภาษีจะถูกหักล้างด้วยการลดลงของรายจ่ายของภาคเอกชน

กลุ่มที่สอง สำนักเคนส์เซียน (Keynesian) เห็นว่านโยบายการคลังจะมีประสิทธิภาพในการควบคุมอุปสงค์รวมและการเติบโตของระบบเศรษฐกิจให้อยู่ในระดับที่ต้องการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงที่เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ นโยบายการคลังโดยผ่านเครื่องมือรายจ่ายและภาษีจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพเมื่อเทียบกับนโยบายการเงิน ผลการหักล้างมีไม่มากทั้งนี้เพราะอุปสงค์ของภาคเอกชน (การบริโภคและการลงทุน) ยืดหยุ่นกับอัตราดอกเบี้ยค่อนข้างน้อย รวมทั้งความต้องการถือเงินของประชาชนมีการสนองตอบต่ออัตราดอกเบี้ยค่อนข้างสูง

การเห็นแย้งในเชิงทฤษฎีของนักเศรษฐศาสตร์ทั้งสองกลุ่มนำไปสู่การวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนแนวคิดของแต่ละกลุ่ม

2.2 นโยบายการคลังที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์

นโยบายการคลังมีทั้งด้านรายได้ผ่านเครื่องมือภาษี และนโยบายการคลังด้านรายจ่าย ซึ่งในส่วนนี้รัฐบาลจะใช้มาตรการทางด้านรายจ่ายในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของรายได้ และการกระจายรายได้ให้เกิดความเป็นธรรม โดยการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ที่ควร

⁸ ณาตยา เต็มพงศ์สันต์, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการคลัง. กระทรวงการคลัง, จาก <http://fpolumfpo.go.th/fpolcmui/>, 2552.

ช่วยเหลือโดยสามารถดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะ คือ การใช้จ่ายในลักษณะของสวัสดิการ และการใช้จ่ายในลักษณะของการเพิ่มพูนความสามารถ⁹

2.2.1 การใช้จ่ายในลักษณะสวัสดิการ เป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อให้การช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยโดยตรง โดยช่วยเหลือให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีโอกาสใช้สินค้าและบริการที่จำเป็นต่อการครองชีพมากขึ้น หรือได้รับหลักประกันในชีวิตความเป็นอยู่ เช่น โครงการเคหะสงเคราะห์ โครงการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในด้านการรักษาพยาบาล และโครงการให้ความช่วยเหลือด้านเครื่องอุปโภคบริโภคแก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

2.2.2 การใช้จ่ายในลักษณะของการเพิ่มพูนความสามารถ เป็นการใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อเพิ่มพูนความสามารถของผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้คนเหล่านี้มีความสามารถในการประกอบอาชีพและหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเองและครอบครัวต่อไป การใช้จ่ายในลักษณะนี้ได้แก่ โครงการฝึกอาชีพแก่ผู้ว่างงาน โครงการปฏิรูปที่ดิน โครงการชลประทาน และโครงการส่งเสริมอุตสาหกรรมในครอบครัว การใช้จ่ายของรัฐบาลในลักษณะของการเพิ่มพูนความสามารถนี้ เป็นการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยเพื่อให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ต่อไป โดยที่รัฐบาลไม่จำเป็นต้องคอยให้การช่วยเหลืออยู่ตลอด

จากข้างต้นจะเห็นว่านโยบายการคลังจะเน้นในเรื่องเศรษฐกิจและในส่วนของด้านการพัฒนาทุนมนุษย์จะอยู่ในเรื่องนโยบายด้านการศึกษาเป็นส่วนมากเช่น นโยบายการเรียนฟรี เป็นต้น

3. รายจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์

3.1 แนวคิด ทฤษฎีรายจ่ายสาธารณะ

รายจ่ายสาธารณะ (public expenditure) หมายถึง การใช้จ่ายของรัฐบาล เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานให้สามารถดำเนินงานได้ดี และการใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม¹⁰ โดยรายจ่ายสาธารณะมีความสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ 1) การใช้จ่ายเพื่อรักษาระดับการบริหารงานของรัฐบาล รายจ่ายที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลคือการใช้จ่ายต่าง ๆ เพื่อรักษาระดับการดำเนินงานขั้นพื้นฐานของรัฐบาล เพื่อให้สามารถดำเนินไปได้ด้วยดี เช่น การใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหาร การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน และการป้องกันประเทศ 2) การใช้จ่ายเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยรวม เป็นการจ่ายเกี่ยวกับกิจการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เช่น การจัดสรรการใช้ทรัพยากรของสังคม การจัดสรรการกระจายรายได้ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และการส่งเสริมความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจ ซึ่งรายจ่ายนี้เน้นการลงทุนของรัฐบาล 3) การใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศ ซึ่งจะช่วยสร้างความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างประเทศ เป็นการใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือต่างประเทศโดยจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

3.1.1 ทฤษฎีการใช้จ่ายของรัฐบาล แบ่งออกเป็นการใช้จ่ายตามตัวแบบมหภาคและตัวแบบจุลภาค

⁹ สุภาสินี ดันติศรีสุข และจีระ ประทีป, หน่วยที่ 4 นโยบายการคลังกับเศรษฐกิจและการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการคลังและงบประมาณ. (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1), (นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2549), หน้า 16

¹⁰ พนม ทินกร ณ อยุธยา, การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่ม 2 : การบริหารงานคลังรัฐบาลมหภาค 2. (พิมพ์ครั้งที่ 2), (กรุงเทพมหานคร: ศิลป์สยามการพิมพ์, 2534). หน้า 287.

