



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

**การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับ
การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง**

(Government Budget Process Reform to Accommodate
Transparency on Quasi-Fiscal Policy)

โดย

อ.ดร.ภาวิน ศิริประภาหุกุล

พฤศจิกายน 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับ
การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง

(Government Budget Process Reform to Accommodate
Transparency on Quasi-Fiscal Policy)

คณะผู้วิจัย

ดร.ภาวิน ศิริประภาณุกุล

รศ.ดร.ศาสตรา สุตสวัสดิ์

ดร.จิตติมา ชูเชิด

รศ.ดร.อมรรัตน์ อภินันทมหกุล

ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์

ผศ.ดร.ประสพโชค มั่งสวัสดิ์

ผศ.ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข

ดร.อิทธิกร มุกิตาเจริญ

ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ

ดร.จิตติเทพ สิทธิยศ

หัวหน้าโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

นักวิจัยร่วมโครงการ

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทสรุปผู้บริหาร	I-1
บทคัดย่อ	I-29
รายงานฉบับสมบูรณ์	I-33
ภาคผนวก.....	II-1

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัย

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

โครงการวิจัย “การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง” ต้องการศึกษถึงวิธีการงบประมาณและระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลเป็นหลัก

ความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่งต่อประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยความโปร่งใสจะนำมาซึ่งการตัดสินใจที่ถูกต้องของประชาชนในการเลือกสนับสนุนหรือไม่ให้การสนับสนุนผู้แทนในการเข้าไปทำหน้าที่เป็นรัฐบาล เนื่องจากความโปร่งใสจะช่วยให้ประชาชนรับรู้ถึงผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับและต้นทุนที่พวกเขาสูญเสียไปจากการทำงานของรัฐบาลได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน นอกจากนั้น ยังสามารถเปรียบเทียบผลการดำเนินงานของรัฐบาลต่าง ๆ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจเลือกตั้งผู้แทนในครั้งถัดไปได้

โครงการวิจัยนี้มุ่งให้ความสนใจไปที่ความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลเป็นสำคัญ ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการทำหน้าที่ของรัฐบาล ซึ่งถึงแม้ว่าการจัดทำงบประมาณจะไม่สามารถให้ข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐบาลได้ แต่การจัดทำงบประมาณถือได้ว่าเป็นการแปลงเป้าประสงค์ของรัฐบาลให้กลายเป็นภาพแนวทางการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรม ผ่านการจัดทำมาตรการหรือโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์แต่ละประการที่ได้มีการกำหนดขึ้น นอกจากนั้น การจัดทำงบประมาณยังสามารถสะท้อนต้นทุนในการดำเนินการที่ชัดเจนของรัฐบาลได้ ซึ่งทำให้ประชาชนสามารถรับรู้รับทราบต้นทุนในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์แต่ละประการและนำไปเปรียบเทียบกับผลประโยชน์ที่พวกเขาได้รับได้

การจัดทำงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ถึงแม้ว่าจะมีระบบระเบียบที่ชัดเจนและมีการจัดทำเอกสารงบประมาณที่มีมาตรฐานในระดับสากลแล้ว แต่ยังคงปรากฏปัญหาต่อการสร้างความโปร่งใสในบางประเด็น โดยประเด็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน

หน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยมีปรากฏอยู่ในหลากหลายรูปแบบ โดยหน่วยงานภาครัฐบางรูปแบบมีลักษณะการดำเนินการที่กำกวมต่อความเป็นอิสระจากรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้บางส่วนมีรายได้หรือทรัพยากรของตนเอง แต่ยังคงได้รับการสนับสนุนรายได้อีกส่วนหนึ่งจากงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนี้ การดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ยังคงได้รับอิทธิพลจากนโยบายของรัฐบาลในระดับสูง นั่นคือ รัฐบาลยังมีความสามารถในการสั่งการหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้ ส่งผลให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายผ่านหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ในลักษณะของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง

งานศึกษานี้ให้นิยามกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังในลักษณะกว้าง นั่นคือ การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีอำนาจเข้าไปริเริ่มดำเนินการ กำหนดรูปแบบ หรือสั่งการ แต่ข้อมูลการดำเนินโครงการตามนโยบายดังกล่าวอาจไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งทำให้ในบางครั้งต้นทุนในการดำเนินงานบางส่วนจะไม่ถูกสะท้อนออกมาในรูปของการได้ดุลหรือการขาดดุลทางการคลังตามนิยามในลักษณะปกติ นโยบายกึ่งการคลังเหล่านี้อาจบิดเบือนภาพการดำเนินงานของรัฐบาลออกไปจากความเป็นจริง หรืออาจบิดเบือนความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาลได้

เพื่อให้งานวิจัยสามารถสะท้อนภาพการจัดทำงบประมาณของรัฐบาลที่ครอบคลุมการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง โครงการวิจัยนี้จึงแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 5 ส่วน โดยที่แต่ละส่วนมุ่งศึกษาถึงประเด็นที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับวิธีการจัดทำงบประมาณรวมไปถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณของหน่วยงาน ประกอบด้วย 1) รัฐบาล 2) กองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 3) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 4) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ 5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

โครงการย่อยที่ 1 การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

งานศึกษานี้นำเสนอความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลที่เป็นสากล รวมทั้งรวบรวมงานศึกษาในอดีตที่ได้มีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังได้วิเคราะห์ข้อกฎหมายที่อาจสร้างปัญหาให้กับความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาลอีกด้วย ทั้งนี้ การประเมินตามเกณฑ์สากลในอดีตได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความโปร่งใสทางการคลังของไทยในช่วงที่ผ่านมาได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่อาจสะท้อนลักษณะเฉพาะของปัจจัยเชิงสถาบันของไทยได้หมด ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับช่องโหว่ทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินกู้นอกงบประมาณและผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลัง รวมถึงช่องโหว่ของการใช้จ่ายเงินในระบบงบประมาณและการใช้เงินคงคลัง ทั้งนี้สถานะปัจจุบันของการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยสามารถสรุปได้ดังตารางที่

S-1

ตารางที่ S-1 การเปรียบเทียบผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังกับข้อให้ของกฎหมายการคลัง

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)
มิติ 1 การรายงานทางการเงินการคลัง (Fiscal Reporting) (ระดับดี-สูง)	ความโปร่งใสทางการเงินการคลัง (Open Budget Index) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย A หรือ 3.75/ เต็ม 4)
มิติ 2 การจัดทำงานงบประมาณและการประมาณการการคลัง (Fiscal Forecasting and Budgeting) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีส่วนร่วมในงบประมาณของประชาชน (Public Participation) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.93/ เต็ม 4)
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลัง (Fiscal Risk and Management) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ (Oversight) - 1) จากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) (ระดับค่อนข้างน้อย)	C. วงจรงบประมาณ - 1) การจัดทำงานงบประมาณตามแนวนโยบาย (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.0/ เต็ม 4)
	2) จากสถาบันตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) (ระดับเพียงพอ)	2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.2/ เต็ม 4)
		3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.7/ เต็ม 4)
		4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก (คะแนนเฉลี่ย C+ หรือ 2.4/ เต็ม 4)

หมายเหตุ: ความเข้มของแรงเสียดทาน ถึง สี่เหลี่ยม แสดง ผลประเมินดี ถึง พอใช้
ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

บทที่ 7 ข้อให้กฎหมายการคลัง
A. ความโปร่งใสในระบบงบประมาณ - 1) ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น
2) งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีสัดส่วนสูงขึ้น
3) สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประกาศใช้
4) สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐบาลปรับได้
5) รายจ่ายภายใต้การมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติและภาคการควบคุมขนาด รวมถึงการประเมินผลความคุ้มค่า
6) การใช้เงินคงคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน
B. ความโปร่งใสของเงินกู้ของระบบงบประมาณ - 1) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ
2) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายพิเศษ

ผลประเมินตามเกณฑ์สากลในตารางที่ S-1 สะท้อนว่า ปัญหาความโปร่งใสทางการคลังของไทยที่ยังคงปรากฏอยู่เกี่ยวข้องกับการไม่มีสถาบันตรวจสอบที่เป็นอิสระในระบบงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติและจากหน่วยงานอิสระภายนอก ปัญหารองลงมา คือ ความโปร่งใสทางงบประมาณและการมีส่วนร่วมในระบบงบประมาณของประชาชน โดยในส่วนของความโปร่งใสทางงบประมาณ ผลการประเมินของ IBP ชี้ว่า ประเทศไทยขาดการจัดทำเอกสารทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่ รายงานงบประมาณกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญทางงบประมาณที่ช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณและการติดตามงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ผลการประเมินของ IBP ยังระบุว่า ถึงแม้ประเทศไทยจะมีการจัดทำเอกสารงบประมาณไว้แล้วหลายส่วน แต่ระดับการเปิดเผยข้อมูลของเอกสารยังพบว่าไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว รวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่มีความสมบูรณ์

นอกจากภาพปัญหาที่เกิดขึ้นตามผลประเมินข้างต้นแล้ว นักวิจัยยังสะท้อนปัญหาความโปร่งใสในระบบงบประมาณเพิ่มเติมในบางประเด็น ซึ่งส่วนใหญ่สะท้อนการขาดกฎเกณฑ์วินัยการเงินการคลังที่มีผลทางกฎหมาย และความโปร่งใสของเงินกู้นอกงบประมาณ ที่เกิดจากการกู้ตามช่องทางกฎหมายหนี้สาธารณะและการกู้ตามกฎหมายพิเศษของรัฐบาล

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลมีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและการร่างกฎหมายใหม่เพื่อสร้างวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของไทยอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการผลักดันให้มีการร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ และการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ซึ่งก็ได้รับการพิจารณาอนุมัติหลักการจาก ครม. แล้วเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559 ต่อมาการปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติหลักการจาก ครม. ไปเช่นกันเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 โดยสถานะปัจจุบัน (ณ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559) พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในกฎหมายเร่งด่วนที่เตรียมเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยยังอยู่ระหว่างตรวจพิจารณาร่างฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป เช่นเดียวกับกฎหมายการคลังอีก 2 ฉบับที่ ครม. อนุมัติหลักการไปแล้ว ขณะที่ร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ยังไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติหลักการจาก ครม. สำหรับ

ร่าง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. ... ยังอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงร่างโดยกระทรวงการคลัง ซึ่งถือเป็นการยกระดับ
ปัจจัยเชิงสถาบัน

การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทยในอนาคตอาจพิจารณาเพิ่มเติมจากความคืบหน้าในการ
ยกระดับปัจจัยสถาบัน ประกอบด้วย

- 1) การมีสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ โดยประเทศไทย
ควรจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างอิสระและทำหน้าที่
สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการสื่อสารสู่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการ
ผ่านร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... เพื่อจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน
กับหน่วยงาน National Assembly Budget Office (NABO) และ National Assembly Research Service
(NARS) ของประเทศเกาหลีใต้ หรือ หน่วยงาน Congressional Budget Office (CBO) และ Congressional
Research Service (CRS) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบของหน่วยงานลักษณะนี้ในหลาย ๆ
ประเทศ

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรปรับปรุงกลไกหรือระบบการพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระ อาทิ
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกระบวนการติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ที่ผ่าน
มา แม้ผู้ตรวจสอบการเงินแผ่นดินจะนำเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาผลการ
ตรวจสอบอย่างละเอียดโดยคณะกรรมการเฉพาะด้าน อีกทั้งไม่มีการซักถามเกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่
ปรากฏในรายงานประจำปีโดยรัฐสภา จึงทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและกระบวนการ
ติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การทำงานของสำนักงานการตรวจเงิน
แผ่นดินยังมีข้อจำกัดในหลายเรื่อง โดยเฉพาะข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและกำลังคน จึงทำให้การทำหน้าที่
ตรวจสอบหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลทั้งหมด (รวมถึงรัฐวิสาหกิจและ อปท.) ไม่ทั่วถึง

- 2) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ โดยประเทศไทย
สามารถเรียนรู้และปรับใช้แนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชน
ของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ ในกระบวนการงบประมาณ เช่น แนวทางการปฏิรูปสามบทหนึ่งของ
ประเทศเกาหลีใต้ โดยการปฏิรูปกระบวนการทำงานของภาครัฐและการให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมตั้งแต่

ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ หรือในกรณีของ ประเทศฟิลิปปินส์ มีการติดตามของความโปร่งใส (Transparency Seal) การจัดทำรายงานงบประมาณฉบับ ประชาชน นโยบายการเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น การติดตามของการจัดการที่ดี (Seal of Good Housekeeping) การจัดทำข้อตกลงการมีส่วนร่วมทางงบประมาณ (Budget Partnership Agreements) โครงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า (Grassroots Participatory Budgeting, GPB) โครงการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Citizen Participatory Audit Project) ฯลฯ

การปฏิรูปโดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบผลสำเร็จได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ ได้แก่ หนึ่ง ความจริงใจและแรงผลักดันจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ สอง ความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมจาก องค์การภาคประชาสังคมต่าง ๆ สาม สมรรถนะของรัฐ และ สี่ ทิศทางของการปฏิรูป โดยปัจจัยเหล่านี้ส่วน หนึ่งถูกกำหนดมาจากนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ และปัจจัยอีกส่วนหนึ่งถูกกำหนดจากความ เข้มแข็งขององค์การภาคประชาสังคมต่าง ๆ โดยหากประชาชนส่วนใหญ่หรือองค์การภาคประชาสังคมต่าง ๆ ในประเทศไทย ยังขาดความรู้และความสนใจในเรื่องนี้ ก็อาจกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วม ของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ ซึ่งในกรณีนี้ แนวทางในการเพิ่มการมีส่วน ร่วมของประชาชนอาจต้องเริ่มต้นจากการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้มีความรู้ ความสนใจ และ เข้าใจมากขึ้น รวมทั้งการยกระดับการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายของประชาชน

- 3) การยกระดับความโปร่งใสทางงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดง ถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ อย่างเช่น รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) ที่ยังขาดอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการเพิ่มเติม ข้อมูลในเอกสารทางงบประมาณที่มีการจัดทำแล้วแต่ตามเกณฑ์สากลพบว่า การเปิดเผยข้อมูลยังมีไม่ เพียงพอให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น โดยประเทศไทยอาจอ้างอิงเกณฑ์ประเมินที่ IBP ได้กำหนด ไว้เป็นแนวทางในการปรับปรุง

ทั้งนี้ในเอกสารงบประมาณ ควรมีการเปรียบเทียบประมาณการทางเศรษฐกิจและประมาณการทางการคลัง ของรัฐบาลกับหน่วยงานอื่นที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และหากมีความคลาดเคลื่อนของรายได้และรายจ่ายที่ เกิดขึ้นจริงกับที่ประมาณการในเอกสารงบประมาณสูง ก็ควรมีการนำเสนอผลความคลาดเคลื่อน รวมถึง อธิบายสาเหตุไว้ในรายงานการคลังสิ้นปี นอกจากนี้ การเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะ โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และรายงานการเงินแผ่นดิน (ปัจจุบัน สดง. ยังไม่ตรวจรับรอง รายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวม) ควรเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและทันท่วงที เพื่อให้การติดตามงบประมาณ เป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- 4) การจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยพบว่า ประเทศไทยยังขาดความโปร่งใสในมิติของการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ อปท. โดยเฉพาะการแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. ที่ยังขาดความชัดเจน นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการดำเนินมาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ และควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ
- 5) การจัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในระยะปานกลางถึงยาว โดยเฉพาะการจัดทำและนำเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง การเสนอแผนการลงทุนภาครัฐระยะปานกลาง การวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว และการระบุความเสี่ยงทางการคลังสำคัญที่อาจเกิดขึ้นในเอกสารงบประมาณ ตามข้อเสนอแนะที่ IMF ได้ให้ไว้
- 6) การจัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลัง (Fiscal rules) ประกอบด้วย
 - ก) ควรมีกฎเกณฑ์ในการกำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่นของรัฐที่สะสมมา ซึ่งในปัจจุบันพบว่าเป็นวงเงินค่อนข้างสูงมากหลายแสนล้านบาทที่รัฐบาลยังไม่มีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจนและโปร่งใส
 - ข) ควรมีกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี รวมถึงมีการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการรายจ่ายภาษีว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยประเทศไทยสามารถเรียนรู้และปรับใช้แนวทางในการปฏิรูประบบรายจ่ายภาษีในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ The Framework Plan for Tax Expenditures ที่ออกมาในปี ค.ศ. 2014 ทั้งนี้รายงานผลการประเมินความคุ้มค่าของมาตรการรายจ่ายภาษีควรเผยแพร่ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ

- ค) ควรมีกฎเกณฑ์ในการติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณ (หลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ) เพื่อดูแลไม่ให้เกิดการบริหารงบประมาณหลัง พ.ร.บ. งบประมาณประกาศใช้มีโครงสร้างรายจ่ายลงทุนที่ต่างไปจากโครงสร้างตามเจตนารมณ์แรกในการออกกฎหมายอย่างผิดสังเกต โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงานงบประมาณ/กรมบัญชีกลาง) ควรระบุเหตุผลอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้รัฐสภาหรือสาธารณชนรับทราบถึงการเปลี่ยนแปลงไว้ในรายงานการคลังภายในปี หรือ รายงานการคลังสิ้นปีด้วย
- 7) การเปิดเผยข้อมูลการชดเชยคืนเงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่มีการระบุไว้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดหนี้ครบกำหนดชำระจริงและดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาวเพิ่มเติมจากการประเมินเกณฑ์ภาระหนี้ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังที่กระทรวงการคลังมีการจัดทำเป็นประจำอยู่แล้ว รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ครบกำหนดดังกล่าวที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณหนี้ในปีงบประมาณนั้น ๆ
- 8) การเปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีนี้ที่สาธารณะเข้าถึงง่าย เพิ่มเติมจากการรายงานแผนฯ หนี้สาธารณะประจำปีและการปรับปรุงแผนฯ ระหว่างปีบนเว็บไซต์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อยกระดับความโปร่งใสของการพิจารณาอนุมัติโครงการต่าง ๆ ให้บรรจุอยู่ในแผนการกู้เงินนอกระบบงบประมาณปกติ ซึ่งจะเป็นสร้างระบบติดตามและตรวจสอบ (Monitoring and Evaluation) และระบบถ่วงดุล (Check and Balance) จากภายนอกต่อการใช้จ่ายเงินแผ่นดินในรูปของการกู้เงินนอกระบบงบประมาณที่อาจสร้างความเสียหายให้ประเทศ เพื่อให้สามารถท้วงติงหรือยับยั้งได้ทันที่ เช่น โครงการรับจำนำข้าว รวมถึงการติดตามผลการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจที่ล่าช้าจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

โครงการย่อยที่ 2 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ไม่ผูกมัดกับกฎระเบียบราชการ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบสามารถออกกฎระเบียบควบคุมเป็นการเฉพาะ เป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจมีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ในปีงบประมาณ 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณทั้งหมด 114 กองทุน ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำ 2.86 แสนล้านบาท และงบประมาณรายจ่ายลงทุนอีก 3.20 แสนล้านบาท คิดเป็นงบประมาณรายจ่ายของทุนหมุนเวียนทั้งหมด 6.06 แสนล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 23.53 ของกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล (2.575 ล้านล้านบาท) หรือประมาณร้อยละ 4.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จึงกล่าวได้ว่าทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นรายจ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ แต่ประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย กฎระเบียบที่รองรับการจัดตั้งและการดำเนินงาน และ/หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน เป็นผลให้การบริหารและควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณนั้น ๆ

การวิเคราะห์ความโปร่งใสทางการคลังในส่วนของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ คณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยภายใต้กระทรวงการคลัง ในปี 2558 ได้เสนอให้มีการยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งได้นำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 แล้วออกพระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 โดยให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียน มีอำนาจครอบคลุมในการกำกับทุนหมุนเวียนทั้งที่จัดตั้งตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี และที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะ นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ได้เสนอให้มีการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 ซึ่ง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ประเมินความเสี่ยงของการใช้จ่ายนอกระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ทุนหมุนเวียนจึงเป็นส่วนหนึ่งในรายงานการประเมินความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว

รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558 มีข้อเสนอแนะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของกองทุนนอกประมาณว่า“สนับสนุนให้การพัฒนาระบบสารสนเทศกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ ซึ่งกรมบัญชีกลางยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารทุนหมุนเวียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Non-Budget) โดยคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งหากระบบดังกล่าวสมบูรณ์แล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป” จึงกล่าวได้ว่า กองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในปัจจุบัน ยังขาดความโปร่งใสทางการคลังตามหลักเกณฑ์ของ IMF (2014) โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information)

เนื่องจากกองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณของไทยยังไม่มีมีการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินการคลังต่อสาธารณะอย่างสมบูรณ์ การประเมินความโปร่งใสทางการคลังในการศึกษานี้จึงอาศัยข้อมูลรายงานประจำปีของกองทุนที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน ร่วมกับข้อมูลหัตถ์ของหน่วยราชการต่าง ๆ ประกอบเข้ากับกฎหมายจัดตั้งกองทุนแต่ละแห่ง ในการพิจารณาผลการดำเนินงาน การกำกับดูแล และปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินงาน โดยในเบื้องต้นพบว่า กองทุนบางแห่งไม่มีข้อมูลรายงานประจำปีบนเว็บไซต์ อาทิ กองทุนหมู่บ้านฯ ในขณะที่กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา มีรายงานไม่ครบทุกปี และตัวเลขในรายงานประจำปีของแต่ละกองทุนไม่สอดคล้องกับตัวเลขรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สะท้อนว่าแม้แต่ระบบข้อมูลที่ใช้ภายในระหว่างหน่วยราชการเอง ยังมีความบกพร่อง ขาดความถูกต้อง

การวิเคราะห์ข้อมูลของกองทุนนอกงบประมาณที่สำคัญสามารถสะท้อนภาพความโปร่งใสในการดำเนินการของกองทุนงบประมาณของประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง โดยงานศึกษานี้ได้วิเคราะห์ข้อมูลของกองทุนนอกงบประมาณที่สำคัญ 4 กองทุน ดังต่อไปนี้

- 1) กองทุนประกันสังคม: ปัญหาสำคัญของกองทุนประกันสังคมคือสินทรัพย์ในกองทุนชราภาพที่ไม่พอที่จะรับมือกับประชากรไทยที่แก่ตัวขึ้นในอนาคต จากการคาดการณ์พบว่า กองทุนชราภาพในระบบประกันสังคมจะเริ่มมีปัญหาสภาพคล่องในอีก 20-25 ปีข้างหน้า และจะประสบปัญหาล้มละลายในอีก 37 ปี เมื่อจำนวนสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าจำนวนสมาชิกเก่าที่เกษียณอายุไป นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมยังถูกจำกัดด้วยเพดานเงินเดือนสูงสุดที่ 15,000 ต่อเดือนที่สามารถใช้ในการคำนวณเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้าง

และรัฐบาล ทำให้ผู้ประกันตนมีเงินออมสะสมในกองทุนชราภาพค่อนข้างต่ำ ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพหลังเกษียณอายุ ทั้งนี้ การแก้ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคม สามารถทำได้หลายแนวทาง อาทิ การปรับฐานค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินสมทบ การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบ การขยายอายุเกษียณ และการปรับนโยบายการลงทุนให้เหมาะสม เป็นต้น

ในส่วนของการสร้างความโปร่งใสในนั้น กองทุนประกันสังคมควรเปิดเผยข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็น รวมทั้งศึกษาแนวปฏิบัติที่เหมาะสมของต่างประเทศ นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคม ควรเปิดเผยรายงานการลงทุน การจัดพอร์ตลงทุน หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้จัดการกองทุน และการประเมินผลการบริหารเงินกองทุน เปิดเผยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม และพิจารณาบริหารจัดการเงินออมของผู้ประกันตนให้เหมาะสมกับโครงสร้างอายุของผู้ประกันตน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับผลตอบแทนสูงสุดในยามชราภาพ

- 2) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.): รายได้ส่วนใหญ่ของ สปสช. มาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มความต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ เพิ่มขึ้นทุกปีตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา ในขณะที่เงินรายได้ของกองทุนฯ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก เมื่อโครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้าจะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ในระยะยาว รัฐบาลต้องรับภาระโดยการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น

ในส่วนของความโปร่งใสในนั้น แม้ว่า สปสช. มีการจัดทำรายงานประจำปีที่น่าเสนอข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่แจกแจงรายละเอียดค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน เป็นระเบียบ น่าเชื่อถือ แต่ขาดการวิเคราะห์ และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินคลัง รายงานประจำปีของ สปสช. ระบุถึงปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณ แต่ไม่มีการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ สปสช. ไม่ได้รายงานข้อมูลการบริหารจัดการรายได้ของหน่วยบริการ ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยให้บริการ หรือแก้ปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยบริหารงบประมาณและหน่วยให้บริการที่เกิดขึ้นได้

- 3) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ: เนื่องจากเงินที่จัดสรรให้กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในแต่ละปี เป็นเงินที่รัฐบาลมอบให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเป็นผู้บริหาร หมู่บ้าน

และชุมชนเมืองในแต่ละพื้นที่ที่มีการบริหารค่าใช้จ่ายในลักษณะที่แตกต่างกัน โดยที่ไม่มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน งบการเงิน หรืองบดุล เพื่อนำเสนอต่อสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และ ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองบนเว็บไซต์ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติแต่อย่างใด ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ต่อการสร้างความโปร่งใส

- 4) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.): แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แต่ กยศ. ยังคงต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลต่อไป โดยกระบวนการในการเรียกเก็บหนี้จากผู้กู้ของ กยศ. ไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น กยศ. ไม่มีระบบติดตามข้อมูลลูกหนี้ อาทิ ผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระแล้วมีชีวิตอยู่หรือไม่ ประกอบอาชีพอะไร รายได้เท่าไร กองทุนฯ มีหลักเกณฑ์ของการให้กู้ยืมเงินที่ผ่อนปรน ขาดความรัดกุม ไม่มีการกำหนดรายได้ของผู้ค้ำประกัน ไม่มีระบบการติดตามและบังคับการชำระหนี้ทั้งกรณีผู้กู้และผู้ค้ำประกัน อีกด้วย

จากข้อมูลข้างต้น งานศึกษานี้มีข้อเสนอแนะต่อการเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของกองทุนนอกงบประมาณ ดังนี้

- 1) กองทุนนอกงบประมาณที่จัดตั้งขึ้นควรเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางทั้งหมด โดยในเบื้องต้นกรมบัญชีกลางได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานว่า ต้องเป็นกองทุนฯ ที่เริ่มดำเนินงานในระลอกหนึ่งแล้ว และมีความพร้อมในการรับการประเมิน ส่งผลให้กองทุนฯ จำนวนหนึ่งไม่ต้องเข้าสู่ระบบประเมิน อาทิ กองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน หรือ กองทุนตั้งตัวเป็นต้น ส่งผลให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินการของกองทุนนอกงบประมาณไม่สมบูรณ์ ดังนั้น ควรมีการกำหนดมาตรการให้ทุกกองทุนฯ ต้องเข้ารับการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง และให้กรมบัญชีกลางรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของทุนหมุนเวียนเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และเพื่อประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ในอนาคตด้วย
- 2) ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทุนหมุนเวียนที่ทันสมัย และน่าเชื่อถือ เพื่อช่วยให้การบริหารจัดการ และการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการดำเนินงานและการประเมินภาระทางการคลังในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

- กองทุนเงินหมุนเวียนขนาดใหญ่ที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณภาครัฐในการดำเนินงานและมีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ควรมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินของกองทุนฯ ให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจปัญหาที่กำลังเกิดขึ้น เพื่อให้ภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาาร่วมกัน
- 3) ควรมีการปรับปรุงวิธีการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณโดยกรมบัญชีกลางให้สะท้อนถึงประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการดำเนินงาน ทั้งนี้ การประเมินผลโดยกรมบัญชีกลางในปัจจุบันใช้หลัก Balance Scorecard ซึ่งเน้นเรื่องการบริหารภายในองค์กรเป็นหลัก ขาดการประเมินประสิทธิภาพของการตอบสนองนโยบายภาครัฐ ไม่มีการเปิดเผยผลการประเมินแก่สาธารณชน ไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินงานทุนหมุนเวียนต่อระบบเศรษฐกิจ และไม่มีการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของการดำเนินงาน โดยแนวทางหนึ่งในการยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของกองทุนนอกงบประมาณ อาจทำได้ผ่านการจัดตั้งหน่วยงานอิสระในทำนองเดียวกับสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาของสหรัฐฯ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานการใช้จ่ายนอกงบประมาณในทุกรูปแบบของรัฐบาล
- 4) กองทุนนอกงบประมาณที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ละปีในวงเงินงบประมาณค่อนข้างต่ำและมีลักษณะการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกับภารกิจของส่วนราชการควรขอรับจัดสรรงบประมาณรวมกับงบประมาณของส่วนราชการโดยไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งเป็นกองทุนนอกงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น กองทุนส่งเสริมงานจดหมายเหตุ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ 2548 จำนวน 1 ล้านบาท และในปีต่อ ๆ มาได้รับจัดสรรในวงเงินราว 10 ล้านบาท กองทุนจัดซากรถจักรยานไฟฟ้าได้รับจัดสรรงบประมาณปี 2552 จำนวน 30 ล้านบาท กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณปี 2552 จำนวน 22.8 ล้านบาท ฯลฯ โดยภารกิจของกองทุนเหล่านี้มีความใกล้เคียงกับภารกิจของกระทรวงวัฒนธรรมเป็นอย่างมาก
- 5) ควรพิจารณาควบรวมกองทุนนอกงบประมาณที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกองทุนเดียว โดยประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณจำนวนมากถึง 114 กองทุน ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น มีเพียง 18 บัญชีพิเศษนอกงบประมาณ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนอาจพิจารณาควบรวมกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภารกิจเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกองทุนเดียว โดยอาจพิจารณาให้หลายกระทรวงร่วมรับผิดชอบกองทุนร่วมกันในลักษณะเดียวกับประเทศญี่ปุ่น โดยการบริหารกองทุนโดยหลายกระทรวงร่วมกันจะส่งเสริม

การดำเนินการแบบบูรณาการ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ สะดวกต่อการกำกับดูแล และลดความซ้ำซ้อน

โครงการย่อยที่ 3 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

รัฐบาลมีความสำคัญทางเศรษฐกิจต่อประเทศ ทั้งในด้านการผลิตสินค้าและบริการที่อาจไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และยังเป็นผู้ขับเคลื่อนการลงทุนที่สำคัญของประเทศ รัฐบาลก็ยังมีความสำคัญต่อการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลถูกนำไปสู่รัฐบาลสูงถึงราวร้อยละ 5 - 6 ในแต่ละปี รัฐบาลก็ยังนำส่งรายได้ให้กับรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 4 ของรายได้จัดเก็บรวมของรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลก็ยังมียอดหนี้คงค้างสะสมคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ จึงถือได้ว่าบทบาทของรัฐบาลมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหน่วยงานภาครัฐประเภทอื่น งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินกระบวนการงบประมาณของรัฐบาลว่ามีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสหรือไม่ อย่างไร โดยการวิจัยเน้นไปที่ขั้นตอนการขอ การพิจารณา และการอนุมัติ งบประมาณ

บทวิเคราะห์ของงานศึกษาแบ่งออกได้เป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ 1) การพิจารณางบลงทุนของรัฐบาล และ 2) การพิจารณางบอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐบาล ทั้งนี้ งานศึกษานี้พบประเด็นที่อาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความโปร่งใสและอาจก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดของภาครัฐได้ นักวิจัยขอเสนอประเด็นปัญหาดังกล่าวพร้อมเสนอแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้

1) ประเด็นความโปร่งใสของข้อเสนอโครงการลงทุนของรัฐบาล

ข้อเสนอโครงการลงทุนที่ผ่านกระทรวงเจ้าสังกัดของรัฐบาลไปยังสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เพื่อพิจารณานั้น ควรเป็นโครงการที่ผ่านการวิเคราะห์และการประเมินอย่างถี่ถ้วนภายใต้ข้อสมมุติฐานที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าโครงการลงทุนหลายโครงการมีการตั้งข้อสมมุติฐานที่แตกต่างไปจากความเป็นจริงมาก ส่งผลให้ผลตอบแทนจากการลงทุนทางเศรษฐศาสตร์ที่เกิดขึ้นจริงอยู่ในระดับที่ผิดไปจากระดับที่ได้มีการประเมินไว้ในข้อเสนอโครงการเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจส่งสัญญาณถึงความไม่สมเหตุสมผลของโครงการลงทุนดังกล่าว

แนวทางที่จะช่วยลดทอนปัญหาข้างต้น คือ การเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการดังกล่าว การจัดให้มีการประเมินหลังโครงการ (Post evaluation) นอกเหนือจากการใช้ตัวชี้วัดในลักษณะปกติของหน่วยงาน ซึ่งจะเป็นการช่วยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการตระหนักถึงความสำคัญที่ต้องจัดทำข้อเสนอโครงการลงทุนอย่างถ่วงถ่วงและสมเหตุสมผล นอกจากนี้ ในการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน (Project Feasibility Study) รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาจ้างที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทยหรือต่างประเทศ เพื่อจะได้จัดทำรายงานการศึกษาที่มีคุณภาพสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่อไป

2) ประเด็นความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณาโครงการลงทุนและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ตามระเบียบปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่ง สศช. เป็นองค์กรหลักที่จะพิจารณาโครงการลงทุนและงบลงทุนทั้งหมด เพื่อให้ความเห็นต่อรัฐวิสาหกิจในการนำไปปรับแก้ไข และให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาอนุมัติ ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการผู้พิจารณาจะมาจากการแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญหลากหลายฝ่าย แต่ส่วนใหญ่เป็นตัวแทนที่มีที่มาจากภาครัฐแทบทั้งสิ้น ในขณะที่ โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายฝ่าย

แนวทางหนึ่งในการเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน คือ การเปิดโอกาสให้มีการประเมินโครงการลงทุนโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชนหรือหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลการพิจารณาอนุมัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบโครงการลงทุนต่าง ๆ ควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ พร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

3) ประเด็นความโปร่งใสในการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ

จากสาเหตุทั้งความล่าช้าและการตัดงบเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ส่งผลให้รัฐวิสาหกิจลดการให้ความสำคัญต่อการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะลง และหันมาใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในแต่ละปีทดแทนในระหว่างที่รอการจัดสรรเงินอุดหนุนบริการสาธารณะจากรัฐบาล อันอาจส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศโดยไม่จำเป็น แนวทางประการหนึ่งที่สามารถช่วยลดทอนปัญหาข้างต้นนี้ คือ การเพิ่มจำนวนงวดการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งตามบันทึกข้อตกลงได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจสามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเป็น 2 งวด คือ งวดที่ 1 ภายหลังจากการลงนามในบันทึกข้อตกลง และงวดที่ 2 รายงานผลการดำเนินงานการให้บริการ

สาธารณะประจำปีให้คณะรัฐมนตรี (ครม.) เห็นชอบ โดยปัญหาของการขอรับการสนับสนุนบริการสาธารณะ คือ การได้รับเงินงวดที่ 2 ที่ล่าช้า เนื่องจากต้องรอการรับรองงบการเงินจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะประจำปี

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว งานศึกษานี้เสนอให้มีการจัดแบ่งงวดการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะให้มีจำนวนมากกว่า 2 งวด ยกตัวอย่างเช่น การจัดแบ่งออกเป็น 3 งวด ประกอบด้วย งวดที่ 1 ภายหลังจากการลงนามในบันทึกข้อตกลง สามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะได้ไม่เกินร้อยละ 50 และงวดที่ 2 รายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะงวดครึ่งปีให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเห็นชอบ สามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะได้ไม่เกินร้อยละ 20 และงวดที่ 3 การรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะประจำปีให้ ครม. เห็นชอบ สามารถเบิกจ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 30 ทั้งนี้ การเพิ่มงวดการจ่ายเงินอุดหนุนดังกล่าว นอกจากจะเป็นการลดปัญหาสภาพคล่องของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังเป็นเครื่องมือช่วยให้รัฐวิสาหกิจเร่งจัดทำข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะให้กับรัฐบาล ซึ่งช่วยในการประเมินที่มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่ากระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันจะมีความรัดกุมในระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวยังสามารถได้รับการปรับปรุงเพื่อเพิ่มความโปร่งใสเพิ่มเติมได้ ซึ่งความโปร่งใสจะมีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และอาจช่วยปิดช่องโหว่ของการใช้ทรัพยากรสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ การเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังให้กับรัฐวิสาหกิจยังเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรดำเนินการเพื่อให้พร้อมรับมือกับการลงทุนภาครัฐที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคตอีกด้วย

โครงการย่อยที่ 4 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

ในช่วงที่ผ่านมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) มีบทบาทสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเป็นอย่างมาก ในภาพรวม พบว่า สัดส่วนสินเชื่อของ SFIs ต่อ GDP มีการเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยเพิ่มขึ้นจากราวร้อยละ 20 ในปี 2546 มาอยู่ที่ราวร้อยละ 39 ในปี 2558 ทั้งนี้ แนวโน้มการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังกล่าว มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจาก รัฐบาลนิยมดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่าง ๆ ผ่าน SFIs เพราะเป็นวิธีที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้โดยตรง ซึ่ง การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs จะประกอบด้วย 2 รูปแบบหลัก คือ 1) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน ทั้งผ่านดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ และการผ่อนคลายมาตรฐานผู้กู้ และ 2) การประกันราคาสินค้าเกษตรในลักษณะต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังนี้ได้สร้างภาระการคลังที่สำคัญให้แก่รัฐบาล ทั้งภาระที่มองเห็นได้ชัดเจน และภาระที่ซ่อนเร้น (Contingent Liability) โดยที่ ภาระการคลังดังกล่าวได้ถูกส่งต่อผ่าน 2 ช่องทางหลัก ดังนี้

- 1) การอุดหนุนตามบัญชี PSA เป็นการแยกธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการนโยบายรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของ SFIs เพื่อให้รัฐบาลชดเชยภาระค่าใช้จ่าย และภาระหนี้สินจากการดำเนินโครงการผ่านบัญชีดังกล่าว การจัดทำบัญชี PSA นี้ จึงมีความสำคัญต่อ SFIs เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นหนึ่งในตัวตัดสินทิศทางภาระการเงินของ SFIs
- 2) การเพิ่มทุน รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้แก่ SFIs เพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานให้สามารถตอบสนองต่อพันธกิจของตนเองและงานที่ได้รับมอบหมายได้ ดังเช่น ปี 2557 รัฐบาลได้เพิ่มทุนทั้งสิ้น 4,630 ล้านบาท ให้แก่ SFIs 2 แห่ง คือ ธพว. และธอท. เพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs และยังเพิ่มทุนให้แก่ บตท. เพื่อเพิ่มศักยภาพการดำเนินงานด้วย

ภาพใหญ่ที่น่ากังวลของเรื่องนี้ คือ ช่วงเวลาการรับรู้ภาระการคลังที่เกิดขึ้นหลังการตัดสินใจเลือกใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านทั้งสองช่องทาง มักใช้ระยะเวลานาน ยกตัวอย่างเช่น โครงการ Soft Loan ในรูปของการให้สินเชื่อ ดอกเบี้ยต่ำผ่าน SFIs ภาระการคลังที่สำคัญในโครงการนี้คือ การชดเชยส่วนต่างดอกเบี้ย การชดเชย Credit Risk และการชดเชยค่าใช้จ่ายในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้แทบจะไม่สามารถรับรู้ได้เลยในช่วงปีแรก ขณะที่ หากเป็น

การกระตุ้นเศรษฐกิจตามงบประมาณจะสามารถคาดการณ์ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ได้ รับรู้ภาระการคลังได้เร็วกว่า ด้วยเหตุนี้ นอกจากความคล่องตัวในการขออนุมัติงบประมาณแล้ว กลไกการรับรู้ภาระการคลังที่ล่าช้า จึงมีส่วนสร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลเลือกใช้นโยบายกึ่งการคลังมากขึ้น เนื่องจากสามารถผลักภาระการคลังออกไปในอนาคตได้ ทำได้ดีที่สุด ผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนจะไม่สามารถรับรู้การสร้างความภาระการคลังของรัฐบาลในแต่ละปี และไม่สามารถรับรู้สถานะการคลังที่แท้จริงในปัจจุบันได้

ในตารางที่ S-2 ผู้วิจัยได้เปรียบเทียบลักษณะการกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยมีข้อสังเกตสำคัญอยู่ 3 ประการ คือ 1) การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังใช้เพียงมิติ ครม. 2) ใช้ระยะเวลาของงบประมาณน้อยกว่า เพราะไม่ต้องผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา และ 3) รับรู้ภาระการคลังได้ช้า

ตารางที่ S-2 การกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs

รายละเอียด	การกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ	การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs
กระบวนการของงบประมาณ	ต้องนำเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา จากนั้นต้องนำเสนอต่อรัฐสภาให้ได้รับการอนุมัติงบประมาณด้วย	แบ่งเป็น 2 กรณี คือ (1) เป็นโครงการ PSA: มีการอนุมัติงบประมาณผ่านมติ ครม. เท่านั้น (2) ไม่เป็นโครงการ PSA: SFIs ต้องใช้จ่ายด้วยงบประมาณของตนเอง ดังนั้นการขออนุมัติงบประมาณจะขึ้นอยู่กับขั้นตอนที่กำหนดภายใน SFIs แต่ละแห่ง
ระยะเวลา	ต้องเสนอของบประมาณล่วงหน้าประมาณ 1 ปี	ใช้ระยะเวลาน้อยกว่าขั้นตอนตามกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากไม่ต้องผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา
การรับรู้ภาระการคลังที่เกิดขึ้น	มีประมาณการภาระการคลังก่อนการเริ่มดำเนินโครงการเพื่อเสนอของบประมาณรายจ่ายที่ครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด	รัฐบาลจะสามารถรับรู้ภาระการคลังเมื่อเริ่มดำเนินงานไปแล้ว ซึ่งมี 2 ลักษณะ ได้แก่ - การชดเชยความเสียหายผ่านบัญชี PSA จะทราบว่าจะเกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใดหลังจากโครงการได้สิ้นสุดไปแล้ว - การเพิ่มทุน จะทราบว่าเป็นปัญหาด้านงบประมาณระหว่างการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณนั้นๆ

สำหรับกระบวนการชดเชยภาระการคลังของกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs งานวิจัยนี้ พบว่า กระบวนการชดเชยถูกพัฒนาให้เกิดความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้นตามลำดับ โดยเฉพาะการจัดทำบัญชี PSA ซึ่งหลักการจำแนกบัญชี PSA ยังคงใช้หลักการเดิมนับตั้งแต่แนวปฏิบัติฉบับปี 2552 นั่นคือ โครงการ PSA ต้องมีลักษณะ 2 ประการ ได้แก่

- 1) โครงการต้องมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือ การก่อวินาศกรรม หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือ เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
- 2) โครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดยต้องมมติ คณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุน

ส่วนกระบวนการเพิ่มทุนในปัจจุบัน เกิดขึ้นผ่าน 3 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ 1) SFIs จะต้องเสนอเรื่องการเพิ่มทุนให้แก่คณะกรรมการของธนาคารเพื่อมีมติเห็นชอบ เพื่อเสนอเรื่องการเพิ่มทุนไปยังธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) 2) ธปท. จะพิจารณาคำขอของ SFIs (หรือส่งความเห็นเรื่องความมั่นคง) โดยยึดหลักความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นหลัก ผ่านเกณฑ์การดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS Ratio) พื้นฐานที่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 ประกอบกับประเมินตามกฎหมายจัดตั้ง SFIs ประกอบกัน และ 3) ธปท. เสนอกรอบและผลการพิจารณาเรื่องการมายัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะผู้ถือหุ้นพิจารณาเพิ่มทุนหรือไม่ ซึ่งกรณีเห็นชอบ สคร. จะต้องเสนอขอมติ ครม. และสั่งให้สำนักงบประมาณเบิกจ่ายตามเงื่อนไขต่อไป

อย่างไรก็ตาม การศึกษา พบ. จัดตั้ง SFIs แต่ละฉบับ พบว่า มีเพียง SFIs จำนวน 4 แห่งเท่านั้นที่มีการกำหนดขอบเขต BIS Ratio อย่างชัดเจน ได้แก่ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ในขณะที่ SFIs อีก 4 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.) และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.) ไม่มีการกำหนดเกณฑ์ใด ๆ ในเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ในทางปฏิบัติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแล SFIs จึงใช้เกณฑ์ BIS Ratio ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 เช่นเดียวกันทั้งหมด

จากการศึกษาข้อมูลการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลังผ่านช่องทางการสร้างภาระทางการคลังทั้งสองช่องทางข้างต้น และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยได้ประเมินความโปร่งใสใน 3 มิติ คือ นิยาม (Definitions) ความครอบคลุม (Coverage) และการเข้าถึง (Accessibility) ดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 นิยาม: การจำแนกโครงการ PSA ออกจากกิจกรรมอื่น ๆ ของ SFI มีความชัดเจนเพียงไร

ความชัดเจนของนิยามที่ใช้แบ่งแยกโครงการ PSA เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนินมาตรการเกี่ยวกับการคลังให้แก่รัฐบาล เนื่องจาก ความไม่ชัดเจนของนิยาม จะเปิดโอกาสให้รัฐบาลผลักราคาชำระจ่ายออกไปให้ SFIs และอาจทำให้เกิดความทับซ้อนในหน้าที่การรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายได้

หลักความชัดเจนของนิยาม จะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของ 2 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ นิยามโครงการ PSA และแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD)

งานวิจัยนี้ พบว่า ทั้งสององค์ประกอบสำคัญข้างต้น ยังมีความทับซ้อนกันอยู่ ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐจะเน้นการดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพชีวิต และเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้ดียิ่งขึ้น โดยหลักการดังกล่าวมีบางส่วนที่ตรงกับเงื่อนไขของโครงการ PSA จึงส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในการระบุโครงการที่นับเป็นบัญชี PSA

มิติที่ 2 ความครอบคลุม: การเปิดเผยข้อมูลมีความครอบคลุมต้นทุนเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลังมากน้อยเพียงไร

ความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลัง เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ และส่งผลต่อการประเมินความเสี่ยงทางการคลังอย่างครอบคลุม ซึ่งในส่วนนี้ ผู้วิจัยได้จำแนกการวิเคราะห์ความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

- 1) ความครอบคลุมของข้อเสนอโครงการ: ในปัจจุบัน แนวปฏิบัติสำหรับการจัดทำโครงการ PSA และการเพิ่มทุนที่ไม่ผ่านกองทุนนั้น จะต้องผ่านมติ ครม. ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีโดยหลักการ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอโครงการ PSA ยังมีข้อควรปรับปรุงบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานความเสียหาย และการระบุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการดำเนินโครงการ
- 2) ความครอบคลุมของการรายงานผลการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการคลัง: สำนักเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) โดยในส่วนผลการดำเนินงานของ SFIs จะเป็นการสรุปภาพรวมผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วย การประเมินขนาด SFIs เทียบกับธนาคาร

พาณิชย์ การประเมินสถานะทางการเงินด้วยอัตราส่วนทางการเงิน (ได้แก่ D/E Ratio, NPLs Ratio และ BIS Ratio) และการประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินโครงการ PSA ผ่านการวิเคราะห์การก่อหนี้สาธารณะจากสินเชื่อนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ได้ค้ำประกัน รวมถึงมีการรายงานผลการเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนในปีที่ผ่านมาด้วย

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีเปิดเผยผลการดำเนินงานเป็นรายโครงการให้สาธารณชนรับทราบ มีเพียงรายงานความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว ซึ่งเป็นการรายงานภาพรวมประจำปีเท่านั้น นอกจากนี้ยังขาดการประเมินตามวัตถุประสงค์ว่า แต่ละโครงการสามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่

มิติที่ 3 การเข้าถึง: สาธารณชนสามารถเข้าถึง และเข้าใจข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลังได้ยากง่ายเพียงไร

ประชาชนที่สนใจข้อมูลมาตรการกึ่งการคลังสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับข่าวสารการมาตรการกึ่งการคลังได้โดยไม่มีอุปสรรคมากนัก ผ่านเอกสารมติคณะรัฐมนตรี ในรูปแบบออนไลน์ (www.cabinet.soc.go.th) อย่างไรก็ตาม สาธารณชนยังไม่สามารถเข้าใจประเด็นสำคัญเกี่ยวกับขนาด ความเสี่ยง และความคุ้มค่าของมาตรการกึ่งการคลังได้ดีเท่าที่ควร โดย 3 ข้อสังเกตหลักที่สาธารณชนยังไม่มี ความเข้าใจที่ดีพอได้แก่ (1) ความสามารถในการประเมินขนาดของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี (2) ความสามารถรับรู้ความเสี่ยงต่อภาระการคลังของแต่ละกิจกรรมกึ่งการคลัง ทั้งในลักษณะชัดแจ้งและแอบแฝงได้ และ (3) ความสามารถรับรู้ว่าเป็นกลุ่มผู้ได้รับผลประโยชน์ที่แท้จริงจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่าง ๆ ซึ่งการขาดความเข้าใจในประเด็นเหล่านี้ จะส่งผลให้สาธารณชนไม่สามารถเข้าใจผลกระทบของการดำเนินงานของรัฐบาลได้

ผู้วิจัยมีประเด็นข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFI ดังต่อไปนี้

- 1) รัฐบาลควรกำหนดลักษณะโครงการ PSA ให้แคบลง และมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยเกณฑ์โครงการควรสะท้อนองค์ประกอบดังต่อไปนี้
 - ก) สะท้อนสถานะฉุกเฉิน หรือการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจจนไม่ได้คาดคิดมาก่อน
 - ข) กำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการอย่างชัดเจนโดยเน้นเพื่อบรรเทาปัญหาระยะสั้น
 - ค) กำหนดขอบข่ายเข้าข่ายการดำเนินธุรกรรม
- 2) สำหรับแต่ละโครงการ รัฐบาลควรมีการเพิ่มความครอบคลุมของข้อมูลดังต่อไปนี้
 - ก) การจัดทำข้อเสนอโครงการ ต้องมีการรายงานการประเมินค่าเสียหายทั้งหมด การแจกแจงที่มาของค่าใช้จ่าย ตารางเวลาการการชดเชยความเสียหาย รวมไปถึงรายละเอียดการปรับข้อตกลงการ

ประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลข หรือเป้าหมายเชิงคุณภาพที่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของข้อเสนอโครงการ ตัวอย่างเช่นมาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยควรมีการประมาณการเป้าหมายของโครงการว่าจำนวนผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการจะมีจำนวนเท่าไร และมีการนิยามผู้มีรายได้น้อยว่าต้องมีคุณลักษณะใด

- ข) ควรมีการจัดทำการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีในแต่ละโครงการโดยมีการแสดงผลการดำเนินงาน ยอดสิ้นเชิงคงค้าง การเปลี่ยนแปลงของการประมาณการค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาล
- 3) รัฐบาลควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFI โดยจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะเป็นการรายงานต้นทุนในลักษณะมูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้นๆ ซึ่งรายงานนี้จะทำให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงขนาดของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี และสามารถรับรู้ความเสี่ยงต่อภาระการคลังได้ง่ายขึ้น
- 4) รัฐบาลควรจัดทำทำการรายงานผลการประเมินประสิทธิผล (Cost Effectiveness) ของแต่ละกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งการรายงานผลนี้จะทำให้สาธารณชนตระหนักว่าเม็ดเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ใช้มีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ และควรมีการดำเนินการต่อไปในอนาคต หรือมีการปรับปรุงรูปแบบอย่างไร

โครงการย่อยที่ 5 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความ ยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

เมื่อพิจารณาหลักการที่เป็นสากลแล้ว ผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คือ การสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน มีความยืดหยุ่นและมีแรงจูงใจในระดับสูงต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความยืดหยุ่นสูงกว่ารัฐบาลในแง่ของการไม่มีความจำเป็นต้องสร้างบริการสาธารณะที่มีปริมาณและคุณภาพในระดับเดียวกันกับ อปท. แห่งอื่น ๆ นอกจากนี้ ผู้บริหาร อปท. ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจากประชาชนในพื้นที่เพียงเท่านั้น ซึ่งทำให้น่าจะมีแรงจูงใจในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในพื้นที่มากกว่ารัฐบาลที่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของผู้คนทั้งประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คำนึงถึงประโยชน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นข้างต้น โดย มาตรา 249 ในรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 250 กำหนดให้ อปท. มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 250 ในวรรคสุดท้ายกำหนดให้การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และ มาตรา 253 กำหนดให้ อปท. สมาชิกท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอีกด้วย

ผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะถูกลดทอนลงเป็นอย่างมากหรืออาจสูญสิ้นไป ในกรณีที่ความโปร่งใสหรือการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการของ อปท. ต่อประชาชนในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่ด้อยกว่ารัฐบาล ทั้งนี้ ประสิทธิภาพมิได้หมายถึงปริมาณของข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยเพียงเท่านั้น หากแต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวควรต้องสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและสมบูรณ์ให้กับประชาชนในพื้นที่ควบคู่กันไปด้วย ความโปร่งใสของ อปท. ต่อประชาชนในพื้นที่ถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างกลไกในการ

ตรวจสอบการทำงานของ อปท. อีกทั้งยังเป็นองค์กรประกอบสำคัญที่มีส่วนช่วยสร้างแรงจูงใจให้ อปท. ทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท. มีอาจทดแทนได้ด้วยการกำกับดูแลที่เข้มงวดจากทางรัฐบาล เนื่องจากการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ต้องการทั้งความยืดหยุ่นและแรงจูงใจในการเสาะหาข้อมูลความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กฎเกณฑ์การควบคุมที่เข้มงวดของรัฐบาลจะลดทอนปัจจัยทั้งสองประการลง และอาจส่งผลให้ อปท. มีแรงจูงใจในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลส่วนกลางแทนที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ อปท. มีความจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรในการดำเนินการจากรัฐบาลส่วนกลางในระดับสูง แรงจูงใจในการตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลก็จะมีมากขึ้น

การสร้าง ความโปร่งใสให้กับการทำงานของ อปท. จึงถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท. หรือแม้กระทั่งเหตุผลในการดำรงอยู่ของ อปท. โดยความโปร่งใสสามารถใช้ทดแทนกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการควบคุมการทำงานของ อปท. จากรัฐบาลได้ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นที่เพิ่มขึ้นในการทำงานของ อปท. นอกจากนี้ ความโปร่งใสจะช่วยลดต้นทุนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อปท. จากประชาชนในพื้นที่สูง ซึ่งจะเสริมสร้างแรงจูงใจในการเสาะหาข้อมูลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของผู้บริหาร อปท. ได้ ปัจจัยทั้งสองประการจะส่งเสริมให้ อปท. ดำเนินการตามบทบาทหลักของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของประเทศไทย ข้อกำหนดและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสของ อปท. ต่อประชาชนในพื้นที่เป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ เอกสารทางการเงินที่มีการจัดทำโดย อปท. ส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะของข้อบัญญัติงบประมาณ โดยข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวมีข้อดีในเรื่องของความเรียบง่าย และน่าจะสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของ อปท. ที่ถูกส่งต่อมาจากรัฐบาลพร้อม ๆ กับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้กับ อปท. แล้ว สามารถกล่าวได้ว่าข้อบัญญัติงบประมาณของ อปท. ไม่ได้มีความครอบคลุมทรัพยากรทั้งหมด รวมถึงมิได้สะท้อนภารกิจทั้งหมดที่ อปท. ต้องกระทำด้วย นอกจากนี้ ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวต่อประชาชนในพื้นที่มีเพียงเงื่อนไขของการติดประกาศที่ป้ายในสถานทำการของ อปท. เท่านั้น ในขณะที่ การรายงานเอกสารดังกล่าวของ อปท. ส่วนใหญ่ในช่องทางอื่น ๆ ที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย เป็นไปอย่างจำกัด

ข้อจำกัดที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้ยังมีได้คำนึงถึงมาตรฐานด้านความโปร่งใสที่มีการกำหนดโดยองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ (1) การจัดทำรายงานที่นอกเหนือไปกว่าเอกสารงบประมาณ เช่น รายงานการเบิกจ่ายงบประมาณระหว่างปี รายงานการใช้จ่ายจริง และการประเมินผลการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา เป็นต้น (2) การสร้างช่องทางที่หลากหลายในการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการและรายงานทางการเงินให้กับสาธารณชน (3) การสร้างความคงเส้นคงวาในการออกรายงานทางการเงิน รวมถึงความคงเส้นคงวาในองค์ประกอบของรายงานและรายการทางการเงิน หรือ (4) การสร้างรายงานความเสี่ยง หรือการคาดการณ์ความเสี่ยงทางการเงินในอนาคต เป็นต้น ข้อกำหนดเหล่านี้ยังอาจไม่สามารถบังคับใช้ได้กับ อบท.ส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องด้วยข้อจำกัดในด้านศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ของ อบท. ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การสร้างเสริมความโปร่งใสเพิ่มเติมให้กับการดำเนินการของ อบท. ในปัจจุบันยังน่าจะมีความเป็นไปได้ในหลากหลายส่วน ทั้งนี้ ในงานศึกษานี้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของ อบท. โดยเฉพาะในส่วนของการจัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณของ อบท. เนื่องจากเอกสารงบประมาณถือว่าเป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลการเงินการคลังที่สำคัญที่สุดของ อบท. ในปัจจุบัน โดยเอกสารงบประมาณดังกล่าวถือเป็นเอกสารศูนย์กลางที่แสดงถึงศักยภาพที่ อบท. มีอยู่ ในขณะเดียวกัน เอกสารดังกล่าวยังแสดงถึงการให้น้ำหนักความสำคัญกับนโยบายต่าง ๆ รวมไปถึงทิศทางการดำเนินการของ อบท. ในปัจจุบันอีกด้วย ทั้งนี้ ประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นกับความโปร่งใสในการจัดทำเอกสารงบประมาณของ อบท. ประกอบด้วย

- 1) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบท. แต่ละระดับยังคงไม่มีความชัดเจนมากนัก โดยกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อบท. ไว้เพียงกว้าง ๆ ในขณะที่ อบท. ยังต้องมีบทบาทในการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการที่กำหนดโดยรัฐบาล ที่ส่งผ่านมาโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาสู่ อบท. หรือส่งผ่านมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณของ อบท. อีกด้วย ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่อาจสับสนต่อบทบาทหน้าที่ของ อบท. ได้
- 2) เอกสารงบประมาณของ อบท. ไม่ครอบคลุมการดำเนินการในโครงการส่วนใหญ่ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนั้น เงื่อนไขการกำหนดรายการที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อบท. ยังไม่มีความสม่ำเสมอในแต่ละปีงบประมาณ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพหรือต้นทุนในการดำเนินการที่แท้จริงของ อบท. ได้

- 3) การควบคุมการดำเนินการของ อปท.ผ่านโครงสร้างองค์กรตรวจสอบที่เข้มงวด และมีมาตรฐานที่หลากหลาย จะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท.ลดลง ถึงแม้ว่าจะช่วยส่งเสริมความน่าเชื่อถือให้กับข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท.ก็ตาม
 - 4) การสร้างศักยภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ องค์กรประชาสังคม หรือสื่อในพื้นที่ ในการติดตามและตรวจสอบ การดำเนินการของ อปท.ถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่ยังไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนมากนัก
 - 5) การเผยแพร่เอกสารงบประมาณ รวมถึงข้อมูลทางการเงินการคลังอื่น ๆ ของ อปท.มีความหลากหลาย ในขณะที่ ข้อมูลที่เผยแพร่ยังคงอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้ข้อมูล รวมถึงยังไม่มีคำอธิบายหรือบทวิเคราะห์ประกอบแต่ประการใด
 - 6) ข้อมูลภาพรวมการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยเข้าถึงได้ยาก อาจยังไม่มีคุณสมบัติสมบูรณ์ รวมถึงยังมีความล่าช้าในการรายงาน รวมถึงข้อมูลที่เผยแพร่ยังอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้ข้อมูลนัก
- จากบทวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นถึงประเด็นปัญหาที่อาจลดทอนการดำเนินการที่โปร่งใสของ อปท. งานศึกษานี้จึงเสนอให้มีการปรับปรุงการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ รวมไปถึงองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้
- 1) การจัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับ อปท.ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับ อปท.แต่ละระดับ ซึ่งบทบาทที่ชัดเจนดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ยากในช่วงระหว่างการทำโอนอำนาจและภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลไปสู่ อปท. อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงร่วมควรมีการกำหนดถึงข้อผูกพันในการมุ่งเสริมสร้างความเป็นอิสระและศักยภาพเพิ่มเติมให้กับการดำเนินการของ อปท.ในการดำเนินการตามหน้าที่หรือภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนไปเรียบร้อยแล้ว รวมถึงการลดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณของ อปท.ลงอย่างต่อเนื่องด้วย
 - 2) เอกสารงบประมาณของ อปท.ควรมีการรวบรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรายรับ รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลควรมีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท.อย่างสมบูรณ์ด้วย การรวบรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของ อปท.จะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับระดับศักยภาพของ อปท. รวมทั้งยังป้องกันความไม่สม่ำเสมอในการกำหนดรายการที่จะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท.ในอนาคตอีกด้วย
 - 3) ข้อกำหนดในการเผยแพร่เอกสารงบประมาณของ อปท. รวมไปถึงรายงานทางการเงินการคลังอื่น ๆ ไปสู่สาธารณชนควรมีความเข้มงวดมากขึ้น โดยนอกจากการเปิดเผยแพร่หรือจัดเก็บไว้ที่สำนักงานของ

- อปท.แล้ว การกำหนดให้ อปท.ต้องมีการเผยแพร่เอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ผ่านทางเว็บไซต์ รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อปท.ที่มีบุคลากรรับผิดชอบอย่างชัดเจน และมีขั้นตอนที่ชัดเจนในการขอข้อมูล จะช่วยสนับสนุนการดำเนินการที่มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น
- 4) รัฐบาลและ อปท.ควรจัดทำโครงการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อปท.ในปัจจุบัน รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ อปท. ให้กับนักเรียน นักศึกษา สาธารณชน รวมถึงสื่อมวลชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยอาจบรรจุเอาไว้ในหลักสูตร การศึกษาที่เป็นทางการ หรือการจัดโครงการอบรมต่าง ๆ ก็ได้ นอกจากนั้น การสร้างแรงจูงใจในการติดตาม ตรวจสอบการทำงานของ อปท. อาทิ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในหน่วยงานของรัฐอย่างละเอียด ผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หรือสื่ออื่น ๆ ในประเทศเลบานอน ในช่วง ค.ศ. 2001 เป็นต้น ก็น่าจะมีส่วนช่วย เสริมสร้างแรงจูงใจในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อปท.ได้เช่นเดียวกัน
- 5) การจัดทำและเปิดเผยฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยในภาพรวม จะช่วยสนับสนุนความโปร่งใส และประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท.เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะข้อมูลการดำเนินการของ อปท.ในเชิงเปรียบเทียบ อาทิ งบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณของ อปท.ที่มีลักษณะและขนาดใกล้เคียงกัน หรือ รายจ่ายเฉลี่ยในการดำเนินโครงการในลักษณะใกล้เคียงกันของ อปท.แห่งต่าง ๆ เป็นต้น รวมไปถึงข้อมูล ความเสี่ยงทางการคลังของ อปท.ด้วย

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย

การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง

โครงการวิจัย “การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง” ต้องการศึกษถึงวิธีการงบประมาณและระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลเป็นหลัก

อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐบาลเกิดขึ้นจากความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยที่มีปรากฏอยู่หลากหลายรูปแบบ โดยหน่วยงานภาครัฐบางรูปแบบมีลักษณะการดำเนินการที่ก้าวถึงต่อความเป็นอิสระจากรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้บางส่วนมีรายได้หรือทรัพยากรของตนเอง แต่ยังคงได้รับการสนับสนุนรายได้อีกส่วนหนึ่งจากงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถสั่งการหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ในลักษณะของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง ได้อีกด้วย

เพื่อให้งานวิจัยสามารถสะท้อนภาพการจัดทำงานงบประมาณของรัฐบาลที่ครอบคลุมการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง โครงการวิจัยนี้จึงแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 5 ส่วน โดยที่แต่ละส่วนมุ่งศึกษาถึงประเด็นที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับวิธีการจัดทำงานงบประมาณรวมไปถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณของหน่วยงาน ประกอบด้วย 1) รัฐบาล 2) กองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 3) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 4) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ 5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการประเมินความโปร่งใสทางการคลัง งานวิจัยนี้พบว่ารัฐบาลได้มีความพยายามที่จะเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังของไทยอย่างต่อเนื่อง ผ่านการปรับปรุงวิธีการงบประมาณและการจัดทำเอกสารงบประมาณ การจัดทำร่างกฎหมายทางการคลังฉบับใหม่ ๆ การออกข้อกำหนดในการประเมินผลกองทุนนอกงบประมาณ การกำหนดหลักการจำแนกบัญชีการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐบาล (Public Service Account; PSA) การกำหนด

หลักการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมไปถึงการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงองค์ประกอบในการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ตามแนวทางที่สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสขององค์กรระหว่างประเทศ จะยิ่งช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอแนะสำคัญของงานศึกษานี้ประกอบด้วย (1) การสร้างความชัดเจนให้กับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทและสร้างกลไกในการชดเชยงบประมาณเมื่อมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (2) การเพิ่มรายงานทางการคลังและข้อมูลด้านงบประมาณให้มีความครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ (3) การปรับปรุงกระบวนการประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานที่ของหน่วยงานและเป็นอิสระจากรัฐบาล (4) การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ (5) การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลในการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่น ๆ และ (6) การให้ความรู้และเพิ่มบทบาทของประชาชน สื่อ และภาคประชาสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ

คำสืบค้น ความโปร่งใสทางการคลัง, ความโปร่งใสทางงบประมาณ, กระบวนการงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ, นโยบายกึ่งการคลัง, กิจกรรมกึ่งการคลัง

Abstract

Research project

Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency on Quasi-Fiscal Policy

The research project “Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency on Quasi-Fiscal Policy” aims to study budgetary and reporting process of public entities in Thailand to elicit recommendations that help strengthen the transparency and efficiency of the public entities. The focus is on fiscal and quasi-fiscal activities of the public sector.

One main obstacle of the transparency in (central) government operations is the subtle structure of public entities in Thailand. The entities consist of various types and forms of agencies and institutions. Some of these entities are partly dependent with the government. While these entities have their own sources of fund, they are still receiving supports from the government budget. Moreover, many activities undertaken by these entities are at the direction of the government. These activities are called quasi-fiscal activities.

To make the project comprehensive, it is divided into 5 components, each of which aims to study interesting issues related to transparency of budgetary process and quasi-fiscal activities of 1) the (central) government 2) extra-budgetary funds 3) non-financial state-owned enterprises 4) specialized financial institutions (SFIs) and 5) local administrative organizations (LAOs).

For the preview of the results, this project finds that the Government of Thailand tries to improve fiscal transparency continuously, through the improvement of budgetary and reporting process, the initiation of fiscal rules and laws, the employment of assessment process for extra-budgetary funds, the enactment of Public Service Account, the improvement of rules for capital increase for SFIs and the implementation of rules to support public participations in the operations of LAOs.

However, the process can be further improved, if we follow transparency guidance from international institutions. The improvement can be done through (1) the clear mandates and concise division of roles and responsibilities among public entities, which will allow precise definition and valuation of quasi-fiscal activities

(2) the increase and improvement of fiscal reports and budgetary data that cover all the dependent public entities (3) the improvement of assessment process of public entities to reflect the entities' mandates and to be independent from the control of the government (4) the increase and improvement of channels to access fiscal data of various public entities (5) the establishment of independent budget institution to evaluate the operations of the government and other public entities and (6) the provision of knowledge and power to the general public, media, and civil society to help monitor the operations of various public entities.

Keywords: Fiscal Transparency, Budget Transparency, Budgetary Process of Public Entities, Quasi-Fiscal Policy, Quasi-Fiscal Activities

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัย การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง

ส่วนที่ 1 ข้อมูลโครงการ

โครงการสัญญาเลขที่.....SRI59X0601
วันที่เริ่มในสัญญา.....1 ตุลาคม 2558
วันที่ส่งรายงานการศึกษา.....29 พฤศจิกายน 2560

ส่วนที่ 2 เนื้อหารายงาน

ระบบงบประมาณที่มีความโปร่งใสเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ส่งเสริมประสิทธิภาพในการปกครองของระบอบประชาธิปไตยตัวแทน ผ่านการเลือกตั้งที่สามารถสะท้อนความคิดเห็นของปวงชนได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม นโยบายการคลังของรัฐบาลไทยในระยะหลังมีการประยุกต์ใช้มาตรการกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal policy) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ต้นทุนการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังเหล่านี้ไม่ถูกสะท้อนอยู่ในเอกสารงบประมาณประจำปีของรัฐบาลอย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การรับรู้ต้นทุนในการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอาจไม่ถูกรับรู้โดยปวงชนอย่างครบถ้วน อันอาจนำมาซึ่งประสิทธิภาพที่ลดลงของระบบประชาธิปไตยตัวแทน

เอกสาร IMF (2012) ให้แนวคิดเกี่ยวกับหลักความโปร่งใสที่เป็นสากลในปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 6 ประการ ได้แก่ 1) ความชัดเจน (Clarity) หมายถึง ความชัดเจนและเข้าใจได้ง่าย 2) ความเชื่อถือได้ (Reliability) หมายถึง ความถูกต้องและครบถ้วนสมบูรณ์ 3) ความสม่ำเสมอ (Periodicity) หมายถึง ความสม่ำเสมอและความต่อเนื่องของการรายงาน 4) การทันต่อเหตุการณ์ (Timeliness) หมายถึง ความรวดเร็วในการรายงาน 5) ความเกี่ยวข้อง (Relevance) หมายถึง เนื้อหาในการรายงานเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน และ 6) การเข้าถึง (Openness) หมายถึง ความง่ายในการเข้าถึงรายงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง องค์ประกอบ 6 ประการนี้สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการประเมินความโปร่งใสของระบบงบประมาณของประเทศได้

รายงาน OECD Best Practices for Budget Transparency กล่าวเอาไว้ว่าเอกสารงบประมาณถือว่าเป็นเอกสารชั้นสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งของรัฐบาล ที่จะแปลงเอาเป้าหมายทางนโยบายหรือยุทธศาสตร์ออกมาให้เห็นเป็นภาพ

การดำเนินงานที่ชัดเจน ดังนั้น เอกสารงบประมาณควรต้องเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์และชัดเจนเพื่อสร้างภาพ การดำเนินงานของรัฐบาลที่ถูกต้องให้กับสาธารณชนได้รับรู้รับทราบ นอกจากนี้ งานศึกษาของ Blöndal (2003) ยัง ระบุถึงปัจจัยเชิงสถาบันที่มีความสำคัญต่อแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในปัจจุบัน ดังนี้ 1) มีการจัดทำ งบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term budget frameworks) 2) มีการจัดทำสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม และรอบคอบ (Prudent economic assumptions) 3) มีการจัดทำงบประมาณแบบบนสู่ล่าง (Top-down budgeting techniques) 4) มีการลดอำนาจในการควบคุมการจัดทำงบประมาณจากส่วนกลางลดลง (Relaxing central input controls) 5) มีการจัดทำงบประมาณโดยให้ความสำคัญกับผลลัพธ์มากขึ้น (Focus on results) และ 6) มีการใช้แนว ทางการบริหารทางการเงินยุคใหม่ในการจัดทำงบประมาณ โดยปัจจัยเชิงสถาบันเหล่านี้ล้วนแล้วมีผลต่อการจัดทำ งบประมาณให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืน

การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังในงานศึกษานี้ หมายถึง การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีอำนาจเข้าไปสั่ง การ แต่การดำเนินงานดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งทำให้ใน บางครั้งการดำเนินงานบางอย่างจะไม่ถูกสะท้อนออกมาในรูปของการได้ดุลหรือการขาดดุลทางการคลังตามการวัดโดย ปกติ นโยบายกึ่งการคลังเหล่านี้อาจบิดเบือนภาพการดำเนินงานของรัฐบาลออกไปจากความเป็นจริงได้

การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง โดยงานศึกษาของ อนุวัฒน์ ชลไพศาล (2550) ที่อ้างถึงงานศึกษาของ Mackenzie and Stella (1996) ได้กล่าวถึงผลกระทบจากการใช้นโยบายกึ่งการคลัง เอาไว้ 4 ประเด็น ได้แก่ หนึ่ง การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของ ประเทศ สอง การดำเนินนโยบายการคลังอาจบิดเบือนผลกระทบของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม สาม การใช้ นโยบายกึ่งการคลังอาจส่งผลบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดสรรทรัพยากรข้ามเวลา และ สี่ การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังอาจก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังที่เพิ่มมากขึ้น

งานศึกษานี้ต้องการศึกษาถึงวิธีการงบประมาณและระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของหน่วยงาน ภาครัฐของประเทศไทยในปัจจุบัน เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของประเทศ ไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล เป็นหลัก โดยจะแบ่งออกเป็นงานศึกษาย่อย 5 โครงการ ได้แก่

โครงการที่ 1 การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลัง ของประเทศไทย ซึ่งต้องการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการกู้เงิน

นอกงบประมาณของประเทศไทยตามหลักสากล เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะถึงแนวทางปรับปรุงที่ช่วยเพิ่มความโปร่งใสของระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณของประเทศไทย

โครงการที่ 2 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ซึ่งให้ความสนใจกับกระบวนการงบประมาณของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ รวมถึงบทบาทความสำคัญของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณต่อการดำเนินนโยบายของภาครัฐ นอกจากนั้น ยังประเมินความโปร่งใสทางการคลังในการดำเนินงานของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณด้วย

โครงการที่ 3 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ซึ่งต้องการวิเคราะห์ความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Non-Financial State Enterprise) รวมถึงความเชื่อมโยงกับกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล ซึ่งจะส่งเสริมการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

โครงการที่ 4 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ซึ่งต้องการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ โดยใช้หลักการที่ประยุกต์มาจากหลักการสากล

โครงการที่ 5 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย ซึ่งต้องการเก็บรวบรวมข้อมูลกฎหมายและธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อนำไปประเมินความโปร่งใสตามแนวทางสากล โดยมีจุดมุ่งหมายในการให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลการคลังของ อปท. เพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินงานของ อปท.เอง รวมถึงเพิ่มความโปร่งใสให้กับระบบงบประมาณในภาพรวมของประเทศไทยด้วย

โครงการย่อยทั้ง 5 โครงการข้างต้นครอบคลุมช่องทางหลักในการดำเนินนโยบายถึงการคลังของรัฐบาล ในช่วงที่ผ่านมา จะมีส่วนช่วยส่งเสริมความเข้าใจในการดำเนินนโยบายถึงการคลังและช่องทางในการรายงานข้อมูลทางการคลังของการดำเนินนโยบายถึงการคลังดังกล่าว อันจะนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในภาพรวมต่อไป โดยเนื้อหาของโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการจะถูกรายงานแยกส่วนออกจากกัน โดยจะอยู่ในส่วนแนบท้ายของรายงานฉบับนี้

เอกสารอ้างอิง

Blöndal, Jón R., 2003, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2 (4), pp. 7-26.

IMF, 2007, Code of Good Practices on Fiscal Transparency, available at <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> (accessed on February 12, 2015).

Mackenzie, G.A. and Peter Stella, 1996, "Quasi-fiscal operations of public financial institutions," *IMF Occasional Papers* No.142, International Monetary Fund, Washington D.C.

OECD, 2002, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD Publications Service, France.

OECD, 2014, *OECD Principles of Budgetary Governance*, OECD Senior Budget Officials, available at <http://www.oecd.org/governance/budgeting>

อนุวัฒน์ ชลไพศาล, มีนาคม 2550, นโยบายกึ่งการคลังภายใต้รัฐบาลทักษิณ, เอกสารวิชาการหมายเลข 802, โครงการ
เมธีวิจัยอาวุโส สกว. ธีรสรณ์ ณะพรพันธุ์, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

ลงนาม.....

(อ.ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล)

หัวหน้าโครงการวิจัย

29 พฤศจิกายน 2560

ภาคผนวก

ก. บทความสำหรับการเผยแพร่

แผนงานวิจัย

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่ม ให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

แผนงานวิจัย “การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง” ต้องการศึกษารูปแบบการงบประมาณและระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเชิงแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลเป็นหลัก

งานศึกษานี้ให้นิยามกับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังในลักษณะกว้าง นั่นคือ การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่รัฐบาลมีอำนาจเข้าไป ริเริ่มดำเนินการ กำหนดรูปแบบ หรือสั่งการ แต่การดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งทำให้ในบางครั้งการดำเนินงานบางอย่างจะไม่ถูกสะท้อนออกมาในรูปของการได้ดุลหรือการขาดดุลทางการคลังตามนิยามปกติ นโยบายกึ่งการคลังเหล่านี้อาจบิดเบือนภาพการดำเนินงานของรัฐบาลออกไปจากความเป็นจริง หรืออาจบิดเบือนความรู้ความเข้าใจของประชาชนได้

แผนงานวิจัยนี้ประกอบด้วยโครงการศึกษา 5 โครงการ ซึ่งมุ่งศึกษาถึงประเด็นที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการหรือต้นทุนในการดำเนินการของ 1) รัฐบาล 2) กองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 3) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 4) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ 5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งครอบคลุมการดำเนินนโยบายการคลังและการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลในช่วงที่ผ่านมา

ความโปร่งใส



1.รัฐบาล

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังมาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐได้พยายามสร้างกลไกที่ส่งเสริมความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลังขึ้นในหลายด้าน แต่ผลประเมินตามเกณฑ์สากลกลับสะท้อนว่าประเทศไทยยังมีปัญหาความโปร่งใสทางการคลังอยู่ โดยปัญหาอันดับต้นๆ เกี่ยวข้องกับการมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบอบงบประมาณ โดยเฉพาะที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและจากหน่วยงานอิสระภายนอก ปัญหารองลงมาคือความโปร่งใสทางงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบงบประมาณที่มีระดับค่อนข้างจำกัด

ผลการประเมินตามเกณฑ์สากลอาจไม่สามารถสะท้อนประเด็นปัญหาความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของปัจจัยเชิงสถาบันได้ทั้งหมด งานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

ปัญหาความโปร่งใสในระบอบงบประมาณ 6 ประเด็น ได้แก่ (1) ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น (2) งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีสัดส่วนสูงขึ้น (3) สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ประกาศใช้ (4) ตัวชี้วัดการชำระหนี้ของรัฐบาลที่ดูจาก สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณ ทั้งในส่วนของการชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยจ่าย ไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐบาลกำลังแบกรับ (5) มาตรการรายจ่ายภาษีที่รัฐบาลใช้ในปัจจุบันขาดการควบคุมขนาด และการประเมินความคุ้มค่า (6) การใช้จ่ายเงินคลังของรัฐบาลในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

ปัญหาความโปร่งใสของเงินกู้ของงบประมาณ 2 ประเด็น ได้แก่ (1) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ และ (2) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายพิเศษ

ข้อเสนอแนะ

1 แนวทางในการปรับปรุงปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลังตามเกณฑ์สากล

(1) จัดตั้งสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการทำหน้าที่สอดส่องดูแลในระบอบงบประมาณ โดยการผ่านร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนินงานนโยบายการคลังได้อย่างอิสระและทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งทำหน้าที่สื่อสารสู่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

(3) จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ยังขาดอยู่หรือยังมีระดับของการเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอตามเกณฑ์สากล ให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น นอกจากนี้ การเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะควรเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และทันทั่วถึง เพื่อให้การติดตามงบประมาณเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) จัดแบ่งหน้าที่ในการจัดทาดูแลการสื่อสารระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการขบเขยการขาดรายได้จากการดำเนินงานมาตรฐานการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ และควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ

(5) จัดทำและนำเสนองบประมาณและประมาณการทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางถึงระยะยาวเพิ่มเติม

2 แนวทางในการแก้ไขประเด็นปัญหาความไม่โปร่งใสทางการคลังทั้งในและนอกงบประมาณ เพื่อปิดช่องโหว่ทางกฎหมายในการใช้เงินในระบบงบประมาณ เงินกู้นอกงบประมาณ การก่อหนี้ และการใช้เงินคงคลัง ที่ยังไม่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาแก้ไขในปัจจุบัน (ขณะนี้กำลังอยู่ระหว่างการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... และร่าง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. ...) (1) จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติมเพื่อ (1.1) กำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่นของรัฐบาลที่สะสมมา (1.2) ควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี รวมถึงกำหนดให้มีการประเมินผลความคุ้มค่าของการจัดสรรตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และ (1.3) ติดตามสัดส่วนของเงินในโครงสร้างงบประมาณภายหลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแต่ละปี เพื่อให้ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างตามเจตนารมณ์แรกในการออกกฎหมายมากนัก (2) เปิดเผยข้อมูลการคลังใช้เงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่ระบุไว้อยู่แล้ว รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลการหนี้ของรัฐที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระจริงและการดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว (3) เปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่สามารถตรวจสอบได้เข้าถึงได้ง่าย	2.เงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ ปีงบประมาณ 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณทั้งหมด 114 กองทุน ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำ 2.86 แสนล้านบาท และงบฯลงทุนอีก 3.20 แสนล้านบาท คิดเป็นงบประมาณรายจ่ายของทุนหมุนเวียนทั้งหมด 6.06 แสนล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 23.53 ของกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในปี 2558 (2,575 ล้านบาท) จึงกล่าวได้ว่าทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นรายจ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ไม่ผูกมัดกับภาระเบียดเบียนรายการ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบสามารถออกภาระเบียดเบียนเป็นการเฉพาะ เป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจมีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่ประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์การใช้งาน ภาระเบียดเบียนที่รองรับการจัดตั้งและการดำเนินงาน และ/หรือมีวัตถุประสงค์รัฐมนตรียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน เป็นผลให้การบริหารและควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณนั้น ๆ ประเด็นเรื่องความโปร่งใสที่ควรมีการปรับปรุง จากข้อมูลกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับกองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในภาพรวม (1) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางทั้งหมด โดยในเบื้องต้นกรมบัญชีกลางได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานว่า ต้องเป็นทุนหมุนเวียนที่เริ่มดำเนินงานในระยะเวลาหนึ่งแล้ว และมีความพร้อมในการรับการประเมิน ทุนหมุนเวียนที่ไม่ต้องเข้าสู่ระบบประเมิน ได้แก่ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งใหม่ไม่ต้องเข้าระบบการประเมินในช่วงแรก และทุนหมุนเวียนที่มีข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบประเมินผลฯ

(2) การประเมินผลการดำเนินงานแบบ Balanced Scorecard (BSC) ของกรมบัญชีกลางไม่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ของทุนหมุนเวียน และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ การประเมินผลโดยใช้หลัก BSC เน้นเรื่องการบริหารภายในองค์กรเป็นหลัก ขาดการประเมินประสิทธิภาพของการตอบสนองนโยบายภาครัฐ ไม่มีการเปิดเผยผลการประเมินแก่สาธารณะและไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินงานทุนหมุนเวียนต่อระบบเศรษฐกิจ (3) การยุบรวม และยุบเลิกทุนหมุนเวียน อาศัยพรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 ที่กำหนดให้การยุบเลิกทุนหมุนเวียนจะกระทำได้ เมื่อทุนหมุนเวียนหมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแล้ว หรือทุนหมุนเวียนได้หยุดดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด พึงสังเกตว่า การยุบรวม และยุบเลิกทุนหมุนเวียน ไม่รวมถึงกรณีที่ทุนหมุนเวียนไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หรือมีผลการประเมินผลการดำเนินงานต่ำ (4) ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ละปีในวงเงินงบประมาณค่อนข้างต่ำและมีลักษณะการดำเนินงานที่สามารถดำเนินงานภายใต้การถือของส่วนราชการได้ควรขอรับจัดสรรงบประมาณรวมทั้งงบประมาณของส่วนราชการไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นทุนหมุนเวียน เช่น กองทุนส่งเสริมงานอดิเรกและกีฬา ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 1 ล้านบาท และในปีต่อๆ มาได้รับจัดสรรในวงเงิน 10 กว่าล้านบาท หรือกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 22.8 ล้านบาท เป็นต้น (5) มีทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมครั้งเดียวแต่ไม่มีรายงานความก้าวหน้า หรือผลการดำเนินงานให้รัฐสภาทราบ อาทิ กองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทเพื่อนบ้าน ภายใต้การบริหารจัดการโดยกระทรวงการคลัง ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 510.77 ล้านบาท เป็นต้น ควรมีข้อกำหนดให้ทุกทุนหมุนเวียนต้องเข้ารับการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง และให้กรมบัญชีกลางรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ และเพื่อประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ในอนาคตด้วย	(6) ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทุนหมุนเวียนที่ทันสมัยและนำเอื้อถือเพื่อช่วยในการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน (7) ควรพิจารณาควบรวมทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีการกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นทุนหมุนเวียนเดียว ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนอาจพิจารณาควบรวมกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีการกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกองทุนหรือทุนหมุนเวียนเดียว โดยอาจพิจารณาให้หลายกระทรวงร่วมรับผิดชอบทุนหมุนเวียนร่วมกัน (8) กองทุนเงินทุนหมุนเวียนขนาดใหญ่ที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณภาครัฐในการดำเนินงาน มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า รายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2559 ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังระบุว่า “ ..กองทุนที่มีความเสี่ยง และอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน 3 แห่งนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยง และการทางการเมืองคลังให้แก่รัฐบาล ก็จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง 3 กองทุนนี้ทั้งสิ้น... ความเสี่ยงทางการคลังอันเนื่องจากการใช้จ่ายของทั้งสามกองทุนที่ขยายตัวสูงและไม่สามารถควบคุมได้นี้ สะท้อนถึงความเป็นที่ควรมีการเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินของกองทุนและทุนหมุนเวียนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ เข้าใจปัญหา และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาร่วมกัน



3.รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

1 ประเด็นการประเมินความโปร่งใสของ รัฐวิสาหกิจตามหลักสากล

จากการประเมินความโปร่งใสของรัฐวิสาหกิจ
ไทยจากตัวอย่าง 10 รัฐวิสาหกิจ ตามหลัก
ธรรมาภิบาล ใน 3 มิติ คือ 1) มิติทางด้าน
วินัยทางการเงิน 2) มิติทางด้านโครงสร้าง
และหน้าที่ของกรรมการบริหาร และ 3) มิติ
ทางด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล
และการกำกับดูแล โดยในแต่ละมิติจะประเมิน
แยกเป็น 4 ระดับ ระดับ 1 หมายถึง การ
ยอมรับว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของ
บรรษัทภิบาล ระดับ 2 หมายถึง มีการ
ดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้มีบรรษัทภิบาลที่ดี
ระดับที่ 3 มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม
(Major contribution) เพื่อปรับปรุง
บรรษัทภิบาลที่ดีในระดับชาติ และระดับ 4
การดำเนินการไปสู่การเป็นผู้นำทางด้าน
บรรษัทภิบาลที่ดี (Leadership)

การประเมินพบว่า รัฐวิสาหกิจทั้ง 10
แห่ง มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใส
ในระดับ 1 ถึง 3 มิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน
มิติที่ 2 และ 3 รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก็ยัง
สามารถปฏิบัติตามระดับ 2 อย่างเคร่งครัดใน
มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของ
กรรมการบริหาร มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ยัง
ไม่มีความชัดเจนว่าสามารถปฏิบัติตาม
ระดับที่ 3 และ 4 พบว่ามีรัฐวิสาหกิจบาง
แห่งสามารถปฏิบัติตามได้ในบางส่วนเท่านั้น
นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาเฉพาะตามแนวปฏิบัติ

ที่ดีสำหรับ ความโปร่งใสทางการเงิน (Fiscal
Transparency Code) ของ IMF (2014) พบว่า
รัฐวิสาหกิจทั้ง 10 แห่งมีการจัดทำรายงานด้านการคลัง
(อย่างน้อยที่สุดเป็นรายงานประจำปี) นำเสนอต่อ
สาธารณะในรูปแบบแตกต่างกัน มีการจัดทำรายงาน
ประมาณการด้านการคลังและงบประมาณ การจัดทำ
รายงานการวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยงทางด้าน
การคลัง และการจัดทำรายงานทางการเงินที่แสดงถึงการ
บริหารแหล่งรายรับ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอรายงาน
ดังกล่าวเป็นการนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อการรับรู้ ยังไม่มี
กระบวนการในการชี้แจงเหมือนกับบริษัทจดทะเบียนใน
ตลาดหลักทรัพย์ซึ่งต้องมีการชี้แจง การรายงานและชี้แจง
ส่วนใหญ่เป็นการรายงานและชี้แจงต่อคณะกรรมการ
กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นหลัก

2 ประเด็นความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณา โครงการลงทุนและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ตามระเบียบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็น
องค์กรหลักที่จะพิจารณาโครงการลงทุน และงบลงทุน
ทั้งหมด เพื่อให้ความเห็นแก่รัฐวิสาหกิจในการปรับแก้ไข
และให้ความเห็นแก่ ครม. ในการพิจารณา ซึ่งแม้ว่า KPI ตามปกติของหน่วยงานแล้ว จะเป็นการช่วยให้
คณะกรรมการผู้พิจารณาจะมาจากการจัดตั้งผู้เชี่ยวชาญ
หลายฝ่าย แต่เป็นตัวแทนจากภาคภาครัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้ ต้องเสนอ ข้อเสนอโครงการลงทุนอย่างถ่วงน้ำหนักและสม
โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อ
สาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน
ดังนั้นแนวทางหนึ่งเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม (Project Feasibility Study) รัฐวิสาหกิจควร
ร่วมของภาคประชาชน คือการเปิดโอกาสให้มีการประเมิน วิจารณ์งานที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ และ
โครงการลงทุนโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชน ประสพการณ์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทย

ควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับ
ส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมี
ส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลการพิจารณาอนุมัติ
เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ดำเนินการในโครงการ
ลงทุนต่างๆ ควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ พร้อมทั้ง
เหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาด้วย

3 ประเด็นความโปร่งใสของข้อเสนอโครงการ ลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ข้อเสนอโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจที่ผ่านกระทรวง
เจ้าสังกัด ไปยัง สศช. เพื่อพิจารณานั้น ควรเป็น
โครงการที่ผ่านการวิเคราะห์ ประเมิน มาอย่างถี่ถ้วน
ภายใต้ข้อสมมุติฐานที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด
แต่เป็นที่น่าสนใจกว่าหากโครงการในอดีตมีการตั้งข้อ
สมมุติฐานที่ห่างไกลจากความเป็นจริงเป็นอย่างมาก
ส่งผลให้มีผลตอบแทนการลงทุนที่เกิดขึ้นจริงผิดไป
จากตัวเลขที่ปรากฏในข้อเสนอโครงการอย่างสิ้นเชิง
โดยแนวทางที่จะช่วยลดปัญหาดังกล่าว คือ การเพิ่ม
ความรับผิดชอบ (Accountability) ของรับผิดชอบ
หรือเจ้าของโครงการ การจัดให้มีการประเมินหลัง
โครงการ (Post evaluation) นอกเหนือจากการใช้
หน่วยงานเจ้าของโครงการตั้งหลักถึงความสำเร็จ
หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องคำนึงถึงความสำคัญที่
ต้องเสนอ ข้อเสนอโครงการลงทุนอย่างถ่วงน้ำหนักและสม
เหตุผล นอกจากนี้ ในการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำ
รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน
ประสพการณ์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทย



4.สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

หรือต่างประเทศ เพื่อจะจัดทำ
รายงานการศึกษาที่มีคุณภาพ
สามารถนำไปใช้ประกอบการ
พิจารณาลงทุนของรัฐวิสาหกิจ
ต่อไป

4 ประเด็นความโปร่งใสการ ขอรับเงินอุดหนุนบริการ สาธารณะ

จากสาเหตุทั้งในด้านความ
ล่าช้าในการตรวจสอบการเงินที่
กระทบต่อการเบิกจ่ายและการติด
งบบุคลากรบริการสาธารณะ
รัฐวิสาหกิจจึงหันมาใช้ช่องทาง
การกู้ยืมเงินเพื่อเสริมสภาพคล่อง
ในแต่ละปี ในระหว่างที่รอการ
จัดสรรเงินอุดหนุนบริการ
สาธารณะจากรัฐบาล ซึ่งส่งผล
กระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของ
ประเทศ แนวทางประการหนึ่งที่จะ
ช่วยลดทอนปัญหาดังกล่าว คือ
การเพิ่มจำนวนงบการเบิก
จ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ
ให้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนอกจากจะ
เป็นการลดปัญหาสภาพคล่องของ
รัฐวิสาหกิจแล้ว ยังเป็นเครื่องมือ
ช่วยให้รัฐวิสาหกิจเร่งจัดทำข้อมูล
รายงานผลการดำเนินงานการ
ให้บริการสาธารณะให้กับรัฐบาล
ซึ่งช่วยในการประเมินการ
ดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่าง
เป็นระยะ

การประเมินความโปร่งใสของการดำเนิน
กิจกรรมการคลังผ่านสถาบันการเงิน
เฉพาะกิจ (Specialized Financial
Institutions: SFI) ไม่มีการพิจารณาช่องทางที่อาจ
ก่อให้เกิดการการคลังกับรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย
2 ช่องทางหลัก ได้แก่ 1) การชดเชยความเสียหาย
ผ่าน Public Service Account (PSA) และ
2) การเพิ่มทุน โดยประยุกต์แนวทางการประเมิน
ความโปร่งใสจากหลักการสากลของ IMF ให้
เหมาะสมกับบริบทของ SFI ไทย โดยได้ศึกษาใน
3 มิติ ดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 การจำแนกโครงการ PSA ออกจาก กิจกรรมอื่น ๆ ของ SFI มีความ ชัดเจนเพียงใด

ความชัดเจนของนิยามที่ใช้แบ่งแยกโครงการ
PSA เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างกลไกความ
รับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนิน
มาตรการการคลังให้แก่รัฐบาล เนื่องจาก
ความไม่ชัดเจนของนิยาม จะเปิดโอกาสให้รัฐบาล
หลักการค่าใช้จ่ายออกไปให้ SFI และอาจทำให้
เกิดความทับซ้อนในหน้าที่การรับผิดชอบภาระ
ค่าใช้จ่ายได้ หลักความชัดเจนของนิยาม จะขึ้น
อยู่กับความชัดเจนของ 2 องค์ประกอบสำคัญ
ได้แก่ นิยามโครงการ PSA และแนวนโยบาย
ผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direc-
tion: SOD) ซึ่งพบว่าทั้งสององค์ประกอบ
สำคัญดังกล่าวยังมีความทับซ้อนกันอยู่
จึงส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในการ
ระบุโครงการที่นับเป็นบัญชี PSA

มิติที่ 2 ความครอบคลุม : การเปิดเผยข้อมูลมีความครอบคลุม ต้นทุนเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมที่การคลังบนภักดิ์เพียงใด

ความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับ
การดำเนินกิจกรรมการคลัง เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการ
ตรวจสอบอย่างเป็นระบบ และส่งผลต่อการประเมินความเสี่ยงทางการ
คลังอย่างครอบคลุม ซึ่งในส่วนนี้ได้มีการจำแนกการวิเคราะห์ความ
ครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1) ความครอบคลุมของข้อเสนอโครงการ ในปัจจุบัน แนวปฏิบัติ
สำหรับการจัดทำโครงการ PSA และการเพิ่มทุนที่ไม่ผ่านกองทุนนั้น
จะต้องผ่านมติ ครม. ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีโดยหลักการ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอ
โครงการ PSA ยังมีข้อควรปรับปรุงบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
การรายงานความเสียหาย และการระบุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่
ชัดเจนของการดำเนินโครงการ

2) ความครอบคลุมของการรายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมการ
คลัง สำนักเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้จัดทำรายงานความเสี่ยง
ทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) โดยในส่วนผลการ
ดำเนินงานของ SFI จะเป็นการสรุปภาพรวมผลการดำเนินงาน
ในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วยข้อมูลสถิติที่สะท้อนความเสี่ยงด้านต่าง
ๆ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีมีการเปิดเผยผลการดำเนินงานเป็น
รายโครงการให้สาธารณชนรับทราบ มีเพียงรายงานความเสี่ยง
ทางการคลังดังกล่าว ซึ่งเป็นการรายงานภาพรวมประจำปีเท่านั้น
นอกจากนี้ยังขาดการประเมินตามวัตถุประสงค์ว่า แต่ละโครงการ
สามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่

มิติที่ 3 สาธารณชนสามารถเข้าถึง และเข้าใจข้อมูลกิจกรรม การคลัง : การการคลังโดยง่ายเพียงใด

ประชาชนที่สนใจข้อมูลมาตรการการคลังสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับ
ข่าวสารมาตรการการคลังได้โดยไม่มีอุปสรรคมากนัก ผ่านเอกสารมติ
คณะรัฐมนตรีอย่างไรก็ตาม สาธารณชนยังไม่สามารถเข้าใจประเด็นสำคัญ
เกี่ยวกับขนาด ความเสี่ยง และความคุ้มค่าของมาตรการการคลังได้เท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

- 1) รัฐบาลควรกำหนดลักษณะโครงการ PSA ให้ແຂວງ และมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยเกณฑ์โครงการควรสะท้อนองค์ประกอบดังต่อไปนี้
 - สะท้อนสถานะการเงิน หรือการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอันไม่ได้คาดคิดมาก่อน
 - กำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการอย่างชัดเจนโดยเน้นเพื่อบรรเทาปัญหาในระยะสั้น
 - กำหนดขอบข่ายเข้าข่ายการดำเนินธุรกรรม
- 2) สำหรับแต่ละโครงการ รัฐบาลควรมีการเพิ่มความครอบคลุมของข้อมูลดังต่อไปนี้
 - การจัดทำข้อเสนอโครงการ ต้องมีการรายงานการประเมินค่าเสียหายทั้งหมด การแจกแจงที่มาของค่าใช้จ่าย ตารางเวลาการการชดเชยความเสียหาย รวมไปถึงรายละเอียดการปรับข้อตกลงการประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลข หรือเป้าหมายเชิงคุณภาพที่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของข้อเสนอโครงการ ตัวอย่างเช่นมาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการจะมีการเป้าหมายของโครงการว่าจำนวนผู้ได้รับประโยชน์จะได้รับประโยชน์จากโครงการจะมีจำนวนเท่าไร และมีการนิยามผู้รับได้ไม่น้อยกว่าต้องมีคุณลักษณะใด
 - ควรมีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปีในแต่ละโครงการโดยมีการแสดงผลการดำเนินงาน ยอดเงินเชื่อค้าง การเปลี่ยนแปลงของการประมาณการ ค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาล
- 3) รัฐบาลควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมทั้งการคลังผ่าน SFIs โดยจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมทั้งการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะเป็นการรายงานต้นทุนในลักษณะมูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้นๆ ซึ่งรายงานนี้จะทำให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงขนาดของการดำเนินกิจกรรมทั้งการคลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี และสามารถรับรู้ความเสี่ยงต่อการการคลังได้ง่ายขึ้น
- 4) รัฐบาลควรจัดทำรายการงานผลการประเมินประสิทธิผล (Cost Effectiveness) ของแต่ละกิจกรรมทั้งการคลัง ซึ่งการรายงานผลนี้จะทำให้สาธารณชนตระหนักว่าเม็ดเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ใช้มีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ และควรมีการดำเนินการต่อไปในอนาคต หรือมีการปรับปรุงรูปแบบอย่างไร

5.องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหาร อปท. ในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ อปท.สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง อปท.จำเป็นต้องสามารถสื่อสารกับประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้ความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท.ต่อประชาชนในท้องถิ่นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ตาม โครงสร้างทางการคลังของ อปท. ในปัจจุบันเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความโปร่งใสของ อปท. โดยงานศึกษาที่มุ่งให้ความสนใจไปที่ “เงินอุดหนุน” จากรัฐบาลไปสู่ อปท. เนื่องจากเป็นช่องทางหลักที่ก่อให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการตามภารกิจของ อปท.