1) การใช้จ่ายของรัฐบาลในแบบเศรษฐศาสตร์มหภาค (Macroeconomics)

Richard A. Musgrave (1989) นักเศรษฐศาสตร์การเมืองชาวสหรัฐอเมริกา กล่าวว่าในช่วงแรกของการพัฒนาเศรษฐกิจประเทศ การใช้จ่ายของรัฐบาลเป็นการใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นในการลงทุนในสังคม (Overhead Capital) เช่นการก่อสร้างถนนหนทาง ทำเรือ แหล่งพลังงานต่างๆ มากกว่าด้านอื่นๆ ด้วยขนาดของการใช้จ่ายและสัดส่วนของการลงทุนของภาครัฐที่สูง สินค้านำเข้าและตลาดทุนต่างๆ ที่รัฐบาลได้สร้างขึ้นมา จะเป็นปัจจัยรองรับของการเกิดของโรงงานและอุตสาหกรรมต่างๆ ในภาคเอกชน¹¹

Otto Eckstein (1964) ได้กล่าวถึงผลงานที่ Adolph Wagner นักเศรษฐศาสตร์ ชาวเยอรมันนี้ได้เขียนไว้ในปี ค.ศ. 1883 โดยเรียกชื่อทางกฎหมายที่ค้นพบนั้นว่า “กฎการขยายกิจการของภาครัฐออกไปสู่อย่างไม่มีที่สิ้นสุด”¹² ซึ่งเป็นการสำรวจจากการใช้จ่ายสาธารณะของประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในศตวรรษที่ 19 ว่าแรงผลักดันในการเกิดแรงก้าวหน้าทางสังคมส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อขนาดเศรษฐกิจทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเศรษฐกิจในภาครัฐและ Musgrave เรียกกฎดังกล่าวว่า Law of Rising Public Expenditures หรือกฎการเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายสาธารณะโดยเรียกอย่างง่ายว่ากฎของวากเนอร์ Wagner's Law ซึ่งมาจากนักเศรษฐศาสตร์ชาวเยอรมันชื่อ ออดอล์ฟ วากเนอร์(Adolph Wagner) โดยการที่ภาครัฐมีส่วนแบ่งที่เพิ่มขึ้นสัดส่วนของการใช้จ่ายภาครัฐต่อรายได้ประชาชาติของประเทศที่มีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ อันมีผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยการเมืองและเศรษฐกิจ เช่นในแง่ของเศรษฐกิจอธิบายได้ว่าประชาชนมีอุปสงค์ต่อบริการของรัฐในด้านต่างๆ เพิ่มขึ้นเป็นขั้นๆ จากความต้องการพื้นฐาน เช่น การศึกษาขั้นต้น เป็นการศึกษาในระดับสูงขึ้น บริการอนามัยที่ดีขึ้น เมื่อประชาชนมีรายได้สูงพ้นขีดความยากจนอาจต้องการให้มีสวนสาธารณะ รถไฟความเร็วสูง ตลอดจนการสำรวจอวกาศ ฯลฯ ในลักษณะที่สัมพันธ์กับรายได้ของประชาชนที่เพิ่มขึ้น

ข้อสรุปของ Wagner ดังกล่าวเป็นการศึกษาและพิจารณาการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาที่ยาวนานมากกว่าในระยะสั้นๆ โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

1) หน้าที่ต่างๆ ที่รัฐบาลเคยปฏิบัติแต่ดั้งเดิม เช่นการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน และการจัดระเบียบของสังคมนั้น จะมีการขยายขอบเขตของการทำงานกว้างขวางขึ้นจริงจึงมากขึ้น ทั้งนี้เศรษฐกิจและสังคมได้เจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น นอกจากนี้ค่าใช้จ่ายในการบริหารต่างๆ เหล่านี้จะมีราคาแพงขึ้น ทำให้การใช้จ่ายของรัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มขึ้นอย่างไม่มีทางเลือกเลยได้

2) ขอบเขตการบริหารงานของรัฐบาลทุกระดับมักจะขยายใหญ่ขึ้น ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องผลิตบริการใหม่ๆ เพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้นและเกิดขึ้นใหม่ตามสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น รัฐบาลสมัยใหม่มักจะให้สวัสดิการแก่ประชาชนมากขึ้น หรือเข้ามาแก้ไขปัญหาสภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ หรือคอยป้องกันการเอาเปรียบของธุรกิจ เป็นต้น

3) ในกรณีของประเทศที่ต้องเร่งวางแผนเร่งพัฒนาทางเศรษฐกิจนั้น ย่อมยอมรับความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนสร้างรากฐานทางเศรษฐกิจมากขึ้น ซึ่งทำให้บทบาทหน้าที่ในทางเศรษฐกิจของรัฐบาลขยายใหญ่ขึ้น

¹¹ Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, 5th edition, McGraw-Hill, 1989.

¹² Otto Eckstein, **Public Finance**. Newjersey : Prentice – Itall Inc., 1964, p.21

4) นอกจากที่กล่าวมาแล้วยังมีปัจจัยอื่นๆ อีกมากมายที่ทำให้รัฐบาลขยายบทบาทการทำงานของรัฐบาล เช่น การเพิ่มขึ้นของประชากรและการที่ประชาชนอพยพเข้ามาอยู่ในตัวเมืองมากขึ้น หรือการขยายตัวของเหล่าชุมชน ย่อมทำให้รัฐบาลขยายการทำงานงานหรือบริการของตนมากขึ้น

Alan T. Peacock Jack Wiseman (1961) นักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษแห่ง London School of Economics ได้ทดสอบแนวคิดของ Wagner โดยใช้ประเทศอังกฤษเป็นกรณีศึกษา และพบว่า กฎของ Wagner ยังคงเป็นจริง โดยได้ศึกษาเพิ่มเติมและให้แนวคิดดังนี้¹³

1) จากการศึกษาของทั้ง Peacock และ Wiseman โดยอาศัยข้อมูลทางประเทศอังกฤษ ในการศึกษาพบว่า การขยายตัวของค่าใช้จ่ายของรัฐบาล มีแบบแผนที่ไม่สม่ำเสมอและมีลักษณะที่กระโดดในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมครั้งใหญ่ เช่น ในสภาวะสงคราม หรือประเทศที่ประสบภัยพิบัติสาธารณะ

2) ประชาชนผู้มีสิทธิ์ออกเสียงเลือกตั้งเป็นสาเหตุสำคัญของขยายการบริการของรัฐแต่ในขณะเดียวกันก็ไม่อยากเสียภาษี ซึ่งเป็นลักษณะความขัดแย้งกันเองที่แอบแฝงอยู่ในตัวประชาชน

3) รายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้น เนื่องจากเศรษฐกิจเจริญเติบโต ระบบภาษีและอัตราภาษีที่คงที่ รัฐก็ยังสามารถเพิ่มการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นได้

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม (2552) ได้อธิบายแนวคิดของ Wagner ว่าแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายสาธารณะอาจจำแนกช่วงการเปลี่ยนแปลง โดยอาจลำดับขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้¹⁴

1) ช่วงระดับการขยายตัวที่สูงขึ้น เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มของการใช้จ่ายและการจัดเก็บของภาษีอากรหรือรายได้ของรัฐบาลแล้วปรากฏว่าในช่วงระยะเวลา รายจ่ายและรายได้ของรัฐบาลจะอยู่ในลักษณะส่วนสัดส่วนกัน การเพิ่มของรายจ่ายที่สามารถปรับตัวได้สัดส่วนกับรายได้ภาษีอากรนั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นช่วงที่ระดับรายจ่ายขยับตัวสูงขึ้นหรือ Displacement Effect อย่างไรก็ตามระดับรายจ่ายของรัฐบาลมีแนวโน้มที่ขยับตัวสูงขึ้นตลอดเวลา และรัฐบาลจะต้องพยายามหาทางเพิ่มรายได้ให้พอเพียงกับรายจ่ายที่เพิ่มขึ้น

2) ช่วงของการตรวจสอบของการใช้จ่าย เมื่อระดับการใช้จ่ายของรัฐบาลได้อยู่ในช่วงระดับที่มีการขยับตัวอยู่ระยะหนึ่งแล้ว การเปลี่ยนแปลงของปัจจัยทางสังคมเศรษฐกิจจะมีเหตุการณ์ใช้จ่ายของรัฐบาลมีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้ภาษีอากรซึ่งทำให้เกิดปัญหาการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาล ทำให้มีการตรวจสอบหรือการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บภาษีอากรของรัฐบาล ซึ่งอาจเรียกว่าช่วงของการตรวจสอบการใช้จ่ายหรือ Inspection Effect จะต้องมีการทบทวนหรือการตัดทอนรายจ่ายของรัฐบาลเพื่อให้สอดคล้องกับรายได้ของรัฐบาล

3) ช่วงระดับของภาษีที่ยอมรับ เมื่อระดับของรายจ่ายของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วกว่ารายได้จากภาษีอากรจนทำให้เกิดปัญหาจากการขาดดุลทางการคลังแล้ว ทั้งรัฐบาลและประชาชนก็ร่วมกันทบทวนตรวจนโยบายนโยบายการใช้จ่ายและการจัดเก็บภาษีใหม่เพื่อให้เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพสังคมเศรษฐกิจที่ได้เปลี่ยนแปลงไป ในการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับรายได้และการใช้จ่ายดังกล่าวนั้น นอกจากจะได้มีการทบทวนนโยบายการใช้จ่ายแล้ว ก็มักจะมีการปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นในระดับที่ประชาชนส่วน

¹³ Peacock, Alan T. and Jack Wiseman, *The Growth of Public Spending in the United Kingdom*. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1961.