ในปัจจุบัน อปท.ไม่สามารถจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองได้อย่างเพียงพอ รวมทั้งการจัดสรรภาษีให้เป็นรายได้ของ อปท.ก็ยังคงไม่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ของ อปท.หลายแห่ง เงินอุดหนุนจากรัฐบาลจึงเป็นรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการของ อปท.เหล่านี้เป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กับ อปท. มักมาพร้อมกับภาระหน้าที่เพิ่มเติมที่รัฐบาลกำหนดให้ อปท. ดำเนินการ อาทิ การจ่ายเบี้ยผู้สูงอายุ หรือเบี้ยผู้พิการ ให้กับประชาชนในพื้นที่ ทั้ง ๆ ที่โครงการเหล่านี้เป็นโครงการที่ถูกกำหนดขึ้นโดยรัฐบาล การจัดสรรเงินอุดหนุนจึงส่งผลให้การสื่อสารบทบาทหรือภาระหน้าที่ของ อปท.ไปสู่ประชาชนในพื้นที่ไม่ชัดเจน และอาจก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่อภารกิจหน้าที่ของ อปท.ได้

นอกจากนี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ส่วนใหญ่จะไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท. ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสื่อสารต้นทุนในการดำเนินการที่ชัดเจนของ อปท. ไปสู่ประชาชน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังลดทอนแรงจูงใจของ อปท. ในการแสวงหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งยังกำหนดในการรายงานเอกสารทางการเงินและการตรวจสอบทางการเงินที่เข้มงวดก็มีความเชื่อมโยงกับรายการส่วนภูมิภาคและรัฐบาลมากกว่าประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ รัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีรายการข้อมูลทางการเงินของ อปท. ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ไปสู่สาธารณชน

ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อปท. ทั้งสิ้น และอาจนำมาซึ่งการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพของ อปท. ในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้

ข้อเสนอแนะ

1. ในส่วนของเอกสารงบประมาณของ อปท. ควรมีการรวบรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรายรับ รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลควรมีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท. อย่างครอบคลุมด้วย
2. การกำหนดให้ อปท. เผยแพร่เอกสารงบประมาณ รวมถึงรายการการดำเนินการต่าง ๆ ของ อปท. ไปยัง ไปสู่สาธารณชนมากยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดให้ อปท. ต้องเผยแพร่ข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อปท. ที่มีบุคลากรรับผิดชอบชัดเจน และมีขั้นตอนที่ชัดเจนในการขอข้อมูล เป็นต้น
3. รัฐบาลและ อปท. ควรร่วมมือจัดทำโครงการส่งเสริมความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อปท. รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทางานของ อปท. ให้กับนักเรียนนักศึกษา สาธารณชน รวมถึงสื่อมวลชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง
4. การจัดทำและเปิดเผยรายงานหรือฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยที่ครบถ้วนสมบูรณ์ให้กับประชาชนทั่วไป
5. ในระยะยาว รัฐบาลควรร่วมมือกับ อปท. ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของกันและกัน รวมทั้งจัดแบ่งรายได้ที่มีความสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ รวมทั้งจัดทำโครงสร้างทางสถาบันเพื่อผลักดันการพัฒนา อปท. ไปสู่ข้อกำหนดดังกล่าว

ข. กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลจากโครงการไปใช้ประโยชน์

(1) การนำเสนอบทความในเว็บไซต์ Thaipublica.org

ในช่วงเดือนสิงหาคม 2559 - มีนาคม 2560 นักวิจัยของโครงการได้ดำเนินการเขียนบทความเพื่อเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์สำนักข่าวออนไลน์ Thaipublica.org (ดังแสดงในภาพที่ ข-1) โดยบทความดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่แนวคิดของโครงการวิจัย สร้างการตระหนักถึงความสำคัญของความโปร่งใสทางการคลัง ให้ความรู้ทางด้านเศรษฐศาสตร์การคลังในเบื้องต้น รวมถึงนำเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากโครงการวิจัย ไปสู่สาธารณชนในวงกว้าง ทั้งนี้ บทความทั้งหมดสามารถเข้าถึงได้ผ่านที่อยู่เว็บไซต์ <https://thaipublica.org/columnists/thailand-fiscal-transparency-research-group/>

ภาพที่ ข-1 พื้นที่ในเว็บไซต์สำนักข่าวออนไลน์ Thaipublica.org ของนักวิจัยในโครงการนี้



บทความของนักวิจัยในโครงการที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์สำนักข่าวออนไลน์ Thaipublica.org มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 12 บทความ โดยบทความทั้งหมดเขียนขึ้นโดยใช้ภาษาง่าย ๆ เพื่อสื่อสารกับสาธารณชนทั่วไป และมีการสอดแทรกนำเสนอผลลัพธ์ที่ได้จากการศึกษาในโครงการวิจัยนี้ด้วย

(2) การจัดสัมมนานำเสนอผลงานวิจัยให้กับผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนทั่วไป

ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 โครงการวิจัยได้มีการจัดงานสัมมนานำเสนอผลงานวิจัยให้กับผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนทั่วไปได้รับฟังและให้ข้อเสนอแนะ โดยมีการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ และเว็บไซต์สำนักข่าวออนไลน์ Thaipublica.org โดยอาศัยกำหนดการดังแสดงในภาพที่ ข-2

ภาพที่ ข-2 เอกสารประชาสัมพันธ์งานสัมมนาของโครงการวิจัย ในวันที่ 31 พฤษภาคม 2560

การจัดประชุมเพื่อนำเสนอผลงานวิจัย

การปฏิรูประบบงบประมาณ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับ การดำเนินนโยบายทั้งการคลัง

 วันพุธที่ 31 พฤษภาคม 2560

 08.30-13.30

โรงแรม VIE Hotel ชั้น 12
ห้อง VIE Function Room 1&2
(BTS ราชเทวี-ทางออก 2)



08.30 - 09.00 ลงทะเบียน

09.00 - 09.05 กล่าวเปิดการประชุม
รศ.ดร.ปัทมาวดี โพชนุกูล (รองผู้อำนวยการ สกว.)

09.05 - 09.15 ความเป็นมาของโครงการ
ดร.ภาวิน ศิริประภาบุกุล (หัวหน้าโครงการ)

09.15 - 09.45 ความโปร่งใสทางการคลัง:
ในระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณ
รศ.ดร.ศาสตรา สดสวาสดี และ ดร.ฐิติมา ชูเชิด

10.15 - 12.15
ช่องทางการดำเนินนโยบายทั้งการคลัง ช่องว่าง และข้อเสนอแนะ
กองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ - ผศ.ดร.อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล
รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน - ผศ.ดร.ประสพโชค มั่งสวัสดิ์
สถาบันการเงินเฉพาะกิจ - อ.ดร.อิทธิกร นุกิตาเจริญ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - อ.ดร.ภาวิน ศิริประภาบุกุล

12.30 - 13.30
รับประทานอาหารกลางวันร่วมกัน

ผู้ที่สนใจสามารถลงทะเบียนผ่าน
<http://tiny.cc/fiscaltrans>
หรือใช้ QR Code เพื่อเปิดลิงค์

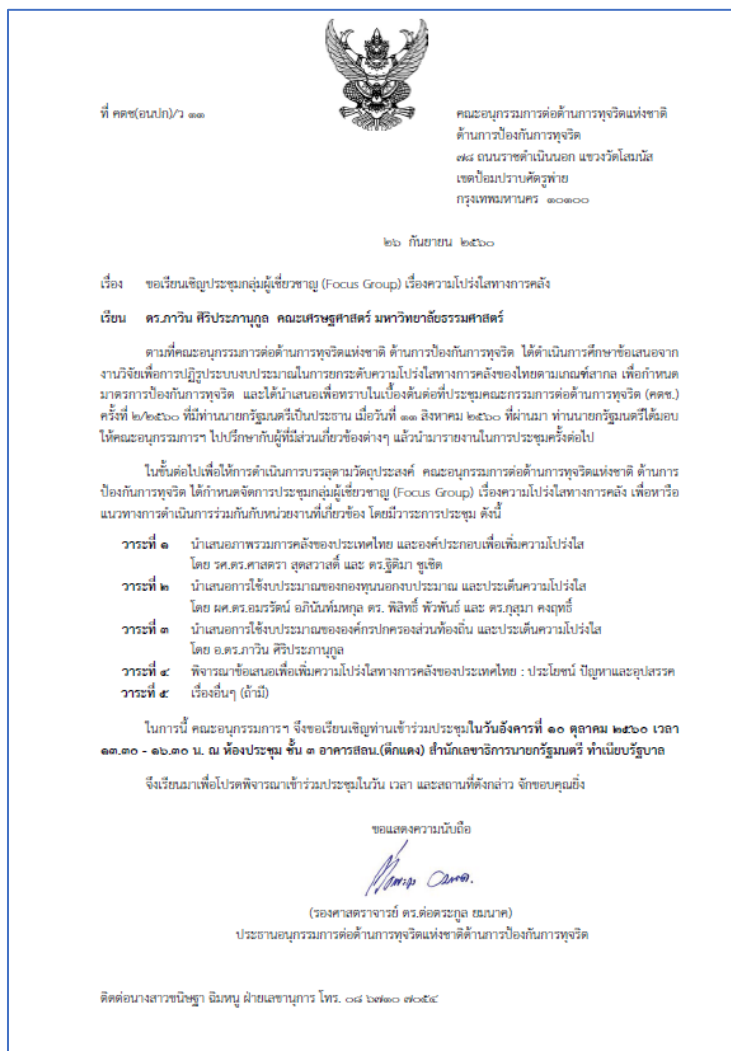


งานสัมมนาดังกล่าวถือว่าประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย โดยมีผู้ให้ความสนใจเข้ารับฟังการนำเสนอในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ ผู้เข้าร่วมงานสัมมนายังให้แสดงความชื่นชมกับนักวิจัยในโครงการและได้ให้ข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงงานวิจัยเป็นอย่างดี

(3) การนำเสนอผลงานวิจัยให้กับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ

ในวันที่ 10 ตุลาคม 2560 นักวิจัยในโครงการได้มีโอกาสนำเสนอผลงานวิจัยส่วนหนึ่งในการประชุมกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Focus group) เรื่องความโปร่งใสทางการคลัง ให้กับคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ด้านการป้องกันการทุจริต ที่มี รศ.ดร.ต่อตระกูล ยมนาค เป็นประธาน โดยมีกำหนดการดังที่แสดงในจดหมายเชิญดังที่ปรากฏในภาพที่ ข-3

ภาพที่ ข-3 จดหมายเชิญเข้าร่วมประชุมของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ



นักวิจัยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลลัพธ์และข้อเสนอแนะของงานวิจัยที่ได้ถูกนำเสนอในที่ประชุมนี้จะเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการฯ และจะถูกนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายต่อไปในอนาคต

ค. ตารางเปรียบเทียบวัตถุประสงค์ กิจกรรมที่วางแผนไว้ และกิจกรรมที่ดำเนินการ

กิจกรรมในโครงการวิจัยนี้สามารถแบ่งออกได้เป็น 1) กิจกรรมในส่วนของแผนงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมในเชิงสนับสนุนการดำเนินการของโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการ และ 2) กิจกรรมของโครงการย่อย ซึ่งเป็นกิจกรรมในเชิงวิชาการ โดยกิจกรรมต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์แต่ละด้านของโครงการวิจัย ทั้งนี้ การดำเนินการในช่วงที่ผ่านมาสามารถแสดงเป็นตารางสรุปได้ ดังต่อไปนี้

(1) กิจกรรมในส่วนของแผนงาน

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ผลสำเร็จ (%)	หมายเหตุ
1. เพื่อติดตามความคืบหน้าของโครงการย่อยแต่ละโครงการ สอบถามถึงอุปสรรคและข้อติดขัดในการดำเนินโครงการ รวมไปถึงการระดมสมองเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา และรับฟังข้อเสนอแนะจากที่ปรึกษาของโครงการ	การจัดประชุมคณะทำงาน และที่ปรึกษา จำนวน 6 ครั้ง	100%	-
2. เพื่อเผยแพร่ผลงานของโครงการวิจัยสู่สาธารณชน	การจัดประชุมสัมมนา เผยแพร่ผลงาน 1 ครั้ง	100%	-
3. เพื่อสังเคราะห์ผลการศึกษาของโครงการย่อยทั้ง 5 โครงการเข้าด้วยกัน เพื่อนำเสนอต่อสาธารณชน	การจัดทำบทสังเคราะห์ในภาพรวม	100% (มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการ)	บทสังเคราะห์ของโครงการวิจัยมีความใกล้เคียงกับบทสรุปผู้บริหารของโครงการมาก ดังนั้น โครงการวิจัยจึงได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการนำเสนอไปเป็น (1) การจัดทำบทความเพื่อเผยแพร่ในงานสัมมนา ดังที่ปรากฏในภาคผนวก ก. (2) การเขียนบทความเผยแพร่ผ่านสำนักข่าวออนไลน์ Thaipublica.org ดังที่ปรากฏในภาคผนวก ข. (1)

(2) กิจกรรมของโครงการย่อยแต่ละโครงการ

โครงการย่อยที่ 1 การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ผลสำเร็จ (%)	หมายเหตุ
1. เพื่อรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณและศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐตามหลักสากล	1.1 ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณของไทย	100%	-
	1.2 ศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล	100%	-
	1.3 รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐตามหลักสากล	100%	-
2. เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐของประเทศไทยตามหลักสากล	2.1 ศึกษาและประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐในระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณของประเทศไทย ตามหลักสากล	100%	-
	2.2 จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง	100%	-

โครงการย่อยที่ 2 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริม
ความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ผลสำเร็จ (%)	หมายเหตุ
เพื่อรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการ ที่เกี่ยวข้องกับกองทุนเงินหมุนเวียน นอกงบประมาณ 4 กองทุน ได้แก่ 1) กองทุนประกันสังคม 2) กองทุนหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ 3) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง แห่งชาติ และ 4) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และศึกษาถึงวิธีการประเมินความ โปร่งใสทางการคลังของแต่ละ กองทุนตามหลักสากล	1. ศึกษากฎหมายระเบียบ และกระบวนการงบประมาณ	100%	-
	2. ศึกษาถึงวิธีการประเมิน ความโปร่งใสทางการคลัง ตามหลักสากล	100%	-
	3. รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการ ประเมินความโปร่งใส ทางการคลังในเรื่องการ เปิดเผยข้อมูลการคลัง ภาครัฐ ตามหลักสากล	100%	-
	4. วิเคราะห์ผลการศึกษา และประชุมระดมสมองเพื่อ จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่ม ความโปร่งใสทางการคลัง ในเรื่องการเปิดเผยข้อมูล การคลังภาครัฐ ตามหลัก สากล	100%	-

โครงการย่อยที่ 3 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ผลสำเร็จ (%)	หมายเหตุ
1. เพื่อรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขอ بودจหนนของรัฐวิสาหกิจและศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจ	1.1 ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการงบประมาณ	100%	-
	1.2 ศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล	100%	-
	1.3 รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐ ตามหลักสากล	100%	-
2. เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐของรัฐวิสาหกิจ	2.1 ศึกษาและประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลระบบงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ตามหลักสากล	100%	-
	2.2 จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง	100%	-

โครงการย่อยที่ 4 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ผลสำเร็จ (%)	หมายเหตุ
1. เพื่อรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และศึกษาวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐตามหลักสากล	1.1 ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติ	100%	-
	1.2 ศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล	100%	-
	1.3 รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล	100%	-
2. เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศไทยตามหลักสากล	2.1 ศึกษาและประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจตามหลักสากล	100%	-
	2.2 จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง	100%	-

โครงการย่อยที่ 5 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อส่งเสริมความ
ยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

วัตถุประสงค์	กิจกรรมหลัก	ผลสำเร็จ (%)	หมายเหตุ
1. เพื่อรวบรวมองค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณ อปท. และศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ อปท. ตามหลักสากล	1.1 ศึกษากฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการงบประมาณ	100%	-
	1.2 ศึกษาถึงวิธีการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล	100%	-
	1.3 รวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐ ตามหลักสากล	100%	-
2. เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังภาครัฐของ อปท.	2.1 ศึกษาและประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังในระบบงบประมาณของ อปท. ตามหลักสากล	100%	-
	2.2 จัดทำข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง	100%	-



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อย 1

การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล
เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

(Assessment of Budget Transparency for
Promoting Fiscal Sustainability in Thailand)

โดย

รศ.ดร.ศาสตรา สดสวาสดี และ ดร.จิตติมา ชูเชิด

พฤศจิกายน 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การประเมินความโปร่งใสทางงบประมาณตามหลักสากล

เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

Assessment of Budget Transparency for Promoting Fiscal Sustainability in Thailand

คณะผู้วิจัย

รศ.ดร.ศาสตรา สดสวาสดี	หัวหน้าโครงการ	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
ดร.จิตติมา ชูเชิด	นักวิจัย	ธนาคารแห่งประเทศไทย
นายทศพล ต้องห้วย	นักวิจัยผู้ช่วย	ธนาคารแห่งประเทศไทย
นายสันติ ไขษิตพินิตกุล	นักวิจัยผู้ช่วย	คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

โครงการย่อยภายใต้โครงการ

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

(Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency

on Quasi-Fiscal Policy)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ.....	1
บทที่ 2 ความโปร่งใสทางการคลังและพัฒนาการสำคัญในระดับสากล	4
2.1 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ.....	6
2.2 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา.....	8
2.3 องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ.....	10
2.4 โครงการความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ	14
2.5 องค์การแห่งความร่วมมือสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง.....	17
2.6 องค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ	18
บทที่ 3 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติของ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ..	22
3.1 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติของ IMF (2007)	22
3.2 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติใหม่ของ IMF (2014b)	24
บทที่ 4 ผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย.....	32
บทที่ 5 ผลการประเมินตามกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ ของประเทศไทย	41
บทที่ 6 แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน.....	49
6.1 กรณีศึกษาประเทศเกาหลีใต้.....	49
6.2 กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์	58
บทที่ 7 ความโปร่งใสทางการคลังในและนอกระบบงบประมาณของไทย.....	66
7.1 กลไกเชิงสถาบันที่ดูแลการคลังภาครัฐของประเทศไทย	67
7.2 ความโปร่งใสทางการคลังในและนอกระบบงบประมาณของประเทศไทย.....	76

บทที่ 8 แนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย.....	95
8.1 สถานะปัจจุบันของความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย.....	95
8.2 ความคืบหน้าของการสร้างวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย	99
8.3 แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย	103
 บทที่ 9 บทสรุป.....	112
 บรรณานุกรม	115
 ภาคผนวก.....	120

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 ผลประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ปฏิบัติของ IMF (2014b) เบื้องต้น	27
ตารางที่ 4.1 ผลการประเมินประเทศสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ของ IBP	33
ตารางที่ 4.2 ผลการประเมินประเทศไทยในปี ค.ศ. 2015 จำแนกตามเอกสารทางงบประมาณ 8 ประเภท	33
ตารางที่ 5.1 ผลการประเมินระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย	42
ตารางที่ 6.1 ตัวอย่างวาระของการเปิดอภิปรายสาธารณะ สำหรับภาคสวัสดิการสังคม	53
ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบโครงการ CAR กับ ARPI ของประเทศเกาหลีใต้	57
ตารางที่ 7.1 ภาระที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น	78
ตารางที่ 8.1 การเปรียบเทียบผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามบทที่ 3 – 5 กับช่องโหว่ ของกฎหมายการคลัง	96
ตารางที่ 8.2 สรุปความคืบหน้าของการสร้างวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของไทย (ณ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559)	99
ตารางที่ 8.3 การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทยจากผลประเมินตามเกณฑ์สากลและ การปิดช่องโหว่ของกฎหมายการคลัง	108

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1 สีเสทหลักของความโปร่งใสทางการคลังของ IMF (2014b, 2016).....	8
ภาพที่ 2.2 สามเสทหลักของความรับผิดชอบทางงบประมาณของ IBP	11
ภาพที่ 2.3 ความเชื่อมโยงของเจ็ดเสทหลักกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ	16
ภาพที่ 2.4 โครงสร้างของกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ	16
ภาพที่ 3.1 เปรียบเทียบผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ IMF (2014b).....	30
ภาพที่ 6.1 การปฏิรูปสามบวกหนึ่งในปี ค.ศ. 2004	51
ภาพที่ 6.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณและกระบวนการจัดทำ กรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง.....	52
ภาพที่ 6.3 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อตรวจสอบของ BAI.....	57
ภาพที่ 6.4 กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (BUB) ของประเทศฟิลิปปินส์.....	63
ภาพที่ 6.5 เว็บไซต์ติดตามโครงการ BUB ของประเทศฟิลิปปินส์	63
ภาพที่ 7.1 ภาพรวมการบริหารการคลังภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550.....	68
ภาพที่ 7.2 การจัดเก็บรายได้แผ่นดินและการใช้จ่ายเงินจากเงินคลัง	69
ภาพที่ 7.3 วงจรการจัดทำ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณรายจ่าย	71
ภาพที่ 7.4 กระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี.....	76
ภาพที่ 7.5 งบสำรองรายจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น	79
ภาพที่ 7.6 สัดส่วนงบลงทุนและงบประจำ (ก่อนและหลังโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ).....	79
ภาพที่ 7.7 งบชำระหนี้ของรัฐบาล.....	81
ภาพที่ 7.8 ภาระหนี้ของรัฐบาลตามเอกสารงบประมาณและภาระหนี้ที่แบกรับจริง	82
ภาพที่ 7.9 จำนวนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายภาษี ในช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2559	84
ภาพที่ 7.10 รายจ่ายจากเงินคลังกรณีที่ตั้งงบไว้ไม่พอและงบประมาณขาดใช้คืนเงินคลัง.....	85
ภาพที่ 7.11 ระดับเงินคลัง	86
ภาพที่ 7.12 แหล่งเงินกู้ของงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาล	88

บทที่ 1

บทนำ

“Transparency in government operations is widely regarded as an important precondition for macroeconomic fiscal sustainability, good governance, and overall fiscal rectitude.”

Kopitz and Craig (1998, pp1)

ความโปร่งใสของการคลังภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโปร่งใสในระบบงบประมาณและเงินกู้นอกงบประมาณ นับเป็นหัวใจสำคัญที่ช่วยทำให้การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อให้การบริหารความเสี่ยงทางการคลังมีความครอบคลุมและทันการณ์ นอกจากนี้ ยังช่วยสนับสนุนให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการติดตามการดำเนินงานของรัฐ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ว่า ที่ผ่านมาประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังมาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลและหน่วยงานรัฐที่นำโดยกระทรวงการคลัง ได้พยายามสร้างกลไกที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบทางการคลังขึ้น อาทิ **หนึ่ง** การกำหนดกรอบความยั่งยืนทางการคลังตั้งแต่ปี ค.ศ. 2001 สำหรับใช้เป็นแนวทางการรักษาวินัยทางการคลังเป็นการภายใน แม้จะยังไม่มีกฎหมายรองรับแต่ก็มีการประกาศให้สาธารณชนรับรู้เป็นการทั่วไปทางเว็บไซต์ **สอง** การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) เป็นรายปีตั้งแต่ปี ค.ศ. 2011 **สาม** มีความพยายามที่จะผลักดันการออกกฎหมายการเงินการคลังตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ให้เป็นผลสำเร็จ เพื่อส่งเสริมให้การดำเนินนโยบายการคลัง การจัดทำรายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่าย การก่อหนี้ และการบริหารการเงินและทรัพย์สิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ และ **สี่** การเข้ารับการประเมินความโปร่งใสทางการคลังจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในปี ค.ศ. 2009 นอกจากนี้ กระทรวงการคลังยังมีแผนที่จะเข้ารับการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามแนวทางใหม่ของ IMF (Fiscal Transparency Code) อย่างเป็นทางการในอนาคต เพื่อรับทราบสถานะปัจจุบันและแนวทางปรับปรุงเพื่อยกระดับความโปร่งใสทางการคลังให้ได้มาตรฐานสากล

แม้ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมาจะมีความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะสร้างความโปร่งใสทางการคลังขึ้นในประเทศไทย โดยนำหลักการระดับสากลมาใช้ในการประเมินเพื่อปรับปรุง แต่ความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโปร่งใสทางงบประมาณและการใช้เงินกู้นอกงบประมาณ กลับยังมีข้อกังขา

ในทางปฏิบัติ เนื่องจากรัฐบาลที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะหาช่องทางการกู้เงินผ่านการออกกฎหมายพิเศษ ที่เป็นการกู้เงินนอกงบประมาณและส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สาธารณะได้ในที่สุด ซึ่งมีได้เป็นไปตามหลักของการสร้างความโปร่งใสทางการคลังที่ดี และอาจเป็นประเด็นต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศได้อีกด้วย จึงนำมาซึ่งคำถามที่มีต่อกฎหมาย ระเบียบ กระบวนการ และปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณที่ผ่านมาว่า ยังมีปัญหาและข้อจำกัดใด? ที่ทำให้ความโปร่งใสทางการคลังมีข้อก้ำกัในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ตามแนวทางในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังที่ใช้กันเป็นสากลในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีปัญหาสำคัญในเรื่องใด? รวมถึงจะมีแนวทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันเพิ่มเติมใดบ้าง? ที่จะช่วยยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย

ดังนั้น งานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อ **หนึ่ง** ศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบ กระบวนการ และปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและข้อจำกัดที่ทำให้ความโปร่งใสทางการคลังมีข้อก้ำกัในทางปฏิบัติ **สอง** ศึกษาถึงแนวทางในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังที่ใช้กันเป็นสากลในปัจจุบัน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณ ที่ถูกนำมาใช้ประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา **สาม** ศึกษาถึงแนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังที่ถูกดำเนินการจนสัมฤทธิ์ผลในต่างประเทศ และ **สี่** ศึกษาแนวทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังในระบบงบประมาณและเงินกู้นอกงบประมาณที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปเพิ่มเติมที่จำเป็นต่อไป ซึ่งจะช่วยให้กลไกการเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบ และติดตามการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับภาพรวมของงานศึกษาชิ้นนี้ประกอบไปด้วย บทที่ 2 เริ่มต้นจากการนำเสนอนิยามและความสำคัญของความโปร่งใสทางการคลัง และถัดมาจึงนำเสนอพัฒนาการสำคัญที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในระดับสากลจากหน่วยงานหรือองค์การระหว่างประเทศ 6 หน่วยงาน คือ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund, IMF) องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (International Budget Partnership, IBP) โครงการความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (Public Expenditure and Financial Accountability Program, PEFA) องค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยความ

โปร่งใสทางการคลัง (Global Initiative for Fiscal Transparency, GIFT) และองค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Partnership, OGP)

เนื้อหาลำดับถัดไปในบทที่ 3 ถึงบทที่ 5 เป็นการศึกษาเรียนรู้จากผลการประเมินในระดับสากลที่พบในกรณีของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่แนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาระบบงบประมาณต่อไป โดยเนื้อหาในบทที่ 3 เป็นการรายงานผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติของ IMF เนื้อหาในบทที่ 4 เป็นการรายงานผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของ IBP และเนื้อหาในบทที่ 5 เป็นการรายงานผลการประเมินตามกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะของ PEFA สำหรับเนื้อหาในบทที่ 6 เป็นการศึกษาถึงแนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลัง โดยเรียนรู้จากแนวทางที่ถูกดำเนินการจนสัมฤทธิ์ผลในประเทศเกาหลีใต้และประเทศฟิลิปปินส์ บทที่ 7 เป็นการวิเคราะห์ความโปร่งใสทางการคลังในระบบงบประมาณและเงินกู้ นอกกระบบงบประมาณของประเทศไทย บทที่ 8 เป็นการนำเสนอแนวทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย และสุดท้าย บทที่ 9 เป็นการนำเสนอบทสรุปของงานศึกษาชิ้นนี้

บทที่ 2

ความโปร่งใสทางการคลังและพัฒนาการสำคัญในระดับสากล

เนื้อหาในบทนี้จะเริ่มต้นจากการกล่าวถึงนิยามของความโปร่งใสทางการคลังและความโปร่งใสทางงบประมาณที่มักถูกอ้างอิงในงานศึกษาต่างๆ ที่ผ่านมา เพื่อแสดงให้เห็นถึงที่มาและความสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังในลำดับถัดมา และสุดท้ายเป็นการนำเสนอพัฒนาการสำคัญต่างๆ ที่เกิดขึ้นในระดับสากล

นิยามของความโปร่งใสทางการคลังที่มักถูกใช้ในงานศึกษาต่างๆ ที่ผ่านมา ส่วนหนึ่ง (อาทิ Hameed [2005] Sarr [2015]) อ้างอิงนิยามของ Kopitz and Craig (1998) ดังต่อไปนี้ ความโปร่งใสทางการคลัง หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง การบัญชีภาครัฐ และการคาดคะเนทางการคลังต่างๆ นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ ทันทีทันที และสามารถเปรียบเทียบกับข้อมูลที่เปิดเผยในต่างประเทศได้ เพื่อให้สาธารณชนสามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล และต้นทุนกับประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและในอนาคตได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ นิยามความโปร่งใสทางการคลังของ Kopitz and Craig สอดคล้องกับนิยามความโปร่งใสทางการคลังของ IMF (2007) ที่หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณชนในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลังของรัฐบาลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และอนาคต และในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาลที่กำหนดนโยบายการคลังและเป้าหมาย และนิยามของ OECD (2012) ที่หมายถึง การเปิดเผยเจตนารมณ์ของนโยบายภาครัฐ กระบวนการจัดทำ และการนำไปปฏิบัติให้เห็นผลสัมฤทธิ์ ภายใต้นิยามดังกล่าวข้างต้น การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังสาธารณะและกระบวนการจัดทำนโยบายเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังและการบริหารการเงินการคลังภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ (IMF, 2012) และความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายภาครัฐถือเป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการมีเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและการมีธรรมาภิบาลที่ดี

ทั้งนี้ หนึ่งในกิจกรรมที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล คือ การจัดทำงบประมาณ เอกสารงบประมาณและการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดย “เอกสารงบประมาณ” จัดว่าเป็นเอกสารสำคัญที่สุดชิ้นหนึ่งของรัฐบาลที่แปลงเป้าหมายทางนโยบายออกมาเป็นภาพของการดำเนินงานที่ชัดเจน ทั้งนี้ OECD (2002) ได้ให้นิยามความโปร่งใสทางงบประมาณ (Budget transparency) ไว้ว่า ความโปร่งใสทางงบประมาณ หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนให้สาธารณชนได้รับรู้ในเวลาและวิธีการที่เหมาะสม นอกจากนี้

Poterba and von Hagen (1999) ได้กล่าวถึงความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณไว้ว่า กระบวนการงบประมาณที่โปร่งใสจะต้องให้ข้อมูลทุกด้านที่เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยงบประมาณที่มีการจัดทำบัญชีพิเศษแยกออกมาเป็นการเฉพาะ โดยไม่ได้นำเสนอในตัวเลขงบประมาณรวม แสดงถึงลักษณะที่ไม่โปร่งใส ในขณะที่งบประมาณที่มีการเปิดเผยและนำเสนอข้อมูลรวมที่ครบถ้วนต่อสาธารณชนหรือผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการจัดทำงบประมาณแสดงถึงลักษณะที่โปร่งใส

ความโปร่งใสทางงบประมาณเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลังและความน่าเชื่อถือของรัฐ และยังเป็นตัวชี้วัดที่สำคัญสำหรับความน่าเชื่อถือทางการคลังของประเทศ (OECD, 2015) งานศึกษาที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่มีความโปร่งใสทางการคลังในระดับสูงได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของประเทศ (ที่วัดจากค่าเฉลี่ยของการจัดอันดับ sovereign credit rating ของ Moody, Standard and Poor และ Fitch) สูงกว่าประเทศที่มีความโปร่งใสทางการคลังในระดับต่ำ (Hameed, 2005; Arbatli and Escolano, 2012) ซึ่งมีผลทำให้ต้นทุนและความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนของการลงทุนต่ำ และทำให้มีระดับการลงทุน (รวมถึงเงินทุนไหลเข้า) สูงกว่าประเทศที่มีความโปร่งใสในระดับต่ำ ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านี้มีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับที่สูงกว่าด้วย (Erbaş 2004; Drabek and Wayne, 2001) นอกจากนี้ งานศึกษาที่ผ่านมายังชี้ให้เห็นว่า ความโปร่งใสช่วยลดปัญหาการคอร์รัปชัน ซึ่งมีผลช่วยให้การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศดีขึ้น (Ellis and Fender, 2006; Hameed, 2005)

ความโปร่งใสทางการคลังยังทำให้การรักษาวินัยทางการคลังและผลการดำเนินงานทางการคลังของประเทศดีขึ้นอีกด้วย โดยประเทศที่มีระดับความโปร่งใสทางการคลังมากขึ้น มักมีการขาดดุลงบประมาณและระดับหนี้สาธารณะลดลง (Alt and Lassen, 2003) และการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจะมีระดับความน่าเชื่อถือและเที่ยงตรงมากขึ้น โดย Sarr (2015) พบว่า ความโปร่งใสทางการคลังช่วยทำให้สมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาค (อาทิ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อ) ที่ใช้ในการประมาณการมีความถูกต้องแม่นยำยิ่งขึ้น ช่วยลดความคลาดเคลื่อนของการใช้งบประมาณที่เกิดขึ้นจริงกับที่ได้รับการจัดสรร (Budget execution rate) ด้านสาธารณสุขและการศึกษา นอกจากนั้น Dabla-Norris et al. (2010) ได้ศึกษาถึงผลของความโปร่งใสทางงบประมาณที่มีต่อการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล พบว่า ประเทศที่มีระดับความโปร่งใสทาง

งบประมาณสูงจะมีลักษณะของการดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ (Pro-cyclical fiscal policy)¹ น้อยกว่าประเทศที่มีระดับความโปร่งใสทางงบประมาณต่ำกว่าอีกด้วย

ดังนั้น ความโปร่งใสทางการคลังจึงนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งที่ผ่านมา ประเทศต่างๆ (รวมถึงประเทศไทย) ได้ให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสทางการคลังมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโปร่งใสทางงบประมาณ ในฐานะที่กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นเสมือนแกนกลางเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ สู่ภาพรวมการคลังภาคสาธารณะ นอกจากนี้ ยังมีการขับเคลื่อนอย่างจริงจังในระดับสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มาจากหน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ องค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา องค์กรความร่วมมือทางงบประมาณระหว่างประเทศ โครงการความรับผิดชอบทางด้านการเงินการคลังสาธารณะ องค์กรแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง และองค์กรความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ โดยหน่วยงานหรือองค์กรระหว่างประเทศเหล่านี้ได้ผลักดันให้เกิดความโปร่งใสทางการคลังผ่านความคิดริเริ่มใหม่ๆ ซึ่งมีพื้นฐานและหลักการที่คาบเกี่ยวกัน

สำหรับพัฒนาการสำคัญในเรื่องความโปร่งใสทางการคลังที่เกิดขึ้นในระดับสากล สามารถสรุปได้ดังต่อไปนี้

2.1 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นองค์กรหนึ่งที่สำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังในระดับสากล โดยภายหลังจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย (Asian financial crisis) IMF ได้เผยแพร่หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ในปี ค.ศ. 1998 ต่อมาได้มีการปรับปรุงในปี ค.ศ. 2007 (IMF, 2007) ทั้งนี้ IMF ได้กำหนดหลักปฏิบัติที่ดีในด้านความโปร่งใสทางการคลังไว้ 4 ด้าน คือ 1) ความชัดเจนของบทบาทและหน้าที่ (Clarity of Roles and Responsibilities) 2) กระบวนการงบประมาณที่ชัดเจน เปิดเผย และเข้าถึงได้ (Open Budget Processes) 3) การเปิดเผยข้อมูลต่อ

¹ การดำเนินนโยบายการคลังแบบตามวัฏจักรเศรษฐกิจ หมายถึง การดำเนินนโยบายการคลังแบบผ่อนคลาย (เข้มงวด) เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะขาขึ้น (ชะลอตัว) หรือกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายการคลังที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับวัฏจักรเศรษฐกิจ ในขณะที่ การดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจ (Counter-cyclical fiscal policy) หมายถึง การดำเนินนโยบายการคลังแบบเข้มงวด (ผ่อนคลาย) เมื่อเศรษฐกิจอยู่ในภาวะขาขึ้น (ชะลอตัว) หรือกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินนโยบายการคลังที่เป็นไปในทิศทางตรงข้ามกับวัฏจักรเศรษฐกิจ

สาธารณะ (Public Availability of Information) และ 4) การตรวจสอบความถูกต้อง (Assurances of Integrity) โดย IMF ได้ออกคู่มือประกอบ Manual on Fiscal Transparency (IMF, 2007) ที่ถูกนำไปใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศต่างๆ 93 ประเทศ และนำเสนอในรายงาน Reports on the Observance of Standards and Codes (ROSC)²

ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 IMF ได้ออกรายงานสำคัญฉบับหนึ่ง (IMF, 2012) ที่ชี้ให้เห็นว่า ในช่วงวิกฤตการเงินโลกที่ผ่านมา รัฐบาลในประเทศต่างๆ (แม้แต่ในประเทศที่พัฒนาแล้ว) ยังมีข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับสถานะทางการคลังที่แท้จริงของประเทศ โดยพบว่า มีการขาดดุลงบประมาณและหนี้สาธารณะที่ซ่อนเร้นอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังพบว่า ประเทศต่างๆ มีการประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่ต่ำเกินไป โดยเฉพาะความเสี่ยงที่มาจากภาคการเงิน ทั้งนี้ IMF ได้มีการทบทวนหลักเกณฑ์ที่ผ่านมาทางด้านความโปร่งใสทางการคลัง และพบว่ามีข้อด้อยหลายประการ อาทิ มุ่งเน้นกระบวนการมากกว่าผลลัพธ์ โดยได้เสนอให้มีการปรับปรุงปัจจัยเชิงสถาบันและหน่วยงานที่ทำหน้าส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลังทั้งในระดับประเทศและในระดับภูมิภาคให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการเน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ และได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงมาตรฐานทางด้านความโปร่งใสทางการคลัง ซึ่งถูกพัฒนาจนเป็น The new Fiscal Transparency Code and Evaluation ในเวลาต่อมา

โดยในปี ค.ศ. 2014 IMF (2014a, 2014b) ได้ปรับปรุงหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง ซึ่งประกอบด้วยสี่เสาหลักของความโปร่งใส (ภาพที่ 2.1) คือ

เสาหลักที่ 1 การรายงานทางการคลัง (Fiscal reporting) โดยให้ความสำคัญกับการรายงานข้อมูลทางการคลังที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม

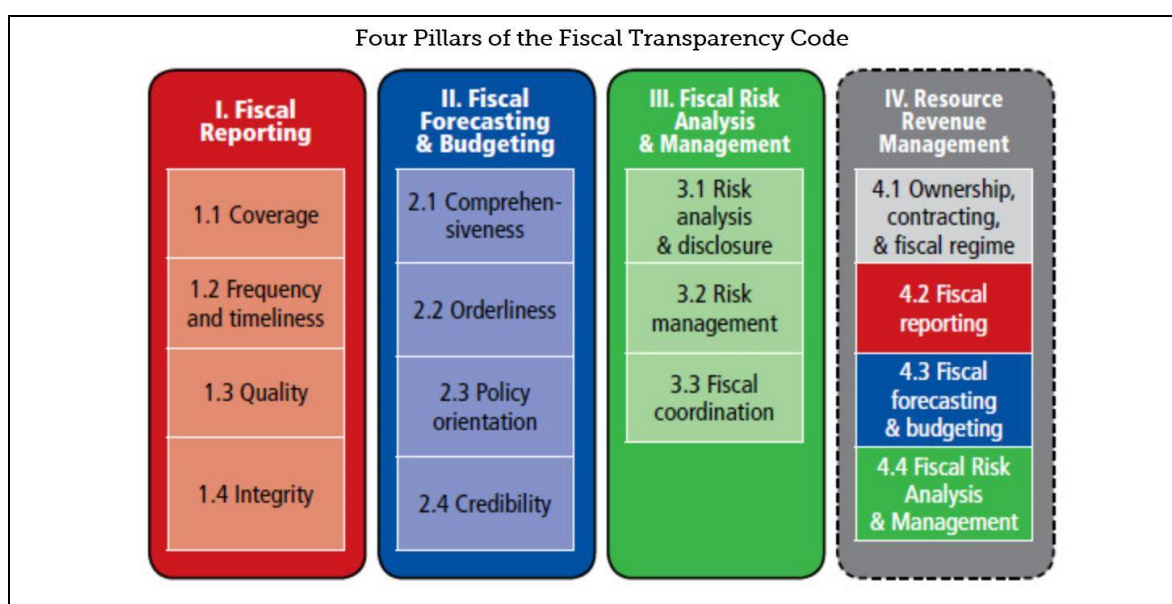
เสาหลักที่ 2 การจัดทำประมาณการทางการคลังและการงบประมาณ (Fiscal forecasting and budgeting) โดยให้ความสำคัญกับการระบุวัตถุประสงค์ของการจัดทำประมาณและการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงการคาดการณ์ทางการคลังที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม

เสาหลักที่ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risk analysis and management) โดยให้ความสำคัญการเปิดเผยข้อมูลและการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น โดยรวมถึงการบริหารจัดการ

เสาหลักที่ 4 การบริหารจัดการรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ (Resource revenue management) โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและรายรับที่เกิดขึ้น

² อ้างอิงจาก <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm> (6 มีนาคม 2559)

ภาพที่ 2.1 สีเสาหลักของความโปร่งใสทางการคลังของ IMF (2014b, 2016)



ที่มา: จากเว็บไซต์ของ IMF เมื่อวันที่ 22 พ.ย. 59 (<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/>)

ทั้งนี้ IMF ได้กำหนดเกณฑ์การประเมินและหลักเกณฑ์ในการประเมินผล (Code) ไว้ 3 ชั้น คือ หลักการปฏิบัติขั้นพื้นฐาน (Basic practice) หลักการปฏิบัติขั้นดี (Good practice) และหลักการปฏิบัติขั้นสูง (Advanced practice) สำหรับสถานะปัจจุบัน (ณ 22 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559) ของ IMF's New Fiscal Transparency Code 3 เสาหลักแรกได้รับการรับรองเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ในส่วนของเสาหลักที่สี่ (การบริหารจัดการรายรับที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ) ได้มีการเผยแพร่ร่างหลักเกณฑ์แล้ว แต่ยังอยู่ในขั้นตอนการรวบรวมความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม สำหรับรายละเอียดการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของประเทศไทยภายใต้เกณฑ์ใหม่ของ IMF (เบื้องต้น) จะนำเสนอในบทที่ 3 ของรายงานฉบับนี้

2.2 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

ในปี ค.ศ. 2001 องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD, 2002) ได้จัดทำแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ (Best Practices for Budget Transparency) ที่ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับเอกสารงบประมาณ โดยกำหนดหลักการที่ใช้ในการอ้างอิงไว้ 3 ประการ คือ หนึ่ง เนื้อหาและเอกสารงบประมาณที่ควรต้องมี เช่น รายงานงบประมาณล่วงหน้า (Pre-budget report) รายงานการคลังรายเดือน (Monthly report) รายงานการคลังระยะยาว (Long-term report) สอง ข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผย (Specific disclosures) อาทิ สมมติฐานทางเศรษฐกิจ การรายงานรายจ่ายภาษี และ สาม แนวปฏิบัติหรือมาตรฐานส่งเสริมการจัดทำรายงานให้มีคุณภาพ (Integrity, control and accountability)

นอกจากนี้ OECD ยังได้ระบุถึงปัจจัยที่มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพของการจัดทำงบประมาณ (Blöndal, 2003) อันประกอบด้วย 1) การจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term budget frameworks) 2) การกำหนดสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่เหมาะสม (Prudent economic assumptions) 3) การจัดทำงบประมาณแบบบนสู่ล่าง (Top-down budgeting techniques) 4) การลดอำนาจในการควบคุมการจัดทำงบประมาณจากส่วนกลาง (Relaxing central input controls) 5) การจัดทำงบประมาณที่มุ่งเน้นผลลัพธ์ (Focus on results) และ 6) การใช้แนวทางการบริหารทางการเงินยุคใหม่ในการจัดทำงบประมาณ (Modern financial management practices)

ต่อมา OECD ได้นำบทเรียนต่างๆ ที่เกิดขึ้นในอดีตมาปรับปรุงแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ โดยได้ออกข้อแนะนำในเรื่องธรรมาภิบาลการงบประมาณ (Budgetary Governance) ซึ่งกำหนดหลักปฏิบัติที่ดีไว้ 10 ประการ (OECD 2014, 2015) ที่ใช้เป็นแนวทางในการออกแบบ บังคับใช้ และปรับปรุงระบบงบประมาณ โดยอยู่ภายใต้หลักการสำคัญคือ **หนึ่ง** เน้นการเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูลอย่างโปร่งใสและเข้าถึงง่าย โดยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ตั้งแต่ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ ขั้นตอนการปฏิบัติตามนโยบาย ตลอดจนขั้นตอนการทบทวนประสิทธิภาพของการตัดสินใจและการสร้างความรับผิดชอบในการบริหารของรัฐบาล และ **สอง** เน้นให้การนำเสนองบประมาณมีความชัดเจน ผ่านกระบวนการหรือกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย และสามารถยับยั้งกลไกการใช้ช่องทางนอกงบประมาณที่ซ่อนเร้นอยู่ได้

สำหรับหลักธรรมาภิบาลการงบประมาณที่ดี 10 ประการของ OECD (2015) เป็นดังนี้

- (1) การบริหารจัดการงบประมาณต้องมีความชัดเจน มีความน่าเชื่อถือ และมีความแน่นอน นอกจากนี้ มีการออกแบบเพื่อสนับสนุนให้รัฐบาลสามารถดำเนินนโยบายการคลังแบบต่อต้านวัฏจักรเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงสนับสนุนการดำเนินนโยบายการคลังที่ยั่งยืน
- (2) การจัดทำงบประมาณของรัฐบาลมีการกำหนดยุทธศาสตร์และความสำคัญในระยะปานกลาง
- (3) ออกแบบและวางแผนการใช้งบลงทุน (ที่มีระยะของโครงการเกินหนึ่งปีงบประมาณ) ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่า
- (4) สร้างหลักประกันในด้านการเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูลที่เกี่ยวข้อง มีความโปร่งใส และสามารถเข้าถึงได้
- (5) จัดให้เกิดการแสดงความคิดเห็นและการโต้เถียงในเรื่องทางเลือกของการใช้งบประมาณจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประชาชน และองค์กรภาคประชาสังคม

- (6) นำเสนอบัญชีการเงินการคลังภาครัฐที่มีความครอบคลุม ถูกต้อง และเชื่อถือได้ โดยรวมถึงการนำเสนอโครงการภาครัฐที่ใช้แหล่งเงินทุนอื่นๆ ด้วย
- (7) วางแผน บริหารจัดการ และการติดตามการใช้งบประมาณอย่างเข้มข้น
- (8) สร้างหลักประกันในด้านผลการดำเนินงาน การประเมิน และคุณค่าของงบประมาณที่ใช้ โดยเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการงบประมาณ
- (9) ระบุ ประเมิน และบริหารจัดการ งบประมาณให้มีความยั่งยืนในระยะยาวและปัจจัยเสี่ยงทางการคลังอื่นๆ
- (10) ส่งเสริมคุณภาพของการประมาณการทางด้านการงบประมาณ การวางแผนทางการเงิน และการนำงบประมาณไปปฏิบัติ ด้วยการสร้างหลักประกันทางด้านคุณภาพ ซึ่งรวมถึงการตรวจประเมินโดยอิสระอย่างละเอียดลออ

เป็นที่น่าสังเกตว่า ขอบเขตของแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ (Best Practices in Budget Transparency) ของ OECD สามารถเปรียบเทียบกับหลักของความโปร่งใสทางการเงินของ IMF ได้ แต่ OECD ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมิน จึงทำให้นักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณของ OECD ถูกใช้เป็นเพียงหลักการอ้างอิงเท่านั้น

2.3 องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ

องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (IBP) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1997 และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของรัฐบาล โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการเข้าถึงข้อมูล การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้งบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า เมื่อประชาชน (หรือภาคประชาสังคม) มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณ การใช้จ่ายงบประมาณจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากขึ้น ตรงต่อความต้องการ ความประชาชน และส่งผลทำให้ประชาชนมีความเป็นด้อยู่งที่ดีขึ้น อีกทั้งยังทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันลดลง

ในปัจจุบัน IBP ได้มีความร่วมมือกับองค์กรอิสระในประเทศต่างๆ กว่า 100 ประเทศ โดยมีสมมติฐานในการทำงานที่สำคัญคือ ความเข้าใจและการมีส่วนร่วมในเรื่องงบประมาณของภาคประชาชนเป็นเรื่องสำคัญ ทั้งนี้ องค์กรประชาสังคมจะทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบการใช้งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ขึ้นกับการเข้าถึงข้อมูลและโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณ รัฐบาลจึงมีหน้าที่และ

ความรับผิดชอบในการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณที่มีความครอบคลุมและทันท่วงที รวมถึงเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ

IBP ได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับการสร้างจิตสำนึกและความรับผิดชอบทางงบประมาณ การตัดสินใจใช้งบประมาณของฝ่ายบริหารควรมีความรับผิดชอบต่อประชาชน ทั้งนี้ IBP (2015) ให้หลักการไว้ว่า ความรับผิดชอบทางงบประมาณจะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ขึ้นกับสามเสาหลัก (Three Pillars of Budget Accountability) (ภาพที่ 2.2) คือ

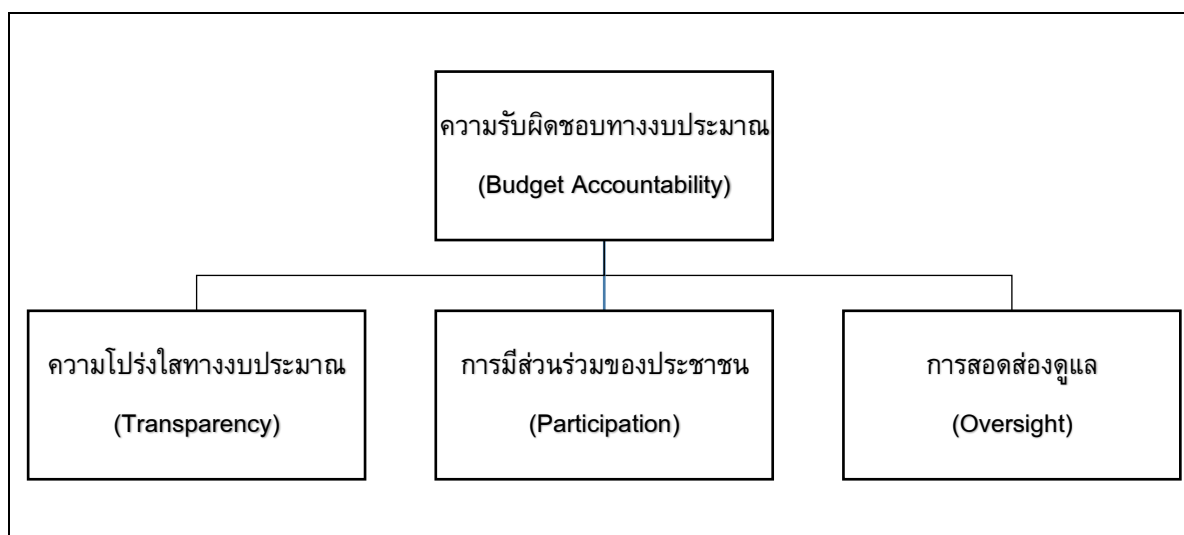
เสาหลักที่ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Budget Transparency) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลทางด้านงบประมาณได้อย่างครบถ้วน

เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน (Public participation in the budget process) และ

เสาหลักที่ 3 การมีสถาบันที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลที่เข้มแข็ง (Strong formal oversight institutions) จากฝ่ายนิติบัญญัติและจากสถาบันการตรวจสอบ

ทั้งสามเสาหลักนี้ต้องทำงานร่วมกันในการสร้างกลไกที่เอื้อให้เกิดความรับผิดชอบทางงบประมาณ หากขาดเสาหลักใดเสาหลักหนึ่งไปจะบั่นทอนให้การทำงานของเสาหลักอื่นๆ เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ และเกิดกลไกการสร้างควมรับผิดชอบทางงบประมาณได้ยาก

ภาพที่ 2.2 สามเสาหลักของความรับผิดชอบทางงบประมาณของ IBP



ที่มา: สรุปจาก IBP (2015)

หากงบประมาณและกระบวนการจัดทำงบประมาณมีความโปร่งใส ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ และสถาบันที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลและการทำงานฝ่ายบริหารทำหน้าที่ของตนได้อย่างเข้มแข็ง การจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลที่ออกมานั้นก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงต่อความต้องการของประชาชน นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางงบประมาณที่รัฐบาลหรือฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำขึ้น โดยหากการจัดทำงบประมาณไม่สอดคล้องหรือตรงกับความต้องการของประชาชน รัฐบาลต้องตอบได้ว่า เพราะเหตุใดจึงตัดสินใจใช้งบประมาณเช่นนั้น

IBP ได้ทำการสำรวจและออกรายงานการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Survey) ของประเทศต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยคำถามหรือตัวชี้วัดในแบบสำรวจจะครอบคลุมมิติต่างๆ ภายใต้ทั้งสามเสาหลักของความรับผิดชอบทางงบประมาณ และอ้างอิงตัวชี้วัดและหลักเกณฑ์ของ IMF และ OECD โดยให้ความสำคัญกับเอกสารงบประมาณ ในรายงานผลการสำรวจล่าสุดปี ค.ศ. 2015 (IBP, 2015) ซึ่งครอบคลุม 102 ประเทศ³ แบบสอบถามประกอบด้วยคำถามทั้งสิ้น 140 คำถาม แบ่งเป็นคำถามที่เกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณ 109 คำถาม คำถามที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชน 16 คำถาม และคำถามที่เกี่ยวกับสถาบันที่ทำหน้าที่สอดส่องดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ 11 คำถาม และจากฝ่ายสถาบันการตรวจสอบอีก 4 คำถาม

ในด้านความโปร่งใสทางงบประมาณ ผลการสำรวจที่ได้ถูกนำมาจัดทำดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index, OBI) ที่มีคะแนนในช่วง 0 ถึง 100 คำนวณจากค่าเฉลี่ยของคะแนนที่ได้รับในแต่ละคำถามที่เกี่ยวกับความโปร่งใสทางงบประมาณ 109 คำถาม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความครอบคลุมและทันทั่วถึงของข้อมูลด้านงบประมาณในเอกสารงบประมาณที่สำคัญ 8 ประเภท ดังนี้

- (1) คำแถลงประกอบงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Statement) (6 คำถาม) ที่นำเสนอสมมุติฐานทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่ใช้ในการประมาณการรายรับและรายจ่ายของรัฐบาล โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ล่วงหน้าอย่างน้อย 1 เดือน ก่อนตีพิมพ์ข้อเสนอของงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (2) ข้อเสนอของงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ (ร่าง) เอกสารงบประมาณ) (Executive's Budget Proposal and supporting documents) (54 คำถาม) ที่นำเสนอ (ร่าง) ประมาณการรายรับและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ล่วงหน้าอย่างน้อย 3 เดือน ก่อนขึ้นปีงบประมาณ

³ สำหรับรายละเอียดของผลจากการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย ถูกนำเสนอในบทที่ 4 ของรายงานฉบับนี้

(3) เอกสารงบประมาณ (ตาม พรบ.) (Enacted Budget) (6 คำถาม) ที่นำเสนอประมาณการรายรับและแผนการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลที่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่โดยเร็วทันทีที่ออกเป็นพระราชบัญญัติ

(4) เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน (Citizens Budget) (4 คำถาม) ที่นำเสนองบประมาณที่ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใจได้ง่าย โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ควบคู่ไปกับข้อเสนองบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ (ร่าง) เอกสารงบประมาณ) หรือเอกสารงบประมาณ (ตาม พรบ.)

(5) รายงานการคลังภายในปี (In-Year Report) (9 คำถาม) ที่นำเสนอเป็นรายเดือนหรือรายไตรมาส โดยรายงานความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณ รายรับที่จัดเก็บได้ หนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนงบประมาณ (หากจำเป็น) โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ภายใน 30 วัน หรือไม่เกิน 6 สัปดาห์ นับจากวันสิ้นสุดของช่วงเวลาที่ยังรายงาน

(6) รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review) (9 คำถาม) ที่นำเสนอความก้าวหน้าของการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับเปลี่ยนงบประมาณ (หากจำเป็น) โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ภายใน 30 วัน หรือไม่เกิน 6 สัปดาห์ นับจากวันครึ่งปีงบประมาณ

(7) รายงานการคลังสิ้นปี (Year-End Report) (14 คำถาม) ที่มีการเปรียบเทียบระหว่างแผนรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลกับผลที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะช่วยเพิ่มความรับผิดชอบและช่วยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณในปีถัดไป โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ภายใน 6 เดือน หรือไม่เกิน 1 ปี นับจากวันสิ้นปีงบประมาณ

(8) รายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) (7 คำถาม) ที่นำเสนอผลการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณว่ารัฐบาลมีการใช้จ่ายถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะต่างๆ โดยควรตีพิมพ์และเผยแพร่ภายใน 6 เดือน หรือไม่เกิน 1 ปี นับจากวันสิ้นสุดปีงบประมาณ

หากคะแนนที่ได้จากการประเมินในแต่ละเสาหลักสูงกว่า 60 คะแนนขึ้นไป ถือว่า ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่เพียงพอ (Sufficient) โดยหากคะแนนอยู่ในช่วง (81-100) ถือว่า ผลการประเมินที่ได้อยู่ในระดับเพียงพออย่างมาก (Extensive) และหากคะแนนอยู่ในช่วง (61-80) ถือว่า ผลการประเมินที่ได้อยู่ในระดับเพียงพอ (Substantial) ในขณะเดียวกัน หากคะแนนที่ได้จากการประเมินในแต่ละเสาหลักเท่ากับหรือต่ำกว่า 60 คะแนน ลงมาถือว่า อยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เพียงพอ (Insufficient) โดยหากคะแนนอยู่ในช่วง (41-60) ถือว่า ผลการประเมินที่ได้อยู่ในระดับค่อนข้างจำกัด (Limited) หากคะแนนอยู่ในช่วง (21-40) ถือว่า ผลการประเมินที่ได้อยู่ในระดับค่อนข้างน้อย

(Minimal) และหากคะแนนอยู่ในช่วง (0-20) ถือว่า ผลการประเมินที่ได้อยู่ในระดับที่แทบจะไม่มีหรือไม่มีเลย (Scant or None)

ทั้งนี้เป็นที่สังเกตว่า ดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index, OBI) คำนวณมาจากค่าเฉลี่ยของคะแนนที่ได้รับในแต่ละคำถาม ซึ่งในวิธีการคำนวณนั้น ให้ความสำคัญหรือน้ำหนักค่อนข้างมากกับข้อเสนอทางด้านงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้องรวม 54 คำถาม ในขณะที่คำถามเกี่ยวกับเอกสารงบประมาณฉบับประชาชนที่มี 4 คำถามจะมีน้ำหนักในการคำนวณดัชนีค่อนข้างน้อย

2.4 โครงการความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ

โครงการความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (Public Expenditure and Financial Accountability Program, PEFA) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2001 ซึ่งมีผู้สนับสนุนหลัก ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) ธนาคารโลก (World Bank) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) และรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส นอร์เวย์ สวิตเซอร์แลนด์ และอังกฤษ โดยมีวัตถุประสงค์ในการประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะโดยรวมของประเทศ ทั้งในด้านระบบรายจ่ายภาครัฐ กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และความรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดอ่อนและจุดแข็งในด้านการบริหารการเงินการคลังสาธารณะและนำไปสู่แผนการปรับปรุงของแต่ละประเทศ

ภายใต้กรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA framework) ที่ถูกปรับปรุงล่าสุดในปี ค.ศ. 2016 ซึ่งครอบคลุมเรื่องความโปร่งใสทางการเงินการคลัง การประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (Public Financial Management, PFM) ถูกจำแนกตาม 7 เสาหลักของหลักการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ โดยมี 31 ตัวชี้วัด คือ⁴

เสาหลักที่ 1 ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (Budget reliability) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด โดยเปรียบเทียบระหว่างรายรับและรายจ่ายรัฐบาลที่เกิดขึ้นจริงกับที่ได้ประมาณการไว้ (ในขณะที่มีการจัดทำงบประมาณ)

เสาหลักที่ 2 ความโปร่งใสทางการเงินการคลัง (Transparency of public finances) ประกอบด้วย 6 ตัวชี้วัด โดยพิจารณาจากข้อมูลในด้านการบริหารรายจ่ายภาครัฐว่า มีความครอบคลุม ต่อเนื่อง และสามารถเข้าถึงได้

⁴ รายละเอียดเพิ่มเติมดูได้จาก PEFA (2016)

เสาหลักที่ 3 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน (Management of assets and liabilities)

ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด โดยสินทรัพย์จะต้องมีการบันทึกและบริหารจัดการที่ดี ความเสี่ยงทางการเงินจะต้องมีการประเมิน และหนี้สิน รวมถึงการค้ำประกันจะต้องมีการวางแผนและติดตามที่ดี

เสาหลักที่ 4 การจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการคลังและการจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย

(Policy-based fiscal strategy and budgeting) ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัด โดยประเมินแผนการดำเนินงานและการจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการคลังและงบประมาณตามแนวนโยบายของรัฐบาล และความเพียงพอของการคาดการณ์ทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและทางด้านการคลัง

เสาหลักที่ 5 ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ

(Predictability and control in budget execution) ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด โดยประเมินระบบการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่างบประมาณได้ถูกใช้ไปตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางไว้

เสาหลักที่ 6 การบันทึกบัญชีและการรายงาน (Accounting and reporting) ประกอบด้วย 3 ตัวชี้วัด

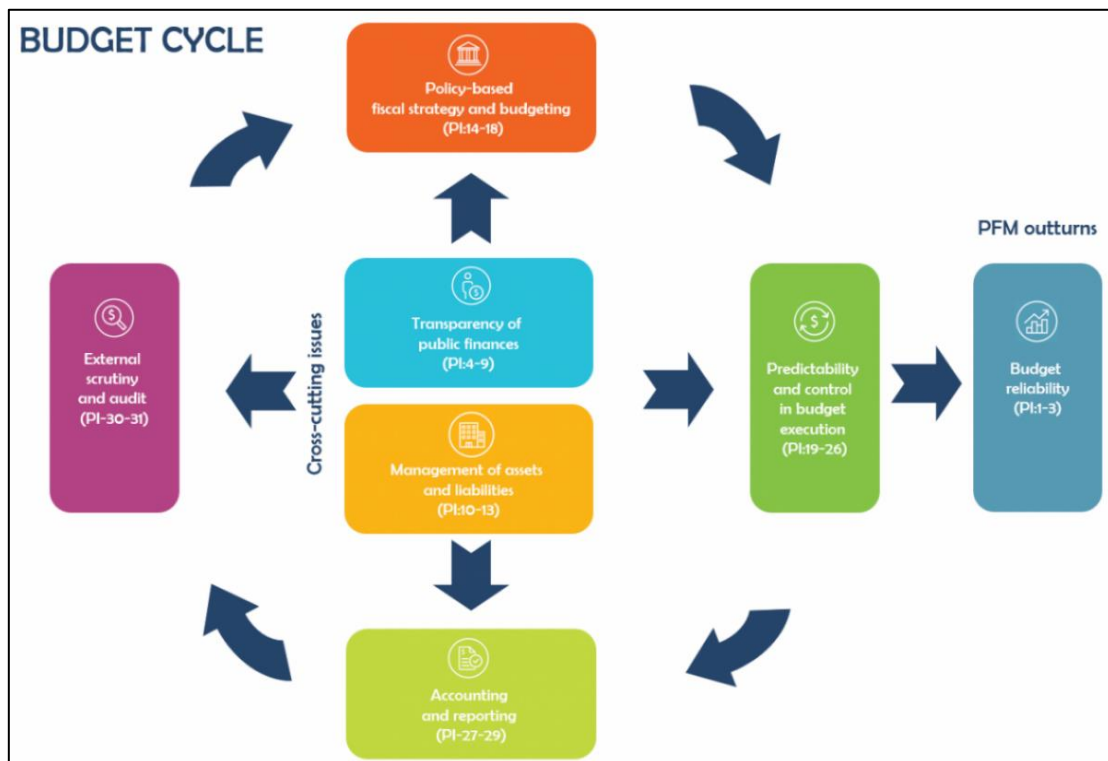
เสาหลักที่ 7 การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (External scrutiny and audit) ประกอบด้วย 2

ตัวชี้วัด โดยประเมินระบบการกำกับและตรวจสอบการบริหารการเงินการคลังภาครัฐจากผู้ตรวจสอบจากภายนอก

ทั้ง 7 เสาหลักของกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะมีความเชื่อมโยงและทำงานร่วมกันในระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (แสดงในภาพที่ 2.3) และโครงสร้างการทำงานของกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (แสดงในภาพที่ 2.4) ที่ผ่านมา ประเทศที่เข้ารับการประเมินตามกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA) มีจำนวน 149 ประเทศ และมีการประเมินทั้งสิ้น 499 ครั้ง โดยเป็นการประเมินระดับประเทศ (National assessment) 308 ครั้ง และการประเมินระดับท้องถิ่น (Subnational assessment) 191 ครั้ง⁵ สำหรับประเทศไทยเคยรับการประเมิน 1 ครั้งในช่วงปี ค.ศ. 2008 (World Bank, 2009) โดยผลการประเมินได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5 ของรายงานฉบับนี้

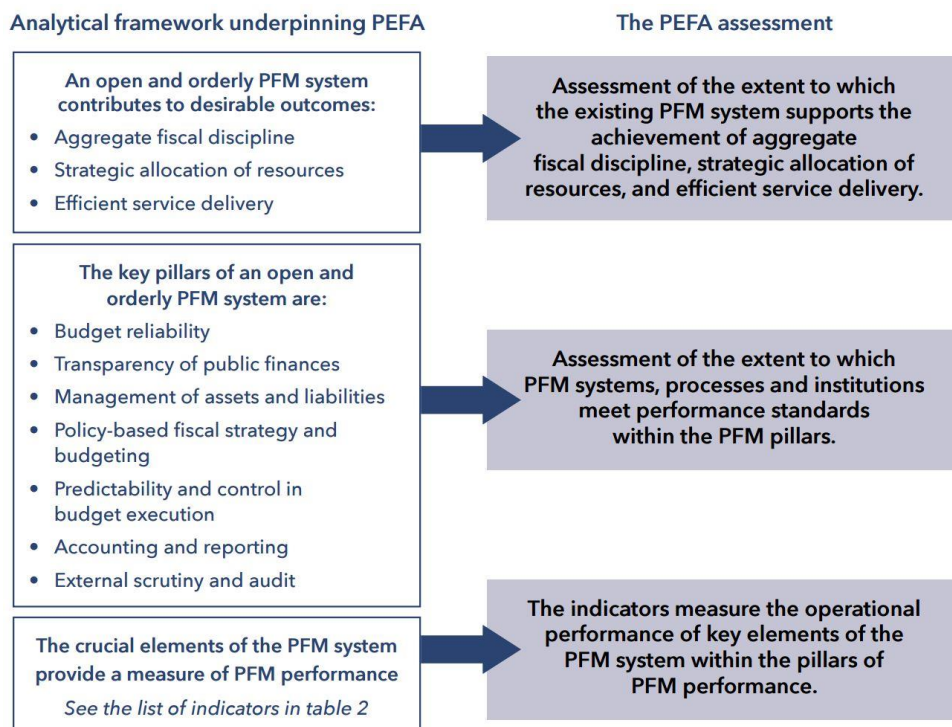
⁵ อ้างอิงจากข้อมูลที่ปรากฏในเว็บไซต์ <http://www.pefa.org/en/stats> (assessed on 22 April 2016)

ภาพที่ 2.3 ความเชื่อมโยงของเจ็ดเสาหลักกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ



ที่มา: เว็บไซต์ของ PEFA (www.pefa.org/en/content/pefa-framework) (accessed on April 21, 2016)

ภาพที่ 2.4 โครงสร้างของกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ



ที่มา: PEFA (2016)

2.5 องค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง

องค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (Global Initiative for Fiscal Transparency, GIFT) ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 2011 โดยเป็นเครือข่ายการทำงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย และมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดบรรทัดฐานร่วมกันในระดับสากลและการปรับปรุงอย่างต่อเนื่องทางด้านความโปร่งใสทางการคลัง โดยเอื้อให้เกิดความสอดคล้องกันของมาตรฐานต่าง ๆ ที่เดิมอาจมีความแตกต่างกัน (**Harmonization of different international standards**) และก่อให้เกิดฉันทามติร่วมกันในเรื่องบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ โดย GIFT (2012) ได้นำเสนอหลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลัง (High-Level Principles on Fiscal Transparency) เพื่อเป็นแนวทางให้แก่ผู้กำหนดนโยบายและผู้เกี่ยวข้องที่ต้องการปรับปรุง ในเรื่องขอบเขต ความสอดคล้อง และความเชื่อมโยงของมาตรฐานและบรรทัดฐานทางด้านความโปร่งใสที่มีในปัจจุบัน

ต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองหลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลังและส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกนำมาใช้ โดยมีหลักการทั้งหมด 10 ข้อด้วยกัน ดังนี้

- (1) ประชาชนมีสิทธิในการค้นหาและได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ กฎหมายควรรับรองการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ หากมีข้อยกเว้นก็ควรจำกัดเฉพาะที่จำเป็น
- (2) รัฐบาลควรเผยแพร่วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลังโดยรวมที่ชัดเจนและวัดได้ และควรออกรายงานความก้าวหน้าอย่างสม่ำเสมอ และมีคำอธิบายหากมีความแตกต่างจากแผนที่วางไว้
- (3) ควรมีการนำเสนอต่อสาธารณชนทั้งข้อมูลทางการเงินและข้อมูลที่มีใช้ทางการเงิน ที่เกิดขึ้นในอดีต ปัจจุบัน และที่คาดการณ์ในอนาคตเกี่ยวกับกิจกรรมทางการคลัง ผลการดำเนินงาน ความเสี่ยงทางการคลัง สินทรัพย์และหนี้สินภาครัฐ
- (4) รัฐบาลควรแจ้งเป้าหมายในการดำเนินงานกับผลลัพธ์ที่ทำได้ และพยายามประเมินและเปิดเผยผลลัพธ์ต่อสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ที่คาดการณ์ไว้กับที่เกิดขึ้นจริง
- (5) การดำเนินธุรกรรมทางการเงินทั้งหมดของภาครัฐควรต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย โดยกฎหมาย การควบคุม และวิธีการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการบริการการเงินภาครัฐ ควรเปิดเผยแก่สาธารณชนได้รับทราบ และควรได้รับการตรวจประเมินโดยอิสระอย่างละเอียด

- (6) รัฐบาลควรนิยามและระบุอย่างชัดเจนถึงวัตถุประสงค์ของการรายงาน ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ทางการเงินของภาครัฐบาลกับเอกชนควรเปิดเผย โดยปฏิบัติตามกฎระเบียบ และขั้นตอนที่ชัดเจน
- (7) บทบาทและความรับผิดชอบในการเพิ่มรายได้ การกอบหนี้สิน การใช้ทรัพยากร การลงทุน และการบริหารจัดการทรัพยากรสาธารณะควรถูกระบุอย่างชัดเจนในกฎหมาย ทั้งระหว่างฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายนิติบัญญัติ ระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ที่เหลือ และระหว่างภาครัฐด้วยกัน
- (8) อำนาจหน้าที่ในการขึ้นภาษีและการกระจายสาธารณะควรต้องผ่านการพิจารณาและอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติเสมอ โดยฝ่ายนิติบัญญัติควรได้รับอำนาจหน้าที่ ทรัพยากร และข้อมูลที่เพียงพอต่อการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (9) สถาบันการตรวจสอบขั้นสูงสุด (The Supreme Audit Institutions, SAIs) ต้องเป็นอิสระจากรัฐบาล มีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูล และมีทรัพยากรที่เพียงพอในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและรายงานให้สาธารณชนได้รับทราบ
- (10) ประชาชนควรได้รับสิทธิและโอกาสในการมีส่วนร่วมโดยตรงในการอภิปรายสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบนโยบายการคลังและการนำมาใช้

2.6 องค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ

องค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Government Partnership, OGP) ได้รับการจัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2011 เพื่อจัดหาเวทีในระดับสากลในการให้คำมั่นที่จะปฏิรูปให้รัฐบาลเปิด รับผิดชอบ และตอบสนองต่อประชาชนมากขึ้น ในปัจจุบัน (มีนาคม 2559) มีประเทศสมาชิกในองค์การความร่วมมือรัฐบาลเปิด 69 ประเทศ (จากเดิมที่มีประเทศสมาชิกตอนเริ่มจัดตั้งเพียง 8 ประเทศ) สำหรับประเทศไทยแม้จะยังไม่ได้เป็นสมาชิก แต่ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 ที่ผ่านมา ได้เห็นชอบการสมัครเข้าเป็นภาคีสมาชิกขององค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (OGP) เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสให้อำนาจภาคประชาชน ต่อต้านการทุจริต และนำเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้ามาเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐและฝ่ายต่างๆ

ประเทศที่เป็นสมาชิกขององค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ รัฐบาลและภาคประชาสังคมจะทำงานร่วมกันในการพัฒนาและจัดทำกรปฏิรูปที่นำไปสู่การปรับปรุงที่ทำให้รัฐบาลเปิดมากขึ้น

ซึ่งรวมถึงการเพิ่มความโปร่งใส การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน การกำจัดปัญหาคอร์รัปชัน และการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่ดี ในการเข้าร่วมเป็นสมาชิก ประเทศต่างๆ ต้องให้คำมั่นในการปฏิบัติตามหลักการของรัฐบาลเปิด โดยต้องลงนามในปฏิญญาเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐชั้นสูง (High-level Open Government Declaration) และต้องนำเสนอแผนปฏิบัติงานของประเทศ รวมถึงจัดทำรายงานความก้าวหน้า ทั้งนี้หลักการสำคัญของปฏิญญามีดังนี้⁶

- (1) ให้คำมั่นที่จะสนับสนุนการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐมากขึ้น
- (2) ให้คำมั่นที่จะสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย โดยการทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายมีความโปร่งใสมากขึ้น รวมถึงสร้างช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณชน และเพิ่มบทบาทของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการติดตามและประเมินผลการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังสร้างกลไกที่สร้างความร่วมมือมากขึ้นระหว่างรัฐบาลกับองค์กรประชาสังคมและภาคธุรกิจ
- (3) การนำมาตรฐานระดับสูงสุดของความซื่อสัตย์ในวิชาชีพ ด้วยการให้คำมั่นที่จะดำเนินนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชัน กลไก และแนวทางปฏิบัติต่างๆ ที่สร้างความมั่นใจในเรื่องความโปร่งใสในการบริหารจัดการทางการเงินสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และการส่งเสริมหลักนิติธรรม
- (4) ให้คำมั่นที่จะพัฒนาวิธีการเข้าถึงข้อมูลด้วยเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ เพื่อเพิ่มโอกาสในการใช้สารสนเทศร่วมกัน รวมถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนและช่วยทำให้ประชาชนสามารถเข้าใจในสิ่งที่รัฐบาลทำได้มากยิ่งขึ้น

สำหรับแผนการปฏิปัตินั้น เนื่องจากแต่ละประเทศสมาชิกมีความแตกต่างกัน การให้คำมั่นและแนวทางที่ใช้ในการปฏิรูปของแต่ละประเทศจึงแตกต่างกัน ทั้งนี้ในด้านของงบประมาณ T/AI (2013) ได้แบ่งขั้นตอนของการให้คำมั่นเป็น 4 ระดับ โดยมีรายละเอียดดังนี้

⁶ รายละเอียดเพิ่มเติม ดูได้จาก <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>

ขั้นเริ่มต้น (Initial)

- เผยแพร่การประชุมพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการถ่ายทอดสดในสื่อวิทยุและโทรทัศน์ และการจัดทำรายงานสรุปผลการประชุม ให้ประชาชนได้รับทราบ
- จัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนในเรื่องงบประมาณ
- จัดทำและเผยแพร่ข้อเสนอทางด้านการงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงรายละเอียด ลำดับความสำคัญของนโยบายและงบประมาณในระดับกระทรวงและหน่วยงานอย่างน้อยสามเดือนก่อนขึ้นปีงบประมาณ นอกจากนี้ สถาบันการตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institutions, SAIs) ควรจัดทำและเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบงบประมาณภายในหกเดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ
- จัดทำและเผยแพร่เอกสารทางด้านการงบประมาณสำคัญ 4 ประเภท ได้แก่ ข้อเสนองบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ (ร่าง) เอกสารงบประมาณ) เอกสารงบประมาณ (ตาม พรบ.) เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ

ขั้นกลาง (Intermediate)

- เพิ่มโอกาสการมีส่วนร่วมและการรับข้อคิดเห็นจากประชาชนในช่วงการจัดทำงบประมาณ
- สนับสนุนการทำหน้าที่สอดส่องดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติและสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ จัดตั้งหน่วยงานหรือสถาบันวิเคราะห์งบประมาณที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร สถาบันการตรวจสอบสูงสุดต้องมีทรัพยากรและงบประมาณที่เพียงพอในการทำหน้าที่ รวมถึงเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
- เผยแพร่เอกสารงบประมาณที่สำคัญ 8 ประเภท ตามคำแนะนำโดย IMF OECD และ IBP ในช่วงการจัดทำงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการตรวจสอบงบประมาณ
- เผยแพร่เอกสารงบประมาณและข้อมูลทั้งหมดในอินเทอร์เน็ต โดยอยู่ในรูปแบบที่เครื่องสามารถอ่านได้ รวมถึงสามารถนำข้อมูลไปใช้ต่อได้โดยง่าย

ขั้นสูง (Advanced)

- สนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ โดยการพัฒนาระบบการร้องขอเพื่อตรวจสอบของประชาชน (Citizen audit request system) กลไกการตรวจสอบของภาคสังคม และการจัดทำงบประมาณที่ประชาชนมีส่วนร่วม
- เผยแพร่ข้อมูลรายรับของหน่วยงานรัฐที่ให้บริการสาธารณะและได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำรายรับส่งคืนคลัง (เช่น โรงเรียนรัฐ โรงพยาบาลรัฐ)
- เผยแพร่ข้อมูลทางการเงินของกิจกรรมนอกงบประมาณที่มีความครอบคลุม ทั่วถึงที่ เข้าถึงได้ และมีความถูกต้อง โดยรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารกลาง กองทุนนอกงบประมาณ รายจ่ายภาษี และกิจกรรมกึ่งการคลัง

ขั้นนวัตกรรม (Innovative)

- นำ 10 หลักการขั้นสูงทางด้านความโปร่งใสทางการคลังขององค์การแห่งความริเริ่มสากลว่าด้วยเรื่องความโปร่งใสทางการคลัง (GIFT) มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ

บทที่ 3

ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติของ

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ

ประเทศไทยเข้ารับการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 2007 ผลการประเมินจากรายงานฉบับสมบูรณ์ของ IMF ที่จัดทำเสร็จในปี ค.ศ. 2009 พบว่า ที่ผ่านมามีการพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังเป็นลำดับ อีกทั้งยังมีแผนปฏิรูปเพิ่มเติม แต่หลังจากที่กลุ่มประเทศเศรษฐกิจหลักประสบวิกฤตการเงินโลกช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 ทำให้ IMF เห็นถึงจุดอ่อนของเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสทางการคลังที่ใช้อยู่ เนื่องจากไม่สามารถส่งสัญญาณให้รัฐบาลประเทศที่เข้ารับการประเมินรับรู้ถึงความเสี่ยงทางการคลังที่จะเกิดขึ้นได้ จึงพัฒนาเกณฑ์ขึ้นใหม่ในปี ค.ศ. 2014 มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ โดยเน้นไปที่คุณภาพของข้อมูลที่ใช้ประเมินระดับความโปร่งใสทางการคลังแทน ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยอยู่ระหว่างการเตรียมตัวเพื่อเข้ารับการประเมินตามเกณฑ์ใหม่ของ IMF โดยกระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อประเมินตัวเองตามเกณฑ์ใหม่เพื่อเตรียมความพร้อมไว้แล้วในระดับหนึ่ง

3.1 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติของ IMF (2007)

IMF กำหนดหลักปฏิบัติที่ดีในด้านความโปร่งใสทางการคลังปี ค.ศ. 2007 ไว้ 4 ด้าน คือ 1) ความชัดเจนของบทบาทและหน้าที่ (Clarity of Roles and Responsibilities) 2) กระบวนการงบประมาณที่ชัดเจน เปิดเผยและเข้าถึงได้ (Open Budget Processes) 3) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information) และ 4) การตรวจสอบความถูกต้อง (Assurances of Integrity) ในภาพรวม IMF (2009) ประเมินไว้ว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังที่ดีขึ้นเป็นลำดับ โดยเฉพาะความโปร่งใสในระบบงบประมาณ (รายละเอียดผลการประเมินแสดงในภาคผนวก ตารางที่ ผ.1)

โดยส่วนใหญ่แล้ว ประเทศไทยดำเนินการได้ตามหลักปฏิบัติความโปร่งใสทางการคลัง โดยเฉพาะการวางกรอบกฎหมายเพื่อการบริหารการคลังและหนี้สาธารณะ การจัดทำงบประมาณมีกระบวนการชัดเจน มีความเชื่อมโยงกับการจัดลำดับยุทธศาสตร์เชิงนโยบายและอยู่บนกรอบเศรษฐกิจมหภาคที่รัดกุม หน่วยงานของรัฐมีการจัดทำ Multi-year estimates เพื่อจัดทำคำของบประมาณ รวมถึงการกำหนดเพดานสัดส่วนหนี้สาธารณะและภาระ

หนี้เพื่อรักษาวินัยทางการคลัง และมีระบบการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยหน่วยงานเฉพาะ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

หากเน้นที่ผลการประเมินที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสทางงบประมาณ พบว่า เอกสารงบประมาณของประเทศไทยให้ข้อมูลการคลังที่ครอบคลุม มีการพัฒนากรอบการประเมินผลงานแบบมุ่งเน้นผลลัพธ์และตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ (KPI) มีการนำระบบคงค้าง (Accrual basis) และระบบการคลังอิเล็กทรอนิกส์ (Government Finance Management Information System: GFMIS) มาใช้เพื่อเพิ่มคุณภาพการประมวลผลข้อมูลรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล รวมถึงการเผยแพร่ข้อมูลการคลังให้รวดเร็วขึ้น แต่ส่วนใหญ่ยังเป็นการพัฒนาระบบข้อมูลของรัฐบาลกลางส่วนหนึ่งเห็นได้จากการที่กรมสรรพากรได้นำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้ในการทำงาน การรับ-ส่งข้อมูลภาษีทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-file) และการจัดทำระบบฐานข้อมูล นอกจากนี้ ยังมีการจัดทำข้อมูลต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจทั้งที่เป็นและไม่ใช่สถาบันการเงิน (Quasi-Fiscal Activities: QFAs) ในรูปของบัญชีแยกธุรกรรมการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ (Public Service Account: PSA) นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้มีการจัดทำกฎหมายการเงินการคลัง (Public Finance Act) เพื่อกำหนดกรอบวินัยทางการเงินการคลังของประเทศ และให้มีการปรับปรุงกระบวนการนำเสนอร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ต้องจัดเตรียมเอกสารประกอบการพิจารณาที่ครบถ้วนยิ่งขึ้น

IMF ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยในระยะสั้นและระยะยาวไว้ดังนี้

ระยะสั้น ประเทศไทยควรเน้นการปรับปรุงกฎหมายให้มีการวางแผนและจัดทำงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง (Medium term expenditure planning and performance orientation) การลดดุลยพินิจของการใช้เงินกลาง นอกจากนี้ ในการจัดทำเอกสารงบประมาณควรมีการเปรียบเทียบข้อมูลงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งข้อมูลรายจ่ายภาษีที่เกิดขึ้นด้วย รวมถึงมีการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง รายงานความเสี่ยงทางการคลัง และการเสนอแผนการลงทุนภาครัฐระยะ 4 ปี ตลอดจนการยกระดับรายงานการคลัง การกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ และการสร้างความโปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้างและการทำสัญญา PPPs

ระยะปานกลาง เสนอให้จัดทำกฎเกณฑ์กำกับดูแลธรรมาภิบาลในการใช้กองทุนนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือของรัฐบาลและการรายงานข้อมูล การเพิ่มความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านรัฐวิสาหกิจโดยการจัดทำบัญชี PSA ความชัดเจนในการกำหนดเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น การทบทวนประมาณการกรอบการคลังสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณในช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม ตลอดจนการลดขนาดของงบประมาณเหลือมปีลง

IMF ได้ใช้เกณฑ์ Fiscal Transparency ROSCs (Reports on the Observance of Standards and Codes) นี้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศสมาชิกตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 โดย Hameed (2005) ได้รวบรวมผลการประเมินใน 93 ประเทศในช่วงปี ค.ศ. 1998-2010 (ไม่รวมประเทศไทย) เพื่อประมวลผลความโปร่งใสทางการคลังที่มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพมาจัดทำเป็นดัชนีที่เรียกว่า the ROSCs Index ที่สร้างขึ้นจากดัชนีย่อย 3 กลุ่ม คือ Public Information, Budget Process, และ Assurance of Integrity พบว่า ดัชนีย่อยของกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีค่าอยู่ในช่วง 73-79 ขณะที่ค่าดัชนีของกลุ่มประเทศกำลังพัฒนามีค่าต่ำกว่าเกือบเท่าตัวอยู่ในช่วง 40-47

3.2 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติแนวใหม่ของ IMF (2014b)

IMF ทำการปรับปรุงหลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลังในปี ค.ศ. 2014 เนื่องจากวิกฤตการเงินโลกช่วงปี ค.ศ. 2008 ที่ผ่านมานั้น ส่งผลให้หนี้สาธารณะของหลายประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว สาเหตุเพราะ 1) รัฐบาลหลายประเทศขาดข้อมูลฐานะการคลังที่แท้จริง เช่น กรีซและโปรตุเกสมีการะงัดบัญชีแอบแฝงที่เกิดจากรัฐวิสาหกิจและการร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชนค่อนข้างมาก ในขณะที่ข้อมูลในระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และรายงานทางการคลังไม่สะท้อนให้เห็นความเสี่ยงนี้ 2) มีการประเมินความเสี่ยงต่อการเกิดวิกฤตการคลังและผลกระทบต่อฐานะการคลังที่ต่ำเกินไป โดยเฉพาะความเสี่ยงจากภาคการเงิน ที่สำคัญคือขาดการประเมิน Tail risk ของภาวะเศรษฐกิจที่ผันผวนและการะงัดบัญชีที่อาจเกิดขึ้นเมื่อระบบการเงินมีปัญหา และ 3) ความจำเป็นที่ต้องดำเนินนโยบายการคลังเพื่อดูแลภาวะเศรษฐกิจที่หดตัวลงในช่วงวิกฤตครั้งนั้น

จะเห็นได้ว่า แม้ประเทศที่ประสบวิกฤตการคลังข้างต้นส่วนใหญ่ได้เข้ารับการประเมินความโปร่งใสของ ROSCs ไปแล้ว แต่จะเห็นได้ว่าการประเมินดังกล่าวยังไม่สามารถบ่งชี้ถึงปัญหาหรือส่งสัญญาณให้รัฐบาลรับรู้ถึงความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากมาตรฐานของการประเมินความโปร่งใสทางการคลังที่ใช้ก่อนหน้านี้ยังมีช่องว่างอยู่หลายด้าน เช่น ความครอบคลุมของหน่วยงานรัฐ การจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน การรายงานธุรกรรม และการเปรียบเทียบข้อมูลประมาณการและข้อมูลจริง อีกทั้งมาตรฐานการบัญชีและการรายงานข้อมูลสถิติยังไม่เป็นไปตามหลักสากล

ต่อมา IMF จึงพัฒนา New Fiscal Transparency Code (FTC) 2014 ขึ้นจากข้อจำกัดของ IMF Code of Good Practices 2007 โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลสำหรับใช้ในการบริหารและการตัดสินใจนโยบายทางการคลัง

หลักปฏิบัติใหม่มีความแตกต่างจากเดิมในหลายด้าน โดยเห็นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการ และเน้นคุณภาพของข้อมูลเพื่อใช้ประเมินระดับความโปร่งใสทางการคลังเป็นเป้าหมายหลัก คำนี้ถึงระดับศักยภาพของแต่ละประเทศ โดยจำแนกหลักปฏิบัติ (practices) เป็น 3 ระดับคือ ระดับพื้นฐาน (มาตรฐานขั้นต่ำที่ทุกประเทศสมาชิกควรทำให้สำเร็จได้) ระดับดี (หลักปฏิบัติขั้นกลางที่ต้องอาศัยปัจจัยสถาบันที่แข็งแกร่ง) และระดับสูง (บรรลุมาตรฐานสากล) ซึ่งจะช่วยให้แต่ละประเทศสามารถกำหนดแนวทางการพัฒนาได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถแสดงผลเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้ต่างจากหลักเกณฑ์เดิม ให้ความสำคัญกับความเสี่ยงด้านการคลัง โดยมีการกำหนดมาตรการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงด้านการคลังขึ้นเป็นการเฉพาะ เช่น การประเมินความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากปัจจัยด้านเศรษฐกิจมหภาค การค้าประกัน ภาวะผูกพันหรือหนี้สินที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของการบริหารทางการคลังและหลักมาตรฐานสากล เช่น การรายงานข้อมูลทางการคลังที่ครอบคลุมทั้งภาคสาธารณะ การจัดทำบัญชีงบดุลแบบเต็มรูปแบบ การรายงานข้อมูลทางการคลังที่มีความถี่แบบรายเดือน หรือความสอดคล้องของข้อมูลงบประมาณ ข้อมูลทางสถิติ และข้อมูลทางบัญชี นอกจากนี้ FTC ยังรวมหลักปฏิบัติใหม่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการจัดทำงบประมาณอีกด้วย โดยหลักปฏิบัติใหม่ประกอบด้วย 4 มิติ ได้แก่

มิติที่ 1 การรายงานด้านการคลัง (Fiscal reporting) โดยให้ความสำคัญกับการรายงานข้อมูลทางการคลังที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม

มิติที่ 2 การประมาณการทางการคลังและงบประมาณ (Fiscal forecasting and budgeting) โดยให้ความสำคัญกับการระบุวัตถุประสงค์ของการจัดทำงบประมาณและการดำเนินนโยบายที่ชัดเจน รวมถึงการคาดการณ์ทางการคลังที่มีความครอบคลุม เชื่อถือได้ และในเวลาที่เหมาะสม

มิติที่ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risk analysis and management) โดยให้ความสำคัญการเปิดเผยข้อมูลและการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น รวมถึงการบริหารจัดการความเสี่ยง

มิติที่ 4 การบริหารจัดการรายรับที่มาจากทรัพยากรธรรมชาติ (Resource revenue management) โดยให้ความสำคัญกับการสร้างความโปร่งใสในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและรายรับที่เกิดขึ้น

การประเมิน 3 มิติแรกประกอบด้วย 36 ตัวชี้วัด⁷ สำหรับมิติที่ 4 IMF กำลังอยู่ระหว่างจัดทำคู่มือประกอบการประเมินและรับฟังความคิดเห็นเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสม⁸ เมื่อพิจารณาที่เกณฑ์ตัวชี้วัดจะเห็นได้ว่าความโปร่งใสทางงบประมาณจัดว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ IMF อาจมีบ้างในบางตัวชี้วัดที่ครอบคลุมนิยามที่กว้างกว่าขอบเขตของประเด็นงบประมาณ เช่น รายงานทางการเงินที่ครอบคลุมข้อมูลยอดคงค้าง ข้อมูลกระแส การเผยแพร่รายงานทางการเงินที่ทันเวลาที่ครอบคลุมทุกสถาบันของรัฐ รวมถึงการประเมินความเสี่ยงและภาระทางการคลังนอกระบบงบประมาณในด้านต่างๆ ที่อาจตกเป็นภาระของงบประมาณในที่สุด

ในปี ค.ศ. 2015-2016 กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังขึ้น เพื่อให้หน่วยงานต่างๆ ร่วมกันประเมินประเทศไทยในเบื้องต้นตามมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังใหม่ของ IMF ปี ค.ศ. 2014 ใน 3 มิติแรก 36 ตัวชี้วัด ผลการประเมินพบว่า ประเทศไทยมีตัวชี้วัดที่อยู่ในระดับสูง 8 ตัว ระดับดี 11 ตัว ระดับพื้นฐาน 13 ตัว และระดับต่ำกว่าพื้นฐาน 4 ตัว หากคำนวณเป็นดัชนีความโปร่งใสทางการคลัง โดยให้คะแนนเครื่องชี้วัดในระดับสูง ดี พื้นฐาน และต่ำกว่าพื้นฐานเป็น 100 66 33 และ 0 ตามลำดับ เช่นเดียวกับ Hameed (2005) พบว่า ความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยจากการประเมินเบื้องต้นตามเกณฑ์ล่าสุดของ IMF อยู่ที่ 55 ซึ่งเกินกว่าคะแนนระดับพื้นฐาน มิติที่ประเทศไทยได้คะแนนต่ำกว่าพื้นฐานในบางรายการ คือ มิติที่ 2 การจัดทำงานงบประมาณและการประมาณการทางการคลัง และมิติที่ 3 การวิเคราะห์และการ