¹⁴ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. (พิมพ์ครั้งที่ 6). (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

ใหญ่ยอมรับได้ ซึ่งอาจเรียกว่า ช่วงระดับภาษีที่ต้องยอมรับ หรือ Tax Tolerance กล่าวคือ ประชาชนส่วนใหญ่ จะยอมรับให้รัฐบาลเก็บภาษีเพิ่มขึ้น เพื่อให้เพียงพอจ่ายเท่าที่จำเป็นของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น

4) การทบทวนบทบาทของรัฐบาลกลาง กล่าวว่าคุณสมบัติการใช้จ่ายของรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงไปตามลำดับขั้นที่กล่าวมานั้น ซึ่งในแนวทางการเปลี่ยนแปลงจากรัฐบาลกลางมีบทบาทมากขึ้นเรื่อยๆ ที่เรียกว่า Concentration Effect และได้ชี้ให้เห็นในกรณีของประเทศอังกฤษที่ได้ทำการศึกษานั้น ปรากฏว่าบทบาททางด้านค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ส่วนบทบาทของรัฐบาลท้องถิ่นจะลดความสำคัญลง

2) การใช้จ่ายของรัฐบาลในตัวแบบเศรษฐศาสตร์จุลภาค (Microeconomics)

Paul A. Samuelson (1954) ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะในแนวเศรษฐศาสตร์จุลภาคโดยสรุปดังนี้¹⁵

1) การจัดสรรทรัพยากรที่ดีที่สุด ในกรณีที่สินค้าเป็นสินค้าสาธารณะซึ่งอยู่ในระดับที่ต้นทุนเพิ่มของการผลิตสินค้าเท่ากับผลรวมตามแนวตั้งของเส้นอุปสงค์ของแต่ละบุคคล

2) ระบบเศรษฐกิจเอกชนไม่สามารถผลิตหรือจัดสรรสินค้าสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทในด้านนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและประชาชนส่วนใหญ่ได้รับผลประโยชน์ขั้นพื้นฐานมากที่สุด

3) เครื่องมือการวิเคราะห์ตามแบบจุลภาคที่นำมาประยุกต์ใช้กับภาครัฐได้มาก และแพร่หลายยิ่งขึ้น คือการวิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายเหมาะสมกับการวิเคราะห์การลงทุนของภาครัฐ

4) ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์หลายทฤษฎีสนับสนุนการมีรัฐบาล เพราะจะช่วยให้ทำให้ประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรดีขึ้น

5) รัฐบาลจะเป็นผู้ลงทุนสินค้าและบริการที่เป็นสินค้าทางสังคม ได้ดีกว่าเอกชน เช่น การสร้างสะพาน ถนน

3.2 หลักการที่ดีเกี่ยวกับรายจ่ายสาธารณะ (Canon of Public Expenditure) 4 หลัก

3.2.1 หลักของการประหยัด (Canon of Economy)

ทรัพยากรของสังคมที่มีอยู่อย่างจำกัด การใช้จ่ายก็ต้องเป็นอย่างประหยัด หรือการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยพยายามไม่ให้เกิดการสูญเปล่า โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับด้วย มิใช่ค่าใช้จ่ายต่ำอย่างเดียว การสูญเปล่าหรือการไม่ประหยัดที่เกิดจากการใช้จ่ายของรัฐบาลอาจเกิดในลักษณะต่างๆ เช่นการทำโครงการผิดพลาดไม่คุ้มประโยชน์ ลำสมัย รั่วไหล เป็นต้น

3.2.2 หลักของผลประโยชน์ (Canon of Benefit)

หลักของผลประโยชน์ใกล้เคียงกับหลักของการประหยัด กล่าวคือการพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการนั้นและต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาเป็นตัวเงินด้วย พิจารณาทั้งสังคม การเมือง การบริหาร ฯลฯ เช่นการรักษาเสถียรภาพเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ทางสังคม คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของสังคมด้วย โดยพิจารณาถึงผลบรรลุเป้าหมายของรัฐบาล เช่นการรักษาเสถียรภาพ

¹⁵ Paul Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 36, No. 4, Nov. 1954, pp. 387-389.

ทางเศรษฐกิจ การจัดสรรการกระจายรายได้ของสังคม ตัวอย่างเช่น การทุ้มการใช้จ่ายเพื่อให้เศรษฐกิจในภาวะชบเซาเพื่อกระตุ้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

3.2.3 หลักของการกั้นกรอง (Canon of Sanction)

การใช้จ่ายสาธารณะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุดเมื่อการใช้จ่ายต่างๆ ของรัฐบาลได้ผ่านการกั้นกรองในระดับชั้นต่างๆ อย่างรอบคอบโดยรัฐบาลและสภา เมื่อสภานุมัติแล้วต้องมีการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการใช้จ่ายของรัฐบาลนั้นด้วย

3.2.4 หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus)

การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไปซึ่งในบางขณะอาจมีรายจ่ายมากกว่ารายรับได้ทำให้เกิดงบประมาณขาดดุล ภาวะดังกล่าวรัฐบาลควรกระทำในระยะเวลาพอควรที่ไม่ต่อเนื่องยาวนาน ถ้าทำเป็นประจำหรือทำต่อเนื่องอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลก่อหนี้มากเกินไปอาจเกิดสภาวะเงินเฟ้อและเป็นภาวะต่อรัฐบาลในอนาคต ดังนั้นเพื่อให้รัฐบาลเกิดความระมัดระวังการใช้จ่าย และพยายามหารายได้เพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงควรมียึดหลักการก่อให้เกิดการสร้างส่วนเกินที่รัฐบาลสามารถสะสมไว้ใช้เป็นประโยชน์ในระยะยาว หรือภาวะที่มีเหตุผลความจำเป็น เช่น ในยามสงคราม หรือในยามที่ภาวะเศรษฐกิจชบเซา

3.3 งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยเร่งผลักดันการพัฒนาคนการสร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงให้แก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย การพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่างๆ ควบคู่กับการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลในทุกด้าน ทั้งด้านความมั่นคง เศรษฐกิจสังคมวัฒนธรรม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการสร้างภูมิคุ้มกันทางเศรษฐกิจจากภาวะความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ด้วยการน้อมนำแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นหลักในการจัดสรรทรัพยากรของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559¹⁶ ประกอบด้วย 8 ยุทธศาสตร์และรายการคำดำเนินการภาครัฐ ภายใต้ยุทธศาสตร์และรายการคำดำเนินการภาครัฐ ประกอบด้วยแผนงานรวม 51 แผนงาน ซึ่งยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์เร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ โดยเร่งรัดและผลักดันให้มีการพัฒนาคนตลอดทุกช่วงชีวิต สร้างอาชีพและรายได้ที่มั่นคงและยั่งยืนแก่เกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม พัฒนาและเพิ่มรายได้จากการท่องเที่ยวและบริการ พัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลส่งเสริมเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ พัฒนาระบบบริหารจัดการขนส่งสินค้าและบริการของประเทศ ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ เร่งรัดประยุกต์ใช้งานวิจัยและพัฒนาไปสู่การปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาสำคัญเร่งด่วนของประเทศอย่างยั่งยืน ขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ตลอดจนป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริตอย่างเป็น

¹⁶ งบประมาณโดยสังเขป ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2559, สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี

ระบบ ทั้งนี้ ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 247,342.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 9.1 ของวงเงินงบประมาณ โดยจำแนกตามแผนงานดังนี้

1.1 แผนงานเร่งรัดและผลักดันการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต จำนวน 10,187.3 ล้านบาท เพื่อเร่งรัดและผลักดันให้ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับการพัฒนาที่เหมาะสมตามช่วงวัย มีคุณภาพชีวิตที่ดีมีศักยภาพเพิ่มขึ้น ส่งเสริมการเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด/ปฐมวัยให้เหมาะสมกับพัฒนาการสนับสนุนเงินอุดหนุนเพื่อเลี้ยงดูเด็กแรกเกิด 135,768 รายสนับสนุนเงินอุดหนุนอาหารกลางวันและอาหารเสริม (นม) ยกระดับมาตรฐานศูนย์พัฒนาเด็กเล็กทั่วประเทศ ส่งเสริมเด็กวัยเรียน/นักศึกษาให้มีทักษะชีวิต ทักษะวิชาชีพ โดยให้ความสำคัญ กับการจัดการอาชีวศึกษาระบบทวิภาคีอย่างมีคุณภาพ สนับสนุนการบริการชุมชนผ่าน ศูนย์ซ่อมสร้างเพื่อชุมชน และศูนย์อาชีวศึกษาตลอดจนขยายโอกาสการศึกษาวิชาชีพและ ทักษะวิชาชีพให้แก่ประชาชน รวมทั้งสนับสนุนการศึกษาต่อระดับปริญญาตรีตามโครงการ หนึ่งอำเภอหนึ่งทุน ส่งเสริมการพัฒนาและดูแลผู้สูงอายุ เสริมสร้างเครือข่ายให้มีศักยภาพ ในการเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรคและภัยสุขภาพตามกลุ่มวัยตลอดจนส่งเสริมระบบการ ออมผ่านกองทุนการออมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงในชีวิตหลังวัยทำงาน

1.2 แผนงานพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัล จำนวน 4,941.7 ล้านบาท เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีดิจิทัลให้ทันสมัย มีความครอบคลุมอย่างทั่วถึง เท่าเทียมและมีราคาที่เหมาะสม โดยปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มาตรการ และมาตรฐานที่เอื้อต่อการใช้ประโยชน์ด้านเศรษฐกิจดิจิทัล สร้างความมั่นคงปลอดภัยและเพิ่มมูลค่าการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เติบโตอย่างต่อเนื่อง มีฐานข้อมูลสถิติที่จำเป็นและมีความสำคัญ เพื่อสนับสนุนการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพ บูรณาการการให้บริการเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงานภาครัฐ พัฒนาเพิ่มทักษะ ความรู้ความสามารถบุคลากรภาครัฐในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เสริมสร้างศักยภาพการแข่งขันผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนได้รับโอกาสเรียนรู้ตลอดชีวิตมีความสามารถใช้ประโยชน์จากเศรษฐกิจดิจิทัลเพื่อขยายไปสู่สังคมดิจิทัลในที่สุด

2. ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต

จัดสรรงบประมาณรายจ่าย เพื่อสนับสนุนการขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษาให้มีคุณภาพและมาตรฐานอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานในระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย พัฒนาด้านสาธารณสุขเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างทั่วถึง พัฒนาระบบประกันสุขภาพทุกระบบให้มีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเท่าเทียมกัน เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกกลุ่ม ทุกวัยให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้นและสามารถเข้าถึงบริการทางสังคมอย่างมีคุณภาพ ทั่วถึงและเท่าเทียม รวมทั้งป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติดในทุกๆระดับ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการและคุ้มครองแรงงาน ทั้งในและนอกระบบ ส่งเสริมการมีงานทำและยกระดับทักษะฝีมือและศักยภาพแรงงานไทยทุกระบบ ป้องกันและแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์โดยเร่งรัดออกใบอนุญาตและจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการแรงงานต่างด้าวอย่างเป็นระบบ ควบคู่กับการเร่งรัดป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์เพื่อให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศอนุรักษ์ส่งเสริมและพัฒนาศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรมเพื่อปลูกฝังเด็ก เยาวชน และประชาชนให้มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม มีค่านิยมที่พึงประสงค์และจิตสำนึกที่ดั่งตามแบบอย่างวัฒนธรรมไทยส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาและนันทนาการให้เด็ก เยาวชน คนพิการ และประชาชนได้รับการสร้างเสริมสุขภาพสมรรถภาพทางกายและจิตใจที่ดีตลอดจนเพิ่มศักยภาพนักกีฬาไทยสู่