⁷ IMF ได้ทำการศึกษานำร่องในการประเมินเกณฑ์ใหม่ 3 มิติแรกกับ 13 ประเทศ (อัลบาเนีย โปลิเวีย คอสตาริกา ฟินแลนด์ ไอร์แลนด์ เคนยา โมซัมบิก เปรู โปรตุเกส ฟิลิปปินส์ โรมานี รัสเซีย และตูนิเซีย) ผลการประเมินพบว่า ระดับความโปร่งใสทางการคลังต่างกันมากในแต่ละประเทศ แม้ความโปร่งใสทางการคลังจะมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับระดับรายได้ของประเทศ แต่ก็พบว่ามีบางประเทศพัฒนาแล้วที่ได้คะแนนต่ำกว่าระดับพื้นฐานมากกว่าหนึ่งในสามของตัวชี้วัดทั้งหมด ขณะที่ประเทศส่วนใหญ่ได้ผลประเมินระดับดีในมิติที่ 2 (ประมาณการด้านการคลังและงบประมาณ) และได้ระดับพอใช้ในมิติที่ 1 แต่ยังมีปัญหาอยู่มากในมิติที่ 3 (การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง)

⁸ IMF ได้เผยแพร่ร่างเกณฑ์การประเมิน 4 เสาหลักไปเมื่อเดือนพฤษภาคม 2559 (IMF, 2016) และเริ่มให้นำร่องในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของสหราชอาณาจักร พบว่า มีตัวชี้วัดในระดับสูงถึง 23 ตัว และระดับดี 10 ตัว ประเทศมีความโปร่งใสทางการคลังในระดับสูง โดยเฉพาะด้านการรายงานทางการเงิน การบริหารจัดการรายรับจากทรัพยากรธรรมชาติ และการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งนี้ IMF มีกำหนดการเผยแพร่เกณฑ์การประเมิน 4 เสาหลักอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 2017

บริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk and Management) ที่ได้คะแนนเพียง 52.7 และ 47.2

ตามลำดับ ผลการประเมินสรุปได้ดังตาราง (รายละเอียดตามภาคผนวก ตารางที่ ผ.2)

ตารางที่ 3.1 ผลประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ปฏิบัติของ IMF (2014b) เบื้องต้น

มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้น ฐาน	ต่ำกว่า พื้นฐาน	คะแนน
มิติ 1 การรายงานทางการเงิน (Fiscal Reporting)					63.9
1.1 ความครอบคลุมของข้อมูล (Coverage)					67
1.1.1 ด้านสถาบัน (Institutions)	√				100
1.1.2 ด้านข้อมูลยอดคงค้าง (Stocks)	√				100
1.1.3 ด้านข้อมูลกระแส (Flows)			√		33
1.1.4 ด้านรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure)			√		33
1.2 ความถี่และความทันเวลา (Frequency and Timeliness)					33
1.2.1 ความถี่ของรายงานทางการเงินรายปี (Frequency of In-year Fiscal Report)			√		33
1.2.2 ความทันเวลาของการเผยแพร่รายงานทางการเงินประจำปี (Timeliness of Annual Financial Statements)			√		33
1.3 คุณภาพข้อมูล (Quality)					78
1.3.1 การจำแนกข้อมูล (Classification)		√			66
1.3.2 ความสอดคล้องกันของข้อมูล (Internal Consistency)	√				100
1.3.3 การอธิบายการปรับปรุงข้อมูลการคลัง (Historical Consistency)		√			66
1.4 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Integrity)					67
1.4.1 ความน่าเชื่อถือของสถิติการคลัง (Statistical Integrity)		√			66
1.4.2 การตรวจสอบจากภายนอก (External Audit)	√				100
1.4.3 การเปรียบเทียบของข้อมูลการคลัง (Comparability of Fiscal Data)			√		33
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการเงิน (Fiscal Forecasting and Budgeting)					52.7
2.1 ความครอบคลุมของเนื้อหา (Comprehensiveness)					58
2.1.1 ความมีเอกภาพของข้อมูล (Unity)	√				100
2.1.2 การประมาณการเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Forecasts)			√		33
2.1.3 กรอบการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term Budget Framework)			√		33
2.1.4 โครงการลงทุน (Investment Projects)		√			66
2.2 ความเป็นระเบียบแบบแผน (Orderliness)					50
2.2.1 กฎระเบียบทางการเงิน (Fiscal Legislation)		√			66
2.2.2 ความทันเวลาที่ของเอกสารงบประมาณ (Timeliness of Budget Documents)			√		33
2.3 การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการคลัง (Policy Orientation)					56
2.3.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Objectives)	√				100

มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คะแนน
2.3.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (Performance Information)			✓		33
2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)			✓		33
2.4 ความน่าเชื่อถือ (Credibility)					44
2.4.1 การประเมินที่เป็นอิสระ (Independent Evaluation)				✓	0
2.4.2 การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม (Supplementary Budget)		✓			66
2.4.3 การอธิบายความแตกต่างของประมาณการทางการคลัง (Forecast Reconciliation)		✓			66
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk and Management)					47.2
3.1 การเปิดเผยและวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Disclosure and Analysis)					33
3.1.1 ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Risks)				✓	0
3.1.2 ความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะด้าน (Specific Fiscal Risks)		✓			66
3.1.3 การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว (Long-term Fiscal Sustainability Analysis)			✓		33
3.2 การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management)					43
3.2.1 เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Budgetary Contingencies)	✓				100
3.2.2 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน (Asset and Liability Management)			✓		33
3.2.3 การค้ำประกัน (Guarantee)		✓			66
3.2.4 การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership)			✓		33
3.2.5 ความเสี่ยงของภาคการเงิน (Financial Sector Exposure)		✓			66
3.2.6 ทรัพยากรธรรมชาติ (National Resource)				✓	0
3.2.7 ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Risk)				✓	0
3.3 ความร่วมมือกันทางด้านการคลัง (Fiscal Coordination)					83
3.3.1 รัฐบาลท้องถิ่น (Sub national Governments)	✓				100
3.3.2 รัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)		✓			66
ดัชนีความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย					55

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2559) และคำนวณโดยผู้วิจัย

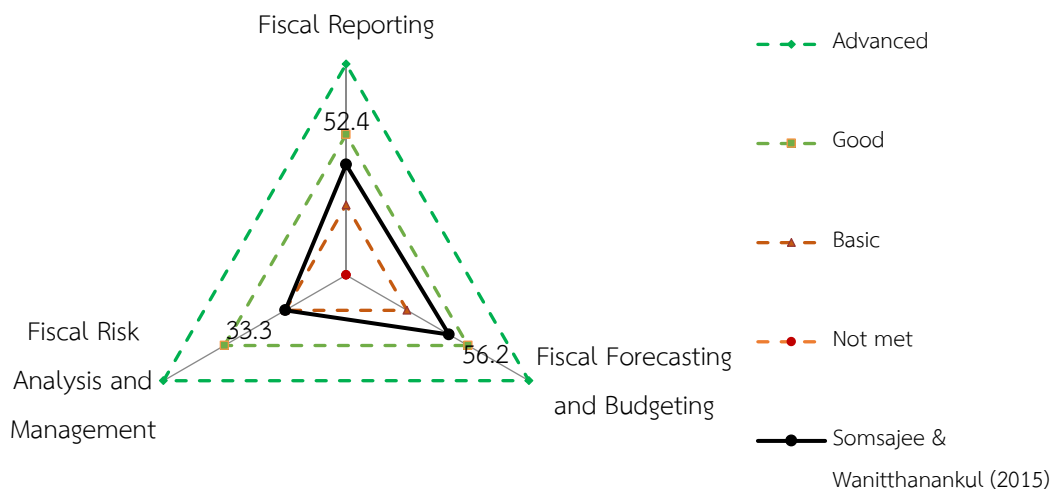
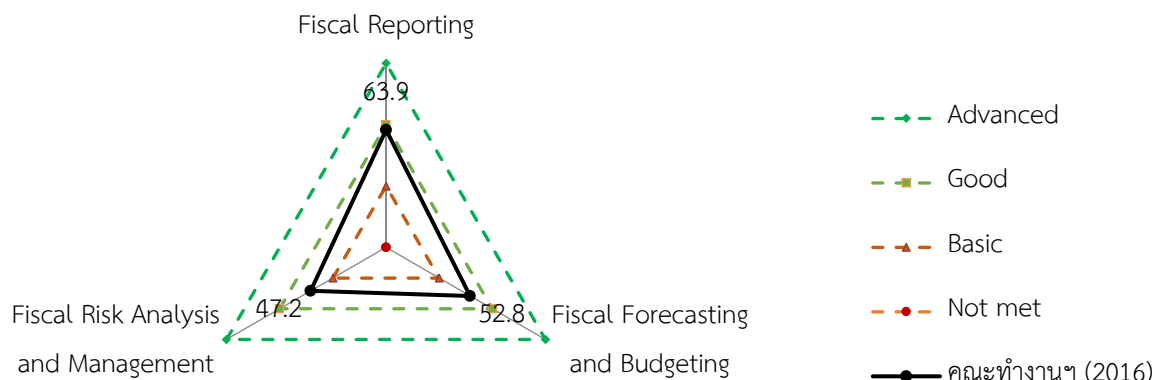
ตัวชี้วัด 3 รายการที่ประเทศไทยต่ำกว่าพื้นฐานในมิติของการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ได้แก่ 1) การเปิดเผยผลการวิเคราะห์ความอ่อนไหวภายใต้สมมติฐานเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ (Macroeconomic Risks) เอกสารงบประมาณไม่มีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาค ได้แก่ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อทั่วไป และค่าความยืดหยุ่นของรายได้ทั้งกรณีที่ต่ำที่สุดและแก่ที่สุด

2) การบริหารจัดการความเสี่ยงด้านทรัพยากรธรรมชาติ (National Resources) มีการเผยแพร่ข้อมูล รายงานการสำรวจ การผลิต และมูลค่าการขายปิโตรเลียมและค่าภาคหลวงเป็นประจำทุกเดือน (เว็บไซต์กรม เชื้อเพลิงธรรมชาติ) แต่ยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลประมาณการปริมาณทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ และ **3) การ บริหารจัดการความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Risks)** ไม่มีการระบุความเสี่ยงการคลังที่สำคัญที่ อาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติจากหน่วยงานรัฐบาล

สำหรับตัวชี้วัดที่เหลืออีก 1 ตัวอยู่ในมิติที่ 1 การรายงานทางการเงิน (Fiscal Reporting) ได้แก่ **4) ความ ทันทั่วถึงของเอกสารงบประมาณ (Timeliness of Budget Documents)** มีการเสนอเอกสารงบประมาณต่อ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติอย่างน้อย 2 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณใหม่ แต่ไม่สามารถเผยแพร่เอกสารที่ได้รับ อนุมัติให้สาธารณชนทราบภายใน 1 เดือนหลังเริ่มปีงบประมาณใหม่ได้

ผลการประเมินเบื้องต้นของคณะทำงานฯ ในช่วงปี ค.ศ. 2015-2016 ที่พบว่า ความโปร่งใสทางการ คลังของประเทศไทยในภาพรวมเกินระดับพื้นฐานนั้นใกล้เคียงกับผลศึกษาของ Siksamat and Wanitthanankun (2015) ซึ่งประเมินได้คะแนนรวมที่ 47.4 (ภาพที่ 3.1) โดยมิติที่มีปัญหาความโปร่งใสที่สุดคือ มิติที่ 3 การวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยงทางการเงินการคลัง ที่ประเมินผลออกมาค่อนข้างต่ำระดับพื้นฐาน ในขณะที่มิติ ที่ 2 การจัดทำงานงบประมาณและการประมาณการทางการเงินการคลังนั้น คณะทำงานฯ เห็นว่าอยู่ในระดับดีกว่าพื้นฐานไม่ มาก ต่างจากงานของ Siksamat and Wanitthanankun (2015) ส่วนมิติที่ 1 การรายงานทางการเงินการคลังนั้น ทั้งสอง งานประเมินคะแนนความโปร่งใสค่อนข้างต่ำระดับดี

ภาพที่ 3.1 เปรียบเทียบผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ IMF (2014b)



จากผลการประเมินข้างต้น จะเห็นได้ว่าการยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยตามหลักสากลของ IMF นับตั้งแต่ทราบผลประเมินครั้งแรกในปี ค.ศ. 2007 จนปัจจุบัน มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นบ้างภายใต้เกณฑ์ใหม่ของ IMF ปี ค.ศ. 2014 อาทิ 1) การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 2) การยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยให้ ธปท. กำกับดูแลตั้งแต่ 2 เมษายน พ.ศ. 2558 จากเดิมที่อยู่ภายใต้กระทรวงการคลัง และการแก้ไขเกณฑ์ในการรายงานต้นทุนการดำเนินงานกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ โดยจัดทำบัญชีธุรกรรมการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ (PSA) ให้ครอบคลุมกิจกรรมทั้งที่เป็นและไม่ใช่ภาระรัฐ จากเดิมที่เคยอ้างอิงมติ ค.ร.ม. วันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2552 ที่กำหนดนิยาม PSA ไว้แคบเกินไป ไม่ครอบคลุมถึงกิจกรรมที่รัฐไม่ระบุว่า จะชดเชยภาระค่าใช้จ่ายให้ และ 3) การยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ โดยการยกเลิกกฎหมายเดิม ได้แก่ พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 แล้วออกเป็นกฎหมายใหม่ คือ พ.ร.บ. การ

บริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ซึ่งเริ่มมีผลตั้งแต่วันที่ 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 เพื่อให้ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ สามารถเพิ่มประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากข้อเสนอระยะสั้นและระยะปานกลางที่ IMF เคยเสนอแนะไว้ กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการแก้กฎหมายให้มีการดำเนินการในทางปฏิบัติ เช่น การจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลาง การเสนอแผนการลงทุนภาครัฐระยะปานกลาง อย่างไรก็ดี ยังมีบางข้อเสนอแนะที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาปรับปรุง เช่น การทบทวนประมาณการกรอบการคลังสำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณในช่วงกลางปี การทบทวนเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังมีข้อสังเกตว่า การประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามเกณฑ์ของ IMF ข้างต้นนั้น ส่วนใหญ่เป็นเกณฑ์ที่ใช้ติดตามความโปร่งใสของกิจกรรมในงบประมาณของรัฐบาล แม้จะมีเกณฑ์ที่ครอบคลุมถึงความโปร่งใสของกิจกรรมนอกงบประมาณในมิติที่ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังตามตารางที่ 3.1 อยู่ในบางด้าน เช่น การค้าประกัน การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงลักษณะภาคการคลังของประเทศไทยที่ต่างจากสากล เนื่องจากรัฐบาลไทยบริหารประเทศโดยใช้เงินนอกงบประมาณได้อีกหลายช่องทาง ซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์ให้เห็นต่อไปในบทที่ 7

บทที่ 4

ผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย

รายงานการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Survey) ขององค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ (IBP) ในปี ค.ศ. 2015 (IBP, 2015) ได้ทำการสำรวจข้อมูล 102 ประเทศ โดยผลการสำรวจของประเทศไทยที่จำแนกตามสามเสาหลักความรับผิดชอบทางงบประมาณของ IBP (ตารางที่ 4.1) สามารถสรุปได้ดังนี้

เสาหลักที่หนึ่ง เรื่องความโปร่งใสทางงบประมาณ ประเทศไทยได้รับคะแนนดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Index) ที่ 42 คะแนน (คะแนนเต็ม 100) โดยเป็นคะแนนที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั้งหมด 102 ประเทศ (45 คะแนน) และเป็นระดับคะแนนที่ชี้ว่า การเปิดเผยข้อมูลทางด้านงบประมาณของประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่จำกัด (Limited)

เสาหลักที่สอง เรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน ประเทศไทยได้รับคะแนน 42 คะแนน (คะแนนเต็ม 100) ถึงแม้จะเป็นคะแนนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั้งหมด 102 ประเทศ (25 คะแนน) แต่ตามเกณฑ์การประเมินของ IBP ถือว่า โอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยยังมีไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่จำกัด

เสาหลักที่สาม เรื่องของการมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ ซึ่งถูกแบ่งออกเป็นสองด้าน คือ **หนึ่ง** การสอดส่องดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) และ **สอง** การสอดส่องดูแลจากสถาบันการตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) ผลการสำรวจพบว่า ในส่วนการทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ประเทศไทยได้คะแนน 30 ซึ่งเป็นคะแนนที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั้งหมด 102 ประเทศ (48 คะแนน) และเป็นคะแนนที่ชี้ว่าการสอดส่องดูแลกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติยังมีไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่น้อย (Minimal) ในขณะที่ผลการประเมินในส่วนของการทำหน้าที่ของสถาบันการตรวจสอบสูงสุด ประเทศไทยได้คะแนน 75 ซึ่งเป็นคะแนนที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศทั้งหมด 102 ประเทศ (65 คะแนน) และเป็นคะแนนที่ชี้ว่าการสอดส่องดูแลจากสถาบันการตรวจสอบสูงสุดในระบบงบประมาณของประเทศไทยอยู่ในระดับที่เพียงพอ (Substantial)

ในภาพรวม ผลจากรายงานการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณที่ออกมาได้แสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบันประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่ในทั้งสามเสาหลักความรับผิดชอบทางงบประมาณ ทั้งความโปร่งใสทางงบประมาณ

การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน และการสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังมีไม่เพียงพอ

ตารางที่ 4.1 ผลการประเมินประเทศสมาชิกอาเซียนในปี ค.ศ. 2015 ของ IBP

Country	Transparency (OBI index)	Public participation	Oversight by legislature	Oversight by supreme audit institution
Cambodia	8	8	43	58
Indonesia	59	35	82	75
Malaysia	46	4	70	50
Myanmar	2	6	27	25
Philippines	64	67	36	92
Thailand	42	42	30	75
Vietnam	18	42	61	75
Average (102 Countries)	45	25	48	65
Max. (Countries)	88 (New Zealand)	83 (South Korea)	94 (Norway)	100 (U.S., Sweden, etc.)

หมายเหตุ: คะแนนมากกว่า 60 คะแนนขึ้นไป หมายถึง ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่เพียงพอ (Sufficient) คะแนนที่ได้เท่ากับหรือน้อยกว่า 60 คะแนน หมายถึง ผลการประเมินอยู่ในเกณฑ์ที่ไม่เพียงพอ (Insufficient) โดยคะแนนอยู่ในช่วง 41-60 ถือว่า อยู่ในระดับค่อนข้างจำกัด (Limited) คะแนนอยู่ในช่วง 21-40 ถือว่า อยู่ในระดับค่อนข้างน้อย (Minimal) และคะแนนในช่วง 0-20 ถือว่า อยู่ในระดับที่แทบจะไม่มีหรือไม่มีเลย (Scant or None) ที่มา: Open Budget Survey 2015 (IBP, 2015)

ตารางที่ 4.2 ผลการประเมินประเทศไทยในปี ค.ศ. 2015 จำแนกตามเอกสารทางงบประมาณ 8 ประเภท

เอกสาร	มีการจัดทำหรือไม่? เอกสาร	ผลการประเมิน
คำแถลงประกอบงบประมาณ ล่วงหน้า (Pre-Budget Statement)	มี - วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	เพียงพอ (Substantial)
ข้อเสนอของงบประมาณและเอกสารที่ เกี่ยวข้อง (หรือ ร่าง) เอกสาร งบประมาณ) (Executive's Budget Proposal and supporting documents)	มี - ร่าง พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ พ.ศ. 2557 - เอกสารประกอบรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	จำกัด (Limited)

เอกสาร	มีการจัดทำหรือไม่? เอกสาร	ผลการประเมิน
	- งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (ฉบับร่าง) - คำแถลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	
เอกสารงบประมาณ (ตาม พรบ.) (Enacted Budget)	มี - พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	เพียงพออย่าง มาก (Extensive)
เอกสารงบประมาณฉบับ ประชาชน (Citizens Budget)	มี - เว็บไซต์ People's Watch สำนักงบประมาณ (จัดทำโดย สำนักงบประมาณ)	จำกัด (Limited)
รายงานการคลังภายในปี (In-Year Report)	มี - รายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังประจำเดือน (จัดทำโดย สศค.) - รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง (จัดทำโดย สศค.)*	จำกัด (Limited)
รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review)	ไม่มี (กรมบัญชีกลางมีการจัดทำรายงานผลการรับ-จ่ายเงิน และฐานะเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นประจำทุกเดือน และประมาณการเงินสดรับ-เงินสดจ่าย และฐานะเงินการคลังบัญชีเงินที่ 1 เป็นประจำทุกไตรมาส เพื่อใช้ในการบริหารเป็นการภายในเท่านั้น)*	-
รายงานการคลังสิ้นปี (Year-End Report)	ไม่มี (มี**) (กรมบัญชีกลางมีการจัดทำหนังสือสถิติการคลังเป็นประจำทุกปีงบประมาณ [ล่าสุดฉบับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2558])*	-
รายงานผลการตรวจสอบ งบประมาณ (Audit Report)	ไม่มี	-

หมายเหตุ: * เพิ่มเติมโดยคณะผู้วิจัย ** มีการเปลี่ยนใน Open Budget Survey April 2016 Update เมื่อพิจารณาผลการประเมินของประเทศไทยลึกลงในรายละเอียด เสาหลักที่หนึ่ง เรื่องความโปร่งใสทางงบประมาณ ซึ่งมีขอบเขตครอบคลุมเอกสารงบประมาณที่สำคัญ 8 ประเภท (ตารางที่ 4.2) พบว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังขาดการจัดทำ (หรือขาดการเผยแพร่) เอกสารทางงบประมาณที่สำคัญ คือ รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) สำหรับเอกสารทางงบประมาณที่ประเทศไทยมีการจัดทำแล้ว แต่ผลการประเมินชี้ว่าการเปิดเผยข้อมูลยังไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่จำกัด ได้แก่ หนึ่ง ข้อเสนอของงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ (ร่าง) เอกสารงบประมาณ) สอง เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน และ สาม รายงานการคลังภายในปี โดยปัญหาที่พบในเอกสารแต่ละประเภทที่ทำให้ผลประเมินไม่ดีสามารถสรุปได้ดังนี้

ที่มา: Open Budget Survey 2015 (IBP, 2015)

ข้อเสนองบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ (ร่าง) เอกสารงบประมาณ) จากผลการประเมินพบว่า ยังขาดการนำเสนอข้อมูลสำคัญ ได้แก่

- ขาดการนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายไปข้างหน้า (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณ) ที่จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงาน (Administrative classification) ตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic classification) และลักษณะงาน (Functional classification) อย่างครบถ้วน (ในปัจจุบัน มีการจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายไปข้างหน้าที่จำแนกตามส่วนราชการเท่านั้น)
- ขาดการนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายไปข้างหน้า (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณ) ที่จำแนกตามรายโครงการ
- ขาดการนำเสนอประมาณการรายรับของรัฐบาลไปข้างหน้า (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณ) ที่จำแนกตามประเภทของรายรับ
- ขาดการนำเสนอองค์ประกอบของหนี้สาธารณะ ณ สิ้นปีงบประมาณ อย่างครบถ้วน (ในปัจจุบัน มีการนำเสนอของข้อมูลองค์ประกอบของหนี้สาธารณะ ณ ต้นปีงบประมาณ เท่านั้น)
- ขาดการนำเสนอข้อมูลการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคที่ครบถ้วน (เช่น ระดับผลผลิตมวลรวมประชาชาติ ณ ราคาปัจจุบัน อัตราเงินเฟ้อ อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง อัตราดอกเบี้ย ซึ่งในรายงานปัจจุบัน พบว่า มีเพียงการนำเสนออัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริงและอัตราเงินเฟ้อ เท่านั้น)
- ขาดการนำเสนอผลกระทบต่อรายรับ รายจ่าย และหนี้สาธารณะที่จะเกิดขึ้น หากสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคเปลี่ยนแปลงไป
- ขาดการนำเสนอผลกระทบทางการคลัง (ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย) ที่จะเกิดขึ้นจากข้อเสนอนโยบายใหม่ของรัฐบาล
- ขาดการนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าปีงบประมาณ (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณ) ที่จำแนกตามกระทรวงและหน่วยงาน (Administrative classification) ตามลักษณะเศรษฐกิจ (Economic classification) และลักษณะงาน (Functional classification) อย่างครบถ้วน
- ขาดการนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าปีงบประมาณ (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณ) ที่จำแนกตามรายโครงการ

- ขาดการนำเสนอองค์ประกอบของหนี้สาธารณะในปีงบประมาณที่ผ่านมา (แสดงข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างรวม หนี้สาธารณะใหม่สุทธิที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณที่ผ่านมา ดอกเบี้ยที่ชำระ อัตราดอกเบี้ย ลักษณะเงินกู้ (กู้ในและกู้นอกประเทศ)) อย่างครบถ้วน ในปัจจุบัน มีเพียงการนำเสนอของข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้างรวม ณ สิ้นปีงบประมาณที่ผ่านมา และลักษณะเงินกู้เท่านั้น
- ขาดการนำเสนองบการเงินการคลังรวมของรัฐบาลกลาง (ทั้งภายในงบประมาณและภายนอกงบประมาณ)
- ขาดการนำเสนอผลกระทบทางการเงินของนโยบายรายจ่ายที่จำแนกตามกลุ่มของประชากร เช่น จำแนกตามเพศ อายุ รายได้ หรือพื้นที่
- ขาดการนำเสนอข้อมูลสินทรัพย์ทางการเงินของรัฐบาล (แสดงรายการสินทรัพย์และประมาณการมูลค่า) อย่างครบถ้วน
- ขาดการนำเสนอข้อมูลสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินของรัฐบาล (แสดงรายการสินทรัพย์)
- ขาดการนำเสนอหนี้ค้างชำระ (Expenditure arrears) ของรัฐบาล อย่างน้อยสำหรับปีงบประมาณนั้น
- ขาดการนำเสนอภาระผูกพันหรือหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น (Contingent liabilities) จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล
- ขาดการเสนอการคาดการณ์หนี้สินของรัฐบาลในอนาคตและการประเมินความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว (อย่างน้อย 10 ปีข้างหน้า) โดยมีการนำเสนอสมมติฐานทางด้านเศรษฐกิจมหภาคและทางด้านประชากร และมีการอภิปรายเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้น
- ขาดการนำเสนอข้อมูลรายจ่ายภาษีอย่างครบถ้วน (โดยมีการเสนอวัตถุประสงค์ของรายจ่ายภาษี ผู้รับประโยชน์ และรายรับที่สูญเสีย)
- ขาดการนำเสนอประมาณการรายรับที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked revenues)
- ขาดการนำเสนอความเชื่อมโยงของ (ร่าง) งบประมาณที่นำเสนอ กับเป้าหมายการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในช่วงระยะเวลาต่อเนื่องมากกว่า 1 ปี (อย่างน้อย 2 ปีงบประมาณข้างหน้า)

ลำดับถัดมาเป็น ผลการประเมินเอกสารงบประมาณฉบับประชาชน (Citizens Budget) ซึ่งพบ

ปัญหาสำคัญ คือ

- ข้อมูลที่เผยแพร่ในเอกสารงบประมาณฉบับประชาชนยังมีไม่ครบถ้วน และช่องทางในการเผยแพร่ข้อมูลแก่ประชาชนยังมีน้อยเกินไป ในปัจจุบัน มีเพียงการใช้ช่องทางการเผยแพร่ผ่านทางอินเทอร์เน็ตเท่านั้น (ตัวอย่างช่องทางในการเผยแพร่อื่นๆ เช่น บัญชีประชาสัมพันธ์ รายการวิทยุ หนังสือพิมพ์)
- ขาดการจัดทำเอกสารงบประมาณฉบับประชาชนในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ (การจัดทำงบประมาณ การอนุมัติงบประมาณ การบริหารงบประมาณ การติดตามและตรวจสอบงบประมาณ) ในปัจจุบัน มีการจัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณฉบับประชาชนเฉพาะในขั้นตอนของการบริหารงบประมาณเท่านั้น

ในส่วนของผลการประเมินรายงานการคลังภายในปี (In-Year Report) พบปัญหาสำคัญ คือ

- ขาดการรายงานการใช้จ่ายงบประมาณในระดับโครงการ
- ขาดการรายงานข้อมูลรายรับที่จัดเก็บได้จำแนกตามประเภทรายรับ
- ขาดการรายงานข้อมูลการกู้เงินของรัฐบาลและหนี้สาธารณะที่ครบถ้วน (ได้แก่ ข้อมูลหนี้สาธารณะรวม ข้อมูลหนี้สาธารณะใหม่สุทธิที่เกิดขึ้น อัตราดอกเบี้ยที่ชำระ)
- ขาดการนำเสนอองค์ประกอบของหนี้สาธารณะที่เกิดขึ้น

สำหรับเสาหลักที่สอง ผลการประเมินของประเทศไทยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่ยังมีไม่เพียงพอ โดยอยู่ในระดับที่จำกัดนั้น สามารถสรุปปัญหาที่พบได้ดังนี้

- ขาดการจัดทำและเผยแพร่นิยามของคำที่ถูกใช้ในระบงบประมาณให้แก่ประชาชนอย่างครบถ้วน (เช่น การจัดทำบัญชีคำศัพท์ (Glossary))
- ในขั้นตอนกระบวนการบริหารงบประมาณ ที่รัฐบาลต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น รัฐบาลยังขาดการนำเสนอข้อมูลให้แก่ประชาชนได้รับทราบถึงเป้าหมายที่ต้องการบรรลุ
- รัฐบาลยังขาดช่องทางที่เข้าถึงได้และเปิดกว้างเพื่อรับฟังความคิดเห็นและมุมมองของประชาชนในเรื่องการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ
- รัฐบาลยังขาดช่องทางหรือรายงานที่ออกมาเป็นทางการเกี่ยวกับการนำข้อมูลหรือข้อคิดเห็นที่ได้รับจากประชาชนมาใช้อย่างไร ในการวางแผนงบประมาณหรือในการปรับปรุงการบริหารงบประมาณ
- คณะกรรมการของฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดการจัดทำประชาพิจารณ์ (Public hearings) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นเศรษฐกิจมหภาคและโครงสร้างทางการคลังที่ถูกนำเสนอในงบประมาณ

- คณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดการจัดทำประชาพิจารณ์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นงบประมาณของรัฐบาลกลางที่จัดสรรในระดับกระทรวงและหน่วยงาน
- คณะกรรมาธิการของฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดการจัดทำรายงานสรุปผลที่ได้รับจากการทำประชาพิจารณ์ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นในประเด็นข้างต้น
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดยังขาดกลไกที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบได้อย่างเป็นทางการ ซึ่งเปิดกว้างและเข้าถึงได้
- สถาบันการตรวจสอบสูงสุดยังขาดการจัดทำรายงานสรุปผลที่ได้รับจากการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมาใช้ในการจัดทำโครงการหรือรายงานการตรวจสอบ

สุดท้ายสำหรับเสาหลักที่สาม ผลการประเมินเรื่องการมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ ยังมีไม่เพียงพอ โดยเฉพาะจากฝ่ายนิติบัญญัติที่ประเทศไทยได้คะแนนต่ำมาก ปัญหาที่พบสามารถสรุปได้ดังนี้

- ฝ่ายนิติบัญญัติยังขาดหน่วยงานภายในที่สามารถทำหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ (ตัวอย่างเช่น หน่วยงาน Congressional Budget Office ในประเทศสหรัฐอเมริกา)
- ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ฝ่ายบริหารยังขาดการปรึกษาหารือหรือรับข้อคิดเห็นจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ทั้งสมาชิกฝ่ายสนับสนุนรัฐบาลและฝ่ายค้าน) ในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ
- กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการแก้ไข ร่าง พ.ร.บ.งบประมาณ ไว้ค่อนข้างจำกัด (เฉพาะในส่วนของงบประมาณรายจ่ายในการชำระคืนต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้)
- ยังขาดกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารรับข้อคิดเห็นหรือขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนมีการเคลื่อนย้ายหรือโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกระทรวงและหน่วยงาน (จากที่ได้รับการจัดสรรไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี)
- ขาดกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารรับข้อคิดเห็นหรือขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนมีการเคลื่อนย้ายงบประมาณรายจ่ายภายในกระทรวงและหน่วยงาน (จากที่ได้รับการจัดสรรตามที่ระบุใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี)
- ขาดกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารรับข้อคิดเห็นหรือขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัตีก่อนมีการใช้จ่ายเงินฉุกเฉิน (Contingency funds) ที่ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ของการใช้เงินใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี

โดยสรุปแล้ว ผลจากรายงานการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของ IBP ที่ออกมาในปี ค.ศ. 2015 ได้แสดงให้เห็นว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่ในทั้งสามเสาหลักความรับผิดชอบทางงบประมาณ ทั้งความโปร่งใสทางงบประมาณ การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน และการสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติที่ยังมีไม่เพียงพอ

ในเรื่องความโปร่งใสทางงบประมาณ รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่รับผิดชอบควรให้ความสำคัญกับการจัดทำและเผยแพร่เอกสารทางงบประมาณที่ยังขาดอยู่ทั้งรายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญทางงบประมาณที่ช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณและการติดตามงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สำหรับเอกสารทางงบประมาณอื่นๆ ที่ผลการประเมินชี้ว่า ระดับการเปิดเผยข้อมูลยังไม่เพียงพอ คือ ข้อเสนอของงบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ ร่าง) เอกสารงบประมาณ เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน และรายงานการคลังภายในปี รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่รับผิดชอบควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงเอกสารทางงบประมาณเหล่านี้ให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น โดยอาจอ้างอิงเกณฑ์ประเมินที่ IBP ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางในการปรับปรุง

ในเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติ ควรสร้างกลไกที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณได้โดยตรง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบงบประมาณ) รวมถึงการเปิดช่องทาง และโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณได้มากขึ้น (เช่น การทำประชาพิจารณ์)

สุดท้ายในเรื่องการสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติควรช่วยกันผลักดันให้การจัดตั้งสำนักวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาของประเทศไทย (Thailand Parliamentary Budget Office, Thai PBO) เกิดขึ้นเป็นผลสำเร็จ เพื่อช่วยให้การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อระบบรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตยโดยรวมของประเทศไทย ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ฝ่ายบริหารควรเปิดรับความคิดเห็นจากสมาชิกของฝ่ายนิติบัญญัติ (ทั้งจากฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายค้านรัฐบาล) ในการพิจารณาจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ นอกจากนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายหรือโอนงบประมาณรายจ่าย (จากที่ได้รับจัดสรรไว้เดิม) หรือการใช้จ่ายเงินฉุกเฉินที่ไม่มีการระบุวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนใน พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี ก็ควรถูกปรับปรุงให้ผ่านกระบวนการรับความคิดเห็นหรือขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติก่อนเสมอ

สำหรับแนวทางในการปรับปรุงนั้น ประเทศไทยอาจใช้การเรียนรู้จากตัวอย่างของประเทศที่ได้รับผลประเมินในระดับสูง อาทิ ประเทศนิวซีแลนด์ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเสาหลักที่ 1 เรื่องความโปร่งใสทางงบประมาณ (88 คะแนน) ประเทศเกาหลีใต้ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเสาหลักที่ 2 เรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณ

ของภาคประชาชน (83 คะแนน) และประเทศนอร์เวย์ที่ได้รับคะแนนสูงสุดในเสาหลักที่ 3 เรื่องการสอดส่องดูแลในกระบวนการงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ (94 คะแนน) โดยประเทศที่ได้รับคะแนนสูงเหล่านี้น่าจะเป็นตัวอย่างที่ดีในการศึกษาเพื่อปรับปรุงระบบงบประมาณของประเทศไทยต่อไป

บทที่ 5

ผลการประเมินตามกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ ของประเทศไทย

ในปี ค.ศ. 2008 ธนาคารโลกได้ประเมินผลการบริหารการเงินการคลังภาคสาธารณะของประเทศไทย โดยเริ่มต้นจากการจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย และเข้าพบกับส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลเอกสารและหลักฐานที่จำเป็น ผลลัพธ์ของการประเมินถูกนำเสนอในรายงานการประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย ตามกรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ (World Bank, 2009)

ในครั้งนั้น การประเมินสถานะระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทยอ้างอิงหลักการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (PEFA) ที่ออกมาในปี ค.ศ. 2005 (PEFA, 2005) โดยประกอบด้วย 3 มิติหลัก 28 ตัวชี้วัด ซึ่งครอบคลุมระบบการบริการการเงินการคลังสาธารณะทั้งระบบ⁹ คือ

- (1) ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (Credibility of the budget)
- (2) ความสมบูรณ์และความโปร่งใส (Comprehensiveness and transparency)
- (3) วงจรงบประมาณ (Budget cycle) ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น 4 ด้าน คือ
 - (3.1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย
 - (3.2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณ
 - (3.3) การบันทึกบัญชีและการรายงาน และ
 - (3.4) การตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก

การประเมิน รวมถึงการให้คะแนนของแต่ละตัวชี้วัด ผู้ประเมินใช้การอ้างอิงข้อมูลหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริง โดยมีการให้คะแนนตามลำดับ A, B, C, และ D โดย “A” เทียบเท่ากับระดับคะแนนสูงสุด ที่แสดงให้เห็นว่า ในมิตินั้น เงื่อนไขที่พิจารณาได้มีการปฏิบัติอย่างครบถ้วน ในขณะที่ “D” เทียบกับระดับคะแนนต่ำสุด หมายถึง ในมิตินั้น เงื่อนไขที่พิจารณายังไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเพียงพอหรือยังมีข้อมูลไม่เพียงพอที่จะให้คะแนน

⁹ ไม่นับรวมตัวชี้วัดทางด้านผู้บริจาคเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ (Donor practices)

ได้ สำหรับผลการประเมินของประเทศไทยในส่วนของตัวชี้วัดที่ได้คะแนนต่ำกว่า A สามารถสรุปได้ดังนี้ (ตารางที่

5.1)

ตารางที่ 5.1 ผลการประเมินระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะของประเทศไทย

		คะแนน เบื้องต้น
A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ		
PI-1	รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	B
PI-2	องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง	A
PI-3	รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	A
PI-4	การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ	A
B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใส		
PI-5	ความชัดเจนของงบประมาณ	B
PI-6	ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ	B
PI-7	ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีการรายงาน	B+
PI-8	ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท.	D+
PI-9	การกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากหน่วยงานภาคสาธารณะที่ไม่ใช่รัฐบาล	A
PI-10	การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ	B
C. วงจรงบประมาณ - 1) การจัดทำงานงบประมาณตามแนวนโยบาย		
PI-11	ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงานงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	A
PI-12	การวางแผนทางการคลัง นโยบายรายจ่าย และงบประมาณระยะปานกลาง	C
C. วงจรงบประมาณ - 2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ		
PI-13	ความโปร่งใสของภาระและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย	A
PI-14	ประสิทธิภาพในการจัดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี	B
PI-15	ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี	A
PI-16	การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร	A
PI-17	การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการดุลเงินสด หนี้สินและการค้าประกันหนี้	B+
PI-18	ประสิทธิภาพในการควบคุมรายจ่ายงบบุคลากร	B
PI-19	การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง	B
PI-20	ประสิทธิภาพของการจัดการด้านการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่งบบุคลากร	C+
PI-21	ประสิทธิภาพของการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน	C+
C. วงจรงบประมาณ - 3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน		
PI-22	ความทันการณ์และความสม่ำเสมอของรายงานการเงินในภาพรวม	C+
PI-23	ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ	B

		คะแนนเบื้องต้น
PI-24	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการคลังภายในปีงบประมาณ	B+
PI-25	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี	C+
C วงจรงบประมาณ - 4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก		
PI-26	ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลของการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ	B
PI-27	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภา	B+
PI-28	การพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา	D

ที่มา: World Bank (2009)

มิติที่ 1 ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ ในภาพรวม ประเทศไทยมีระบบการบริหารการเงินการคลังสาธารณะที่มีความน่าเชื่อถือ โดยได้คะแนนประเมิน A ใน 3 ตัวชี้วัด (จากทั้งหมด 4 ตัวชี้วัด) โดยตัวชี้วัด PI-2 องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง ซึ่งวัดจากค่าความแปรปรวนของการจัดสรรรายจ่ายตามงบประมาณ สูงกว่าค่าความแปรปรวนของรายจ่ายโดยรวมไม่เกินร้อยละ 5 ในทั้งสามปีงบประมาณก่อนหน้า ตัวชี้วัด PI-3 รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ ซึ่งวัดจากการจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นจริงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 97 ที่ประมาณการตามเอกสารงบประมาณในทั้งสามปีงบประมาณก่อนหน้า แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ในปัจจุบันพบว่า การจัดเก็บรายได้ที่เกิดขึ้นจริงต่ำกว่าร้อยละ 97 ที่ประมาณการตามเอกสารงบประมาณในสองจากสามปีงบประมาณก่อนหน้า (ปีงบประมาณ พ.ศ 2557 และ 2558) ซึ่งทำให้คะแนนประเมินตัวชี้วัดนี้ในปัจจุบันลดลงมาอยู่ที่ B เช่นเดียวกับกับตัวชี้วัด PI-4 การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ ซึ่งในช่วงเวลาที่ประเมินนั้น ไม่พบว่ามีรายจ่ายค้างชำระของรัฐบาล (รวมรายจ่ายจากกองทุนหมุนเวียน) แต่ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2559) รัฐบาลมีภาระหนี้ค้างจ่ายหน่วยงานอื่นกว่า 8 แสนล้านบาท (รายละเอียดในตารางที่ 7.1) ซึ่งสูงกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลโดยรวม จึงทำให้คะแนนประเมินตัวชี้วัดนี้ในปัจจุบันลดลงมาอยู่ที่ D

สำหรับตัวชี้วัด PI-1 รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ ที่ได้คะแนนประเมิน B นั้น เนื่องจากพบว่า มีปีหนึ่งในช่วงสามปีงบประมาณก่อนหน้าที่ผลการเบิกจ่ายมีความคลาดเคลื่อนจากงบประมาณที่ตั้งไว้เกินร้อยละ 10

ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้ระบุข้อสังเกตไว้ในรายงานว่า หลักเกณฑ์การบริหารงบกลางของประเทศไทยมีความยืดหยุ่นสูง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนของงบกลางที่เป็นเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นที่อาจนำไปสู่การใช้ประโยชน์ในทางที่ไม่เหมาะสมได้ ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการโอนรายจ่ายงบกลาง

รายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มในรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นได้ ในกรณีที่งบกลางรายการอื่นๆ ที่ตั้งงบประมาณไว้มีเงินไม่พอจ่าย ก็สามารถเบิกจ่ายจากเงินคงคลังได้ (แล้วค่อยตั้งรายจ่ายชดเชยเงินคงคลังในปีถัดไป)

มิติที่ 2 ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ การประเมินในมิตินี้พบว่า ตัวชี้วัด PI-5 ความชัดเจนของงบประมาณ ได้คะแนนประเมิน B โดยประเทศไทยมีการจัดทำงบประมาณตามระบบกระแสเงินสด รวมถึงการนำเสนอข้อมูลที่สอดคล้องกับระบบ GFS แต่การเปรียบเทียบรายการรายจ่ายตามงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงกระทำได้อย่างยาก เนื่องจากรายจ่ายที่เกิดขึ้นอาจเป็นการเหลื่อมจ่ายมาจากงบประมาณปีก่อนหน้า (แม้จะสามารถเรียกดูข้อมูลได้จากกรมบัญชีกลาง)

ตัวชี้วัด PI-6 ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ ได้คะแนนประเมิน B เนื่องจากตามเกณฑ์ที่ PEFA กำหนด เอกสารงบประมาณยังขาดข้อมูลที่สำคัญคือ การนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสมมติฐานหรือประมาณการอัตราแลกเปลี่ยน ข้อมูลรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงในปีงบประมาณก่อนหน้าที่น่าเสนอในรูปแบบเดียวกับข้อเสนอของงบประมาณ ข้อมูลงบประมาณปีปัจจุบันที่น่าเสนอในรูปแบบเดียวกับข้อเสนอของงบประมาณ และคำอธิบายผลของนโยบายใหม่ของรัฐบาลที่มีต่องบประมาณ โดยต้องมีการประมาณการผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายรายได้และการเปลี่ยนแปลงของแผนงานที่สำคัญ

ตัวชี้วัด PI-8 ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท. ได้คะแนนประเมิน D+ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า การจัดสรรรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนในภาพรวมระหว่าง อปท. ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลโดยกระทรวงมหาดไทยแม้จะมีหลักเกณฑ์การจัดสรรขึ้นกับหลายปัจจัย เช่น จำนวนประชากร ลักษณะพื้นที่ แต่การแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. ระดับต่างๆ ยังขาดความชัดเจน มิติความทันการของข้อมูลทรัพยากรที่ อปท. จะได้รับในแต่ละปี โดยกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ยังมีปัญหาเรื่องการไม่ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการมาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ และขาดการจัดทำรายงานการเงินที่มีการรวบรวมข้อมูลการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ

ตัวชี้วัด PI-10 การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ ได้คะแนนประเมิน B โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลตามที่กำหนดไว้ตามเกณฑ์ PEFA ได้ 3 จาก 6 ประเภท โดยข้อมูลที่ขาดอยู่ ได้แก่ รายงานการเงินประจำปี (Year-end financial statements) ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างอย่างเป็นระบบ และข้อมูลทางด้านต้นทุนการดำเนินงานของหน่วยบริหารพื้นฐาน เช่น โรงพยาบาล คลินิก โรงเรียน

มิติ 3 วงจรงบประมาณ (Budget cycle) ซึ่งแบ่งย่อยออกเป็น

(1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย พบว่า ตัวชี้วัด PI-12 การวางแผนทางการคลัง นโยบายรายจ่าย และงบประมาณระยะปานกลาง ได้คะแนนประเมิน C เพราะแม้จะมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายภายใต้กรอบระยะปานกลาง แต่ก็ยังขาดความเชื่อมโยงที่ชัดเจนกับกรอบของการจัดทำงบประมาณในแต่ละปี โดยหากมีความแตกต่างหรือการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นก็ควรต้องมีการอธิบาย อีกทั้งการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังและหนี้สาธารณะควรมีการจัดทำทุกปี โดยในปัจจุบันกรอบรายจ่ายที่ประมาณการล่วงหน้านั้นไม่มีผลผูกพันต่อการจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี นอกจากนี้ การวางแผนการลงทุนยังเน้นไปที่โครงการสำคัญที่จะดำเนินการ โดยยังขาดความเชื่อมโยงระหว่างงบลงทุนกับการประมาณการรายจ่ายที่มีครอบคลุมทั้งรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

(2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ โดยตัวชี้วัด PI-14 ประสิทธิภาพในการจัดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี ได้ผลการประเมิน B เนื่องจากพบว่า 1) ระบบทะเบียนผู้เสียภาษีอากร (สำนักนิติบุคคล) ยังขาดความเชื่อมโยงกับระบบทะเบียนการค้าและการจดทะเบียนบริษัท นอกจากนี้ ยังพบว่า มีรัฐวิสาหกิจจำนวนหนึ่งที่มีรายได้อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษี แต่ยังไม่ทำการหลบเลี่ยงภาษีอยู่ นอกจากนี้ ก็ยังมีการเรียกเก็บภาษีในอัตราเหมาจ่ายสำหรับผู้ประกอบการที่ไม่สามารถจัดทำบัญชีเพื่อเสียภาษีอากรตามแนวทางปกติได้

ตัวชี้วัด PI-17 การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการเงินสด หนี้สินและการค้าประกันหนี้ ได้ผลการประเมิน B+ เนื่องจากพบว่า ยังมีกองทุนนอกงบประมาณที่ได้รับอนุญาตให้เก็บเงินสดบางส่วนไว้ในบัญชีอื่นนอกเหนือเงินคงคลัง อีกทั้งส่วนราชการที่ได้รับอนุญาตให้เก็บรักษาเงินนอกงบประมาณไว้นอกบัญชีเงินคงคลังและดุลเงินสะสมของ อปท. ก็อยู่นอกบัญชีเงินคงคลัง

ตัวชี้วัด PI-19 การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง ได้ผลการประเมิน B เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้ แต่ยังขาดหน่วยงานการกำกับดูแลการจัดซื้อจัดจ้างทั้งหมดในภาพรวม จึงทำให้ไม่สามารถมั่นใจได้ว่าการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษได้ดำเนินการภายใต้เหตุอันสมควร

สุดท้ายในส่วนของตัวชี้วัด PI-20 ประสิทธิภาพของการจัดการด้านการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่บุคลากร และตัวชี้วัด PI-21 ประสิทธิภาพของการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน ซึ่งผลการประเมินได้ C+ ทั้งสองตัวชี้วัด โดยปัญหาสำคัญที่พบในด้านการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน ได้แก่ การที่ผู้บริหารยังไม่ให้

ความสำคัญกับงานตรวจสอบภายในเท่าที่ควร โดยขาดกระบวนการติดตามการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผลการตรวจสอบภายใน

(3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน ในมิตินี้ ผลการประเมินทุกตัวชี้วัดของประเทศไทยพบว่า ได้คะแนนต่ำกว่า A ทั้งสิ้น โดยตัวชี้วัด PI-22 ความทันการณและความสม่ำเสมอของรายงานการเงินในภาพรวมของประเทศพบว่า มีปัญหาสำคัญคือ รายรับและรายจ่ายส่วนของใหญ่ของรัฐบาลดำเนินผ่านระบบ GFMS และมีการรับจ่ายจากบัญชีเงินคงคลังที่ฝากอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งควรสามารถตรวจสอบกระทบยอดเปรียบเทียบกันได้ทันที แต่ในปัจจุบันยังเกิดความแตกต่างในการบันทึกบัญชี รวมถึงเงินนอกงบประมาณที่ไม่ได้ฝากไว้ที่บัญชีเงินคงคลัง การตรวจสอบกระทบยอดจึงไม่สามารถทำได้ในทันที ซึ่งส่งผลต่อการจัดทำรายงานการเงินรวมของแผ่นดินที่สมบูรณ์

ตัวชี้วัด PI-24 คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการคลังภายในปีงบประมาณ ได้คะแนนผลการประเมิน B+ โดยพบปัญหาที่สำคัญคือ การรายงานการคลังภายในปีงบประมาณของสำนักงานงบประมาณที่แตกต่างจากระบบของกรมบัญชีกลางและระบบงบประมาณที่มีการกันเงินเบิกจ่ายเหลือในปี ทำให้มีความยุ่งยากในการเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง อีกทั้งยังขาดกระบวนการกำกับดูแลการผูกพันรายจ่ายเป็นการเฉพาะ

ตัวชี้วัด PI-25 คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี ได้ผลการประเมิน C+ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ายังมีปัญหาสำคัญอยู่ โดยรายการการเงินแผ่นดินรวม ยังไม่สามารถกระทบยอดกับการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สินและหนี้สินได้ เนื่องจากปัญหาความคลาดเคลื่อนและไม่สอดคล้องกันของข้อมูลจากการใช้ระบบ GFMS

(4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก ผลการประเมินทุกตัวชี้วัดพบว่า ต่ำกว่า A โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวชี้วัด PI-28 การพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยรัฐสภาที่ได้ผลการประเมิน D โดยมีปัญหาสำคัญคือ ผู้ตรวจสอบการเงินแผ่นดินจะเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาผลการตรวจสอบตามรายงานประจำปีอย่างละเอียดจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งไม่มีการซักถามเกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่ได้ของ สตง. โดยรัฐสภา

สำหรับตัวชี้วัดอื่นๆ นั้น ตัวชี้วัด PI-26 ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลของการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ ได้คะแนนประเมิน B โดยการทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายเรื่อง โดยเฉพาะข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและกำลังคน ซึ่งทำให้การตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาล

ทั้งหมด (รวมถึงรัฐวิสาหกิจและ อปท.) ยังเป็นไปอย่างไม่ทั่วถึง นอกจากนี้ เมื่อ สตง. นำเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาผลการตรวจสอบ ทว่ายังขาดกลไกเพื่อสนับสนุนการติดตามผลการปรับปรุงตามข้อเสนอแนะของ สตง. ที่ยังมีไม่เพียงพอ

ในส่วนของตัวชี้วัด PI-27 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภา ได้คะแนนประเมิน B+ ในด้านขอบเขตการพิจารณาโดยฝ่ายนิติบัญญัติพบว่า ฝ่ายนิติบัญญัติให้ความสำคัญกับการพิจารณารายละเอียดงบประมาณเฉพาะปีที่พิจารณาเท่านั้น โดยยังขาดการพิจารณาและให้ความสำคัญกับแผนการคลังในระยะปานกลาง นอกจากนี้ ในด้านหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนเปลี่ยนแปลงรายการงบประมาณที่ไม่ต้องขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ พบว่า แม้จะมีหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันการโอนงบประมาณระหว่างรายการ แต่ฝ่ายบริหาร (โดยผ่านสำนักงบประมาณ) ก็สามารถใช้ดุลยพินิจในการจัดสรรเงินงบกลางไปใช้จ่ายในรายการอื่นๆ ได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ

สำหรับแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาระบบการบริหารการคลังสาธารณะของประเทศไทยต่อไปนั้น ธนาคารโลกได้ให้ข้อเสนอแนะไว้ดังนี้

- (1) ดำเนินการให้ระบบการจัดทำงบประมาณสอดคล้องกับระบบการใช้จ่ายงบประมาณ (รวมไปถึงการจัดการเกี่ยวกับการผูกพันรายจ่ายและการเบิกงบประมาณเหลือมือ) โดยต้องจัดให้มีบัญชีที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้การรายงานเปรียบเทียบระหว่างเอกสารงบประมาณกับรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงได้มีความสะดวกและง่าย
- (2) เสริมสร้างศักยภาพของการวางแผนการคลังระยะปานกลาง
- (3) นำการดำเนินงานของ อปท. เข้ามารวมอยู่ในแผนการพัฒนาระบบการบริหารสาธารณะโดยรวม
- (4) ดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบและปฏิรูปองค์กรเพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และมีกลไกรองรับสำหรับการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- (5) กระบวนการตรวจสอบภายในจะต้องนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรให้ความสนใจกับรายงานการตรวจสอบภายในที่จัดทำโดยหน่วยตรวจสอบภายใน และสนับสนุนกระบวนการควบคุมภายในให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ

(6) เพิ่มผลกระทบของการตรวจสอบจากภายนอก และสนับสนุนให้รัฐสภาใช้ประโยชน์จากผลการตรวจสอบนั้นเพื่อก่อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบในการดำเนินงานของส่วนราชการ

บทที่ 6

แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสทางการเมืองการคลังโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

จากเนื้อหาในบทที่ 4 ผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของ IBP ที่ออกมาแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาในทั้งสามเสาหลักความรับผิดชอบทางงบประมาณ ทั้งในด้านความโปร่งใสทางงบประมาณ การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน และการสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ สำหรับแนวทางในการปรับปรุงในเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน ฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) และฝ่ายนิติบัญญัติ ควรให้ความสำคัญกับการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณได้โดยตรง รวมถึงช่องทางและโอกาสที่ประชาชนจะสามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับงบประมาณได้มากขึ้น

เนื้อหาในบทนี้ เป็นการนำเสนอแนวทางหรือกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่ถูกใช้ในประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ ซึ่งได้รับการยอมรับและถูกอ้างอิงมากในระดับสากล และมีผลการประเมินของ IBP ในด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนที่ผ่านมาอยู่ในระดับสูง การเรียนรู้แนวทางหรือกลไกต่างๆ เหล่านี้ เพื่อนำมาปรับใช้และเป็นส่วนหนึ่งของข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการเมืองการคลังของประเทศไทยต่อไป

6.1 กรณีศึกษาประเทศเกาหลีใต้

ผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของ IBP ที่ออกมาปี ค.ศ. 2015 นั้น ประเทศเกาหลีใต้ได้คะแนนประเมินในเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน 83 คะแนน (จากคะแนนเต็ม 100) ซึ่งนับเป็นคะแนนที่สูงมากเมื่อเทียบกับคะแนนเฉลี่ยของประเทศที่ทำการสำรวจ 102 ประเทศ ที่มีคะแนนเฉลี่ยในเรื่องนี้เพียง 25 คะแนน และเป็นคะแนนสูงสุดในเรื่องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชนอีกด้วย ดังนั้นการเรียนรู้ถึงปัจจัยและกระบวนการที่นำมาสู่ความสำเร็จในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศเกาหลีใต้จึงมีความสำคัญและน่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง

ความโปร่งใสทางการเมืองการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นวาระหลักของรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี Moo-Hyun Roh (2003-2007) ซึ่งรัฐบาลชุดนี้มีชื่อเล่นที่ถูกเรียกว่า “รัฐบาลการมีส่วนร่วม” (Participatory Government) ทั้งนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นเครื่องมือหลักที่ช่วยเพิ่มความไว้วางใจ (Trust) ต่อรัฐบาล สำหรับแนวทางในการปฏิรูปในปี ค.ศ. 2004 เรียกว่า “การปฏิรูปสามบวกหนึ่ง” (Three plus

one reforms) ซึ่งต่อมาได้ถูกผลักดันจนออกเป็นกฎหมาย National Fiscal Act ในปี ค.ศ. 2006 โดยเป็นการปฏิรูปที่กระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (Public Financial Management, PFM) ดังที่แสดงในภาพที่ 6.1 โดย

หนึ่ง สำนักงานประมาณนำเสนอการจัดทำแผนการบริหารการคลังแห่งชาติ (National Fiscal Management Plan, NFMP) ที่นำเสนอแผนการบริหารการคลังในภาพรวม และกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF) ที่นำเสนอแผนงบประมาณรายจ่ายระยะ 5 ปี

สอง เป็นการจัดทำงบประมาณแบบบนลงล่าง (Top-down budgeting) โดยแบ่งเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรก สำนักงานประมาณจะกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินงบประมาณในภาพรวมภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจและเป้าหมายทางการคลังในระยะปานกลาง และกำหนดกรอบวงเงินรวมสูงสุดในรายสาขา (Overall ceilings by sector) ตามลำดับความสำคัญที่กำหนดตามนโยบายรัฐบาล โดยผู้เชี่ยวชาญต่างๆ จากภายนอกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็นได้ ขั้นตอนสอง กระทรวงหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการจัดสรรงบประมาณลงในรายละเอียดภายใต้กรอบวงเงินที่ได้รับการจัดสรร

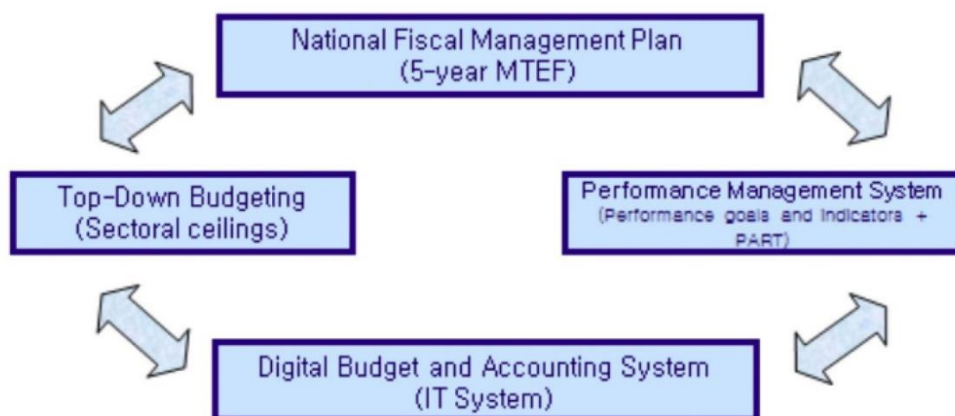
สาม เป็นการบริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance-based budgeting, PBB) โดยมีการนำเครื่องมือประเมินโครงการหรือที่เรียกว่า K-PART (Korea-Program Assessment Rating Tool) มาใช้โดยเป็นการดัดแปลงมาจากระบบ US-PART ของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้เป้าหมายของ K-PART คือการเชื่อมโยงระหว่างประสิทธิภาพของโครงการที่ของบประมาณกับการตัดสินใจทางงบประมาณเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีการเปิดเผยสู่สาธารณะถึงผลการประเมินของแต่ละโครงการ และเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินโครงการได้ และ

บวกหนึ่ง คือ การนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบดิจิทัลมาใช้ผ่านระบบที่เรียกว่า D-Brain system¹⁰ เพื่อสนับสนุนการทำงานของสามแนวทางการปฏิรูปข้างต้น และมีวัตถุประสงค์ในการสร้างระบบข้อมูลที่จะช่วยสนับสนุนการบริหารการดำเนินงานทางการคลังต่างๆ โดยมีการเก็บรวบรวมข้อมูลทางงบประมาณ ซึ่งช่วยให้การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องมากขึ้นและทำให้การบริหารทางการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารทางการคลังของประเทศ นอกจากนี้ ยังช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายมีข้อมูลที่ทันทั่วทั้งที่ใช้ในการตัดสินใจทางนโยบายได้

¹⁰ ผ่านเว็บไซต์ www.digitalbrain.go.kr

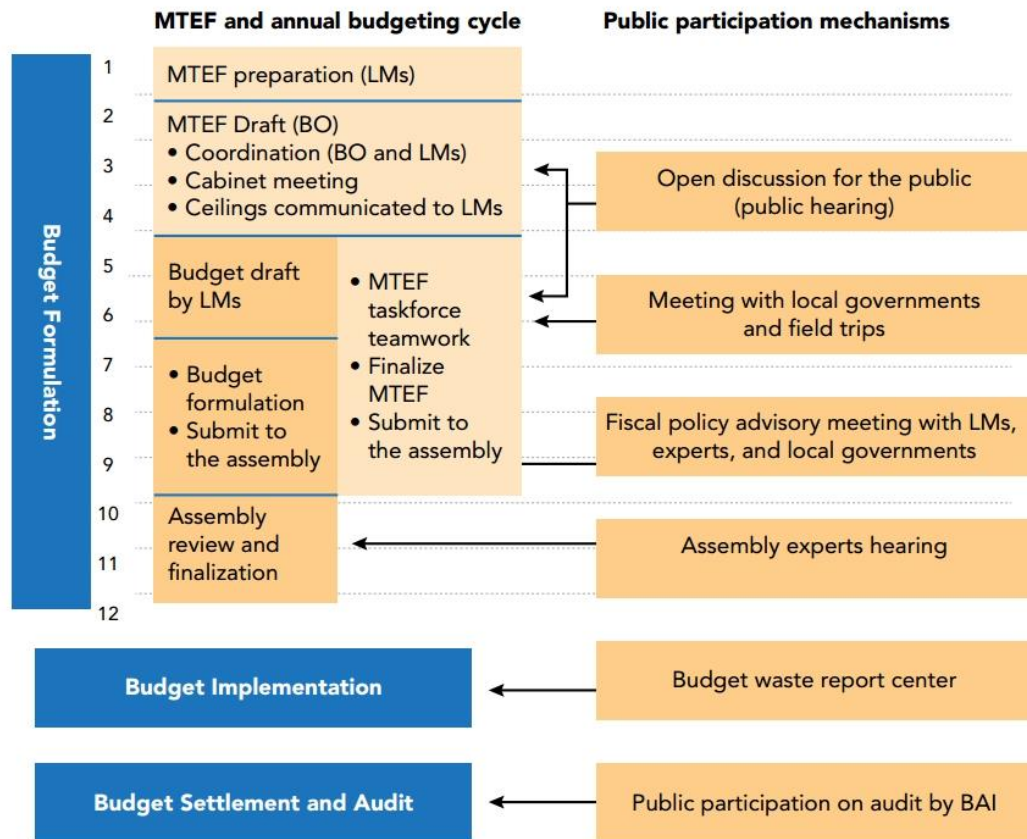
การจัดทำกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางแม้จะมีส่วนช่วยปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ แต่หากขาดกลไกหรือเครื่องมือที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือมาช่วยกำหนดเป้าหมายหรือกรอบทางการคลังในระยะปานกลางก็อาจทำให้กรอบงบประมาณล่วงหน้าที่กำหนดขึ้นมานั้นถูกนำมาบังคับใช้จริงได้ยาก ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาของความน่าเชื่อถือที่เกิดขึ้น รัฐบาลจึงตัดสินใจให้นำประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการจัดทำงบประมาณ (ดังแสดงในภาพที่ 6.2) โดยกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเกาหลีใต้ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดทำงบประมาณมี 6 กลไก ดังนี้

ภาพที่ 6.1 การปฏิรูปสามบวกหนึ่งในปี ค.ศ. 2004



ที่มา: You and Lee (2013)

ภาพที่ 6.2 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณและกระบวนการจัดทำกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง



ที่มา: Kang and Min (2013)

(1) การเปิดอภิปรายสาธารณะ

ในช่วงการจัดทำงบประมาณและกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง การกำหนดกรอบงบประมาณ (เพดานการใช้จ่าย) สำนักงบประมาณจะมีการปรึกษากับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ นักวิชาการ และภาคเอกชน ในขั้นตอนนี้ โครงการรัฐหลาย ๆ โครงการอาจต้องการขอคิดเห็นจากสาธารณชนที่เกี่ยวข้องกับทิศทางในการดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นจุดที่การเปิดอภิปรายสาธารณะ (Open Discussion for the Public, ODP) เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยโครงการที่ถูกเลือกนำมาอภิปรายนั้นจะต้องเป็นโครงการที่มีต้นทุนในการดำเนินการที่สูงและมีผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

การเปิดอภิปรายสาธารณะจะแบ่งหัวข้อออกเป็น 12 ภาคส่วน เช่น ภาคสวัสดิการสังคม ภาคโครงสร้างพื้นฐาน ภาคสิ่งแวดล้อม และใช้เวลาในการอภิปรายทั้งสิ้นประมาณ 5-6 วัน โดยแต่ละภาคส่วนจะได้รับการจัดสรรเวลาสำหรับการอภิปรายเพื่อหาข้อสรุป ตลอดจนรับฟังคำถาม และความคิดเห็นจากผู้เข้าร่วมอภิปราย เพื่อให้แน่ใจว่าจะได้มุมมองต่างๆ ที่ครบถ้วน ทั้งนี้ในการเปิดอภิปรายของแต่ละหัวข้อจะประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญด้าน

การจัดการทางการเงิน เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งระดับกระทรวงและจากสำนักงานประมาณ และองค์การประชาสังคม หากประชาชนที่สนใจก็สามารถเข้าร่วมอภิปรายได้ นอกจากนี้ การเปิดอภิปรายสาธารณะจะมีการถ่ายทอดสดทางโทรทัศน์ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยง่าย สำหรับตัวอย่างหัวข้อหรือวาระของการเปิดอภิปรายสาธารณะ สำหรับภาคสวัสดิการสังคม ถูกแสดงไว้ในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 ตัวอย่างวาระของการเปิดอภิปรายสาธารณะ สำหรับภาคสวัสดิการสังคม

Date	Agenda
06/13/2012	How to increase child care investment and improve effective child care programs
	How to design programs for the senior citizens
06/24/2011	What is the 2011–15 social welfare sector's policy direction?
	How to meet the fiscal needs of health insurance
06/22/2010	How to expand the policy target in Basic Living Security Guarantee to a higher income level
	How to make the social welfare program sustainable
08/31/2010 ^a	The coverage of free child care and policy on private day care centers
06/22/2009	How to improve the governance and cost efficiency of the public health insurance system
06/26/2008	How to improve child care
03/14/2007	How to enhance the private role in social welfare service delivery
	How to improve efficiency in social welfare service delivery
03/23/2006	How to advance the Basic Living Security Guarantee system
	How to make government subsidy to public health insurance and the medical allowance system sustainable
03/14/2005	How to cope with low birth and an aging population

ที่มา: Kang and Min (2013)

การเปิดอภิปรายสาธารณะ แม้จะประสบผลสำเร็จในระดับหนึ่งกับการสนับสนุนให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ในหลายเรื่อง ทั้งในเรื่องของการเป็นเครื่องมือที่ไม่มีประสิทธิภาพในกำหนดหรือระบุงบประมาณที่แน่นอนของโครงการ รวมถึงข้อจำกัดต่างๆ อาทิ

- (1) เนื่องจาก ODP เปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการอภิปราย ผู้เข้าร่วมอภิปรายบางส่วนอาจไม่มีประสบการณ์หรือความเชี่ยวชาญในเรื่องของการจัดสรรงบประมาณ
- (2) การจัดสรรงบประมาณในบางครั้งอาจไม่ใช่หนทางที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการสนับสนุนโครงการบางอย่าง

(3) การจัดสรรงบประมาณไม่ควรแยกพิจารณาเป็นรายโครงการ โดยควรได้รับการพิจารณาในภาพรวมทั้งหมดและตามการจัดลำดับความสำคัญในแผนพัฒนาของประเทศ

(4) เนื่องจากมีโครงการรัฐที่ผ่านระบบงบประมาณในแต่ละปี ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่การเปิดอภิปรายสาธารณะจะสามารถพิจารณาโครงการแต่ละโครงการได้อย่างทั่วถึง

(2) การประชุมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการไปทัศนศึกษา

ในกระบวนการจัดทำร่างงบประมาณของรัฐบาลกลาง การมีความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างมาก โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับทราบถึงสถานะทางการคลังของรัฐบาล ทิศทางการดำเนินนโยบาย และพื้นที่การคลัง (Fiscal space) จากช่องทางการเปิดอภิปรายสาธารณะ (ODP) แต่ในขณะเดียวกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ควรมีช่องทางที่สามารถแสดงจุดยืนที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ทางการคลังต่างๆ ให้รัฐบาลได้รับทราบ

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2009 สำนักงบประมาณของประเทศเกาหลีใต้จึงได้จัดการประชุมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการไปทัศนศึกษา (Meeting with Local Governments and Field Trips) ในเดือนพฤษภาคมและมิถุนายน เพื่อให้ทราบถึงความต้องการของท้องถิ่น และสถานะความคืบหน้าของโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่ในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังเป็นช่วงเวลาที่กลุ่มเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงบประมาณเดินทางไปทัศนศึกษาในจังหวัดหรือท้องที่ต่างๆ เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการคลังและการตัดสินใจทางการคลังของรัฐบาล รับฟังความคิดเห็นและตรวจสอบสถานะของโครงการต่างๆ จากการสัมภาษณ์ประชาชนในพื้นที่

ภายหลังจากการไปทัศนศึกษาเสร็จสิ้น ในช่วงเดือนกรกฎาคมถึงต้นเดือนกันยายน สำนักงบประมาณจะรวบรวมข้อมูลที่ได้รับจากประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของกระทรวงต่างๆ มาทบทวนก่อนที่จะจัดสรรงบประมาณไปให้แต่ละโครงการ สำหรับข้อแนะนำที่ยังไม่ถูกพิจารณา หากมีความสำคัญ สำนักงบประมาณก็สามารถไปนำเสนอในที่ประชุมที่ปรึกษาด้านการคลังได้

(3) การประชุมกับคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านนโยบายการคลัง

ในเดือนกันยายนก่อนที่กระบวนการจัดทำงบประมาณจะสิ้นสุดลง (ก่อนที่สำนักงบประมาณจะส่ง พ.ร.บ. งบประมาณไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาในขั้นตอนสุดท้าย) สำนักงบประมาณจะมีการจัดประชุมกับคณะกรรมการหรือสภาที่ปรึกษาด้านนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Advisory Council) ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีของแต่ละกระทรวง ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกที่มาจากสถาบันการศึกษาและสถาบันวิจัยต่างๆ และหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อหารือในเรื่องงบประมาณและการปรับปรุงกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง

(4) การพิจารณางบประมาณจากผู้เชี่ยวชาญ

เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติได้รับร่างงบประมาณรายจ่ายจากรัฐบาล คณะกรรมการพิเศษด้านงบประมาณจะเปิดให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์รับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านการคลังที่ได้รับการสรรหาจากหลากหลายสาขา เพื่อประเมินภาพรวมทางเศรษฐกิจ การคาดการณ์รายได้ภาษี สถานะทางการคลัง และความจำเป็นในการแก้ไขโครงการรายจ่ายต่างๆ หากมีคำถามเกิดขึ้นจากการพิจารณา คณะกรรมการพิเศษด้านงบประมาณจะตั้งกระทู้สอบถามกับรัฐบาล และหากมีความจำเป็นก็อาจมีการปรับร่างงบประมาณรายจ่ายได้

(5) ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ

ภายหลังจากร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติและออกบังคับเป็นกฎหมายแล้ว ในช่วงกระบวนการบริหารงบประมาณ (Budget implementation) หากประชาชนสงสัยว่ามีการใช้งบประมาณในทางที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือมีการใช้งบประมาณที่สูญเปล่าเกิดขึ้น ประชาชนสามารถรายงานกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง (Ministry of Strategy and Finance) ผ่านทางเว็บไซต์หรือโทรศัพท์สายด่วนของศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ (Budget Waste Report Center) ประชาชนสามารถร้องเรียนในกรณีที่ใช้งบประมาณในทางที่ไม่สูญเปล่าหรือเกิดความสูญเสียทางงบประมาณ (ทั้งในระดับรัฐบาลกลางและในระดับรัฐบาลท้องถิ่น) หรือสามารถแนะนำทางเลือกต่างๆ ที่ช่วยประหยัดงบประมาณได้

ทั้งนี้ในศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณจะใช้อีเมลเจ้าหน้าที่ของสำนักงานงบประมาณที่เกษียณแล้วหรือเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณเป็นผู้ดูแลจัดการในการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อที่จะตอบคำถามได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือส่งเรื่องร้องเรียนไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญที่สุดคือสามารถแนะนำผู้แจ้งถึงทิศทางที่จะดำเนินการต่อไปได้อย่างถูกต้อง

ประชาชนที่รายงานการใช้งบประมาณที่สูญเปล่าจะได้รับผลตอบแทนจากการรายงาน หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นความจริง และนำไปสู่การประหยัดงบประมาณหรือเพิ่มรายได้ให้กับรัฐบาล โดยในปี ค.ศ. 2015 ผู้รายงานอาจได้รับเงินรางวัลสูงสุดถึง 39 ล้านบาท (หรือประมาณ \$30,000 ดอลลาร์สหรัฐ) เงินรางวัลจากการรายงานความสูญเสียทางงบประมาณเป็นการเพิ่มแรงจูงใจให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบและสังเกตการณ์การทำงาน รวมไปถึงการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐในโครงการต่างๆ โดยผลจากการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยการส่งเรื่องร้องเรียนมายังศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณในช่วงปี ค.ศ. 1998 – 2013 กว่า 1,922 เรื่อง ทำให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้น 13.5 ล้านบาท (หรือประมาณ 12,000 ล้านบาทหรือดอลลาร์สหรัฐ) และช่วยทำให้ประหยัดงบประมาณรายจ่ายได้ถึง 2.3 ล้านบาท (หรือประมาณ 2,000 ล้านบาทหรือดอลลาร์สหรัฐ)

ดอลลาร์สหรัฐ) โดยรัฐบาลได้จ่ายเงินรางวัลทั้งสิ้นจำนวน 35,000 ล้านบาท (หรือประมาณ 30 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ)¹¹

(6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบงบประมาณ

ในกระบวนการตรวจสอบงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบ (Board of Audit and Inspection, BAI) ของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1963 โดยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของสถาบันภาครัฐ (Public institution) ต่างๆ กว่า 60,000 หน่วยงานในปี ค.ศ. 2013 ทั้งนี้ BAI ได้อำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้ 3 ช่องทาง คือ

(1) BAI ใช้ระบบ Open Audit System โดยจะแจ้งชื่อหน่วยงาน รวมถึงวันที่ที่จะเข้าตรวจสอบบนเว็บไซต์ เพื่อเปิดให้ประชาชนสามารถส่งข้อคิดเห็นกลับมา โดยส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามาแนะนำได้ว่า การดำเนินงานหรือการใช้จ่ายใดของรัฐที่ควรได้รับการตรวจสอบ

(2) BAI ได้จัดตั้งหน่วยงาน Civil Petition & Complain Reception Center ในปี ค.ศ. 1971 โดยประชาชนสามารถร้องเรียนหรือส่งข้อมูลการใช้งบประมาณที่ไม่เหมาะสมในช่วงกระบวนการบริหารงบประมาณ

(3) BAI ได้จัดตั้งโครงการ the Audit Request for Public Interests (ARPI) ในปี ค.ศ. 1996 โดยองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organizations, CSOs) หรือประชาชนสามารถรวมตัวกันเพื่อร้องขอให้ตรวจสอบในเรื่องที่ประชาชนให้ความสนใจ ทั้งในเรื่องการใช้งบประมาณที่สูญเปล่า ความล่าช้าของโครงการจากที่กำหนดไว้ และนโยบายสาธารณะที่ไม่สมเหตุผล ทั้งนี้เงื่อนไขที่จำเป็นในการยื่นคำร้องขอให้ตรวจสอบ คือ หนึ่ง เป็นกลุ่มที่มีประชาชนรวมตัวกันมากกว่า 300 คนและมีอายุ 19 ปีขึ้นไป สอง เป็นองค์กรภาคประชาสังคมประกอบด้วยสมาชิก 300 คน หรือมากกว่า สาม เป็นหัวหน้างานหน่วยงานรัฐ หรือ สี่ เป็นการรวมกลุ่มท้องถิ่น (Local assembly) โดยระบบการร้องขอการตรวจสอบนี้มีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนให้เกิดความมั่นใจต่อรัฐบาลผ่านทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการทำงานของ BAI นอกจากโครงการ ARPI แล้ว ในปี ค.ศ. 2002 BAI ได้จัดตั้งโครงการ the Citizen Audit Request (CAR) เพื่อเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้ามาร้องเรียนได้ ทั้งนี้ความแตกต่างระหว่างโครงการ ARPI กับ CAR ถูกแสดงไว้ในตารางที่ 6.2 ซึ่งพบว่ามีความแตกต่างอยู่ไม่มากนัก โดยในปัจจุบัน BAI กับทางฝ่ายนิติบัญญัติกำลังทำงานเพื่อรวมสองโครงการนี้ไว้เข้าด้วยกัน (World Bank, 2015)

¹¹ ตัวเลขอ้างอิงจาก IBP (2015)

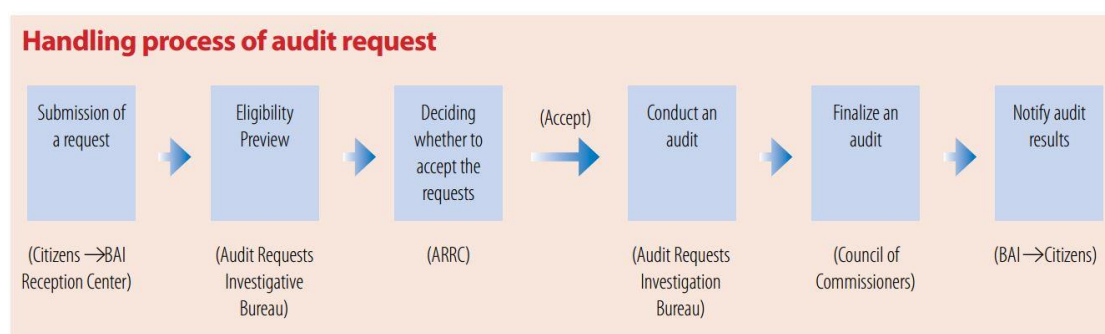
ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบโครงการ CAR กับ ARPI ของประเทศเกาหลีใต้

	Citizen Audit Request (CAR)	Audit Request for Public Interests (ARPI)
Eligibility of audit requesters	Group of citizens over 300	- Group of citizens over 300 - CSO with 300 or more membership - Heads of public entities - Local councils
Requested audit scope	Illegal acts/corruption	- Illegal acts/corruption - Budget abuse - Mismanagement - Other matters of public interests
Matters excluded for audit requests	- Matters under investigation or trial - Matters of private interest - Matters under the local government jurisdiction	- Matters under investigation or trial - Matters of private interest

ที่มา: World Bank (2015)

ที่ผ่านมา BAI ได้รับเรื่องร้องเรียนจากประชาชนมากกว่า 10,000 เรื่องต่อปี และได้รับเรื่องร้องขอให้ตรวจสอบมากกว่า 200 เรื่องต่อปี (World Bank, 2015) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อ BAI สำหรับกระบวนการพิจารณาเรื่องเพื่อตรวจสอบนั้น ถูกแสดงในภาพที่ 6.3 นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งสถาบันวิจัย Audit and Inspection Research Institution (AIRI) ในปี ค.ศ. 2005 โดยเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของ BAI ที่มีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางด้านวิจัยและการวิเคราะห์ทางด้านเทคนิคต่างๆ ซึ่งทำให้ขอบเขตการทำงานของ BAI กว้างขึ้น และคุณภาพงานที่ออกมาโดยรวมก็ดีขึ้นด้วย (Lee and You, 2013)

ภาพที่ 6.3 กระบวนการรับเรื่องร้องเรียนเพื่อตรวจสอบของ BAI



ที่มา: World Bank (2015)

การปรับปรุงกระบวนการงบประมาณและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นในกระบวนการงบประมาณทำให้บทบาทการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติเพิ่มขึ้น ในปี ค.ศ. 2004 หน่วยงาน National Assembly Budget Office (NABO) และในปี ค.ศ. 2007 หน่วยงาน National Assembly Research Service (NARS) จึงถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีแบบอย่างมาจากหน่วยงาน Congressional Budget

Office (CBO) และ Congressional Research Service (CRS) ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนทางด้านข้อมูลให้แก่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติในการตัดสินใจทางงบประมาณ ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีที่สมาชิกฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้นำเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา กฎหมายได้กำหนดให้ต้องมีการแนบประมาณการต้นทุนของโครงการนั้นด้วย หน่วยงาน NABO จึงมีบทบาทอย่างมากในการช่วยประมาณการต้นทุนของโครงการที่จะเกิดขึ้นและทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้ความสำคัญกับผลต่องบประมาณมากขึ้น

6.2 กรณีศึกษาประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์นับเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล (Wampler, 2013; Magno, 2015) ว่า มีการปฏิรูปทางการคลังให้มีความโปร่งใสมยิ่งขึ้นโดยใช้กลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ทั้งในระดับท้องถิ่นที่ได้ดึงมวลชนเข้ามาเกี่ยวข้อง (เช่น การจัดทำงานงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า) และในระดับประเทศที่ภาครัฐได้เชิญผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรประชาสังคม (Civil Society Organizations) ต่างๆ มาให้คำแนะนำในการจัดทำงานงบประมาณของหน่วยงาน รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของงบประมาณ

การเข้ามามีส่วนร่วมขององค์กรประชาสังคมในกระบวนการงบประมาณ ถูกเอื้อให้เกิดขึ้นได้โดยข้อตกลงการมีส่วนร่วมทางงบประมาณ (IBP, 2015) รัฐบาลของประธานาธิบดี Benigno Aquino III (2010-2016) ถือได้ว่ามีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการปรับปรุงกระบวนการทำงานของภาครัฐ โดยมีเป้าหมายในการยุติปัญหาคอร์รัปชันและปัญหาความยากจน สำหรับแนวทางในการปฏิรูปที่สำคัญของรัฐบาลที่น่าสนใจ มีดังนี้

- (1) จัดตั้ง The Cabinet Cluster on Good Governance and Anti-Corruption (CGAC) ที่มีประธานาธิบดีเป็นประธาน สมาชิกประกอบด้วยรัฐมนตรีของกระทรวงงบประมาณและการจัดการ (Department of Budget and Management) กระทรวงการคลัง (Department of Finance) กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลท้องถิ่น (Department of the Interior and Local Government) กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) และกระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry) นอกจากนี้ ยังประกอบด้วย ผู้อำนวยการของสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย (Chief Presidential Legal Counsel) และสำนักงานนิติบัญญัติ (Presidential Legislative Liaison Office) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และสนับสนุนสถาบันภาครัฐต่างๆ นอกจากนี้ ยังทำงานเพื่อสร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นที่สาธารณชนมีต่อรัฐบาลให้มีเพิ่มขึ้นอีกด้วย โดย CGAC มีส่วนเกี่ยวข้อง

โดยตรงในการสนับสนุนและสร้างกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ¹²

(2) จัดทำ “Citizens’ Budget” โดยข้อมูลพื้นฐานทางงบประมาณ ประชาชนทั่วไปที่สนใจจะต้องเข้าถึงและเข้าใจได้

(3) เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ

(4) สนับสนุนให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมได้โดยตรงในระดับท้องถิ่น

สำหรับการปฏิรูปที่สำคัญที่เกิดขึ้น มีดังนี้

- ทรายของความโปร่งใส

เพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและความรับผิดชอบขึ้น หน่วยงานของรัฐต่างๆ ถูกกำหนดให้ติดตราของความโปร่งใส (Transparency Seal) บนเว็บไซต์ทางการของหน่วยงาน พร้อมทั้งกำหนดให้เผยแพร่ข้อมูลสำคัญดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงาน ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ และข้อมูลการติดต่อของหน่วยงาน

(2) รายงานประจำปีของหน่วยงาน 3 ปีที่ผ่านมา

(3) งบประมาณที่ได้รับอนุมัติและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้

(4) โครงการที่สำคัญของหน่วยงาน

(5) ผู้รับประโยชน์จากโครงการ

(6) สถานะของโครงการและการประเมินผล

(7) แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี และรายชื่อผู้รับจ้างในสัญญา (Names of contractors)

- รายงานงบประมาณฉบับประชาชน

รายงานงบประมาณฉบับประชาชน (Citizens’ Budget) ถูกจัดทำขึ้นเพื่อช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าใจข้อมูลงบประมาณได้ง่ายยิ่งขึ้น ซึ่งในปัจจุบัน รายงานงบประมาณฉบับประชาชนได้ถูกเผยแพร่ทั้งในรูปแบบการพิมพ์เอกสารและในเว็บไซต์

¹² สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติมของ CGAC ดูได้จาก www.pms.gov.ph/images/PeeDeeEf/EO43.pdf

- นโยบายการเปิดเผยข้อมูล

นโยบายการเปิดเผยข้อมูล (Full Disclosure Policy, FTP) ถูกนำมาใช้ในระดับท้องถิ่นเมื่อปี ค.ศ. 2010 โดยกำหนดให้ทุกจังหวัด อำเภอ และเทศบาลเผยแพร่เอกสารทางการเงินแก่ประชาชน เพื่อประชาชนได้รับทราบ ว่า งบประมาณได้ถูกจัดสรรและนำมาใช้อย่างไร โดยเอกสารทางการเงินประกอบด้วยเอกสารอาทิเช่น งบประมาณประจำปี งบการเงินแสดงรายรับและรายจ่าย แผนการจัดซื้อจัดจ้างประจำปี ทั้งนี้การเผยแพร่เอกสารเอกสารทางการเงินจะต้องแสดงในสถานที่ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างน้อย 3 แห่ง และแสดงในเว็บไซต์ FTP Portal เพื่อสาธารณชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย

- ตราของการจัดการที่ดี

ตราของการจัดการที่ดี (Seal of Good Housekeeping, SGH) เป็นโครงการที่สร้างแรงจูงใจหรือเป็นระบบรางวัลที่ให้แก่อนายงานหรือรัฐบาลในระดับท้องถิ่นที่ได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินงานที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วม และมีผลการดำเนินงานโดยรวมที่ดี โดยหน่วยงานหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะได้รับตราของการจัดการที่ดีก็ต่อเมื่อ 1) มีการบริหารจัดการทางการเงินที่ดี (เช่น ผ่านการรับรองจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินด้วยดี) และ 2) ได้ปฏิบัติตามนโยบายการเปิดเผยข้อมูล (ที่ได้กล่าวข้างต้น)

หน่วยงานที่ได้รับตราของการจัดการที่ดีจะมีสิทธิเข้าถึงแหล่งเงินทุน Performance Challenge Fund (PCF) ที่ให้การสนับสนุนทางการเงินเพิ่มเติมให้แก่โครงการของรัฐบาลท้องถิ่น ที่สอดคล้องกับ National priorities หรือเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) โดยทั้งนี้ ขนาดของเงิน PCF ที่อุดหนุนให้แก่รัฐบาลในระดับเทศบาลเท่ากับ 1 ล้านดอลลาร์เปโซฟิลิปปินส์ (PHP) ให้แก่รัฐบาลในระดับอำเภอเท่ากับ 4 ล้านดอลลาร์เปโซฟิลิปปินส์ และให้แก่รัฐบาลในระดับจังหวัดเท่ากับ 7 ล้านดอลลาร์เปโซฟิลิปปินส์

- ข้อตกลงการมีส่วนร่วมทางงบประมาณ

ข้อตกลงการมีส่วนร่วมทางงบประมาณ (Budget Partnership Agreements) เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างองค์กรประชาสังคมและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถูกนำมาใช้ในปี ค.ศ. 2011 โดยองค์กรประชาสังคมสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำข้อเสนอของงบประมาณได้ ทั้งนี้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในข้อตกลงจะให้ข้อมูลของข้อเสนอโครงการและแผนงานที่จะนำไปเสนอของงบประมาณแก่องค์กรประชาสังคมเพื่อพิจารณา รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญของโครงการร่วมกัน นอกจากนี้ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ องค์กรประชาสังคมยังสามารถเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณได้อีกด้วย

- โครงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า

โครงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า (Grassroots Participatory Budgeting, GPB) ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในชื่อ โครงการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Budgeting, BUB) ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น เริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 2012 โดยให้ความสำคัญที่คนยากจนหรือชุมชนชนบท ทั้งนี้ในกระบวนการจัดทำงบประมาณ ชุมชนหรือองค์กรท้องถิ่นจะให้คำแนะนำถึงสินค้าสาธารณะหรือบริการทางสังคมใดบ้างที่เป็นที่ต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง โดยประชาชน องค์กรประชาสังคม และเจ้าหน้าที่รัฐจะทำงานร่วมกันในการเลือกและจัดลำดับความสำคัญของโครงการที่จะทำให้เกิดผลในการลดความยากจน ซึ่งจะช่วยในการระบุขนาดงบประมาณที่ต้องการของหน่วยงานด้วย

สำหรับกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบนมีทั้งสิ้น 9 ขั้นตอน (ภาพที่ 6.4) ดังนี้¹³

- (1) จัดประชุมขององค์กรประชาสังคม (CSO assemblies) เพื่อเลือกตัวแทนที่จะเข้าร่วมในทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับท้องถิ่น (Local Poverty Reduction Action Teams, LPRATs) ที่ถูกจัดตั้งขึ้น โดยทีมงานนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐและที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐในจำนวนที่เท่าๆ กัน และสมาชิกอย่างน้อยร้อยละ 40 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดจะต้องเป็นผู้หญิง
- (2) จัดประชุมเชิงปฏิบัติการของทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับท้องถิ่น (LPRAT Workshops) ในขั้นตอนนี้ ทีมงานจะทบทวนข้อมูลทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นเพื่อใช้ในการจัดทำแผนและโครงการลดปัญหาความยากจนในพื้นที่ โดยทั้งนี้ ทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับท้องถิ่นจะต้องจัดลำดับความสำคัญของโครงการ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกทุกท่านหรือได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกส่วนใหญ่แล้ว
- (3) นำส่งรายชื่อโครงการลดปัญหาความยากจนที่ได้มีการจัดลำดับความสำคัญและได้มีการรับรองแล้วให้แก่ทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค (Regional Poverty Reduction Action Team, RPRAT) โดยผ่านกระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลท้องถิ่น (Department of the Interior and Local Government, DILG)

¹³ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดูได้จาก PIDS (2015) DBM-DILG-NAPC (2014)

(4) กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการรวบรวมรายชื่อโครงการลดปัญหาความยากจนที่ท้องถิ่นส่งมาเพื่อจัดทำรายชื่อโครงการลดปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค โดยรายชื่อโครงการจะถูกส่งให้ทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค (Regional Poverty Reduction Action Team, RPRAT) และสำนักงบประมาณและการจัดการ (Department of Budget and Management, DBM) เพื่อดำเนินการต่อไป

(5) กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลท้องถิ่น (DILG) จัดประชุมร่วมกับทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค (RPRAT) เพื่อดำเนินการทบทวน ตรวจสอบ และปรับปรุงโครงการลดปัญหาความยากจนที่ถูกส่งมา รวมถึงต้องระบุถึงหน่วยงานที่จะเป็นผู้ดำเนินการในแต่ละโครงการ นอกจากนี้ RPRAT จะจัดประชุมร่วมกับผู้แทนของ LPRAT เพื่อแจ้งให้ทราบถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแก้ไขข้อเสนอโครงการที่ไม่ได้รับการอนุมัติ

(6) ทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับท้องถิ่น (LPRAP) ทำการปรับปรุงรายชื่อโครงการลดปัญหาความยากจนที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญไปที่สำนักงบประมาณและการจัดการ (DBM)

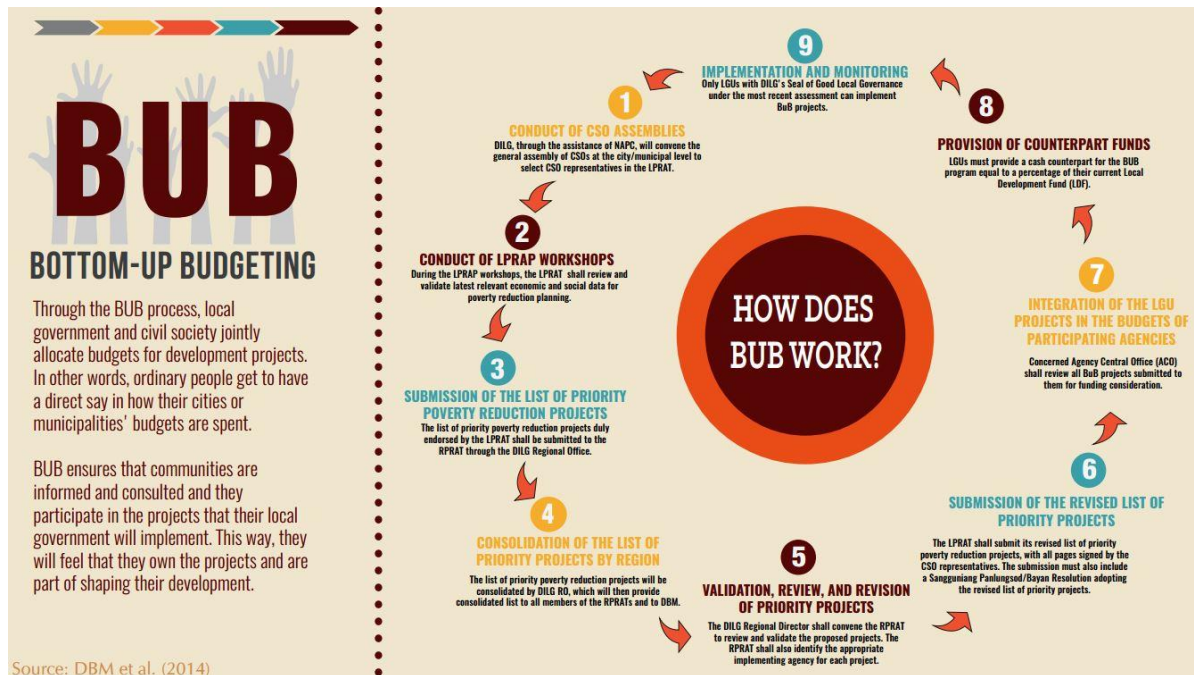
(7) สำนักงบประมาณและการจัดการดำเนินการรวบรวมและส่งรายชื่อโครงการให้แก่ทีมงานลดปัญหาความยากจนในระดับภูมิภาค (RPRAT) และสำนักงาน Agency Central Offices (ACOs) ซึ่งทำหน้าที่ทบทวนและรวบรวมโครงการทั้งหมดที่ได้รับการเสนอเพื่อจัดทำข้อเสนองบประมาณรวมทุกโครงการ ซึ่งจะถูกพิจารณาในขั้นตอนต่อไป

(8) หน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Units, LGUs) ต้องให้เงินสมทบแก่โครงการ BUB เท่ากับสัดส่วนร้อยละที่หน่วยงานมีในกองทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Fund) ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นไม่ให้เงินสมทบ โครงการ BUB เหล่านี้ก็จะไม่ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากรัฐบาลกลางด้วย นอกจากนี้ เฉพาะหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับตราของการจัดการที่ดี (Seal of Good Housekeeping, SGH) ในการประเมินครั้งล่าสุดและมีผลการดำเนินการของโครงการ BUB ในปีที่ผ่านมาที่ดี (ตามเกณฑ์การประเมินของ RPRAT) เท่านั้น จึงจะได้รับการจัดสรรงบประมาณ

(9) สำหรับการดำเนินการและติดตามโครงการ (Implementation and Monitoring) จะมีการจัดประชุม LPRAT ในทุกไตรมาส ซึ่งจะจัดทำรายงานรายไตรมาสและส่งไปยัง RPRAT และหน่วยงานของรัฐในภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง เช่นเดียวกัน RPRAT จะจัดการประชุมและจัดทำรายงานในทุกไตรมาส ซึ่งรายงานจะถูกนำเสนอต่อสำนักงบประมาณและการจัดการ กระทรวงมหาดไทยและท้องถิ่น และคณะกรรมการ

ต่อต้านความยากจนแห่งชาติ นอกจากนี้ข้อมูลและความก้าวหน้าของโครงการ BUB ยังถูกรายงานใน
เว็บไซต์ openbub.gov.ph (ตัวอย่างในภาพที่ 6.5) ซึ่งเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ประชาชนที่สนใจสามารถเข้า
มาตรวจสอบการดำเนินการของโครงการได้

ภาพที่ 6.4 กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (BUB) ของประเทศฟิลิปปินส์



ที่มา: PIDS (2015)

ภาพที่ 6.5 เว็บไซต์ติดตามโครงการ BUB ของประเทศฟิลิปปินส์

BUB PROGRAMS AND PROJECTS

REFINE BY

- AGENCY
- YEAR OF PROJECT
- PROJECT STATUS
- PROJECT TYPE
- BUDGET
- LOCATION

SEARCH **CLEAR**

DEFINITION OF TERMS

FIND BUB PROJECTS AND PROGRAMS

Use OpenBUB.gov.ph to explore projects and programs implemented by LGUs across the Philippines.
Disclaimer: All projects have been categorized in accordance with the 2013 Philippine Standard Geographic Code (PSGC).