ความเป็นเลิศและกีฬาอาชีพในระดับสากล ทั้งนี้ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 994,414.6 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 36.6 ของวงเงินงบประมาณ โดยจำแนกตามแผนงาน ดังนี้

2.1 แผนงานขยายโอกาสและพัฒนาคุณภาพการศึกษา จำนวน 425,669.9 ล้านบาท เพื่อให้คนไทยทุกกลุ่ม ทุกวัยได้มีโอกาสเข้าถึงบริการทางการศึกษาในสาขาต่างๆ ที่มีคุณภาพตามมาตรฐานอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และต่อเนื่อง ส่งเสริมการปฏิรูปการศึกษาทั้งระบบในด้านคุณภาพครู หลักสูตร ห้องเรียนและการใช้เทคโนโลยีด้านการศึกษาโดยพัฒนาโดยแผน และคุณภาพมาตรฐานการศึกษาขั้นพื้นฐานและมาตรฐานโรงเรียนในทุกระดับ ผลิตและพัฒนาศักยภาพครูให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณวิชาชีพสนับสนุนการบริการงานวิชาการแก่หน่วยงานและประชาชนเพื่อเป็นแหล่งเรียนรู้ระดับพื้นที่จัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัยให้ครอบคลุมผู้ยากไร้ผู้ด้อยโอกาสจัดสรรกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคตในสาขาที่เป็นความต้องการของประเทศ ผูกอบรมวิชาชีพพระยาศรีสุนทรแก่ผู้สำเร็จอาชีวศึกษาให้มีคุณภาพมาตรฐานมีงานทำและดำรงชีวิตอยู่ได้ในสังคมตลอดจนสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการผลิตและพัฒนากำลังคน โดยผลิตบัณฑิตสาขาที่ขาดแคลนทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีวิทยาศาสตร์สุขภาพ สังคมศาสตร์และเร่งรัดผลิตแพทย์และพยาบาลเพิ่มให้สอดคล้องตามความต้องการของตลาดแรงงานและทิศทางการพัฒนาประเทศ

2.2 แผนงานสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน 89,527.8 ล้านบาท เพื่อให้ประชากรวัยเรียนตั้งแต่ระดับก่อนประถมศึกษาถึงมัธยมศึกษาตอนปลายทั้งสายสามัญและสายอาชีพได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานที่มีคุณภาพและมาตรฐานโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย รวมทั้งสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็นอื่นๆ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาของผู้ปกครอง

3. ยุทธศาสตร์การพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม

จัดสรรงบประมาณรายจ่ายเพื่อเสริมสร้างประเทศไทยให้เป็นสังคมที่อยู่บนพื้นฐานขององค์ความรู้ มีศักยภาพและขีดความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีการวิจัยและนวัตกรรม โดยให้ความสำคัญกับการส่งเสริม สนับสนุน และยกระดับการวิจัยและพัฒนาสร้างกระบวนการวิจัยและพัฒนาที่เป็นระบบ ส่งเสริมการผลิตและพัฒนาบุคลากรวิจัยเพิ่มขีดความสามารถด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมกับภาครัฐ ตลอดจนให้บริการแข่งขันโครงถ่อน ข้อมูลดาวเทียมและภูมิสารสนเทศประยุกต์ใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ที่ดินและการเกษตร ทั้งนี้ได้จัดสรรงบประมาณไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 27,335.5 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 1 ของวงเงินงบประมาณ โดยจำแนกตามแผนงาน ดังนี้

3.1 แผนงานส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา จำนวน 22,828.8 ล้านบาท เพื่อให้ประเทศมีศักยภาพในการแข่งขันด้านวิจัยและพัฒนายกระดับการวิจัยและพัฒนาที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ทั้งในเชิงพาณิชย์สังคม และชุมชน สร้างกระบวนการวิจัยและพัฒนาที่เป็นระบบโดยบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานหลักที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนให้สามารถผลิตบุคลากรด้านวิจัยที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน สร้างความร่วมมือระหว่างนักวิจัย สถาบันการศึกษา สถาบันการวิจัยทั้งในและต่างประเทศและหน่วยงานภาครัฐในการลงทุนวิจัย สร้างองค์ความรู้พัฒนานวัตกรรม และถ่ายทอดเทคโนโลยีรวมทั้งพัฒนาระบบมาตรฐานและคุณภาพงานวิจัยของประเทศ

3.2 แผนงานพัฒนาศักยภาพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม จำนวน 4,506.7 ล้านบาท เพื่อเสริมสร้างสังคมบนเศรษฐกิจฐานความรู้โดยเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมให้มีธรรมาภิบาล จัดตั้งศูนย์ประสานงานภูมิภาค ส่งเสริมเด็ก เยาวชน

ให้มีความรู้ความเข้าใจ และมีทัศนคติที่ดีต่อวิทยาศาสตร์เพิ่มโอกาสการเข้าถึงการให้บริการด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมสนับสนุนผู้มีความสามารถพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์คณิตศาสตร์และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในการผลิตผลิตภัณฑ์ด้วยเทคโนโลยีนิวเคลียร์และเทคโนโลยีแสงซินโครตรอน ให้บริการข้อมูลสารสนเทศวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีข้อมูลดาวเทียมและภูมิสารสนเทศเพื่อใช้ประโยชน์ทาง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการบริหารจัดการภัยธรรมชาติ

จากข้างต้นจะพบว่า รายจ่ายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์จะเกี่ยวข้องใน 3 ยุทธศาสตร์ซึ่งได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์เร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ 2) ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรร งบประมาณ

ยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ	หน่วย : ล้านบาท	
	จำนวน	ร้อยละ
รวมทั้งสิ้น	2,720,000.0	100.0
1. ยุทธศาสตร์เร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ	247,342.7	9.1
2. ยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งรัฐ	240,418.3	8.8
3. ยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม	222,375.9	8.2
4. ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต	994,414.6	36.6
5. ยุทธศาสตร์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	71,060.4	2.6
6. ยุทธศาสตร์การพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม	27,335.5	1.0
7. ยุทธศาสตร์การต่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศ	9,099.3	0.3
8. ยุทธศาสตร์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี	364,645.7	13.4
9. รายการค่าดำเนินการภาครัฐ	543,307.6	20.0

ที่มา: สำนักงบประมาณ

จากตารางข้างต้นจะพบว่ายุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง 3 ยุทธศาสตร์ซึ่งได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์เร่งรัดวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศจำนวน งบประมาณ 247,342.7 ล้านบาท หรือ ร้อยละ 9.1 2) ยุทธศาสตร์การศึกษา สาธารณสุข คุณธรรม จริยธรรม และคุณภาพชีวิต จำนวนเงินงบประมาณ 994,414.6 ล้านบาท หรือ 36.6 3) ยุทธศาสตร์การพัฒนา

วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและนวัตกรรม จำนวนเงินงบประมาณ 27,335.5 จำนวน 1.0 ซึ่งหากรวมทั้ง 3 ยุทธศาสตร์ เป็นร้อยละ 46.7 ซึ่งเป็นจำนวนเกือบครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมด

4. วิเคราะห์ สรุป และข้อเสนอแนะ

การที่ประเทศจะพัฒนาได้นั้นนอกจากการมีภาวะเศรษฐกิจเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ มีการกระจายทรัพยากรอย่างทั่วถึงแล้ว สิ่งหนึ่งที่เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนคือ “คน” ที่ทุกภาคส่วนของประเทศต้องช่วยกันพัฒนาให้กลายเป็น “ทุนมนุษย์” เพราะเป็นไปไม่ได้ที่ประเทศจะพัฒนาอย่างยั่งยืนได้โดยไม่พัฒนาคน จากการศึกษาตั้งแต่เรื่องของกรวางแผนพัฒนาประเทศทำให้เห็นว่าประเทศเริ่มให้ความสำคัญอย่างจริงจังต่อการพัฒนาคนให้เป็นทุนมนุษย์ หากแต่ว่าการวางแผนที่ดีนั้นต้องมีแนวทางยุทธศาสตร์ให้แผนบรรลุเป้าหมายซึ่งสะท้อนผ่านการสร้างนโยบายของรัฐบาล ดังจะเห็นได้จากนโยบายด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ที่ล้วนให้ความสำคัญกับ “คน”

ในเนื้อหาของนโยบายสาธารณะ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 มีงบประมาณรายจ่ายหลายรายการที่น่าสนใจซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อ งบประมาณรายจ่ายในอนาคตหรือส่งผลกระทบต่อประชาชนภายในประเทศที่สำคัญ เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูบุตร เป็นเงินงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นเงินอุดหนุนค่าใช้จ่าย เพื่อให้เด็กแรกเกิดในครอบครัวที่ยากจนให้มีความเท่าเทียมในการเข้าถึงโอกาสที่จะพัฒนาศักยภาพของตนเอง อย่างเต็มที่ โดยเป็นรายการงบประมาณรายจ่ายใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 เป็นปีแรก และ โครงการนำร่องโดยจัดสรรงบประมาณเพียงปีเดียว ซึ่งรัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อการเลี้ยงดูเฉพาะเด็กแรกเกิด ในครอบครัวที่ยากจนเท่านั้น โดยจ่ายเดือนละ 400 บาท ต่อคน ต่อเดือน ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งวงเงินงบประมาณไว้ที่ 651 ล้านบาท