Search Projects: Display: 20 at a time

PROJECT YEAR	PROGRAM	PROJECT ID	IMPLEMENTING AGENCY	PROJECT TYPE	ALLOCATED BUDGET	PROJECT STATUS
2014	PROTECTIVE SERVICES	6	DSWD	SOCIAL WELFARE	₱50,000	COMPLETED
SENIOR CITIZENWOMEN: RAG MAKING RECYCLING Date Updated Feb 10, 2016 Location: BANGUED (CAPITAL), ABRA, CAR LOG IN OR REGISTER TO POST FEEDBACK						
2014	SUSTAINABLE LIVELIHOOD PROGRAM	9	DSWD	LIVELIHOOD	₱2,000,000	COMPLETED

ที่มา: เว็บไซต์ติดตามโครงการ BUB (www.openbub.gov.ph)

- โครงการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วม

โครงการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Citizen Participatory Audit Project, CPA) ถูกเริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 2012 โดยคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน (Commission on Audit, COA) ซึ่งเป็นไปตามคำมั่นที่รัฐบาลได้ประกาศไว้ในการปฏิบัติตามหลักการของรัฐบาลเปิด (Open Government Partnership) ทั้งนี้ โครงการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วมเป็นการการทำงานร่วมกันระหว่างกลุ่มประชาชนที่สนใจ (องค์กรประชาสังคม) กับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน ในทีมตรวจสอบพิเศษที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบโครงการที่ได้ถูกเลือกขึ้น โดยที่ประชาชนเข้ามามีบทบาทและความรับผิดชอบในทุกขั้นตอนการตรวจสอบ และได้รับข้อมูลในระดับเดียวกันกับที่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินได้รับ

สำหรับขั้นตอนการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วม เป็นดังนี้¹⁴

- (1) จัดตั้งทีมตรวจสอบร่วม (Partnership Building) ระหว่างกลุ่มประชาชนที่สนใจ (องค์กรประชาสังคม) กับเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน อย่างเป็นทางการ ซึ่งทีมตรวจสอบร่วมอาจถูกจัดตั้งขึ้นโดยการร้องขอจากคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินหรือ จากกลุ่มประชาชนที่สนใจ (องค์กรประชาสังคม) ได้
- (2) จัดตั้งการประชุมเบื้องต้นของทีมตรวจสอบร่วม (Preliminary Meeting with Auditee) เพื่อให้รับทราบถึงข้อมูลโครงการหรือหน่วยงานที่จะเข้าไปตรวจสอบในเบื้องต้น
- (3) วางแผนตรวจสอบ (Audit Planning) ในขั้นตอนนี้ ทีมตรวจสอบจะต้องประชุมเพื่อกำหนด
 - I. วัตถุประสงค์ในการตรวจสอบและเกณฑ์ในการพิจารณา (Audit objective and criteria)
 - II. ระยะเวลาในการตรวจสอบ (Timeline)
 - III. ออกแบบและวิธีการ (Design and methodology)
 - IV. งาน (Tasking/assignments)
 - V. เครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบ (Instruments to be used)
- (4) ดำเนินการตรวจสอบ (Audit Execution) โดยปกติแล้วจะเริ่มต้นจากการประชุมการตรวจประเมินเพื่อการรับรอง (Initial audit conference) และสิ้นสุดที่การจัดเตรียมรายงานการตรวจสอบ (Audit report)

¹⁴ สำหรับรายละเอียดเพิ่มเติม ดูได้จาก ANSA-EAP (2014)

(5) ประชุมเพื่ออภิปรายผลการตรวจสอบและข้อเสนอแนะ (Exit Conference) และจัดทำโครงการติดตามผล

(6) ติดตามผลการปฏิบัติการแก้ไขของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ (Follow-up Auditee Actions)

ผลที่พบจากกรณีศึกษาของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ได้แสดงให้เห็นถึงตัวอย่างและแนวทางในการนำกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ไปจนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งทำให้ระบบงบประมาณมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น แต่ Wampler (2013) ตั้งข้อสังเกตว่า

หนึ่ง การปฏิรูปเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย หากขาดความจริงใจและแรงผลักดันจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ (Presidential political will) ทั้งรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี Moo-Hyin Roh ของประเทศเกาหลีใต้ และประธานาธิบดี Benigno Aquino III ของฟิลิปปินส์ ต่างถือว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นวาระแห่งชาติ และเป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล รวมถึงแก้ไขปัญหาคอรัปชันได้ ดังนั้นการปฏิรูปต่างๆ ที่เพิ่มอำนาจหรือการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงสามารถผลักดันจนออกมาเป็นผลสำเร็จได้

สอง ในการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะผ่านตัวแทนที่มาจากองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ (CSOs) หากองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้ามามีส่วนร่วมมีความเข้มแข็ง มีความรู้มีความสามารถ รวมถึงสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณได้โดยง่าย (Configurative of civil society) ก็จะช่วยให้การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมยิ่งขึ้น

สาม ระดับการปฏิรูปที่ประชาชนมีส่วนร่วมขึ้นกับสมรรถนะของรัฐ (State capacity) เป็นสำคัญ โดยเป็นปัจจัยที่ทำให้ระดับการปฏิรูปที่พบในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ประเทศเกาหลีใต้เป็นตัวอย่างของการปฏิรูปที่รัฐมีความสามารถสูง ในขณะที่ประเทศฟิลิปปินส์เป็นตัวอย่างของการปฏิรูปที่รัฐมีความสามารถที่จำกัดกว่า ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณของประเทศเกาหลีใต้สามารถทำได้ในระดับที่สูงและลึกกว่าที่พบในกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ และ

สี่ ทิศทางของการปฏิรูป (Direction of policy reform efforts) เช่น การปฏิรูปที่เริ่มต้นจากบนลงล่าง จากล่างขึ้นบน หรือจากส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดประเภทของการปฏิรูปที่จะเกิดขึ้น กรณีของประเทศเกาหลีใต้เป็นการปฏิรูปที่เริ่มต้นจากบนลงล่าง ก็จะมีลักษณะที่แตกต่างจากกรณีของประเทศฟิลิปปินส์ที่การปฏิรูปเริ่มต้นจากส่วนภูมิภาค

บทที่ 7

ความโปร่งใสทางการคลังในและนอกระบบงบประมาณของไทย

ในส่วนแรกของบทนี้จะเป็นนำเสนอภาพรวมของกลไกเชิงสถาบันที่ได้รับการวางรากฐานมานานกว่าครึ่งศตวรรษเพื่อดูแลระบบการคลังของประเทศไทย ซึ่งอยู่ในรูปแบบของการออกพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองต่างๆ ต่อมาแม้จะมีการแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับยุคสมัยอยู่บ้าง แต่ส่วนใหญ่แล้วก็ยังคงสาระสำคัญของกฎหมายเดิมไว้อยู่ โดยที่ผ่านมา บัณฑิตวิทยาลัยสถาบันด้านการคลังของไทยนั้นมีความเข้มแข็ง รัฐบาลรักษาวินัยทางการคลังอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะเมื่อผ่านพ้นภาวะเศรษฐกิจซบเซาหลังวิกฤตการณ์น้ำมันครั้งที่ 2 ในช่วงปี พ.ศ. 2523 – 2528 ที่ทำให้รัฐบาลต้องขาดดุลการคลังติดต่อกันยาวนานและมีหนี้สินสูง (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2534) โดยส่วนใหญ่รัฐบาลจะจัดทำงบประมาณแบบสมดุล ระวังไม่ใช้เงินเกินรายได้ที่หาได้ เน้นใช้จ่ายจากระบบงบประมาณ และพยายามลดภาระหนี้สิน ทำให้หนี้สาธารณะลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 41.3 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2531 จนเหลือไม่ถึงร้อยละ 20 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2536 จะเห็นได้ว่า การมีวินัยทางการคลังในอดีตช่วยให้ประเทศไทยไม่เคยเผชิญกับวิกฤตการคลังดังเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศกลุ่มละตินอเมริกาช่วงปี ค.ศ. 1980s (ประเทศบราซิล อาร์เจนตินา เม็กซิโก) และช่วงปี ค.ศ. 2008-2009 ที่เกิดกับกลุ่มประเทศยุโรป (ประเทศโปรตุเกส ไอร์แลนด์ กรีซ สเปน ไชปรัส)

ส่วนที่สองจะเป็นการวิเคราะห์ถึงประเด็นความโปร่งใสทางการคลังทั้งในและนอกระบบงบประมาณ หลังจากประเทศไทยประสบวิกฤตการเงินในปี พ.ศ. 2540 จนทำให้รัฐบาลต้องเข้ารับการช่วยเหลือจากมาตรการค้ำประกันเจ้าหนี้และผู้ฝากเงินของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาสถาบันการเงิน โดยการออกกฎหมายพิเศษกู้เงินนอกระบบงบประมาณหลายฉบับเพื่อรองรับภาระในการฟื้นฟูความเชื่อมั่นของสถาบันการเงินไทยครั้งนี้ หนี้สาธารณะจึงสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 15 ของ GDP ในปี พ.ศ. 2539 เป็นร้อยละ 56 ณ สิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สัดส่วนหนี้ที่เพิ่มขึ้นมากนี้ นอกจากจะสะท้อนยอดหนี้ที่สูงขึ้นมากแล้ว ยังเป็นผลของเงินบาทที่อ่อนค่ามากหลังเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวภายใต้การจัดการในช่วงที่หนี้สาธารณะมีสัดส่วนหนี้ต่างประเทศค่อนข้างสูงกว่าร้อยละ 30

แม้ต่อมาหนี้สาธารณะได้ปรับลดลงตามการทยอยชำระคืนหนี้ การลดสัดส่วนการพึ่งพาเงินกู้จากต่างประเทศลง และค่าเงินบาทที่มีเสถียรภาพขึ้นมาก แต่มาในระยะหลัง รัฐบาลดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่องยาวนาน อีกทั้งยังใช้ช่องทางการใช้จ่ายเงินนอกระบบงบประมาณโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรี

(กรม.) มากขึ้น ซึ่งในบางกรณีก็เป็นการใช้อำนาจของ กรม. ที่ไม่เข้าข่ายกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁵ รัฐบาลสามารถตราพระราชกำหนดเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในยามที่เกิดช่วงวิกฤตการณ์ต่าง ๆ ได้ โดยสามารถที่จะกำหนด “วงเงิน” และ “วัตถุประสงค์” ของการใช้จ่ายเงินกู้ตามความจำเป็นและเหมาะสมของสถานการณ์

นอกจากนี้ ในแต่ละปียังมีการทำนโยบายเกี่ยวกับการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน โดยอนุมัติให้กู้เงินและค้ำประกันให้ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ จึงเป็นการอาศัยช่องทางในการใช้เงินนอกกระบบงบประมาณตามที่กฎหมายการคลังบัญญัติไว้ ซึ่งขาดความโปร่งใสในการดำเนินการและขาดการรายงานข้อมูลต่อรัฐสภาและสาธารณชน จึงมีส่วนทำให้นี้สาธารณะเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในระยะหลัง

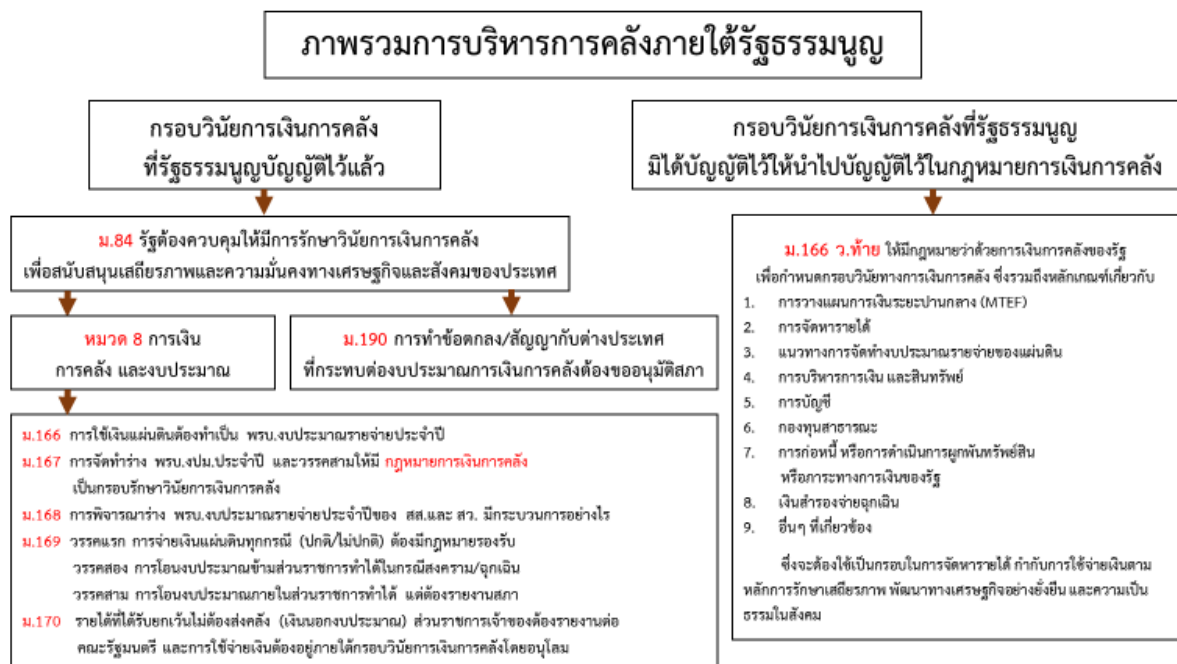
7.1 กลไกเชิงสถาบันที่ดูแลการคลังภาครัฐของประเทศไทย

โดยทั่วไปแล้ว “การคลังภาครัฐ” ในความหมายกว้างจะครอบคลุมถึงรายได้และรายจ่ายทั้งในและนอกงบประมาณ การบริหารเงินคงคลัง รวมถึงการบริหารจัดการทรัพย์สินแผ่นดินและหนี้สิน แต่ในบทนี้จะเน้นกล่าวถึงกฎหมายที่ดูแลการคลังภาครัฐใน 3 ด้านหลัก คือ **หนึ่ง** กฎหมายควบคุมการรับ-จ่ายเงินแผ่นดินและการบริหารเงินคงคลัง **สอง** กฎหมายกำหนดวิธีการจัดหางบประมาณรายจ่าย และ **สาม** กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้และบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคลังภาครัฐทั้งในและนอกกระบบงบประมาณสามารถสรุปได้ดังนี้

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติข้อนี้ไว้ตั้งแต่ฉบับปี พ.ศ. 2475 ต่อมาได้ระบุไว้ในฉบับปี พ.ศ. 2550 มาตรา 184 ว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์อันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้”

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้...”

ภาพที่ 7.1 ภาพรวมการบริหารการคลังภายใต้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550



หมายเหตุ: จัดทำภาพใหม่โดยผู้วิจัย

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยาย “การบริหารการคลังภาครัฐ” กรมบัญชีกลาง

7.1.1 การจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่าย และการบริหารเงินคงคลัง

กลไกควบคุมระบบการเงินการคลังของประเทศไทยเริ่มมีความชัดเจนจากการออกแบบการบริหารเงินคงคลังไว้ใน พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491¹⁶ ให้มีการจัดเก็บเงินแผ่นดินด้วยการลงบัญชีอย่างเป็นระบบทั้งเงินในและนอกงบประมาณ โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีการเปิดบัญชีเงินฝากกระแสรายวันขึ้นที่ ธปท. 2 บัญชีเรียกว่า บัญชีเงินคงคลังที่ 1 และ 2 โดยมีการระบุประเภทเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ได้แก่ ภาษีอากร ค่าปรับ ค่าธรรมเนียม เงินกู้ หรือเงินอื่นใดที่ส่วนราชการจัดเก็บได้จะต้องนำส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

การส่งจ่ายเงินออกจากบัญชีเงินคงคลังที่ 1 จะต้องจ่ายเข้าบัญชีเงินคงคลังที่ 2 เท่านั้น ส่วนการส่งจ่ายเงินออกจากบัญชีเงินคงคลังที่ 2 จะทำได้เฉพาะการจ่ายเงินตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ร.บ. งบประมาณเพิ่มเติม พ.ร.บ. โอนเงินงบประมาณ มติให้จ่ายเงินไปก่อน หรือ พ.ร.ก. ที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญ

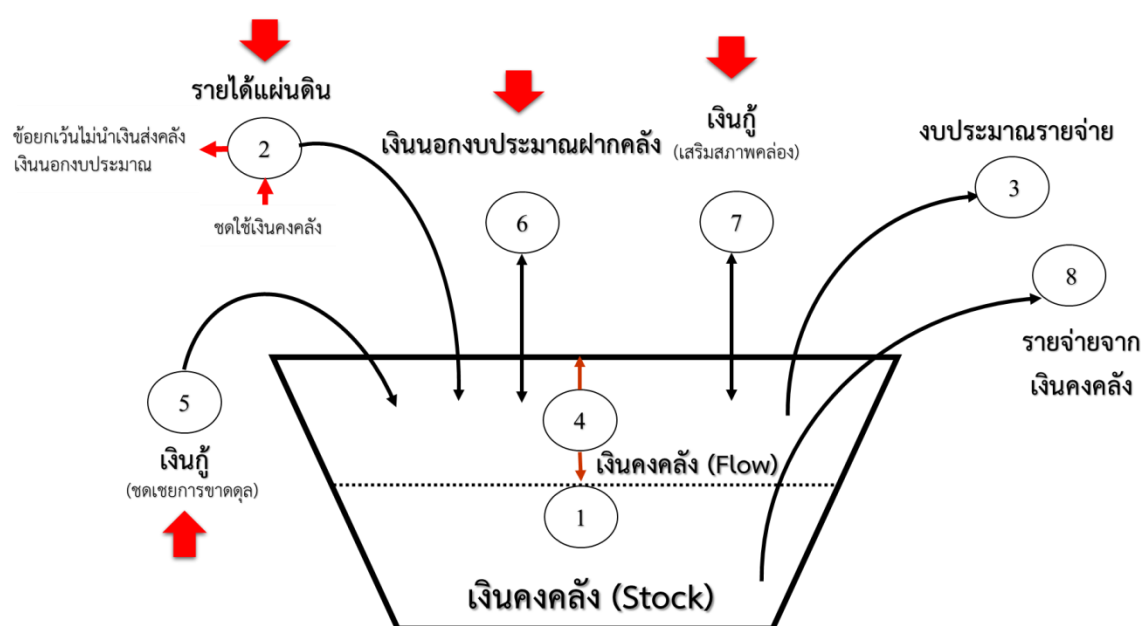
¹⁶ แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2495 2509 และ 2534

ซึ่งการจ่ายเงินตาม 2 กรณีหลังนี้ให้มีการตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณประจำปี หรือ พ.ร.บ. งบประมาณเพิ่มเติมในภายหลัง

หากจำเป็นต้องจ่ายเงินก่อนกฎหมายอนุญาต กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้ทำได้ใน 5 กรณี คือ
 หนึ่ง รายจ่ายตาม พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้ไม่เพียงพอและจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว สอง มีกฎหมายใดๆ กำหนดให้จำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว สาม มีข้อผูกพันกับรัฐบาลหรือสถาบันการเงินต่างประเทศที่ทำให้จำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว เพราะหากรอวิธีการงบประมาณปกติจะดำเนินการไม่ทัน สี่ เพื่อซื้อคืนหรือไถ่ถอนพันธบัตรรัฐบาลหรือตราสารเงินกู้ของกระทรวงการคลังหรือการชำระหนี้ หากในบางเวลา เงินคงคลังมีเหลือมากก็ควรนำไปใช้คืนหนี้และบรรเทาภาระดอกเบี้ย และ ห้า เพื่อซื้อเงินตราต่างประเทศหรือตราสารหนี้ต่างประเทศที่ต้องชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ ในวงเงินไม่เกินจำนวนหนี้ที่จะครบกำหนดชำระภายในเวลา 5 ปี

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ว่า เมื่อจ่ายเงินคงคลังไปแล้วในกรณีใดกรณีหนึ่งข้างต้น จะต้องตั้งเงินรายจ่ายเพื่อชดใช้ใน พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปี หรือ พ.ร.บ.โอนงบประมาณรายจ่าย หรือ พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายปีถัดไป

ภาพที่ 7.2 การจัดเก็บรายได้แผ่นดินและการใช้จ่ายเงินจากเงินคงคลัง



หมายเหตุ: จัดทำภาพใหม่โดยผู้วิจัย

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยาย “การบริหารการคลังภาครัฐ” กรมบัญชีกลาง

7.1.2 การจัดทำงานงบประมาณแผ่นดิน

ประเทศไทยมีกฎหมายควบคุมการจัดทำงานงบประมาณรายจ่ายที่เป็นระบบ มีแบบแผน และแยกออกจากการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่ายเงินแผ่นดินอย่างชัดเจนภายใต้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502¹⁷ ซึ่งระบุถึงลักษณะของงบประมาณ การจัดทำงานงบประมาณ การบริหารงบประมาณ และการควบคุมงบประมาณ

กฎหมายกำหนดรายจ่ายประจำปีเป็นจำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือก่อหนี้ผูกพันได้ โดยส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องจัดทำแผนงานการใช้จ่ายประจำปี นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่รัดกุมโดยให้แบ่งจ่ายเป็นงวดๆ ตามกำลังของเงินแผ่นดิน และมีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางการคลังเพื่อควบคุมการกู้เงินของรัฐบาลภายใต้กรอบวงเงินกู้แต่ละปีไม่เกิน 1) ร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม กับอีก 2) ร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ การกู้เงินตามที่กล่าวมานี้จะออกเป็นตั๋วเงินคลัง (ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยตั๋วเงินคลัง) พันธบัตร ตราสารอื่น หรือทำสัญญากู้ก็ได้ (ใน 3 กรณีหลังนี้จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน) การโอนรายจ่ายจากส่วนราชการหนึ่งไปยังส่วนราชการหนึ่งทำไม่ได้หากไม่มีการจัดทำ พ.ร.บ. โอนงบประมาณเสียก่อน นอกจากนี้ ยังกำหนดเกณฑ์ในการประมวลบัญชีและรายงานรายรับรายจ่ายของแผ่นดินไว้ด้วย

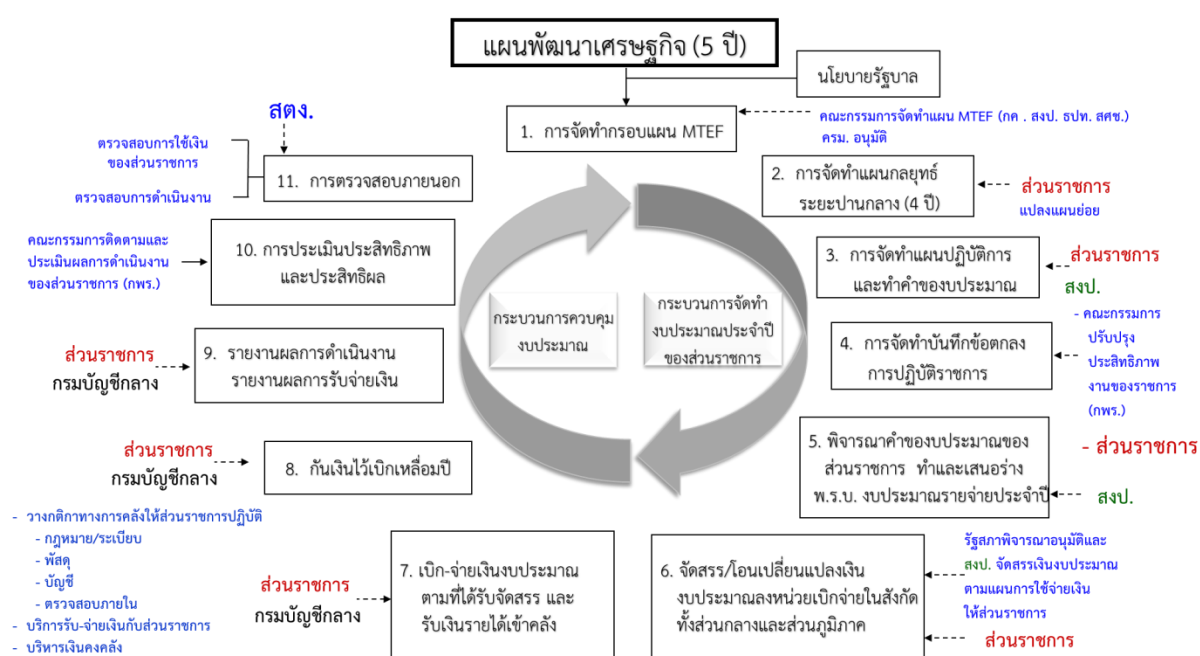
ขั้นตอนในการจัดทำ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีเริ่มจากธรรมเนียมปฏิบัติในการพิจารณาประมาณการรายได้ กรอบวงเงินและโครงสร้างงบประมาณโดย 4 หน่วยงานหลักทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลด้านเศรษฐกิจเป็นประธานเพื่อเสนอ ครม. พิจารณา ขั้นตอนนี้เป็นที่ถ่วงดุลและเพิ่มความรอบคอบในการตัดสินใจดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล แต่มีได้ระบุอยู่ในกฎหมายงบประมาณ

ในกระบวนการจัดทำคำขอของงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณจะรวบรวมคำขอจากส่วนงานต่างๆ ในปีนั้นๆ พร้อมประมาณการล่วงหน้า 3 ปีเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับจัดทำกรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium Term Expenditure Framework, MTEF) ไว้ในเอกสารงบประมาณประจำปีด้วย ซึ่งแต่ละส่วน

¹⁷ แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2503 2511 2515 2517 2534 และ 2543 ซึ่งในอดีตรัฐบาลคณะราษฎรมีการประกาศใช้ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2476 เป็นครั้งแรก ให้เสนองบประมาณให้รัฐสภาเห็นชอบก่อน ต่อมาผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศเห็นว่า รูปแบบและวิธีการงบประมาณของไทยยังล้าสมัย จึงมีการปรับปรุง พ.ร.บ.ฯ นี้ในปี พ.ศ. 2499 ก่อนยกเลิกไปในที่สุด

ราชการจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีและแผนปฏิบัติการระยะปานกลางให้สอดคล้อง ขั้นตอนนี้จัดว่ามีความสำคัญมากกว่า สำนักงานประมาณจะจัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายตามที่ส่วนราชการต่างๆ ส่งมาให้พิจารณาคำขออย่างไร เพราะมักจะมียกเงินค่าขอสูงกว่วางเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีที ครม. อนุมัติ ซึ่งตามหลักแล้ว สำนักงานประมาณจะจัดทำยุทธศาสตร์งบประมาณให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศระยะ 5 ปี ควบคู่ไปกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติแล้ว หากรัฐบาลสมัยนั้นๆ ต้องการผลักดันนโยบายสำคัญเร่งด่วนเรื่องใด ก็อาจมีผลทำให้การจัดสรรงบประมาณมีลักษณะมุ่งเน้นเป้าหมายระยะสั้นมากกว่าเป้าหมายระยะปานกลางหรือยาวได้

ภาพที่ 7.3 วงจรการจัดทำ การบริหาร และการควบคุมงบประมาณรายจ่าย



หมายเหตุ: จัดทำภาพใหม่โดยผู้วิจัย

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยาย “การบริหารการคลังภาครัฐ” กรมบัญชีกลาง

7.1.3 การก่อหนี้และการบริหารหนี้

ในช่วงแรกการออกเงินกู้ประเภทต่างๆ ของรัฐบาลไทยยังไม่มีกฎหมายที่เป็นระบบ ในอดีตการกู้เงินในประเทศเป็นเพียงการกู้โดยออกตั๋วเงินคลังตาม พ.ร.บ.ตั๋วเงินคลัง พ.ศ. 2487 ที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังใช้เครื่องมือกู้เงินระยะสั้น (ไม่เกิน 1 ปี) เพื่อกู้เงินมาใช้จ่ายในช่วงที่รายได้รัฐบาลไม่เพียงพอจากรายจ่าย เป็นการบริหารสภาพคล่องชดเชยการขาดดุลของฐานะการคลังของรัฐบาล

สำหรับการกู้เงินในลักษณะอื่นอ้างอิงกฎหมายหลายฉบับตามการให้อำนาจรัฐบาลก่อนนี้โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะหรือเพื่อสนองตอบนโยบายรัฐบาลในช่วงนั้นๆ ซึ่งการก่อหนี้เกิดขึ้นได้ทั้งจากการกู้เงินและการค้าประกัน เช่น พ.ร.บ. กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510¹⁸ ซึ่งส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และสถาบันการเงินที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นอาจจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อดำเนินงานตามภารกิจ และกระทรวงการคลังต้องเข้าไปช่วยค้าประกัน จึงต้องกำหนดอำนาจหน้าที่และขอบเขตวงเงินการค้าประกันของกระทรวงการคลังไม่เกินที่กำหนด โดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขกฎหมายนี้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 110 วันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2515 และ ฉบับที่ 17 วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้าประกันหนี้ของรัฐวิสาหกิจได้มากขึ้น ซึ่งขณะนั้นกำลังอยู่ในช่วงของการขยายการลงทุนโครงการต่างๆ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องกู้เงินมาลงทุนโดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกัน

หลังจากนั้นมีการออกกฎหมายให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศได้ภายใต้ พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบกับขณะนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องใช้เงินจัดหายุทธโศปกรณ์บางส่วนให้กองทัพที่ไม่สามารถหาซื้อได้จากในประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดหาจากต่างประเทศและชำระเป็นเงินตราต่างประเทศ จึงมีการออก พ.ร.บ. กู้เงินเพื่อการป้องกันประเทศ พ.ศ. 2519 เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินแหล่งเงินกู้ต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายในการป้องกันประเทศ ปรับปรุงด้านยุทธโศปกรณ์ให้กองทัพตามที่กระทรวงการคลังและกระทรวงกลาโหมร่วมกันกำหนด โดยมีเพดานเงินกู้รวมกันไม่เกิน 20,000 ล้านบาท ในรูปเงินตราต่างประเทศสกุลหนึ่งหรือหลายสกุล ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการออก พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโศปกรณ์ทางการทหาร พ.ศ. 2524 เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อใช้จ่ายจัดหายุทธโศปกรณ์ทางการทหาร โดยมีเพดานเงินกู้เมื่อรวมกับ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แล้วต้องไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

หลังจากที่รัฐบาลลดค่าเงินบาทในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2527 ได้มีการออก พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. 2528 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ต่างประเทศเพื่อปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ โดยในปีงบประมาณหนึ่งๆ 1) กู้ได้ไม่เกินร้อยละ 25 ของเงินคง

¹⁸ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ในปี พ.ศ. 2519

ค้ำชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นผู้กู้ตาม พ.ร.บ. กู้เงินจากต่างประเทศ 3 ฉบับข้างต้น และ 2) กู้ได้ไม่เกิน ร้อยละ 25 ของเงินคงคลังชำระทั้งหมดที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกันตาม พ.ร.บ. กำหนดอำนาจ กระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 หรือกฎหมายอื่น

แต่เนื่องจากเงื่อนไขการกู้เงินจากต่างประเทศของรัฐบาลในส่วนของอัตราดอกเบี้ยและระยะเวลาในช่วง ก่อนหน้านั้นเกิดขึ้นในช่วงที่ตลาดการเงินระหว่างประเทศตึงตัวและมีต้นทุนสูง ต่อมาเมื่อตลาดการเงินผ่อนคลาย ขึ้น จึงมีการออกกฎหมายเป็นกรณีฉุกเฉินเพื่อเร่งดำเนินการไม่ให้ประเทศเสียโอกาสให้อำนาจกระทรวงการคลัง ปรับโครงสร้าง ขยายระยะเวลาชำระหนี้ หรือลดภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ ภายใต้ พ.ร.ก. ให้อำนาจ กระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ พ.ศ. 2528 เพื่อลดต้นทุนการกู้เงิน ทำให้การบริหารจัดการภาระหนี้ เป็นไปอย่างสม่าเสมอ ไม่เป็นภาระงบประมาณจนเกินไป และสอดคล้องกับระบบอัตราแลกเปลี่ยน

สำหรับกฎเกณฑ์การก่อหนี้ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 แม้จะไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ถือเป็นระเบียบภายในที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี มีสาระสำคัญคือ วงเงินกู้ตามแผนการก่อหนี้เมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในช่วง 5 ปีต่อไปนั้น ภาระหนี้เงินกู้ต่างประเทศของ รัฐบาล (ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ) เมื่อเทียบเป็นสัดส่วนกับรายได้ที่เป็นเงินตราต่างประเทศที่คาดว่าจะหาได้ จากการขายสินค้าและบริการในปีต่อไป (Debt Service Ratio) จะต้องมียอดอัตราส่วนไม่เกินร้อยละ 5

หลังวิกฤตการณ์ทางการเงินปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง รัฐบาล จำเป็นต้องฟื้นฟูและเสริมสภาพคล่องในภาคเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วน จึงออก พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 เพื่อให้มีการนำเงินจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ เข้าสู่ระบบ เศรษฐกิจรวมทั้งปรับโครงสร้างของระบบการเงินให้เข้าสู่ภาวะปกติโดยเร็ว ซึ่งจะช่วยรักษาเสถียรภาพของค่าเงิน บาทและลดระดับอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ในประเทศให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม รวมถึงออก พ.ร.ก. ให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน การเงิน พ.ศ. 2541 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 หนี้สาธารณะของประเทศจึงเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ส่วนหนึ่งจากการ ที่เงินบาทอ่อนค่าลงมากหลังประเทศไทยเปลี่ยนแปลงระบบอัตราแลกเปลี่ยนเป็นแบบลอยตัวภายใต้การจัดการ และภาระหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ จากการเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สถาบันการเงินที่ประสบปัญหา วิกฤต

มุนินทร์ พงศาปาน (2547) ชี้ให้เห็นว่า จากที่ระดับหนี้สาธารณะที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วหลังวิกฤต เศรษฐกิจ ทำให้รัฐบาลเริ่มตระหนักถึงความจำเป็นของการบริหารหนี้สาธารณะให้มีประสิทธิภาพ แต่วาทบัญญัติ

เกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้ำประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้ในช่วงนั้นไม่เอื้ออำนวย เพราะอำนาจการก่อหนี้ของ
รัฐยังกระจุกกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ ขาดหลักเกณฑ์การก่อหนี้และการปรับโครงสร้างหนี้ที่ชัดเจน อีกทั้ง
ยังขาดองค์กรระดับชาติเข้ามากำหนดนโยบายและกำกับดูแลการบริหารหนี้สาธารณะ จึงมีความพยายามที่จะ
ปรับปรุงกฎหมายให้เป็นระบบและมีเอกภาพในกฎหมายฉบับเดียว คือ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ.
2548¹⁹ โดยยกเลิกกฎหมายก่อหนี้ต่างๆ ที่บังคับใช้ก่อนหน้านี้ ยกเว้น พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและ
จัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูฯ 2 ฉบับ

กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดนิยามของ “หนี้สาธารณะ” ไว้ชัดเจน และให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้และค้ำ
ประกันแต่เพียงผู้เดียว รวมถึงอำนาจในการปรับโครงสร้างหนี้โดยอนุมัติของ ครม. และให้มีการสรุปสถานะหนี้จาก
การกู้เงินและค้ำประกันให้รัฐสภาพภายใน 60 วันหลังสิ้นปีงบประมาณ อย่างไรก็ตาม ได้เปิดช่องให้กระทรวงเจ้า
สังกัดของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคลกู้เพื่อดำเนินการให้รัฐวิสาหกิจตามอำนาจ ครม. อนุมัติ แต่หากจะกู้เพื่อ
ลงทุนจะต้องให้กรรมการ สชช. เห็นชอบก่อน (และหากโครงการมีวงเงินเกิน 50 ล้านบาท ต้องให้ ครม. อนุมัติ
ด้วย) สาระของกฎหมายที่สำคัญคือมีการกำหนดกฎการคลังในการก่อหนี้ไว้ดังนี้

- ❖ ให้กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ 5 ประการได้ คือ 1) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อรายจ่ายสูงกว่ารายได้ 2) เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม 3) เพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ 4) เพื่อให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ และ 5) เพื่อพัฒนาตลาดตราสารในประเทศ โดยเงินกู้ตามข้อ 2) – 5) ไม่ต้องนำส่งคลัง (มาตรา 20)
- ❖ การกู้เงินตามวัตถุประสงค์ที่ 1) ให้กู้เป็นเงินบาท โดยกำหนดเพดานไว้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร้อยละ 80 ของงบประมาณชำระคืนต้นเงินกู้ (มาตรา 21)
- ❖ การกู้เงินเพิ่มเติมจากงบประมาณประจำปีตามวัตถุประสงค์ที่ 2) และจำเป็นต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศสามารถทำได้โดย ครม. อนุมัติให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 22) และสามารถกู้เงินบาททดแทนได้ หากตลาดการเงินในประเทศเอื้อโดย ครม. อนุมัติ (มาตรา 23)
- ❖ การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะตามข้อ 3) ให้ทำได้เฉพาะเป็นการประหยัด ลดความเสี่ยงในอัตราแลกเปลี่ยน หรือกระจายภาระการชำระหนี้ แบ่งได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก หากต้องกู้เงินเพื่อชำระหนี้เงินกู้ของกระทรวงการคลังทำได้ไม่เกินวงเงินกู้ที่ยังค้างชำระ ซึ่งถ้าจะปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็นเงินบาท ให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น กรณีสอง หากต้องกู้เงินเพื่อชำระหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำ

¹⁹ แก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2551

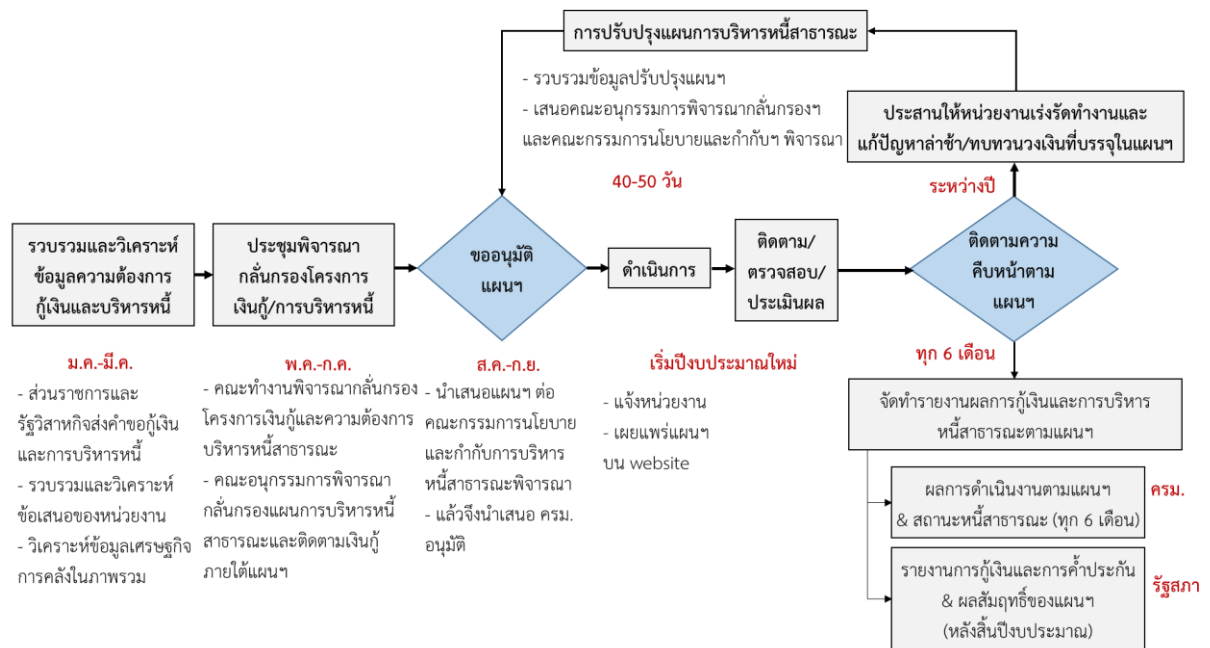
ประกันให้ทำได้ไม่เกินวงเงินที่ยังมีภาระค้ำประกันอยู่ โดยให้นับรวมในวงเงินกู้เพื่อ 1) หรือ 2) แล้วแต่กรณี (มาตรา 24)

- ❖ หากหนี้สาธารณะที่ต้องปรับโครงสร้างหนี้มีจำนวนมาก ไม่สมควรกู้ในคราวเดียว กระทรวงการคลังสามารถทยอยกู้เงินล่วงหน้าได้ไม่เกิน 12 เดือนก่อนหนี้ครบกำหนด โดยเงินที่ได้รับจากการกู้ล่วงหน้าให้นำส่งเข้ากองทุนบริหารเงินกู้เพื่อการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะและพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศ (มาตรา 24/1)
- ❖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาตลาดตราสารหนี้ในประเทศตามข้อ 5) ให้ออกตราสารหนี้ตามความจำเป็นในการสร้างอัตราดอกเบี้ยสำหรับอ้างอิงในตลาด และให้รวมในวงเงินเดียวกับการกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (มาตรา 25/1)
- ❖ ในปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (มาตรา 28)

นอกจากนี้ ยังให้มีคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีอำนาจในการจัดทำหลักเกณฑ์และวิธีการในการก่อหนี้สาธารณะ การชำระหนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้ ตลอดจนเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะต่อคณะรัฐมนตรี และกำหนดให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)²⁰ รับผิดชอบกิจการทั่วไปของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารหนี้สาธารณะให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยมีการออกระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2549 เป็นหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติ

²⁰ ครม. มีมติเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2542 ให้ตั้ง สบน. ขึ้น โดยมีอำนาจเบ็ดเสร็จและมีเอกภาพในการดำเนินการเกี่ยวกับหนี้สาธารณะ แต่เนื่องจากเป็นเพียงหน่วยงานในระดับกรม การปฏิบัติตามภารกิจดังกล่าวจึงประสบกับอุปสรรคอยู่มากในช่วงที่กฎหมายเกี่ยวกับการก่อหนี้จะจัดกระจายหลายฉบับไม่มีเอกภาพ (มุนินทร์ พงศาปาน, 2547)

ภาพที่ 7.4 กระบวนการจัดทำแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี



หมายเหตุ: จัดทำภาพใหม่โดยผู้วิจัย

ที่มา: เอกสารประกอบการบรรยาย “แผนการบริหารหนี้สาธารณะ” และ “การบริหารจัดการเงินกู้และหนี้สาธารณะ” สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

7.2 ความโปร่งใสทางการคลังในและนอกกรอบงบประมาณของประเทศไทย

ที่ผ่านมา การที่ประเทศไทยไม่เคยประสบกับวิกฤตการคลัง ส่วนหนึ่งเป็นเพราะมีกฎหมายงบประมาณ และระบบบริหารการคลังที่เป็นระบบและควบคุมวินัยการคลังของรัฐบาลได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ทางการเมืองหรือสภาพเศรษฐกิจเปลี่ยนไป รัฐบาลในระยะหลังมีความพยายามที่จะหลีกเลี่ยงกรอบวินัยทางการคลังที่เคยเข้มงวด โดยมีการใช้จ่ายนอกกรอบงบประมาณมากขึ้น ซึ่งมีขั้นตอนการใช้จ่ายที่ไม่โปร่งใสเมื่อเปรียบเทียบกับ การใช้จ่ายในระบบงบประมาณ และไม่มีการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนรับทราบมากนัก ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า กลไกเชิงสถาบันที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังมีไม่เพียงพอที่จะสร้างความโปร่งใสทั้งในและนอกกรอบ งบประมาณให้สอดคล้องกับพัฒนาการของบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนไปได้

7.2.1 ความโปร่งใสในระบบงบประมาณ

แม้ว่าการใช้จ่ายเงินในงบประมาณและการกู้ยืมการขาดดุลของประเทศไทยจะดำเนินการตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ การบริหารเงินคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ อันเป็นกฎหมายการคลังหลักของ ประเทศ อย่างไรก็ตาม กฎหมายเหล่านี้ก็ยังมีช่องโหว่ที่เปิดทางให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศอยู่พอสมควร ทำให้วินัยทางการคลังของรัฐบาลในยุคหลังๆ มีความน่ากังวลมากขึ้น ดังนี้

- ประเด็นที่ 1 ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น

การที่รัฐบาลสามารถให้กองทุนต่างๆ หรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินการสนองนโยบายรัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณได้ อาทิ นโยบายการแทรกแซงราคาสินค้าเกษตรเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร หรือให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำแก่ผู้ประกอบการในยามที่เกิดภัยธรรมชาติต่างๆ ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้จัดเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น โดยต้องทยอยจัดสรรงบประมาณให้การอุดหนุนหรือรับผลขาดทุนที่เกิดขึ้น และไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติมาก่อน ซึ่งเป็นลักษณะของความไม่โปร่งใส แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมารับรู้ภายหลังเมื่อมีการพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีในปีต่อๆ มา และจำเป็นต้องอนุมัติให้จ่าย โดยยังไม่มีกฎหมายที่ทางการคลังใด ๆ ที่มาควบคุมขนาดการคลังที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจกลายเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญของประเทศได้

อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังได้มีการรวบรวมข้อมูลการทำธุรกรรมเชิงนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) จากการดำเนินโครงการของ SFIs และเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างเป็นระบบไว้ในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา แต่นับเฉพาะโครงการนโยบายรัฐที่มีมติคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบหลังจากวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เป็นโครงการ PSA (ซึ่งยังไม่รวมถึงโครงการตามนโยบายรัฐที่ไม่มีมติ ครม. รองรับถึงวิธีการชดเชย และโครงการที่มติ ครม. เห็นชอบก่อนหน้านี้)

นอกจากนี้ รัฐบาลมีภาระค้างจ่ายเงินอุดหนุนสมทบเงินกองทุนประกันสังคม การชำระหนี้ค่าบริการทางการแพทย์ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติอีกด้วย ซึ่งตามหลักแล้ว รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนที่ติดค้างหน่วยงานเหล่านี้ให้ครบจำนวนและตรงเวลา แต่ในทางปฏิบัติ หากรัฐมีงบประมาณไม่พอ รัฐก็จะระงับการจ่ายก่อนนี้ไว้ก่อน ทั้งนี้เพราะกฎหมายการคลังไม่ได้มีการระบุไว้แต่อย่างใดว่า รัฐบาลค้างจ่ายเงินอุดหนุนให้หน่วยงานหนึ่ง ๆ ได้ไม่เกินระยะเวลาเท่าใด ตัวอย่างเช่นในปี พ.ศ. 2550 ที่รัฐบาลมีเจตนาที่จะล้างหนี้สะสมที่เกิดจากผลการดำเนินนโยบายของช่วง 3-4 ปีที่ผ่านมา จึงได้ตั้งงบประมาณเพื่อชำระหนี้ค้างจ่ายมีวงเงินสูงถึง 86 พันล้านบาท อย่างไรก็ตาม ภาระหนี้ค้างจ่ายหน่วยงานต่างๆ นี้มีการสะสมต่อเนื่องมาอีกเมื่อเวลาผ่านไป โดยในปี พ.ศ. 2559 รัฐบาลมีภาระหนี้ค้างจ่ายกว่า 8 แสนล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากการดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ดของรัฐบาลในช่วงปี พ.ศ. 2555-2557 ผ่าน ธ.ก.ส.

ตารางที่ 7.1 ภาระที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น

(หน่วย: ล้านบาท)

รายการ	ปี พ.ศ. 2558	ปี พ.ศ. 2559
เงินสมทบค้ำจ่ายกองทุนประกันสังคม	83,433	56,713
เงินอุดหนุนผลขาดทุน (รฟท., ขสมก.)	94,893	89,893
มาตรการช่วยเหลือผลผลิตเกษตรกรให้เกษตรกร (ธ.ก.ส., อดท.)	724,725	704,936
มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้เกษตรกร (ธ.ก.ส., ธพว.)	56,398	7,475
มาตรการช่วยเหลือ SMEs (บสย., ธพว.)	8,171	6,173
มาตรการลดภาระค่าครองชีพประชาชน (ขสมก., รฟท.)	5,740	3,295
มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเฉพาะกลุ่ม (ธ.ออมสิน, ธ.อิสลาม)	7,283	5,865
รวม	980,643	874,350

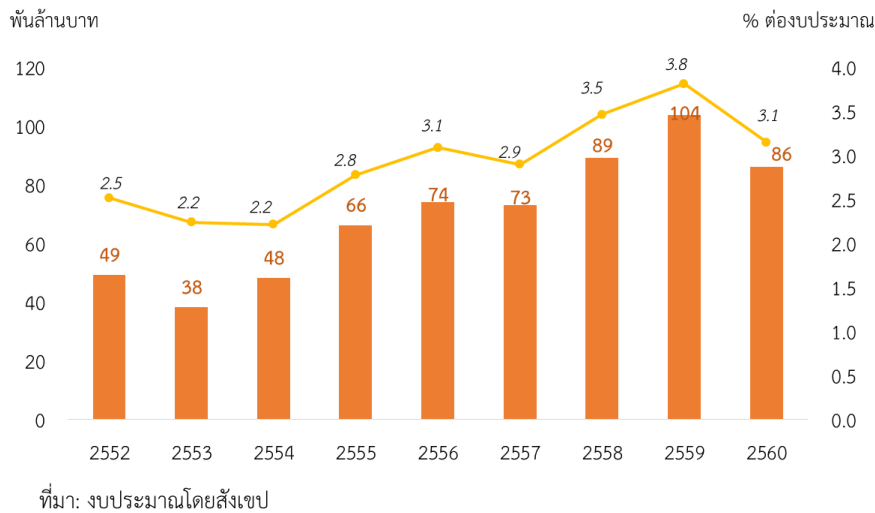
ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย

- ประเด็นที่ 2 งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีสัดส่วนสูงขึ้น

การที่ พ.ร.บ. งบประมาณฯ เปิดทางให้รัฐบาลสามารถกัณวเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไว้ในงบกลางได้โดยไม่ได้กำหนดกฎเกณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง²¹ โดยงบประมาณรายการนี้ไม่จำเป็นต้องมีรายละเอียดโครงการในการเสนอรัฐสภาพิจารณาอนุมัติ ทั้งนี้เพื่อให้รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการบริหารประเทศ หากมีเหตุฉุกเฉินจำเป็นต้องใช้เงินโดยมิได้ตั้งงบประมาณไว้ล่วงหน้า โดยให้อยู่ในอำนาจของผู้อำนวยการสำนักงบประมาณในการจัดสรรให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายได้โดยตรงตามความจำเป็น ในประเด็นนี้ ดวงมณี เลาวกุล (2555) ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า กฎเกณฑ์ในการจัดทำและการบริหารรายจ่ายงบกลางเช่นนี้ เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลยพินิจในการใช้งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินและจำเป็นได้เต็มที่ นอกจากนี้ ในระยะหลังยังพบว่า สัดส่วนงบกลางรายการนี้ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งขัดกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากลที่สนับสนุนให้ลดดุลยพินิจในการใช้งบกลางลง โดยเฉพาะรายการสำรองจ่ายเพื่อฉุกเฉินจำเป็น เพราะอาจนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ไม่เหมาะสมได้

²¹ มาตรา 10 “งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่จะขอตั้งจะมีงบกลางแยกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจได้ และกำหนดให้มีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นในงบกลางนั้นด้วยก็ได้”

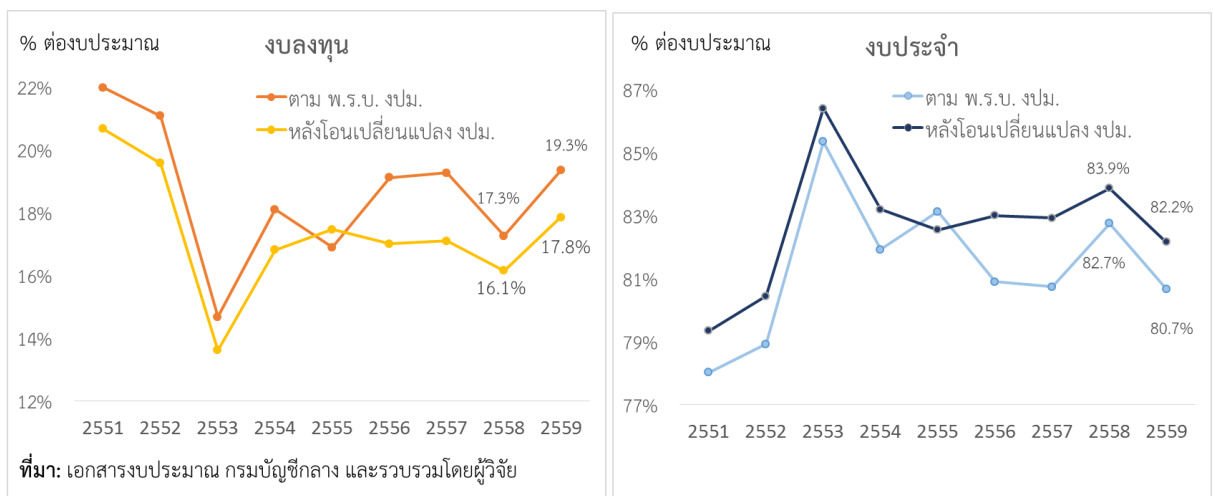
ภาพที่ 7.5 งบสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น



- ประเด็นที่ 3 สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ประกาศใช้

หลังประกาศใช้ พ.ร.บ. งบประมาณรายจ่ายประจำปีมักเกิดการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในภายหลัง ซึ่งมีข้อสังเกตว่า การโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณมักมีผลทำให้รายจ่ายประจำปีมีสัดส่วนต่องบประมาณสูงขึ้น ขณะที่สัดส่วนงบลงทุนลดลงไปจากที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.งบประมาณฯ ที่รัฐสภาได้พิจารณาเห็นชอบไว้ จึงเป็นประเด็นความโปร่งใสในระบบงบประมาณประการหนึ่ง เนื่องจากมิได้มีการจัดทำรายงานให้รัฐสภาหรือสาธารณชนได้รับทราบถึงสาเหตุและความจำเป็นของการเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ

ภาพที่ 7.6 สัดส่วนงบลงทุนและงบประจำ (ก่อนและหลังโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ)

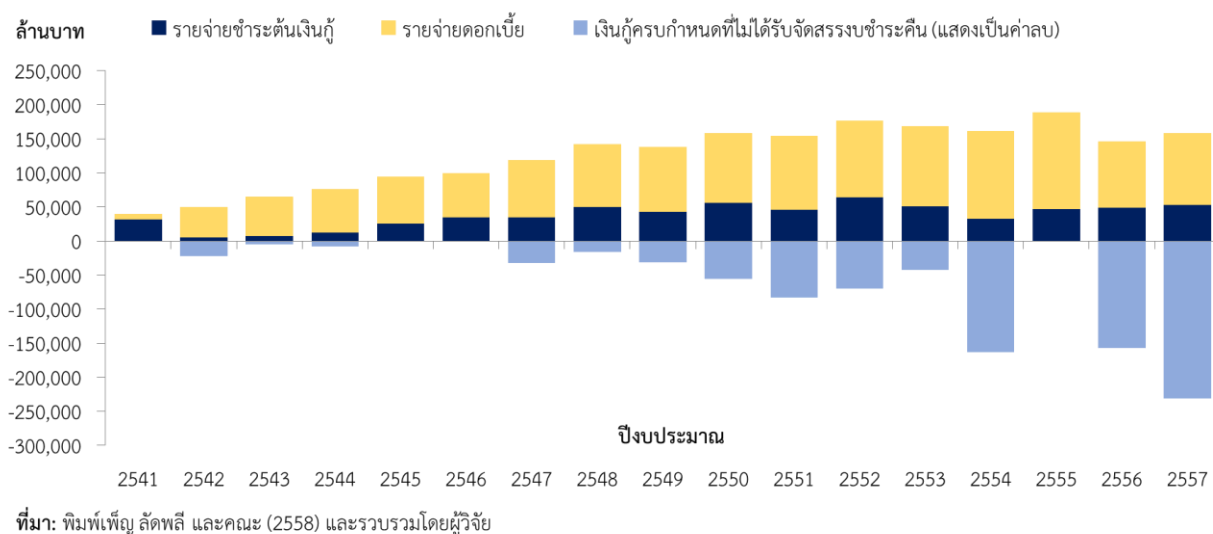


นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 และ 2559 รัฐบาลมีการดำเนินการที่แตกต่างไปจากเดิม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความไม่โปร่งใสทางงบประมาณที่อาจมีมากขึ้น กล่าวคือ ได้มีการจัดทำ พ.ร.บ. โอนงบประมาณรายจ่ายขึ้นโดยผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2558 และวันที่ 26 พฤษภาคม พ.ศ. 2559 ตามลำดับ เป็นการพิจารณาผ่าน 3 วาระภายในวันเดียว กฎหมายนี้จัดทำขึ้นเพื่อโอนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้นๆ ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นๆ ที่ไม่สามารถดำเนินการก่อหนี้ผูกพันหรือใช้จ่ายได้ทันตามกำหนดระยะเวลาที่รัฐบาลได้วางไว้ตามมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวน 7,917.1 พันล้านบาท และ 22,166.6 พันล้านบาท ตามลำดับ โดยสภาให้อำนาจรัฐบาลในการโอนงบประมาณดังกล่าวไปไว้ในงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นเพื่อพิจารณาจัดสรรใหม่ให้หน่วยงานอื่นที่มีความจำเป็นกว่าต่อไป แต่เนื่องจากการโอนไปไว้ในหมวดรายจ่ายที่ไม่มีการกำหนดรายละเอียดการใช้เงินที่ชัดเจน จึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบเงินงบประมาณที่ดีเพียงพอของฝ่ายนิติบัญญัติและสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน

- ประเด็นที่ 4 สัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐบาลรับได้

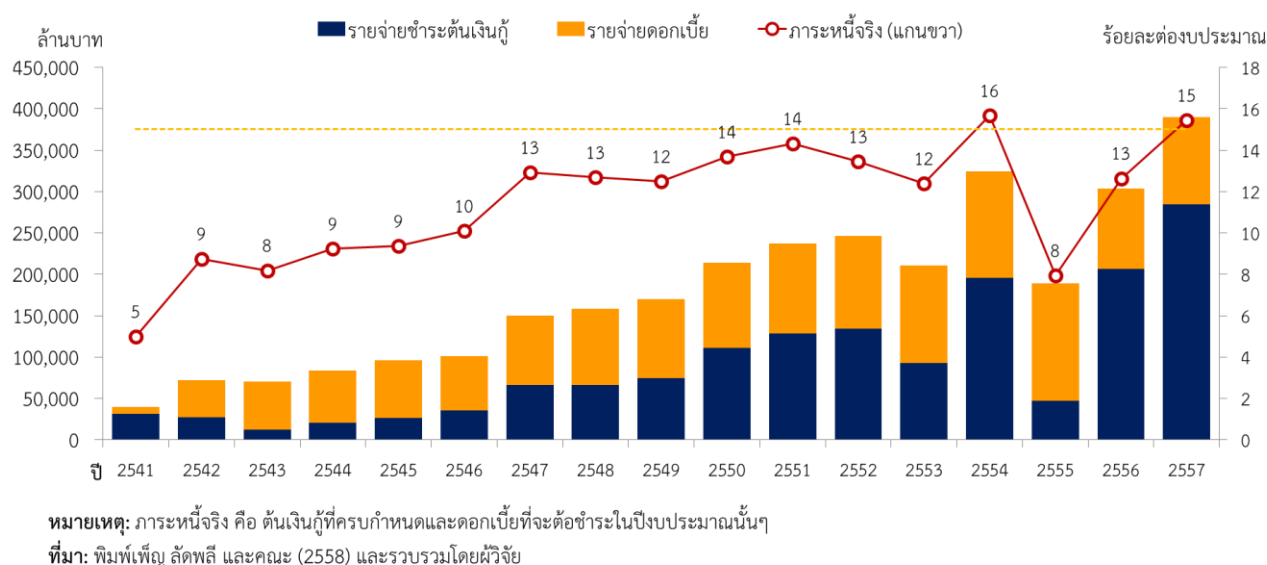
พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 ให้อำนาจกระทรวงการคลังสามารถปรับโครงสร้างหนี้ในประเทศได้ตามความเหมาะสม และมีได้มีกฎหมายกำหนดเรื่องวินัยการชำระคืนหนี้ของรัฐบาลที่ชัดเจน จึงเป็นช่องโหว่ทางกฎหมายที่เปิดทางให้สำนักงบประมาณไม่จำเป็นต้องจัดสรรงบชำระคืนต้นเงินกู้ให้ครบวงเงินที่ครบกำหนด ทำให้กระทรวงการคลังได้รับการจัดสรรงบชำระคืนต้นเงินกู้ไม่เพียงพอมาอย่างต่อเนื่อง และต้องปรับโครงสร้างหนี้เพื่อผลักภาระหนี้ไปในอนาคต จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้หนี้คงค้างและภาระดอกเบี้ยจ่ายของรัฐบาลสูงขึ้นในระยะหลัง โดยที่ข้อมูลเหล่านี้ไม่ได้มีการนำมารายงานให้ฝ่ายนิติบัญญัติและภาคประชาชนได้รับทราบถึงผลกระทบของการจัดสรรงบคืนหนี้ต้นเงินกู้ไม่ครบจำนวนรวมถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ของกระทรวงการคลัง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความยั่งยืนทางการคลังในอนาคต จากภาพที่ 7.7 พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ (2558) แสดงให้เห็นว่า เงินต้นที่ไม่ได้รับการจัดสรรบชำระหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และสูงถึง 231,000 ล้านบาทในปี พ.ศ. 2557

ภาพที่ 7.7 งบชำระหนี้ของรัฐบาล



แม้รัฐบาลจะกำหนดเกณฑ์ภาระหนี้ต้องไม่เกิน 15% ในกรอบความยั่งยืนทางการคลัง (หมายรวมถึงภาระหนี้ที่รัฐบาลจัดสรรให้กระทรวงการคลังและรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ) แต่เครื่องชี้กลับไม่ได้สะท้อนภาระหนี้ที่แท้จริงของรัฐบาลแต่อย่างใด พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ (2558) พบว่า ภาระหนี้จริงของรัฐบาลที่จะต้องจ่ายจากงบประมาณประจำปี (ข้อมูลยังไม่รวมภาระหนี้ของรัฐบาลวิสาหกิจที่รัฐบาลรับภาระ) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และ 2557 สูงเกินเกณฑ์ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังไปอยู่ที่ร้อยละ 16-17 แล้ว ทั้งนี้นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 มา รัฐบาลสามารถประหยัดรายจ่ายภาระดอกเบี้ยหนี้กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ปีละกว่า 6 หมื่นล้านบาท หลังออก พ.ร.ก.ปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนฟื้นฟูฯ พ.ศ. 2555 (พ.ร.ก.ปรับปรุงหนี้ FIDF) ให้กองทุนฟื้นฟูฯ เริ่มรับภาระจ่ายดอกเบี้ยและเงินต้นหนี้ FIDF ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 แต่กลับปรากฏว่า ภาระหนี้ของรัฐบาลในระยะหลังเพิ่มขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้เพื่อไปจ่ายเงินหนี้ในอนาคตเป็นสำคัญ

ภาพที่ 7.8 ภาระหนี้ของรัฐบาลตามเอกสารงบประมาณและภาระหนี้ที่แบกรับจริง



- ประเด็นที่ 5 รายจ่ายภาษีไม่ถูกประเมินขนาดและความคุ้มค่า

รายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) หมายถึง รายรับที่สูญเสียไปจากข้อกำหนดของกฎหมายที่ยกเว้นหรือลดหย่อนภาระภาษีให้แก่ผู้เสียภาษีเป็นพิเศษจากภาษีพื้นฐานตามปกติ โดยประกอบด้วยสองเงื่อนไขที่สำคัญ คือ **หนึ่ง** ก่อให้เกิดการสูญเสียรายรับของรัฐบาล และ **สอง** เป็นการลดหย่อนหรือยกเว้นภาระภาษีเป็นพิเศษที่ไม่อยู่ใน ภาษีพื้นฐานตามปกติ (ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และภาวิน ศิริประภาณุกุล, 2559) โดยจัดว่าเป็นรายจ่ายของรัฐบาลประเภทหนึ่งที่ไม่ได้จ่ายจากเงินคงคลังโดยตรง แต่เป็นการใช้จ่ายจากรายได้ของรัฐที่สูญเสียไปจากข้อกำหนดของกฎหมายให้ลดภาระภาษีเป็นพิเศษ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของการการหักลดหย่อน การยกเว้นภาษี การหักค่าใช้จ่าย การลดอัตราภาษี ภาษีที่รอการตัดบัญชี (Tax deferral) และการเครดิตภาษี เป็นต้น

ในปัจจุบัน รายจ่ายภาษีที่มีการรายงานในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีเพียง 2 รายการ คือ **หนึ่ง** การยกเว้นและลดหย่อนภาษีภายใต้การส่งเสริมการลงทุนของ BOI และ **สอง** ยกเว้นภาษีตาม พ.ร.บ. ปีโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งคิดเป็นมูลค่าการขาดรายได้รวม 245,130 ล้านบาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 แม้จะมีการประเมินมูลค่าและประโยชน์ที่ได้รับจากการยกเว้นภาษีในเชิงเศรษฐจุลิมภาคไว้ในเอกสารงบประมาณแล้ว แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ยังมีรายจ่ายภาษีที่เกิดจากข้อยกเว้นและข้อลดหย่อนทางภาษีอื่น ๆ อยู่อีกเป็นจำนวนมาก และการประเมินผลกระทบของรายจ่ายภาษีในเชิงเศรษฐศาสตร์จุลภาค (เช่น การวิเคราะห์ถึงผู้ได้รับประโยชน์จากมาตรการภาษีดังกล่าว) กลับไม่ถูกประเมินและนำเสนอในเอกสารงบประมาณในปัจจุบัน

ศาสตรา สุตสวาสดี และภาวิน ศิริประภาณุกุล (2559) ได้ประมาณการรายจ่ายภาษีเฉพาะในส่วนจากรายจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลรวมทั้งหมดของประเทศไทยในปีปฏิทิน พ.ศ. 2558 มีมูลค่าสูงถึง 694,835 ล้านบาท แต่หากไม่นับรวมผลการลดอัตราภาษีเงินได้ลงเป็นการชั่วคราว รายจ่ายภาษีที่เกิดขึ้นทั้งหมดของประเทศไทยจะยังมีขนาดเท่ากับ 290,542 ล้านบาท โดยมูลค่าการยกเว้นหรือการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลภายใต้การส่งเสริมการลงทุนของ BOI พบว่า มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 53.86 ของรายจ่ายภาษีเงินได้นิติบุคคลทั้งหมดที่ประมาณการได้

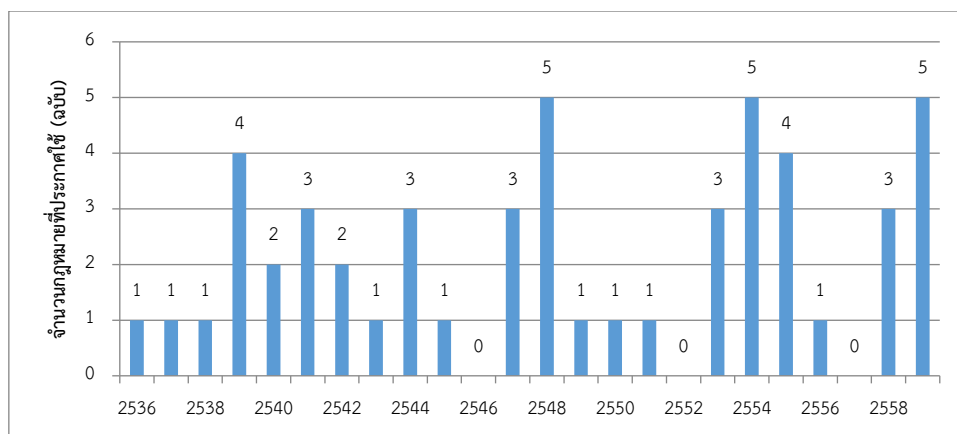
ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การสูญเสียรายได้รัฐบาลจากมาตรการรายจ่ายภาษีในแต่ละปีนั้นมีขนาดใหญ่มาก และที่สำคัญยังไม่พบว่า รัฐบาลได้มีการจัดทำรายงานรายจ่ายภาษีที่รัฐบาลต้องสูญเสียรายได้ไปในแต่ละปีอย่างครบถ้วน รวมถึงได้มีการชี้แจงให้สาธารณชนได้รับทราบ หรือได้มีการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการรายจ่ายภาษีที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีอำนาจพิจารณาอนุมัติมาตรการรายจ่ายภาษีระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งมีผลต่อการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในปีงบประมาณนั้นๆ หรือปีต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดมาตรการ เช่น การลดอัตราภาษีสรรพสามิตรถยนต์ การลดอัตราภาษีธุรกิจเฉพาะจากการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์และค่าธรรมเนียมการโอนและค่าจดทะเบียนที่ดิน มาตรการรายจ่ายภาษีที่รัฐบาลอนุมัติเหล่านี้มีความโปร่งใสน้อยกว่ามาตรการรายจ่ายที่ผ่านกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีอยู่มาก เพราะไม่ผ่านการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และโดยส่วนใหญ่แล้ว ในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติของรัฐบาลมักไม่มีการประเมินถึงขนาดผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐ ความคุ้มค่าและความสัมฤทธิ์ผลของการใช้แรงจูงใจทางภาษี รวมถึงผลต่อการเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้เสียภาษีที่ไม่พึงปรารถนาในการหาช่องทางหลบเลี่ยงภาษีเพิ่มขึ้น

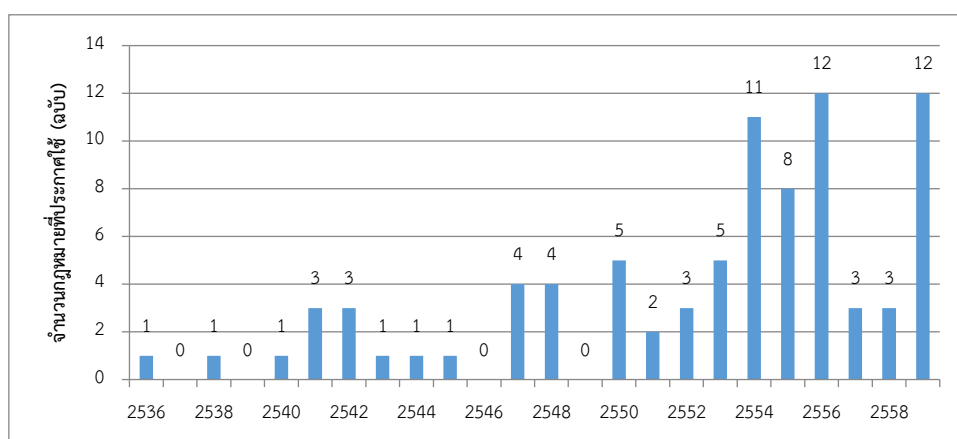
ดังนั้นเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินนโยบายรายจ่ายผ่านช่องทางของกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยปกติ มาตรการรายจ่ายภาษีที่ออกมาส่วนใหญ่นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาฉบับต่าง ๆ ทั้งในลักษณะที่เป็นมาตรการระยะสั้นและที่มีลักษณะคงอยู่ถาวร ยังมีลักษณะไม่โปร่งใส โดยขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติในขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติเพื่อนำมาใช้ และขาดการรายงานขนาดความสูญเสียของรายได้รัฐบาลที่จะเกิดขึ้นและการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการ นอกจากนี้ ยังขาดกฎหมายหรือปัจจัยเชิงสถาบันที่ใช้ในการควบคุมขนาดของความสูญเสียในแต่ละปี จึงทำให้มาตรการรายจ่ายภาษีอาจถูกใช้เป็นช่องทางของรัฐบาลในการออกมาตรการลดภาษีที่จะเอื้อประโยชน์แก่พวกพ้องได้ง่าย โดยไม่ถูกตรวจสอบจากสาธารณชน

ภาพที่ 7.9 จำนวนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายภาษี ในช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2559

(ก) มาตรการลักษณะคงอยู่ถาวร



(ข) มาตรการระยะสั้น



ที่มา: ศาสตรา สุตสวาสดี และภาวีน ศิริประภาณุกุล (2559)

- ประเด็นที่ 6 การใช้จ่ายเงินคงคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน

แม้ พ.ร.บ.เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 จะถูกออกแบบมาให้บริหารการรับจ่ายเงินแผ่นดินเป็นไปด้วยความรอบคอบและรัดกุม แต่ก็ยังมีช่องโหว่โดยอาศัยข้อยกเว้นตามกฎหมาย ได้แก่

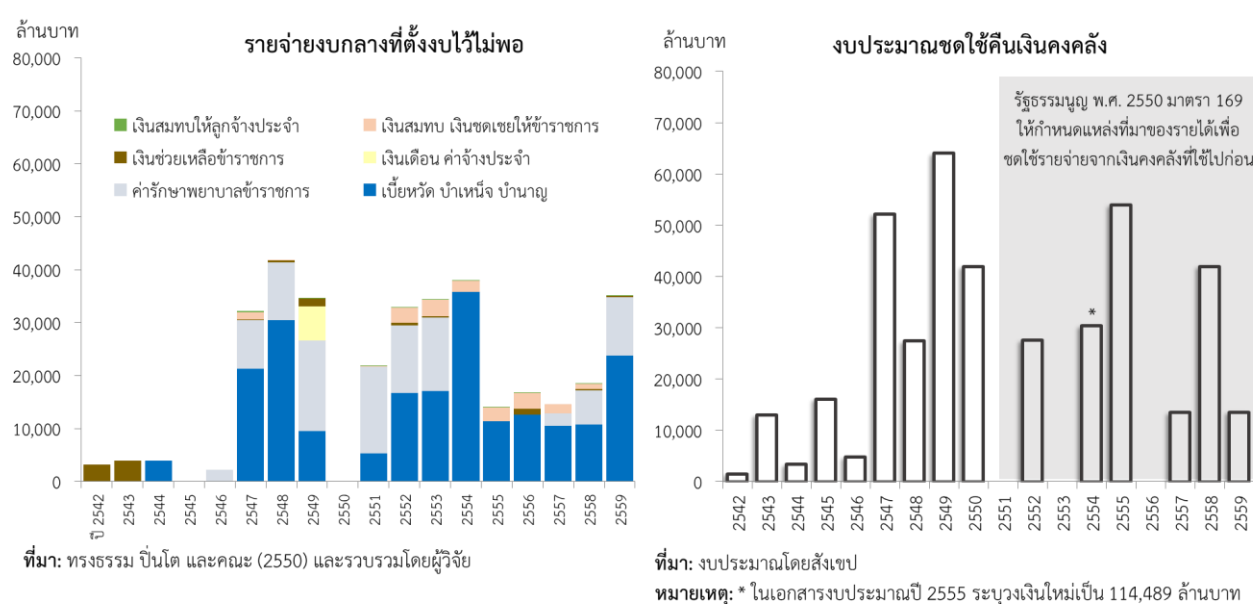
(1) มาตรา 6 “มติให้จ่ายเงินไปก่อน” หรือ “การตราพระราชกำหนดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”ให้นำเงินคงคลังมาใช้ได้โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาของรัฐสภา

(2) มาตรา 7 สามารถจ่ายบางรายการก่อนกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ใน 5 กรณี โดยเฉพาะมาตรา 7(1) รายการจ่ายที่มีการอนุญาตให้จ่ายเงินได้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ แต่เงินที่ตั้งไว้มีจำนวนไม่พอจ่ายและพฤติการณ์เกิดขึ้นให้มีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว มาตรานี้เป็นช่องทางหนึ่งที่เอื้อ

ให้รัฐบาลใช้เงินคงคลังได้ หากรัฐมีข้อจำกัดของงบประมาณ โดยประมาณรายจ่ายรายการสำคัญจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็วไว้ไม่พอ แต่สามารถใช้เงินส่วนที่ขาดไปจากเงินคงคลังได้

จะเห็นได้ว่าการที่ พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ ระบุให้มีการตั้งชดใช้ปีงบประมาณถัดมานั้น เป็นเพียงการตั้งรายการรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังที่ได้จ่ายไปก่อนโดยรัฐสภาไม่ได้อนุมัติไว้ในเอกสารงบประมาณในภายหลังเท่านั้น ซึ่งเป็นเพียงการรายงานยอดรวม ยิ่งไปกว่านั้นคือมิได้มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายชดใช้จริง เป็นเพียงการแสดงตัวเลขในทางบัญชี สะท้อนช่องโหว่ของกฎหมายเงินคงคลังที่มีอยู่

ภาพที่ 7.10 รายจ่ายจากเงินคงคลังกรณีที่ตั้งงบไว้ไม่พอและงบประมาณชดใช้คืนเงินคงคลัง



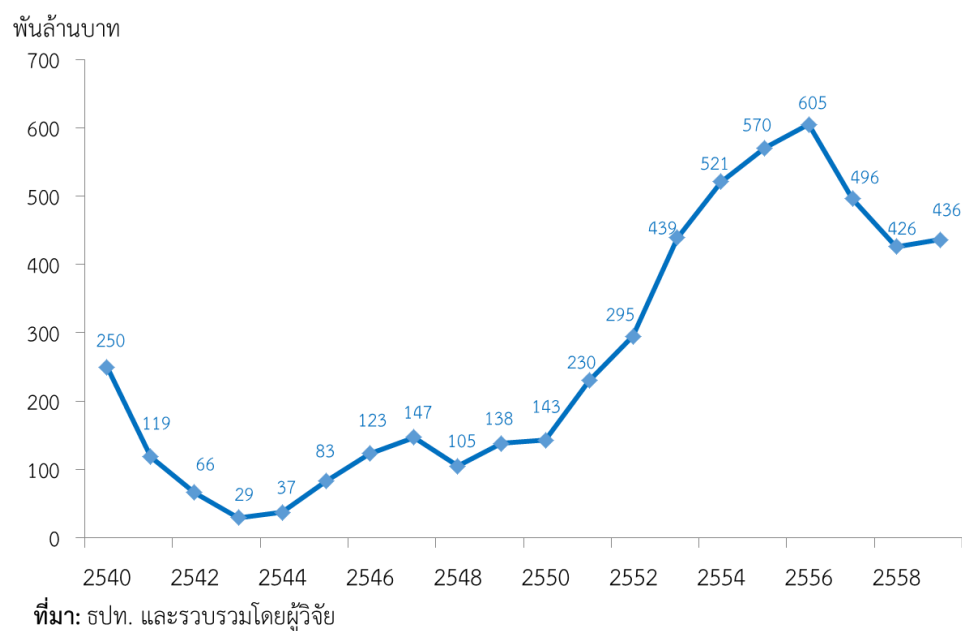
จากภาพ 7.10 จะเห็นได้ชัดว่า ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2550 มีรายจ่ายจากเงินคงคลังเพราะตั้งงบไว้ไม่พอหลายปีติดต่อกัน ส่วนใหญ่จะเป็นรายการที่ต้องจ่ายตามสิทธิบุคคล เช่น ค่ารักษาพยาบาล เบี้ยหวัด บำเหน็จ บำนาญ และเงินเดือนค่าจ้าง ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะรัฐพยายามลดบทบาทลงหลังจากเศรษฐกิจฟื้นตัวได้แล้ว และพยายามจะเข้าสู่สมดุลงบประมาณเร็วขึ้นจากเดิมที่กำหนดไว้ในปี พ.ศ. 2551 เป็นปี พ.ศ. 2548 วงเงินงบประมาณรายจ่ายจึงมีจำกัด เป็นเหตุให้มีการตั้งงบกลางบางรายการต่ำกว่าที่เคยจ่ายจริงในปีก่อน เนื่องจากมีช่องทางที่จะใช้จ่ายส่วนที่ขาดไปจากเงินคงคลังโดยอาศัยมาตรา 7(1) ได้

นอกจากนี้ ยังมีการถอนเงินฝากของ รพท. ออกจากเงินคงคลังในช่วงปี พ.ศ. 2547 หลังจากตั้งศูนย์จัดการหนี้ขึ้นมากเพื่อทำหน้าที่กระจายหนี้จากเดิมที่ต้องดำเนินการผ่านคลังจังหวัด รวมถึงนโยบายเร่งรัดการเบิกจ่ายของรัฐบาลทำให้งบประมาณเหลือปีเหลือไม่มากเช่นปกติ ล้วนเป็นเหตุทำให้ระดับเงินคงคลังที่เคย

สะสมไว้ที่ประมาณ 387 พันล้านบาทในปี พ.ศ. 2539 ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤต จนเหลือไม่ถึง 2 หมื่นล้านบาทในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ซึ่งเป็นปีที่จัดทำงบประมาณสมดุลต่อเนื่องเป็นปีที่สอง และเป็นประเด็นกังวลต่อการบริหารสภาพคล่องของรัฐบาลในระหว่างปีงบประมาณนั้นๆ จน ครม. ต้องอนุมัติขยายเพดานตัวเงินคลังชั่วคราวให้²²

ต่อมาจึงได้มีการกำหนดบทบังคับเพิ่มเติมไว้ในมาตรา 169 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 “ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคลังจ่ายไปก่อนแล้ว” ซึ่งช่วยให้วินัยการใช้จ่ายเงินคลังของรัฐบาลดีขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 อย่างไรก็ตาม การตั้งงบชดใช้คืนเงินคลังก็ยังไม่มีความโปร่งใสมิใช่ เพราะแสดงแค่วงเงินรวมในเอกสารงบประมาณ ไม่ได้แสดงรายละเอียดการใช้จ่ายให้รัฐสภาและสาธารณชนรับทราบด้วย

ภาพที่ 7.11 ระดับเงินคลัง



จากการวิเคราะห์ใน 6 ประเด็นข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่า การสร้างความโปร่งใสในระบบงบประมาณที่ดี จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงการปิดช่องโหว่ของกฎหมายในปัจจุบันให้เท่าทันกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และ

²² ครม. อนุมัติเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2548 ให้ขยายเพดานการกู้จากตัวเงินคลังเพิ่มจาก 170,000 ล้านบาท เป็น 250,000 ล้านบาท เป็นการชั่วคราว

การเมืองที่เปลี่ยนไป รวมถึงการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อสร้างวินัยทางการคลัง ตลอดจนให้มีความโปร่งใสในการรายงานข้อมูลที่ครบถ้วนต่อรัฐสภา เพื่อให้ได้รับทราบสถานะที่แท้จริงทางการคลังของประเทศ

7.2.2 ความโปร่งใสของเงินกู้นอกกระบบงบประมาณ

ในส่วนนี้จะประเมินเฉพาะความโปร่งใสของการกู้เงินนอกกระบบงบประมาณของรัฐบาลภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและการออกกฎหมายพิเศษเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลสามารถดำเนินการกู้เงินหรือใช้จ่ายนอกงบประมาณได้โดย ครม. อนุมัติ ไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนดำเนินการ ซึ่งจะไม่รวมถึงความโปร่งใสของการคลังนอกกระบบงบประมาณในความหมายกว้างที่ครอบคลุมถึงรัฐบาลท้องถิ่น เงินทุนหมุนเวียน/กองทุนเงินนอกงบประมาณต่างๆ โดยที่ผ่านมา รัฐบาลในยุคหลังๆ ได้อาศัยช่องทางการกู้เงินนอกกระบบงบประมาณตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ได้แก่ กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะและการออกกฎหมายพิเศษเป็นแหล่งเงินในการดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาล เช่น โครงการรับจำนำข้าวเปลือกทุกเมล็ด และการลงทุนเพิ่มศักยภาพประเทศผ่านโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐ

7.2.2.1 ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ

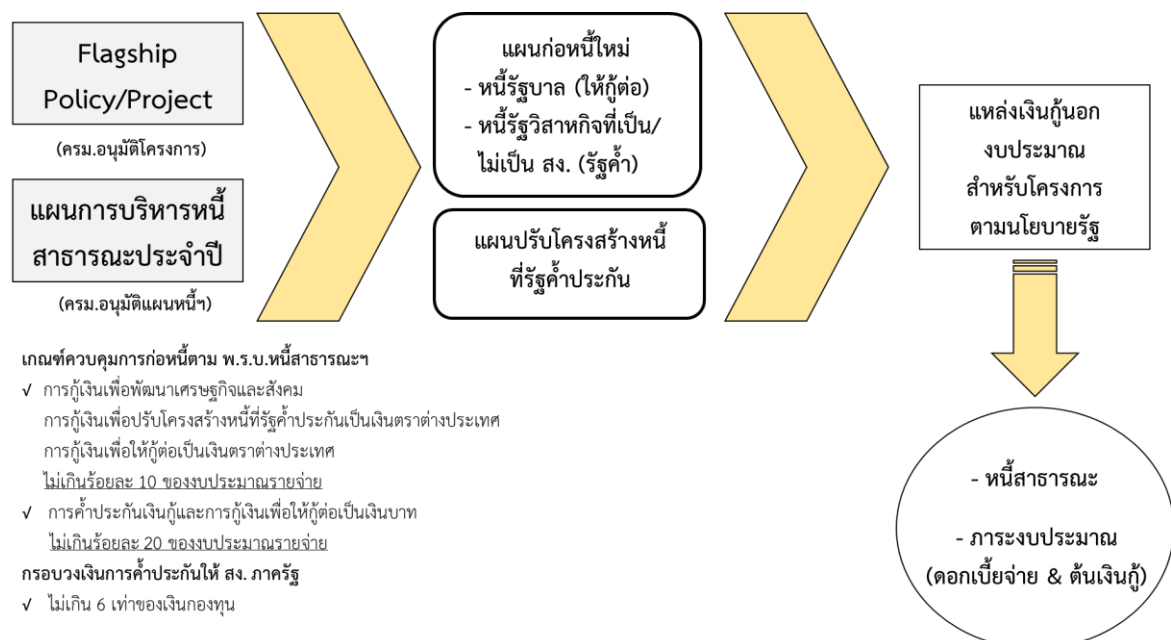
พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถกู้เงินนอกกระบบงบประมาณเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการกู้เพื่อให้อำนาจ และการค้าประกันเงินกู้ให้รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐภายใต้เพดานควบคุมการก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปีไว้ดังนี้

- ❖ การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่กระทรวงการคลังค้าประกันเป็นเงินตราต่างประเทศ และการกู้เงินเพื่อให้อำนาจเป็นเงินตราต่างประเทศ ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย
- ❖ การค้าประกันเงินกู้และการกู้เงินเพื่อให้อำนาจเป็นเงินบาท ไม่เกินร้อยละ 20 ของงบประมาณรายจ่าย

นับตั้งแต่มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ รัฐบาลได้มีการกู้เงินนอกงบประมาณ โดยกู้เป็นเงินบาทให้รัฐวิสาหกิจกู้ต่อตามมาตรา 25 เพื่อใช้ลงทุนในโครงการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 และหลังจากนั้น ก็เริ่มมีการกู้เป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามมาตรา 22 เพื่อดำเนินโครงการลงทุนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่มีค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งเป็นเงินตราต่างประเทศ ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 นับเป็นปีแรกที่มีการกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยกู้เป็นเงินบาททดแทนเงินกู้ต่างประเทศตามมาตรา 23 เนื่องจากภาวะตลาดการเงินในประเทศเอื้ออำนวยกว่าในภาวะที่มีสภาพคล่องในตลาดการเงินสูง และอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมอยู่ในระดับต่ำ

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐบาลสามารถใช้กลไกการกู้เงินนอกงบประมาณตาม พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ เพื่อดำเนินนโยบายสำคัญของรัฐบาล ผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ และรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณ จึงไม่จำเป็นต้องจัดทำรายละเอียดการใช้จ่ายแต่ละโครงการที่โปร่งใสเท่าไรจ่ายตาม พ.ร.บ. งบประมาณฯ ที่มีการตรวจสอบจากรัฐสภา การพิจารณาแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปีนั้นไม่ได้ดำเนินการเพื่อเสนอควบคู่ไปกับการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี การตัดสินใจดำเนินโครงการใดจึงขึ้นกับดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารได้ โดย ครม. จะเป็นผู้อนุมัติโครงการลงทุนสำคัญในแต่ละปี และอนุมัติให้สามารถกู้เงินนอกงบประมาณผ่านการนำเข้าบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปี แม้ตามมาตรา 17 ของ พ.ร.บ. หนี้สาธารณะ จะกำหนดให้กระทรวงการคลังรายงานการกู้เงินและการค้าประกันเงินกู้ต่อรัฐสภาภายใน 60 วันหลังสิ้นปีงบประมาณก็ตาม แต่รัฐสภาจะมารับทราบผลก็ในภายหลัง เมื่อจะต้องพิจารณาอนุมัติให้จัดสรรงบประมาณเพื่อชำระดอกเบี้ยจ่ายและชำระคืนต้นเงินกู้ครบกำหนดในปีต่อๆ มา ซึ่งจำเป็นต้องอนุมัติให้เพราะเป็นเงินกู้ผูกพัน นอกจากนี้ โครงการส่วนใหญ่ที่ระบุในแผนฯ หนี้สาธารณะฯ มักดำเนินการหลายปี การอนุมัติโครงการแต่แรกจึงมีความสำคัญยิ่ง เพราะผูกพันเงินกู้หลายปีและกระทบต่อหนี้สาธารณะ ซึ่งจะกลายเป็นภาระงบประมาณในที่สุด

ภาพที่ 7.12 แหล่งเงินกู้ของงบประมาณสำหรับดำเนินโครงการตามนโยบายรัฐบาล



ที่มา: เอกสารบรรยาย “การบริหารจัดการเงินกู้และหนี้สาธารณะ” สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ และประมวลโดยผู้วิจัย

ประเด็นความโปร่งใสทางการคลังของการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ สะท้อนจากกรณีสรุปผลการดำเนินโครงการ Airport Rail Link (วงเงิน 3 หมื่นล้านบาท) ของ รฟท. และโครงการรับจำนำข้าว (วงเงินขาดทุน เกือบ 7 แสนล้านบาท) ของ ธ.ก.ส. ได้ดังนี้

โครงการ Airport Rail Link

- ❖ กรม. อนุมัติโครงการเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2547 วงเงิน 30,000 ล้านบาท
- ❖ เริ่มโครงการในวันที่ 19 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 กำหนดเสร็จตามแผนในวันที่ 5 พฤศจิกายน พ.ศ. 2550 แต่โครงการสามารถเปิดให้บริการเชิงพาณิชย์แบบเต็มรูปแบบได้ในวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2553
- ❖ มีการประมาณการผู้โดยสาร (คน/วัน) สูงเกินจริง

ประเภทขบวนรถ	คาดการณ์ปี 2550 (ปีแรกที่เปิดให้บริการ)	ปี 2555 (ข้อมูลจริง)
Express Line	8,200	2,581
City Line	87,000	38,230
รวม	95,900*	40,811

* ประมาณการสูงเกินเท่าจำนวนผู้โดยสารเฉลี่ยต่อวันของสนามบินสุวรรณภูมิในปี 2550 ที่ 114,890 คน ส่งผลให้ในปี 2555 รายได้ที่ดำเนินการได้ 570 ล้านบาท เพียงพอแค่จ่ายค่าใช้จ่ายประจำ และประสบปัญหาสภาพคล่อง ไม่เหลือเงินสำหรับการปรับปรุง ซ่อมบำรุง และจัดซื้ออะไหล่รถไฟฟ้า และต้องทำการกู้เงินจัดซื้อรถไฟฟ้าขบวนใหม่มาทดแทนขบวนปัจจุบันซึ่งต้องเข้ารับการการซ่อมบำรุงเมื่อใช้งานครบ 1 ล้านกิโลเมตรในปี 2557

❖ ประเด็นความโปร่งใสทางการคลัง:

- 1) ไม่มีการเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่สาธารณะสามารถเข้าถึงได้ง่าย ซึ่งควรระบุขอบเขตการดำเนินงาน รายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ รายละเอียดโครงสร้างต้นทุน แผนการปฏิบัติการและการให้บริการ แผนการจัดซื้อและส่งมอบขบวนรถ และแผนการซ่อมบำรุง
- 2) การให้ความสำคัญกับความสมเหตุสมผลของตัวเลขประมาณการความคุ้มค่าของโครงการลงทุน
- 3) ขาดการเทียบความคุ้มค่าของโครงการโดยเปรียบเทียบกับค่าเสียโอกาสจากการนำเงินไปทำโครงการอื่น
- 4) ไม่มีการระบุผู้ที่ต้องรับผิดชอบหากการลงทุนไม่คุ้มค่า สร้างความเสียหายให้รัฐ

โครงการรับจำนำข้าว (ไม่จำกัดปริมาณ) ปีการผลิต 2554/55 – 2556/57

- ❖ เริ่มโครงการ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2554 โดย ครม. กำหนดกรอบวงเงินหมุนเวียนที่ใช้สำหรับการรับจำนำข้าวไม่เกิน 5 แสนล้านบาท แบ่งเป็นการใช้สภาพคล่องของ ธ.ก.ส. 90,000 ล้านบาท และเงินกู้ (รัฐค้ำ) 410,000 ล้านบาท เพื่อใช้หมุนเวียนระหว่างที่รัฐบาลรอเงินจากการระบายข้าวในโกดังของกระทรวงพาณิชย์
- ❖ วงเงินดำเนินการช่วงปีการผลิต 2554/55 – 2556/57 โครงการรับจำนำข้าว 15 โครงการ จำนวน 84 ล้านตัน มีต้นทุนรับจำนำข้าวทั้งสิ้น 1,056,565 ล้านบาท และมีรายรับจากการระบายข้าว 374,200 ล้านบาท คิดเป็นผลขาดทุนสุทธิ 682,365 ล้านบาท (ยอดปิดบัญชี ณ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยกระทรวงพาณิชย์)
- ❖ ประเด็นความโปร่งใสทางการคลัง: เป็นนโยบายสำคัญเร่งด่วน (flagship) ของรัฐบาลที่ได้รับการบรรจุไว้ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ไม่มีการประมาณการภาระทางการคลังก่อนเริ่มดำเนินการ และไม่มีการจัดทำบัญชีให้รู้สถานะทางการเงินที่ทันการณ์ และไม่มีการประเมินผลการดำเนินโครงการเพื่อควบคุมขนาดความเสียหาย (open-ended loss)

ที่มา: สุวิภา จิรประเสริฐกุล และ ณัฐธิดา ดำริห์ (2556)

7.2.2.2 ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายพิเศษ

หลังวิกฤตการเงินปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลมีการกู้เงินนอกงบประมาณโดยออกกฎหมายพิเศษบ่อยกว่าในอดีตมาก ซึ่งโดยหลักแล้ว การกู้ประเภทนี้ถือเป็นแหล่งระดมทุนสุดท้าย (Last resort) ที่รัฐบาลสามารถใช้เป็นเครื่องมือบริหารการคลังในยามที่สถานการณ์ไม่ปกติได้ แต่วงเงินหรือกรอบเพดานการกู้เงิน ตลอดจนวัตถุประสงค์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินกู้ภายใต้กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะในสถานการณ์ปกติไม่เพียงพอรองรับ จึงจำเป็นต้องเสนอกฎหมายพิเศษเพิ่มช่องทางในการระดมทุนเพื่อนำมาใช้แก้ไขวิกฤตการณ์ต่างๆ อย่างเร่งด่วน แต่จากการศึกษาพบว่า ที่ผ่านมารัฐบาลมักจะมีการตรากฎหมายพิเศษเพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน ทั้งที่ยังไม่ใช้กรอบเพดานการกู้เงินภายใต้ พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ ให้เต็มวงเงิน (พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, 2558) สรุปได้ดังนี้

(1) กรณีกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตการเงินในประเทศช่วงปี พ.ศ. 2540 เพื่อสร้างความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศ รวมถึงการชดเชยความเสียหายและปรับโครงสร้างแหล่งเงินทุนของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนา ระบบสถาบันการเงิน จากการที่กองทุนฟื้นฟูฯ นำเงินเข้าไปช่วยเหลือสถาบันการเงินต่างๆ

ที่ประสบปัญหาเป็นจำนวนมาก แต่ส่วนใหญ่เป็นการระดมเงินทุนระยะสั้น อัตราดอกเบี้ยสูง และมีวงเงินจำกัด จึงส่งผลกระทบต่ออัตราดอกเบี้ยของตลาดการเงินโดยรวม

รัฐบาลจึงเห็นสมควรให้มีการปรับโครงสร้างหนี้แหล่งเงินทุนของกองทุนให้เหมาะสมและเป็นระบบ เพื่อลดภาระการช่วยเหลือทางการเงินของรัฐและแก้ไขการบิดเบือนของตลาดการเงินในประเทศ ซึ่งจะช่วยให้อัตราดอกเบี้ยลดลงได้ในระยะต่อไป ภายใต้ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (500,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. FIDF 1) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของระบบสถาบันการเงิน พ.ศ. 2541 (300,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. Tier 1-2) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. 2541 (200,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. เงินกู้ SAL) พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและจัดการเงินกู้เพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ระยะที่สอง พ.ศ. 2545 (780,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. FIDF3)

(2) กรณีกู้เงินเพื่อรับมือปัจจัยที่มากกระทบจากภายในและภายนอกในประเทศอย่างเร่งด่วน ที่ผ่านมารัฐบาลใช้ช่องทางการกู้ภายใต้กฎหมายพิเศษมาแล้ว 3 ฉบับ คือ พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (400,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง) ซึ่งในขณะนั้น เกิดวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินในต่างประเทศ ส่งผลกระทบยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รัฐบาลกู้เงินชดเชยการขาดดุลงบประมาณเต็มกรอบเพดานกฎหมายแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยได้รับความเสียหายจากวิกฤตการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในหลายพื้นที่อย่างรุนแรง รัฐบาลมีความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องฟื้นฟูและบูรณะประเทศ ตลอดจนเยียวยาให้ผู้ได้รับความเสียหาย รวมถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นเพื่อวางระบบบริหารจัดการน้ำของประเทศ จึงออก พ.ร.ก. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 (350,000 ล้านบาท) (พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำ) รวมถึง พ.ร.ก. กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 (50,000 ล้านบาท) กองทุนฯ นี้ทำหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ซึ่งในขณะนั้น ผู้ประกอบธุรกิจประกันวินาศภัยประสบปัญหาด้านการบริหารจัดการความเสี่ยงจากการรับประกันวินาศภัยที่เกิดจากภัยพิบัติ ส่งผลให้ประชาชนและผู้ประกอบการต้องเสียเบี้ยประกันสูงมากหรือไม่สามารถเอาประกันภัยได้ รัฐบาลจึงช่วยเหลือประชาชนและผู้ประกอบการให้ได้รับความคุ้มครองทรัพย์สินและกิจกรรมต่างๆ ที่อาจเกิดความเสียหายขึ้นในอนาคต และเพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการลงทุนในประเทศ

จึงเห็นได้ว่า ในขณะที่รัฐบาลไทยพยายามพัฒนาเรื่องความโปร่งใสการคลังให้เป็นสากลยิ่งขึ้น จากการเข้ารับการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากลของ IMF ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 แต่ในขณะเดียวกันช่วง 10 กว่าปีที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารได้ตรากฎหมายพิเศษให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินและใช้จ่ายนอกระบบงบประมาณอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีข้อสังเกต 2 ประเด็น คือ

(1) ประเด็นวินัยการคลัง

โดยส่วนใหญ่ รัฐบาลจะใช้แหล่งระดมทุนสุดท้าย โดยไม่ใช้ช่องทางการกู้เงินในระบบงบประมาณให้เต็มเพดานการกู้เงินภายใต้ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งมีการกำหนดกรอบเพดานการกู้เงินเพื่อควบคุมการก่อหนี้ของรัฐบาลไว้ (กำหนดเกณฑ์ร้อยละ 20 และร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่าย) และ ครม. สามารถใช้อำนาจกำหนดวงเงินกู้ได้ตามความจำเป็นในแต่ละสถานการณ์ ทำให้การกู้เงินภายใต้กฎหมายพิเศษเช่นนี้ไม่มีกรอบเพดาน เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ภาระหนี้ของรัฐบาลมากขึ้นในระยะหลัง (พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, 2558)

(2) ประเด็นความโปร่งใสทางการคลัง

กระบวนการกู้เงินนอกระบบงบประมาณนั้นโดยทั่วไปแล้วจะไม่เข้มงวดเท่าการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. งบประมาณ การอนุมัติโครงการ การจ่ายเงิน การติดตามและประเมินผลสัมฤทธิ์ และการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ นอกจากนี้ ในบางกรณีมีประเด็นของการยกเหตุผลความเร่งด่วนในการกู้เงินของรัฐบาล แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า การเบิกจ่ายเงินเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่เร่งด่วนตามที่ระบุไว้ตอนเสนอกฎหมาย เช่น พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำฯ ปี พ.ศ. 2555 วงเงิน 3.5 แสนล้านบาท ซึ่งมีการเบิกจ่ายเงินกู้ในอีก 2 ปีต่อมาไม่ถึงร้อยละ 10 ก่อนที่จะมีการประกาศยกเลิกการกู้เงินตามกฎหมายนี้ในปี พ.ศ. 2558

กรณี พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำฯ ปี พ.ศ. 2555 (บังคับใช้วันที่ 26 มกราคม พ.ศ. 2555)

- ❖ รัฐบาลตั้งใจจะดำเนินการโครงการตาม พ.ร.บ.ฯ นี้ ให้เสร็จภายในสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 และได้ทำสัญญาเงินกู้กับสถาบันการเงิน 4 แห่งเป็นวงเงิน 324,606 ล้านบาท แต่กลับพบว่ามียอดเบิกจ่ายสะสมในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2556-2557 เพียง 2.5 หมื่นล้านบาท
- ❖ พฤษภาคม พ.ศ. 2556 ปปช. จัดทำรายงานข้อเสนอเพื่อป้องกันการทุจริตในการดำเนินโครงการตาม พ.ร.ก. นี้
- ❖ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเลิกการดำเนินการตามแผนงาน/โครงการต่างๆ ตาม พ.ร.ก. บริหารจัดการน้ำฯ ฉบับนี้ และให้ใช้แผนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ปี พ.ศ. 2558-2569 แทน จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินกู้วงเงิน 324,606 ล้านบาทอีกแล้ว
- ❖ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2558 ได้มีการออกประกาศของกระทรวงการคลัง เรื่อง ยกเลิกการกู้เงินสำหรับโครงการเพื่อการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. 2555 เป็นทางการ

(3) กรณีร่าง พ.ร.บ. ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. (พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท) เป็นกรณีที่สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในยุคนั้นที่ต้องการกู้เงินผ่านช่องทางพิเศษนอกกระบบงบประมาณเป็นวงเงินสูงถึง 2 ล้านล้านบาท เนื่องจากการดำเนินโครงการไม่ได้มีความจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจึงจัดทำร่างกฎหมายในลักษณะของ พ.ร.บ. แทนการออก พ.ร.ก. นอกจากนี้ วงเงินที่ขออำนาจให้รัฐบาลสามารถกู้นอกกระบบงบประมาณในครั้งนี้เป็นวงเงินที่สูงมาก เมื่อเทียบกับวงเงินกู้ของ พ.ร.ก. ที่ผ่านมา ซึ่งให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินในหลักแสนล้านบาทเท่านั้น สะท้อนให้เห็นถึงการหาช่องทางกลไกของรัฐบาลในการเปลี่ยนรูปแบบการอนุมัติ พ.ร.บ.งบประมาณประจำปีที่มีกลไกการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่เข้มงวด โดยระบุว่าเงินกู้ตาม พ.ร.บ.ฯ นี้ไม่ใช้เงินแผ่นดิน จึงไม่ต้องนำเงินกู้ส่งคลัง

กรณีร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน 2 ล้านล้านบาท ปี พ.ศ. 2556 (ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เป็นโมฆะเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2557)

- ❖ 19 มีนาคม พ.ศ. 2556 ครม. อนุมัติ ร่าง พ.ร.บ.ฯ ฉบับนี้เพื่อใช้สำหรับลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งขนาดใหญ่ของประเทศในระยะ 7 ปี (ปี พ.ศ. 2556-2563) เนื่องจากเห็นว่าที่ผ่านมาการลงทุนลักษณะนี้ของภาครัฐขาดช่วงไปมาก เพื่อให้แผนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศมีความชัดเจนและมีแหล่งเงินที่จะนำมาใช้จ่ายได้อย่างต่อเนื่อง โดยให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศได้วงเงินไม่เกิน 2 ล้านล้านบาท ภายในวันที่ 31 ธันวาคม 2563
- ❖ 28 มีนาคม พ.ศ. 2556 ครม. เร่งนำเรื่องเสนอสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องด่วน โดยสภาฯ มีมติรับหลักการในวันถัดมา ต่อมาได้ผ่านกระบวนการกรรมาธิการวิสามัญฯ วาระ 2-3
- ❖ 20 พฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภา ต่อมากลุ่ม สส. และ สว. ได้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่
- ❖ 12 มีนาคม พ.ศ. 2557 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ พ.ร.บ. ฉบับนี้ตกไปเพราะขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 หมวด 8 การเงิน การคลัง และการงบประมาณใน 3 ประเด็น คือ
 - (1) เงินกู้ี้จัดเป็นเงินแผ่นดินตามความหมายของรัฐธรรมนูญ
 - (2) การใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามมาตรา 169 ที่กำหนดให้นำเงินแผ่นดินไปใช้จ่ายได้ต้องอาศัยกฎหมายงบประมาณหรือกฎหมายเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน แต่ตามข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าโครงการลงทุนที่บรรจุในแผนการกู้เงิน 2 ล้านล้านบาทเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และ
 - (3) การควบคุมการใช้จ่ายเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลัง มาตรา 170 แต่ร่าง พ.ร.บ.ฯ นี้กำหนดให้รัฐบาลสามารถนำเงินกู้ไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

จะเห็นว่า กลไกเชิงสถาบันที่มีมาช้านานในการควบคุมวินัยและความโปร่งใสทางการคลังทั้งในและนอกระบบงบประมาณนั้น มีช่องทางที่ทำให้รัฐบาลใช้เป็นแหล่งเงินเพิ่มเติมเพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลในแต่ละปีได้ในระยะหลังๆ ได้ อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะปฏิรูปเชิงสถาบันเพื่อปิดช่องโหว่ของกฎหมายดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นผลดีต่อวินัยการคลังและความโปร่งใสควบคู่กัน โดยจะกล่าวถึงในรายละเอียดของเนื้อหาในบทถัดไป

บทที่ 8

แนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย

เนื้อหาในบทนี้เป็นการประมวลผลสถานะความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยทั้งในและนอกระบบงบประมาณ โดยอาศัยการประเมินตามเกณฑ์สากลตามบทที่ 3 – 5 และการประเมินจากช่องโหว่ของกฎหมายการคลังของไทยตามบทที่ 7 เพื่อชี้ให้เห็นถึงสถานะปัจจุบันและความพยายามในการยกระดับความโปร่งใสและวินัยทางการคลังที่อยู่ระหว่างการผลักดันให้มีการจัดทำหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันจะนำไปสู่ข้อเสนอแนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย นอกจากนี้ ยังอาศัยประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ตามบทที่ 6 ประกอบการเสนอแนะ

8.1 สถานะปัจจุบันของความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย

การประเมินตามเกณฑ์สากลในบทที่ 3 – 5 สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความโปร่งใสทางการคลังของไทยที่ผ่านมาได้ในระดับหนึ่ง แต่ไม่อาจสะท้อนลักษณะเฉพาะของปัจจัยเชิงสถาบันของไทยได้หมด ซึ่งส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับช่องโหว่ทางกฎหมายในการควบคุมการใช้จ่ายเงินกู้นอกงบประมาณและผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลัง รวมถึงช่องโหว่ของการใช้จ่ายเงินในระบบงบประมาณและการใช้เงินคงคลัง ทั้งนี้สถานะปัจจุบันของการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 8.1

ตารางที่ 8.1 การเปรียบเทียบผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามบทที่ 3 – 5 กับช่องโหว่ของกฎหมายการคลัง

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)	บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
มิติ 1 การรายงานทางการเงิน (Fiscal Reporting) (ระดับดี-สูง)	ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Open Budget Index) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย A หรือ 3.75/ เต็ม 4)	A. ความโปร่งใบบนงบประมาณ - 1) ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้าง จ่ายหน่วยงานอื่น
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการเงิน (Fiscal Forecasting and Budgeting) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีส่วนร่วมในงบประมาณ ของประชาชน (Public Participation) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.93/ เต็ม 4)	2) งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นมีสัดส่วนสูงขึ้น
มิติ 3 การวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงิน (Fiscal Risk and Management) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ (Oversight) - 1) จากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) (ระดับค่อนข้างน้อย)	C. วงจรงบประมาณ - 1) การจัดทำงบประมาณตาม แนวนโยบาย (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.0/ เต็ม 4)	3) สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ประกาศใช้
	2) จากสถาบันตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) (ระดับเพียงพอ)	2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.2/ เต็ม 4)	4) สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่ส่งสัญญาณ ให้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐแบกรับได้
		3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.7/ เต็ม 4)	5) รายงานภาษีขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติ บัญญัติและขาดการควบคุมขนาด รวมถึงการ ประเมินผลความคุ้มค่า
		4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระ จากภายนอก (คะแนนเฉลี่ย C+ หรือ 2.4/ เต็ม 4)	6) การใช้จ่ายเงินคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)

หมายเหตุ: ความเข้มของแรงเสียดทาน ถึง สีเหลือง แสดง ผลประเมิณดี ถึง พอใช้

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
B. ความโปร่งใสของเงินกู้นอกงบประมาณ
งบประมาณ -
1) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณ ตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ
2) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณ ตามกฎหมายพิเศษ

ผลประเมินตามเกณฑ์สากลในตารางที่ 8.1 สะท้อนว่า ปัญหาความโปร่งใสทางการคลังของไทยอันดับต้นๆ เกี่ยวข้องกับการมีสถาบันตรวจสอบที่เป็นอิสระในระบบงบประมาณจากฝ่ายนิติบัญญัติและจากหน่วยงานอิสระภายนอก ปัญหารองลงมา คือ ความโปร่งใสทางงบประมาณและการมีส่วนร่วมในระบบงบประมาณของประชาชน โดยในส่วนของความโปร่งใสทางงบประมาณ ผลการประเมินของ IBP ชี้ว่า ประเทศไทยขาดการจัดทำเอกสารงบประมาณที่สำคัญ ได้แก่ รายงานงบประมาณกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญทางงบประมาณที่ช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบการจัดทำงบประมาณและการติดตามงบประมาณให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตว่า ประเด็นความโปร่งใสของการรายงานทางการเงินนี้ดูไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เมื่อพิจารณาจากผลประเมินตัวเองของไทยจากเกณฑ์ของ IMF ในมิติที่ 1 ที่ได้สี่เขียวเข้ม (ระดับดี-สูง) แต่จากผลประเมินของ IBP ช่วยขยายมุมมองให้เห็นว่า แม้ประเทศไทยจะมีการจัดทำเอกสารงบประมาณบางส่วนไว้แล้ว อาทิ ข้อเสนองบประมาณและเอกสารที่เกี่ยวข้อง เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน และรายงานงบประมาณภายในปี แต่ระดับการเปิดเผยข้อมูลของเอกสารยังพบว่าไม่เพียงพอ ทั้งที่จำนวนเอกสารงบประมาณประกอบการพิจารณา พ.ร.บ. งบประมาณประจำปีของรัฐสภาแต่ละครั้งนั้นมีจำนวนมาก ผลประเมินของ IBP กลับชี้ให้เห็นว่า เนื้อหาข้างในเอกสารยังมีจำกัด เพราะขาดการนำเสนอแก่นข้อมูลที่สำคัญ รัฐบาลไทยและหน่วยงานที่รับผิดชอบควรให้ความสำคัญกับการปรับปรุงเอกสารทางงบประมาณเหล่านี้ให้กระชับ ครบคลุม และสมบูรณ์มากขึ้น โดยอาจอ้างอิงเกณฑ์ประเมินที่ IBP ระบุไว้เป็นแนวทางในการปรับปรุง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับความโปร่งใสทางการคลังของไทยในมิติ 2 และ 3 ตามเกณฑ์ของ IMF ในการจัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว รวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ซึ่งแม้จะมีการจัดทำไว้บ้างแล้ว แต่ความครอบคลุมยังใกล้เคียงกับระดับพื้นฐานเท่านั้น

เมื่อเปรียบเทียบกับประเด็นความโปร่งใสทางการคลังจากช่องโหว่ทางกฎหมายการคลังตามบทที่ 7 จะเห็นได้ว่า ผลการประเมินตามเกณฑ์สากลข้างต้น ยังสะท้อนปัญหาได้ไม่ครอบคลุมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในปัจจุบัน โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาร่วมกับปัญหาความโปร่งใสในระบบงบประมาณ 6 ประเด็น ซึ่งส่วนใหญ่สะท้อนการขาดกฎหมายเกณฑ์ทางการคลังที่มีผลทางกฎหมาย และความโปร่งใสของเงินกู้ของงบประมาณ 2 ประเด็นที่เกิดจากการปฏิบัติตามช่องทางกฎหมายหนี้สาธารณะและการปฏิบัติตามกฎหมายพิเศษของรัฐบาล

8.2 ความคืบหน้าของการสร้างวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย

ที่ผ่านมา มีความพยายามที่จะปรับปรุงกฎหมายการคลังที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและการร่างกฎหมายใหม่เพื่อสร้างวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของไทยอย่างต่อเนื่อง เห็นได้จากการผลักดันให้มีการร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ และการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ซึ่งก็ได้รับการพิจารณาอนุมัติหลักการจาก ครม. แล้วเมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2559 ต่อมาการปรับปรุงแก้ไขร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... ได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติหลักการจาก ครม. ไปเช่นกันเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2559 โดยสถานะปัจจุบัน (ณ วันที่ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559) พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ ถูกจัดให้เป็นหนึ่งในกฎหมายเร่งด่วนที่เตรียมเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยยังอยู่ระหว่างตรวจพิจารณาร่างฯ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อนนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป เช่นเดียวกับกฎหมายการคลังอีก 2 ฉบับที่ ครม. อนุมัติหลักการไปแล้ว ขณะที่ร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ยังไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติหลักการจาก ครม. สำหรับร่าง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. ... ยังอยู่ระหว่างดำเนินการปรับปรุงร่างโดยกระทรวงการคลัง ความคืบหน้าของการปิดช่องโหว่เพื่อสร้างวินัยการคลังและเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังสามารถสรุปได้ในตาราง ดังนี้

ตารางที่ 8.2 สรุปความคืบหน้าของการสร้างวินัยและความโปร่งใสทางการคลังของไทย
(ณ 8 พฤศจิกายน พ.ศ. 2559)

ปัญหาความโปร่งใสทางการคลัง/ช่องโหว่ของกฎหมาย	ความคืบหน้าในการยกระดับปัจจัยเชิงสถาบัน
❖ พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. 2491 รัฐบาลสามารถใช้จ่ายจากเงินคงคลังในรายการจำเป็นต้องจ่ายตามที่ตั้งไว้ใน พ.ร.บ. งบประมาณฯ แล้วไม่พอจ่ายได้ รวมถึงการใช้เงินคงคลังชดเชยรายได้จัดเก็บที่ต่ำกว่าประมาณการได้ โดยไม่มีการแสดงรายละเอียดการใช้เงินและการตั้งบชดใช้คืนเงินคงคลังต่อรัฐสภาและสาธารณชนในแต่ละปี	ยังไม่มี
❖ พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ไม่มีกฎหมายให้มีการเปิดเผยภาระการคลังที่กฎหมายบังคับให้รัฐสมทบ/ภาระชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานนอกภารกิจปกติเกิดจากนโยบายกึ่งการคลังเพิ่มเติมระหว่างปีงบประมาณก่อน ครม. พิจารณาอนุมัติแต่ละครั้ง รวมถึงการควบคุมภาระการคลังที่สะสมจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังที่ผ่านมา และไม่มีกฎหมายที่วางรัฐบาลค้างจ่ายภาระการคลังนี้ได้ไม่เกินระยะเวลาเท่าใด	ร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามนโยบายรัฐนอกเหนือภารกิจปกติจะกระทำได้เฉพาะกรณี เช่น พื้นฟูกระตุนเศรษฐกิจ ซึ่ง

ปัญหาความโปร่งใสทางการคลัง/ช่องโหว่ของกฎหมาย	ความคืบหน้าในการยกระดับ ปัจจัยเชิงสถาบัน
	รัฐต้องคำนึงถึงภาระทางการคลัง และผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานนั้นๆ รวมถึงต้องมีแนวทางการบริหารจัดการผลกระทบที่จะเกิดขึ้น โดยให้หน่วยงานรัฐจัดทำบัญชีสำหรับดำเนินกิจกรรมแยกต่างหากจากบัญชีการดำเนินงานทั่วไปเสนอ ครม. และเปิดเผยให้สาธารณชนทราบ ● ให้หน่วยงานของรัฐประมาณการต้นทุนทางการเงิน และการบริหารจัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมด โดยเมื่อรวมกันแล้วมียอดคงค้างได้ไม่เกินร้อยละ 5 ของงบประมาณประจำปี ● ภาระที่กฎหมายบังคับให้รัฐสมทบ/ภาระชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานนอกภารกิจปกติ ให้รัฐบาลตั้งงบประมาณให้ครบในปีงบประมาณนั้น หากไม่เพียงพอให้ตั้งให้ครบในปีถัดไป กฎการคลังข้างต้นใช้กำกับควบคุมภาระทางการคลังที่จะเกิดขึ้นใหม่ แต่ยังไม่มีการคลังที่กำหนดเกณฑ์ในการสะสางภาระการคลังที่รัฐค้างจ่ายหน่วยงานอื่นมาจากการทำนโยบายในอดีต
งบกลางกรณีสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็นมีสัดส่วนใหญ่ขึ้น ทั้งที่ไม่มีรายละเอียดแผนการใช้จ่าย	ร่าง พ.ร.บ.การเงินการคลัง พ.ศ. ... กำหนดให้ตั้งงบนี้ได้เฉพาะที่จำเป็น และไม่ให้เกินร้อยละ 2.5 ของงบประมาณประจำปี
ไม่มีรายละเอียดรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure) ประเมินความสูญเสียของรายได้ภาษีของรัฐบาลจากการออกมาตรการ	ยังไม่มี

ปัญหาความโปร่งใสทางการคลัง/ช่องโหว่ของกฎหมาย	ความคืบหน้าในการยกระดับ ปัจจัยเชิงสถาบัน
ภาษีต่าง ๆ เอกสารงบประมาณระบุแต่รายจ่ายภาษีจากการส่งเสริมการลงทุนผ่าน BOI ซึ่งไม่มีรายละเอียดการคำนวณ	
ไม่มีการระบุให้จัดทำประมาณการภาพรวมการดำเนินนโยบายการคลังระยะปานกลาง (MTEF) สำหรับใช้ประกอบการพิจารณา พ.ร.บ.งบประมาณของรัฐบาล	ยังไม่มี (แม้ร่าง พ.ร.บ.การเงินการคลังของ รัฐ พ.ศ. ... กำหนดให้ 4 หน่วยงาน (ก.คลัง สงป. สศช. ธปท.) จัดทำ กรอบการคลังระยะปานกลางอย่าง น้อย 3 ปี แต่ยังไม่มีการระบุถึงกลไก การนำเสนอประกอบการพิจารณา ของรัฐบาล)
ไม่มีการระบุให้มีการจัดทำเอกสารทางงบประมาณที่สำคัญ 2 ประเภท คือ รายงานงบประมาณกลางปี และรายงานผลการ ตรวจสอบงบประมาณ	ยังไม่มี
❖ พ.ร.บ.การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐบาลสามารถปรับโครงสร้างหนี้ที่จะครบกำหนดได้ไม่จำกัดใน แต่ละปีงบประมาณ เป็นการผลักภาระไปในอนาคตและไม่ ตระหนักถึงภาระหนี้ที่เกิดขึ้นจริง	ยังไม่มี
รัฐบาลสามารถดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ได้ไม่มี วงเงินจำกัดโดยอาศัยช่องทางให้ SFIs กู้แล้วรัฐค้ำประกันให้ ภายใต้วงเงินที่รัฐค้ำประกันหนี้ได้ไม่เกินร้อยละ 20 ของ งบประมาณประจำปี (มาตรา 28)	ร่าง พ.ร.บ.การเงินการคลัง พ.ศ. ... ระบุให้หน่วยงานของรัฐประมาณการ ต้นทุนทางการเงินและการบริหาร จัดการที่รัฐจะต้องรับภาระทั้งหมด รวมกันแล้วมียอดคงค้างไม่เกินร้อย ละ 5 ของงบประมาณประจำปี
เพดานหนี้สาธารณะตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังไม่มีผล เป็นกฎหมาย เป็นเพียงแนวปฏิบัติภายในของกระทรวงการคลัง เท่านั้น	ร่าง พ.ร.บ.การเงินการคลัง พ.ศ. ... ให้ ร.มว.คลัง โดยได้รับอนุมัติจาก กรม. ประกาศสัดส่วนหนี้สาธารณะ ต่อ GDP เป็นกรอบในการบริหารหนี้ สาธารณะ
เปิดช่องให้รัฐบาลสามารถกู้เงินนอกงบประมาณเพื่อ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงการกู้เพื่อให้กู้ต่อ และการค้ำ ประกันเงินกู้ให้รัฐวิสาหกิจและสถาบันการเงินของรัฐภายใต้ เพดานควบคุมการก่อหนี้ใหม่ในแต่ละปี	ยังไม่มี
พ.ร.บ. หนี้สาธารณะฯ ไม่ครอบคลุมถึงการติดตามความเสี่ยง ทางการคลัง (Contingent Liabilities) ที่อาจเกิดขึ้นจากการ ดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น การดำเนินนโยบายกึ่งการคลังผ่าน การให้สินเชื่อและค้ำประกันสินเชื่อของสถาบันการเงินเฉพาะ กิจของรัฐ การยืมสภาพคล่องหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ	ยังไม่มี (ร่าง พ.ร.บ. หนี้สาธารณะฯ ระบุให้มี การติดตามความเสี่ยงทางการคลัง “หนี้เงินกู้ที่เป็นความเสี่ยงทางการ

ปัญหาความโปร่งใสทางการคลัง/ช่องโหว่ของกฎหมาย	ความคืบหน้าในการยกระดับ ปัจจัยเชิงสถาบัน
	คลัง” แต่ยังไม่ครอบคลุมความเสี่ยง ทางการคลังที่เป็นระบบ)
❖ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 รัฐบาลสามารถตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ได้ โดยสามารถกำหนด “วงเงิน” และ “วัตถุประสงค์” ของการใช้จ่ายเงินกู้ตามความจำเป็นและ เหมาะสมของสถานการณ์ ในบางกรณีก็เป็นการใช้อำนาจของ กรม ที่ไม่เข้าข่ายกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันไม่อาจ หลีกเลี่ยงได้ตามเงื่อนไขที่ในรัฐธรรมนูญ โดยไม่จำเป็นต้องกู้ใน งบประมาณให้เต็มเพดานสูงสุดที่กฎหมายกำหนด	ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พ.ศ. ... (ฉบับลงประชามติ) ยัง เปิดช่องทางนี้ให้รัฐบาลในการ จัดการวิกฤตการณ์ได้อยู่ แต่ในร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังฯ ระบุว่า การกู้เงินนอกจากที่กำหนด พ.ร.บ. นี้ สาธารณะฯ นั้น ก.คลังทำได้ก็แต่โดยอำนาจตาม กฎหมายที่ตราขึ้นเป็นการเฉพาะ ใน กรณีจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาประเทศ แต่ต้องระบุวัตถุประสงค์ แผนการใช้ จ่าย ระยะเวลา และแหล่งเงินที่ ชัดเจน
❖ ร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... ขาดหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนิน นโยบายการคลังได้อย่างอิสระ และสื่อสารสู่สาธารณะได้อย่างมี ประสิทธิภาพ	ยังไม่ผ่าน ครม.

ที่มา: รวบรวมและประมวลโดยผู้วิจัย

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การยกระดับปัจจัยเชิงสถาบันโดยมีความพยายามที่จะผลักดันให้มีการออก พ.ร.บ.
การเงินการคลังของรัฐซึ่งกำลังดำเนินการอยู่นั้น จะช่วยเพิ่มวินัยทางการคลังและสร้างความโปร่งใสทางการคลังที่
เป็นช่องโหว่ทางกฎหมายได้ใน 3 ประเด็นสำคัญ คือ (1) ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณค้างจ่ายหน่วยงานต่าง ๆ
รวมถึงการควบคุมภาระการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง (2) การกำหนดเพดานงบกลางรายการเงิน
สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และ (3) การกู้เงินนอกงบประมาณด้วยการออกกฎหมายพิเศษต้องระบุ
วัตถุประสงค์ แผนการใช้จ่าย ระยะเวลา และแหล่งเงินที่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีความพยายามที่จะแก้ไขร่าง
พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... และร่าง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ.
... ปัญหาความโปร่งใสทางการคลังในประเด็นอื่น ๆ ที่ได้นำเสนอไปในตารางที่ 8.1 นั้น ยังไม่เห็นแนว
ทางการปรับปรุงที่ชัดเจนนัก

8.3 แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย

การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทยในอนาคตอาจพิจารณาเพิ่มเติมจากความคืบหน้าในการยกระดับปัจจัยสถาบัน โดยมีสองส่วนสำคัญที่ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยอยู่ในระดับค่อนข้างน้อย (สีเหลือง) หรือค่อนข้างจำกัด (สีเขียวอ่อน) รวมถึงยังมีความไม่โปร่งใสทางการคลัง อันเกิดจากช่องโหว่ทางกฎหมายการคลัง (สีเหลือง) ที่ยังไม่มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาปรากฏในการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... และร่าง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. ... คือ

ส่วนที่หนึ่ง การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังจากผลการประเมินตามเกณฑ์สากลในบทที่ 3 – 5²³ ซึ่งมีประเด็นสำคัญและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

(1) การมีสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ โดยประเทศไทยควรจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างอิสระ และทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งมีการสื่อสารสู่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการผ่านร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... เพื่อจัดตั้งหน่วยงานในลักษณะเดียวกันกับหน่วยงาน National Assembly Budget Office (NABO) และ National Assembly Research Service (NARS) ของประเทศเกาหลีใต้ หรือ หน่วยงาน Congressional Budget Office (CBO) และ Congressional Research Service (CRS) ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่เป็นต้นแบบของหน่วยงานลักษณะนี้ในหลายๆ ประเทศ

นอกจากนี้ ประเทศไทยควรปรับปรุงกลไกหรือระบบการพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกระบวนการติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขให้มี

²³ มีข้อสังเกตว่าการประเมินผลตามเกณฑ์ของ PIFA ในปี ค.ศ. 2008 นั้น พบว่า มีบางเกณฑ์ที่ประเทศไทยได้คะแนนประเมินสูงในระดับ A หรือ B+ แต่ไม่ค่อยสอดคล้องกับผลประเมินล่าสุดตามเกณฑ์ของ IMF และ IBP ในปี ค.ศ. 2015-2016 เช่น หมวด A ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ รายการ PI-3 (รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ) PI-4 (การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ), หมวด B ความสมบูรณ์และความโปร่งใส รายการ PI-9 (การกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังอันเกิดจากหน่วยงานภาคสาธารณะที่ไม่ใช่รัฐบาล), หมวด C วงจรงบประมาณ-ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ รายการ PI-15 (ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี) PI-16 (การจัดหาแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร) PI-17 (การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการดุลเงินสด หนี้สิน และการค้าประกันหนี้)

ประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ที่ผ่านมา แม้ผู้ตรวจสอบการเงินแผ่นดินจะนำเสนอรายงานประจำปีต่อรัฐสภา แต่ไม่ปรากฏว่ามีการพิจารณาผลการตรวจสอบอย่างละเอียดโดยคณะกรรมการเฉพาะด้าน อีกทั้งไม่มีการซักถามเกี่ยวกับผลการตรวจสอบที่ปรากฏในรายงานประจำปีโดยรัฐสภา จึงทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดินและกระบวนการติดตามผลการปรับปรุงแก้ไขเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การทำงานของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินยังมีข้อจำกัดในหลายเรื่อง โดยเฉพาะข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรและกำลังคน จึงทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลทั้งหมด (รวมถึงรัฐวิสาหกิจและ อปท.) ไม่ทั่วถึง

(2) การเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ

โดยประเทศไทยสามารถเรียนรู้และปรับใช้แนวทางในการเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ (เนื้อหาในบทที่ 6) ในกระบวนการงบประมาณ เช่น แนวทางการปฏิรูปสามบวกหนึ่งของประเทศเกาหลีใต้ (Three plus one reforms) โดยการปฏิรูปกระบวนการทำงานของภาครัฐและการให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมซึ่งให้ความสำคัญตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ หรือกรณีประเทศฟิลิปปินส์ที่มีการปฏิรูปทางการคลังให้มีความโปร่งใสมากขึ้น โดยตัวอย่างของการปฏิรูปที่สำคัญ ได้แก่ การติดตามความโปร่งใส (Transparency Seal) การจัดทำรายงานงบประมาณฉบับประชาชน นโยบายการเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น การติดตามของการจัดการที่ดี (Seal of Good Housekeeping) การจัดทำข้อตกลงการมีส่วนร่วมทางงบประมาณ (Budget Partnership Agreements) โครงการจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้า (Grassroots Participatory Budgeting, GPB) โครงการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Citizen Participatory Audit Project)

ตามที่ Wampler (2013) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การปฏิรูปโดยการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนจะประสบผลสำเร็จได้หรือไม่ ขึ้นกับปัจจัยสำคัญได้แก่ **หนึ่ง** ความจริงใจและแรงผลักดันจากรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ **สอง** ความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ **สาม** สมรรถนะของรัฐ และ **สี่** ทิศทางของการปฏิรูป โดยปัจจัยเหล่านี้ส่วนหนึ่งถูกกำหนดมาจากนโยบายของรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ และปัจจัยอีกส่วนหนึ่งถูกกำหนดจากความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ โดยหากประชาชนส่วนใหญ่หรือองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ ในประเทศไทย ยังขาดความรู้และความสนใจในเรื่องนี้ ก็อาจกลายเป็นข้อจำกัดสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำงบประมาณและการตรวจสอบ ซึ่งในกรณีนี้แนวทางในการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจต้องเริ่มต้นจากการส่งเสริมและให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้มีความรู้ ความสนใจ และเข้าใจมากขึ้น รวมทั้งการยกระดับการรับรู้เกี่ยวกับนโยบายของประชาชน

(3) การยกระดับความโปร่งใสทางงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณ อย่างเช่น รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) ที่ยังขาดอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการเพิ่มเติมข้อมูลในเอกสารทางงบประมาณที่มีการจัดทำแล้วแต่ตามเกณฑ์สากลพบว่า การเปิดเผยข้อมูลยังมีไม่เพียงพอให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น โดยประเทศไทยอาจอ้างอิงเกณฑ์ประเมินที่ IBP ได้กำหนดไว้เป็นแนวทางในการปรับปรุง

ทั้งนี้ในเอกสารงบประมาณ ควรมีการเปรียบเทียบประมาณการทางเศรษฐกิจและประมาณการทางการคลังของรัฐบาลกับหน่วยงานอื่นที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และหากมีความคลาดเคลื่อนของรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงกับที่ประมาณการในเอกสารงบประมาณสูง ก็ควรมีการนำเสนอผลความคลาดเคลื่อน รวมถึงอธิบายสาเหตุไว้ในรายงานการคลังสิ้นปี นอกจากนี้ การเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ และรายงานการเงินแผ่นดิน (ปัจจุบัน สดง. ยังไม่ตรวจรับรองรายงานการเงินแผ่นดินในภาพรวม) ควรเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและทันทั่วถึง เพื่อให้การติดตามงบประมาณเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) การจัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจน โดยพบว่า ประเทศไทยยังขาดความโปร่งใสในมิติของการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ อปท. โดยเฉพาะการแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและอปท. ที่ยังขาดความชัดเจน นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการดำเนินมาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ และควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ

(5) การจัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในระยะปานกลางถึงยาว โดยเฉพาะการจัดทำและนำเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง การเสนอแผนการลงทุนภาครัฐระยะปานกลาง การวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว และการระบุความเสี่ยงทางการคลังสำคัญที่อาจเกิดขึ้นในเอกสารงบประมาณ ตามข้อเสนอแนะที่ IMF ได้ให้ไว้

ส่วนที่สอง การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังทั้งในและนอกกระบวนการงบประมาณ อันเกิดจากลักษณะเฉพาะของปัจจัยเชิงสถาบันของไทย เพื่อปิดช่องโหว่ทางกฎหมายในการใช้เงินในระบบงบประมาณ

เงินกู้นอกงบประมาณ และการใช้เงินคงคลัง ซึ่งเกี่ยวข้องกับการติดตามประเมินความเสี่ยงทางการเงินการคลังระยะสั้น-ปานกลาง-ยาว อย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่อาจเกิดขึ้นได้เหมาะสมทันการณ์ และเป็นจุดที่ผลประเมินตามเกณฑ์สากลได้สะท้อนประเด็นการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลังไว้เช่นกัน โดยประเด็นสำคัญและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ได้แก่

(1) การจัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลัง (Fiscal rules)

(1.1) ควรมีกฎเกณฑ์ในการกำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่นของรัฐที่สะสมมา ซึ่งในปัจจุบันพบว่า เป็นวงเงินค่อนข้างสูงมากหลายแสนล้านบาทที่รัฐบาลยังไม่มีแนวทางดำเนินการที่ชัดเจนและโปร่งใส

(1.2) ควรมีกฎเกณฑ์ในการกำกับควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี รวมถึงมีการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการรายจ่ายภาษีว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ โดยประเทศไทยสามารถเรียนรู้และปรับใช้แนวทางในการปฏิรูประบบรายจ่ายภาษีในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ The Framework Plan for Tax Expenditures ที่ออกมาในปี ค.ศ. 2014 ทั้งนี้รายงานผลการประเมินความคุ้มค่าของมาตรการรายจ่ายภาษีควรเผยแพร่ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ

(1.3) ควรมีกฎเกณฑ์ในการติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณ (หลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ) เพื่อดูแลไม่ให้เกิดกระบวนการบริหารงบประมาณหลัง พ.ร.บ. งบประมาณ ประกาศใช้มีโครงสร้างรายจ่ายลงทุนที่ต่างไปจากโครงสร้างตามเจตนารมณ์แรกในการออกกฎหมายอย่างผิดสังเกต โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (สำนักงบประมาณ/กรมบัญชีกลาง) ควรระบุเหตุผลอธิบายการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวให้รัฐสภาหรือสาธารณชนรับทราบถึงการเปลี่ยนแปลงไว้ในรายงานการคลังภายในปี หรือ รายงานการคลังสิ้นปีด้วย

(2) การเปิดเผยข้อมูลการชดเชยเงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่มีการระบุไว้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดหนี้ครบกำหนดชำระจริงและดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลังระยะปานกลางถึงยาวเพิ่มเติมจากการประเมินเกณฑ์ภาระหนี้ตามกรอบความยั่งยืนทางการเงินการคลังที่กระทรวงการคลังมีการจัดทำเป็นประจำอยู่แล้ว รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างหนี้ครบกำหนดดังกล่าวที่ไม่ได้รับการจัดสรรงบประมาณชดเชยคืนหนี้ในปีงบประมาณนั้นๆ

(3) การเปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่สาธารณชนเข้าถึงง่ายเพิ่มเติมจากการรายงานแผนฯ หนี้สาธารณะประจำปีและการปรับปรุงแผนฯ ระหว่างปีบนเว็บไซต์ของสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อยกระดับความโปร่งใสของการพิจารณาอนุมัติโครงการต่าง ๆ ให้บรรจุอยู่ในแผนการกู้เงินนอกระบบงบประมาณปกติ ซึ่งจะเป็นสร้างระบบติดตามและตรวจสอบ (Monitoring and Evaluation) และระบบถ่วงดุล (Check and Balance) จากภายนอกต่อการใช้เงินแผ่นดินในรูปของการกู้เงินนอกระบบงบประมาณที่อาจสร้างความเสียหายให้ประเทศ เพื่อให้สามารถท้วงติงหรือยับยั้งได้ทันที่ เช่น โครงการรับจำนำข้าว รวมถึงการติดตามผลการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐวิสาหกิจที่ล่าช้าจากการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 8.3 การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทยจากผลประเมินตามเกณฑ์สากลและการปิดช่องโหว่ของกฎหมายการคลัง

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)	บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
มิติ 1 การรายงานทางการเงินการคลัง ☒ (เผยแพร่เอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติให้สาธารณชนรับทราบอย่างทันท่วงที หรือภายใน 1 เดือนนับจากปีงบประมาณใหม่เริ่มต้น)	ความโปร่งใสทางการเงินงบประมาณ ☒ (จัดทำรายงานการคลังกลางปี Mid-Year Review) และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report) ที่ยังขาดอยู่ และปรับปรุงเอกสารทางงบประมาณที่จัดทำไว้แล้วให้มีการเปิดเผยข้อมูลที่ครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น)	A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ ☐ (มีข้อสังเกตว่าผลประเมินของ PEFA ในมิตินี้ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันในบางประเด็น เช่น -ความคลาดเคลื่อนของรายได้รายจ่ายเมื่อเทียบกับเอกสารงบประมาณสูง จึงควรอธิบายสาเหตุไว้ในรายงานการคลังสิ้นปี -รัฐบาลมีรายจ่ายค้างชำระหน่วยงานอื่นสะสมสูง จึงควรมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการทยอยจ่ายชำระ)	A. ความโปร่งใกระบบงบประมาณ- 1) ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานอื่น ☐ (มีข้อสังเกตว่า มีความพยายามที่จะกำหนดให้มีกฎการคลังควบคุมภาระทางการเงินจากนโยบายกึ่งการคลังที่จะเกิดขึ้นใหม่แล้ว แต่ยังไม่มีการคลังที่กำหนดเกณฑ์ในการสะสมภาระการคลังที่รัฐค้างจ่ายหน่วยงานอื่นที่สะสมมาจากการทำนโยบายในอดีต จึงควรมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาชำระคืนภาระการคลังส่วนนี้)
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการเงินการคลัง ☒ (จัดทำงบประมาณและประมาณการทางการเงินการคลังระยะปานกลาง -เพิ่มเติมการเปรียบเทียบประมาณการของรัฐบาลกับหน่วยงานอิสระอื่นในเอกสารงบประมาณ)	การมีส่วนร่วมในงบประมาณของประชาชน ☒ (เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยดูตัวอย่างของการปฏิรูปการคลังของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ในบทที่ 6)	B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ ☒ (จัดทำเอกสารงบประมาณให้มีข้อมูลสำคัญครบถ้วนและเข้าใจง่ายขึ้น -จัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. ให้ชัดเจน	2) งบกลางรายการสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินฯ มีสัดส่วนสูงขึ้น ☐

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)	บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
		-ปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้ อันเนื่องจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ -จัดทำรายงานผลดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ)	
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทาง การ คลัง ๔ (-เพิ่มเติมการวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้สมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการระยะยาวในเอกสารงบประมาณ การระบุความเสี่ยงทางการคลังสำคัญที่อาจเกิดขึ้น -จัดทำและเผยแพร่รายงานภาระทางการคลังภายใต้สัญญา PPPs -จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลประมาณการปริมาณทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ)	การมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ - 1) จากฝ่ายนิติบัญญัติ ๔ (จัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา โดยดูตัวอย่างของหน่วยงาน NABO และ NARS ของประเทศเกาหลีใต้ หน่วยงาน CBO และ CRS ของประเทศสหรัฐอเมริกา)	C. วงจรงบประมาณ – 1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย ๔ (การจัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลังระยะปานกลาง)	3) สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประกาศใช้ ๔ (-จัดทำกฎการคลังติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณหลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ -ให้มีการรายงานชี้แจงข้อมูลนี้ในรายงานการคลังภายในปี หรือรายงานการคลังสิ้นปีประกอบด้วย)

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)	บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
	2) จากสถาบันตรวจสอบสูงสุด	2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ๒ (-เพิ่มประสิทธิผลของการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน โดยเฉพาะกระบวนการติดตามการปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอแนะของผลการตรวจสอบภายใน)	4) สัดส่วนภาระหนี้ต้องประมาณไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับได้ ๒ (เปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาวเพิ่มเติมจากการวิเคราะห์ตามกรอบความยั่งยืนทางการคลังในปัจจุบัน)
		3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน ๒ (เผยแพร่รายงานการเงินแผ่นดินให้สาธารณชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอและทันทั่วทั้ง)	5) รายงานภาษีขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติขาดการควบคุมขนาด และการประเมินผลความคุ้มค่า ๒ (จัดทำกฎหมายหรือกฎการคลังที่ควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี รวมถึงมีการประเมินผลความคุ้มค่าและเผยแพร่ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติและสาธารณะได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ โดยดูตัวอย่าง The Framework Plan for Tax Expenditures ที่ออกมาในปี ค.ศ. 2014 ของประเทศเกาหลีใต้)

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)	บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
		4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก ๒ (ปรับปรุงกระบวนการพิจารณาและตรวจสอบการใช้เงินแผ่นดินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น)	6) การใช้จ่ายเงินคงคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน ๒ (เปิดเผยข้อมูลการชดเชยคืนเงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่มีการระบุไว้อยู่แล้ว) B. ความโปร่งใสของเงินกู้ยืมนอกงบประมาณ - 1) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ ๒ (เปิดเผยข้อมูลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนหนี้สาธารณะฯ ให้เกิดการติดตามและตรวจสอบจากสาธารณะชน) 2) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายพิเศษ ☐

หมายเหตุ: ความเข้มของแรงเสีเขียว ถึง สีเหลือง แสดง ผลประเมินดี ถึง พอใช้

สัญลักษณ์ ☐ แสดงว่ามีการพิจารณาแก้ไขแล้วในปัจจุบัน

๒ แสดงข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเพื่อการพิจารณาแก้ไขในอนาคต

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

บทที่ 9

บทสรุป

แม้ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐที่นำโดยกระทรวงการคลังได้พยายามสร้างกลไกที่ก่อให้เกิดความโปร่งใสและยอมรับผิดชอบทางการคลังขึ้นในหลายด้าน แต่ความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยกลับยังมีข้อก้ำกัในทางปฏิบัติและอาจนำมาซึ่งความเสี่ยงต่อความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นของความโปร่งใสทางงบประมาณและการใช้เงินกู้นอกงบประมาณ ดังนั้นเพื่อให้ทราบว่า ความโปร่งใสทางการคลังภาครัฐของประเทศไทยในประเด็นใดบ้างที่มีปัญหาหรือมีระดับความโปร่งใสที่ไม่เพียงพอ งานศึกษาชิ้นนี้จึงได้ศึกษาถึงแนวทางในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังที่ใช้อ้างอิงในระดับสากล และถูกนำมาใช้ประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา นอกจากนี้ งานศึกษานี้ยังชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการปรับปรุง พัฒนา และยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย และนำเสนอตัวอย่างแนวทางของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์ในการดึงให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณที่ได้ดำเนินการจนสัมฤทธิ์ผลมาแล้ว

สำหรับแนวทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังตามเกณฑ์สากลที่นำเสนอในงานศึกษานี้ สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) จัดตั้งสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการทำหน้าที่สอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ โดยการผ่านร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างอิสระและทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งทำหน้าที่สื่อสารสู่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กระบวนการพิจารณารายงานการตรวจสอบจากองค์กรอิสระ (อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) โดยฝ่ายนิติบัญญัติ และกระบวนการติดตามผลการปรับปรุงแก้ไข ควรได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งรัฐบาลควรเพิ่มการสนับสนุนการทำงานขององค์กรอิสระ ทั้งในด้านทรัพยากรและกำลังคน เพื่อให้การทำหน้าที่ตรวจสอบหน่วยงานต่างๆ ทั้งหมดของรัฐบาล (รวมถึงรัฐวิสาหกิจและ อปท.) เป็นไปอย่างทั่วถึง

(2) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ ซึ่งจะช่วยยกระดับของความโปร่งใสในระบบงบประมาณในปัจจุบันให้ดีขึ้นได้

(3) จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ยังขาดอยู่หรือที่ยังมีระดับของการเปิดเผยข้อมูลตามเกณฑ์สากลไม่เพียงพอ ให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น นอกจากนี้ การเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเอกสารงบประมาณที่ได้รับอนุมัติและรายงานการเงินแผ่นดิน ควรเป็นไปอย่างสม่ำเสมอและทันทั่วถึง เพื่อให้การติดตามงบประมาณเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) จัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการดำเนินการตามมาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ

(5) จัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งในระยะปานกลางถึงระยะยาว โดยเฉพาะการจัดทำและนำเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง การเสนอแผนการลงทุนภาครัฐระยะปานกลาง การวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว และการระบุความเสี่ยงทางการคลังสำคัญที่อาจเกิดขึ้นในเอกสารงบประมาณ

งานศึกษานี้ยังได้ศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบ กระบวนการ และปัจจัยเชิงสถาบันที่เกี่ยวข้องกับระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณของประเทศไทยที่ผ่านมา โดยได้ชี้ให้เห็นถึงช่องโหว่ทางกฎหมายในการใช้เงินในระบบงบประมาณ เงินกู้นอกงบประมาณ และการใช้เงินคลัง อันเกิดจากลักษณะเฉพาะของปัจจัยเชิงสถาบันของประเทศไทย ซึ่งส่วนหนึ่งอยู่ระหว่างกระบวนการปฏิรูปกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้อง และคาดว่าจะสามารถประกาศใช้ได้ในอนาคต อย่างไรก็ตาม ยังมีอีกหลายประเด็นปัญหาความไม่โปร่งใสทางการคลังที่ยังไม่มีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในปัจจุบัน จึงควรได้รับการแก้ไขหรือปรับปรุงเพื่อช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังที่อาจเกิดขึ้นจากช่องโหว่ทางกฎหมายดังกล่าวได้ โดยงานศึกษานี้ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงปัจจัยเชิงสถาบันทางการคลังไว้ ดังนี้

(1) จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถ (1.1) กำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่นของรัฐที่สะสมมา (1.2) ควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี รวมถึงมีการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และ (1.3) ติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณภายหลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณ เพื่อไม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากโครงสร้างตามเจตนารมณ์แรกในการออกกฎหมาย แต่หากมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลง ก็ต้องระบุเหตุผลอธิบายให้รัฐสภาหรือสาธารณชนได้รับทราบ

(2) เปิดเผยข้อมูลการใช้จ่ายเงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่ระบุไว้อยู่แล้ว นอกจากนี้ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดหนี้ครบกำหนดชำระจริงและดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว

(3) เปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่สาธารณชนเข้าถึงง่าย

แนวทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังในระบบงบประมาณที่ได้นำเสนอไปในงานศึกษานี้ เป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยพัฒนาระบบการเงินการคลังภาคสาธารณะของประเทศไทย โดยทำให้กลไกการเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบ และติดตามการดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยเพิ่มความโปร่งใส ความน่าเชื่อถือ และความยั่งยืนทางการคลังของประเทศได้ นอกจากนี้ ยังจะช่วยให้การใช้และการจัดสรรทรัพยากรของรัฐบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้และฟิลิปปินส์พบว่า การปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันจะเกิดขึ้นได้จริงมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นกับปัจจัยที่สำคัญ คือ **หนึ่ง** ความจริงใจและแรงผลักดันจากรัฐบาลที่เข้ามบริหารประเทศ **สอง** ความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาสังคมต่างๆ **สาม** สมรรถนะของรัฐ และ **สี่** ทิศทางของการปฏิรูปที่เกิดขึ้น นอกจากปัจจัยเหล่านี้จะมีส่วนทำให้รูปแบบและลักษณะของการปฏิรูปที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศแตกต่างกันแล้ว ปัจจัยเหล่านี้ยังนับว่าเป็นทั้งข้อจำกัด อุปสรรค และความท้าทายสำคัญในการปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยในระยะต่อไปอีกด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Affiliated Network for Social Accountability in East Asia and the Pacific (ANSA-EAP), 2014, "The Joint COA-Citizen Audit Process," *Practice Brief Issue no. 1*, Citizen Participatory Audit (CPA) Project.
- Alt, James E. and David Dreyer Lassen, 2003, "Fiscal Transparency and Fiscal Outcomes in OECD Countries," *EPRU Working Paper Series 03-02*, Economic Policy Research Unit, Institute of Economics, University of Copenhagen, Denmark
- Arbatli, Elif and Julio Escolano, 2012, "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings," *IMF Working Paper 12/156*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Blöndal, Jón R., 2003, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2 (4), pp. 7-26.
- Dabla-Norris, Era, Richard Allen, Luis-Felipe Zanna, Tej Prakash, Eteri Kvintradze, Victor Lledo, Irene Yackovlev, and Sophia Gollwitzer, 2010, "Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries," *IMF Working Paper 10/80*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Department of Budget and Management (DBM)-Department of the Interior and Local Government (DILG)-Department of Social Welfare and Development (DSWD)-National Anti-Poverty Commission (NAPC), 2014, "Policy Guidelines and Procedures in the Implementation of Grassroots Participatory Budgeting (formerly called Bottom-up Budgeting) for the Preparation of the FY 2016 Budget and Succeeding Years," *Joint Memorandum Circular No. 5*, Series of 2014.
- Drabek, Zdenek and Warren Payne, 2001, "The Impact of Transparency on Foreign Direct Investment," *Staff Working Paper ERAD-99-02*, Geneva: Economic Research and Analysis Division, World Trade Organization.
- Ellis, Christopher James and John Fender, 2006, "Corruption and Transparency in a Growth Model," *International Tax and Public Finance*, Vol. 13, pp 115-149.

- Erbaş , Nuri S., 2004, "Ambiguity, Transparency, and Institutional Strength," *IMF Working Paper 04/115*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Escolano, Julio and Elif Arbatli, 2012, "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings," *IMF Working Paper WP/12/156*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Global Initiative on Fiscal Transparency (GIFT), 2012, The Global Initiative on Fiscal Transparency: High-Level Principles on Fiscal Transparency, Participation, and Accountability, (available at <http://www.fiscaltransparency.net/GIFT-High-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>)
- Hameed, Farhan, 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," *IMF Working Paper WP/05/225*, Washington DC: International Monetary Fund.
- International Budget Partnership (IBP), 2015, *Open Budget Survey 2015*, Washington DC: International Budget Partnership.
- International Monetary Fund (IMF), 2007, *Manual on Fiscal Transparency*, Washington DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF), 2009, "Thailand: Report on Observance of Standards and Codes," *IMF Country Report No. 09/250*. Washington DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF), 2012, *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*, Washington DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF), 2014a, "Update on the Fiscal Transparency Initiative," *IMF Policy Paper*, Washington DC: International Monetary Fund.
- International Monetary Fund (IMF), 2014b, *Fiscal Transparency Code*, Washington DC: International Monetary Fund. (Available at <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>)
- International Monetary Fund (IMF), 2016, *Draft Natural Resource Fiscal Transparency Code*, Washington DC: International Monetary Fund. (Available at <http://www.imf.org/external/np/exr/consult/2016/ftc/pdf/050916.pdf>)
- Kang, Young Kyu and Min, Saw Young, 2013, "Public Participation in the Budget Process in the Republic of Korea," The World Bank Special Series on Governance and Public Sector Management No.3.

- Kopits, George and Jon Craig, 1998, "Transparency in Government Operations," *IMF Occasional paper no. 158*, Washington DC: International Monetary Fund.
- Lee, Wonhee and You, Jong-sung, 2013, Country Report: South Korea, available at www.fiscaltransparency.net/eng/resource_open_public.php?IdToOpen=20151009131
- Magno, Francisco A., 2015, Country Report: The Philippines, Report Commissioned by the the Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), available at <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151009133.pdf> (assessed on September 13, 2016)
- OECD, 2002, *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris: Organization for Economic Development and Cooperation.
- OECD, 2014, *Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance*, Paris: Organization for Economic Development and Cooperation.
- OECD, 2015, *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*, Paris: Organization for Economic Development and Cooperation.
- Philippine Institute for Development Studies (PIDS), 2015, "Bottom-up Budgeting: People's Participation at Work," *Economic Issue of the Day*, Vol. XV, no. 1.
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), 2016, *Framework for Assessing Public Financial Management*, Washington DC: PEFA Secretariat, available at <https://www.pefa.org/en/content/pefa-2016-framework> (accessed on March 16, 2016).
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA), 2005, *Public Financial Management (PFM) Performance Measurement Framework*, Washington DC: PEFA Secretariat.
- Poterba, James M. and Jürgen von Hagen, 1999, "Introduction" in *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*, Poterba, James M. and Jürgen von Hagen (eds.), Chicago: University of Chicago Press.
- Sarr, Babacar, 2015, "Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency Matter?" *IBP Working Papers no. 5*, Washington DC: International Budget Partnership.

- Siksamat, Somsajee and Jaruphan Wanitthanankun, 2015, "Government Finance Statistics for Fiscal Transparency and Sustainability: a Case Study of Thailand," IFC Bulletins Chapters, in: Bank for International Settlements (ed.), *Indicators to Support Monetary and Financial Stability Analysis: Data Sources and Statistical Methodologies*, Volume 39, Bank for International Settlements.
- Transparency and Accountability Initiative (T/AI), 2013, *Open Government Guide*, custom report created on 6th December 2013, available at <http://www.transparency-initiative.org/reports/open-government-guide>
- Wampler, Brian, 2013, *Participation, Transparency and Accountability: Innovations in South Korea, Brazil, and the Philippines*, Report written for the Global Initiative for Fiscal Transparency (GIFT), available at <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20151009134.pdf> (assessed on September 13, 2016)
- World Bank, 2009, *The Kingdom of Thailand Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA): Public Financial Management Assessment*, available at www.ds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2010/08/09/000334955_20100809022314/Rendered/PDF/560940ESW0Engl1ull0Report0June02010.pdf (accessed on March 16, 2016)
- World Bank, 2015, "Side by Side with People: Korea's Experience on Participatory Auditing," *Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA) Learning Note*, No. 1, Washington, DC; World Bank Group.
- You, Jong-sung and Lee, Wonhee, 2013, "A Mutually Reinforcing Loop: Budget Transparency and Participation in South Korea," in *Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability*, edited by Khagram, Sanjeev, Fung, Archon, and Renzio, Paolo de, Brookings Institution Press, pp. 105-129.

ภาษาไทย

- ดวงมณี เลาวกุล, 2554, “กระบวนการกำหนดงบประมาณแผ่นดิน: บทวิเคราะห์กฎกติกา”, สัมมนาวิชาการประจำปี 2554 ครั้งที่ 34 “ได้เวลาปฏิรูป เพื่อเศรษฐกิจที่เป็นธรรม”, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2534, นโยบายการคลังของรัฐบาลไทย พ.ศ. 2529-2535, กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา สมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- ทรงธรรม ปิ่นโต บุณยวรรณ หมั่นวิชาชัย และ จิตติมา ชูเชิด, 2550, “การประเมินความยั่งยืนทางการคลังของไทย: ความเสี่ยง และนัยต่อการดำเนินนโยบายในอนาคต”, บทความนำเสนอในงานสัมมนาวิชาการประจำปี 2550, ธนาคารแห่งประเทศไทย, ตุลาคม.
- พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ, 2558, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: การพัฒนารอบการชำระหนี้ของรัฐบาลเพื่อการรักษาวินัยการคลังอย่างยั่งยืน, กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.
- มุนินทร์ พงศาปาน, 2547, “เอกสารข้อมูลและบทวิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ...”, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และภาวิน ศิริประภานุกูล, 2559, รายงานวิจัย “รายจ่ายภาษีในระบบภาษีเงินได้นิติบุคคลของประเทศไทย” นำเสนอต่อคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.
- สุวิภา จิรประเสริฐกุล และ ณัฐธิดา ดำริห์, 2556, “ย่านรอยแอร์พอร์ตลิงค์ (Airport Link): บทเรียนสำคัญสำหรับโครงการ 2 ล้านล้านบาท,” *Policy Watch*, สถาบันอนาคตไทยศึกษา.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2558, “รายงานการประชุมคณะทำงานความโปร่งใสทางการคลัง ครั้งที่ 2/2558”, ตุลาคม.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2559, “รายงานความคืบหน้าการยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทยสำหรับตัวชี้วัดที่ต่ำกว่าเกณฑ์พื้นฐาน”, เมษายน.

ภาคผนวก

ตารางที่ ผ.1 สรุปผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยตามเกณฑ์ของ IMF ปี ค.ศ. 2007

มิติ/ หลักการ	ผลการประเมิน
มิติ 1 ความชัดเจนของบทบาทหน้าที่ (Clarity of Roles and Responsibilities)	
1.1 บทบาทของหน่วยงานภาครัฐควรแยกออกจากภาคสาธารณะและจากระบบเศรษฐกิจ นโยบายในการบริหารจัดการของภาคการคลังควรมีความชัดเจนและเปิดเผย	
1.1.1 โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของรัฐบาลควรมีความชัดเจน	ยังไม่ครอบคลุมถึงกองทุนนอกงบประมาณบางส่วน
1.1.2 อำนาจของฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการควรมีการกำหนดอย่างเหมาะสม	บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ 2550
1.1.3 ความรับผิดชอบของหน่วยงานภาครัฐแต่ละระดับ ความสัมพันธ์ระหว่างกัน ควรระบุไว้อย่างชัดเจน	การถ่ายโอนภารกิจสู่ท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่ยังมีปัญหาเรื่องความโปร่งใสและความชัดเจนของภารกิจ
1.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจควรดำเนินการบนพื้นฐานการจัดตั้งที่ชัดเจน	มีการกำกับดูแลที่อยู่ในระดับดี และเริ่มมีการจัดทำบัญชีแยกธุรกรรมการดำเนินการตามนโยบายของรัฐ (Public Service Account: PSA) ขณะที่รัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมากขึ้น
1.1.5 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับภาคเอกชนควรดำเนินการอย่างเปิดเผยตามหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน	การกำกับดูแลภาคเอกชนถูกปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยการจัดตั้งหน่วยงานอิสระเพื่อควบคุมดูแลในแต่ละภาคส่วน แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงการดำเนินการร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (PPP)
1.2 การบริหารจัดการของภาคการคลังควรอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์และกรอบการดำเนินงานที่ชัดเจน	
1.2.1 การจัดหา การรักษา และการใช้จ่ายควรบริหารตามกฎหมายงบประมาณและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	ดำเนินการได้ตามหลักปฏิบัติที่ดี แต่ยังคงขาดความชัดเจนในบางประเด็น เช่น แนวทางการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง การขอใช้งบกลางหรือการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ
1.2.2 กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ที่มีใช้ภาษี ควรเข้าถึงได้สะดวก มีความชัดเจน และเข้าใจได้ □ง่าย การอุทธรณ์ภาษีและข้อกำหนดที่ไม่ใช่ภาษีควรได้รับการพิจารณาในระยะเวลาที่สมควร	กฎระเบียบมีความครอบคลุม แต่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภาษีต่าง ๆ

มิติ/ หลักการ	ผลการประเมิน
1.2.3 ควรมีระยะเวลาในการเปิดรับความคิดเห็นจากสาธารณะ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่จะเสนอต่อสภา ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่าง ๆ	มักมีความล่าช้า และไม่เผยแพร่ข้อสรุปความคิดเห็นต่อประชาชน
1.2.4 การจัดทำสัญญาระหว่างรัฐกับหน่วยงานอื่น หรือภาคเอกชน ควรมีความชัดเจน และเข้าถึงได้ง่าย	ไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างต่อสาธารณชน
1.2.5 การบริหารจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐ รวมถึงการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินต่างๆ ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน	มีกรอบบริหารหนี้สาธารณะที่ชัดเจน ขณะที่กรอบดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการร่วมทุน PPP และการให้สัมปทานยังไม่เป็นรูปธรรมเพียงพอ
มิติ 2 กระบวนการงบประมาณที่ชัดเจน (Open Budget Processes)	
2.1 การจัดเตรียมงบประมาณควรเป็นไปตามกรอบระยะเวลาและวัตถุประสงค์ที่กำหนด	
2.1.1 ปฏิทินงบประมาณ ควรมีการกำหนดอย่างชัดเจนและให้ยึดถือปฏิบัติ รวมถึงควรมีระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ	การวางแผนจัดการอย่างเป็นระบบที่ดี และสามารถดำเนินการได้ตามกำหนดเวลา โดยรัฐสภาใช้เวลาในการพิจารณางบประมาณที่มากเพียงพอ
2.1.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปีควรมีความสมเหตุสมผล จัดเตรียมและนำเสนอภายใต้กรอบเศรษฐกิจมหภาคระยะปานกลาง และกรอบนโยบายการคลัง	การกำหนดเป้าหมายและกฎการคลังมีความชัดเจนและมีกำหนดเวลาที่แน่นอน เช่น หนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 50
2.1.3 ควรมีการรายงานรายละเอียดและเป้าหมายของมาตรการที่สำคัญ การประมาณการควรครอบคลุมถึงผลกระทบต่องบประมาณทั้งปัจจุบันและอนาคต รวมถึงผลกระทบต่อเศรษฐกิจ	ยังไม่มีกรรายงานผลของมาตรการที่สำคัญในเอกสารงบประมาณ
2.1.4 การประเมินกรอบความยั่งยืนทางการคลังควรแสดงไว้ในเอกสารงบประมาณ รวมถึงการวิเคราะห์ความอ่อนไหวทางการคลัง โดยมีสมมุติฐานที่อยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง และระบุไว้อย่างชัดเจน	ยังไม่มีกรประเมินความอ่อนไหวทางการคลังภายใต้ข้อสมมุติฐานทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ
2.1.5 ควรมีกลไกที่ชัดเจนในการจัดการและประสานกิจกรรมตามงบประมาณ และนอกงบประมาณให้เป็นไปตามกรอบนโยบาย	ยังมีช่องโหว่อยู่มาก ควรเร่งพัฒนากรอบการกำกับดูแลและการรายงาน โดยเฉพาะกองทุนนอกงบประมาณที่มีจำนวนมาก
2.2 การจัดทำงบประมาณ การติดตาม และการรายงาน ควรมีการวางแผนขั้นตอนในการดำเนินงานที่ชัดเจน	
2.2.1 ควรมีระบบบัญชีที่มีมาตรฐานและสามารถใช้ติดตามข้อมูลในด้านต่าง ๆ ได้	การพัฒนาการจัดเก็บข้อมูลการคลังอยู่ในระดับที่ดี โดยเริ่มใช้ระบบอิเล็กทรอนิกส์ (GFMIS) ในปี 2547

มติ/ หลักการ	ผลการประเมิน
2.2.2 ควรมีการรายงานผลดำเนินงานต่อฝ่ายสภานิติบัญญัติทุก ๆ 6 เดือน และมีความทันต่อเหตุการณ์ทุกรายไตรมาส พร้อมเปิดเผยต่อสาธารณชน	ยังไม่มีมีการรายงานผลการปฏิบัติงาน ความคืบหน้าการเบิกจ่ายต่อรัฐสภาในช่วงระหว่างปีงบประมาณ
2.2.3 การนำเสนอรายได้ และรายจ่ายเพิ่มเติมระหว่างปีงบประมาณ จะต้องเป็นไปในรูปแบบเดียวกันกับการนำเสนองบประมาณ	มีความยืดหยุ่นของฝ่ายบริหารในการโอนงบประมาณต่าง ๆ ทำให้มักไม่ค่อยมีการจัดทำเพิ่มเติมมากนัก
2.2.4 รายงานการตรวจและบัญชีที่ผ่านการตรวจสอบควรนำเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติและเผยแพร่ภายในระยะเวลา 1 ปี	สดง. ได้ตรวจสอบและเผยแพร่รายงานการเงินแผ่นดินถึงเพียงปี 2547
มติ 3 การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information)	
3.1 การรายงานทางการคลังต่อสาธารณะควรมีความครอบคลุมของข้อมูลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และการคาดการณ์ของกิจกรรมทางการคลังและปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต	
3.1.1 เอกสารงบประมาณ รวมถึงบัญชีฐานะการคลัง ควรครอบคลุมกิจกรรมในงบประมาณและนอกงบประมาณทั้งหมดของรัฐบาลกลาง	ข้อมูลด้านต่าง ๆ มีความครอบคลุมทั้งรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังจำแนกเป็นรายการกระทรวงหรือหน่วยงาน อย่างไรก็ตามยังไม่มีมีการรายงานข้อมูลกองทุนนอกงบประมาณ
3.1.2 ควรมีการแสดงผลการคลังย้อนหลังอย่างน้อย 2 ปี โดยมีรายละเอียดเทียบเคียงข้อมูลในเอกสารงบประมาณ และควรมีการประเมินความอ่อนไหวของงบประมาณในอนาคตไปอย่างน้อย 2 ปี	ไม่มีการจัดทำภาพรวมประมาณการรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังในระยะปานกลาง ถึงระยะยาว รวมถึงไม่มีการประเมิน sensitivity analysis
3.1.3 รายงานที่แสดงถึงลักษณะและนัยทางการคลังของรายจ่ายภาษี ภาระผูกพัน และกิจกรรมกึ่งการคลัง ควรเป็นส่วนหนึ่งของเอกสารงบประมาณ รวมถึงการประมาณการความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ	ไม่มีการรายงานข้อมูลรายจ่ายภาษี ผลกระทบของนโยบายรัฐ รวมทั้งข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลังบางส่วน
3.1.4 รายได้รัฐบาลจากทุกแหล่งรายได้ รวมทั้งรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ และการช่วยเหลือจากต่างประเทศ ควรมีการแสดงผลในรายละเอียดไว้ในการนำเสนอโครงสร้างงบประมาณประจำปี	การรายงานข้อมูลรายได้จำแนกออกตามประเภทหลัก และมีการแสดงผลรายละเอียดเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศไว้ในเอกสารงบประมาณ
3.1.5 รัฐบาลกลางควรเผยแพร่ข้อมูลและองค์ประกอบของหนี้สินและทรัพย์สินทางการเงิน รวมถึงหนี้ที่ไม่ได้เกิดจากการกู้ยืม และสินทรัพย์ทางทรัพยากรธรรมชาติ	การรายงานหนี้สาธารณะมีความครอบคลุม แต่ยังคงไม่มีการรายงานข้อมูลภาระหนี้บางส่วน เช่น บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

มิติ/ หลักการ	ผลการประเมิน
3.1.6 เอกสารงบประมาณควรแสดงฐานะการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นและสถานะการเงินของรัฐบาลท้องถิ่น	ยังคงมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีเพียงข้อมูลเงินโอนจากรัฐบาลกลาง
3.1.7 รัฐบาลควรเปิดเผยรายงานแนวโน้มการคลังระยะยาวเป็นประจำ	ยังคงมีข้อจำกัด โดยเฉพาะกองทุนประกันสังคม หรือกองทุนหลักประกันสุขภาพ
3.2 การเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังควรเอื้อต่อการใช้วิเคราะห์นโยบายและสามารถตรวจสอบได้	
3.2.1 คู่มือฉบับประชาชนสำหรับการศึกษาเอกสารงบประมาณที่เข้าใจง่าย ควรมีการแจกจ่ายให้กับประชาชนอย่างทั่วถึง ในช่วงที่มีการจัดทำงบประมาณประจำปี	มีการเผยแพร่ข้อมูลงบประมาณต่อสาธารณะ และการให้คำแนะนำการเข้าถึงข้อมูลที่ดี
3.2.2 ข้อมูลการคลังควรรายงานในลักษณะกระแสรายวัน โดยแยกรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ให้เห็นชัด รวมถึงจำแนกรายจ่ายตามลักษณะทางเศรษฐกิจ ลักษณะงานและหน่วยงานที่ใช้จ่าย	มีเพียงบางหน่วยงานที่ไม่มีการรายงานในลักษณะดังกล่าว
3.2.3 ดุลการคลังโดยรวมและยอดหนี้สาธารณะคงค้างของภาครัฐเป็นตัวชี้วัดมาตรฐานของสถานะทางการคลัง ซึ่งสมควรเสริมด้วยตัวชี้วัดทางการคลังอื่น ๆ	มีเพียงดุลเงินสดของรัฐบาลกลางที่แสดงอยู่ในเอกสารงบประมาณ
3.2.4 การเปรียบเทียบผลลัพธ์กับวัตถุประสงค์ของโครงการตามงบประมาณที่สำคัญ ควรมีการเปิดเผยต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นประจำทุกปี	การรายงานผลลัพธ์และตัวชี้วัดที่สำคัญปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ และรายงานประจำปี
3.3 การรายงานข้อมูลทางการคลังควรมีการเผยแพร่อย่างสม่ำเสมอและมีความเชื่อถือได้	
3.3.1 การเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังที่ตรงเวลาควรกำหนดเป็นพันธะหน้าที่ทางกฎหมาย	ไม่สามารถเผยแพร่รายงานเงินแผ่นดินประจำปีต่อสาธารณชนภายใน 12 เดือนนับตั้งแต่สิ้นปีงบประมาณ
3.3.2 ปฏิทินการเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังต้องมีการประกาศล่วงหน้า	-
มิติ 4 การตรวจสอบความถูกต้อง (Assurances of Integrity)	
4.1 คุณภาพของข้อมูลควรอยู่ในระดับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับ	

มิติ/ หลักการ	ผลการประเมิน
4.1.1 การประมาณการและการปรับปรุงงบประมาณควรสะท้อนถึงความเป็นจริงของรายได้และรายจ่าย ภายใต้การพัฒนาด้านเศรษฐกิจมหภาคและนโยบายที่กำหนดไว้	รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงยังคงมีความแตกต่างกับประมาณการอยู่มาก ข้อมูลสมมติฐานเศรษฐกิจมหภาคที่ใช้ในการทำงานงบประมาณไม่มีความเป็นปัจจุบันในช่วงที่พิจารณางบประมาณ
4.1.2 งบประมาณประจำปีและรายงานการคลังควรยึดตามหลักมาตรฐานบัญชีซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป	เป็นไปตามหลักมาตรฐานบัญชีสากล
4.1.3 ข้อมูลในรายงานการคลังมีคุณภาพและสอดคล้องกับข้อมูลจากแหล่งอื่น การทบทวนข้อมูลย้อนหลังจะต้องสามารถอธิบายได้	ยังคงมีปัญหาเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์กันของข้อมูลภายในสะท้อนถึงปัญหาทางเทคนิค ส่งผลให้ไม่ผ่านการตรวจสอบจาก สตง.
4.2 กิจกรรมทางการคลังควรอยู่ภายใต้การกำกับดูแลภายในที่มีประสิทธิภาพ	
4.2.1 มาตรฐานด้านจริยธรรมของพฤติกรรมข้าราชการควรมีความชัดเจนและเปิดเผย	ยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานทุกระดับ แต่ยังไม่มีการเปรียบเทียบปฏิบัติที่ใช้อย่างกว้างขวาง
4.2.2 ขั้นตอนการจ้างงานและเงื่อนไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ควรทำให้เป็นเอกสารและสามารถเข้าถึงได้	การกำหนดขั้นตอนในการจ้างงานมีความชัดเจนระดับหนึ่ง
4.2.3 กฎหมายเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างควรต้องเข้าถึงได้และมีการตรวจสอบการดำเนินงานได้	ยังไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานสากล โดยยังไม่มีการรอบการดำเนินการที่โปร่งใส
4.2.4 การจัดซื้อและการขายทรัพย์สินของรัฐควรดำเนินการอย่างเปิดเผย	กระบวนการสำหรับการเช่าและพัฒนาที่ดินของรัฐโดยเอกชนดำเนินการอย่างเปิดเผย
4.2.5 กิจกรรมรัฐบาลและแหล่งเงิน ควรมีการตรวจสอบภายในและเปิดกว้างให้สามารถตรวจทานได้	มีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลซึ่งผ่านการตรวจสอบจากภายใน
4.2.6 การบริหารจัดการรายได้ของแผ่นดินควรได้รับการป้องกันในทางกฎหมายจากฝ่ายการเมือง มีการคุ้มครองสิทธิผู้เสียภาษี และมีการรายงานกิจกรรมต่อสาธารณชนอย่างสม่ำเสมอ	มีการจัดทำรายงานประจำปี แต่ไม่มีกฎหมายเฉพาะในการป้องกันการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง
4.3 ข้อมูลทางการคลังควรได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก	
4.3.1 การเงินภาคสาธารณะและนโยบายควรได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดจากองค์กรที่มีหน้าที่การตรวจสอบบัญชีที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร	สตง. มีการเสนอความคิดเห็นที่ตรงไปตรงมา โดยมีความเป็นอิสระจากส่วนบริหาร

มิติ/ หลักการ	ผลการประเมิน
4.3.2 องค์การที่มีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีแผ่นดิน หรือองค์กรที่เสมือนกันควรรับรองรายงานต่าง ๆ รวมถึงรายงานประจำปีของตนเอง ต่อสภานิติบัญญัติ	สตง. ตรวจสอบและรายงานโดยตรงต่อสภานิติบัญญัติ และมีอำนาจในการติดตามผลการดำเนินการ
4.3.3 ควรให้ผู้เชี่ยวชาญอิสระทำการตรวจสอบข้อมูลประมาณการทางการคลัง การประมาณการเศรษฐกิจมหภาค ตลอดจนสมมติฐานที่นำมาใช้	ไม่มีการตรวจสอบโดยผู้เชี่ยวชาญอิสระอย่างเป็นทางการ แต่มีการประชุมพิจารณากรอบงบประมาณการประมาณการร่วมกัน 4 หน่วยงานทำให้การประมาณการมีความสมเหตุสมผล
4.3.4 องค์กรสถิติระดับชาติควรมีอำนาจและอิสระในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลการคลัง	มีความเป็นอิสระ

ที่มา: IMF (2009)

ตารางที่ ผ.2 สรุปผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยตามเกณฑ์ของ IMF ปี ค.ศ. 2014 เบื้องต้น

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คำอธิบาย
มิติ 1 การรายงานทางการเงิน (Fiscal Reporting)						
1.1 ครอบคลุมของข้อมูล (Coverage)						
1.1.1 สถาบัน (Institutions)	ครอบคลุมทุกหน่วยงานที่มีกิจกรรมสาธารณะตามมาตรฐานสากล คือ รัฐบาลและกองทุนนอกงบประมาณ อปท. รสก.ที่ไม่ใช่สง.	✓				สตค. ได้จัดทำตามเกณฑ์สากลระบบ GFS และได้เผยแพร่แล้ว
1.1.2 ยอดคงค้าง (Stocks)	ประกอบด้วย สินทรัพย์ทางการเงิน สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการเงิน หนี้สิน และทุนสุทธิ (net worth)	✓				สตค. ได้จัดทำตามเกณฑ์สากลระบบ GFS และได้เผยแพร่แล้ว
1.1.3 กระแส (Flows)	มีข้อมูลด้านรายได้ รายจ่าย และดุลการคลังทั้งตามระบบกระแสเงินสดและระบบ GFS รวมทั้งข้อมูลรายจ่ายรับ			✓		ยังไม่มีข้อมูลค่าใช้จ่ายค้างจ่าย และการเปลี่ยนแปลงข้อมูลเศรษฐกิจอื่น (other economic flows)
1.1.4 รายจ่ายภาษี (Tax Expenditure)	มีการรายงานและการบริหารรายจ่ายภาษีเป็นประจำ			✓		เปิดเผยประมาณการรายจ่ายภาษีในเอกสารงบประมาณ แต่ยังไม่ครอบคลุมทุกประเภท และไม่มีการควบคุมขนาด
1.2 ความถี่และความทันเวลา (Frequency and Timeliness)						
1.2.1 ความถี่ของรายงานทางการเงินระหว่างปี (Frequency of In-year Fiscal Report)				✓		สตค. เผยแพร่ข้อมูลภาครัฐบาลและข้อมูลรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่ สง. ตามระบบ GFS เป็นรายไตรมาสภายในไตรมาสถัดไป

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คำอธิบาย
1.2.2 ความทันเวลาของการเผยแพร่รายงานทางการเงินประจำปี (Timeliness of Annual Financial Statements) (ที่ผ่านการตรวจสอบแล้ว)				√		กรมบัญชีกลางและ สตง. คาดว่าจะสามารถเผยแพร่รายงานภายใน 12 เดือนได้ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560
1.3 คุณภาพข้อมูล (Quality)						
1.3.1 การจำแนกข้อมูล (Classification)	รายงานทางการเงินจัดจำแนกข้อมูลในลักษณะที่เอื้อต่อการวิเคราะห์และสามารถเปรียบเทียบกับสากลได้		√			ข้อมูลตามระบบ GFS มีการจำแนกตามหน่วยงาน ลักษณะเศรษฐกิจ และลักษณะงาน โดยเป็นไปตามมาตรฐานสากล
1.3.2 ความสอดคล้องกันของข้อมูล (Internal Consistency)	ควรมีความสอดคล้องกันของข้อมูลภายในหน่วยงานของรัฐ	√				ข้อมูลตามระบบ GFS ประกอบด้วย 1) ดุลและการชดเชยดุลการคลัง 2) การก่อหนี้และการถือครองหนี้ 3) การชดเชยดุลการคลังและการเปลี่ยนแปลงของหนี้คงเหลือ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวสามารถกระทบยอดด้วยวิธีการต่างๆ ได้
1.3.3 การเปิดเผยคำอธิบายการปรับปรุงสถิติการคลังในอดีต (Historical Consistency)			√			มีคำอธิบายเป็นหมายเหตุสำหรับข้อมูลที่มีการปรับปรุงแก้ไขให้ผู้ใช้งทราบ
1.4 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Integrity)						
1.4.1 ความน่าเชื่อถือของสถิติการคลัง (Statistical Integrity)	สถิติการคลังจัดทำตามหลักมาตรฐานสากล		√			มีหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่รับผิดชอบรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลตามมาตรฐานสากล
1.4.2 การตรวจสอบจากภายนอก (External Audit)	ควรได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดจากองค์กรที่มีหน้าที่การตรวจสอบบัญชีที่เป็นอิสระ	√				สตง. ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานต่อสภานิติบัญญัติ พร้อมเสนอความเห็นที่ตรงไปตรงมา

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คำอธิบาย
1.4.3 การเปรียบเทียบของข้อมูลการคลัง (Comparability of Fiscal Data)	การประมาณการ จัดทำงบประมาณ หรือรายงานทางการคลังควรนำเสนอในลักษณะที่ง่ายต่อการเปรียบเทียบ			√		มีรายงานการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล รายจ่ายงบประมาณ และรายงานฐานะการคลังของรัฐบาล ที่เปรียบเทียบข้อมูลจริงกับการประมาณการ หรือข้อมูลในเอกสารงบประมาณ
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการคลัง (Fiscal Forecasting and Budgeting)						
2.1 ครอบคลุมของเนื้อหา (Comprehensiveness)						
2.1.1 ความมีเอกภาพของข้อมูล (Unity)		√				เอกสารงบประมาณมีความครอบคลุมของข้อมูลด้านต่าง ๆ ทั้งข้อมูลรายได้ รายจ่าย และดุลการคลัง จำแนกเป็นรายกระทรวง หรือหน่วยงาน รวมถึงการจำแนกรายการเงินนอกงบประมาณและกองทุนประกันสังคม
2.1.2 การประมาณการเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Forecasts)	การประมาณการทางงบประมาณยึดหลักสมมติฐานที่สมจริงและอธิบายได้			√		เอกสารงบประมาณครอบคลุมการประมาณการทางเศรษฐกิจมหภาคที่สำคัญ โดยยังไม่มีเปิดเผยสมมติฐานการประมาณการ
2.1.3 กรอบการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term Budget Framework)	เอกสารงบประมาณแสดงผลการดำเนินงานและการประมาณการของรายได้ รายจ่าย และ ดุลระยะปานกลาง			√		ร่างพ.ร.บ. การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ... กำหนดให้มีการจัดทำกรอบการคลังระยะปานกลางไม่น้อยกว่า 3 ปี
2.1.4 โครงการลงทุน (Investment Projects)	มีการรายงานภาระทางการคลังภายใต้ multi-annual investment projects รวมถึงต้นทุน และผลประโยชน์ของโครงการ		√			1) มีการวิเคราะห์โครงการลงทุนที่สำคัญการวิเคราะห์ต้นทุน-ผลประโยชน์ก่อนอนุมัติโครงการ และ 2) โครงการสำคัญทุกโครงการต้องผ่านการประมูลที่เปิดเผยและแข่งขันได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไม่ได้เปิดเผยข้อมูลภาระ

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คำอธิบาย
						การคลังจากโครงการลงทุนที่มีระยะเวลาหลายปีอย่างสม่ำเสมอ
2.2 ความเป็นระเบียบแบบแผน (Orderliness)						
2.2.1 กฎระเบียบทางการคลัง (Fiscal Legislation)	การกำหนดกรอบระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ และการระบุอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณมีความชัดเจน		✓			พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณได้ระบุองค์ประกอบของเอกสารงบประมาณ และกำหนดให้การจัดเตรียมทำงบประมาณของหน่วยงานดำเนินการภายในเวลาที่ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณกำหนด รวมทั้งกำหนดเวลาในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อรัฐสภา อย่างไรก็ตาม พ.ร.บ.ฯ นี้ไม่ได้ระบุอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ
2.2.2 ความทันท่วงทีของเอกสารงบประมาณ (Timeliness of Budget Documents)	ควรมีระยะเวลาที่เพียงพอสำหรับสาธารณชน และฝ่ายนิติบัญญัติในให้เห็นและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ			✓		สำนักงานประมาณจะเผยแพร่เอกสารงบประมาณโดยลงในเว็บไซต์ภายใน 1 เดือนหลังเริ่มปีงบประมาณใหม่
2.3 การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการคลัง (Policy Orientation)						
2.3.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Objectives)	การกำหนดเป้าหมายทางการคลังมีความชัดเจน	✓				รัฐบาลมีการระบุเป้าหมายทางการคลังในเชิงตัวเลขและมีการกำหนดเวลาที่แน่นอน อาทิ ภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่เกินร้อยละ 15 และหนี้สาธารณะต่อ GDP ไม่เกินร้อยละ 60

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คำอธิบาย
3.2.1 เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Budgetary Contingencies)	งบประมาณมีการจัดสรรเงินสำรองอย่างเพียงพอและโปร่งใส ต่อภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น	√				งบประมาณมีรายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และมีเกณฑ์การใช้เงินเป็นมติดูแล. อนุมัติ (17 ก.พ. 52) แนวทางปฏิบัติการขออนุมัติใช้เงินงบประมาณรายการเงินสำรองจ่ายและมีการรายงานการใช้จ่ายระหว่างปี
3.2.2 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน (Asset and Liability Management)	มีการบริหารจัดการความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์และหนี้สิน			√		การกู้ยืมเป็นไปตาม พ.ร.บ.บริหารหนี้สาธารณะ รวมถึงมีการเปิดเผยข้อมูลการประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับหนี้สินในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง
3.2.3 การค้ำประกัน (Guarantee)	มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับภาระทางการคลังจากการค้ำประกันของรัฐบาล		√			การค้ำประกันหนี้ของรัฐบาลเป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ.บริหารหนี้สาธารณะ โดยมีการเปิดเผยข้อมูลในเอกสารงบประมาณ แต่ไม่ได้รวมถึงข้อมูลความน่าจะเป็นที่จะเกิดเป็นภาระทางการคลังจากการค้ำประกันของรัฐบาล
3.2.4 การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership)	มีการเปิดเผยและบริหารภาระทางการคลังภายใต้การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างจริงจัง			√		สคร. ได้มีการรายงานภาระการคลังภายใต้สัญญาาร่วมทุนและมีการเผยแพร่ข้อมูลและเอกสารผ่านเว็บไซต์
3.2.5 ความเสี่ยงของภาคการเงิน (Financial Sector Exposure)	มีการวิเคราะห์และเปิดเผยความเสี่ยงของภาคการเงินที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพทางการคลังของรัฐบาล และมีการประเมินเสถียรภาพของระบบการเงิน		√			เผยแพร่ในรายงานความเสี่ยงทางการคลังเป็นประจำทุกปี

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่า พื้นฐาน	คำอธิบาย
3.2.6 ทรัพยากรธรรมชาติ (National Resource)	มีการเผยแพร่ข้อมูลรายงานการสำรวจ รวมถึงการผลิตและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ				✓	มีการเผยแพร่ข้อมูลปีโตรเลียมและค่าภาคหลวงเป็นประจำทุกเดือน (เว็บไซต์กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ) แต่ยังไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลการประมาณการปริมาณทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ
3.2.7 ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Risk)	มีการวิเคราะห์และเปิดเผยความเสี่ยงทางด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจส่งผลกระทบต่อศักยภาพทางการคลังของรัฐบาล				✓	ไม่มีการระบุความเสี่ยงการคลังที่สำคัญที่อาจเกิดขึ้นจากภัยธรรมชาติจากหน่วยงานรัฐบาล
3.3 ความร่วมมือกันทางด้านการคลัง (Fiscal Coordination)						
3.3.1 รัฐบาลท้องถิ่น (Sub national Governments)	มีการรวบรวมข้อมูลและเปิดเผยฐานะการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นประจำ	✓				สศค. มีการรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลฐานะการคลังอปท. เป็นประจำทุกไตรมาส แม้ไม่ได้รับข้อมูลที่ครบถ้วนก็ตาม นอกจากนี้ มีการกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับหนี้และการกู้ยืมตามกฎหมายจัดตั้ง อปท. หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย (หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอู้เงินของ อบจ. และเทศบาล กำหนดให้หนี้เดิมที่ต้องชำระและหนี้เงินกู้ที่ก่อใหม่ จะต้องมียอดหนี้ที่ต้องชำระรวมกันไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรืองบเพื่อการพัฒนา หากต้องการกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการที่มีมูลค่าเกิน 50 ล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจาก รมว.มหาดไทย)

มิติ/ตัวชี้วัด	เกณฑ์	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คำอธิบาย
3.3.2 รัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)	มีการเปิดเผยข้อมูลฐานการเงินและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง		✓			รัฐบาลมีการกำกับดูแลการดำเนินงานของ รสก. และเปิดเผยข้อมูลผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของทั้ง รสก. ที่เป็น สง. เฉพาะกิจ (ในเว็บไซต์ สศค.) และ รสก. ที่ไม่ใช่ สง. (ในเว็บไซต์ สคร.) อย่างไรก็ตามรายงานดังกล่าวไม่ได้มีรายงานผลการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของ รสก. ไปด้วย

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558, 2559)



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อย 2

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อ
ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

(Budget Transparency Assessment of the Non-budget Funds
for Promoting Fiscal Sustainability in Thailand)

โดย

ผศ.ดร.อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล และ ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์

พฤศจิกายน 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ

เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

Budget Transparency Assessment of the Non-budget Funds

for Promoting Fiscal Sustainability in Thailand

คณะผู้วิจัย

ผศ.ดร.อมรรัตน์ อภินันท์มหกุล หัวหน้าโครงการ

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดร.พิสิทธิ์ พัวพันธ์

นักวิจัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โครงการย่อยภายใต้โครงการ

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

(Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency

on Quasi-Fiscal Policy)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความสำคัญของการศึกษา	1
1.2 ประเภทของเงินนอกงบประมาณ และทุนหมุนเวียน.....	2
1.3 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	5
2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ.....	5
2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียน.....	7
2.3 ประเภทของทุนหมุนเวียน.....	12
บทที่ 3 เงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในต่างประเทศ	18
3.1 เงินนอกงบประมาณในประเทศญี่ปุ่น	18
3.2 เงินนอกงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)	23
3.3 การเปรียบเทียบเงินนอกงบประมาณระหว่างประเทศ	27
บทที่ 4 การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของทุนหมุนเวียน	29
4.1 ประเทศไทยกับมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังของ IMF	29
4.2 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย.....	31
บทที่ 5 กรณีศึกษาเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 4 กองทุน ที่มีสัดส่วนในงบประมาณ	
รายจ่ายสูง	40
5.1 กองทุนประกันสังคม.....	43
5.2 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ.....	51
5.3 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	59

5.4 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา.....	64
บทที่ 6 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	71
บรรณานุกรม	80

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม.....	12
ตารางที่ 2.2 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม.....	13
ตารางที่ 2.3 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม.....	13
ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต.....	15
ตารางที่ 2.5 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ.....	16
ตารางที่ 2.6 การจำแนกทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์การดำเนินงาน และกฎหมายจัดตั้ง	17
ตารางที่ 3.1 หน่วยงานกำกับดูแลบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น	20
ตารางที่ 3.2 แผนการปฏิรูปบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น	22
ตารางที่ 3.3 ขนาดของเงินนอกงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี 2009-2014	25
ตารางที่ 4.1 ทุนหมุนเวียนที่เข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง.....	33
ตารางที่ 4.2 ร้อยละของทุนหมุนเวียนที่ผ่าน และไม่ผ่านเกณฑ์ระบบการประเมินผลของกรมบัญชีกลาง	34
ตารางที่ 4.3 ร้อยละของทุนหมุนเวียนที่ผ่าน และไม่ผ่านเกณฑ์ระบบการประเมินผลของกรมบัญชีกลาง	35
ตารางที่ 5.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2555 - 2558.....	46
ตารางที่ 5.2 จำนวนปีที่กองทุนชราภาพอยู่ได้ ในแต่ละแนวทางนับจากปี 2558	47
ตารางที่ 5.3 การจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2550-2558	49
ตารางที่ 5.4 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2555 - 2558.....	57
ตารางที่ 5.5 งบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ปีงบประมาณ 2550-2559	63
ตารางที่ 5.6 งบประมาณของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2539-2552	66
ตารางที่ 5.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2555 - 2558.....	67

สารบัญภาพ

ภาพที่ 3.1 ขนาดของบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น ปีงบประมาณ 2014.....	19
ภาพที่ 5.1 สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย ปีงบประมาณ 2552 – 2558.....	40
ภาพที่ 5.2 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ	41

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญของการศึกษา

ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นกลไกสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายด้านการคลัง เพื่อกระตุ้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การส่งเสริมสวัสดิการสังคม การกระจายรายได้ และเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในด้านอื่นๆ ทั้งนี้ ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ไม่ผูกมัดกับกฎระเบียบราชการ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบสามารถออกกฎระเบียบควบคุมเป็นการเฉพาะ ช่วยให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจมีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วขึ้น

ในปีงบประมาณ 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณทั้งหมด 114 กองทุน ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำ 2.86 แสนล้านบาท และบขส.ทุนอีก 3.20 แสนล้านบาท คิดเป็นงบประมาณรายจ่ายของทุนหมุนเวียนทั้งหมด 6.06 แสนล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 23.53 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของรัฐบาลในปี 2558 (25.75 แสนล้านบาท) หรือประมาณร้อยละ 4.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ กล่าวได้ว่า ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นรายจ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ แต่ประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย กฎระเบียบที่รองรับการจัดตั้งและการดำเนินงาน และ/หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขอื่นๆ ที่แตกต่างกัน อันเป็นผลให้การบริหารและควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณนั้นๆ

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 ระบุว่า ในปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐ ให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำเงินส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน แต่การบริหารทุนหมุนเวียนยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ โครงการศึกษาวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์บทบาทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณต่อการดำเนินนโยบายภาครัฐ เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรายจ่ายนอกงบประมาณประเภทเงินทุนหมุนเวียน ทั้งนี้ เพื่อกำหนดทิศทางการบริหารจัดการ การกำกับดูแล และติดตาม

ประเมินผลเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพื่อส่งเสริมความมีเสถียรภาพทางการคลัง และบทบาทของนโยบายการคลังต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

1.2 ประเภทของเงินนอกงบประมาณ และทุนหมุนเวียน

กลุ่มพัฒนาเงินนอกงบประมาณกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ ของกรมบัญชีกลาง ได้แบ่งเงินนอกงบประมาณออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่¹

(1) **กลุ่มทุนหมุนเวียน** หมายถึง กองทุน เงินทุน หรือทุนหมุนเวียนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำเงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นเงินทุนหมุนเวียน สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้นๆ หรือนำเงินรายรับที่หน่วยงานภาครัฐได้รับจากการดำเนินงาน- สบทบไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ได้มีการจำแนกตามลักษณะการดำเนินงานออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม (2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม (3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต (4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ และ (5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

(2) **กลุ่มเงินฝาก** หมายถึง เงินฝากที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มี 7 ประเภทย่อย ได้แก่ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบริจาค เงินกู้ เงินท้องถิ่น เงินฝากต่าง ๆ เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร/ถอนคืน และเงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์อื่น

(3) **กลุ่มที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ** หมายถึง กลุ่มเงินที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้เป็นของหน่วยงานใดๆ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งนี้ เงินดังกล่าวจะเป็นเงินของหน่วยงานนั้นๆ ตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นเงินของแผ่นดิน ดังนั้น รัฐบาลไม่สามารถบังคับใช้เงินดังกล่าวได้โดยตรง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

การจำแนกประเภทของทุนหมุนเวียน

สำหรับทุนหมุนเวียนในข้อ 1 ได้มีการแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (ก) ทุนหมุนเวียนที่พึงงบประมาณเป็นหลัก และ (ข) ทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินภารกิจหลัก

¹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2557) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ” วารสารการคลังปริทัศน์ ฉบับที่ 6/2557 สิงหาคม 2557

(ก) กลุ่มทุนหมุนเวียนที่พึ่งพิงงบประมาณเป็นหลัก

เป็นกลุ่มทุนฯ ที่ไม่สามารถหารายได้เองเพียงพอกับรายจ่ายในการดำเนินงาน ดังนั้น ทุนหมุนเวียนประเภทนี้ แม้บางทุนหมุนเวียนอาจมีรายได้บ้าง แต่เป็นรายได้ที่ไม่ใช่จากการดำเนินภารกิจหลัก อาทิ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เป็นต้น ดังนั้น ทุนหมุนเวียนดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับเงินอุดหนุนงบประมาณเป็นหลัก (ร้อยละ 90 ของรายได้ทุนหมุนเวียน) อย่างต่อเนื่อง ตัวอย่างเช่น กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน เป็นต้น