หากพิจารณาถึงยุทธศาสตร์ที่ใช้เงินรายจ่ายสาธารณะจะพบว่ามีจำนวนมากถึงเกือบครึ่งหนึ่งของรายจ่ายทั้งหมดที่ลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ หนึ่งการลงทุนด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์จะต้องใช้เวลาในการพัฒนาที่ยาวนาน ดังนั้นจึงอาจจะต้องยอมจ่ายรายจ่ายสาธารณะนี้ในระยะยาว แล้วจากการศึกษาพบว่าส่วนใหญ่รายจ่ายสาธารณะจะมีจำนวนมากในกระทรวงศึกษาธิการ อันเป็นการลงทุนในคนในระยะยาว ในส่วนของการพัฒนาบุคลากรเป็นอีกส่วนหนึ่งที่ใช้จำนวนเงินงบประมาณอยู่ในรูปแบบค่าดำเนินการภาครัฐ ซึ่งหากจะให้ได้ผลอย่างจริงจังต้องมีระบบการประเมินผลที่ชัดเจนว่าจำนวนเงินที่ลงทุนในทุนมนุษย์นั้นคุ้มค่าและให้ผลตอบแทนจากการลงทุน (Return on Investment) อย่างไร

เมื่อวิเคราะห์กฎของWagner ที่เกี่ยวกับการพัฒนาทุนมนุษย์ ดังที่กล่าวว่า กิจกรรมของรัฐโน้มเอียงไปในทางที่จะสูงขึ้นเรื่อยๆ เพราะหน้าที่ใหม่ๆ อันเนื่องมาจากความต้องการทางเศรษฐกิจของประชาชนได้เพิ่มขึ้น ประชาชนต้องการความพอใจมากขึ้น กฎนี้ยังคงใช้ได้ เนื่องจากปัจจุบันรัฐให้ความสำคัญอย่างมากและคำนึงถึงการพัฒนาทุนมนุษย์อย่างแท้จริงซึ่งเราสามารถศึกษาได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12¹⁷ ที่บรรจุคำว่าการพัฒนาทุนมนุษย์ลงในแผนพัฒนาฯ ดังกล่าวในยุทธศาสตร์ การเสริมสร้างและพัฒนาศักยภาพทุนมนุษย์ โดยมุ่งเน้นการยกระดับคุณภาพทุนมนุษย์ของประเทศ โดยพัฒนาคนให้เหมาะสมตามช่วงวัย เพื่อให้ เติบโตอย่างมีคุณภาพ การหล่อหลอมให้คนไทยมีค่านิยมตามบรรทัดฐาน

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564

ที่ดีทางสังคม เป็นคนดี มีสุขภาพที่ดี มีคุณธรรมจริยธรรม มีระเบียบวินัย และมีจิตสำนึกที่ดีต่อสังคมส่วนรวม การพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับความ ต้องการในตลาดแรงงานและทักษะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ในศตวรรษที่ 21 ของคนในแต่ละช่วงวัยตาม ความเหมาะสม ดังนั้นจะเห็นได้ว่าประเทศ ที่มีการลงทุนในการ พัฒนาทุนมนุษย์นั้นล้วนประสบความสำเร็จ เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ รวมถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่าง สิงคโปร์ และมาเลเซีย ก็ประสบความสำเร็จโดยการลงทุนพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศ

เอกสารอ้างอิง

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. (พิมพ์ครั้งที่ 6).

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541

ณัฐพัชร์ สถิตพรธนะชัย. การคลังสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552

ณาดยา เต็มพงศ์สันต์. ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับนโยบายการคลัง. กระทรวงการคลัง. จาก<http://fpolumfpo.go.th/fpolcmui/>, 2552

นิสตาร์ก เวชยานนท์. ประวัติศาสตร์ระบบราชการและการบริหารงานบุคคลภาครัฐของไทย(พ.ศ.

2418-ปัจจุบัน. นนทบุรี:รัตนไตร, 2556.

พนม ทินกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาล เล่ม 2 : การบริหารงานคลังรัฐบาลมหภาค 2. (พิมพ์

ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: ศิลป์สยามการพิมพ์, 2534

สำนักงานประมาณ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, งบประมาณโดยสังเขป ประจำปี งบประมาณ พ.ศ.2559

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี, แผนพัฒนาเศรษฐกิจ

และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสอง พ.ศ. 2560 – 2564

สุภาสินี ตันติศรีสุข และจีระ ประทีป. หน่วยที่ 4 นโยบายการคลังกับเศรษฐกิจและการเมือง

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิทยาการจัดการ ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการคลัง

และงบประมาณ. (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 1). นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,

2549

Barney, J. "Firm Resources and Sustained Competitive Advantage". *Journal of Management*, vol.

17, 1991, pp. 99-120.

Becker, Gary S. *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to*

Education. 3rd ed., Chicago: University of Chicago Press. 1993

Gratton; Ghoshal, Sumantra. "Managing Personal Human Capital", *European Management*

Journal, Feb. 2003, Vol. 21, Iss. 1, p. 1-10.

Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition, McGraw-

Hill, 1989. pp. 216-217

Musgrave, R.A. and P.B. Musgrave. *Public Finance in Theory and Practice*. 5th edition, McGraw-

Hill, 1989.

Otto Eckstein. *Public Finance*. Newjersey: Prentice – Itall Inc., 1964, p.21

Paul Samuelson. "The Pure Theory of Public Expenditure". **The Review of Economics and Statistics**. Vol. 36, No. 4, Nov. 1954, pp. 387-389.

Peacock, Alan T. and Jack Wiseman. **The Growth of Public Spending in the United Kingdom**. Princeton, NJ: Princeton University Press. 1961.

Schultz, W. T. **Investment in human capital: The role of education and research**. New York: Free Press. 1971