(ข) กลุ่มทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินภารกิจหลัก

เป็นกลุ่มทุนฯ ที่มีความสามารถในการหารายได้จากภารกิจของทุนนั้นๆ แบ่งได้ 2 กลุ่ม คือ

- (1) กลุ่มทุนฯ ที่มีรายได้จากภารกิจหลัก แต่ไม่เพียงพอในการใช้จ่ายดำเนินงาน ซึ่งกลุ่มทุนดังกล่าวอาจได้รับงบประมาณอุดหนุนในบางปีงบประมาณ ตัวอย่างเช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง
- (2) กลุ่มทุนฯ ที่มีรายได้จากภารกิจหลัก และเพียงพอในการใช้จ่ายดำเนินงาน เป็นกลุ่มทุนที่ไม่ได้พึ่งพิงงบประมาณเป็นหลัก แต่สามารถหารายได้จากภารกิจหลักได้ อาทิ กองทุนประกันสังคม

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

จากข้อมูลงบประมาณในปี 2558 พบข้อมูลทางการเงินของเงินนอกงบประมาณทั้งสิ้น 3.36 ล้านล้านบาท จำแนกเป็น

- ทุนหมุนเวียนประเภทสินทรัพย์สภาพคล่อง (เงินสด/เงินฝากธนาคาร/เงินฝากกระทรวงการคลัง)
จำนวน 397,503.54 ล้านบาท
- ทุนหมุนเวียนประเภทสินทรัพย์อื่นที่นอกเหนือจากสภาพคล่อง จำนวน 2,728,380.58 ล้านบาท
- เงินฝากกระทรวงการคลังคงเหลือจำนวน 235,751.34 ล้านบาท

ผลการดำเนินงานของเงินนอกงบประมาณมีรายได้ 518,225.71 ล้านบาท ขณะที่มีรายจ่าย 397,957.68 ล้านบาท ในส่วนของทุนหมุนเวียนนั้น มีทุนหมุนเวียนทั้งสิ้น 114 ทุน มีสินทรัพย์รวม 3.12 ล้านล้านบาท และหนี้สินรวม 9.97 ล้านล้านบาท 4 ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายมากที่สุดในปีงบประมาณ 2556² คือ

² โครงการศึกษาวิจัยนี้ยึดตามข้อเสนอโครงการวิจัยที่ทำขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2557 กองทุนประกันสังคม และกองทุนหมู่บ้านฯ ไม่ได้เป็นทุนหมุนเวียนที่ได้รับงบประมาณสูงสุดในปี 2558/59

- (1) กองทุนประกันสังคม (ได้รับงบประมาณร้อยละ 43 ของวงเงินนอกงบประมาณปี 2556)
- (2) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ร้อยละ 21.5)
- (3) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (ร้อยละ 12.9)
- (4) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ร้อยละ 9.1) ตามลำดับ

โครงการศึกษาวิจัยนี้ จะทำการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของทุนหมุนเวียนในภาพรวมตามแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ของ IMF (2014) และ OECD (2002) แล้วใช้กองทุนเงินหมุนเวียนทั้งสี่ข้างต้นเป็นกรณีศึกษา ในการวิเคราะห์บทบาทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณต่อการตอบสนองนโยบายภาครัฐ ปัญหาการดำเนินงานที่สำคัญ และผลกระทบต่อภาระทางการคลัง

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณ

การจัดตั้งทุนหมุนเวียนสามารถดำเนินการได้โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติเฉพาะ ดำเนินการภายใต้กรอบวัตถุประสงค์และกิจกรรมที่แตกต่างกันไปของแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ ทุนหมุนเวียนเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายจ่ายงบประมาณของรัฐบาล เพื่อให้เห็นภาพรวมทั้งหมด การพิจารณาในที่นี้จะกล่าวถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเงินนอกงบประมาณทั้งหมดก่อน โดยพิจารณาจากคำจำกัดความ ประเภท และที่มาของเงินนอกงบประมาณที่กำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานด้านการคลัง แล้วจึงพิจารณากฎหมายอื่นๆและมติ ครม.ที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียนในลำดับถัดไป

(1) พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดขอบเขตของเงินนอกงบประมาณไว้ในมาตรา 3 โดยบัญญัติความหมายเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณประเภทเงินยืมทดลงราชการ เงินฝาก เงินขายบิล ทุนหมุนเวียน ดังนี้

- เงินยืมทดรองราชการ หมายถึง “เงินซึ่งกระทรวงการคลังอนุญาตให้ส่วนราชการมีไว้ตามจำนวนที่เห็นสมควร เพื่อทดรองจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายสอยปลีกล้อยประจำสำนักงาน ตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง”
- เงินฝาก หมายถึง “เงินที่กระทรวงการคลังรับฝากไว้ และจ่ายคืนตามคำขอของผู้ฝากตามข้อบังคับ และระเบียบของกระทรวงการคลัง”
- เงินขายบิล หมายถึง “เงินที่กระทรวงการคลังรับไว้ ณ ที่แห่งหนึ่งเพื่อโอนไปจ่าย ณ ที่อีกแห่งหนึ่งตามข้อบังคับและระเบียบของกระทรวงการคลัง”
- ทุนหมุนเวียน หมายถึง “ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้”

ในมาตรา 4 บัญญัติว่า “บรรดาเงินทั้งปวงที่พึงชำระให้แก่รัฐบาล ไม่ว่าเป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ เงินกู้หรือเงินอื่นใดหัวหน้าส่วนราชการที่ได้เก็บหรือรับเงินนั้นมีหน้าที่ควบคุมให้ส่งเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1 หรือส่งคลังจังหวัด หรือคลังอำเภอตามกำหนดเวลา และข้อบังคับที่รัฐมนตรีกำหนด โดยไม่หักเงินไว้เพื่อการใดๆ เลย” อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับอนุญาตให้หัวหน้าส่วนราชการใดๆ หักรายจ่ายได้ในกรณีดังนี้ 1) รายจ่ายที่มีกฎหมายอนุญาตให้จ่ายได้ 2) รายจ่ายที่จำเป็นต้องจ่ายตามระเบียบที่ได้รับความตกลง

จากกระทรวงการคลังเพื่อเป็นค่าสินบนรางวัลหรือค่าใช้จ่าย ในการจัดให้ได้มา ซึ่งเงินอันพึงชำระให้แก่รัฐบาล 3) รายจ่ายที่ต้องจ่ายคืนให้แก่บุคคลใดๆ เพราะเป็นเงินอันไม่พึงต้องชำระให้แก่รัฐบาล

และมาตรา 13 บัญญัติว่า “องค์การใดๆของรัฐบาลที่ตั้งขึ้นแล้ว ก่อนวันใช้พระราชบัญญัตินี้หรือที่จะตั้งขึ้นใหม่ บรรดาที่ใช้ทุนหรือทุนหมุนเวียนนั้น ให้รัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดข้อบังคับว่าด้วย การจ่ายเงิน การเก็บรักษา เงินและนำทุนหรือผลกำไรเข้าบัญชีเงินคงคลังบัญชีที่ 1”

(2) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 24 กำหนดที่มาของเงินนอกงบประมาณประเภทเงินฝากในลักษณะต่างๆ เช่น เงินบริจาค เงินบูรณะทรัพย์สิน เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินรายรับของสถานพยาบาลและสถานศึกษา และเงินที่ได้รับในลักษณะของผลพลอยได้ ให้เป็นไปตามระเบียบที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นำเงินนั้นไปใช้จ่ายโดยไม่ต้องนำส่งคลัง ดังนี้

- เงินบริจาค หมายถึง “เงินที่มีผู้มอบให้ หรือเงินที่เกิดจากทรัพย์สินซึ่งมีผู้มอบให้เพื่อหาดอกผลให้นำไปใช้จ่ายในกิจการของส่วนราชการ”
- เงินบูรณะทรัพย์สิน หมายถึง “เงินที่ส่วนราชการได้รับในลักษณะค่าชดเชยความเสียหาย หรือสิ้นเปลืองแห่งทรัพย์สิน และจำเป็นต้องจ่ายเพื่อบูรณะทรัพย์สินหรือจัดให้ได้ทรัพย์สินนั้นคืนมา”
- เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ หมายถึง “เงินที่ได้รับจากรัฐบาลต่างประเทศ องค์การสหประชาชาติทบวงนานาชาติพิเศษ องค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลใด”
- เงินบำรุงการศึกษา หมายถึง “เงินทั้งปวงที่สถานศึกษาได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อบำรุงการศึกษา นอกเหนือจากเงินงบประมาณรายจ่าย”
- เงินบำรุงของหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข หมายถึง “เงินทั้งปวงที่หน่วยบริการได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์เนื่องจากการดำเนินงานนอกเหนือจากเงินงบประมาณ”
- เงินทุนสำรองจ่าย หมายถึง “เงินทุนจำนวนร้อยละห้าของเงินคงคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งจ่ายจากเงินคงคลัง เพื่อให้นำไปใช้จ่ายในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายไปแล้วให้ขอตั้งรายจ่ายชดเชยเพื่อสมทบทุนนั้นไว้จ่ายต่อไป

(3) ระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงินและการนำส่งเงินคงคลัง พ.ศ. 2551 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 21 (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ให้ความหมายของเงินนอกงบประมาณ หมายถึง “เงินทั้งปวงที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการนอกจากเงินงบประมาณรายจ่าย

เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินงบฯ และเงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน” โดยระบุความหมายของเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทต่างๆ ดังต่อไปนี้

- เงินงบประมาณรายจ่าย หมายถึง “จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์ และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย”
- เงินรายได้แผ่นดิน หมายถึง “เงินทั้งปวงที่ส่วนราชการจัดเก็บหรือได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือจากนิติกรรม หรือนิติเหตุและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายด้วยวิธีการงบประมาณบัญญัติไม่ให้นำส่วนราชการนั้นๆ นำไปใช้จ่ายหรือหักไว้เพื่อการใดๆ”
- เงินเบิกเกินงบฯ หมายถึง “เงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจากคลังไปแล้วแต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไปหมด หรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วแต่ถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังก่อนสิ้นปีงบประมาณหรือก่อนสิ้นระยะเวลาเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี”
- เงินเหลือจ่ายปีเก่าส่งคืน หมายถึง “เงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจากคลังไปแล้วแต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วแต่ถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังภายหลังสิ้นปีงบประมาณหรือภายหลังระยะเวลาเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี”

2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียน

ดังกล่าวแล้วว่า ทุนหมุนเวียนเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นของหน่วยงานรัฐ หรือตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ระบุว่า ทุนหมุนเวียน หมายถึง ทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยในการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2557 ข้อ 9 ระบุว่า ทุนหมุนเวียนที่ขอจัดตั้งต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

- (1) ไม่ซ้ำซ้อนกับทุนหมุนเวียนที่ได้ดำเนินการอยู่แล้ว หรือไม่ซ้ำซ้อนกับหน้าที่หลักของหน่วยงานของรัฐอื่น หรือมีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับการปฏิบัติงานตามภารกิจปกติของส่วนราชการ
- (2) ไม่เป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมที่เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการได้

(3) ไม่มีลักษณะที่กำหนดให้ใช้จ่ายเฉพาะดอกผลโดยขอรับการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นทุนประเดิม และสมทบ เพื่อนำไปฝากสถาบันการเงินเพื่อให้ดอกผลมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของทุน หมุนเวียน และ

(4) มีลักษณะอื่นตามที่คณะกรรมการนโยบายฯ ประกาศกำหนด

ในส่วนของการกำกับดูแลทุนหมุนเวียน ได้กำหนดให้การบริหารทุนหมุนเวียนอยู่ในรูปของคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน และให้มีการแต่งตั้งผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนสำนักงานงบประมาณ เข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารทุนหมุนเวียน และกำหนดให้จัดส่งรายงานการประชุมให้กรมบัญชีกลางทราบทุกครั้ง เพื่อให้สามารถติดตามการดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546

ในด้านการประเมินผล ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการขอจัดตั้ง การดำเนินงาน และการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน พ.ศ.2557 ข้อ 36 – 46 ระบุว่า

- กำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียน มีอำนาจหน้าที่กำหนดกรอบแนวทางและหลักเกณฑ์การประเมินผลฯ เปรียบและจัดทำ MOU กับฝ่ายบริหารของแต่ละทุน หมุนเวียน ประเมินผลฯ ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี นำเสนอรายงานผลการประเมินฯ ประจำปี พัฒนาระบบประเมินผลฯ กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขในการสร้างแรงจูงใจในการดำเนินงาน ทุนหมุนเวียน
- ให้หน่วยงานเจ้าของทุนหมุนเวียนเสนอรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการประเมินผลฯ ต่อ กรมบัญชีกลางเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการประเมินผลฯ พิจารณา
- ให้กรมบัญชีกลางนำผลการประเมินผลฯ ของคณะกรรมการประเมินผลฯ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะและมีบทบัญญัติให้มีการประเมินผลฯ ให้หลักเกณฑ์การ ประเมินผลฯ ตามที่กำหนดคณะกรรมการประเมินผลฯ กำหนด มาปรับใช้ให้เหมาะสม

นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 ที่ ระบุในมาตรา 4 - 9 ไว้ดังนี้

- ให้กระทรวงการคลังโดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน
- การรวมทุนหมุนเวียนกระทำได้เมื่อทุนหมุนเวียนที่จะรวมกันมีวัตถุประสงค์เดียวกันหรือสามารถ ดำเนินการร่วมกันได้ และจะต้องไม่มีผลเป็นการขยายวัตถุประสงค์เกินกว่าวัตถุประสงค์เดิมของทุน

หมุนเวียนที่นำมารวมกัน การรวมทุนหมุนเวียนอาจเป็นการรวมโดยการจัดตั้งเป็นทุนหมุนเวียนขึ้นใหม่หรือโดยการรวมทุนหมุนเวียนเดิมเข้าด้วยกัน

- เมื่อ ครม. มีมติให้รวมทุนหมุนเวียนใดให้มีผลเป็นการโอนสินทรัพย์สินและหนี้สินของทุนหมุนเวียนเดิมไปเป็นของทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นใหม่หรือที่รวมเข้าด้วยกัน การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินหนี้สิน และสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้างให้เป็นตามที่กระทรวงการคลังกำหนด
- การยุบเลิกทุนหมุนเวียนทำได้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า
 - (1) หมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งทุนหมุนเวียนนั้นแล้ว
 - (2) ทุนหมุนเวียนได้หยุดดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด
 - (3) เมื่อ ครม. มีมติให้ยุบเลิกทุนหมุนเวียนใด ให้ถือว่าเป็นการยุบเลิกทุนหมุนเวียนนั้นตามกฎหมาย การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินหนี้สิน และสิทธิประโยชน์ของพนักงานและลูกจ้างให้เป็นตามที่กระทรวงการคลังกำหนด และหากดำเนินการแล้วมีเงินคงเหลือให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

ในปี 2558 กระทรวงการคลังได้ตั้งคณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประเมินประเทศไทยตามมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังใหม่ของ IMF (2014) หนึ่งในข้อเสนอแนะของคณะทำงานฯ ดังกล่าว คือการยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งนำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 แล้วออกพระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 เพื่อให้การกำกับดูแลทุนหมุนเวียนครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ และสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ดังที่ระบุในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ว่า “...เนื่องจากพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติที่ยังไม่ครอบคลุมการบริหารทุนหมุนเวียนทั้งกระบวนการ ประกอบกับปัจจุบันได้มีการจัดตั้งทุนหมุนเวียนขึ้นเป็นจำนวนมากเพื่อเป็นทุนในการใช้จ่ายบริหารกิจการของหน่วยงานของรัฐให้เกิดความคล่องตัวทางการเงิน โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินแต่การบริหารทุนหมุนเวียนยังขาดประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความเสี่ยง และเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลังของรัฐ จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งกำกับและบริหารทุนหมุนเวียนให้มีประสิทธิภาพและบังเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ให้อำนาจกระทรวงการคลังรวม

หรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน ที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน กรรมการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุในมาตรา 11 ดังนี้

- (1) กำหนดนโยบายและแผนการบริหารทุนหมุนเวียนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
- (2) พิจารณากลับการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน
- (3) กำกับติดตามการบริหารทุนหมุนเวียน
- (4) เสนอให้มีหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินสะสมสูงสุดสำหรับทุนหมุนเวียนต่าง ๆ ตามความเหมาะสมต่อคณะรัฐมนตรี โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- (5) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน
- (6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการนำทุนหรือผลกำไรส่วนเกินของทุนหมุนเวียนส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
- (7) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลทุนหมุนเวียนและการจัดทำรายงานทางการเงินของทุนหมุนเวียน
- (8) กำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การพัสดุ ตลอดจนการกำหนดค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์หรือสวัสดิการต่าง ๆ ของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงานและลูกจ้าง
- (9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนหมุนเวียน ได้ระบุในมาตรา 31 ให้กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเป็นประจำทุกปี และบังคับใช้กับทุนหมุนเวียนที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยอนุโลมด้วย ตามมาตรา 31 กรมบัญชีกลางมีหน้าที่ประเมินผลในด้านต่อไปนี้

- (1) การเงิน
- (2) การปฏิบัติการ
- (3) การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
- (4) การบริหารจัดการทุนหมุนเวียน
- (5) การปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหาร ผู้บริหารทุนหมุนเวียน พนักงาน และลูกจ้าง

(6) ด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

โดยการประเมินผลดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนประกาศกำหนด และมาตรา 33 ระบุให้ “กรมบัญชีกลางรวบรวมและจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของทุนหมุนเวียนทั้งหมดต่อคณะกรรมการ เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบต่อไป”

ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตามพรบ.การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 กับพรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 พบว่ามีรายละเอียดแตกต่างที่สำคัญ 2 ประการ คือ

(1) การกำหนดความหมายของ “ทุนหมุนเวียน” มีความครอบคลุมมากขึ้น จากเดิมที่ให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน เฉพาะกลุ่มทุนหมุนเวียนที่สร้างขึ้นเพื่อกิจการซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ แต่ไม่รวมถึงที่จัดตั้งโดยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกระทรวงการคลั่งไม่สามารถรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียนที่มีกฎหมายเฉพาะรองรับ แต่ พรบ.การบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ได้กำหนดขอบเขตของทุนหมุนเวียนในมาตรา 4 ว่า ทุนหมุนเวียน หมายความว่า “กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียนหรือทุนหมุนเวียนที่สร้างขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” ด้วยนิยามทุนหมุนเวียนใหม่นี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลั่งเป็นประธานกรรมการ สามารถบังคับใช้กฎหมายในการบริหาร/กำกับดูแลครอบคลุมถึงทุนหมุนเวียนทั้งที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะด้วย

(2) การบริหารทุนหมุนเวียนโดยการยุบเลิกทุนหมุนเวียนมีความเข้มงวด และเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ เพราะ พรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 กำหนดให้การยุบเลิกทุนหมุนเวียนจะกระทำได้เมื่อทุนหมุนเวียนหมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแล้วหรือทุนหมุนเวียนได้หยุดดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด แต่ไม่รวมถึงกรณีที่บางทุนหมุนเวียนที่มีการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีผลการประเมินผลการดำเนินงานต่ำ ซึ่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน

พ.ศ.2558 ได้กำหนดเกณฑ์การยุบเลิกทุนหมุนเวียนในกรณีดังกล่าวไว้ด้วย ทำให้การบริหารทุนหมุนเวียนโดยการยุบเลิกทุนหมุนเวียนมีความเข้มงวด และเกิดประสิทธิภาพมากขึ้น

2.3 ประเภทของทุนหมุนเวียน

กรมบัญชีกลาง ได้จำแนกประเภททุนหมุนเวียนตามตามวัตถุประสงค์ และรูปแบบการดำเนินงาน 5 ประเภท ดังนี้

(1) ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม

กลุ่มทุนหมุนเวียนนี้จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการนำเงินมาปล่อยกู้ยืม โดยอาจคิดอัตราดอกเบี้ยหรือไม่คิดดอกเบี้ย ซึ่งปล่อยกู้ในส่วนราชการกระทรวง กรมต่างๆ ภาคเอกชน เกษตรกร และประชาชนทั่วไป โดยจะมีการทยอยใช้คืนเงินกู้ยืมในภายหลัง อาทิ กองทุนกู้ยืมเพื่อการศึกษา มีภารกิจหลักในการให้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษา ที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน และกองทุนพัฒนาสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับสหกรณ์ในการให้เงินกู้ เป็นต้น กลุ่มทุนหมุนเวียนนี้ มีทั้งที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และตามพระราชบัญญัติเฉพาะของแต่ละทุนหมุนเวียน ซึ่งจะกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับใช้ในการบริหารงาน

ตารางที่ 2.1 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
1	กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา	สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541
2	กองทุนพัฒนาฝีมือแรงงาน	กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน	กระทรวงแรงงาน	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
3	กองทุนเพื่อผู้ใช้แรงงาน	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กระทรวงแรงงาน	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
4	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ	สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	สำนักนายกรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547
5	กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (ICL)	สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(2) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม

เป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เงินทดแทน ช่วยเหลือ สงเคราะห์ให้แก่ประชาชนโดยรวมโดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่ด้อยโอกาสหรือประสบปัญหาความยากลำบาก ให้ได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ การช่วยเหลือบางกลุ่มเป้าหมายอาจมีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเงินทุนหมุนเวียน การดำเนินงานของกลุ่มทุนนี้มีกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละทุนเพื่อใช้ในการบริการงานเป็นหลัก

ตารางที่ 2.2 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
1	กองทุนสงเคราะห์ลูกจ้าง	กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน	กระทรวงแรงงาน	พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541
2	กองทุนประกันสังคม	สำนักงานประกันสังคม	กระทรวงแรงงาน	พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
3	กองทุนเงินทดแทน	สำนักงานประกันสังคม	กระทรวงแรงงาน	พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537
4	กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ	กระทรวงสาธารณสุข	พระราชบัญญัติกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545
5	กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม	สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2545
6	กองทุนสงเคราะห์	สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ	กระทรวงศึกษาธิการ	พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนพ.ศ. 2551

(3) ทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

กลุ่มทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนและส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ให้ได้มาซึ่งประโยชน์ของรัฐ/ประชาชนส่วนรวม โดยไม่มุ่งแสวงหากำไร

ตารางที่ 2.3 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
1	กองทุนคุ้มครองพันธุ์พืช	กรมวิชาการเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542
2	กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร	กรมบัญชีกลาง	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
3	กองทุนประกันชีวิต	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. 2535
4	กองทุนประกันวินาศภัย	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. 2535
5	กองทุนคุ้มครองเด็ก	สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546
6	กองทุนผู้สูงอายุ	สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
7	กองทุนเพื่อความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน	กรมการขนส่งทางบก	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535
8	กองทุนสิ่งแวดล้อม	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
9	กองทุนเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน	สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน	กระทรวงพลังงาน	พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2534
10	กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง	สถาบันบริหารกองทุนพลังงาน	กระทรวงพลังงาน	พระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
11	กองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด	กระทรวงยุติธรรม	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
12	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยี	สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
13	กองทุนเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. 2534

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
14	กองทุนภูมิปัญญา การแพทย์แผนไทย	กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือก	กระทรวง สาธารณสุข	พระราชบัญญัติคุ้มครอง และส่งเสริมภูมิปัญญา การแพทย์แผนไทย พ.ศ. 2542
15	กองทุนเพื่อพัฒนาระบบ สาธารณสุข	สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข	กระทรวง สาธารณสุข	พระราชบัญญัติ สถาบันวิจัยระบบ สาธารณสุข พ.ศ.2535
16	กองทุนการแพทย์ฉุกเฉิน	สถาบันการแพทย์ฉุกเฉิน แห่งชาติ	กระทรวง สาธารณสุข	พระราชบัญญัติ การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551
17	กองทุนอ้อยและ น้ำตาลทราย	สำนักงานคณะกรรมการอ้อย และน้ำตาลทราย	กระทรวง อุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติอ้อยและ น้ำตาลทราย พ.ศ.2527
18	กองทุนส่งเสริมวิสาหกิจ ขนาดกลางและขนาดย่อม	สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาด กลางและขนาดย่อม	กระทรวง อุตสาหกรรม	พระราชบัญญัติส่งเสริม วิสาหกิจขนาดกลางและ ขนาดย่อม พ.ศ.2543
19	กองทุนสนับสนุนการวิจัย	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย	สำนัก นายกรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติกองทุน เพื่อพัฒนาการวิจัย พ.ศ. 2535
20	กองทุนสนับสนุนการสร้าง เสริมสุขภาพ	สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ สร้างเสริมสุขภาพ	สำนัก นายกรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติกองทุน สนับสนุนการสร้างเสริม สุขภาพ พ.ศ. 2544

(4) ทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต

กลุ่มกองทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อซื้อหรือผลิตสินค้าต่าง ๆ เพื่อจำหน่ายให้แก่หน่วยงานราชการหรือองค์กรเฉพาะกิจต่าง ๆ รวมทั้งภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป เช่น องค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ผลิตเหรียญกษาปณ์ ผลิตถ่านหินเป็นพลังงานทดแทน ผลิตรูปถ่ายทางอากาศ เป็นต้น

ตารางที่ 2.4 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
1	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตรูป ถ่ายทางอากาศ	กองบัญชาการทหาร สูงสุด/กรมแผนที่ทหาร	กระทรวงกลาโหม	พระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี
2	เงินทุนหมุนเวียนการแสดง เหรียญกษาปณ์และเงินตราไทย	กรมธนารักษ์	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี
3	เงินทุนหมุนเวียนการผลิต เหรียญกษาปณ์และการทำของ	กรมธนารักษ์	กระทรวงการคลัง	พระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
4	เงินทุนหมุนเวียนยางพารา	กรมวิชาการเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
5	เงินทุนหมุนเวียนในการผลิตเชื้อไรโซเบียม	กรมวิชาการเกษตร	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
6	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตและขยายพันธุ์พืช	กรมการข้าว	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
7	เงินทุนหมุนเวียนเพื่อจัดทำแผ่นป้ายทะเบียนรถ	กรมการขนส่งทางบก	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
8	เงินทุนหมุนเวียนผลิตป้ายจราจร	กรมทางหลวงชนบท	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
9	เงินทุนหมุนเวียนดำเนินการโครงการผลิตถ่านหินเป็นพลังงานทดแทน	กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน	กระทรวงพลังงาน	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
10	เงินทุนหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์	กรมส่งเสริมการส่งออก	กระทรวงพาณิชย์	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
11	เงินทุนหมุนเวียนยาเสพติด	สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	กระทรวงสาธารณสุข	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(5) ทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ

กลุ่มทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการในรูปแบบต่างๆ กับหน่วยงานของรัฐ ภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป โดยอาจมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการให้บริการ เช่น เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง เงินทุนหมุนเวียนสถานแสดงพันธุ์สัตว์น้ำจังหวัดภูเก็ต เป็นต้น

ตารางที่ 2.5 ตัวอย่างทุนหมุนเวียนเพื่อการบริการ

ลำดับที่	ชื่อทุนหมุนเวียน	หน่วยงานเจ้าสังกัด	กระทรวง	กฎหมายจัดตั้ง
1	เงินทุนค่าธรรมเนียมผ่านทาง	กรมทางหลวง	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2	เงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวง	กรมทางหลวง	กระทรวงคมนาคม	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
3	เงินทุนหมุนเวียนการพิมพ์หนังสือพจนานุกรมและเอกสารทางวิชาการ	ราชบัณฑิตยสถาน	ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

จากตัวอย่างทุนหมุนเวียนประเภทต่างๆ ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยมีกองทุนหมุนเวียน หรือ เงินทุนหมุนเวียนในทุกกระทรวง จัดตั้งขึ้นทั้งโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และโดยกฎหมาย เฉพาะ จากข้อมูลกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 30 กันยายน 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 114 ทุนหมุนเวียน ปรมาณร้อยละ 60 ของทั้งหมด(หรือ 68 ทุน หมุนเวียน) จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะ และอีก 46 ทุนหมุนเวียนจัดตั้งโดยอาศัยพรบ.งบประมาณรายจ่าย ประจำปี จำแนกตามประเภท และกฎหมายจัดตั้ง ได้ดังตารางที่ 2.6

ตารางที่ 2.6 การจำแนกทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์การดำเนินงาน และกฎหมายจัดตั้ง

ประเภททุนหมุนเวียน	จัดตั้งโดย		รวม	ร้อยละ
	พรบ.งบประมาณ	กฎหมายเฉพาะ		
1. เพื่อการกักขัง	8	9	17	14.9
2. เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม	3	16	19	16.7
3. เพื่อการสนับสนุนส่งเสริม	17	41	58	50.9
4. เพื่อการจำหน่าย และการผลิต	14	--	14	12.3
5. เพื่อการบริการ	4	2	6	5.2
รวมจำนวนทุนหมุนเวียน	46	68	114	100

จะเห็นว่า ทุนหมุนเวียนที่มีในปัจจุบันส่วนใหญ่เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม คิดเป็น สัดส่วนร้อยละ 50.9 ของทุนหมุนเวียนทั้งหมด รองลงมาเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม (สัดส่วนร้อยละ 16.7) และทุนหมุนเวียนเพื่อการกักขัง (ร้อยละ 14.9) ตามลำดับ อาจกล่าวได้ว่าทุนหมุนเวียนที่ จัดตั้งขึ้นส่วนใหญ่เป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ มุ่งเน้นผลประโยชน์ต่อภาครัฐ และประชาชน ส่วนรวมให้ได้รับประโยชน์จากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มุ่งหวังผลกำไร และการจัดตั้งทุนหมุนเวียนส่วน ใหญ่ (ร้อยละ 60) เป็นการจัดตั้งขึ้นด้วย พรบ.เฉพาะ

บทที่ 3

เงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในต่างประเทศ

3.1 เงินนอกงบประมาณในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นได้แบ่งบัญชีภาครัฐออกเป็น 2 บัญชีด้วยกัน คือ บัญชีงบประมาณ และบัญชีพิเศษ โดยมี การจัดตั้งบัญชีพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการในโครงการที่มีลักษณะเฉพาะและแตกต่างออกไปจากบัญชีงบประมาณ และเพื่อดำเนินการกับกองทุนพิเศษที่ตั้งขึ้นมา

การจำแนกประเภทของบัญชีพิเศษ

สำหรับบัญชีพิเศษนั้น สามารถจำแนกประเภทของบัญชีออกเป็น 3 ประเภท คือ

- 1) บัญชีที่ทำโครงการพิเศษ เช่น โครงการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โครงการประกันสังคม และโครงการประกันภัยพิบัติจากธรรมชาติ
- 2) บัญชีที่มีกองทุนพิเศษ เช่น กองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน และกองทุนให้กู้ยืมในโครงการลงทุน
- 3) บัญชีที่มีรายได้และรายจ่ายที่มีลักษณะเฉพาะ เช่น บัญชีเงินโอนให้แก่ท้องถิ่น

การกำหนดบัญชีพิเศษ

ในการจัดตั้งบัญชีพิเศษภายใต้กฎหมายเฉพาะนั้น สามารถกระทำได้เมื่อโครงการมีรายละเอียดและลักษณะในการดำเนินการที่พิเศษและแตกต่างไปจากงบประมาณปกติ อีกทั้งการแยกบัญชีพิเศษออกมาจากงบประมาณปกติ จะช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อภาระงบประมาณ และยังสามารถหารายได้จากทางอื่นที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล นอกจากนี้ การจัดตั้งโครงการโดยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์พิเศษขึ้นมา ก็เพื่อให้การบริหารจัดการนั้นเป็นไปด้วยความสะดวก มีความคล่องตัวและประสิทธิภาพ

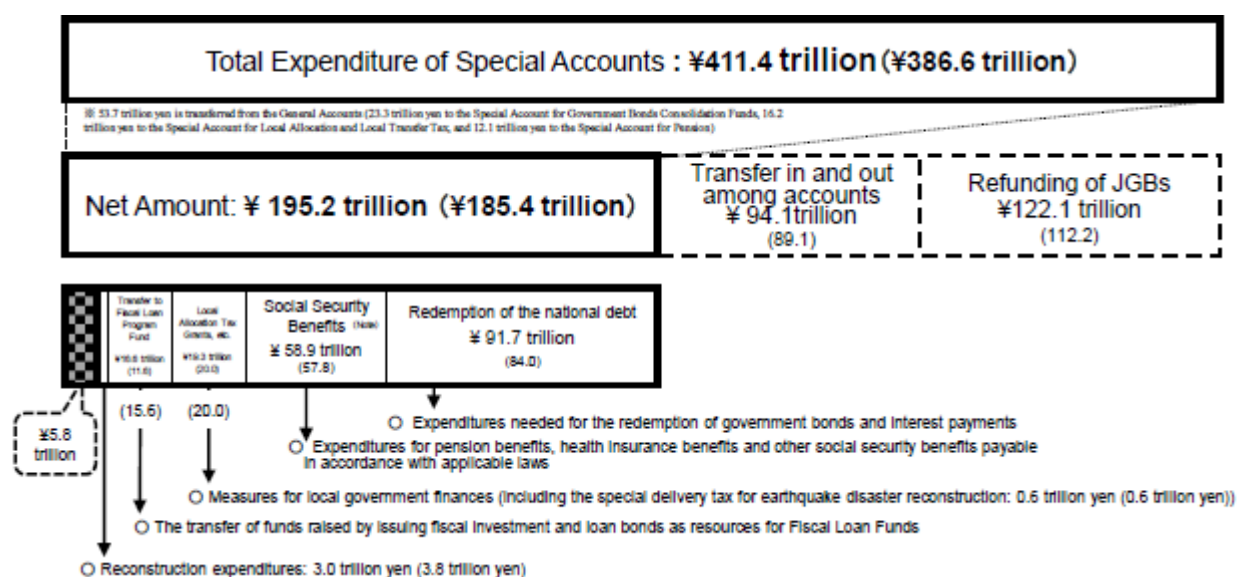
นอกจากนี้ การกำหนดในส่วนของรายได้และรายจ่ายระหว่างงบประมาณปกติและบัญชีพิเศษก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ หากรายได้นั้นได้มาจากการเก็บภาษี รายได้ในส่วนนี้จะอยู่ในงบประมาณปกติ ซึ่งรัฐบาลสามารถจัดการกับรายได้ที่กล่าวมาไปใช้ในการดำเนินนโยบายของรัฐต่อไปได้ ในขณะเดียวกัน บัญชีพิเศษก็จะมีรายได้จากการจัดเก็บที่ไม่ใช่ภาษี อาทิเช่น ค่าเบี้ยประกันจากประกันสังคม ค่าสิทธิบัตร ค่าลงทะเบียน เป็นต้น ซึ่งสามารถนำรายได้ส่วนดังกล่าวไปใช้ตามเป้าหมายของการจัดตั้งบัญชีพิเศษขึ้นมา และตามวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บรายได้นั้นๆ

ขนาดของบัญชีพิเศษ

ในปีงบประมาณ 2014 ญี่ปุ่นมีรายจ่ายรวมของบัญชีพิเศษทั้งสิ้น 411.4 ล้านล้านเยนจากบัญชีพิเศษจำนวน 18 บัญชี³ อย่างไรก็ตาม รายจ่ายจำนวนดังกล่าวได้รวมเงินโอนเข้าออกระหว่างบัญชีไว้ด้วย ดังนั้น เมื่อหักรายจ่ายในส่วนของเงินโอนที่เป็นการนับซ้ำทางเศรษฐกิจออกแล้ว จะทำให้มีรายจ่ายรวมสุทธิประมาณ 195.2 ล้านล้านเยน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับเป็นสัดส่วนต่อ Nominal GDP⁴ ในปี 2014 แล้ว บัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่นนั้นมีขนาดประมาณร้อยละ 39.7 (โดยที่ Nominal GDP ในปี 2014 ของประเทศญี่ปุ่นมีมูลค่า 491 ล้านล้านเยน)

สำหรับรายจ่ายรวมสุทธิจำนวนประมาณ 195.2 ล้านล้านเยนนั้น สามารถแจกแจงออกเป็นรายจ่ายประเภทต่างๆ ดังแสดงไว้ในภาพที่ 3.1 ได้แก่ รายจ่ายสำหรับการชำระหนี้และดอกเบี้ยของรัฐบาล (91.7 ล้านล้านเยน) รายจ่ายสิทธิประโยชน์ของประกันสังคม (58.9 ล้านล้านเยน) เงินโอนให้แก่กองทุนที่ให้กู้ยืมเพื่อการลงทุน (16.6 ล้านล้านเยน) กองทุนสำหรับรัฐบาลส่วนท้องถิ่น (19.3 ล้านล้านเยน) รายจ่ายเพื่อการฟื้นฟูบูรณะ (3.0 ล้านล้านเยน) และรายจ่ายที่ไม่ได้พึงพิงเงินจากงบประมาณ (5.8 ล้านล้านเยน)

ภาพที่ 3.1 ขนาดของบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น ปีงบประมาณ 2014



หมายเหตุ: ตัวเลขในวงเล็บเป็นตัวเลขของปีงบประมาณ 2013

ที่มา: Ministry of Finance, Japan

³ จำนวนบัญชีพิเศษจะมีการเปลี่ยนแปลงแบบปีต่อปี เนื่องจากบัญชีพิเศษเป็นบัญชีที่ตั้งขึ้นเพื่อใช้ในกรณีพิเศษ มีวัตถุประสงค์พิเศษและอิสระจากบัญชีทั่วไป (General account)

⁴ Nominal GDP หมายถึง ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ ณ ราคาปัจจุบัน

การกำกับดูแลบัญชีพิเศษ

การบริหารจัดการบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปแล้วจะขึ้นอยู่กับหน่วยงานต้นสังกัดที่มีความเกี่ยวข้องและรับผิดชอบในงานของบัญชีนั้นๆ ตารางที่ 3.1 ได้จำแนกหน่วยงานที่กำกับดูแลบัญชีพิเศษทั้ง 18 บัญชีในปี 2014 โดยกระทรวงหนึ่งสามารถดูแลบัญชีพิเศษที่ดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของกระทรวงได้หลายบัญชี ยกตัวอย่าง เช่น กระทรวงการคลังกำกับดูแลทั้ง โครงการประกันภัยแผ่นดินไหว (Special Account for Earthquake Reinsurance), กองทุนรวบรวมหนี้แห่งชาติ (Special Account for Government Bonds Consolidation Funds), การลงทุนและการให้กู้ยืมของรัฐ (Government Investment and Loan), และกองทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยน (Special Account for Foreign Exchange Funds) เป็นต้น

นอกจากนี้ บัญชีพิเศษบางบัญชีอาจมีหน่วยงานที่กำกับดูแลได้หลายกระทรวง เนื่องจากบัญชียังกล่าวอาจดำเนินงานภายใต้ขอบเขตของหลายกระทรวง อาทิเช่น เงินช่วยเหลือของภาษีที่จัดสรรและโอนของท้องถิ่น (Special Account for Local Allocation Tax and Local Transfer Tax) นั้นได้มีการกำกับดูแลโดยสำนักงานรัฐมนตรี (Cabinet Office), กระทรวงมหาดไทยและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications), และกระทรวงการคลัง (Ministry of Finance) เป็นต้น

ตารางที่ 3.1 หน่วยงานกำกับดูแลบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น

หน่วยงานกำกับดูแล	บัญชีพิเศษ
Cabinet Office Ministry of Internal Affairs and Communications Ministry of Finance	Special Account for Local Allocation Tax and Local Transfer Tax
Ministry of Finance	Special Account for Earthquake Reinsurance
Ministry of Finance	Special Account for Government Bonds Consolidation Funds
Ministry of Finance	Special Account for Foreign Exchange Funds
Ministry of Finance Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism	Special Account for Fiscal Investment and Loan Program
Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology Ministry of Economy, Trade and Industry Ministry of Environment	Special Account for Measures for Energy
Ministry of Health, Labour and Welfare	Special Account for Labor Insurance

หน่วยงานกำกับดูแล	บัญชีพิเศษ
Ministry of Health, Labour and Welfare	Special Account for Pension
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	Special Account for Food Supply
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	Special Account for Agricultural Mutual Aid Reinsurance
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	Special Account for Forest Insurance
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	Special Account for National Forest Service
Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries	Special Account for Fishing Boat Reinsurance and Fishermen's Mutual Aid Insurance
Ministry of Economy, Trade and Industry	Special Account for Trade Reinsurance
Ministry of Economy, Trade and Industry	Special Account for Patent Registration
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism	Special Account for Social Infrastructures Improvement
Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism	Special Account for Motor Vehicle Safety
The Diet, Court of Justice, Board of Audit, Cabinet, Cabinet Office, Reconstruction Agency, Ministry of Internal Affairs and Communications, Ministry of Justice, Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Finance, Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology, Ministry of Health, Labour and Welfare, Ministry of Agriculture, Forest and Fisheries, Ministry of Economy, Trade and Industry, Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism, Ministry of the Environment, and Ministry of Defense	Special Account for Reconstruction from the Great East Japan Earthquake (<i>Established in FY2012</i>)

การบริหารจัดการบัญชีพิเศษ

ในการกำหนดระเบียบ การตรวจสอบและการเปิดเผยข้อมูลของบัญชีพิเศษนั้น มีการดำเนินการภายใต้กฎหมาย Law Concerning the Promotion of Administrative Reform to Achieve Simple and Efficient Government และกฎหมาย Law Concerning the Special Accounting ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังได้สนับสนุนให้มีการปฏิรูปบัญชีพิเศษ และมีการวางแผนในการลดบทบาทบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่นลง ดังแสดงไว้ในตารางที่ 3.2 เริ่มจากปี 2006 รัฐบาลญี่ปุ่นได้มีการลดจำนวนบัญชีพิเศษลงมา โดยมีการยกเลิกและยุบรวมบัญชีพิเศษจากในปีงบประมาณ 2006 ที่มีอยู่ด้วยกัน 31 บัญชี เหลือเพียง 28 บัญชีในปีงบประมาณ 2007 อีกทั้งยังดำเนินการยกเลิกและยุบรวมบัญชีพิเศษในปีงบประมาณต่อไป และเปลี่ยนบัญชีพิเศษบางบัญชีให้อยู่ในงบประมาณปกติ ยกตัวอย่างเช่น ในปีงบประมาณ 2008 ได้มีการเปลี่ยนโครงการพัฒนาที่ดินในบัญชีพิเศษให้อยู่ในงบประมาณ

ปกติ ทำให้มีจำนวนบัญชีพิเศษลดลงเหลือเพียง 21 บัญชีในปีงบประมาณ 2008 โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะลดบัญชีพิเศษลงให้เหลือแค่ 17 บัญชีในปีงบประมาณ 2011 ภายใต้ พรบ. บัญชีพิเศษ (Special Account Act) ทั้งนี้เพื่อสะดวกต่อการกำกับดูแล และลดความซ้ำซ้อนของบัญชี อีกทั้งจะทำให้การบริหารจัดการบัญชีพิเศษนั้นมีความโปร่งใสมากขึ้น สำหรับปี 2014 บัญชีพิเศษมีจำนวน 18 บัญชี ซึ่งบัญชีพิเศษเหล่านี้อาจมีการปรับลดอีกเพื่อให้เหลือ 15 บัญชี

ตารางที่ 3.2 แผนการปฏิรูปบัญชีพิเศษของประเทศญี่ปุ่น

Special Account (FY2006)	FY 2007	FY 2008	FY 2009	FY 2010	FY 2011	FY 2012	FY 2013	FY 2014	FY 2015	FY 2016
Road improvement	→									
River conservation	→									
Harbour improvement	→	Infrastructure development						for general account		
Airport improvement	→									
Financing for urban development fund	→									
	→									
Welfare insurance	Pension									
National pension										
Seamen's insurance				Worker's insurance						
Worker's insurance										
Agricultural mutual reinsurance								These special accounts will be integrated into the special account for stable supply of food.		
Fishing craft reinsurance and mutual relief										
Earthquake reinsurance										
Forest insurance								abolished by the end of FY2014 (transfer to incorporated administrative agency)		
External trade reinsurance								abolished by the end of FY2016 (new corporation inherit assets and liabilities of this account)		
National forest and field service							Debt management of national forest and field service (temporary special account)			
National land improvement works	→	for general account								

Special Account (FY2006)	FY 2007	FY 2008	FY 2009	FY 2010	FY 2011	FY 2012	FY 2013	FY 2014	FY 2015	FY 2016
Foodstuff control	Stable supply of food							This special account will be integrated with the special account for agricultural mutual reinsurance and that for fishing craft reinsurance and mutual relief		
Measures for reinforcement of operational basis for agriculture										
Guarantee for the automobile accident compensation	→	Motor vehicles safety								
Motor vehicles inspection and registration	→									
Patents										
National Center for Advanced and Specialized Medical Care				for Incorporated Administrative Agency						
Registration					for general account					
Consolidation of specified national properties				for general account						
Electric power development promotive measures	Measures for energy									
Measures for structural improvement of petroleum and energy supply and demand										
Industrial investment	→	Government investment and loan fund								
Government loan fund	→									
National debt consolidation fund										
Foreign exchange funds										
Grants of allocation tax and transferred tax										
Reconstruction from the Great East Japan Earthquake						newly established at FY2012				

3.2 เงินกองทุนประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development)

3.2.1 การจำแนกประเภทของเงินกองทุนประมาณ

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD เงินกองทุนประมาณที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นมีรูปแบบที่หลากหลาย แต่ก็สามารถจำแนกเงินกองทุนประมาณออกเป็น 4 ประเภทด้วยกัน คือ

- (1) รายได้ที่ยอมสูญเสียไปผ่านการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้เสียภาษีอากร: รายจ่ายทางภาษี (Tax Expenditure)
- (2) การให้สินเชื่อแก่ภาคเอกชนที่ขอกู้ยืม: เงินกู้โดยตรงและที่รัฐค้ำประกัน (Direct and Guaranteed Loans)

(3) การกำหนดค่าใช้จ่ายในส่วนของภาคเอกชน: กฎข้อบังคับ (Regulation)

(4) รายจ่ายโดยตรงจากองค์กรที่อยู่นอกงบประมาณปกติ: รัฐวิสาหกิจ (Public Enterprises)

3.2.2 การกำหนดเงินนอกงบประมาณ

การกำหนดเงินนอกงบประมาณในสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD สามารถทำได้เมื่อมีการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่มีลักษณะพิเศษ และยากต่อการควบคุมผ่านกระบวนการงบประมาณปกติ อาทิ เช่น ธุรกรรมของรัฐวิสาหกิจ การค้าประกันสินเชื่อ หรือเงินช่วยเหลือผ่านระบบภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ เมื่อรัฐบาลต้องดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดทางการเงินหรือทางกฎหมายในส่วนของการใช้จ่ายหรือการขาดดุล รัฐบาลสามารถปฏิบัติตามข้อจำกัดนั้นๆ ในขณะเดียวกันก็อาจมีการใช้เงินนอกงบประมาณเพื่อดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของรัฐด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่า เงินนอกงบประมาณนอกจากจะเป็นรายจ่ายของภาครัฐแล้ว ยังรวมถึงรายจ่ายที่รัฐก่อขึ้นในสังคม ไม่ว่ารัฐจะเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายหรือไม่ก็ตาม ยกตัวอย่างเช่น ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากกฎข้อบังคับของรัฐ (Regulatory Costs) เงินกู้ที่รัฐค้าประกันซึ่งถือว่าเป็นหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น (Contingent Liability) สำหรับธุรกรรมที่ทำร่วมกับรัฐวิสาหกิจจะนับเป็นเงินนอกงบประมาณหรือไม่นั้นก็ขึ้นอยู่กับสถานภาพของรัฐวิสาหกิจ อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายใดๆ ที่มีไว้เพื่อรองรับตามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลเหมือนกับรายจ่ายโดยตรง (Direct Expenditures) จะนับค่าใช้จ่ายดังกล่าวไว้ในงบประมาณ

3.2.3 ขนาดของเงินนอกงบประมาณ

ในกรณีของสหรัฐอเมริกา ขนาดของเงินนอกงบประมาณของสหรัฐอเมริกาในปี 2014 เมื่อเปรียบเทียบกับเป็นสัดส่วนต่อ GDP แล้ว คิดเป็นร้อยละ 4.0 และ จากตารางที่ 3.3 จะเห็นได้ว่าเงินนอกงบประมาณของสหรัฐอเมริกานั้นมีขนาดค่อนข้างคงที่ คือประมาณร้อยละ 3.6 ต่อ GDP ในช่วงปีงบประมาณ 2009-2014

ตารางที่ 3.3 ขนาดของเงินนอกงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกา ปี 2009-2014

ปีงบประมาณ	พันล้านดอลลาร์สหรัฐ	% ต่อ GDP
2009	517	3.6
2010	555	3.7
2011	499	3.2
2012	507	3.1
2013	634	3.8
2014	706	4.0

ที่มา: The Budget for Fiscal Year 2016, Historical Tables, the Congressional Budget Office

3.2.4 การกำกับดูแลเงินนอกงบประมาณ

สำหรับเงินนอกงบประมาณที่ดำเนินการในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD นั้น ส่วนมากจะสามารถกำกับดูแลได้ค่อนข้างยาก ทั้งการควบคุมทางการเมือง การควบคุมทางการเงิน และการควบคุมภายใน อันเป็นผลเกี่ยวเนื่องมาจากลักษณะและประเภทของเงินนอกงบประมาณที่ใช้กันอยู่ในประเทศเหล่านี้ เมื่อเงินนอกงบประมาณมีการใช้ที่มีลักษณะเหมือนกับการโอนเงินทุนไปให้แก่หน่วยงานภายนอก การควบคุมทางการเมืองหรือศักยภาพของรัฐในการบงการวัตถุประสงค์สำหรับค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นและการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นจะลดน้อยลง ยกตัวอย่าง เช่น รัฐมนตรีไม่ได้มีอำนาจในรัฐวิสาหกิจเหมือนดังที่มีต่อหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง อีกทั้งยังไม่สามารถไปกำหนดพฤติกรรมของผู้ประกอบการในการใช้ประโยชน์ที่ได้รับจากมาตรการลดภาษีหรือเงินกู้ที่รัฐค้ำประกัน เป็นต้น นอกจากนี้ ในส่วนของรายจ่ายทางภาษีที่มักถูกมองว่ามีลักษณะที่ถาวรในโครงสร้างภาษีนั้น ไม่ได้มีการตรวจสอบโดยสภานิติบัญญัติ จึงมักจะคงอยู่ต่อไปในเงินนอกงบประมาณ โดยที่ไม่ได้มีการตรวจสอบทางด้านประสิทธิผลเลย

นอกจากการควบคุมทางการเมืองที่มีต่อเงินนอกงบประมาณจะมีค่อนข้างน้อยแล้ว การควบคุมดูแลทางการเงินในส่วนของเงินนอกงบประมาณนั้นก็ยิ่งอ่อนแอ เนื่องจากเงินนอกงบประมาณบางประเภท เช่น มาตรการจูงใจด้านภาษี (Tax Incentive) หรือเงินที่รัฐให้กู้ยืมนั้น ไม่ได้มีขนาดที่จำกัดหรือแน่นอน ทำให้ปริมาณของรายจ่ายในส่วนนี้ไม่ค่อยคงที่ โดยที่ปริมาณของรายจ่ายนั้นจะขึ้นอยู่กับพฤติกรรมของผู้เสียภาษีหรือผู้ที่ได้ผลประโยชน์ มากกว่าที่จะขึ้นอยู่กับมติของรัฐโดยตรง ซึ่งในหลายกรณี รัฐไม่มีทางเลือกแต่จำเป็นต้องให้สินเชื่อต่อรัฐวิสาหกิจหรืออุตสาหกรรมที่อ่อนแอ อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีข้อจำกัดที่ตั้งไว้สำหรับรายจ่ายนั้นๆ แต่เนื่องจากรัฐมีการควบคุมทางการเมืองที่อ่อนแอต่อผู้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ ก็อาจไม่สามารถที่จะบังคับให้ปฏิบัติตามเกณฑ์ที่มีอยู่ได้

การควบคุมภายในของเงินนอกงบประมาณนั้นก็เป็นอีกด้านหนึ่งที่อ่อนแอ เนื่องจากผู้ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณที่เป็นหน่วยงานภายนอกนั้นจะมีบรรทัดฐานและเป้าหมายที่แตกต่างจากของรัฐ ยกตัวอย่าง เช่น รัฐวิสาหกิจนั้นมีความเป็นอิสระและแยกตัวออกจากอิทธิพลทางการเมืองโดยมีเป้าหมายเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่สามารถจัดการทางการเงินด้วยตนเองได้ก็มักจะรอดพ้นจากการตรวจสอบจากรัฐ

3.2.5 การบริหารจัดการเงินนอกงบประมาณ

เนื่องจากว่าเงินนอกงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD นั้น มีลักษณะของการใช้จ่ายไปยังกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ในการกำหนดเงินนอกงบประมาณนั้นจึงได้รับอิทธิพลจากภายนอกอย่างมาก อาทิเช่น รัฐวิสาหกิจวางแผนเพื่อขอเงินกู้และเงินช่วยเหลือ บุคคลผู้เสียภาษีอากรเรียกร้องขอสิทธิพิเศษด้านภาษี ผู้ออกสินเชื่อให้กู้พยายามหาการค้ำประกัน ผู้ขอกู้มองหาเงินกู้ที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด รัฐบาลท้องถิ่นต้องการความช่วยเหลือทางการเงิน และกลุ่มอื่นเรียกร้องให้มีกฎข้อบังคับใหม่ เป็นต้น ซึ่งรัฐเองก็ตอบสนองและมีการเจรจาต่อรองกับกลุ่มผู้เรียกร้องเหล่านี้

ในการบริหารเงินนอกงบประมาณนั้น รัฐบาลในประเทศต่างๆ ต้องมีการวางแผนโครงการและวางแผนทางการเงินสำหรับระยะเวลาที่เกินไปจากปีงบประมาณในปีหน้า อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพของแผนเหล่านี้จะลดน้อยลงเมื่อการควบคุมของรัฐนั้นอ่อนแอ แต่เพื่อตอบสนองต่อปัญหาด้านการควบคุม ได้มีการปรับการวางแผนเป็น 2 แนวทางด้วยกัน คือ

(1) Indicative Planning เป็นการละทิ้งการควบคุมทั้งหมด แต่ให้ข้อมูลและคำปรึกษาต่อหน่วยงานภายนอกที่ใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเกี่ยวกับความคาดหวังของรัฐบาล โดยหวังว่าเมื่อได้รับข้อมูลแล้ว หน่วยงานดังกล่าวจะปฏิบัติตามให้บรรลุวัตถุประสงค์ของแผนนั้น

(2) ใช้การวางแผนเป็นเครื่องมือในการควบคุม โดยการจัดตั้งกระบวนการวางแผน ซึ่งเป็นกระบวนการของงบประมาณหลายปี เพื่อเพิ่มการควบคุมต่องบประมาณในอนาคต

จะสังเกตว่า นิยามเงินนอกงบประมาณของประเทศสหรัฐฯ และกลุ่มประเทศ OECD หมายรวมถึงการใช้จ่ายทางภาษี (tax expenditure) ของรัฐบาลด้วย โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระจากการควบคุมดูแลของรัฐบาล อาทิ สำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภา (Congress Budget Bureau: CBO) ทำหน้าที่ติดตาม และประเมินผลการดำเนินนโยบายการคลัง และนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาล ที่รวมถึงการใช้จ่ายทางภาษีในรูปแบบต่างๆ เป็น

ข้อมูลสนับสนุนการทำงานของรัฐบาลในการกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล และเผยแพร่ผลการศึกษาวิเคราะห์ต่อสาธารณชน CBO จึงเป็นรูปแบบหนึ่งของการกำกับดูแลความโปร่งใสทางการคลัง

สำหรับการศึกษานี้ ใช้นิยามทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณตามพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ที่ระบุในมาตรา 4 ว่า ทุนหมุนเวียน หมายความว่า “กองทุน กองทุนหมุนเวียน เงินทุน เงินทุนหมุนเวียนหรือทุนหมุนเวียน ที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการที่อนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน” การศึกษาในที่นี้จึงไม่รวมการใช้จ่ายทางภาษีหรือ tax expenditure เป็นส่วนหนึ่งของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ

3.3 การเปรียบเทียบเงินนอกงบประมาณระหว่างประเทศ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดเงินนอกงบประมาณ

สำหรับการจัดตั้งหรือขั้นตอนการกำหนดเงินนอกงบประมาณในประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD และประเทศไทยนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การจัดตั้งเงินนอกงบประมาณจะช่วยลดแรงกดดันที่มีต่อภาระงบประมาณในด้านรายจ่ายหรือการขาดดุลในกรณีที่รัฐต้องดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดทางการเมืองหรือทางกฎหมาย อีกทั้งยังมีบทบาทที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐและนโยบายการคลังของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นการจัดตั้งขึ้นมาโดยกฎหมายเฉพาะเพื่อให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ รวมทั้งผ่อนคลายการควบคุมจากระเบียบของภาครัฐ ทั้งยังเป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานรับผิดชอบภารกิจและเป้าหมายของตนและดำเนินการได้สะดวกยิ่งขึ้นตามความจำเป็น นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งเงินนอกงบประมาณขึ้นตามวัตถุประสงค์และการใช้จ่ายที่หลากหลาย และมีกฎหมายหรือระเบียบที่รองรับที่แตกต่างกัน โดยในส่วนของรายได้จากบัญชีพิเศษหรือเงินนอกงบประมาณที่ไม่ได้อยู่ในรูปของภาษีนั้น จะสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามวัตถุประสงค์ของบัญชีพิเศษหรือประเภทของเงินนอกงบประมาณนั้นๆ

การกำกับดูแลเงินนอกงบประมาณ

การควบคุมดูแลเงินนอกงบประมาณในแต่ละประเทศนั้นก็มีความหลากหลาย สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น มีหน่วยงานหลายกระทรวงด้วยกันที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบดูแลบัญชีพิเศษ ขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD นั้น เงินนอกงบประมาณประเภทต่างๆ จะมีการควบคุมดูแลที่แตกต่างกันออกไป โดยส่วนใหญ่จะจัดตั้งองค์กรอิสระที่อยู่นอกเหนือการควบคุมของหน่วยงานของรัฐโดยตรง เช่น สำนักงบประมาณแห่งรัฐสภา (CBO) ทำหน้าที่ติดตาม และวิเคราะห์ผลการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาล โดยความหมายของ

เงินนอกงบประมาณในประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกใน OECD หมายถึงการใช้จ่ายทางภาษี (tax expenditure) และการใช้มาตรการกึ่งการคลังในรูปแบบอื่นๆ ด้วย

สำหรับเงินนอกงบประมาณในประเทศไทยนั้น พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 ระบุให้คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการฯ ทำหน้าที่กำกับดูแลเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณทั้งที่จัดตั้งขึ้นด้วย พรบ.เฉพาะ หรือที่จัดตั้งขึ้นตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนของไทยสามารถบังคับใช้กฎหมายในการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนได้อย่างทั่วถึง และมีอำนาจในการยุบรวมทุนหมุนเวียนได้เข้มงวดขึ้น

แต่พึงสังเกตว่า จำนวนทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในประเทศไทย มีจำนวนมากถึง 114 ทุนหมุนเวียน ในปี พ.ศ. 2559) เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ เช่น ญี่ปุ่นที่มีเพียง 18 บัญชีพิเศษนอกงบประมาณ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนของไทยอาจพิจารณาควรรวมกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภาระกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันใกล้ชิด หรือมีภาระกิจในกลุ่มเป้าหมายเดียวกัน โดยอาจกำหนดให้หลายกระทรวงร่วมรับผิดชอบทุนหมุนเวียนร่วมกันในทำนองเดียวกับญี่ปุ่น แล้วกำหนด KPI ร่วมระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน และ/หรือพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในระหว่างหน่วยงาน อันจะเป็นการส่งเสริมการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแบบบูรณาการ (Integrated approach) และโปร่งใส ก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการดำเนินงาน และเกิดผลลัพธ์ที่ยั่งยืน

นอกจากนี้ การใช้จ่ายทางภาษี (tax expenditure) จัดเป็นรูปแบบหนึ่งของการใช้จ่ายนอกงบประมาณที่สมควรได้รับการประเมินผลความคุ้มค่าของการดำเนินนโยบาย เช่นเดียวกับประเทศพัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้เครื่องมือทางภาษีในการแสวงหาผลประโยชน์ทางการเมือง ทำให้ประเทศสูญเสียรายได้จากภาษีมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น

บทที่ 4

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของทุนหมุนเวียน

ความโปร่งใสทางการคลัง หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดการณ์ต่างๆ รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูล การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ ทันทีทันที่ และเปรียบเทียบได้กับข้อมูลที่เปิดเผยในต่างประเทศ เพื่อให้สาธารณะชนสามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล กับต้นทุนและประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างถูกต้อง (Hameed: 2005, Sarr: 2015 และ Kopitz and Craig: 1998)

ในทำนองเดียวกัน องค์การการเงินระหว่างประเทศ หรือ IMF ได้ให้คำจำกัดความ ‘ความโปร่งใสทางการคลัง’ ที่สอดคล้องกัน คือหมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเงินการคลังของรัฐบาลทั้งในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต และในเรื่องที่เกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาลที่กำหนดนโยบายการคลังและเป้าหมาย (IMF: 2007) และนิยามของ OECD (2012) ที่หมายถึง การเปิดเผยเจตนารมณ์ของนโยบายภาครัฐ กระบวนการจัดทำ และการนำไปปฏิบัติให้เห็นผลสัมฤทธิ์ ภายใต้นิยามดังกล่าวข้างต้น การเปิดเผยข้อมูล (รายงาน) ทางด้านการคลังสาธารณะ และกระบวนการจัดทำนโยบายเป็นหัวใจสำคัญของความโปร่งใสทางการคลัง เป็นเงื่อนไขจำเป็นสำหรับการมีเศรษฐกิจที่ยั่งยืนและการมีธรรมาภิบาลที่ดี จึงนับเป็นหนึ่งในกิจกรรมที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล⁵

4.1 ประเทศไทยกับมาตรฐานความโปร่งใสทางการคลังของ IMF

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) มีแนวคิดในการกำหนดมาตรฐานเพื่อประเมินภาพเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศสมาชิกให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงได้จัดทำรายงาน “การประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานทางสากล” (Reports on Observance of Standards and Codes : ROSCs)

⁵ ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ จิตติมา ชูเชิด (2559) (ร่าง) รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของกระบวนการงบประมาณตามหลักสากล และกฎการคลังเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย โดยเงินทุนสนับสนุนการวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประเมินภาพเศรษฐกิจการเงินและการคลังของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ มาตรฐานด้าน **ความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency)** เป็นหนึ่งในมาตรฐานการประเมินดังกล่าว

IMF ได้เผยแพร่แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลังเป็นครั้งแรกในปี 2541 โดยแนวปฏิบัติดังกล่าวเน้นเรื่องกระบวนการในการดำเนินการจัดทำและเผยแพร่ข้อมูล ต่อมาในปี 2550 IMF ได้ปรับปรุงแนวปฏิบัติดังกล่าวใหม่ โดยเพิ่มเติมเรื่องการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชนในเกณฑ์ประเมิน สำหรับประเทศไทยได้เข้ารับการประเมินความโปร่งใสทางการคลังครั้งแรก ในปี 2007 โดยกำหนดหลักปฏิบัติที่ดีในด้านความโปร่งใสทางการคลังไว้ 4 ด้าน คือ

- (1) ความชัดเจนของบทบาทและหน้าที่ (Clarity of Roles and Responsibilities)
- (2) กระบวนการงบประมาณที่ชัดเจน เปิดเผยและเข้าถึงได้ (Open Budget Processes)
- (3) การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information) และ
- (4) การตรวจสอบความถูกต้อง (Assurances of Integrity)

ทั้งนี้ ผลการประเมินในภาพรวมของไทยมีความโปร่งใสทางการคลังอยู่ในระดับค่อนข้างดี แต่ต่อมาภายหลังวิกฤตการเงินโลกในช่วงปี 2008 IMF ได้มีการปรับปรุงแนวปฏิบัติใหม่ โดยเน้นคุณภาพของรายงานทางการคลังมากขึ้น และจัดหมวดหมู่ใหม่โดยกำหนดหลักการของความโปร่งใสเป็น 4 มิติ (IMF: 2014) ดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 การรายงานด้านการคลัง (Fiscal reporting) มี 4 องค์ประกอบคือ ความครอบคลุมของข้อมูล (Coverage) ความถี่และความทันสมัย (Frequency and timeliness) คุณภาพข้อมูล (Quality) ความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Integrity)

มิติที่ 2 การประมาณการด้านการคลัง และการจัดทำงบประมาณ (Fiscal forecasting and budgeting) ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบ คือ ความครอบคลุมของเนื้อหา (Comprehensiveness) ความเป็นระเบียบแบบแผน (Orderliness) การกำหนดเป้าหมายและนโยบายการคลัง (Policy orientation) และความน่าเชื่อถือ (Credibility)

มิติที่ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการเงินด้านการคลัง (Fiscal risk analysis and management) มี 3 องค์ประกอบคือ การเปิดเผยและวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงิน (Fiscal risk disclosure and analysis) การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk management) และ ความร่วมมือกันทางด้านการคลัง (Fiscal coordination)

มิติที่ 4 การบริหารจัดการทรัพยากรด้านรายรับ (Resource revenue management) มี

องค์ประกอบ 4 ด้าน คือ ด้านกฎระเบียบและกฎเกณฑ์ทางการคลัง (Legal and fiscal regime) ด้านการจัดสรรสิทธิและการจัดเก็บรายได้ (Allocation of right and collection of revenue) ด้านการรายงานของบริษัทที่ประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ (Company reporting) และ การบริหารจัดการแหล่งที่มาของรายได้ (Resource revenue management)

4.2 ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย

ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยในปี 2558 ตามเกณฑ์ใหม่ของ IMF (2014) พบว่า ประเทศไทยมีระดับคะแนนเกินระดับพื้นฐานไม่มากนัก (Siksamart and Wanitthanankun: 2015 และ (ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ จูติมา ชูเชิด : 2559) โดยในส่วนของกองทุน หรือทุนหมุนเวียน คณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลัง ได้เสนอให้มีการยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งได้นำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังก่อตั้งหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 แล้วออกพระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 โดยให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียน มีอำนาจครอบคลุมขึ้น ในการกำกับทุนหมุนเวียนทั้งที่จัดตั้งตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี และที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะ นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ได้เสนอให้มีการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 ซึ่งสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ประเมินความเสี่ยงของการใช้จ่ายภาครัฐนอกระบบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ทุนหมุนเวียนจึงเป็นส่วนหนึ่งในรายงานการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

จากรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558 ได้ให้ข้อเสนอแนะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของกองทุนนอกประมาณโดย “..สนับสนุนให้การพัฒนากระบวนการสารสนเทศกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่าย สถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ ซึ่งกรมบัญชีกลางยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารทุนหมุนเวียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Non-Budget) โดยคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งหากระบบดังกล่าวสมบูรณ์แล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป”

การวิเคราะห์ความโปร่งใสทางการคลังของกองทุนนอกงบประมาณในรายงานการศึกษานี้ ยังไม่มีข้อมูลทางด้านคลัง การจัดทำงบประมาณ และรายงานการประเมินผลการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณแต่

อย่างไร งานวิจัยนี้อาศัยข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ อาทิ รายงานความเสี่ยงทางการคลังของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รายงานการเงินภาครัฐของกรมบัญชีกลาง เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานงบประมาณ รายงานทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนงานศึกษาวิเคราะห์กองทุนนอกงบประมาณในอดีต เป็นข้อมูลอ้างอิงในการศึกษาครั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า กองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในปัจจุบัน ยังขาดความโปร่งใสทางการคลังตามหลักเกณฑ์ของ IMF (2014) ที่กล่าวข้างต้น โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information) อนึ่ง จากการศึกษาข้อมูลกองทุนและทุนหมุนเวียนจากเอกสารรายงานต่าง ๆ พบประเด็นเรื่องความโปร่งใสทางการคลังที่ควรมีการปรับปรุงเนื่องจากเหตุต่างๆ ดังนี้

(1) การเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของทุนหมุนเวียน การศึกษาพบว่า ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางทั้งหมด โดยในเบื้องต้นกรมบัญชีกลางได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานว่า ต้องเป็นทุนหมุนเวียนที่เริ่มดำเนินงานในระยะหนึ่งแล้ว และมีความพร้อมในการรับการประเมิน ทุนหมุนเวียนที่ไม่ต้องเข้าสู่ระบบประเมิน ได้แก่ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งใหม่ไม่ต้องเข้าระบบการประเมินในช่วงแรก และทุนหมุนเวียนที่มีข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบประเมินผลฯ อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลสถิติ ปีบัญชี 2550-2559 ทุนหมุนเวียนที่เข้าระบบการประเมินฯ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังแสดงใน ตาราง 4.1

ตารางที่ 4.1 ทุ่หมุ่เหวียนที่เข้าระบบการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง

ปี	จำนวนกองทุน ทั้งสิ้น	จำนวนทุ่หมุ่เหวียนที่เข้าสู่ระบบ ประเมิน	ร้อยละของ ทั้งหมด
2550	95	67	70.5
2551	95	81	85.3
2552	106	77	72.6
2553	102	81	79.4
2554	108	81	75.0
2555	110	94	85.5
2556	110	93	80.9
2557	114	95	83.3
2558	114	99	86.8
2559	114	101	88.6

ที่มา: กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง (อ้างอิงใน รายงานทางวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐบาล (ฉบับที่ 1/2559) ทุ่หมุ่เหวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพการดำเนินงาน หน้า 19)

(2) การประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางไม่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ของทุ่หมุ่เหวียน และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ กรมบัญชีกลางได้ใช้ระบบประเมินผลแบบ Balanced Scorecard (BSC) มาประเมินผลการดำเนินงานทุ่หมุ่เหวียน ซึ่งมีเกณฑ์การวัดการดำเนินงาน 4 ด้าน คือ

(1) ผลการดำเนินงานด้านการเงิน แสดงผลรายได้จากการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และอัตราผลตอบแทนต่อสินทรัพย์

(2) ผลการดำเนินงานด้านปฏิบัติการ แสดงถึงกระบวนการปฏิบัติงานตามภารกิจ พันธกิจ แผนงาน/โครงการ หรือนโยบายต่างๆ ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเงิน เช่น ระยะเวลา การให้บริการ อัตราการสูญเสียของกระบวนการผลิต (Loss ratio) อัตราการใช้ประโยชน์ของเครื่องจักร (Utilization rate) และการดำเนินงานตามแผน เป็นต้น

(3) การสนองประโยชน์ต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย แสดงถึงผลต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลัก 2 กลุ่ม ได้แก่ ลูกค้า/ผู้รับบริการ และพนักงาน โดยพิจารณาจากผลการสำรวจความพึงพอใจ การปรับปรุงคุณภาพบริการจากผลสำรวจ จำนวนข้อร้องเรียน และการสำรวจ และการปรับปรุงจากข้อคิดเห็นของพนักงาน

(4) การบริหารพัฒนาทุนหมุนเวียน แสดงถึงการบริหารจัดการ และพัฒนาทุนหมุนเวียนให้สามารถดำเนินการได้ดียิ่งขึ้น สร้างความเข้มแข็ง หรือแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่างๆ เช่น การพัฒนาระบบบัญชี การพัฒนาระบบสารสนเทศ การปรับปรุงแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการทำงาน และการทบทวนโครงสร้างของทุนหมุนเวียน เป็นต้น

ระบบการประเมินผลแบบ Balanced Scorecard (BSC) ที่ใช้ในปัจจุบันเป็นเพียงระบบการประเมินการบริหารภายในองค์กรเป็นหลัก ผลการประเมินไม่สะท้อนถึงความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ และยังไม่มีการเปิดเผยข้อมูลผลการประเมินแก่สาธารณะ ไม่มีการประเมินประสิทธิผลของการตอบสนองนโยบายของรัฐบาลอันเป็นวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน สำหรับทุนหมุนเวียนที่เข้าร่วมการประเมินตามเกณฑ์ BSC ของกรมบัญชีกลางในรอบปีบัญชี 2554-2557 พบว่า มีทุนหมุนเวียนที่ผ่านเกณฑ์ปกติเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 82 และไม่ผ่านเกณฑ์ประมาณร้อยละ 18 ดังแสดงในตาราง 4.2

ตารางที่ 4.2 ร้อยละของทุนหมุนเวียนที่ผ่าน และไม่ผ่านเกณฑ์ระบบการประเมินผลของกรมบัญชีกลาง

	ปีบัญชี				เฉลี่ย 4 ปี
	2554	2555	2556	2557	
จำนวนกองทุนที่เข้าร่วมการประเมิน	81	94	93	95	91
จำนวนกองทุนที่ผ่านเกณฑ์ปกติ	64	81	68	84	74
ร้อยละ	79.0	86.2	73.1	88.4	81.7
จำนวนกองทุนที่ไม่ผ่านเกณฑ์ปกติ	17	13	25	11	17
ร้อยละ	21.0	13.8	26.9	11.6	18.3

ที่มา: รายงานทางวิชาการสำนักงบประมาณของรัฐบาล (ฉบับที่ 1/2559) ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย: งบประมาณ และประสิทธิภาพการดำเนินงาน (หน้า 25)

หากพิจารณาทุนหมุนเวียนตามวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานแล้ว ตาราง 4.3 แสดงว่า ทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม มีคะแนนผลการประเมินสูงสุดเฉลี่ยเท่ากับ 3.7164 ซึ่งสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยรวมที่ 3.6113 รองลงมาเป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม (3.6797 คะแนน) และทุนหมุนเวียนประเภทเพื่อการกักขังมีคะแนนเฉลี่ยต่ำสุด (3.4331 คะแนน)

ตารางที่ 4.3 ร้อยละของทุนหมุนเวียนที่ผ่าน และไม่ผ่านเกณฑ์ระบบการประเมินผลของกรมบัญชีกลาง

ประเภททุนหมุนเวียน	ปีบัญชี			คะแนนเฉลี่ย 3 ปี
	2555	2556	2557	
1. เพื่อการกู้ยืม	3.3466	3.1760	3.7766	3.4331
2. เพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม	3.5104	3.6375	4.0014	3.7164
3. เพื่อการสนับสนุนส่งเสริม	3.7059	3.6026	3.7307	3.6797
4. เพื่อการจำหน่าย และการผลิต	3.7531	3.1100	3.8363	3.5665
5. เพื่อการบริการ	3.4570	3.1668	3.7891	3.4710
คะแนนเฉลี่ย	3.6116	3.4262	3.7960	3.6113

ที่มา: รายงานทางวิชาการสำนักงานงบประมาณของรัฐบาล (ฉบับที่ 1/2559) ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย : งบประมาณ และประสิทธิภาพการดำเนินงาน (หน้า 26)

(3) การกำกับดูแลทุนหมุนเวียน การบริหารจัดการ และการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนมีข้อจำกัดด้วยบริบทด้านกฎหมาย และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในการยุบรวม และยุบเลิกทุนหมุนเวียน ที่ผ่านมาอาศัยพร.ให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 เป็นหลัก ซึ่งกำหนดให้การยุบเลิกทุนหมุนเวียนจะกระทำได้ เมื่อทุนหมุนเวียนหมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแล้ว หรือทุนหมุนเวียนได้หยุดดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด แต่ไม่รวมถึงกรณีที่บางทุนหมุนเวียนที่มีการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพ หรือมีผลการประเมินผลการดำเนินงานต่ำ

(4) การจัดสรรงบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียน ในช่วง 12 ปี (พ.ศ.2548-2559) มีการจัดสรรงบประมาณสำหรับทุนหมุนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 63 ทุน รวมงบประมาณ 1,594,275.37 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 132,856.28 ล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 6.65 ของงบประมาณรวมทั้งประเทศ โดยเมื่อพิจารณาตามประเภททุนหมุนเวียน พบว่า ทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมได้รับจัดสรรงบประมาณสะสมสูงสุดรวมงบประมาณทั้งสิ้น 1,095,514.91 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 68.72 ของงบประมาณทุนหมุนเวียนรวมสะสม รองลงมาได้แก่ ทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืม 424,612.51 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 26.63 ของงบประมาณทุนหมุนเวียนรวมสะสม และทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม 73,956.96 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.64 ของงบประมาณทุนหมุนเวียนรวมสะสม

กองทุนที่ได้รับงบประมาณสูงสุด คือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) และกองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ตามลำดับ ทั้งนี้ มติครม.เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559 ได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษาให้ควบรวม กยศ. และ กรอ. เป็นกองทุนเดียว กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเพื่อการศึกษา ต่างเป็นกองทุนที่รัฐบาลมีภาระ

ผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินการกิจของทั้งสองกองทุน เพื่อสร้างสวัสดิการทางสังคมแก่ประชาชน ด้วยเหตุนี้ ประสิทธิภาพการดำเนินงานของแต่ละกองทุนจึงมีผลต่อภาระทางการคลังของรัฐบาลในระยะยาว เป็นความเสี่ยงทางการคลังอันเนื่องจากการดำเนินงานกองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ

นอกจากนี้ ยังมีทุนหมุนเวียนจำนวน 20 ทุน ที่ได้รับเงินอุดหนุนเป็นทุนประเดิมครั้งเดียว เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รวมงบประมาณทั้งสิ้น 13,824.16 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.87 ของงบประมาณทุนหมุนเวียนรวมสะสม โดยทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณสะสมสูงสุด คือ กองทุนตั้งตัวได้รับงบประมาณ 5,000 ล้านบาท

ในการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายที่ทุนหมุนเวียนได้รับจากรัฐบาล มีประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

(4.1) ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ละปีในวงเงินงบประมาณค่อนข้างต่ำและมีลักษณะการดำเนินงานที่สามารถดำเนินงานภายใต้ภารกิจของส่วนราชการได้ควรขอรับจัดสรรงบประมาณรวมกับงบประมาณของส่วนราชการไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นทุนหมุนเวียน เช่น ทุนหมุนเวียนภายใต้กระทรวงวัฒนธรรม ได้แก่ กองทุนส่งเสริมงานจดหมายเหตุ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 1 ล้านบาท และในปีต่อๆ มาได้รับจัดสรรในวงเงิน 10 กว่าล้านบาท กองทุนจัดทำคึกคักตำรวจ ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 30 ล้านบาท กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 22.8 ล้านบาท และกองทุนส่งเสริมศิลปะร่วมสมัย ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 10 ล้านบาท รวมทั้ง กองทุนการทำอาภาคารสถานอยู่ตะเภของกระทรวงคมนาคม ซึ่งเริ่มจัดตั้งในปีงบประมาณ พ.ศ.2559 และได้รับจัดสรรงบประมาณในปีแรก จำนวน 1 ล้านบาท จะเห็นว่า ทุนหมุนเวียนในลักษณะดังกล่าว ควรขอรับจัดสรรงบประมาณรวมกับงบประมาณของส่วนราชการไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นทุนหมุนเวียน

(4.2) มีทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมครั้งเดียวแต่ไม่มีรายงานความก้าวหน้า หรือผลการดำเนินงานให้รัฐสภาทราบ ได้แก่

กระทรวงการคลัง เช่น

- กองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 510.77 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจแก่ประเทศเพื่อนบ้าน โดย (1) ให้กู้ยืมเงินโดยมีเงื่อนไขผ่อนปรนแก่รัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือสถาบัน

การเงินของรัฐบาลประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อลงทุนในโครงการพัฒนาประเทศ (2) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่ไม่ใช่ลักษณะการให้เปล่าแก่ประเทศเพื่อนบ้านตามที่คณะกรรมการกำหนด

- กองทุนเงินให้เปล่า ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 จำนวน 689.97 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาแก่นักเรียน นักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย (สายสามัญและสายอาชีพ) จนถึงระดับปริญญาตรี เพื่อเป็นค่าเล่าเรียนค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าครองชีพ
- กองทุนส่งเสริมการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2557 จำนวน 500 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการเสนอโครงการที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ การจัดทำผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ และการจ้างที่ปรึกษาที่มีประสิทธิภาพ
- กองทุนพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ภาครัฐ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2557 จำนวน 1,000 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) จัดซื้อที่ดินเพื่อพัฒนาศักยภาพที่ราชพัสดุให้มีความเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ราชการหรือการจัดทำประโยชน์ในที่ราชพัสดุ (2) ปลดภาระที่ดินในที่ราชพัสดุเพื่อให้ที่ราชพัสดุสามารถนำใช้ประโยชน์ราชการหรือนำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์ได้ (3) สนับสนุนการปฏิบัติงานเกี่ยวกับพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ (4) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามที่กระทรวงการคลังมอบหมาย

กระทรวงศึกษาธิการ เช่น

- กองทุนตั้งตัว ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 จำนวน 5,000 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์ เพื่อ (1) สนับสนุนทางการเงินแก่ธุรกิจนักศึกษาผู้ประกอบการใหม่และผลิตภัณฑ์ใหม่ (2) เสริมสร้างหน่วยบ่มเพาะวิสาหกิจรับอนุญาต (Authorized Business Incubator) 3) เผยแพร่ความรู้การเป็นผู้ประกอบการ โดยกลุ่มเป้าหมาย คือนักศึกษาหรือผู้จบการศึกษาแล้วไม่เกิน 5 ปี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เช่น

- กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2553 จำนวน 1,000 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนหมุนเวียน เพื่อใช้จ่ายในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น การจัดซื้อที่ดิน และเวนคืนที่ดินเอกชน เพื่อให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์โดยการเช่าที่ดิน / เช่าซื้อที่ดิน

และให้ความช่วยเหลือทางการเงินต้นทุนต่ำแก่ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

- กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณพ.ศ.2554 จำนวน 200.00 ล้านบาท มีวัตถุประสงค์ให้การกู้ยืมแก่หน่วยงานของรัฐและองค์กรเกษตรกรเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายช่วยเหลือหรือส่งเสริมเกษตรกรในการประกอบอาชีพด้านเกษตรผลผลิตเกษตรกรรมขั้นต้นหรือผลิตภัณฑ์อาหาร เป็นต้น

ดังนั้น ควรมีการกำหนดมาตรการให้ทุกๆ ทุนหมุนเวียน ทั้งที่ต้องพึ่งพางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในการดำเนินงานทุกปี พึ่งพางบประมาณรายจ่ายเพียงบางปี หรือที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพียงครั้งเดียว ตลอดจนกองทุนหรือทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินกิจการหลัก และไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐเลย กองทุนและทุนหมุนเวียนทั้งหมดต้องจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอแก่กรมบัญชีกลาง เข้ารับการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง เพื่อให้กรมบัญชีกลางสามารถรวบรวมข้อมูล และจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของทุนหมุนเวียนเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบตามลำดับ ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และเพื่อประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ในอนาคต

(5) ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทุนหมุนเวียนที่ทันสมัย และน่าเชื่อถือ เพื่อช่วยในการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินภาระทางการคลังในอนาคต และการวิเคราะห์ผลกระทบของของกองทุนหมุนเวียนต่อระบบเศรษฐกิจในภาพรวม ทั้งนี้ ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทุนหมุนเวียนที่แสดงข้อมูลในมิติต่างๆ อย่างเป็นระบบ ง่ายต่อการพิจารณาในภาพรวม ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางอยู่ระหว่างการดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารทุนหมุนเวียนด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Non-Budget) ดังกล่าว

(6) ควรพิจารณาควบรวมทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภาระกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกองทุนเดียว เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และเพื่อการใช้ทรัพยากรด้านงบประมาณรายจ่ายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังกล่าวในบทที่ 3 ว่า ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณจำนวนมากถึง 114 ทุนหมุนเวียน ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่นที่มีเพียง 18 บัญชีพิเศษ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน อาจพิจารณาควบรวมกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

หรือมีภารกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันใกล้ชิดเป็นกองทุนเดียว โดยพิจารณาให้หลายกระทรวงร่วมรับผิดชอบทุน
หมุนเวียนร่วมกันในทำนองเดียวกับญี่ปุ่น ไม่ใช่แต่งตั้งปลัดกระทรวง หรือผู้บริหารระดับสูง ในหน่วยงานที่
เกี่ยวข้องเป็นกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนเพียงอย่างเดียว แต่ควรให้หน่วยงานมีความรับผิดชอบทุนหมุนเวียน
ร่วมกัน อาจกำหนด KPI ร่วมระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน และ/หรือการพัฒนาระบบการ
ตรวจสอบภายในระหว่างหน่วยงาน การบริหารทุนหมุนเวียนโดยหลายกระทรวงร่วมกัน จะส่งเสริมการดำเนิน
นโยบายของรัฐบาลแบบบูรณาการ (Integrated approach) มีความโปร่งใสในการดำเนินงาน ก่อให้เกิด
ประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ สะดวกในการกำกับดูแล ลดความซ้ำซ้อน และเกิดผลลัพธ์การพัฒนาที่
ยั่งยืน

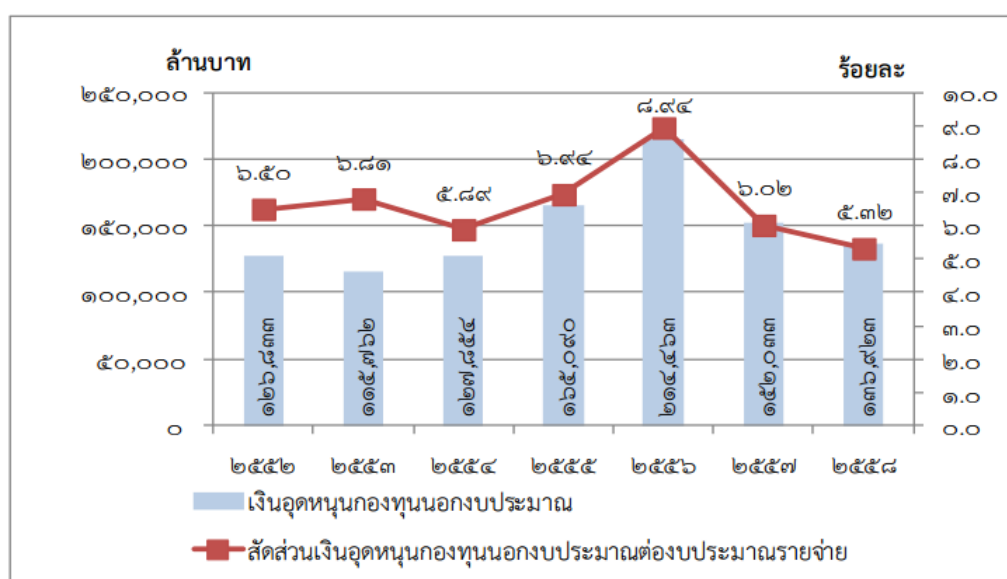
บทที่ 5

กรณีศึกษาเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 4 กองทุน

ที่มีสัดส่วนในงบประมาณรายจ่ายสูง

ดังกล่าวแล้วว่า กองทุนนอกงบประมาณเป็นกองทุน/เงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้น โดยแต่ละกองทุนมีการดำเนินงานที่เป็นอิสระตามวัตถุประสงค์เฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน กองทุนนอกงบประมาณส่วนใหญ่ไม่มีแหล่งรายได้เป็นของตนเอง แต่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจากงบประมาณตามความจำเป็น ทั้งนี้ ในปี 2559 กองทุนนอกงบประมาณมีจำนวนทั้งสิ้น 114 กองทุน โดยสามารถจำแนกตามวัตถุประสงค์ของกองทุนได้ 5 ประเภท ได้แก่ (1) กองทุนเพื่อการกู้ยืม 17 กองทุน (2) กองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม 19 กองทุน (3) กองทุนเพื่อสนับสนุนส่งเสริม 58 กองทุน (4) กองทุนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต 14 กองทุน และ (5) กองทุนเพื่อการบริการ 6 กองทุน อนึ่ง การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนนอกงบประมาณแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ คือ (ก.) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และ (ข.) การจัดสรรเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงานที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น กองทุนประกันสังคม กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เป็นต้น

ภาพที่ 5.1 สัดส่วนปริมาณเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่องบประมาณรายจ่าย
ปีงบประมาณ 2552 – 2558



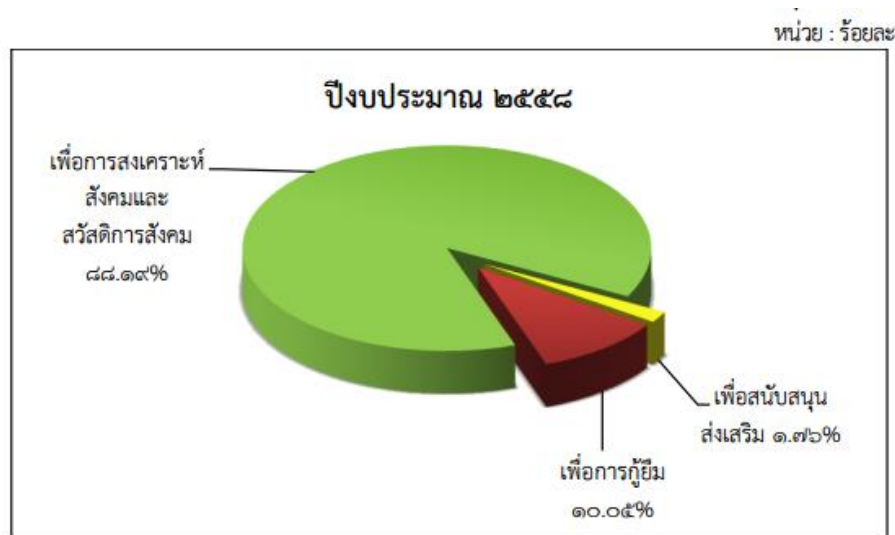
หมายเหตุ: เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณไม่รวมเงินอุดหนุนแก่กองทุนประกันสังคม

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ 2552 – 2558

ช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณ เพื่อเป็นเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยสัดส่วนของเงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณต่อวงเงินงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากร้อยละ 6.50 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 8.94 ของงบประมาณรายจ่ายในปีงบประมาณ 2556 ในขณะที่ปีงบประมาณ 2558 เงินอุดหนุนกองทุนนอกงบประมาณมีสัดส่วนลดลงเหลือร้อยละ 5.32 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมด เนื่องจากกองทุนหมู่บ้านฯ และกองทุนพัฒนาบทบาทสตรี ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อเป็นเงินทุนในปีงบประมาณ 2555 – 2557 ครบถ้วนแล้ว จึงมีผลให้ในปีงบประมาณ 2558 กองทุนนอกงบประมาณได้รับจัดสรรเงินอุดหนุน จำนวน 136,923 ล้านบาท ลดลงร้อยละ 10 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2557

ภาพที่ 5.2 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณ

ประจำปีงบประมาณ 2558 จำแนกตามประเภทของกองทุน



หมายเหตุ: กองทุนเพื่อจำหน่ายและการผลิตและกองทุนเพื่อการบริหารไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในปีงบประมาณ ๒๕๕๘
ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘

การพิจารณาโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกองทุนนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ 2558 จำแนกตามประเภทของกองทุน พบว่า ส่วนใหญ่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกองทุนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม คิดเป็นร้อยละ 88.19 ของเงินอุดหนุนกองทุนทั้งหมด โดยมีกองทุนนอกงบประมาณ 2 แห่งที่ได้รับเงินอุดหนุนมากที่สุดคือ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และกองทุนประกันสังคม เนื่องจากรัฐบาลมีภาระผูกพันตามกฎหมายในการจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนแก่กองทุนทั้ง 2 แห่งให้เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีแหล่งรายได้ทั้งหมดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ส่วนกองทุน

ประกันสังคมมีรายได้หลักจากเงินสมทบ 3 ฝ่าย ประกอบด้วย นายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล และ ดอกเบี้ยรับกับผลตอบแทนจากการลงทุน

ในระยะยาว กองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จะมีค่าใช้จ่ายที่ขยายตัวสูงขึ้น และไม่สามารถควบคุมได้อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และกำลังจะเป็นสังคมผู้สูงอายุสมบูรณ์ในอีกห้าปีข้างหน้า หากรายได้ของทั้ง 2 กองทุนไม่สามารถเติบโตได้ทันการขยายตัวของรายจ่ายดังกล่าว กองทุนทั้งสองแห่งอาจประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน ดังนั้นประสิทธิภาพการดำเนินงานของกองทุนจะมีผลต่อภาระทางการคลังซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถตัดลดได้อันเนื่องจากการเป็นภาระผูกพันตามกฎหมาย จึงเป็นความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญประการหนึ่งจากรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2559 สำนักงานเศรษฐกิจการคลังระบุว่า “...กองทุนที่มีความเสี่ยงและอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สินหนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน 3 แห่งนี้ ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยง และภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง 3 กองทุนในที่สุด”

ส่วนต่อไป จะเป็นการพิจารณากองทุนเงินหมุนเวียนขนาดใหญ่ 4 กองทุน ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ในอันดับต้นๆ คือ (1) กองทุนประกันสังคม (2) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (3) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และ (4) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยกองทุนประกันสังคม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ถือเป็นกลุ่มทุนหมุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์ และการจัดสรรสวัสดิการสังคม ในขณะที่กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา และกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ เป็นกลุ่มทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมที่อาจคิดหรือไม่คิดอัตราดอกเบี้ย มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย

ดังกล่าวในบทที่ 4 ว่า กองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณของไทยยังไม่มีเปิดเผยข้อมูล (รายงาน) ทางด้านการคลังสาธารณะ และกระบวนการจัดทำนโยบายตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลังของ IMF (2014) การวิเคราะห์ในที่นี้อาศัยข้อมูลรายงานประจำปีของกองทุนที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของหน่วยงาน ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยงานราชการต่างๆ และพระราชบัญญัติการจัดตั้งกองทุนแต่ละแห่ง ในการพิจารณาผลการดำเนินงาน การกำกับดูแล และปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินงาน ข้อสังเกตเบื้องต้นพบว่า กองทุนบางกองทุนไม่มีข้อมูลรายงานประจำปีบนเว็บไซต์ อาทิ กองทุนหมู่บ้านฯ ในขณะที่กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา มีรายงานไม่ครบทุกปี และตัวเลขในรายงานประจำปีของแต่ละกองทุนไม่สอดคล้องกับตัวเลขรายงานความเสี่ยง

ทางการคลังประจำปีงบประมาณ... ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สะท้อนว่าแม้แต่ระบบข้อมูลที่ใช้ภายในระหว่างหน่วยราชการเอง ยังมีความบกพร่อง ขาดความถูกต้อง

ด้วยเหตุนี้ การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของกองทุนทั้งสี่ในการศึกษานี้ จึงมีข้อจำกัดด้านข้อมูล ผู้ศึกษาจะอาศัยหลักฐานข้อมูลต่างๆเท่าที่รวบรวมได้ ในการวิเคราะห์บทบาทของทุนหมุนเวียนแต่ละแห่งต่อการตอบสนองนโยบายภาครัฐ ปัญหาการดำเนินงานที่สำคัญ และผลกระทบต่อภาระทางการคลังตามลำดับ

5.1 กองทุนประกันสังคม

โครงการประกันสังคมในประเทศไทยเกิดขึ้นจากการเรียกร้องของผู้ใช้แรงงานที่พยายามผลักดันให้มีระบบประกันสังคมขึ้นในประเทศนับตั้งแต่ปี 2497 ในสมัยรัฐบาลที่มีจอมพล ป.พิบูลสงครามเป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการออกกฎหมายประกันสังคมฉบับแรก แต่เนื่องจากสภาพเศรษฐกิจในขณะนั้นยังไม่พร้อมทำให้ไม่สามารถนำพระราชบัญญัติออกมาบังคับใช้ ต่อมาในสมัยรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้ที่เกี่ยวข้องต่างๆ ก็ได้พยายามผลักดันให้กฎหมายประกันสังคมออกมาใช้บังคับอีกครั้ง แต่ความพยายามไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากรัฐบาลไม่มีเงินทุนมากพอที่จะสนับสนุนโครงการนี้ จนมาถึงสมัยรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการนำร่างพระราชบัญญัติประกันสังคมเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติประกันสังคมพ.ศ. 2533 เมื่อวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2533 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเหมาะสมคือ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 ตามลำดับ

จากรายงานประจำปี 2558 ของสำนักงานประกันสังคม ระบุว่า การคุ้มครองผู้ประกันตนภาคบังคับตามกฎหมาย มาตรา 33 เริ่มดำเนินการจัดเก็บเงินสมทบในปี 2534 โดยให้ความคุ้มครองลูกจ้างในสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 20 คนขึ้นไป ต่อมาในปี 2536 ขยายขอบข่ายความคุ้มครองสู่สถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 10 คนขึ้นไป และในปี 2545 ขยายขอบข่ายความคุ้มครองครอบคลุมสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป โดยปี 2558 มีสถานประกอบการขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมทั้งหมด 429,070 แห่ง มีจำนวนผู้ประกันตน 13,789,190 คน และมีกองทุน 1,468,768 ล้านบาท⁶ ปรมาณร้อยละ 11 ของ GDP ผู้ประกันตนทั้งหมดที่ได้รับ ความคุ้มครองจากกองทุนประกันสังคมในปี 2558 เป็นเพศหญิงมากกว่าเพศชาย ส่วนใหญ่อยู่อายุระหว่าง 25 – 29 ปี เมื่อเปรียบเทียบกับโครงสร้างประชากรตั้งแต่อายุ 15 ปีขึ้นไปพบว่า มีโครงสร้างที่ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ

⁶ ไม่รวมเงินกองทุนเงินทดแทนอีก 48,625 ล้านบาท

ทั้งนี้ จำนวนผู้ประกันตนทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 36.27 ของกำลังแรงงานที่มีงานทำ หรือคิดเป็นร้อยละ 20.98 ของประชากรทั้งประเทศ

5.1.1 การดำเนินงานของกองทุนประกันสังคม

โครงการประกันสังคมเป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการ โดยผู้ประกันตนร่วมเฉลี่ยทุกข์เฉลี่ยสุขระหว่างกัน หลักประกันสังคมให้หลักประกันด้านสุขภาพในช่วงวัยทำงาน และความมั่นคงทางรายได้หลังการเกษียณอายุ โครงการประกันสังคมของไทยมีทั้งการประกันภาคบังคับ (Compulsory insurance) มาตรา 33 สำหรับลูกจ้างเอกชนที่ทำงานในสถานประกอบที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 1 คนขึ้นไป (ตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 บังคับแก่นายจ้างที่ลูกจ้างตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป พ.ศ. 2545) และการประกันตนเองโดยสมัครใจ (Voluntary insurance) สำหรับผู้ประกันตนที่หมดสภาพการเป็นลูกจ้าง (มาตรา 39) และผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่ไม่มีนายจ้างร่วมสมทบเงินประกัน (มาตรา 40) ผู้ประกันตนภาคสมัครใจต้องจ่ายเงินสมทบ และได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่ระบุในพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ ประเภทของประโยชน์ทดแทน ตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิในการรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งมีใช้ลูกจ้าง พ.ศ. 2537)

5.1.2 การบริหารจัดการกองทุนประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 8 ระบุให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการประกันสังคม” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข และผู้แทนสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการ กับผู้แทนฝ่ายนายจ้าง และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการจะแต่งตั้งบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการก็ได้

รัฐมนตรีจะแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินห้าคนให้เป็นที่ปรึกษาของคณะกรรมการก็ได้ ซึ่งในจำนวนนี้อย่างน้อยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิทางระบบงานประกันสังคม ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิทางการแพทย์ ผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้ทรงคุณวุฒิอื่น

มาตรา 9 ระบุอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประกันสังคม ดังต่อไปนี้

(1) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(2) พิจารณาให้ความเห็นต่อรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา การออกกฎกระทรวง และระเบียบต่าง ๆ เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(3) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินและการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(4) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุน

(5) พิจารณางบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของสำนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับการประกันสังคมตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการอื่นหรือสำนักงาน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจมอบหมายให้สำนักงานประกันสังคมเป็นผู้ปฏิบัติเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาดำเนินการต่อไปก็ได้

มาตรา 10 กรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี กรรมการหรือที่ปรึกษาซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้แต่จะแต่งตั้งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

5.1.3 สถานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคม

ในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวม แต่มีแนวโน้มกำไรหรือขาดทุนสุทธิที่ไม่แน่นอน โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบ (นายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล) ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 กองทุนประกันสังคมมีสินทรัพย์รวมและหนี้สินรวม 1,478,768.41 และ 1,026,135.74 ล้านบาท ตามลำดับ โดยหนี้สินส่วนใหญ่เป็นการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ 1,016,629.91 ล้านบาท ผลการดำเนินงาน พบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 กองทุนประกันสังคมมีรายได้สูงกว่ารายจ่ายเท่ากับ 40,993.35 ล้านบาท (รายงานประจำปี 2558 สำนักงานประกันสังคม)

ตารางที่ 5.1 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนประกันสังคม
ปีงบประมาณ 2555 - 2558

หน่วย: ล้านบาท	2555	2556	2557	2558
สินทรัพย์รวม	1,018,619	1,145,375	1,470,708	1,436,934
หนี้สินรวม	597,924	689,723	983,587	905,369
รายได้	151,113	181,559	200,617	230,481
-เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	11,165	30,920	24,899	27,992
ค่าใช้จ่าย	138,758	146,447	174,015	183,145
กำไร	12,354	35,112	26,602	43,336

หมายเหตุ: ตัวเลขในรายงานกรมบัญชีกลาง แตกต่างจากตัวเลขในรายงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคม

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนประกันสังคมประจำปีงบประมาณ 2555 – 2558 โดยกรมบัญชีกลาง

เนื่องจากการบริหารเงินกองทุนประกันสังคมปัจจุบันเป็นการบริหารแบบ pay-as-you-go คือการเก็บสมทบจากผู้ประกันตนปัจจุบัน จ่ายออกเป็นเบี้ยบำนาญ หรือบำนาญแก่แรงงานที่เกษียณอายุ รายได้ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องของกองทุนประกันสังคม สะท้อนถึงจำนวนผู้มีงานทำในตลาดแรงงานที่ยังมีอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไทย จะทำให้จำนวนสูงอายุที่จะขอรับเงินบำนาญเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วใน 10-20 ปีข้างหน้า ในขณะที่จำนวนแรงงานค่อยๆ ลดลง อนาคตของกองทุนจะมีค่าใช้จ่ายที่สูงกว่ารายได้ โดยรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ขณะที่รายได้ส่วนใหญ่มาจากเงินสมทบของนายจ้าง ผู้ประกันตน และเงินสมทบจากรัฐบาล รายได้จากเงินสมทบสามฝ่ายจะทยอยปรับลดลงไปตามแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร เมื่อเงินสะสมเข้ากองทุนลดลง รัฐบาลจะมีการงบประมาณเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

สำนักงานประกันสังคมได้ทบทวนการประเมินค่าทางคณิตศาสตร์ประกันภัยของกองทุนชราภาพด้วย ILO Pension Model ผลการศึกษาพบว่า ในสถานการณ์ปัจจุบัน หากไม่ได้มีการปรับรายรับรายจ่ายแล้ว กองทุนชราภาพจะดำเนินโครงการได้อีก 37 ปี นับจากปี 2558 มีทางเลือกต่างๆ ที่จะสามารถยืดอายุกองทุนชราภาพออกไป ดังแสดงในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 จำนวนปีที่กองทุนชราภาพอยู่ได้ในแต่ละแนวทางนับจากปี 2558

แนวทาง	จำนวนปีที่กองทุนอยู่ได้ นับจากปี 2558
1. ปรับฐานค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินบำนาญจาก 15,000 บาทต่อเดือน เป็น 20,000 บาทต่อเดือน	40 ปี
2. อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนเพิ่ม 1%	41 ปี
3. ขยายอายุเกษียณ เพิ่ม 1 ปีทุก ๆ 5 ปี จาก 55 ปีเป็น 65 ปีภายในระยะเวลา 50 ปี	48 ปี
4. เพิ่มอัตราเงินสมทบ 2% ทุก 5 ปี จนถึงปี 2591 อัตราเงินสมทบเท่ากับ 18.4%	74 ปี
5. มาตรการผสมโดยใช้แนวทางที่ 2+4	87 ปี
6. มาตรการผสมโดยใช้แนวทางที่ 3+4	100 ปี
7. มาตรการผสมโดยใช้แนวทางที่ 2+3+4	100 ปี

ที่มา: รายงานประจำปี 2558 สำนักงานประกันสังคม (หน้า 45)

ข้อมูลดังกล่าว สะท้อนถึงความจำเป็นที่กองทุนประกันสังคม ต้องปรับกลยุทธ์การบริหารเงินกองทุนประกันสังคมให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น แม้ว่าแนวทางที่ 4 ที่เพิ่มอัตราเงินสมทบร้อยละ 2 ทุก 5 ปี เป็นแนวทางที่จะช่วยให้กองทุนชราภาพมีความยั่งยืนเพิ่มเป็นสองเท่า (37x2 ปี) แต่แนวทางดังกล่าวจะสร้างภาระค่าใช้จ่ายทั้งแก่ผู้ประกันตน และผู้ประกอบการอย่างมาก มีผลให้การดำเนินธุรกิจในประเทศไทยมีต้นทุนสูงขึ้น ซึ่งอาจมีผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจของประเทศ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นในภูมิภาคที่มีค่าครองชีพและค่าจ้างแรงงานต่ำกว่า นอกจากนี้ การศึกษาดังกล่าวนั้นเน้นเพียงความอยู่รอดของกองทุน ไม่มีการวิเคราะห์ผลตอบแทนสุทธิที่ผู้ประกันตนจะได้รับเมื่อต้องจ่ายเงินสมทบเพิ่มขึ้น หากประโยชน์ตอบแทนกรณีชราภาพของผู้ประกันตนไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว ผู้ประกันตนในมาตรา 33 ที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมตั้งแต่ 180 เดือน (15 ปี) ขึ้นไป จะได้รับเงินบำนาญในอัตราร้อยละ 20 ของค่าเฉลี่ยเงินเดือน 60 เดือนสุดท้าย โดยเพดานอัตราค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินบำนาญสูงสุดคือ 15,000 บาทต่อเดือน และผู้ประกันตนในมาตรา 33 จะได้เงินบำนาญเพิ่มในอัตราร้อยละ 1.5 ทุก 12 เดือน ตัวอย่างเช่น ผู้ประกันตนที่เป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคมระยะ 30 ปี จะได้รับเงินบำนาญในอัตราร้อยละ 35 ($= 20 + (1.5 \times 10)$) ของค่าเฉลี่ยเงินเดือน 60 เดือนสุดท้าย แต่อัตราเงินสมทบตามแนวทางที่ 4 ในปี 2591 เท่ากับร้อยละ 18.4 ของอัตราค่าจ้างจากผู้ประกันตน + ร้อยละ 18.4 จากนายจ้าง + ร้อยละ 2.75 จากรัฐบาล อัตราเงินสมทบรวมมีสัดส่วนร้อยละ 39.55 ของอัตราค่าจ้าง ซึ่งจะมากกว่าร้อยละ 35 ที่ใช้ในการคำนวณเงินบำนาญปัจจุบัน (กรณีผู้ประกันตนเป็นสมาชิกกองทุนประกันสังคม 30 ปี) หากอัตราผลตอบแทนที่ผู้ประกันตนได้รับไม่เปลี่ยนแปลงแล้ว การเพิ่มอัตราสมทบตามแนวทางที่ 4 ไม่สอดคล้องกับหลักการออมเพื่อชรา

ภาพ ในกรณีที่ผู้ออมมีระยะเวลาออมนานถึง 30 ปี ควรได้รับผลตอบแทนในสัดส่วนมากกว่าเงินสมทบ เว้นแต่รายละเอียดของการเก็บเงินสมทบเปลี่ยนแปลงไป และ/หรืออัตราเงินบำนาญของผู้ประกันตนในมาตรา 33 เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ สำนักงานประกันสังคมควรเปิดเผยข้อมูลให้ผู้ประกันตนได้รับทราบ และเข้าใจแนวทางที่กองทุนประกันสังคม อาจใช้ในการคำนวณผลตอบแทนที่ผู้ประกันตนจะได้รับในอนาคต เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียได้แสดงความเห็น เพื่อการกำหนดแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน และยอมรับร่วมกัน

อนึ่ง รายงานประจำปีของสำนักงานประกันสังคมระบุว่า การลงทุนของกองทุนประกันสังคมเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคมว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. 2549 ซึ่งกำหนดให้ กองทุนประกันสังคมลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ 60 ของเงินกองทุน และลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของเงินกองทุน โดยในการดำเนินการลงทุนนั้น สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการลงทุนตามระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม และตามแผนการลงทุนประจำปีที่ได้รับ ความเห็นชอบจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยจะพิจารณาจากผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ ความเสี่ยงของการลงทุน และคำนึงถึงความมั่นคงของกองทุนในระยะยาวเป็นสำคัญ

จากข้อมูลรายงานประจำปี 2558 พบว่า สำนักงานประกันสังคม มีเงินลงทุนจำนวน 1,386,261 ล้านบาท แบ่งลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ได้แก่ พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐวิสาหกิจที่มีกระทรวงการคลังค้ำประกัน และหุ้นกู้เอกชน 1,081,833 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 78.04 ของเงินลงทุน และลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยง ได้แก่ เงินฝากธนาคาร ตราสารหนี้อื่น ๆ หน่วยลงทุน และหุ้นสามัญจำนวน 304,428 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 21.96 ของเงินลงทุน ได้รับผลตอบแทนจากการลงทุนทั้งหมดจำนวน 44,894 ล้านบาท คิดเป็นอัตราผลตอบแทนร้อยละ 3.24 ของเงินลงทุน แต่จากงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุนประกันสังคม พบว่า กองทุนมีค่าใช้จ่ายในส่วนของหนี้สูญ 61.09 ล้านบาท หนี้สงสัยจะสูญ 98.41 ล้านบาท ซึ่งไม่มีรายละเอียดว่าเป็นหนี้สูญจากการลงทุนหรือไม่ และมีค่าจ้างผู้จัดการกองทุนย่อย 21.41 ล้านบาท ดังนั้น อัตราผลตอบแทนสุทธิของการลงทุนน่าจะต่ำกว่าร้อยละ 3.24

จากตาราง 5.2 แนวทางที่ 2 จะเห็นว่า ผลตอบแทนจากการลงทุนที่สูงขึ้นมีผลต่อความยั่งยืนของกองทุน ชราภาพ และจากข้อมูลโครงสร้างอายุของผู้ประกันตนที่ส่วนใหญ่อยู่ในช่วง 20-29 ปี จึงน่าจะรับความเสี่ยงจากการลงทุนได้มากขึ้นเพื่อรับผลตอบแทนในอัตราที่สูงขึ้น ปัจจุบัน สำนักงานประกันสังคมมีสัดส่วนการลงทุนในสินทรัพย์ที่เสี่ยง (ซึ่งรวมเงินฝากธนาคารด้วย) ในสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 ซึ่งต่ำกว่าอัตราร้อยละ 40 ที่คณะกรรมการประกันสังคมกำหนด มีค่าใช้จ่ายในการลงทุน และหนี้สูญของการดำเนินงาน ที่สำนักงาน

ประกันสังคมควรแสดงรายละเอียดการลงทุนเพิ่มเติมเพื่อความโปร่งใสทางการเงิน ควรเปิดเผยข้อมูลการคัดเลือกผู้จัดการกองทุน รายงานผลดำเนินงานเงินลงทุนที่ของบริษัทหลักทรัพย์ที่จัดการกองทุน เพื่อเปรียบเทียบกับผลการดำเนินงานของกองทุนภายนอกสำนักงานประกันสังคมโดยทั่วไป

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุนประกันสังคม กับงบแสดงผลการดำเนินงานทางการเงินของกองทุนเงินทดแทน พบว่า กองทุนเงินทดแทนบันทึกรายการค่าใช้จ่ายของการดำเนินงานในรายละเอียด อาทิ ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้สอยวัสดุ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ ค่าฝึกอบรม และอื่นๆ แต่งบของกองทุนประกันสังคม ระบุเพียงค่าใช้จ่ายรวมของการบริหารสำนักงานจำนวน 4,623 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.55 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดของกองทุนประกันสังคมในปี 2558 ลดลงจากปี 2557 ที่มีค่าใช้จ่ายสำนักงาน 5,087.92 ล้านบาท หรือร้อยละ 7.61 ประสิทธิภาพของการบริหารจัดการของสำนักงานประกันสังคม เป็นอีกปัจจัยที่จะช่วยให้กองทุนมีกำไรมากขึ้น และส่งผลต่อความยั่งยืนของกองทุนชราภาพ และเพื่อความโปร่งใสทางการเงินการจัดการ จึงควรบันทึกรายละเอียดค่าใช้จ่ายของสำนักงานประกันสังคม เช่นเดียวกับกองทุนเงินทดแทน

สำหรับเงินสมทบจากรัฐบาล ที่เป็นภาระผูกพันตามกฎหมายที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินสมทบร้อยละ 2.75 ของเงินเดือนลูกจ้าง จากข้อมูลงบประมาณในช่วงปี 2550 – 2558 ตารางที่ 5.3 พบว่า กองทุนประกันสังคมได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่แน่นอนในแต่ละปี บางปีรัฐบาลค้างจ่ายเงินสมทบ เช่นปีงบประมาณ 2553 ทำให้เงินอุดหนุนลดลง ขณะที่ในปีถัดมา รัฐบาลได้ชำระเงินอุดหนุนที่ค้างจ่าย ทำให้เงินอุดหนุนมีจำนวนเพิ่มขึ้น ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 รัฐบาลยังค้างจ่ายเงินสมทบให้แก่กองทุนประกันสังคม จำนวนทั้งสิ้น 58,512 ล้านบาท ทั้งนี้ เงินค้างจ่ายของรัฐบาลเป็นต้นทุนค่าเสียโอกาสของการลงทุนเพื่อสร้างรายได้แก่กองทุนชราภาพ อันจะมีผลต่อความมีเสถียรภาพของเงินบำนาญชราภาพที่ผู้ประกันตนจะได้รับหลังเกษียณอายุด้วย

ตารางที่ 5.3 การจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนประกันสังคม ปีงบประมาณ 2550-2558

	2550	2551	2552	2553	2554	2555	2556	2557	2558
กองทุนประกันสังคม	21,175	21,590	39,116	17,228	23,655	11,165	32,120	24,899	27,992

ที่มา: รวบรวมจากรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ 2556-2558

5.1.4 ปัญหาและอุปสรรคของกองทุนประกันสังคม

ระบบประกันสังคมของไทยครอบคลุมการประกันสุขภาพ การประกันชราภาพ และการประกันการว่างงาน ซึ่งเป็นความเสี่ยงและสาเหตุสำคัญ 3 ประการของความยากจน อย่างไรก็ตาม ระบบประกันสังคมของไทยยังคงมีปัญหาจำนวนมาก ทำให้มีข้อจำกัดในการยกระดับคุณภาพชีวิตของแรงงานในประเทศ ที่สำคัญคือ

(1) ไม่ครอบคลุมแรงงานนอกระบบ ระบบประกันสังคมปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมกลุ่มคนยากจนและแรงงานนอกระบบ ถึงแม้ว่าคนกลุ่มนี้ได้รับการคุ้มครองจากระบบประกันสุขภาพถ้วนหน้า แต่ยังขาดหลักประกันชราภาพและหลักประกันการว่างงาน กองทุนประกันสังคมในปัจจุบันมีสมาชิก 13.79 ล้านคน ขณะที่ประเทศไทยมีแรงงานนอกระบบกว่า 24 ล้านคน

(2) ความไม่ยั่งยืนของกองทุนชราภาพ ระบบประกันสังคมของไทยมีปัญหาความไม่เพียงพอของทรัพยากรทางการเงิน โดยเฉพาะสินทรัพย์ในกองทุนชราภาพที่ยังมีไม่พอที่จะรับมือกับประชากรไทยที่แก่ตัวขึ้นในอนาคต จากการคาดการณ์พบว่า กองทุนชราภาพในระบบประกันสังคมจะเริ่มมีปัญหาสภาพคล่องในอีก 20-25 ปีข้างหน้า และจะประสบปัญหาล้มละลายในอีก 37 ปี เมื่อจำนวนสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าจำนวนสมาชิกเก่าที่เกษียณอายุไป นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมยังถูกจำกัดด้วยเพดานเงินเดือนสูงสุดที่ 15,000 ต่อเดือนที่สามารถใช้ในการคำนวณเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ทำให้ผู้ประกันตนมีเงินออมสะสมในกองทุนชราภาพค่อนข้างต่ำ ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพหลังเกษียณอายุ

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคม สามารถทำได้หลายแนวทาง อาทิ การปรับฐานค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินสมทบ การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบ การขยายอายุเกษียณ และการปรับนโยบายการลงทุนให้เหมาะสม เป็นต้น ควรมีการพิจารณาดันทุน และผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ อย่างระมัดระวัง เปิดเผยข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็น เพื่อการเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงาน และประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่เหมาะสมของต่างประเทศ นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมควรเปิดเผยรายงานการลงทุน การจัดพอร์ตลงทุน หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้จัดการกองทุน และการประเมินผลการบริหารเงินกองทุน เปิดเผยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม และพิจารณาบริหารจัดการเงินออมของผู้ประกันตนให้เหมาะสมกับโครงสร้างอายุของผู้ประกันตน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับผลตอบแทนสูงสุดในยามชราภาพ

5.2 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

จัดตั้งขึ้นเพื่อให้คนไทยทุกคนสามารถเข้าถึงระบบสวัสดิการการรักษายาบาลแบบถ้วนหน้า ช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษายาบาลของครัวเรือน เริ่มมีการรณรงค์และร่างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติครั้งแรกในปี 2543 จนเกิด พรบ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติในปี 2545 และการก่อตั้งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ สปสช. ขึ้นในปีถัดมา ในปี 2558 ประชากรไทยที่มีสิทธิในหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีจำนวน 48.34 ล้านคน หรือร้อยละ 73.71 ของประชากรไทยทั้งหมด กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับการจัดสรรงบประมาณในปี 2558 จำนวน 114,964 ล้านบาท และบขเงินเดือนหน่วยบริการภาครัฐอีก 38,381 ล้านบาท

5.2.1 การดำเนินงานกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นองค์กรของรัฐ ตาม พรบ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรียว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในฐานะประธานคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สปสช. ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และคณะกรรมการการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ซึ่งมีการกิจหลักในการบริหารจัดการเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้เกิดประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

สปสช.ได้ส่งเสริมให้เกิดกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ ที่เรียกชื่อว่า “กองทุนหลักประกันสุขภาพ อบต. เทศบาล” มีบทบาทร่วมในการจัดการกับปัญหาสุขภาพของชุมชนมากขึ้น เน้นการดำเนินกิจกรรมการสร้างเสริมสุขภาพ (health promotion) การปรับเปลี่ยนพฤติกรรมลดความเสี่ยงด้านสุขภาพ และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ต่างๆ ในการเพิ่มประสิทธิภาพการเข้าถึงบริการสุขภาพของประชาชนให้มากขึ้น ปัจจุบันมีกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่นทั้งหมด 7,760 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 99.79 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 7,776 แห่ง ในงบประมาณปี 2558 อปท.สมทบเงิน 1,294 ล้านบาท หรือประมาณหนึ่งในสามของเงินกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสมทบ 2,572 ล้านบาท และมีเงินรายได้จากดอกเบี้ยของกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น 33 ล้านบาท กองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่นจัดสรรรายจ่ายส่วนใหญ่ในกิจกรรมสนับสนุนสุขภาพของกลุ่มประชาชนทั่วไปที่มีภาวะเสี่ยง (ร้อยละ 32.97) รองลงมาคือกลุ่มเด็กวัยเรียนและเยาวชน (ร้อยละ 15.31) กลุ่มผู้สูงอายุ (ร้อยละ 12.66) และกลุ่มวัยทำงาน (ร้อยละ 12.03) ตามลำดับ (รายงานการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2558) แต่อย่างไรก็ตาม รายงานของ สปสช. ไม่ได้ระบุถึงการประเมินผลความคุ้มค่าของการดำเนินงานของกองทุนหลักประกันสุขภาพท้องถิ่น ว่า

ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมสุขภาพ และลดความเสี่ยงด้านสุขภาพของประชากรกลุ่มเป้าหมายได้มากน้อยเพียงใด

นอกจากการให้หลักประกันสุขภาพแก่คนโดยทั่วไปที่ไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้หลักประกันสุขภาพอื่นแล้ว ในปีงบประมาณ 2557 สปสช. ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่การบริหารจัดการงบประมาณค่ารักษาพยาบาลของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลในครอบครัว ตามที่ได้ระบุในพระราชกฤษฎีกา “กำหนดให้พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและบุคคลในครอบครัวของพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้สิทธิรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545” เพื่อลดปัญหาการสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลของข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น และลดค่าใช้จ่ายการจัดตั้งกองทุนด้านสุขภาพสำหรับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีค่าใช้จ่ายสูงเนื่องจากมีจำนวนบุคลากรในแต่ละท้องถิ่นไม่มากพอ

นอกจากนี้ สปสช. ยังได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางจัดการธุรกรรมการเบิกจ่ายและระบบข้อมูลด้านบริการสาธารณสุข (National Clearing House) ในการบริหารการเรียกเก็บ (Claim center) ค่าบริการสาธารณสุขของสถานพยาบาลต่างๆ สำหรับผู้มีสิทธิสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการและบุคคลในครอบครัว รวมทั้งผู้ประกันตน ข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานรัฐอื่นๆ ที่สมัครใจ เพื่อให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่ดูแลด้านการซื้อบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข (Healthcare Purchaser) และมีองค์กรหรือหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบข้อมูลทางด้านสุขภาพของประเทศ (National Health Information) ในปีงบประมาณ 2558 สปสช. ได้ชำระบัญชี (Clearing House) ของการใช้สิทธิกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน 3 กองทุน EMCO (Emergency Claim Online) พบว่า โรงพยาบาลเอกชนที่ให้บริการกรณีฉุกเฉินนอกเครือข่ายกองทุน ได้บันทึกข้อมูลขอรับค่าใช้จ่ายเพื่อบริการสาธารณสุขผ่านโปรแกรม EMCO จำนวน 253 แห่ง จากจำนวนโรงพยาบาลเอกชนทั้งสิ้น 358 แห่ง (ร้อยละ 70.67) จำนวนการรับบริการ 7,471 ครั้ง จ่ายชดเชยเป็นเงินทั้งสิ้น 230.961 ล้านบาท เป็นการเบิกจ่ายกรณีผู้ป่วยนอกจำนวน 3.938 ล้านบาท และผู้ป่วยในจำนวน 227.023 ล้านบาท

จากการประเมินผลการดำเนินงานทุนหมุนเวียนประจำปี 2555-2557 โดยกรมบัญชีกลาง พบว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับคะแนนประเมินผลสูงสุดเป็นอันดับสองในปี 2555 และ 2556 และได้รับคะแนนการประเมินผลสูงสุดอันดับหนึ่งในปี 2557 กล่าวได้ว่า สปสช. มีระบบการดำเนินงานตามเกณฑ์การประเมินผลการปฏิบัติงานของกรมบัญชีกลาง 4 ด้าน คือ ด้านการเงิน การปฏิบัติการ การสนองตอบต่อผู้มีส่วนได้เสีย และการ

บริหารทุนหมุนเวียน นับเป็นกองทุนเงินหมุนเวียนนอกงบประมาณที่มีประสิทธิภาพสูงสุดองค์กรหนึ่ง ทั้งนี้ ในรายงานประจำปีของ สปสช. ได้เผยแพร่ผลการประเมินการปฏิบัติงานตามตัวชี้วัดความสำเร็จ (KPI) ของกรมบัญชีกลางทุกปี แต่มีข้อพึงสังเกตว่า คะแนนการประเมินในปี 2558 เท่ากับ 4.6952 จากคะแนนเต็ม 5 ลดลงจากคะแนนประเมินในปี 2557 ที่ 4.8484 ที่ได้คะแนนผลการประเมินสูงสุด แต่ไม่มีคำอธิบายผลคะแนนประเมินที่ลดลง และเมื่อพิจารณาจากคะแนนรายตัวชี้วัดแล้ว พบว่า ความพึงพอใจต่อระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของบุคลากรในหน่วยบริการ เป็นตัวชี้วัดที่ได้คะแนนต่ำสุดทุกปี โดยมีคะแนน 2.7560 จากคะแนนเต็ม 5 ในปี 2558 และมีคะแนน 1.8000 และ 2.520 ในปีงบประมาณ 2557 และ 2556 ตามลำดับ (รายงานผลการประเมินการปฏิบัติงานฯ ในปี 2555 มีรูปแบบการรายงานที่แตกต่างไป ไม่สามารถเปรียบเทียบได้) ทั้งนี้ สปสช. ได้ระบุในรายงานประจำปี 2558 ว่า “ความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยบริหารงบประมาณ (Purchaser) และหน่วยให้บริการ (Providers) และ/หรือระหว่างผู้มีส่วนได้เสียอื่นๆ เป็นอุปสรรค และความท้าทายของการดำเนินงาน จึงต้องให้ความสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วม การทำความเข้าใจ การประสานความร่วมมือ การหารือและเปิดเวทีเจรจาอย่างเป็นระบบและเปิดเผยภายใต้การใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ การขยายกลไกการตรวจสอบที่มีส่วนร่วมจากทุกฝ่ายอย่างกว้างขวาง รวมทั้งการปรับปรุงระบบงานภายในของ สปสช. ให้เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพสูง และพัฒนาไปสู่ความรู้สึกเป็นเจ้าของระบบ เพื่อให้ทุกภาคส่วนร่วมผนึกกำลังในการขับเคลื่อนการดำเนินงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติของประเทศไปด้วยกัน” (รายงานการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2558 หน้า 105) อย่างไรก็ตาม การพัฒนาการมีส่วนร่วม และความรู้สึกเป็นเจ้าของสะท้อนถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงประจักษ์ เพื่อให้ทุกภาคส่วนได้รับทราบปัญหา ทั้งประชาชนผู้รับบริการ หน่วยให้บริการ และองค์กรภาคีเครือข่าย เพื่อการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการกองทุนอย่างยั่งยืนร่วมกัน

5.2.2 การบริหารจัดการกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 13 ระบุให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ

(2) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

(3) ผู้แทนเทศบาลหนึ่งคน องค์การบริหารส่วนจังหวัดหนึ่งคน องค์การบริหารส่วนตำบลหนึ่งคน และ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นหนึ่งคน โดยให้ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทคัดเลือก เอง

(4) ผู้แทนองค์กรเอกชนซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่มีใช่เป็นการแสวงหาผลกำไรและดำเนินกิจกรรม ดังต่อไปนี้ องค์กรละหนึ่งคน โดยการคัดเลือกกันเองในแต่ละกลุ่มให้เหลือกลุ่มละหนึ่งคน และให้ผู้แทนดังกล่าวคัดเลือก กันเองให้เหลือจำนวนห้าคน (ก) งานด้านเด็กหรือเยาวชน (ข) งานด้านสตรี (ค) งานด้านผู้สูงอายุ (ง) งานด้านคน พิการหรือผู้ป่วยจิตเวช (จ) งานด้านผู้ติดเชื้อเอชไอวีหรือผู้ป่วยเรื้อรังอื่น (ฉ) งานด้านผู้ใช้แรงงาน (ช) งานด้าน ชุมชนแออัด (ซ) งานด้านเกษตรกร (ณ) งานด้านชนกลุ่มน้อย

(5) ผู้แทน ผู้ประกอบอาชีพด้านสาธารณสุขจำนวนห้าคน ได้แก่ ผู้แทนแพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา และสมาคมโรงพยาบาลเอกชน ด้านละหนึ่งคน

(6) ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความเชี่ยวชาญทางด้านประกันสุขภาพ การแพทย์และสาธารณสุข การแพทย์แผนไทย การแพทย์ทางเลือก การเงินการคลัง กฎหมายและสังคมศาสตร์ ด้านละหนึ่งคน

องค์กรเอกชน (4) ต้องเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมมาไม่น้อยกว่าหนึ่งปี และได้มาขึ้นทะเบียนไว้กับ สปสช.ก่อนครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่มิเหตุให้มีการคัดเลือกกรรมการถาวรใดดำเนินกิจกรรมหลายกลุ่ม ให้ขึ้นทะเบียนเพื่อใช้สิทธิคัดเลือกกรรมการในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น

หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการตาม (3) และ (4) ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้กรรมการตาม (1) (2) (3) (4) และ (5) ดำเนินการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกผู้ทรงคุณวุฒิเสนอให้ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการตาม (6)

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาและพิจารณาคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคสี่ให้เป็นไปตาม รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้เลขานุการ สปสช.เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ

มาตรา 14 กรรมการตามมาตรา 13 จะดำรงตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 48 ในขณะเดียวกันมิได้

มาตรา 15 กรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (3) (4) (5) และ (6) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และ อาจได้รับเลือกหรือแต่งตั้งใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการคัดเลือกกรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) หรือแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง (6) ขึ้นใหม่ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับคัดเลือกหรือได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

1. กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขของหน่วยบริการและเครือข่ายหน่วยบริการ และกำหนดมาตรการในการดำเนินงานเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้มีประสิทธิภาพ

2. ให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

3. กำหนดประเภทและขอบเขตการให้บริการสาธารณสุขที่จำเป็นต่อสุขภาพและการดำรงชีวิต และ

อัตราค่าบริการสาธารณสุขตามมาตรา 5

4. กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการบริหารจัดการกองทุน

5. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการถอดถอนเลขาธิการตามมาตรา 31 และกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของเลขาธิการตามมาตรา 32

6. ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงินและการรักษาเงินกองทุน รวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 40

7. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ในกรณีผู้รับบริการได้รับ

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลโดยหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ผู้รับบริการไม่ได้รับค่าเสียหายในระยะเวลาอันสมควรตามมาตรา 41

8. สนับสนุนและประสานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานและบริหารจัดการระบบหลักประกันสุขภาพในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการเพื่อสร้าง

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ตามมาตรา 47

9. สนับสนุนและกำหนดหลักเกณฑ์ให้องค์กรชุมชนองค์กรเอกชน และภาคเอกชนที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการแสวงหาผลกำไร ดำเนินการและบริหารจัดการเงินทุนในระดับท้องถิ่นหรือพื้นที่ได้ตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการ โดยส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมเพื่อสร้างหลักประกันสุขภาพแห่ง

ชาติให้แก่บุคคลในพื้นที่ตามมาตรา 47

10. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข

11. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลงโทษปรับทางปกครองและการเพิกถอนการขึ้นทะเบียน

12. จัดทำรายงานเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินงาน รวมทั้งบัญชีและการเงินทุกประเภทของคณะกรรมการ แล้วรายงานต่อรัฐมนตรี สมาชิกแทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นประจำทุกปีภายในหกเดือน นับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

13. จัดประชุมเพื่อให้คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นทั่วไปจากผู้ให้บริการ และผู้รับบริการเป็นประจำทุกปี

14. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

5.2.3 สถานะทางการเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำหรับแหล่งเงินที่ใช้ในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พรบ.หลักประกันสุขภาพแห่งชาติระบุให้มีกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุน และส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ โดยให้คำนึงถึงการพัฒนาการบริการสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอหรือมีการกระจายหน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสม นอกจากนี้ ยังบัญญัติให้มีแหล่งเงินมาจาก 8 แหล่ง ได้แก่ (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (2) เงินที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (3) เงินที่ได้รับจากการดำเนินการให้บริการสาธารณสุขตามมาตรา 5 วรรคสอง (4) เงินค่าปรับทางปกครองตามมาตรา 58 (2) (5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้แก่กองทุน (6) ดอกผล หรือประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (7) เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่กองทุนได้รับมาในกิจการของกองทุน และ (8) เงินสมทบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ทั้งนี้ ในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมโดยมีกำไรสุทธิมีมูลค่าเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้ ปีงบประมาณ 2558 กองทุนมีรายได้จากงบประมาณรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้ผ่านเงินอุดหนุน ลดลงจากปีงบประมาณ 2557 เล็กน้อย คิดเป็นร้อยละ 0.18 สะท้อนถึงภาระทางการคลังที่มีอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 พบว่ากองทุนมีสินทรัพย์รวม 9,013 ล้านบาทและหนี้สินรวม 7,253 ล้านบาท ซึ่งจำนวนสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมทั้งสิ้น 1,760 ล้านบาท โดยในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่าในปีงบประมาณ 2558 กองทุนมีกำไรสุทธิเท่ากับ 276 ล้านบาท

ตารางที่ 5.4 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2555 - 2558

หน่วย: ล้านบาท	2555	2556	2557	2558
สินทรัพย์รวม	7,062	7,946	7,830	9,103
หนี้สินรวม	4,449	4,624	6,098	7,253
รายได้	108,327	109,267	115,666	120,025
-เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	107,814	108,744	115,177	114,964
ค่าใช้จ่าย	107,902	108,660	115,176	120,025
กำไร	425	606	490	276

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติประจำปีงบประมาณ 2555 – 2558 โดยกรมบัญชีกลาง

จากตาราง 5.4 จะเห็นว่า กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการพึ่งพางบประมาณของรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มความต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้นด้วย ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพิ่มขึ้นทุกปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา ในขณะที่เงินรายได้ของกองทุนที่ได้รับการจัดสรรจากงบประมาณในแต่ละปีต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก ใน 4 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2564) โครงสร้างประชากรไทยจะเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แบบ (absolute ageing society) จะมีผลให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว (เมื่อกำหนดปัจจัยอื่นคงที่) ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพมีแนวโน้มสูงยิ่งขึ้นอีกในอีก 10 ปีถัดไป (พ.ศ. 2574) เมื่อประเทศเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด (Super-aged society) ที่จะมีสัดส่วนผู้สูงอายุประมาณหนึ่งในสามของประชากรไทย และมีจำนวนผู้สูงอายุวัยกลาง (70-79 ปี) และผู้สูงอายุวัยปลาย (80-89 ปี) เพิ่มขึ้น⁷ ดังนั้น รัฐบาลมีแนวโน้มต้องรับภาระค่าใช้จ่ายของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติโดยการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลต่อภาระทางการคลังที่จะเพิ่มมากขึ้น และอาจเป็นความเสี่ยงทางการคลังได้ หากรัฐมีรายได้ไม่เพียงพอ

5.2.4 ปัญหาและอุปสรรคของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(1) การแยกผู้ซื้อและผู้ให้บริการ เนื่องจาก สปสช. เป็นหน่วยงานจัดสรรเงิน ในขณะที่กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานบังคับบัญชาหน่วยบริการ ทำให้ผู้บริหารโรงพยาบาลต้องปรับตัว และอาจเกิดความ

⁷ ร่าง แผนประชากรในการพัฒนาประเทศระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ขัดแย้งในการทำงาน เพราะต้องรับคำสั่งทางการบริหารจากกระทรวงสาธารณสุข และต้องตอบสนองผลการปฏิบัติงานตามที่ สปสช. กำหนด เพื่อรับการจัดสรรงบประมาณ

(2) การบริหารสัญญามีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยบริการเอกชนกับหน่วยบริการสังกัดกระทรวงสาธารณสุข จากรายงานการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2558 ระบุว่า ในปีงบประมาณ 2558 มีหน่วยบริการขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ แบ่งเป็น 3 ประเภท ประกอบด้วยหน่วยบริการปฐมภูมิ จำนวน 11,552 แห่ง (เป็นหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 94.49) หน่วยบริการประจำ จำนวน 1,293 แห่ง (เป็นหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 68.75 หน่วยบริการเอกชน ร้อยละ 18.64) และหน่วยบริการรับส่งต่อ จำนวน 1,084 แห่ง (เป็นหน่วยบริการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 83.95 นอกสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ร้อยละ 8.95)

จากการประเมินคุณภาพของหน่วยบริการรับส่งต่อจำนวน 984 แห่งที่ขอเข้ารับการประเมินคุณภาพตามเกณฑ์ HA (Hospital Accreditation) คิดเป็นร้อยละ 92.48 ของหน่วยบริการรับส่งต่อที่ขึ้นทะเบียนในระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทั้งหมด 1,084 แห่ง ผลการประเมินพบมีหน่วยบริการจำนวน 494 แห่งได้รับการรับรองคุณภาพ HA (ร้อยละ 46.43) รับรองคุณภาพชั้น 2 จำนวน 478 แห่ง (ร้อยละ 44.92) และรับรองคุณภาพชั้น 1 จำนวน 12 แห่ง (ร้อยละ 1.13) นอกจากนี้มีหน่วยบริการที่อยู่ระหว่างพัฒนาคุณภาพ 47 แห่ง (ร้อยละ 4.42) และอยู่ในกระบวนการตรวจรับรอง 33 แห่ง (ร้อยละ 3.10) แม้ว่าหน่วยบริการส่งต่อจะมีระดับมาตรฐานคุณภาพต่างกัน แต่บางพื้นที่มีข้อจำกัด ไม่มีหน่วยบริการอื่นเป็นทางเลือก สปสช. ไม่สามารถยกเลิกการเข้าร่วมการให้บริการของหน่วยบริการที่ไม่ได้มาตรฐาน ใดๆ ก็ดี ระบบการประเมินคุณภาพเป็นแรงกดดันให้กระทรวงสาธารณสุขต้องเร่งพัฒนาหน่วยบริการในสังกัดให้มีคุณภาพมาตรฐานตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมากขึ้น

(3) ปัญหางบประมาณไม่เพียงพอ งบประมาณในการดำเนินการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีปัญหาความไม่เพียงพอมาโดยตลอด เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัย ผู้สูงอายุมีแนวโน้มต้องการบริการทางการแพทย์มากกว่าประชากรในวัยอื่น และจำนวนการเจ็บป่วยด้วยโรคไม่ติดต่อเรื้อรัง (Non Communicable Disease: NCD) อันเนื่องจากพฤติกรรมการใช้ชีวิตของคนไทยมีแนวโน้มสูงขึ้น ประกอบกับการจัดสรรงบประมาณแบบใหม่ตามจำนวนประชากรที่รับผิดชอบ (ด้านอุปสงค์) ซึ่งเปลี่ยนจากการจัดสรรงบประมาณในอดีตตามขนาดของหน่วยบริการ (ด้านอุปทาน) รวมทั้งมีการหักเงินเดือนบุคลากรทางการแพทย์ ทำให้โรงพยาบาลมีปัญหางบประมาณ โดยเฉพาะภาระในการจ่ายเงินเดือนให้บุคลากรจำนวนมาก

(4) ความโปร่งใสทางการคลัง เมื่อใช้หลักเกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลัง 4 มิติของ IMF (2014)

ดังกล่าวในบทที่ 4 ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลัง พบว่า สปสช. มีการจัดทำรายงานประจำปีที่น่าเสนอ ข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่แจกแจงรายละเอียดค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน เป็นระเบียบ น่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม รายงานประจำปีของ สปสช. ไม่มีการวิเคราะห์ และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง แม้ได้ระบุถึงปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณในรายงานประจำปี แต่ไม่มีการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการบริหารจัดการ ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ สปสช. ไม่มีรายงานข้อมูลการบริหารจัดการรายได้ของหน่วยบริการ (หรือมีแต่ ไม่เปิดเผยแก่สาธารณะ) ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยให้บริการ หรือ แก่ปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยบริหารงบประมาณ (Purchaser) และหน่วยให้บริการ (Providers) ที่เกิดขึ้น

5.3 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

แนวคิดสำคัญของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองคือ การส่งเสริมให้ชุมชนเรียนรู้การจัดการตนเอง พัฒนาความคิดริเริ่มเพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง สร้างศักยภาพและความเข้มแข็ง ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประชาชน และองค์กรชุมชนในหมู่บ้านและชุมชนเมือง รวมทั้งการกระตุ้น เศรษฐกิจของหมู่บ้านและชุมชนเมืองอันเป็นเศรษฐกิจระดับฐานรากของประเทศ ตลอดจนการเสริมสร้างภูมิคุ้มกัน ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยเฉพาะการจัดระบบสวัสดิการในชุมชนซึ่งมีความสำคัญและจำเป็น

โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ ของการจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนี้

(1) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ สร้างงาน สร้างรายได้ เพิ่มรายได้ และลดรายจ่าย หรือสำหรับการส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การสร้างสวัสดิภาพ สวัสดิการ หรือประโยชน์ส่วนรวมอื่นใด ให้แก่ประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง

(2) เป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนเร่งด่วนสำหรับประชาชนในหมู่บ้านหรือ ชุมชนเมือง

(3) รับฝากเงินจากสมาชิกและจัดหาทุนจากแหล่งเงินทุนอื่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์

(4) ให้อุปยืมเงินแก่กองทุนหมู่บ้าน เพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจของหมู่บ้าน และชุมชนเมือง

(5) ภาระการใดๆ เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพ และสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

5.3.1 การดำเนินงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

มาตรา 3 แห่งพรบ.กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ให้ความหมายของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง ดังนี้

- “กองทุนหมู่บ้าน” หมายถึง กองทุนหมู่บ้านหรือกองทุนชุมชนเมือง แล้วแต่กรณี
- “หมู่บ้าน” หมายถึง หมู่บ้านที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่
- “ชุมชนเมือง” หมายถึง ชุมชนในเขตเทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาหรือเขตพื้นที่อื่น ทั้งนี้ โดยมีขอบเขตตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน” หมายถึง คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชน แล้วแต่กรณี

ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ประกอบด้วย

- (1) เงินที่คณะกรรมการจัดสรรให้
- (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (3) เงินที่สมาชิกลำเลียงหรือฝากไว้กับกองทุนหมู่บ้านตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่กองทุนหมู่บ้านได้รับบริจาคโดยปราศจากเงื่อนไขหรือข้อผูกพันใดๆ
- (5) ดอกผล รายได้ หรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนหมู่บ้าน

บัญชีกองทุน การแบ่งบัญชีกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ แบ่งได้เป็น 4 บัญชี ดังนี้

- บัญชีที่ 1: บัญชีกองทุนหมู่บ้าน เป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรองรับเงินจัดสรรจากรัฐบาล
- บัญชีที่ 2: บัญชีเงินสะสม เป็นบัญชีที่เปิดไว้เพื่อรองรับเงินฝากประเภทอื่น นอกเหนือจากเงินที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล
- บัญชีที่ 3: บัญชีเงินกู้ยืม เป็นบัญชีที่เปิดไว้รองรับการกู้ยืมเงินจากสถาบันอื่น
- บัญชีที่ 4: บัญชีเงินอุดหนุน เป็นบัญชีที่เปิดไว้รองรับเงินอุดหนุนหรือเงินบริจาค

การกู้ยืมเงินและชำระคืนเงินกู้

สมาชิกที่จะขอเงินจากกองทุนหมู่บ้าน ต้องจัดทำคำขอกู้โดยระบุวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงินอย่างชัดเจน และยื่นคำขอกู้ต่อคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านให้พิจารณาเงินกู้ โดยคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะมีอำนาจในการอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งไม่เกินจำนวน 20,000 บาท และในกรณีที่คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านมีมติเห็นควรอนุมัติเงินกู้ให้กับรายใดเกินกว่าจำนวนเงินที่กำหนดไว้ คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านจะเรียกประชุมสมาชิกเพื่อให้สมาชิกพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป ทั้งนี้ การอนุมัติเงินกู้รายหนึ่งจะไม่เกินจำนวน 50,000 บาท ในส่วนของระยะเวลาชำระคืนเงินกู้ ซึ่งให้กู้หรือยืมจากเงินและดอกเบี้ยหรือผลอันเกิดจากเงินที่ได้รับการจัดสรร หรือสมทบจากสำนักงานให้ผู้กู้หรือยืมชำระให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี นับแต่วันที่ทำสัญญา ยกเว้นเงินบัญชีอื่น

5.3.2 การบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 16 ระบุให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ” เรียกโดยย่อว่า “กทบ.” ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ
- (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
- (4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาศักยภาพและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ อธิบดีการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (5) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมาจากผู้แทนกรรมการกองทุนหมู่บ้านจำนวนสิบสี่คน
- (6) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนห้าคน

ให้ผู้บัญชาการเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (5) และ (6) ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (5) ให้คำนึงถึงชายและหญิงในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน

ประธานกรรมการอาจแต่งตั้งที่ปรึกษาคณะกรรมการได้

มาตรา 17 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ประธานกรรมการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน โดยให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวาระหนึ่ง หากยังมีได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

5.3.3 สถานะทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในปี 2544 – 2559 รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนงบประมาณในการจัดตั้งและเพิ่มทุนให้กับกองทุนหมู่บ้าน รวมแล้วประมาณ 167,123.4 ล้านบาท โดยจ่ายผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวน 147,564.2 ล้านบาท และใช้จ่ายจากเงินกู้ภายใต้พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552 (โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง) วงเงิน 19,559.2 ล้านบาท

เนื่องจากเงินที่จัดสรรให้กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแต่ละแห่งในแต่ละปี เป็นเงินที่รัฐบาลมอบให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเป็นผู้บริหารเงินทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแต่ละพื้นที่มีการบริหารค่าใช้จ่ายหลากหลายแตกต่างกัน ไม่มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน งบการเงิน หรือบัญชีเสนอต่อสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง บนเว็บไซต์ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

**ตารางที่ 5.5 งบประมาณที่รัฐบาลอนุมัติให้กับกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ
ปีงบประมาณ 2550-2559**

งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ	วงเงินที่อนุมัติ (ล้านบาท)
2550	13,158.0
2551	11,300.0
2552	9,950.0
2553	200.0
2554	228.6
2555	38,522.6
2556	67,969.9
2557	6,007.5
2558	-
2559	227.6
เงินกู้ภายใต้พรก.ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงิน เพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. 2552	19,559.2
รวมทั้งสิ้น	167,123.4

ที่มา: เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2550 – 2559 และเอกสารโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง 2555

5.3.4 ปัญหาและอุปสรรคของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

จากการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน พบปัญหาที่สำคัญ คือ กว่าร้อยละ 50 ของกองทุนหมู่บ้านมีหนี้ค้างชำระและ/หรือเงินขาดบัญชี โดยบางแห่งมีผลการดำเนินงานอยู่ในภาวะวิกฤติไม่สามารถดำเนินกิจกรรมมาเป็นเวลาหลายปี และไม่มีเงินคงเหลือในบัญชีกองทุน และขาดระบบควบคุมการดำเนินงานที่เหมาะสม รวมถึงมีจุดอ่อนในการจัดทำหลักฐานทางการเงินและบัญชี (จากเอกสารรายงานความเสี่ยงทางการเงินประจำปีงบประมาณ 2558 (ฉบับสมบูรณ์) สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) นอกจากนี้สถาบันการเงินชุมชนยังขาดศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงาน ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบางแห่งไม่ได้มาจากการเป็นกองทุนหมู่บ้านตามเงื่อนไขที่กำหนด

ปัญหาสำคัญจากการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่สำคัญ ได้ดังนี้

- กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาหนี้ค้างชำระและ / หรือเงินขาดบัญชี ซึ่งบางกองทุนหมู่บ้านหยุดการดำเนินกิจกรรม

- กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีจุดอ่อนสำคัญเกี่ยวกับระบบควบคุมการดำเนินงานรวมถึงการจัดทำหลักฐานทางการเงินและบัญชี
- สถาบันการเงินชุมชนยังขาดศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และบางแห่งไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)
- การจัดเก็บข้อมูลกองทุนหมู่บ้านไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด และข้อมูลที่จัดเก็บยังไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน

5.4 กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ตามมติคณะรัฐมนตรี. ในการเล็งเห็นความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อรองรับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และเพื่อแก้ปัญหาทางสังคมเรื่องความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา จึงได้มีมติร่วมกันในหลักการโครงการจัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล และ บมจ.ธนาคารกรุงไทย ทำหน้าที่บริหารจัดการเงินให้กู้ยืม ต่อมาในวันที่ 16 มกราคม 2539 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในลักษณะทุนหมุนเวียน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และเริ่มให้นักเรียน นักศึกษากู้ยืมได้ตั้งแต่ปีการศึกษา 2539 โดยได้รับการจัดสรรงบประมาณครั้งแรกจำนวน 3,000 ล้านบาท

วัตถุประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

- (1) เพื่อให้นักเรียน นิสิต หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้กู้ยืมเงิน
- (2) เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาและค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครองชีพระหว่างศึกษา
- (3) เพื่อให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสศึกษาต่อในระดับที่สูงกว่ามัธยมศึกษาตอนต้น ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาในระบบหรือนอกระบบจนถึงระดับปริญญาตรี

5.4.1 การดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หรือ กยศ. จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ นักเรียน หรือนักศึกษาที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ ตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย ทั้งสายสามัญ และสายอาชีพจนถึงระดับปริญญาตรี ที่มาจากครอบครัวที่มีรายได้น้อย กู้ยืมเงิน เพื่อเป็นค่าเล่าเรียน ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการครอง

ชีพระหว่างศึกษา โดยกำหนดให้วันที่ 5 กรกฎาคม ของทุกปี เป็นวันที่ครบกำหนดชำระหนี้คืนพร้อมดอกเบี้ยอัตรา ร้อยละ 1 ต่อปี นับจากครบกำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ 2 ปี หลังจากจบการศึกษา (ระยะเวลาผ่อนชำระไม่เกิน 15 ปี) หากชำระไม่ตรงตามกำหนด กรณีค้างชำระไม่เกิน 12 เดือน ต้องเสียเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 1 ต่อเดือนของ เงินต้นงวดที่ค้างชำระ และกรณีค้างชำระเกิน 12 เดือน ให้คิดเบี้ยปรับในอัตราร้อยละ 1.5 ต่อเดือนของเงินต้นงวด ค้างชำระ อันเป็นแนวทางการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการศึกษาในสังคมด้วยการเพิ่มโอกาสทางการศึกษาใน ระดับที่สูงขึ้นให้แก่นักเรียน นักศึกษา ซึ่งเป็นการช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้นและช่วยสนับสนุน การพัฒนาระบบการศึกษาทางด้านอุปสงค์โดยการเพิ่มขีดความสามารถในการรับภาระค่าใช้จ่ายทางการศึกษา ของประชาชนด้วย

การบริหารงานกองทุนมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก 2 หน่วยงาน คือ กระทรวงการคลัง และ กระทรวงศึกษาธิการ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาพิจารณาจัดสรรเงินให้กู้ยืม กำหนดนโยบาย ระเบียบ ข้อบังคับและบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และมีคณะกรรมการบัญชีจ่าย ที่หนึ่งดำเนินการในส่วนของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของกระทรวง ศึกษาธิการ และคณะกรรมการ บัญชีจ่ายที่สอง ดำเนินการในส่วนของสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดหรือกำกับของสำนักงานคณะกรรมการการ อุดมศึกษา โดยสถานศึกษาแต่ละแห่งเป็นผู้พิจารณาและอนุมัติการให้กู้ยืมตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกองทุนกำหนด นอกจากนี้ มีธนาคารกรุงไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ในฐานะผู้บริหาร และจัดการเงินให้กู้ยืม ทำหน้าที่จ่ายเงินให้ผู้กู้ รับชำระหนี้ ติดตามหนี้และดำเนินคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ตลอดจน รายงานสถานะของผู้กู้ โดยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาทำหน้าที่ประสานการดำเนินงานของทุกฝ่ายให้เป็นไป ตามนโยบายและวัตถุประสงค์

5.4.2 การบริหารจัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. 2541 มาตรา 14 ระบุให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา” ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และปลัดทบวงมหาวิทยาลัย เป็นรองประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนัก บงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา แห่งชาติ อธิบดีกรมสรรพากร ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง นายกสมาคมสถาบันอุดมศึกษาเอกชน แห่งประเทศไทยและนายกสมาคมสมาพันธ์การศึกษาเอกชนแห่งประเทศไทย เป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีก

ไม่เกินห้าคนที่รัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยในจำนวนนี้อาจน้อยเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านเทคโนโลยีสารสนเทศการเงินหรือการบัญชี หรือกฎหมาย ด้านละหนึ่งคน

ให้อธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้จัดการเป็นกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีจำเป็น ประธานกรรมการจะแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการเพิ่มขึ้นอีกคนหนึ่งก็ได้

มาตรา 15 กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระหรือในกรณีที่รัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการเพิ่มขึ้น อยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

5.4.3 สถานะทางการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

สำหรับงบประมาณกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาตั้งแต่เริ่มจัดตั้งกองทุนฯ เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2539 – ปัจจุบัน ได้รับการจัดสนับสนุนงบประมาณแล้วทั้งสิ้น 591,664.5 ล้านบาท โดยเป็นเงินงบประมาณจำนวน 431,430.5 ล้านบาท และเงินนอกงบประมาณ (เงินที่ได้รับจากการชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย) จำนวน 160,234.0 ล้านบาท

ตารางที่ 5.6 งบประมาณของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ปีงบประมาณ 2539-2552

ปีงบประมาณ	เงินงบประมาณ	เงินนอกงบประมาณ	รวม
ตั้งแต่ปี 2539 – 2552	318,967.6	64,579.9	383,547.5
2553	20,068.8	n.a	20,068.8
2554	18,000.0	n.a.	18,000.0
2555	9,500.0	33,895.5	43,395.5
2556	12,000.0	27,617.7	39,617.7
2557	25,500.0	11,911.6	28,711.6
2558	14,394.0	22,229.3	36,623.3
2559	13,000.0	n.a.	13,000.0
รวมทั้งสิ้น	431,430.5	160,234.0	591,664.5

ที่มา: กรมบัญชีกลาง

ในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 กยศ. มีสินทรัพย์รวมมากกว่าหนี้สินรวมเนื่องจากสินทรัพย์ของกองทุนจะรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยมีกำไรสุทธิที่ใกล้เคียงกันจำนวนมากกว่า 2,000 ล้านบาทต่อปี ทั้งนี้ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 กองทุนมีสินทรัพย์รวมจำนวน 296,522 และยอดหนี้ตามสัญญาเงินกู้รวม 249,592 ล้านบาท ในส่วนของผลการดำเนินงานพบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณ 2558 กยศ. มีกำไรสุทธิเท่ากับ 17,852 ล้านบาทซึ่งสูงกว่าในปีงบประมาณ 2557 เนื่องจากการลดยอดบัญชีหนี้สงสัยจะสูญตามนโยบายของกองทุน การลดยอดบัญชีหนี้สงสัยจะสูญดังกล่าวมีผลทำให้กองทุนมีรายได้และกำไรสุทธิสูงขึ้น

**ตารางที่ 5.7 สินทรัพย์รวม หนี้สินรวม และอัตราส่วนทางการเงิน ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
ปีงบประมาณ 2555 - 2558**

หน่วย: ล้านบาท	2555	2556	2557	2558
สินทรัพย์รวม	378,407	392,480	420,166	296,522
ยอดหนี้ตามสัญญาเงินกู้	356,547	380,839	243,824	249,592
ทุน	376,454	391,729	263,219	295,468
-เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	9,500	12,000	25,500	14,394
รายได้	3,062	2,901	3,177	4,821
ค่าใช้จ่าย	881	538	748	-13,030
กำไร	2,133	2,362	2,428	17,852

หมายเหตุ: ตามเลขกรมบัญชีกลางไม่ตรงกับตัวเลขในรายงานประจำปีของ กยศ.

ที่มา: ผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ประจำปีงบประมาณ 2555 – 2558 โดยกรมบัญชีกลาง

เนื่องจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลลดลงในปีงบประมาณ 2558 แต่ด้วยวัตถุประสงค์ของ กยศ. ที่ต้องการสนับสนุนให้เยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสได้รับการศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา และจะเป็นการสร้างความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพต่อไปในอนาคต แต่ การสนับสนุนดังกล่าวต้องใช้เงินทุนเพื่อการให้กู้ยืมจำนวนมาก และหากกระบวนการในการเรียกเก็บหนี้จากผู้กู้ยืมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องอย่างไม่มีที่สิ้นสุด จากรายงานประจำปี 2556 ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งเป็นรายงานล่าสุดบนเว็บไซต์ กยศ พบว่า ผลการชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินกองทุนฯ ถึงวันที่ 30 กันยายน 2556 กองทุนมีผู้กู้ยืมที่อยู่ระหว่างการชำระหนี้ จำนวน 2,788,750 ราย เป็นเงินต้นที่ต้องชำระคืนสะสมจำนวน 72,210.66 ล้านบาท จากยอดหนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมจำนวน 287,304.29 ล้านบาท โดยกองทุนฯ ได้รับการ

ชำระคืนเงินต้นสะสม จำนวน 47,136.90 ล้านบาท และเงินต้นที่ยังค้างชำระคืนสะสม จำนวน 38,071.36 ล้านบาท หรือร้อยละ 52.72 ของเงินต้นที่ต้องชำระคืนสะสม

นอกจาก กยศ. แล้วรัฐบาลได้จัดตั้งกองทุนเงินให้กู้ยืมที่ผูกกับรายได้ในอนาคต (กรอ.) ในปี 2547 ตามนโยบายปฏิรูประบบการเงินเพื่ออุดมศึกษา เพื่อให้สิทธิ์ประชาชนสามารถเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาได้อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันในระดับอุดมศึกษา และอนุปริญญา โดยให้ผู้เรียนรับภาระค่าใช้จ่ายตามความเหมาะสม และชำระคืนเมื่อมีรายได้ถึงเกณฑ์ตามที่ กรอ.กำหนด ซึ่งระบบการกู้ยืมเงินแบบ กรอ. จะทำให้สถานศึกษาของรัฐและเอกชนดำเนินการจัดการศึกษาในเงื่อนไขที่มีความเท่าเทียมกัน มีความเป็นอิสระในการดำเนินงาน และแข่งขันกันพัฒนาคุณภาพทางการศึกษาสู่การผลิตบัณฑิตในสามวิชาชีพการต่าง ๆ ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรีได้มีมติในคราวประชุมเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ให้ควมรวม กยศ. และ กรอ. ให้อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ทั้งนี้ ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาขึ้นมารองรับการควมรวมทั้งสองกองทุนดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2559 ได้มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อการศึกษา พ.ศ. และถึงแม้รัฐบาลจะมีนโยบายควมรวม กยศ. และ กรอ. โดยการจัดตั้งกองทุนเพื่อการศึกษาขึ้นมาใหม่เพื่อให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งในแง่ของการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่า รวมถึงการบริหารจัดการหนี้ให้มีความเหมาะสม เพื่อให้กองทุนสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลยังคงมีภาระในการจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุนเพื่อการศึกษา ดังนั้น หากกองทุนเพื่อการศึกษาไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระทางให้กับรัฐบาลที่ต้องจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนถึงภาระและความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลที่อาจเพิ่มขึ้นได้ในอนาคต

5.4.4 ปัญหาและอุปสรรคของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

(1) การบริหารเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาเป็นระบบ **Supply-side financing** กล่าวคือ การบริหารกองทุน กยศ.ให้อำนาจแก่สถาบันการศึกษามากเกินไป โดยเฉพาะกระบวนการคัดเลือกผู้กู้ การตรวจสอบคุณสมบัติผู้กู้ ซึ่งสถาบันการศึกษาดำเนินการไม่รัดกุม และบางแห่งมีลักษณะการให้กู้เชิงพาณิชย์ คือการรับนักศึกษาที่ไม่มีคุณภาพ และ/หรือไม่ได้ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงเข้ามาศึกษาต่อ เพื่อเป็นจำนวนเป้าหมายรายหัวในการรับจัดสรรงบประมาณจากกองทุนมาไว้ที่สถาบันการศึกษานั้นๆ ทำให้การให้กู้เงินไม่เป็นไปตาม

วัตถุประสงค์ของกองทุน นอกจากนี้ ยังทำให้สถาบันการศึกษามีอำนาจในการจัดการศึกษาแบบเบ็ดเสร็จ ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาหลักสูตรตามความต้องการของตลาดแรงงาน เพราะผู้เรียนที่มีผลการเรียนดีแต่ขาดแคลนทุนทรัพย์ จำเป็นต้องเลือกศึกษาต่อในสถาบันการศึกษาที่มีทุนกู้ยืมให้ แม้จะต้องเรียนในสาขาวิชาที่ไม่ตรงกับ ความสนใจของตนเอง หรือความต้องการของตลาดแรงงาน ระบบการให้เงินกู้ยืมของ กยศ.จึงบั่นทอนการพัฒนาคุณภาพศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ที่มีความสำคัญต่อการสร้างรายได้ของผู้เรียน และต่อการพัฒนาประเทศ

(2) ขาดระบบการติดตามผลการดำเนินงานการบริหารกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ไม่มีการติดตามผลการดำเนินงานว่าผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ศึกษาต่อหรือไม่ และผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระแล้วมีชีวิตอยู่หรือไม่ ประกอบอาชีพอะไร รายได้เท่าไร เพราะผู้กู้ยืมที่ค้างชำระหนี้ถือเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อความยั่งยืนของกองทุน และภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในอนาคต นอกจากนี้ กองทุนมีหลักเกณฑ์ของการให้กู้ยืมเงินที่ผ่อนปรน ขาดความรัดกุม ไม่มีการกำหนดรายได้ของผู้ค้ำประกัน ไม่มีระบบการติดตามและบังคับการชำระหนี้ทั้งกรณีผู้กู้และผู้ค้ำประกัน

อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำมากเพียงร้อยละ 1 และปัญหาหนี้ค้างชำระ ทำให้รายได้จากการชำระคืนเงินต้น พร้อมดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่เพียงพอสำหรับการบริหารและจัดการกองทุนฯ ทำให้เงินให้กู้ยืมมีลักษณะคล้ายเงินอุดหนุนหรือให้เปล่ามากกว่า มีแนวโน้มสูงที่รัฐต้องรับภาระในการสนับสนุนงบประมาณให้กองทุน ต่อไปเรื่อยๆ

(3) ปัญหาที่เกิดจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ เนื่องจาก กยศ.เป็นระบบเปิดกว้างให้ผู้เรียนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ทุกคนสามารถกู้ยืมเพื่อการศึกษา โดยไม่ได้ระบุสาขาวิชาที่เรียน ทำให้กลุ่มเป้าหมายของกองทุน ไม่ได้เลือกเรียนในสาขาวิชาที่ขาดแคลน ผนวกกับการบริหารจัดการกองทุนแบบ supply-side finacing ที่ให้สถานศึกษาเป็นผู้คัดเลือกอนุมัติเงินกู้ยืมแก่ผู้เรียน ทำให้ผู้กู้เป็นบัณฑิตที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน มีโอกาสตกงานสูง จึงไม่มีรายได้ในระดับที่สามารถชำระหนี้เงินกู้ได้

นอกจากนี้ การแต่งตั้งคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ซึ่งมีวาระประมาณ 2 ปี มีหน้าที่ในการกำหนดแนวทางการบริหารกองทุน พร้อมทั้งกำกับดูแลและประชาสัมพันธ์ผลงานต่างๆ ของกองทุน คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจึงมีบทบาทสำคัญทั้งเป็นผู้กำหนดทิศทางและแนวทางในการดำเนินงานของกองทุน กำหนดเงื่อนไขต่างๆ พร้อมทั้งสร้างหลักเกณฑ์ในการกู้ยืมเงินรวมทั้งการมอบหมายให้บุคลากรภายนอกหรือคณะกรรมการปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายที่กำหนด แต่วาระการบริหารงานคราวละ 2 ปี ทำให้การบริหารงานขาดความต่อเนื่องในเชิงการกำหนดนโยบายสนับสนุน การติดตาม

หรือการผลักดันในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับการพัฒนาระบบการบริหารจัดการกองทุน โดยเฉพาะแนวทางการแก้ไข
ปัญหานี้ค้างชำระ

บทที่ 6

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ไม่ผูกมัดกับกฎระเบียบราชการ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบสามารถออกกฎระเบียบควบคุมเป็นการเฉพาะ เป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจมีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วขึ้น

ณ ปีงบประมาณ 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณทั้งหมด 114 กองทุน ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำ 2.86 แสนล้านบาท และบงชลงทุนอีก 3.20 แสนล้านบาท คิดเป็นงบประมาณรายจ่ายของทุนหมุนเวียนทั้งหมด 6.06 แสนล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 23.53 ของกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในปี 2558 (2.575 ล้านล้านบาท) หรือประมาณร้อยละ 4.5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ จึงกล่าวได้ว่าทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นรายจ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ แต่ประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย กฎระเบียบที่รองรับการจัดตั้งและการดำเนินงาน และ/หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน เป็นผลให้การบริหารและควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณนั้นๆ

ประเภทของเงินนอกงบประมาณ และทุนหมุนเวียน

กรมบัญชีกลางภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง ในฐานะหน่วยงานรับผิดชอบการประเมินผลเงินนอกงบประมาณ เพื่อจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา กลุ่มพัฒนาเงินนอกงบประมาณ กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ได้แบ่งเงินนอกงบประมาณออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่⁸

1. กลุ่มทุนหมุนเวียน หมายถึง กองทุน เงินทุน หรือทุนหมุนเวียนต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐนำเงินงบประมาณที่ได้กำหนดเป็นเงินทุนหมุนเวียน สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจกรรมหรือวัตถุประสงค์ตามกฎหมายนั้นๆ หรือนำเงินรายรับที่หน่วยงานภาครัฐได้รับจากการดำเนินงานสบทบไว้ใช้จ่าย

⁸ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2557) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ” วารสารการคลังปริทัศน์ ฉบับที่ 6/2557 สิงหาคม 2557

หมุนเวียนในกิจการโดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ ได้มีการจำแนกตามลักษณะการดำเนินงานออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ (1) ทุณหุนเวียนเพื่อการกู้ยืม (2) ทุณหุนเวียนเพื่อการสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม (3) ทุณหุนเวียนเพื่อการจำหน่ายและการผลิต (4) ทุณหุนเวียนเพื่อการบริการ และ (5) ทุณหุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริม

2. กลุ่มเงินฝาก หมายถึง เงินฝากที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องนำส่งคลังตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มี 7 ประเภทย่อย ได้แก่ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินบริจาค เงินกู้ เงินท้องถิ่น เงินฝากต่างๆ เงินรับฝากเพื่อรอจัดสรร/ถอนคืน และเงินนอกงบประมาณตามวัตถุประสงค์อื่น

3. กลุ่มที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ หมายถึง กลุ่มเงินที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นของหน่วยงานใดๆ เช่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทั้งนี้ เงินดังกล่าวจะเป็นเงินของหน่วยงานนั้นๆ ตามกฎหมาย ไม่ได้เป็นเงินของแผ่นดิน ดังนั้น รัฐบาลไม่สามารถบังคับใช้เงินดังกล่าวได้โดยตรง เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน องค์การอิสระ มหาวิทยาลัย เป็นต้น

จากข้อมูลกองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง ณ วันที่ 30 กันยายน 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนจำนวนทั้งสิ้น 114 ทุนหมุนเวียน โดยทุนหมุนเวียนส่วนใหญ่เป็นทุนหมุนเวียนเพื่อการสนับสนุนส่งเสริมสัดส่วนประมาณร้อยละ 51 ของทุนหมุนเวียนทั้งหมด มีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมกิจกรรมต่างๆ ที่มุ่งเน้นให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์จากภาครัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มุ่งหวังผลกำไร ในขณะเดียวกันจะเห็นว่า มีทุนหมุนเวียนจำนวน 68 ทุนหมุนเวียน (ประมาณร้อยละ 60 ของทั้งหมด) เป็นทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งโดยการออกกฎหมายเฉพาะ

จากการวิเคราะห์ความโปร่งใสทางการคลังของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย โดย ความโปร่งใสทางการคลัง หมายถึง การเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบายการคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดการณ์ต่างๆ อีกทั้งรวมการเข้าถึงข้อมูล การดำเนินกิจกรรมของรัฐบาลที่มีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ ทันท่วงที และเปรียบเทียบกับข้อมูลเปิดเผยในต่างประเทศ เพื่อให้สาธารณะชนสามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล กับต้นทุนและประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างถูกต้อง (Hameed: 2005, Sarr: 2015 และ Kopitz and Craig: 1998)

IMF (2014) ได้ทำการปรับปรุง และกำหนดหลักปฏิบัติที่ดีในด้านความโปร่งใสทางการคลังไว้ 4 ด้าน คือ (1) การรายงานด้านการคลัง (Fiscal reporting) (2) การประมาณการด้านการคลัง และการจัดทำงบประมาณ

(Fiscal forecasting and budgeting) (3) การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางด้านการคลัง (Fiscal risk analysis and management) (4) การบริหารจัดการทรัพยากรด้านรายรับ (Resource revenue management) โดยกำหนดองค์ประกอบของการประเมินความโปร่งใสทางการคลังในแต่ละด้านไว้

ในส่วนของกองทุน หรือทุนหมุนเวียน คณะทำงานประเมินความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทย ภายใต้กระทรวงการคลัง ในปี 2558 ได้เสนอให้มีการยกระดับธรรมาภิบาลในการกำกับดูแลกองทุนนอกงบประมาณ ซึ่งได้นำไปสู่การยกเลิกพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้ยืมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543 แล้วออกพระราชบัญญัติการบริหารกองทุนหมุนเวียน พ.ศ.2558 ที่มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2558 โดยให้อำนาจคณะกรรมการนโยบายบริหารทุนหมุนเวียน มีอำนาจครอบคลุมในการกำกับทุนหมุนเวียนทั้งที่จัดตั้งตาม พรบ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี และที่จัดตั้งขึ้นด้วยกฎหมายเฉพาะนอกจากนี้ คณะทำงานฯ ได้เสนอให้มีการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังตั้งแต่ปีงบประมาณ 2554 ซึ่ง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ประเมินความเสี่ยงของการใช้จ่ายนอกงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ทุนหมุนเวียนจึงเป็นส่วนหนึ่งในรายงานการประเมินความเสี่ยงทางการคลัง

รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558 มีข้อเสนอแนะสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของกองทุนนอกประมาณว่า“สนับสนุนให้การพัฒนาระบบสารสนเทศกองทุนนอกงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและรวดเร็ว โดยมีการปรับปรุงให้ทุกกองทุนมีหน้าที่รายงานข้อมูลการใช้จ่ายสถานะการเงิน และกิจกรรมที่ดำเนินการเผยแพร่เปิดเผยต่อสาธารณชนในเว็บไซต์ ซึ่งกรมบัญชีกลางยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการพัฒนาระบบการบริหารทุนหมุนเวียน ด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Non-Budget) โดยคาดว่าจะเสร็จสมบูรณ์ภายในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งหากระบบดังกล่าวสมบูรณ์แล้วจะสามารถเผยแพร่ข้อมูลของเงินนอกงบประมาณได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วต่อไป” จึงกล่าวได้ว่า กองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในปัจจุบัน ยังขาดความโปร่งใสทางการคลังตามหลักเกณฑ์ของ IMF (2014) โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ (Public Availability of Information)

ผลสรุปการศึกษาเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณใน 4 กองทุนที่มีสัดส่วนในงบประมาณรายจ่ายสูงสุด

เนื่องจากกองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณของไทยยังไม่มีเปิดเผยข้อมูล (รายงาน) ทางด้านการคลังสาธารณะ และกระบวนการจัดทำนโยบายตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลังของ IMF (2014) การประเมินความโปร่งใสทางการคลังในการศึกษานี้ อาศัยข้อมูลรายงานประจำปีของกองทุนที่ปรากฏบนเว็บไซต์ของ

หน่วยงาน ร่วมกับข้อมูลทุติยภูมิของหน่วยราชการต่างๆ และพระราชบัญญัติการจัดตั้งกองทุนแต่ละแห่ง ในการพิจารณาผลการดำเนินงาน การกำกับดูแล และปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการดำเนินงาน

ในเบื้องต้นพบว่า กองทุนบางแห่งไม่มีข้อมูลรายงานประจำปีบนเว็บไซต์ อาทิ กองทุนหมู่บ้านฯ ในขณะที่กองทุนเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา มีรายงานไม่ครบทุกปี และตัวเลขในรายงานประจำปีของแต่ละกองทุนไม่สอดคล้องกับตัวเลขรายงานความเสี่ยงทางการคลังประจำปีงบประมาณ ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สะท้อนว่าแม้แต่ระบบข้อมูลที่ใช้ภายในระหว่างหน่วยราชการเอง ยังมีความบกพร่อง ขาดความถูกต้อง

กองทุนประกันสังคม

ปัญหาสำคัญของกองทุนประกันสังคมคือสินทรัพย์ในกองทุนชราภาพที่ไม่พอที่จะรับมือกับประชากรไทยที่แก่ตัวขึ้นในอนาคต จากการคาดการณ์พบว่า กองทุนชราภาพในระบบประกันสังคมจะเริ่มมีปัญหาสภาพคล่องในอีก 20-25 ปีข้างหน้า และจะประสบปัญหาล้มละลายในอีก 37 ปี เมื่อจำนวนสมาชิกใหม่เพิ่มขึ้นน้อยกว่าจำนวนสมาชิกเก่าที่เกษียณอายุไป นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมยังถูกจำกัดด้วยเพดานเงินเดือนสูงสุดที่ 15,000 ต่อเดือนที่สามารถใช้ในการคำนวณเงินสมทบที่เรียกเก็บจากนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐบาล ทำให้ผู้ประกันตนมีเงินออมสะสมในกองทุนชราภาพค่อนข้างต่ำ ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพหลังเกษียณอายุ

แต่การแก้ปัญหาเสถียรภาพทางการเงินของกองทุนประกันสังคม สามารถทำได้หลายแนวทาง อาทิ การปรับฐานค่าจ้างที่ใช้ในการคำนวณเงินสมทบ การปรับเพิ่มอัตราเงินสมทบ การขยายอายุเกษียณ และการปรับนโยบายการลงทุนให้เหมาะสม เป็นต้น ควรมีการพิจารณาต้นทุน และผลประโยชน์ของทางเลือกต่างๆ อย่างระมัดระวัง เปิดเผยข้อมูลให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับทราบ และแสดงความคิดเห็น เพื่อการเพื่อความโปร่งใสในการดำเนินงาน และประโยชน์ในการเปรียบเทียบกับแนวปฏิบัติที่เหมาะสมของต่างประเทศ นอกจากนี้ กองทุนประกันสังคมควรเปิดเผยรายงานการลงทุน การจัดพอร์ตลงทุน หลักเกณฑ์การคัดเลือกผู้จัดการกองทุน และการประเมินผลการบริหารเงินกองทุน เปิดเผยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคม และพิจารณาบริหารจัดการเงินออมของผู้ประกันตนให้เหมาะสมกับโครงสร้างอายุของผู้ประกันตน เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับผลตอบแทนสูงสุดในยามชราภาพ

กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

รายได้ส่วนใหญ่ของ สปสช. มาจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในขณะที่ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ จะเพิ่มขึ้นตามจำนวนของผู้สูงอายุที่มีแนวโน้มความต้องการบริการทางการแพทย์มากขึ้น ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายของกองทุนฯ เพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา) ในขณะที่เงินรายได้ของกองทุนที่ได้รับการจัดสรรจาก

งบประมาณในแต่ละปีต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก เมื่อโครงสร้างประชากรไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า จะมีผลทำให้ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพสูงขึ้นตามไปด้วย ดังนั้น ในระยะยาว รัฐบาลต้องรับภาระโดยการจัดสรรงบประมาณที่เพิ่มขึ้น เป็นความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตอันใกล้

แม้ว่า สปสช. มีการจัดทำรายงานประจำปีที่น่าเสนอข้อมูลการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายที่แจกแจงรายละเอียดค่าใช้จ่ายอย่างชัดเจน เป็นระเบียบ น่าเชื่อถือ แต่ขาดการวิเคราะห์ และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง รายงานประจำปีของ สปสช.ระบุถึงปัญหาความไม่เพียงพอของงบประมาณในรายงานประจำปี แต่ไม่มีการวิเคราะห์เพื่อวางแผนการบริหารจัดการความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น นอกจากนี้ สปสช. ไม่มีรายงานข้อมูลการบริหารจัดการรายได้ของหน่วยบริการ (หรือมีแต่ไม่เปิดเผยแก่สาธารณะ) ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพการบริหารจัดการของหน่วยให้บริการ หรือแก้ปัญหาความไม่เข้าใจกันระหว่างหน่วยบริหารงบประมาณ (Purchaser) และหน่วยให้บริการ (Providers) ที่เกิดขึ้น

กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

เนื่องจากเงินที่จัดสรรให้กองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมืองแต่ละแห่งในแต่ละปี เป็นเงินที่รัฐบาลมอบให้คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านหรือคณะกรรมการกองทุนชุมชนเป็นผู้บริหารเงินทุน หมู่บ้านและชุมชนเมืองแต่ละพื้นที่มีการบริหารค่าใช้จ่ายหลากหลายแตกต่างกัน ไม่มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน งบการเงิน หรือบัญชีเสนอต่อสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ และไม่มีการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง บนเว็บไซต์ของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ

ปัญหาสำคัญจากการดำเนินงานของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติที่สำคัญ ได้ดังนี้

- กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่ยังประสบปัญหาหนี้ค้างชำระและ / หรือเงินขาดบัญชี ซึ่งบางกองทุนหมู่บ้านหยุดการดำเนินกิจกรรม
- กองทุนหมู่บ้านส่วนใหญ่มีจุดอ่อนสำคัญเกี่ยวกับระบบควบคุมการดำเนินงานรวมถึงการจัดทำหลักฐานทางการเงินและบัญชี
- สถาบันการเงินชุมชนยังขาดศักยภาพและความพร้อมในการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และบางแห่งไม่ได้อยู่ภายใต้เงื่อนไขของสำนักงานกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (สทบ.)
- การจัดเก็บข้อมูลกองทุนหมู่บ้านไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนด และข้อมูลที่จัดเก็บยังไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง และไม่เป็นปัจจุบัน

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.)

กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (กยศ.) ยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล แม้ว่าจะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลลดลงในปีงบประมาณ 2558 แต่ด้วยวัตถุประสงค์ของ กยศ. ที่ต้องการสนับสนุนให้เยาวชนที่ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้มีโอกาสได้รับการศึกษาจนถึงระดับปริญญาตรี ซึ่งจะเป็นการช่วยลดปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการศึกษา และการสร้างความเท่าเทียมกันในการประกอบอาชีพในอนาคต แต่ กระบวนการในการเรียกเก็บหนี้จากผู้กู้ยืมไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในระยะยาวอาจจะเป็นภาระให้รัฐบาลจำเป็นต้องจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายเป็นเงินสมทบเพิ่มขึ้นและต่อเนื่องอย่างไม่มีที่สิ้นสุด สะท้อนถึงภาระและความเสี่ยงทางด้านการคลังของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้นด้วย

ปัญหาสำคัญของ กยศ. คือระบบการบริหารเงินกู้ยืมเป็นระบบ supply-side-financing ที่ให้อำนาจแก่สถานศึกษาในการคัดเลือกผู้มีสิทธิกู้ยืม ผู้เรียนจึงไม่ได้เรียนต่อในสาขาวิชาที่ไม่ตรงกับความสนใจของตนเอง หรือความต้องการของตลาดแรงงาน ระบบการให้เงินกู้ยืมของ กยศ. จึงบั่นทอนการพัฒนาคุณภาพศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการศึกษาในระดับอุดมศึกษา ที่มีความสำคัญต่อการสร้างรายได้ของผู้เรียน และต่อการพัฒนาประเทศ

นอกจากนี้ การบริหารกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ไม่มีการติดตามผลการดำเนินงานเกี่ยวกับลูกหนี้ว่า ผู้กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้ศึกษาต่อหรือไม่ ผู้กู้ยืมที่ครบกำหนดชำระแล้วมีชีวิตอยู่หรือไม่ ประกอบอาชีพอะไร รายได้เท่าไร เพราะผู้กู้ยืมที่ค้างชำระหนี้ถือเป็นปัญหาสำคัญที่มีผลต่อความยั่งยืนของกองทุน และภาระทางการคลังแก่รัฐบาลในอนาคต กองทุนมีหลักเกณฑ์ของการให้กู้ยืมเงินที่ผ่อนปรน ขาดความรัดกุม ไม่มีการกำหนดรายได้ของผู้ค้ำประกัน ไม่มีระบบการติดตามและบังคับการชำระหนี้ทั้งกรณีผู้กู้และผู้ค้ำประกัน อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ที่ต่ำมากเพียงร้อยละ 1 และปัญหานี้ค้างชำระ ทำให้รายได้จากการชำระคืนเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยเงินกู้ยืมไม่เพียงพอสำหรับการบริหารและจัดการกองทุนฯ ทำให้เงินให้กู้ยืมมีลักษณะคล้ายเงินอุดหนุนหรือให้เปล่ามากกว่า มีแนวโน้มสูงที่รัฐต้องรับภาระในการสนับสนุนงบประมาณให้กองทุน ต่อไปเรื่อยๆ

ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลชุดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในภาพรวม พบประเด็นเรื่องความโปร่งใสทางการคลังที่ควรมีการปรับปรุงจากเหตุต่างๆ ดังนี้

(1) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางทั้งหมด โดยในเบื้องต้นกรมบัญชีกลางได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานว่า ต้องเป็นทุนหมุนเวียนที่เริ่มดำเนินงานในระยะหนึ่งแล้ว และมีความพร้อมในการรับการประเมิน ทุนหมุนเวียนที่ไม่ต้องเข้าสู่

ระบบประเมิน ได้แก่ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งใหม่ไม่ต้องเข้าระบบการประเมินในช่วงแรก และทุนหมุนเวียนที่มีข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบประเมินผลฯ มีทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมครั้งเดียวแต่ไม่มีรายงานความก้าวหน้า หรือผลการดำเนินงานให้รัฐสภาทราบ อาทิ กองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้การบริหารจัดการโดยกระทรวงการคลัง ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 510.77 ล้านบาท กองทุนตั้งตัว ภายใต้การบริหารของกระทรวงศึกษาธิการ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2556 จำนวน 5,000 ล้านบาท และทุนหมุนเวียนอื่นๆ อีก ดังนั้น สมควรมีการกำหนดมาตรการให้ทุกๆ ทุนหมุนเวียน ทั้งทุนหมุนเวียนที่ต้องพึ่งพางบประมาณรายจ่ายของรัฐบาลทุกปี พึ่งพางบประมาณรายจ่ายเพียงบางปี หรือที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลเพียงครั้งเดียว ตลอดจนกองทุนหรือทุนหมุนเวียนที่มีรายได้จากการดำเนินกิจการอย่างเพียงพอ และไม่ต้องพึ่งพิงงบประมาณจากภาครัฐ ต้องเข้ารับการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง ให้กรมบัญชีกลางรวบรวมข้อมูล และจัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมของทุนหมุนเวียนเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ ตามที่ระบุในพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558 และเพื่อประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ในอนาคตด้วย

(2) ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทุนหมุนเวียนที่ทันสมัย และน่าเชื่อถือ เพื่อช่วยในการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลทุนหมุนเวียนมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน และเป็นประโยชน์ต่อการประเมินผลการปฏิบัติงาน การประเมินภาระทางการคลังในอนาคต ข้อมูลที่เก็บรวบรวมมีความน่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจง่าย ทันสมัย และเปรียบเทียบกับข้อมูลที่เปิดเผยในต่างประเทศ เพื่อให้สาธารณะชนสามารถประเมินสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาล กับต้นทุนและประโยชน์ของการดำเนินกิจกรรมของรัฐที่เกิดขึ้นในปัจจุบันและอนาคตได้อย่างถูกต้อง (Hameed: 2005, Sarr: 2015 และ Kopitz and Craig: 1998)

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กองทุนเงินหมุนเวียนขนาดใหญ่ที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณภาครัฐในการดำเนินงาน มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากร ที่ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุขั้นสุดยอด (Super-ageing society) ในอีก 20 ปีข้างหน้า รายงานความเสี่ยงทางการเงินการคลังประจำปีงบประมาณ 2559 ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังระบุว่า “...กองทุนที่มีความเสี่ยง และอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และ

เงินกองทุน หากกองทุน 3 แห่งนี้ ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยง และภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ที่จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง 3 กองทุนในที่สุด” ตามภาระผูกพันตามกฎหมายที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในการจัดสรรเงินอุดหนุนแก่ทั้งสามกองทุนในฐานะที่เป็นทุนหมุนเวียนด้านสวัสดิการสังคม ที่ส่งเสริมความเท่าเทียมกันในการเข้าถึงบริการด้านการศึกษาและสาธารณสุขของประชาชน ความเสี่ยงทางการเงินอันเนื่องจากการค่าใช้จ่ายของทั้งสามกองทุนที่ขยายตัวสูงขึ้นและไม่สามารถควบคุมได้อันเป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุของประชากรของประเทศไทยที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุนี้ สะท้อนถึงความจำเป็นที่ควรมีการเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินของกองทุนและทุนหมุนเวียนต่างๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ และเข้าใจปัญหาที่กำลังเกิดขึ้นเพื่อให้ภาคประชาสังคมที่มีส่วนได้เสียโดยตรงจากความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาาร่วมกัน (โดยการสื่อสารกับภาคประชาสังคม ต้องอยู่ในรูปแบบที่เข้าใจง่าย สร้างความตระหนักรู้ (awareness) รับฟังความคิดเห็นซึ่งกันและกัน ระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง หรือการตีความข้อมูลในทางที่ผิด)

(3) การประเมินผลการดำเนินงานแบบ **Balanced Scorecard (BSC)** ของกรมบัญชีกลางไม่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ของทุนหมุนเวียน และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ การประเมินผลโดยใช้หลัก BSC เน้นเรื่องการบริหารภายในองค์กรเป็นหลัก ขาดการประเมินประสิทธิภาพของการตอบสนองนโยบายภาครัฐ ไม่มีการเปิดเผยผลการประเมินแก่สาธารณชน และไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินงานทุนหมุนเวียนต่อระบบเศรษฐกิจ และความคุ้มค่าของการดำเนินงาน เพื่อยกระดับความโปร่งใสทางการคลังในการบริหารจัดการทุนหมุนเวียน อาจพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานอิสระในทำนองเดียวกับสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาของสหรัฐฯ ทำหน้าที่ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานการใช้จ่ายของงบประมาณในทุกรูปแบบ ทั้งเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ การใช้จ่ายทางภาษี และมาตรการกึ่งการคลังอื่นๆ

(4) ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ละปีในวงเงินงบประมาณค่อนข้างต่ำและมีลักษณะการดำเนินงานที่สามารถดำเนินงานภายใต้ภารกิจของส่วนราชการได้ควรขอรับจัดสรรงบประมาณรวมกับงบประมาณของส่วนราชการไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นทุนหมุนเวียน เช่น ทุนหมุนเวียนภายใต้กระทรวงวัฒนธรรม ได้แก่ กองทุนส่งเสริมงานจดหมายเหตุ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 จำนวน 1 ล้านบาท และในปีต่อๆ มาได้รับจัดสรรในวงเงิน 10 กว่าล้านบาท กองทุนจัดซาดึกดำบรรพ์ ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 30 ล้านบาท กองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 22.8 ล้านบาท ฯลฯ

(5) ควรพิจารณาควมรวมทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภาระกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นทุนหมุนเวียนเดียว ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณจำนวนมากถึง 114 ทุนหมุนเวียน ในขณะที่ประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ที่มีเพียง 18 บัญชีพิเศษนอกงบประมาณ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนอาจพิจารณาควมรวมกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภาระกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกองทุนหรือทุนหมุนเวียนเดียว โดยอาจพิจารณาให้หลายกระทรวงร่วมรับผิดชอบทุนหมุนเวียนร่วมกันในทำนองเดียวกับญี่ปุ่น ไม่ใช้การแต่งตั้งปลัดกระทรวง หรือผู้บริหารระดับสูง ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการบริหารทุนหมุนเวียนแต่เพียงอย่างเดียว แต่ควรให้หน่วยงานมีความรับผิดชอบทุนหมุนเวียนร่วมกัน อาจกำหนด KPI ร่วมระหว่างหน่วยงานในการกำกับดูแลการทำงานร่วมกัน และ/หรือการพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในระหว่างหน่วยงาน การบริหารทุนหมุนเวียนโดยหลายกระทรวงร่วมกันจะส่งเสริมการดำเนินนโยบายของรัฐบาลแบบบูรณาการ (Integrated approach) ก่อให้เกิดประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ สะดวกในการกำกับดูแล ลดความซ้ำซ้อน และเกิดผลลัพธ์การพัฒนาที่ยั่งยืน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กลุ่มงานเงินฝากและสารสนเทศฯ กองกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง (2558)

“ภาพรวมเงินนอกงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558” กรมบัญชีกลาง

พระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลั่งรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ภาวีน ศิริประภาณุกุล(2558) รายงานการศึกษา กองทุนนอกงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรรายได้หลักจากภาษี
เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะในประเทศไทย ทุนอุดหนุนการวิจัยสถาบันพระปกเกล้า

ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และ จิตติมา ชูเชิด (2559) รายงานการศึกษา ความโปร่งใสทางการคลัง: ในระบบงบประมาณ
และการกู้เงินนอกงบประมาณ ทุนอุดหนุนการวิจัยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2559

สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง (2553)
บทบาทของเงินนอกงบประมาณกับการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2559) ร่าง แผนประชากรในการพัฒนาประเทศ
ระยะยาว 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนนโยบายและแผนประชากร สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พฤษภาคม 2560

สำนักงานประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2559) รายงานทางวิชาการสำนัก
งบประมาณรัฐบาล ฉบับที่ 1/2559 เรื่อง ทุนหมุนเวียนของประเทศไทย: งบประมาณ และประสิทธิภาพ
ในการดำเนินงาน

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2557) “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับเงินนอกงบประมาณ” วารสารการคลังปริทัศน์ ฉบับที่
6/2557 สิงหาคม 2557

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2559) “ความโปร่งใสทางการคลัง” วารสารการคลังปริทัศน์
ฉบับที่ 9/2559 มิถุนายน 2559

ภาษาอังกฤษ

Hameed, Farhan, 2005, "Fiscal Transparency and Economic Outcomes," IMF Working Paper WP/05/225,

Washington DC: International Monetary Fund

International Monetary Fund (IMF 2014) Code of Good Practices on Fiscal Transparency, available at

<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> (accessed on February 12, 2015).

International Monetary Fund (IMF 2007) *Code of Good Practices on Fiscal Transparency*, Washington DC:

International Monetary Fund

Kopits, George and Jon Craig (1998) "Transparency in Government Operations," *IMF Occasional paper*

no. 158, Washington DC: International Monetary Fund.

OECD (2002), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD Publications Service, France.

Sarr, Babacar (2015) "Credibility and Reliability of Government Budgets: Does Fiscal Transparency

Matter?" IBP Working Papers no. 5, Washington DC: International Budget Partnership.

Siksamat, Somsajee and Jaruphan Wanitthanankun (2015) "Government Finance Statistics for Fiscal

Transparency and Sustainability: a Case Study of Thailand," IFC Bulletins Chapters, in: Bank for

International Settlements (ed.), *Indicators to Support Monetary 67 and Financial Stability Analysis:*

Data Sources and Statistical Methodologies, Volume 39, Bank for International Settlements.



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อย 3

**การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเพื่อ
ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย**

**(Budget Transparency Assessment of the Non-Financial State Enterprises
towards Fiscal Sustainability in Thailand)**

โดย

ผศ. ดร.ประสพโชค มั่งสวัสดิ์ และ ผศ. ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข

พฤศจิกายน 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินเพื่อส่งเสริม

ความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

Budget Transparency Assessment of the Non-Financial State Enterprises towards

Fiscal Sustainability in Thailand

คณะผู้วิจัย

ผศ.ดร.ประสพโชค มั่งสวัสดิ์

หัวหน้าโครงการ

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ผศ.ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข

นักวิจัย

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

นาย นิภัทร์ ชมบ้านแพ้ว

ผู้ช่วยวิจัย

สำนักกฎหมาย สำนักงาน

คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

โครงการย่อยภายใต้โครงการ

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

(Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency on

Quasi-Fiscal Policy)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 ความสำคัญและที่มาของงานศึกษา	1
บทที่ 2 การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกฎระเบียบการงบประมาณ.....	5
2.1 ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย	5
2.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณและขั้นตอนการพิจารณาการขอรับเงินอุดหนุนทางการเงิน ของรัฐวิสาหกิจ	13
บทที่ 3 ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	26
บทที่ 4 การประเมินความโปร่งใสการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ.....	32
4.1 กระบวนการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ	32
4.2 การจัดตั้งและการร่วมทุนบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ	38
4.3 กรณีศึกษาการลงทุนโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและ สถานีรับส่งโดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย	40
4.4 กรณีศึกษาการลงทุนของ บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (บมจ. ปตท.)	43
4.5 ประเด็นความโปร่งใสการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ.....	48
บทที่ 5 การประเมินความโปร่งใสการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO).....	52
5.1 หลักการบริการสาธารณะและการอุดหนุน	53
5.2 กระบวนการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ	55
5.3 กรณีศึกษาการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประจำปีงบประมาณ 2557	58
5.4 ประเด็นความโปร่งใสการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ	62
บทที่ 6 การประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจตามหลักสากล.....	65

บทที่ 7 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	127

บรรณานุกรม	130

สารบัญตาราง

ตารางที่ 2.1 รัฐวิสาหกิจจำแนกตามสาขาการผลิต.....	8
ตารางที่ 2.2 การจำแนกสถานะของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง	11
ตารางที่ 2.3 สรุปขั้นตอนการของงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายจัดตั้ง.....	21
ตารางที่ 3.1 เกณฑ์การประเมินผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ.....	30
ตารางที่ 3.2 ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน	31
ตารางที่ 4.1 กรอบระยะเวลากระบวนการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ.....	34
ตารางที่ 4.2 โครงการลงทุนของ บมจ. ปตท.ในปี 2555 -2559	43
ตารางที่ 4.3 การใช้ข้อบังคับของหลักเกณฑ์การจัดตั้ง/ร่วมทุน บมจ. ปตท.....	45
ตารางที่ 4.4 โครงสร้างการถือหุ้นของ บมจ. ปตท.	46
ตารางที่ 4.5 สถิติการวิเคราะห์และเสนอความเห็นของ สศช. ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ	49
ตารางที่ 5.1 เป้าหมายและผลการเดินรถที่เกิดขึ้นจริงของ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557.....	60
ตารางที่ 5.2 รายได้และค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบบันทึกข้อตกลงและผลที่เกิดขึ้นจริง	61
ตารางที่ 5.3 กรอบเวลาที่ดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557.....	63

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 1	14
ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล	14
ภาพที่ 2.3 กระบวนการพิจารณากรอบและงบประมาณของรัฐวิสาหกิจประจำปี	15
ภาพที่ 2.4 กระบวนการพิจารณาลงทุนของรัฐวิสาหกิจ.....	17
ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ	19
ภาพที่ 3.1 รายละเอียดแผนภาพการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของหน่วยงานภาครัฐ.....	29
ภาพที่ 4.1 ขั้นตอนพิจารณาโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ.....	35
ภาพที่ 4.2 ขั้นตอนพิจารณาลงทุนของรัฐวิสาหกิจ	37
ภาพที่ 4.3 เปรียบเทียบประมาณการจำนวนผู้โดยสาร ARL กับจำนวนผู้โดยสารต่อปี	42
ภาพที่ 4.4 โครงสร้างการดำเนินธุรกิจของ บมจ. ปตท. และบริษัทในกลุ่ม	48

บทที่ 1

ความสำคัญและที่มาของงานศึกษา

รัฐวิสาหกิจถือเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตสินค้าและบริการที่มีความสำคัญออกจำหน่ายสู่ตลาด โดยสินค้าและบริการนี้เป็นกลุ่มที่ไม่คุ้มค่าในเชิงพาณิชย์ ต้องใช้เงินลงทุนสูง เป็นสินค้าและบริการที่สร้างอำนาจผูกขาด หรือมีผลกระทบทางด้านสังคม เช่น สินค้าอภัยมุข เป็นต้น ซึ่งตามคำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัตินี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 นั้นรัฐวิสาหกิจรวมความถึง

- (ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

อย่างไรก็ตามรัฐวิสาหกิจอาจรวมถึงกรณีนอกเหนือจากข้างต้น ตามมาตราอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 หรือ มาตรา 4 (3) หรือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4

รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินของไทยมีทั้งสิ้น 8 สาขา จำนวน 46 แห่ง ซึ่งได้แก่ สาขาพลังงาน (4 แห่ง) สาขาขนส่ง (10 แห่ง) สาขาการสื่อสาร (4 แห่ง) สาขาสาธารณูปโภค (6 แห่ง) สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (8 แห่ง) สาขาเกษตร (6 แห่ง) สาขาทรัพยากรธรรมชาติ (3 แห่ง) และสาขาสังคมและเทคโนโลยี (5 แห่ง) ซึ่งรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มียอดสินทรัพย์รวม 5,458,206 ล้านบาท¹ คิดเป็นร้อยละ 38.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม มียอด

¹ ข้อมูล ณ.มิถุนายน 2559 สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ

หนี้คงค้างรวม 977,551 ล้านบาท² คิดเป็นร้อยละ 7.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.5 ของหนี้สาธารณะ โดยในปี 2559 มีงบประมาณรายจ่ายรัฐวิสาหกิจจำนวน 143,805 ล้านบาท³ คิดเป็นร้อยละ 5.3 ของงบประมาณรายจ่าย ในขณะที่นำส่งรายได้ 115,134 ล้านบาท⁴ คิดเป็นร้อยละ 4.8 ของรายได้ภาครัฐ

บทบาทของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงินต่อระบบเศรษฐกิจไทยนั้นมีความสำคัญมากในด้านการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ประชาชน หรือบริการสาธารณะ (Public goods or services) ซึ่งรัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีอำนาจผูกขาดในการดำเนินธุรกิจและในการจัดการทรัพยากร แต่กลับพบว่ารัฐวิสาหกิจหลายแห่งมีผลการดำเนินงานขาดทุนและต้องรับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ และสร้างภาระหนี้สาธารณะให้แก่ประเทศ นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งยังมีปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ให้บริการไม่เป็นที่พอใจแก่ประชาชน และอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง ดังนั้นในปัจจุบันจึงมีความพยายามที่จะปฏิรูปรัฐวิสาหกิจให้มีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างแท้จริง

นอกจากการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยปกติในการผลิตสินค้า หรือบริการแทนรัฐ แล้ว รัฐวิสาหกิจยังมีบทบาทสำคัญในกิจกรรมการลงทุนของภาครัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนเพื่อการพัฒนา และปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่มีความจำเป็นต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ และยกระดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ เช่น การลงทุนในโครงการสร้างโรงผลิต หรือระบบเชื่อมโยงโครงข่ายเพื่อจ่ายกระแสไฟฟ้า การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานระบบถนน ระบบราง ระบบการขนส่งมวลชน (รถเมล์ รถไฟฟ้า) โครงการก่อสร้างทางด่วน การลงทุนในโครงการท่อส่งก๊าซ ฯลฯ ทั้งที่เป็นโครงการขนาดใหญ่ และโครงการย่อยขนาดเล็ก โดยในปีงบประมาณ 2560 กรอบวงเงินการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมียอดถึง 580,980 ล้านบาท ซึ่งวงเงินจำนวนที่สูงนี้จำเป็นต้องพิจารณาถ่วงดุลอย่างรอบคอบและโปร่งใส โดยคำนึงถึงประโยชน์ต่อประเทศและส่วนรวมเป็นสำคัญ พร้อมทั้งสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้ควรมีการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานเป็นรายโครงการ รวมทั้งมีการเปิดเผยรายละเอียดการ

² ข้อมูล ณ ธันวาคม 2559 สำนักบริหารหนี้สาธารณะ

³ งบประมาณประจำปี 2559 สำนักงบประมาณ

⁴ งบประมาณประจำปี 2559 สำนักงบประมาณ

ดำเนินโครงการลงทุนเพื่อให้เห็นถึงความสอดคล้อง ความจำเป็น ความคุ้มค่า และเป้าหมายของโครงการลงทุน เป็นต้น

อีกหนึ่งบทบาทที่สำคัญไม่น้อยของรัฐวิสาหกิจคือ การเป็นหน่วยงานของภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่ถ้าวรัฐไม่เป็นผู้ดำเนินการ ก็จะไม่มีความสนใจในรูปของผลตอบแทนที่เอกชนจะเข้ามาดำเนินการ การผลิตสินค้า หรือให้บริการในลักษณะนี้ โดยปกติเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือผู้มีรายได้น้อย ให้สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐเป็นผู้จัดให้บริการ ซึ่งรัฐจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โดยส่วนต่างที่เกิดขึ้นนั้น รัฐจะเป็นผู้จ่ายชดเชยให้ในรูปของเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ เช่น ในกรณีของการให้บริการขนส่งมวลชนโดย ขสมก. รัฐมีความต้องการให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเข้าถึงบริการขนส่งมวลชนในราคาต่ำ จึงมีการกำหนดราคาโดยสารในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนการให้บริการ โดยรัฐจะเป็นผู้จ่ายชดเชยค่าบริการส่วนต่างนี้ หรือในกรณีการคิดค่าโดยสารรถไฟฟ้า 3 รัฐต้องการให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการนี้ได้ จึงกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าโดยสารในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุน และรัฐจ่ายชดเชยส่วนต่างที่ขาดไปให้กับ รฟท เป็นต้น กิจกรรมในลักษณะนี้ในปัจจุบันมีไม่มาก วงเงินงบประมาณที่ใช้เพื่อการชดเชยสำหรับการให้บริการในลักษณะนี้ก็มีจำนวนไม่มากนัก เช่น ในปีงบประมาณ 2560 คณะรัฐมนตรี เห็นชอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. จำนวน 1,575 ล้านบาท และ จำนวน 3,299 ล้านบาท สำหรับ รฟท อย่างไรก็ตามการปรับปรุงให้เกิดความโปร่งใสทางการคลังในการให้เงินอุดหนุนของภาครัฐ ก็จะเป็นการเพิ่มช่องทางในการใช้รัฐวิสาหกิจในการอุดหนุนการให้บริการที่รัฐเห็นว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าในปัจจุบันความจำเป็นของประเภทของการให้บริการได้เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

ทั้งนี้แม้ว่าขั้นตอนการขอรับเงินอุดหนุนของรัฐวิสาหกิจจะมีข้อกำหนดอย่างเป็นขั้นตอนอย่างชัดเจน แต่การตรวจสอบความโปร่งใสของขอรับเงินอุดหนุนและการใช้จ่ายเงินอุดหนุนให้ตรงวัตถุประสงค์นั้นมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจนั้นส่งผลกระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง และส่งผลต่อเศรษฐกิจและภาระทางการคลังของประเทศ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ (Budget Transparency) ของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ซึ่งการวิเคราะห์ความโปร่งใสในขั้นตอนนี้มีความสำคัญกับขั้นตอน

การพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ โดยเป็นการวิเคราะห์จากตัวอย่างกรณีศึกษาของรัฐวิสาหกิจบางแห่ง โดยการนำเสนอผลของการศึกษาเป็นดังนี้ในบทที่ 2 เป็นการศึกษาทฤษฎะเบี่ยงที่เกี่ยงข้องสำหรับการของบประมาณของรัฐวิสาหกิจ การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเสนอในบทที่ 3 ในบทที่ 4 เป็นการวิเคราะห์ความโปร่งใสในขั้นตอนการของบประมาณลงทุน บทที่ 5 นำเสนอการวิเคราะห์ความโปร่งใสของการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ในบทที่ 6 เป็นการประเมินความโปร่งใสตามหลักสากล โดยประเมินจากตัวอย่างรัฐวิสาหกิจจำนวน 10 แห่ง (ได้แก่ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค โรงงานยาสูบ บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย) และบทที่ 7 เสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทที่ 2

การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจและกฎระเบียบการงบประมาณ

2.1 ความเป็นมาของรัฐวิสาหกิจไทย

นับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 รัฐวิสาหกิจเสมือนหนึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่รัฐบาลไทยในการนำทรัพยากรมาใช้พัฒนาประเทศ ทั้งในเชิงการฟื้นฟูบูรณะประเทศ และเชิงการสร้างระบบการบริการพื้นฐาน สร้างความเจริญและความก้าวหน้าให้กับประเทศซึ่งรัฐวิสาหกิจในกลุ่มแรกที่ถูกสร้างขึ้นโดยคณะราษฎรผู้บริหารประเทศสมัยนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อมาใช้ฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองคือรัฐวิสาหกิจทางการเงิน เช่น ธนาคารเอเซีย ธนาคารมณฑล และบริษัทไทยเศรษฐกิจประกันภัย และรัฐวิสาหกิจทางอุตสาหกรรม เช่น บริษัทข้าวไทย บริษัทประมงไทย บริษัทเดินเรือไทย และบริษัทไทยเดินเรือทะเล ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทอื่นๆ อาทิรัฐวิสาหกิจทางพาณิชยกรรม เช่น บริษัทค้าพืชผลไทย และบริษัทพืชกลีกรรรม ถูกจัดตั้งขึ้นในเวลาต่อมา นอกจากนี้รัฐบาลได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นอีกเป็นจำนวนมากเพื่อฟื้นฟูบูรณะประเทศและสร้างสังคมไทยให้มีความเจริญก้าวหน้าภายหลังจากที่ประเทศไทยพ่นวิกฤตสงครามโลกครั้งที่ 2 เช่นรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับเชื้อเพลิง รัฐวิสาหกิจที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานรัฐวิสาหกิจที่เป็นกิจการที่ภาคเอกชนไม่พร้อมต่อการให้บริการแก่ประชาชน คือองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การเบตเตอร์ องค์การแก้ว และองค์การกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

2.1.1 วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยเหตุผลต่างๆ มากมาย ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 เหตุผลดังนี้

1. เหตุผลทั่วไปได้แก่

- (1) เพื่อการดำเนินธุรกิจแทนรัฐหรือเพื่อเป็นต้นแบบ หรือแบบอย่างแก่ภาคเอกชนในการทำธุรกิจ
- (2) เพื่อความมั่นคงของประเทศกรณีที่ไม่ต้องการให้ต่างชาติเข้ามามีบทบาทในกิจการบางอย่างของประเทศเช่นกิจการที่เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานไฟฟ้า และประปา เป็นต้น

- (3) เพื่อการบริการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการแก่ประชาชนเช่นกิจการขนส่งต่างๆ และโทรศัพท์ เป็นต้น

(4) เพื่อควบคุมสินค้าอันตรายจึงผูกขาดให้รัฐดำเนินการแต่เพียงผู้เดียวเช่นสุรายาสูบและไฟ

(5) เพื่อประโยชน์ด้านการคลังและส่งเสริมสังคมและวัฒนธรรมเช่นการท่องเที่ยว

แห่งประเทศไทยเป็นต้น

2. เหตุผลเฉพาะได้แก่

(1) เพื่อแก้ไขปัญหาการครองชีพของประชาชน เช่น บริษัทข้าวไทยจำกัด และบริษัทน้ำตาลจำกัด

(2) เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ เช่น ธนาคารกรุงไทยจำกัด และธนาคารรัตนสินจำกัด

(3) เพื่อผลทางกฎหมาย/การดำเนินนโยบายเฉพาะของรัฐบาลผลจากการที่รัฐบาลยึดทรัพย์สินของผู้ถือหุ้นในองค์การเอกชนทำให้รัฐมีสภาพเป็นเจ้าขององค์การดังกล่าวเกินกว่า 50% องค์การนั้นจึงกลายสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจทันทีเช่นบริษัททศพรประกันภัยเป็นต้น

2.1.2 คำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจมีความหมายแตกต่างกันไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจหมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ/หรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และ/หรือ (ก) และ/หรือ

(ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ง) และ/หรือ (ก) และ/หรือ

(ข) และ/หรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ หรือส่งเสริมการใดๆที่มีใช้ธุรกิจ

(ข) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(ค) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

3. พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจหมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่อ อย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบหรือ

(ค) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรมและหรือ รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

4. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตราที่ 6 รัฐวิสาหกิจหมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ

5. พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือ รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของ หน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจบางแห่ง อาจจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่ไม่ได้ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นได้ เช่น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งภาครัฐถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 (3) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐวิสาหกิจตาม (ก) และหรือ (ข) มีทุน รวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม ดังนั้น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จึงไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามความหมาย ของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เป็น รัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น ในการพิจารณาว่าองค์กร หรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นอกจากต้องพิจารณาตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ยัง ต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย

2.1.3 การจำแนกรัฐวิสาหกิจด้วยสาขาการผลิต

ในการจำแนกรัฐวิสาหกิจตามสาขาการผลิตสามารถจำแนกได้เป็น 9 สาขา ดังแสดงในตารางที่ 2.1ดังนี้

ตารางที่ 2.1 รัฐวิสาหกิจจำแนกตามสาขาการผลิต

สาขาขนส่ง (10 แห่ง)	
การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	องค์การขนส่งมวลชน
การทำเรือแห่งประเทศไทย	บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
การรถไฟแห่งประเทศไทย	บริษัท ขนส่ง จำกัด
สถาบันการบินพลเรือน	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
สาขาพลังงาน (4 แห่ง)	
การไฟฟ้านครหลวง	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
สาขาสื่อสาร (4 แห่ง)	
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด

สาขาสาธารณูปโภค (6 แห่ง)	
การเคหะแห่งชาติ การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง	การประปาส่วนภูมิภาค องค์การจัดการน้ำเสีย บริษัท ชนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
สาขาทรัพยากรธรรมชาติ (3 แห่ง)	
องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การสวนสัตว์	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (8 แห่ง)	
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล องค์การตลาด โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	องค์การสุรากรมสรรพสามิต โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด บริษัท อุรุกรุงเทพ จำกัด
สาขาเกษตร (6 แห่ง)	
สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง องค์การคลังสินค้า องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การสวนยาง องค์การสะพานปลา
สาขาสังคมและเทคโนโลยี (๕ แห่ง)	
การกีฬาแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย องค์การเภสัชกรรม	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
สถาบันการเงิน (10 แห่ง)	
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์	ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม สำนักงานธนาณูเคราะห์กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด

ที่มา:ประมวลกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) กระทรวงการคลัง

2.1.4 การจำแนกรัฐวิสาหกิจด้วยกฎหมายจัดตั้ง

ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันสามารถดำเนินได้ 2 รูปแบบได้แก่

1. การจัดตั้งให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกจากกระทรวงเจ้าสังกัด โดยการตราพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งในรูปแบบนี้จะต้องดำเนินงานภายใต้พระราชบัญญัติและพระราชกำหนด หรือพระราชกฤษฎีกาที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจดังกล่าว ซึ่งจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐตามกฎหมายจัดตั้ง โดยรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดส่วนใหญ่จะมีคำขึ้นต้นชื่อองค์กรด้วยการ เช่น การกีฬาแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง และการประปานครหลวง เป็นต้น ขณะที่รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจะมีคำขึ้นต้นชื่อองค์กรด้วยการ เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การคลังสินค้า และองค์การตลาด เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากพระบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.2542 มีผลใช้บังคับ เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายในการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทองค์กรของรัฐตามกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด แต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็นทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมด และยังคงให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมรวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็นเช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการและเป็นพื้นฐานเบื้องต้นที่จะแปรรูปรัฐวิสาหกิจให้เป็นองค์กรธุรกิจอย่างเต็มรูปแบบให้กระทำได้โดยสะดวก จากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้รัฐวิสาหกิจในกลุ่มนี้บางส่วนได้เปลี่ยนสถานะเป็นบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยแปลงสภาพเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทยแปลงสภาพเป็นบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) ทั้งนี้ ภายหลังจากการแปลงสภาพรัฐวิสาหกิจกลุ่มดังกล่าวต้องดำเนินงานภายใต้วัตถุประสงค์และข้อบังคับของบริษัทมหาชน

นอกจากนี้ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในปัจจุบันได้มีการตั้งให้เป็นนิติบุคคลในรูปแบบบริษัทหรือบริษัทมหาชนจำกัด เพื่อประกอบกิจการบางอย่างที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะที่จำเป็นต้องมีการลงทุนเป็นทุน โดยสามารถเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถร่วมลงทุนในรัฐวิสาหกิจดังกล่าวได้ เช่น บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการระบบการบินของประเทศไทย โดยกำหนดให้หุ้น ก. ให้ถือได้แต่เฉพาะรัฐบาลไทยและบุคคลอื่นที่รัฐบาลไทยอนุมัติ ขณะที่หุ้น ข. ให้ถือได้เฉพาะบริษัทการบินที่ทำการบิน

ประจำเข้ามายังประเทศไทย และ/หรือทำการบินประจำภายในประเทศไทย ตามกำหนดเวลาที่พิมพ์โฆษณาไว้ในตารางเที่ยวการบิน

2. การจัดตั้งให้รัฐวิสาหกิจไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลแยกจากกระทรวงเจ้าสังกัด โดยสาเหตุที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้ขึ้นมาเพื่อประกอบกิจการของภาครัฐที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ และรัฐบาลต้องการควบคุมการดำเนินและการประกอบกิจการอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ ซึ่งมีรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จำนวน 5 แห่ง ได้แก่ โรงงานไฟฟ้า กรมสรรพสามิต องค์การสุรา กรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง สำนักงานธนาคาเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และโรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยรัฐวิสาหกิจกลุ่มนี้จะถูกจัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือการออกระเบียบกำหนด และการดำเนินการภายใต้ระเบียบ และข้อบังคับ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจบางรายในกลุ่มดังกล่าวเกิดข้อจำกัดในการทำธุรกรรม จึงได้มีแนวคิดในการยกระดับองค์กรให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังสำหรับกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษาในครั้งนี้สามารถจำแนกประเภทตามกฎหมายจัดตั้งได้ดังตารางที่ 2.2

ตารางที่ 2.2 การจำแนกสถานะของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจ
1. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด
1.1 การกีฬาแห่งประเทศไทย
1.2 การเคหะแห่งชาติ
1.3 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
1.4 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
1.5 การท่าเรือแห่งประเทศไทย
1.6 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
1.7 การประปานครหลวง
1.8 การประปาสวนภูมิภาค
1.9 การไฟฟ้านครหลวง
1.10 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
1.11 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
1.12 การรถไฟฟ้านครหลวงแห่งประเทศไทย
1.13 การรถไฟแห่งประเทศไทย
1.14 การยางแห่งประเทศไทย
1.15 องค์การสะพานปลา
1.16 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

1.17 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
1.18 ธนาคารออมสิน
1.19 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
1.20 ธนาคารอาคารสงเคราะห์
1.21 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
1.22 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
1.23 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
1.24 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
1.25 องค์การเภสัชกรรม
1.26 บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย*
2. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา
2.1 สถาบันการบิณพลเรือน
2.2 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
2.3 องค์การคลังสินค้า
2.4 องค์การจัดการน้ำเสีย
2.5 องค์การตลาด
2.6 องค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร
2.7 องค์การพิพิธภัณฑิ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
2.8 องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
2.9 องค์การสวนพฤกษศาสตร์
2.10 องค์การสวนยาง
2.11 องค์การสวนสัตว์
2.12 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
3. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามระเบียบและข้อบังคับ
3.1 โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
3.2 องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
3.3 โรงงานยาสูบ
3.4 สำนักงานธนาณูเคราะห์
3.5 โรงพิมพ์ตำรวจ
4. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัทมหาชน จำกัด
4.1 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
4.2 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
4.3 บริษัท กสท โทรคมนาคมจำกัด (มหาชน)
4.4 บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
4.5 บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
4.6 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

4.7 บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
5. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท จำกัด
5.1 ขนส่ง จำกัด
5.2 บริษัท ทรนักรักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
5.3 บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
5.4 บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
5.5 บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
5.6 บริษัท อยู่กรุงเทพ จำกัด
5.7 บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด

ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

2.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณและขั้นตอนการพิจารณาการขอรับเงินอุดหนุนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ

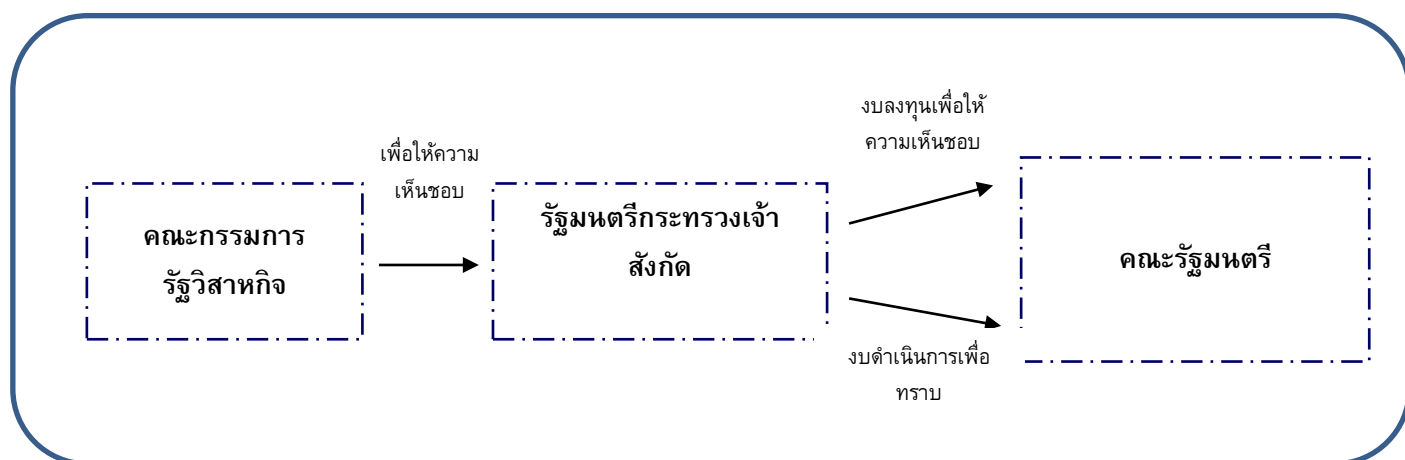
จากการศึกษากฎหมาย ระเบียบ และแนวทาง และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ การขอรับเงินอุดหนุนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจของ ซึ่งการดำเนินการต้องปฏิบัติตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบประมาณของรัฐบาล พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยจะมีกระบวนการจัดทำงบประมาณและขั้นตอนการพิจารณาการขอรับเงินอุดหนุนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

2.2.1 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณ

จากการศึกษาข้างต้นสามารถจำแนกกระบวนการพิจารณางบประมาณการขอรับเงินอุดหนุนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจได้เป็น 3 กลุ่มดังนี้

- (1) กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่จัดทำงบประมาณประจำปีและต้องเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.) เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบสำหรับงบลงทุน และเพื่อทราบสำหรับงบดำเนินการ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาดังError! Not a valid bookmark self-reference.

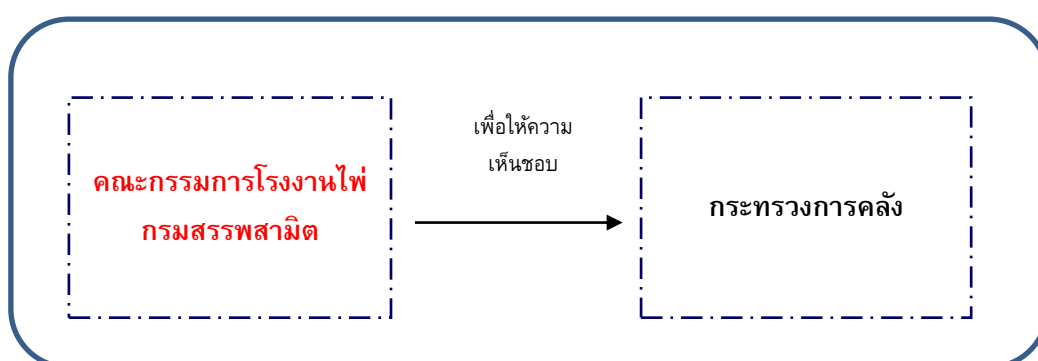
ภาพที่ 2.1 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของรัฐวิสาหกิจกลุ่มที่ 1



ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

- (2) กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่จัดทำงบประมาณประจำปีโดยคณะกรรมการบริษัท และนำเสนอผู้ถือหุ้นเพื่ออนุมัติ กำไรขาดทุนและงบดุลของกิจการในปลายปี เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ปตท.) บริษัท กสท จำกัด (มหาชน) (กสท) และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) (บกท.) ซึ่งในกลุ่มนี้ถือว่าผู้ถือหุ้นเป็นผู้พิจารณางบประมาณ
- (3) กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ และเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป เช่น กรณีโรงงานไฟฟ้ กรมสรรพสามิต เมื่อคณะกรรมการโรงงานไฟฟ้อนุมัติงบลงทุนและงบทำการแล้ว ก็ต้องนำเสนอกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ภาพที่ 2.2 ขั้นตอนการพิจารณางบประมาณของกลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล



ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

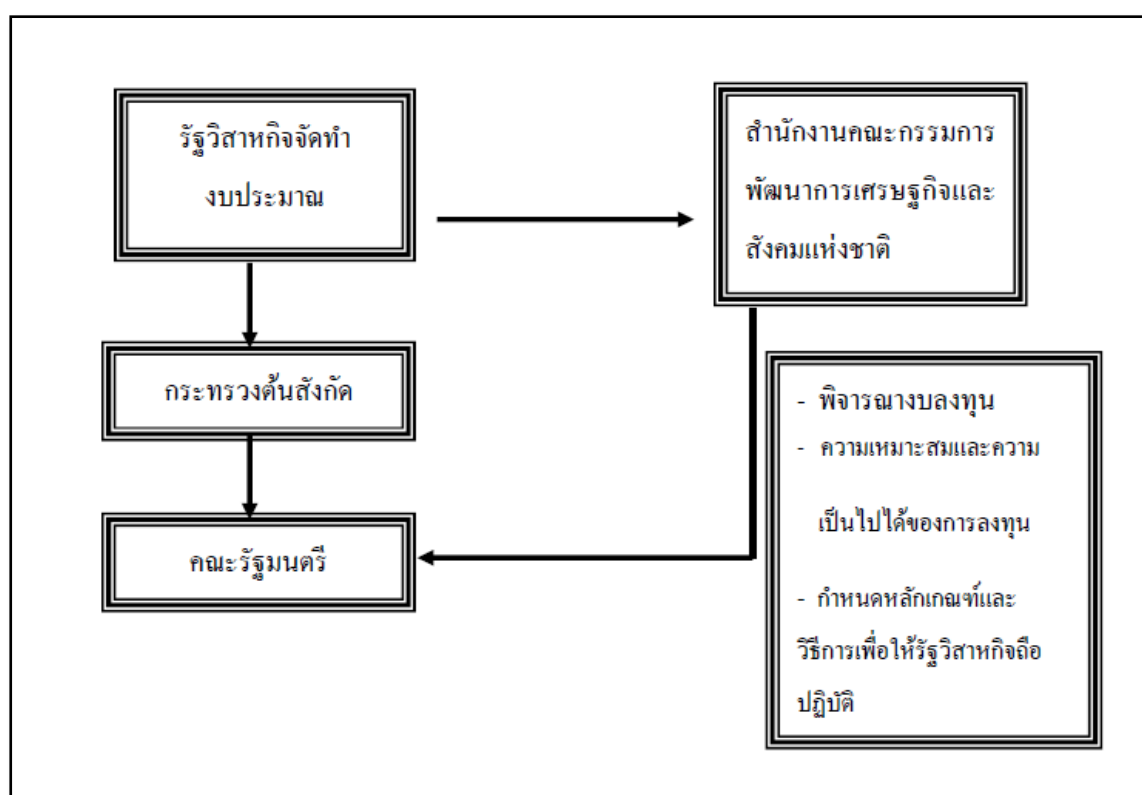
2.2.2 กระบวนการจัดทำงบประมาณ

ในการจัดทำงบประมาณของรัฐวิสาหกิจต้องพิจารณากฎหมายอื่นๆ นอกเหนือไปจากกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งใช้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปสำหรับรัฐวิสาหกิจ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องและกระบวนการจัดทำงบประมาณดังนี้

1. กรอบและงบประมาณของรัฐวิสาหกิจประจำปี ซึ่งประกอบด้วยวงเงินดำเนินการ และวงเงิน

เบิกจ่ายลงทุน โดยพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 12 (4) และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจพ.ศ. 2550 ได้กำหนดกระบวนการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องไว้ดังภาพที่ 2.3

ภาพที่ 2.3 กระบวนการพิจารณากรอบและงบประมาณของรัฐวิสาหกิจประจำปี



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ทั้งนี้ ในการพิจารณาขออนุมัติของสำนักงานคณะกรรมการ สศช. มีกระบวนการดังนี้

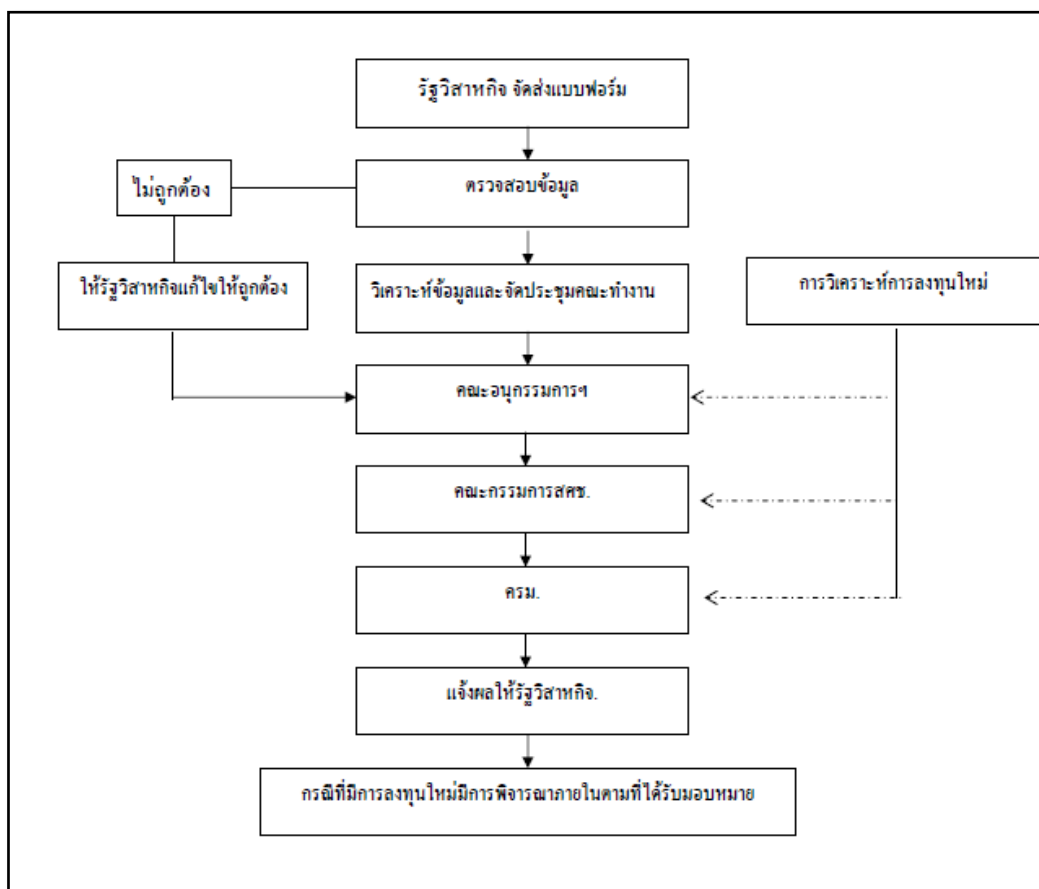
(1.1) ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ โดยข้อมูลทางบัญชีในอดีตต้องสอดคล้องกับสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และข้อมูลปัจจุบันให้ตรงกับข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานรายเดือนที่ได้รับจากรัฐวิสาหกิจ

(1.2) จัดส่งแบบฟอร์มให้กับคณะกรรมการการลงทุน ได้แก่ สำนักงานประมาณ (สปป.) สำนักบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ และ สตง. โดยผู้แทน สศช. เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการชุดดังกล่าว ทั้งนี้ ในช่วงที่พิจารณาประมาณ หากต้องการข้อมูลเพิ่มเติมหรือมีประเด็นสำคัญของรัฐวิสาหกิจใด ก็จะเรียกประชุมคณะทำงานโดยคณะทำงานจะประกอบด้วย สศช. สคร. สตง. สปป. และหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเพื่อพิจารณาร่างงบประมาณ

(1.3) หลังจากนั้นจะมีการเรียกประชุมคณะกรรมการการลงทุนเป็นรายกระทรวงและภาพรวมแล้ว คณะกรรมการการลงทุนพิจารณาปรับความเห็นและข้อเสนอแนะ เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ สศช. พิจารณา

(1.4) เมื่อคณะกรรมการ สศช. มีมติเห็นชอบตามที่คณะกรรมการการลงทุน หรืออาจจะปรับความเห็นและข้อเสนอแนะตามมติของคณะกรรมการ สศช.ให้นำเสนอกรอบและงบประมาณของรัฐวิสาหกิจประจำปี เพื่อนำเสนอ ครม. พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป ซึ่งกระบวนการแสดงดังภาพที่ 2.4

ภาพที่ 2.4 กระบวนการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

2.2.3 การจัดหาแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจ

ในการจัดทำงบประมาณของรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องกำหนดแหล่งเงินทุนในการใช้จ่ายในแต่ละประเภท โดยแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจมาจาก 3 แหล่งสำคัญ ได้แก่ เงินรายได้ของรัฐวิสาหกิจ งบประมาณรายจ่ายประจำปี และการก่อหนี้ ซึ่งในการได้มาซึ่งแหล่งเงินทุนของรัฐวิสาหกิจจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการก่อหนี้ได้มีกระบวนการทางกฎหมายที่ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามดังนี้

(1) กระบวนการรับการสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ในการขอรับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินงานสามารถสรุปได้ดังนี้

(1.1) สำนักงบประมาณชี้แจงส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1.2) รัฐวิสาหกิจโดยคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจจัดรายละเอียดคำขอและวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี และประมาณการรายได้ เสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ และส่งสำนักงานประมาณ

(1.3) สำนักงานประมาณพิจารณารายละเอียดงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา

(1.4) คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเอกสารประกอบงบประมาณ และนำเสนอฝ่ายนิติบัญญัติ

(1.5) ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบหลักการร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (วาระที่ 1)

(1.6) คณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และจัดทำข้อเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐวิสาหกิจต้องจัดเตรียมข้อมูลและเหตุผลความจำเป็นในการขอรับสนับสนุนงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อเข้าสู่แจ้งต่อคณะกรรมการวิสามัญฯ

(1.7) ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (วาระที่ 2-3)

(1.8) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

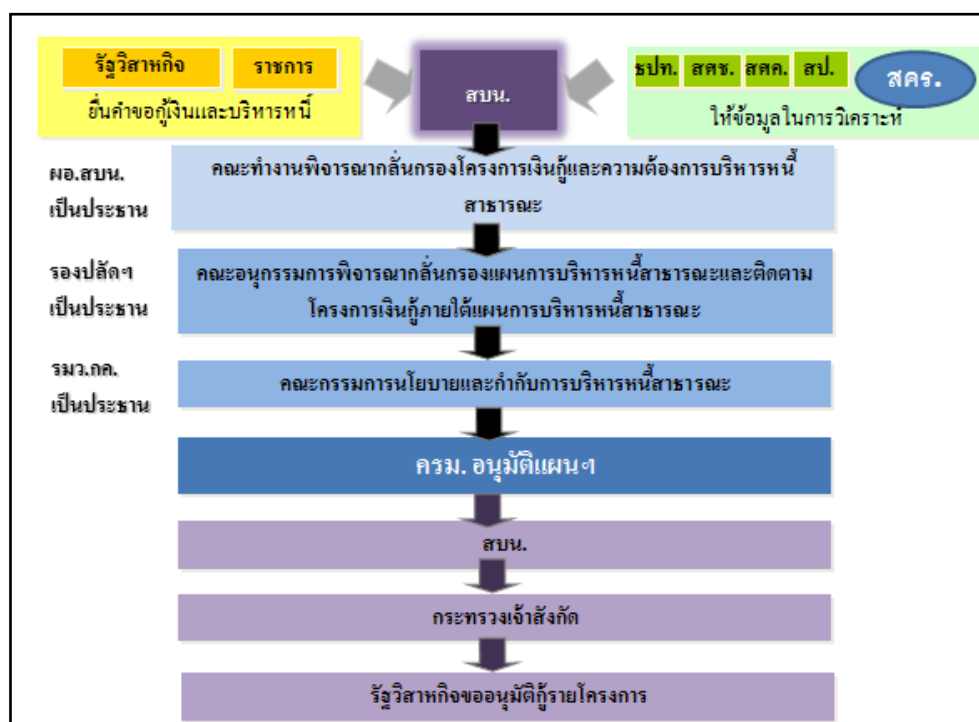
(1.9) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลใช้บังคับ

(2) ขั้นตอนการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ ในการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจไว้ดังนี้

(2.1) การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจจะนับเป็นหนี้สาธารณะเฉพาะหนี้ที่รัฐวิสาหกิจกู้ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงินโดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

(2.2) การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจต้องนำเสนอคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะเพื่อรวบรวม จัดทำ และเสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ หากมีการปรับเปลี่ยนแผนระหว่างปีโดยไม่เกินวงเงินที่ได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบ

ภาพที่ 2.5 ขั้นตอนการก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจ



ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.)

(2.3) ในส่วนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล หากมีความจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อใช้ดำเนินการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัดมีอำนาจกู้ให้ได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี แต่ถ้าเป็นการกู้เงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอแผนงานลงทุนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ทั้งนี้ หากเป็นการกู้เงินเกินห้าสิบล้านบาท จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วยเงินที่ได้รับจากการกู้ให้จ่ายแก่รัฐวิสาหกิจนั้นเพื่อนำไปใช้ตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง

(2.4) รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลต้องดำเนินการตามที่กฎหมายจัดตั้งกำหนด เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ กฟผ. มีอำนาจกู้ยืมเงิน แต่ถ้ากู้ยืมเงินเกินสิบล้านบาทจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการ

2.2.4 กระบวนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

การใช้จ่ายงบประมาณของประเทศเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐวิสาหกิจที่เป็นหน่วยงานในการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะแก่ประชาชน ปัจจุบันประเทศไทยมีกลไกใน

การตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐวิสาหกิจสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ (1) การตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยองค์กรฝ่ายบริหาร ได้แก่ สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง และคณะรัฐมนตรี และ (2) การตรวจสอบและควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณโดยองค์กรอื่นทั้งจากภาครัฐและเอกชน เช่น รัฐสภา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สำนักงาน ป.ป.ช. และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

ปัจจุบัน สตง. มีส่วนในการตรวจสอบบัญชีและรายงานการรับจ่ายเงินและงบแสดงฐานะการเงินประจำปีของรัฐวิสาหกิจและแสดงความเห็นตามกฎหมายและตามความจริง นอกจากนี้ สตง. มีอำนาจในการตรวจสอบโครงการของรัฐวิสาหกิจ และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป็นไปโดยประหยัด ได้ผลตามเป้าหมายและมีผลคุ้มค่าหรือไม่ ทั้งนี้ ในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน สตง. อยู่หลักการหรือแนวปฏิบัติ Lima Declaration Guidelines on Auditing ที่ประเทศสมาชิกองค์การตรวจเงินแผ่นดินระหว่างประเทศ (INTOSAI) กว่า 190 ประเทศทั่วโลก ซึ่งรวมถึงประเทศไทยนำหลักการดังกล่าวไปประยุกต์ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ

ตารางที่ 2.3 สรุปขั้นตอนการของบประมาณของรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจ	กฎหมายจัดตั้ง	ขั้นตอนพิจารณางบประมาณ*		
		รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 3
1. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติและพระราชกำหนด				
1.1 การกีฬาแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528	/		
1.2 การเคหะแห่งชาติ	พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537	/		
1.3 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	/		
1.4 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการทางพิเศษแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2550	/		
1.5 การท่าเรือแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	/		
1.6 การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	/		
1.7 การประปานครหลวง	พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510	/		
1.8 การประปาส่วนภูมิภาค	พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522	/		
1.9 การไฟฟ้านครหลวง	พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501	/		
1.10 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511	/		
1.11 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503	/		
1.12 การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2543	/		
1.13 การรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494	/		
1.14 การยางแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558	/		

รัฐวิสาหกิจ	กฎหมายจัดตั้ง	ขั้นตอนพิจารณางบประมาณ*		
		รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 3
1.15 องค์การสะพานปลา	พระราชบัญญัติจัดระเบียบกิจการแพปลา พ.ศ. 2496	/		
1.16 ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม	พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545	/		
1.17 ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509	/		
1.18 ธนาคารออมสิน	พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. 2489	/		
1.19 ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536	/		
1.20 ธนาคารอาคารสงเคราะห์	พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496	/		
1.21 ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545	/		
1.22 บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534	/		
1.23 สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522	/		
1.24 สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517	/		
1.25 องค์การเภสัชกรรม	พระราชบัญญัติองค์การเภสัชกรรม พ.ศ. 2509	/		
1.26 บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540	/		
2. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกา				
2.1 สถาบันการบิณพลเรือน	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันการบิณพลเรือน พ.ศ. 2535	/		

รัฐวิสาหกิจ	กฎหมายจัดตั้ง	ขั้นตอนพิจารณางบประมาณ*		
		รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 3
2.2 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519	/		
2.3 องค์การคลังสินค้า	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การคลังสินค้า พ.ศ. 2498	/		
2.4 องค์การจัดการน้ำเสีย	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การจัดการน้ำเสีย พ.ศ. 2538	/		
2.5 องค์การตลาด	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด พ.ศ. 2496	/		
2.6 องค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร พ.ศ. 2517	/		
2.7 องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. 2538	/		
2.8 องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2514	/		
2.9 องค์การสวนพฤกษศาสตร์	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535	/		
2.10 องค์การสวนยาง	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนยาง พ.ศ. 2504	/		
2.11 องค์การสวนสัตว์	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497	/		
2.12 องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. 2499	/		
3. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามระเบียบและข้อบังคับ				
3.1 โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต	ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดตั้งโรงงานไฟ กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2535			/
3.2 องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	ระเบียบจัดตั้งองค์การสุรา กรมสรรพสามิต พ.ศ. 2506			/

รัฐวิสาหกิจ	กฎหมายจัดตั้ง	ขั้นตอนพิจารณางบประมาณ*		
		รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 3
3.3 โรงงานยาสูบ	ระเบียบการบริหารงานโรงงานยาสูบ พ.ศ. 2543			/
3.4 สำนักงานธนาคุณเคราะห์	ข้อบังคับกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วย การบริหารงานสำนักงานธนาคุณเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2545			/
3.5 โรงพิมพ์ตำรวจ	ข้อบังคับโรงพิมพ์ตำรวจ พ.ศ. 2508			/
4. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัทมหาชน จำกัด				
4.1 ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)		/	
4.2 บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)		/	
4.3 บริษัท กสท โทรคมนาคมจำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท กสท โทรคมนาคมจำกัด (มหาชน)		/	
4.4 บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)		/	
4.5 บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)		/	
4.6 บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)		/	
4.7 บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)			
5. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งตามวัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท จำกัด			/	
5.1 บริษัท ขนส่ง จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท ขนส่ง จำกัด		/	

รัฐวิสาหกิจ	กฎหมายจัดตั้ง	ขั้นตอนพิจารณางบประมาณ*		
		รูปแบบที่ 1	รูปแบบที่ 2	รูปแบบที่ 3
5.2 บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด		/	
5.3 บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด		/	
5.4 บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด		/	
5.5 บริษัท วิสาหกิจการบินแห่งประเทศไทย จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท วิสาหกิจการบินแห่งประเทศไทย จำกัด		/	
5.6 บริษัท อยู่กรุงเทพ จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัท อยู่กรุงเทพ จำกัด		/	
5.7 บริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด	วัตถุประสงค์และข้อบังคับบริษัทบริหารสินทรัพย์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด		/	

หมายเหตุ: *ขั้นตอนพิจารณางบประมาณสามารถจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบที่ 1 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่จัดทำงบประมาณประจำปีและต้องเสนอคณะรัฐมนตรี รูปแบบที่ 2 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่จัดทำงบประมาณประจำปีโดยคณะกรรมการบริษัท และรูปแบบที่ 3 กลุ่มรัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล โดยคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

บทที่ 3

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในเรื่องความโปร่งใสของกระบวนการขอ การพิจารณาและการอนุมัติงบประมาณของรัฐวิสาหกิจนั้นมีน้อยมาก อย่างไรก็ตามวรรณกรรมที่ใกล้เคียงจะเน้นเรื่องธรรมาภิบาลและความโปร่งใสในเรื่องของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐวิสาหกิจ ดังนี้

ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์และคณะ (2552) ทำการศึกษาระรมาภิบาลที่มีต่อองค์กรรัฐวิสาหกิจไทย โดยการศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดหลักการและเกณฑ์ธรรมาภิบาลตามกรอบของ OECD มาใช้เป็นกรอบหลักในการศึกษาซึ่งจะประเมินในด้าน การกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ถือหุ้นของภาครัฐ ความโปร่งใสในการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจและการเปิดเผยข้อมูล และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐวิสาหกิจกับผู้มีส่วนได้เสียอื่น และได้เลือกรัฐวิสาหกิจ 7 แห่งมาเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา ได้แก่ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท อสมท. จำกัด (มหาชน) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล และบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)

ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่ากลไกภายนอกเช่นกฎกติกาของรัฐวิสาหกิจจะทำให้รัฐวิสาหกิจมีข้อจำกัดในการทำงานและไม่เอื้อหรือไม่เกิดแรงจูงใจให้รัฐวิสาหกิจทำงานอย่างมีประสิทธิภาพขณะที่กลไกภายในพบว่าปัญหาที่รัฐวิสาหกิจมีส่วนร่วมได้แก่การแต่งตั้งคณะกรรมการยังมีลักษณะของการตอบแทนทางการเมืองสูงมากและกรรมการส่วนใหญ่ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่ตรงและเหมาะสมกับงานหรือวัตถุประสงค์ขององค์กรและพบว่ามีกรรมการที่เป็นข้าราชการเกินความจำเป็นทำให้ภาพรวมของคณะกรรมการเป็นภาระเป็นต้นทุนมากกว่าการเป็นประโยชน์หรือเป็นสินทรัพย์ต่อองค์กร

สำหรับการสนับสนุนให้รัฐวิสาหกิจมีธรรมาภิบาลที่ดีจำเป็นต้องขจัดอิทธิพลของฝ่ายการเมืองที่เข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนแก่ไขกฎและกติกาที่ล้าหลังและไม่จำเป็นขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องแยกฝ่ายควบคุมฝ่ายกำกับดูแลและฝ่ายปฏิบัติการออกจากกันให้ชัดเจนและควรมีการกำหนดวัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งให้มีความชัดเจนเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถประเมินผลและเพื่อให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจมีความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจของตน

นอกจากนี้ เดือนเด่น นิคมบริรักษ์และ ธิปปา ไตร แสงวงศ์ (2557) ทำการศึกษาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานของรัฐให้ประชาชนได้รับทราบโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างและการให้สัมปทานของรัฐ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงการใช้งบประมาณอย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยการประเมินเว็บไซต์ของรัฐวิสาหกิจ แบ่งเป็น 3 ส่วนหลักได้แก่(1) การนำเสนอหน้าโฮมเพจซึ่งมีการให้น้ำหนักคะแนนคิดเป็นร้อยละ 25 ของคะแนนทั้งหมด(2) คุณภาพของข้อมูลมีน้ำหนักคิดเป็นร้อยละ 40 ของคะแนนทั้งหมดและ(3) การเก็บและการค้นหาข้อมูลเก่ามีน้ำหนักคิดเป็นร้อยละ 35 ของคะแนนทั้งหมดโดยจะทำการสำรวจข้อมูลจากเว็บไซต์ของรัฐวิสาหกิจ 57 แห่ง และรัฐวิสาหกิจลูกอีก 2 แห่งได้แก่บมจ. ปตท. สผ. และ บมจ. ไออาร์พีซี

ทั้งนี้ ในการประเมินเว็บไซต์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างนั้น จะแบ่งกลุ่มรัฐวิสาหกิจออกเป็น 5 กลุ่มตามระดับความโปร่งใสและช่วงคะแนน โดยมีรัฐวิสาหกิจที่มีความโปร่งใสอยู่ในเกณฑ์ “ดีมาก” และ “ดี” จำนวนทั้งสิ้น 20 แห่ง จากทั้งหมด 59 แห่งโดยแบ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในเกณฑ์ “ดีมาก” เพียง 3 แห่งเท่านั้นซึ่งได้แก่ โรงงานยาสูบสถาบันวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทยและการประปาส่วนภูมิภาค ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีความโปร่งใสอยู่ในเกณฑ์ “แย่มาก” 8 แห่งและ “แย่มาก” ถึง 5 แห่ง โดยรัฐวิสาหกิจ 3 จาก 5 แห่งที่จัดอยู่ในเกณฑ์ที่แย่มากนั้นไม่ได้รับคะแนนในกรณีใดๆเลย นอกจากนี้ ได้มีการประเมินการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทางเว็บไซต์ของ รัฐวิสาหกิจ 11 แห่งพบว่า มีรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ที่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานทางเว็บไซต์ของหน่วยงานในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่เหลืออีก 7 แห่งมีเพียงการเปิดเผยข้อมูลในสถานที่ที่จัดไว้ในหน่วยงานหรือกำหนดให้ประชาชนที่ต้องการข้อมูลทำหนังสือเพื่อร้องขอข้อมูลต่อหน่วยงาน

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ได้ดำเนินโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) โดยในปีงบประมาณ 2560 มีหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งสิ้น 422 หน่วยงาน ในจำนวนนี้ มีหน่วยงานรัฐวิสาหกิจจำนวน 54 หน่วยงาน

โครงการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินผลด้านคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงและพัฒนาคุณธรรมและความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐต่อไป โดยการประเมินนี้เป็น

การประเมินเกี่ยวกับการดำเนินงานที่มีคุณธรรม จริยธรรม และมีธรรมาภิบาลที่หน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด สำนักงาน ป.ป.ช. ได้กำหนดกรอบการประเมินออกเป็น 5 ดัชนี ดังนี้

- (1) ดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index)
- (2) ดัชนีความพร้อมรับผิด (Accountability Index)
- (3) ดัชนีความปลอดจากการทุจริตในการปฏิบัติงาน (Corruption – Free Index)
- (4) ดัชนีวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์กร (Integrity Culture Index)
- (5) ดัชนีคุณธรรมการทำงานในหน่วยงาน (Work Integrity Index)

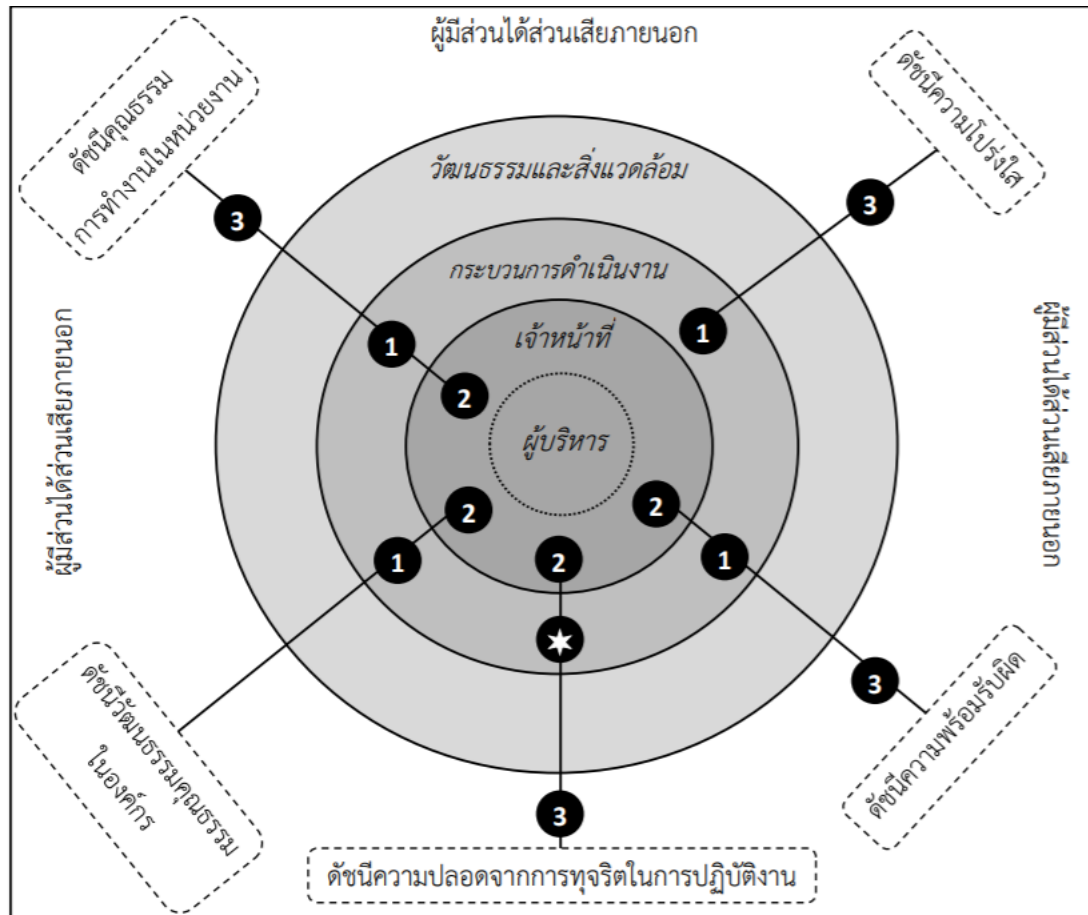
การประเมินทั้ง 5 ด้านนี้ นับว่าเป็นการประเมินครอบคลุมทุกระดับ นับตั้งแต่การบริหารงานของผู้บริหาร รวมไปถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ วัฒนธรรมองค์กรและผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผลการประเมินเป็นสิ่งที่สามารถสะท้อนคุณลักษณะด้านคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานต่างๆ ได้เป็นอย่างดี

โครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ อาศัยการประเมินจากทั้ง (1) ระบบการดำเนินงานของหน่วยงานเองโดยพิจารณาจากเอกสารและหลักฐาน และ (2) การประเมินจากการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยในส่วนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะเป็นการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายใน (เจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน) และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (ผู้รับบริการหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของหน่วยงาน) สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนดให้มีเครื่องมือการประเมิน 3 เครื่องมือ ได้แก่

- (1) แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (Evidence – Based Integrity and Transparency Assessment: EBIT)
- (2) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT)
- (3) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT)

นอกจากแบบสำรวจทั้ง 3 แบบสำรวจข้างต้น ยังมีการใช้ข้อมูลการชี้มูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. มาประกอบด้วย

ภาพที่ 3.1 รายละเอียดแผนภาพการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน
ของหน่วยงานภาครัฐ



- หมายเหตุ: ① หมายถึง แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์
 ② หมายถึง แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน
 ③ หมายถึง แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก
 ★ หมายถึง ข้อมูลการชี้มูลความผิดของสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงานป.ป.ท.

ที่มา: ประกาศผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560

การเก็บข้อมูลการสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์และความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย สามารถสรุปได้ดังนี้ สำหรับสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (EBIT) นั้น หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินจะต้องกรอกแบบสำรวจ พร้อมทั้งส่งเอกสารและหลักฐานประกอบการตอบ จากนั้นจะต้องจัดส่งให้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบการสำรวจข้อมูล สำหรับการสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) จะคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง อย่างน้อย 100 ตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานและต้องมีอายุการทำงานไม่น้อยกว่า 1 ปี ในการสำรวจความคิดเห็นผู้มี

ส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) จะคัดกลุ่มตัวอย่างมาจากผู้รับบริการหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยจะต้องมีขนาดไม่น้อยกว่า 100 ตัวอย่าง ทั้งนี้ ในการสำรวจ IIT และ EIT จะเก็บข้อมูลทางแบบสำรวจออนไลน์ ทางการสัมภาษณ์แบบเผชิญหน้า ทางโทรศัพท์ ทางไปรษณีย์ ทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ หรือการสำรวจทางอื่นๆ ที่เหมาะสม

การให้คะแนนของแต่ละแบบสำรวจ สรุปได้ดังนี้

- (1) แบบสำรวจหลักฐานเชิงประจักษ์ (EBIT) จะให้คะแนนตามคำตอบของหน่วยงานโดยพิจารณาจากหลักฐานอ้างอิง หากคำตอบและหลักฐานประกอบถูกต้องและชัดเจนตรงตามคู่มือการประเมิน จะได้คะแนนข้อละ 100 คะแนน หากคำตอบและหลักฐานไม่ถูกต้องหรือไม่ชัดเจนจะได้ 0 คะแนน
- (2) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (IIT) จะให้คะแนนตามคำตอบของแต่ละข้อคำถาม โดยคำตอบที่แสดงถึงพฤติกรรมที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสมากจะให้คะแนนมาก และแต่ละข้อคำถามจะมีคะแนนระหว่าง 0 – 100 คะแนน
- (3) แบบสำรวจความคิดเห็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (EIT) จะให้คะแนนตามคำตอบของแต่ละข้อคำถาม โดยคำตอบที่แสดงถึงพฤติกรรมที่มีคุณธรรมและความโปร่งใสมากจะให้คะแนนมาก และแต่ละข้อคำถามจะมีคะแนนระหว่าง 0 – 100 คะแนน
- (4) ข้อมูลการถูกชี้มูลความผิด จะเป็นการให้คะแนนโดยพิจารณาจากข้อมูลการถูกชี้มูลความผิดจากสำนักงาน ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ท. ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่มีการถูกชี้มูลความผิดเลย จะให้คะแนน 100 คะแนน และหากมีการชี้มูลความผิด จะให้ 0 คะแนน

เกณฑ์การประเมินผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังแสดงในตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 เกณฑ์การประเมินผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

เกณฑ์การประเมินผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ	ช่วงคะแนน (คะแนน)
สูงมาก	80 – 100
สูง	60 – 79.99
ปานกลาง	40 – 59.99
ต่ำ	20 – 39.99
ต่ำมาก	0 – 19.99

ที่มา: ประกาศผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560

จากผลประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 พบว่า จากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 10 แห่งที่งานศึกษา

ใช้เป็นตัวอย่างในการประเมินความโปร่งใสตามหลักสากล มีจำนวนถึง 8 แห่งที่มีคะแนนประเมินมากกว่า 80 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์ระดับสูงมาก และอีก 2 แห่ง คือ การรถไฟแห่งประเทศไทย และการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยที่มีผลการประเมินอยู่ในระดับสูง คือมีคะแนน 78.55 และ 77.73 ตามลำดับ

ตารางที่ 3.2 ผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน

ของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ 10 แห่ง

หน่วยงาน	ดัชนีที่ 1	ดัชนีที่ 2	ดัชนีที่ 3	ดัชนีที่ 4	ดัชนีที่ 5	คะแนน
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	96.86	91.01	91.96	89.82	84.99	91.47
บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	96.87	92.06	94.31	90.70	86.76	92.63
สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	81.91	90.06	91.03	84.31	84.29	86.20
การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	96.40	92.15	96.64	93.82	91.46	94.39
โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง	97.99	74.35	93.25	94.70	92.27	91.14
บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	85.66	85.00	83.99	77.32	73.33	81.62
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)	96.04	88.07	90.08	82.76	77.82	87.89
การรถไฟแห่งประเทศไทย	80.81	85.13	82.09	68.96	72.90	78.55
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	93.49	91.69	90.55	88.80	83.81	90.03
การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	82.06	69.33	83.92	77.48	72.56	77.73

ที่มา: ประกาศผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2560

บทที่ 4

การประเมินความโปร่งใสในการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ในบทนี้เป็นการประเมินความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ โดยจะเน้นในเรื่องการลงทุนประเภทโครงการ ถึงหลักปฏิบัติที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และชี้ประเด็นที่อาจนำมาซึ่งความไม่โปร่งใส ซึ่งคณะวิจัยได้หยิบยกโครงการลงทุนในอดีตที่ผ่านมาเป็นกรณีศึกษา การประเมินความโปร่งใสในกระบวนการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจนี้เน้นว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับงบประมาณที่สูงมาก ในปีงบประมาณ 2560 วงเงินลงทุนรวมของรัฐวิสาหกิจมียอดสูงถึง 580,980 ล้านบาท โดยการนำเสนอในบทนี้จะเริ่มด้วย 4.1 การศึกษาถึงกฎระเบียบ ขั้นตอน การเสนอและพิจารณางบลงทุน โดยใช้กรณีศึกษาโครงการลงทุนระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จากนั้น 4.2 จะเป็นการนำเสนอเรื่องการจัดตั้งและการร่วมทุนบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ โดยใช้กรณีศึกษา บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) จำกัด และในส่วน 4.3 จะเป็นการสรุปปัญหาความโปร่งใสของกระบวนการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

4.1 กระบวนการการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

4.1.1 กฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีกฎหมาย ระเบียบ และคู่มือที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

(1) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 (4) กำหนดให้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำข้อเสนอการลงทุนของรัฐวิสาหกิจและวงเงินการลงทุนของรัฐวิสาหกิจให้คณะกรรมการ สศช. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาให้ความเห็นชอบงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจในแต่ละปี

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2550 ข้อ 5 กำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดทำงบลงทุนประจำปีโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัดแล้วเสนอคณะกรรมการ สศช. พิจารณาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของ ครม.

(3) คู่มือแนวทางและหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2555 และวิธีการปฏิบัติเกี่ยวกับงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2555 เพื่อกำหนดแนวทางในการจัดเตรียมโครงการลงทุนได้อย่างสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ข้อเสนอของงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจจะมีส่วน 2 ส่วน ได้แก่ งบลงทุนปกติและโครงการลงทุน โดยโครงการลงทุนจะต้องเป็นโครงการที่ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบของ ครม. ก่อนจะมาบรรจุในข้อเสนอของงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจต้องนำเสนอกระทรวงเจ้าสังกัดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนนำเสนอให้ สศช. พิจารณาต่อไป ซึ่งคู่มือแนวทางและหลักเกณฑ์หลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2555 กำหนดให้ข้อเสนอต้องมีข้อมูลประกอบด้วย วัตถุประสงค์ เป้าหมายโครงการ วงเงินลงทุนและแหล่งที่มาของเงินลงทุน แผนดำเนินงาน ผลตอบแทนทางการเงินและทางเศรษฐกิจของโครงการและสมมติฐานผลกระทบต่อฐานะการเงินของหน่วยงาน ผลต่อสิ่งแวดล้อม และการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

จากนั้น สศช. จะกลั่นกรองข้อมูลงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ที่กระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบแล้ว โดยใช้ข้อมูลสถานะและผลการดำเนินงานที่ผ่านมาของรัฐวิสาหกิจ สถานการณ์ของประเทศทั้งภาวะแนวโน้มทางเศรษฐกิจ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมที่เกิดจากการลงทุนและการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เพื่อใช้ในการประกอบการพิจารณากำหนดกรอบงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจเบื้องต้น และนำเสนอคณะกรรมการ สศช. ให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ สศช. และคณะอนุกรรมการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ (คณะอนุกรรมการฯ) ใช้เป็นกรอบหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณางบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจในรายละเอียดเป็นรายการกระทรวงและรายรัฐวิสาหกิจต่อไป รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ

ซึ่งในการพิจารณากลั่นกรองข้อเสนอของงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีนั้น สศช. จะพิจารณาในหลายประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่ ข้อมูลด้านการเงิน และด้านการบริหารจัดการ โดยพิจารณาเป็นรายการกระทรวงและรายรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งสิ้น 16 กระทรวง 55 รัฐวิสาหกิจ และนำเสนอคณะอนุกรรมการฯ เพื่อพิจารณาภายหลังจากการพิจารณากลั่นกรองของคณะอนุกรรมการฯ เสร็จสิ้น สศช. จะจัดทำรายละเอียดผลการพิจารณาทั้งในรูปแบบของภาพรวม รายการกระทรวง และรายรัฐวิสาหกิจ เสนอเลขาธิการ สศช. ให้ความเห็นชอบ และนำเสนอต่อคณะกรรมการ สศช. เพื่อพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการต่อไป

ซึ่งการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติต้องดำเนินการก่อนเริ่มปีงบประมาณ (1 ตุลาคมของทุกปี) และหลังจากคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว สศช. จะแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงเจ้าสังกัดและรัฐวิสาหกิจทราบ โดย สศช. จะใช้ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นกรอบในการกำกับดูแลและติดตามประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจต่อไป ทั้งนี้ในขั้นตอนการพิจารณากลับกรองของ สศช. มีกรอบระยะเวลาเพื่อใช้เป็นกรอบในการดำเนินงาน โดยจะต้องดำเนินการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้ทันภายในเดือนกันยายน เพื่อให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินการลงทุนได้อย่างต่อเนื่องเมื่อเริ่มปีงบประมาณใหม่ ซึ่งมีรัฐวิสาหกิจที่ในรอบปีบัญชีงบประมาณ (1 ตุลาคม – 30 กันยายน) จำนวน 37 แห่ง และที่ในรอบปีบัญชีปฏิทิน (1 มกราคม – 31 ธันวาคม) จำนวน 18 แห่ง โดยมีกรอบระยะเวลาดำเนินงาน ดังนี้

ตารางที่ 4.1 กรอบระยะเวลากระบวนการพิจารณางบลงทุนรัฐวิสาหกิจ

การพิจารณา	ระยะเวลา
1. จัดเตรียมแบบฟอร์มคำขอของบลงทุนประจำปีพร้อมปรับปรุงข้อมูลย้อนหลังในแบบฟอร์ม	พฤศจิกายน
2. จัดส่งแบบฟอร์มคำขอของบลงทุนประจำปีให้รัฐวิสาหกิจ	ธันวาคม
3. รัฐวิสาหกิจนำส่งข้อเสนอของบลงทุนประจำปีให้ สศช.	ธันวาคม
4. นำเสนอคณะกรรมการ สศช. พิจารณาแต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ	พฤษภาคม
5. นำเสนอคณะอนุกรรมการฯ พิจารณากลับกรองข้อเสนอของบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ	มิถุนายน – กรกฎาคม
6. นำเสนอคณะกรรมการ สศช. พิจารณางบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ภาพรวม รายกระทรวง และรายรัฐวิสาหกิจ ตามผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อให้ความเห็นชอบ	สิงหาคม
7. นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณางบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจที่คณะกรรมการ สศช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่ออนุมัติให้รัฐวิสาหกิจดำเนินการต่อไป	กันยายน

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

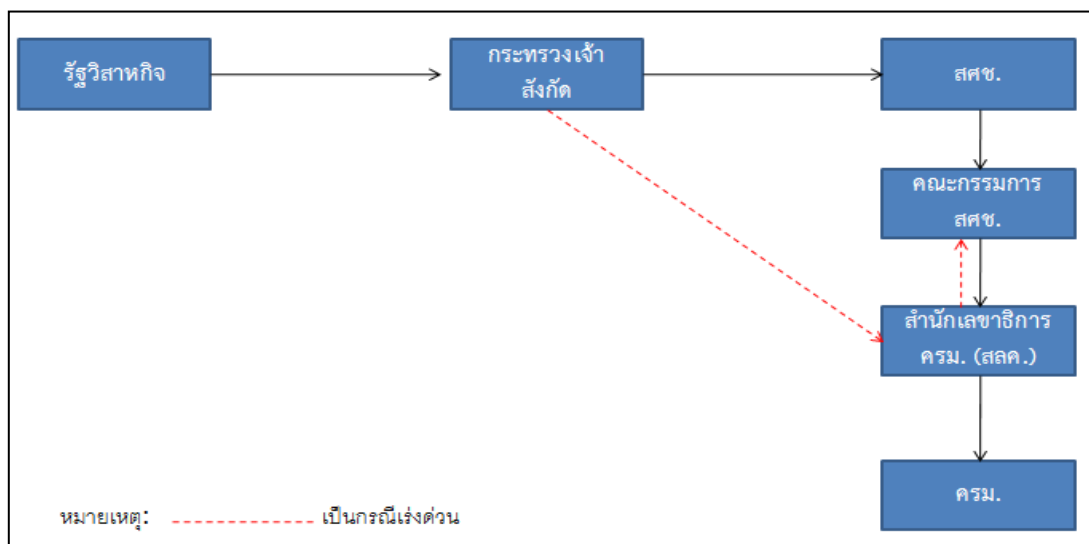
4.1.2 แนวทางการพิจารณางบลงทุน

ในการพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจนั้น ต้องมีการพิจารณาโครงการลงทุนโดยผ่านความเห็นชอบของ ครม. ก่อนจึงบรรจุในงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งการพิจารณาโครงการลงทุนนั้นจำแนกได้เป็น สองกรณีคือ

(1) กรณีปกติ : รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการลงทุนนำเสนอ สศช. โดยคณะกรรมการ สศช. พิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ครม. ทั้งนี้ โครงการลงทุนต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัด ก่อนนำเสนอ สศช.

(2) กรณีเร่งด่วน : รัฐวิสาหกิจจะต้องจัดทำข้อเสนอโครงการลงทุนที่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) ในฐานะหน่วยงานพิจารณากลับกรองเรื่องก่อนนำเสนอ ครม. พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการเสนอขออนุมัติโครงการลงทุนดังกล่าวจำเป็นต้องมีความเห็นของ สศช. เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สลค. ก็จะส่งเรื่องดังกล่าวให้ สศช. โดยคณะกรรมการ สศช. พิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี หาก สลค. โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการลงทุนดังกล่าวมีความจำเป็นต้องพิจารณา อาจนำเสนอโครงการลงทุนดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของ ครม. ต่อไป

ภาพที่ 4.1 ขั้นตอนพิจารณาโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ



ที่มา: คณะผู้วิจัย

และเมื่อ ครม. ผ่านความเห็นชอบโครงการลงทุนแล้วจะบรรจุในงบลงทุนประจำปีของรัฐวิสาหกิจ ผ่านความเห็นของ สศช. ตามกฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ข้างต้น สศช. ได้มีกลไกที่ใช้ในการดำเนินงาน ดังนี้

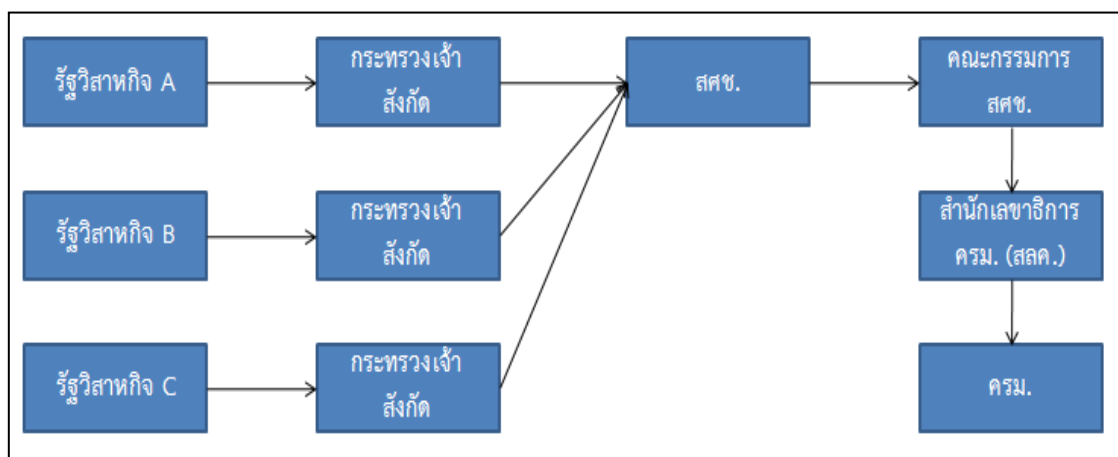
(1) คณะทำงาน สศช. โดยสำนักวิเคราะห์โครงการลงทุนภาครัฐจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในการพิจารณาประเด็นที่สำคัญและความครบถ้วนชัดเจนของข้อมูล และจัดประชุมคณะทำงานร่วมกับหน่วยงานกลางที่

เกี่ยวข้อง เช่น ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ และสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ เป็นต้น รวมทั้งผู้แทนจากรัฐวิสาหกิจ เพื่อซักถามประเด็นและหารือให้ได้ข้อสรุปร่วมกัน รวมทั้งประสานข้อมูลเพิ่มเติมในส่วนที่ยังไม่ครบถ้วน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการฯ

(2) คณะอนุกรรมการฯ แต่งตั้งโดยคณะกรรมการ สศช. โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 17 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ สศช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการ สศช. มอบหมายได้ ทั้งนี้ องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการฯ ประกอบด้วย เลขาธิการ สศช. เป็นที่ปรึกษา รองเลขาธิการ สศช. เป็นประธาน และอนุกรรมการจากหน่วยงานที่มีบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และธนาคารแห่งประเทศไทย รวมทั้งผู้อำนวยการสำนักที่เกี่ยวข้องใน สศช. เป็นอนุกรรมการ และมีเจ้าหน้าที่ สศช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่พิจารณากลับกรองรายละเอียดงบประมาณประจำปีของรัฐวิสาหกิจ รวมถึงการให้ข้อเสนอแนะหรือข้อสังเกตในการพัฒนาการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งรายแห่งและรายกระทรวง ก่อนนำเสนอคณะกรรมการ สศช. และคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

(3) คณะกรรมการ สศช. ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นที่มีความรู้ความชัดเจนหรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้เลขาธิการ สศช. เลขาธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยให้เลขาธิการ สศช. ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการนี้ด้วย ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณากรอบงบประมาณประจำปีเบื้องต้น กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณากลับกรองข้อเสนอการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการฯ โดยผ่านความเห็นชอบจากเลขาธิการ สศช. เพื่อประกอบความเห็นในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สำหรับการนำเสนอคณะรัฐมนตรีจะแยกประเภทงบประมาณตามกฎหมายจัดตั้งของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ งบลงทุนเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และงบทำการเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

ภาพที่ 4.2 ขั้นตอนพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ



ที่มา: คณะผู้วิจัย

เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2559 คณะกรรมการ สศช. ได้ให้ความเห็นชอบแนวทางกลั่นกรองการลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2560 เพื่อให้คณะกรรมการฯ ใช้เป็นกรอบแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

- (1) ความสอดคล้องกับสถานการณ์ นโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12
- (2) การพัฒนาองค์กร นอกจากเป็นการลงทุนที่ตอบสนองต่อนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศแล้ว ต้องเป็นการลงทุนที่มีผลต่อการพัฒนาองค์กร เพื่อเพิ่มศักยภาพให้รัฐวิสาหกิจสามารถดำเนินภารกิจหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน
- (3) การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการองค์กร
- (4) ความจำเป็นและความพร้อมของการลงทุน เพื่อให้การลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีความคุ้มค่าต่อการใช้ทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัด และเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความพร้อมที่จะดำเนินการลงทุนได้ทันทีเมื่อได้รับการอนุมัติ
- (5) ผลกระทบจากการลงทุน เช่น ผลต่อการพัฒนาประเทศ การสร้างความเชื่อมั่นในบรรยากาศการลงทุน และต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

4.1.3 แนวทางการพิจารณาโครงการลงทุน

ในการพิจารณาโครงการลงทุนของภาครัฐ สศช. ได้จัดทำคู่มือแนวทางปฏิบัติและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ ฉบับปรับปรุง พ.ศ. 2555 เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการวิเคราะห์โครงการลงทุน

ของภาครัฐ โดยในคู่มือดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องจัดทำสรุปสาระสำคัญของข้อเสนอโครงการให้ชัดเจน โดย สศช. กำหนดได้กำหนดเค้าโครงรูปแบบการจัดทำข้อเสนอเบื้องต้น ดังนี้

- (1) วัตถุประสงค์
- (2) เป้าหมายของโครงการ
- (3) วงเงินลงทุนและแหล่งที่มาของเงินลงทุน
- (4) แผนดำเนินงาน
- (5) ผลตอบแทนทางการเงินและเศรษฐกิจของโครงการ พร้อมทั้งระบุสมมติฐานในการประมาณการผลตอบแทน
- (6) ผลกระทบต่อฐานะการเงินของหน่วยงาน
- (7) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
- (8) การมีส่วนร่วมของประชาชน
- (9) การบริหารจัดการความเสี่ยง (ถ้ามี)
- (10) การส่งเสริมวิจัยและพัฒนาตลอดจนการเสริมสร้างบุคลากร (ถ้ามี)

นอกจากนี้ ได้มีการแจ้งเกณฑ์การพิจารณาของ สศช. ที่ผ่านมา เช่น อัตราผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจของโครงการ (Economic Internal Rate of Return: EIRR) ที่ผ่านมา สศช. ได้กำหนดเกณฑ์ EIRR ที่เหมาะสมอยู่ระหว่างร้อยละ 9 – 12 แล้วแต่ลักษณะของโครงการ

4.2 การจัดตั้งและการร่วมทุนบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ

นอกจากการลงทุนทางตรงในโครงการต่างๆ ตามปกติแล้ว รัฐวิสาหกิจอาจพิจารณาจัดตั้ง/ร่วมลงทุนกับบริษัทในเครือ (บริษัทในเครือ หมายความว่า บริษัท บริษัทมหาชนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐวิสาหกิจมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ 25) ซึ่งการจัดตั้ง/ร่วมลงทุนกับบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจเป็นเรื่องสำคัญ และมีผลกระทบต่อความคงอยู่และการเจริญเติบโตของรัฐวิสาหกิจในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้การกำกับดูแลบริษัทในเครือเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นมาตรฐานสากล คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 เห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดตั้ง/ร่วมทุนและกำกับดูแลบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ โดยให้ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่ง ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน รวมทั้งไม่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่เข้าร่วมทุนในบริษัทในเครือที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ฯ กำหนดให้ รัฐวิสาหกิจที่มีความ

ประสงค์จะจัดตั้ง/ร่วมทุนในบริษัทในเครือให้ดำเนินการจัดทำข้อมูล ได้แก่ ผลการศึกษา และแผนการดำเนินงาน โดยให้นำเสนอกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) และ คณะรัฐมนตรีตามลำดับ

อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่รัฐวิสาหกิจในการเสนอขอจัดตั้ง/ร่วมทุนในบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 เห็นชอบให้รัฐวิสาหกิจนำเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาโดยตรง โดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในปี 2558 ได้มีการสำรวจข้อมูลการจัดตั้ง/ร่วมลงทุนในบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจพบว่า มีรัฐวิสาหกิจจัดตั้งบริษัทในเครือเพิ่มขึ้นจำนวนมาก รวมทั้งเพื่อให้หลักเกณฑ์การจัดตั้ง/ร่วมทุนและกำกับดูแลบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจมีความชัดเจน และทันต่อการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 เห็นชอบการปรับปรุงหลักเกณฑ์ฯ เช่น ขอบเขตการใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งที่มีความประสงค์จะตั้งบริษัทในเครือที่มีสัดส่วนการถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 25 ขึ้นไป และการที่รัฐวิสาหกิจแม่ต้องกำกับดูแลบริษัทในเครือให้มีการกำกับดูแลกิจการทัดเทียมกับบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ต่อมาในปี 2559 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2559 เห็นชอบการพิจารณา ทบทวนให้รัฐวิสาหกิจและบริษัทในเครือที่จดทะเบียนและกระจายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้รับยกเว้นไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ แต่คงต้องปฏิบัติในส่วนของการกำกับดูแลบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ

ซึ่งการกำกับดูแลบริษัทในเครือ และหลักเกณฑ์การปฏิบัติงานระหว่างรัฐวิสาหกิจแม่และบริษัทในเครือ ได้แก่

1) การรายงานข้อมูลของบริษัทในเครือของรัฐวิสาหกิจ เช่น รายชื่อบริษัทในเครือทั้งหมด รายละเอียดการประกอบกิจการรายชื่อผู้ถือหุ้น และสัดส่วนการถือหุ้นในบริษัทในเครือ และองค์ประกอบกรรมการ โครงสร้างผู้บริหาร และจำนวนพนักงาน

2) การรายงานข้อมูลของบริษัทในเครือภายหลังการจัดตั้ง เช่น การรายงานความคืบหน้า การดำเนินการตามแผนธุรกิจ (Progress report) และรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินเทียบกับประมาณการ กระแสเงินสด (Cash Flow Projection) ภายใน 6 เดือนหลังจากการจัดตั้ง/ร่วมทุน และให้จัดส่งข้อมูลรายงาน

ประจำปี ภายใน 60 วันจากสิ้นปีบัญชี และสำหรับกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารระหว่างปีให้ รายงานทุกครั้งเมื่อที่มีการเปลี่ยนแปลงภายใน 30 วัน และข้อมูลอื่นๆ ที่ สคร. กำหนดเพิ่มเติมต่อไป

3) ค่าตอบแทนของพนักงานของบริษัทในเครือและรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมายให้ไปปฏิบัติงาน ให้เลือกรับค่าตอบแทนทางใดทางหนึ่ง และกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจน และเหมาะสม

4.3 กรณีศึกษาการลงทุนโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งโดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย

เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2546 ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (กทภ.) มีมติ เห็นชอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ช่วงพญาไท-มักกะสัน-สุวรรณภูมิ) เพื่ออำนวยความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดเวลา บรรเทาปัญหาการจราจรติดขัด และ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางแก่ผู้ที่ต้องการเดินทางระหว่างใจกลางกรุงเทพมหานครและท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และ เป็นการยกระดับท่าอากาศยานสุวรรณภูมิสู่การเป็นศูนย์กลางการคมนาคมทางอากาศในภูมิภาคเอเชีย และช่วย ส่งเสริมให้ระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครมีความสมบูรณ์แบบเพิ่มขึ้น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2547 อนุมัติให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการก่อสร้าง โครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ในวงเงินรวม 30,000 ล้านบาท ทั้งนี้ การรถไฟแห่งประเทศไทยได้ทำสัญญามีกำหนดก่อสร้าง วันที่ 20 มกราคม 2548 และดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2553 หลังจากนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยได้จัดตั้ง บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เป็นนิติบุคคลตามประมวลแพ่งและพาณิชย์เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2554 โดยมีทุน จดทะเบียน 140 ล้านบาท และมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการรถไฟฟ้าโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link)

โครงการลงทุนนี้เป็นโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจกรณีปกติ ซึ่งผ่านขั้นตอนการพิจารณาตาม กระบวนการที่กล่าวมาข้างต้น โดยหัวใจสำคัญสำหรับโครงการที่มีมูลค่าการลงทุนที่สูงคือข้อเสนอโครงการที่ผ่านการ วิเคราะห์ทั้งทางด้านการเงินและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างถี่ถ้วนแล้ว และต้องผ่านการพิจารณาจาก สศช. ซึ่งในการจัดทำข้อเสนอโครงการนั้นต้องประเมินให้ใกล้เคียงความจริงมากที่สุด ซึ่งกลับพบว่าผลที่เกิดขึ้นจริงนั้น แตกต่างจากการคาดการณ์มาก

โดยเมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2553 กระทรวงคมนาคมและการรถไฟแห่งประเทศไทยได้คาดการณ์จำนวนผู้โดยสารเพื่อขออนุมัติจัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด และขออนุมัติเงินทุนจดทะเบียนในการจัดตั้งบริษัทลูกเพื่อให้บริการโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) จากคณะรัฐมนตรี โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยคาดว่าจะในปีแรกที่เปิดให้บริการ (ปี 2553) จะมีผู้โดยสารจำนวน 35,539 คนต่อวัน คิดเป็นผู้โดยสารที่ใช้บริการรถไฟฟ้าด่วนสุวรรณภูมิ (Express Line) จำนวน 2,784 คนต่อวัน และรถไฟฟ้าธรรมดาสุวรรณภูมิ (City line) จำนวน 32,755 คนต่อวัน ทั้งนี้คาดว่าจะอัตราการเติบโตของจำนวนผู้โดยสาร (Growth Rate) ทั้งรถไฟฟ้าด่วนสุวรรณภูมิและรถไฟฟ้าธรรมดาสุวรรณภูมิจะมีอัตราการเติบโตที่เท่ากัน กล่าวคือในปี 2554 มีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 100 ส่วนในปี 2555 ถึงปี 2559 จะมีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นร้อยละ 11 ต่อปี และในปี 2560 ถึงปี 2563 มีอัตราการเติบโตเพิ่มขึ้นอย่างคงที่ร้อยละ 10 ต่อปี โดยคาดว่าจะภายในปี 2563 จะมีผู้ใช้บริการรวม 177,620 คนต่อวัน แบ่งเป็นผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าด่วนสุวรรณภูมิ (Express Line) เพิ่มขึ้นเป็น 13,886 คนต่อวัน และจำนวนผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าธรรมดาสุวรรณภูมิ (City line) เพิ่มขึ้นเป็น 163,734 คนต่อวัน

สศช. ได้ผ่านการพิจารณาข้อเสนอและได้นำเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวสามารถสรุปได้ดังนี้

(1) เห็นควรให้ความเห็นชอบให้การรถไฟแห่งประเทศไทยจัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 มาตรา 39 (8) ซึ่งจะช่วยให้การรถไฟแห่งประเทศไทยสามารถเปิดให้บริการ และบริหารจัดการการเดินรถและบำรุงรักษาโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

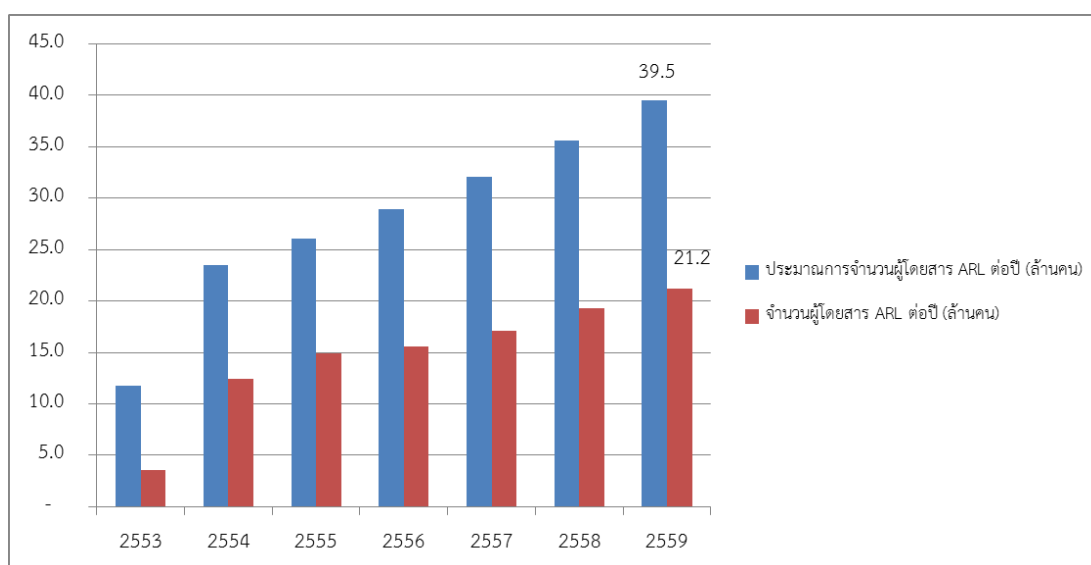
(2) เห็นควรให้ความเห็นชอบให้ รฟท. เพิ่มทุนสำหรับการชำระค่าหุ้นก่อนการยื่นจัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด เพื่อช่วยเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินและลดความเสี่ยงทางการเงินให้แก่บริษัท

(3) มอบหมายให้บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ประเมินการปริมาณผู้โดยสารในกรณีที่ปรับค่าโดยสารเป็น 15-45 บาทสำหรับรถไฟฟ้าธรรมดาสุวรรณภูมิ (City line) และ 150 บาทสำหรับรถไฟฟ้าด่วนสุวรรณภูมิ (Express Line) ที่สอดคล้องกับปริมาณผู้โดยสารและพฤติกรรมการเดินทางที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงในกรณีที่ผู้โดยสารอาจไม่ปฏิบัติตามเป้าหมายภายหลังจากการปรับค่าโดยสารของโครงการ

(4) จัดทำแผนธุรกิจส่งเสริมให้ประชาชนใช้บริการโครงการเพิ่มขึ้น รวมทั้งแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่เพื่อเพิ่มรายได้เชิงพาณิชย์ภายในสถานีมีกักกันและสุวรรณภูมิให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม เพื่อให้บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด มีผลประกอบการตามที่ประมาณการไว้ ซึ่งจะช่วยลดภาระในการสนับสนุนการลงทุนของภาครัฐ

จากการเปรียบเทียบการประมาณผู้โดยสารโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ และสถานีรับส่งผู้โดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ภายใต้สมมติฐานที่ได้เสนอในโครงการเพื่อพิจารณา กับผลการดำเนินการจริงในช่วงปี 2553 – 2557 พบว่า จำนวนผู้โดยสารเฉลี่ยต่อวันที่ใช้บริการโครงการต่ำกว่าประมาณการถึงร้อยละ 50 ดังแสดงในภาพที่ 4.3 จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่า การดำเนินการวิเคราะห์โครงการภายใต้ข้อสมมติฐานแบบหนึ่งจะส่งผลต่อประมาณการทางการเงินอย่างหนึ่ง ซึ่งส่งผลต่อการพิจารณาตัดสินใจอนุมัติโครงการ ซึ่งจากตัวอย่างนี้พบว่าภายใต้ข้อสมมติฐานที่เสนอประมาณการผู้โดยสารที่สูงนั้น ย่อมส่งผลให้ประมาณการทางการเงินมีความคุ้มค่า ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการอนุมัติผ่านโครงการ

ภาพที่ 4.3 เปรียบเทียบประมาณการจำนวนผู้โดยสาร ARL กับจำนวนผู้โดยสารต่อปี



หมายเหตุ:1. ข้อมูลปี 2553 ใช้ข้อมูลเดือนตุลาคม – ธันวาคม 2553

2. ประมาณการผู้โดยสารต่อปีเท่ากับประมาณผู้โดยสารต่อวันคูณ 330 วัน โดยข้อมูลประมาณการผู้โดยสาร ARL ต่อวันนำมาจากหนังสือกระทรวงคมนาคมเพื่อขออนุมัติการจัดตั้งบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2553 และจำนวนวันการเดินทางนำมาจาก MRT Assessment Standardisation

3. ข้อมูลจำนวนผู้โดยสารต่อปีจากบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด
ที่มา: บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด

4.4 กรณีศึกษาการลงทุนของ บริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (บมจ. ปตท.)

สำหรับ บมจ. ปตท. ที่เป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่ต้องดำเนินตามระเบียบกฎเกณฑ์ของตลาดแล้ว ดังนั้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2544 ให้การดำเนินธุรกิจของ บมจ. ปตท. ไม่ต้องนำคำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ แต่ให้บริษัทจัดให้มีกฎระเบียบของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการพัสดุ การงบประมาณ การเงินและการบัญชีและการบริหารบุคคล ตามนัย อย่างไรก็ตาม การลงทุนโครงการของ บมจ. ปตท. ยังคงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสร็จที่ 113/2556

ทั้งนี้ การลงทุนของ บมจ. ปตท. ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจสาขาพลังงานมีความสำคัญและมีความเชื่อมโยงถึงความมั่นคงทางพลังงานของชาติ โดยมีคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) ทำหน้าที่ในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับแผนงานและโครงการทางด้านพลังงานของหน่วยงาน รวมทั้งเสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของแผนงานและโครงการดังกล่าว ประกอบกับในโครงสร้าง กพช. มีเลขาธิการ สศช. เป็นกรรมการ ซึ่งสามารถเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับแผนงานหรือโครงการลงทุนของ บมจ. ปตท. ดังนั้น บมจ. ปตท. นำเสนอโครงการลงทุนให้คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจและกระทรวงเจ้าพลังงานพิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว จากนั้นจึงนำเสนอ กพช. พิจารณาลั่นกรองโครงการ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ครม. ต่อไป

ตารางที่ 4.2 โครงการลงทุนของ บมจ. ปตท. ในปี 2555 -2559

โครงการ	จำนวน (ล้านบาท)
1. งบลงทุนของ บมจ.ปตท. ประจำปี 2559	43,307
1.1 งบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ	23,252
1.2 งบลงทุนโครงการ	20,055
2. งบลงทุนของ บมจ.ปตท. ประจำปี 2558	55,705
2.1 งบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ	26,971
2.2 งบลงทุนโครงการ	28,733

3. งบลงทุนของ บมจ.ปตท. ประจำปี 2557	55,497
3.1 งบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ	33,888
3.2 งบลงทุนโครงการ	21,609
4. งบลงทุนของ บมจ.ปตท. ประจำปี 2556	54,424
4.1 งบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ	38,861
4.2 งบลงทุนโครงการ	15,562
5. งบลงทุนของ บมจ.ปตท. ประจำปี 2555	55,497
5.1 งบลงทุนเพื่อการดำเนินงานปกติ	33,497
5.2 งบลงทุนโครงการ	21,609

หมายเหตุ: 1. การเสนอขอความเห็นชอบงบลงทุนของ บมจ.ปตท. ประจำปีจะต้องนำเสนองบลงทุนเพื่อการดำเนินงานตามปกติและงบลงทุนโครงการให้ สชช. พิจารณา และนำเสนอ กรม. เพื่ออนุมัติต่อไป

2. สำหรับงบลงทุนโครงการจะต้องนำเสนอคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ (กพช.) พิจารณา และนำเสนอ กรม. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนการเสนอขอความเห็นชอบงบลงทุนของ บมจ.ปตท.

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

ในการจัดหาเงินทุนของ บมจ. ปตท. เป็นอำนาจของคณะกรรมการ บมจ. ปตท. โดยความเห็นชอบของผู้ถือหุ้น โดย บมจ. ปตท. สามารถจัดหาจากส่วนของทุนโดยใช้กำไรสะสม หรือการเพิ่มทุนจดทะเบียน นอกจากนี้ บมจ. สามารถจัดหาเงินทุนด้วยการก่อหนี้ โดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงิน หรือการจำหน่ายหุ้นกู้ อย่างไรก็ตาม ในการก่อหนี้ของ บมจ. ปตท. นับเป็นหนี้สาธารณะของประเทศ ซึ่งตามพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม การก่อหนี้ของ บมจ. ปตท. จะถูกบรรจุอยู่ในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้สาธารณะ แต่ไม่ต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในปี 2559 บมจ. ปตท. มีหนี้สินที่นับเป็นหนี้สาธารณะจำนวน 151,494 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.6 ของหนี้สาธารณะคงค้าง สามารถจำแนกเป็นหนี้สาธารณะที่รัฐบาลค้ำประกัน 1,000 ล้านบาท และหนี้สาธารณะที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน 150,494 ล้านบาท

สำหรับการจัดตั้ง/ร่วมทุนบริษัทในเครือ มีการปรับเปลี่ยนข้อกำหนดสำหรับ บมจ. ปตท. สามครั้ง โดยเริ่มต้นนั้น บมจ. ปตท. มีความอิสระในการตัดสินใจในเรื่องการลงทุนตามมติการแปลงสภาพ อย่างไรก็ตาม เมื่อ 4 ธันวาคม 2550 ได้มีมติให้ บมจ. ปตท. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ ในกรณีการจัดตั้ง แต่ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในกรณีเข้าร่วมทุนในบริษัทในเครือที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ จนกระทั่งวันที่ 22 กันยายน 2558 ได้ปรับข้อกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในทุกกรณี และล่าสุดคือตั้งแต่ 30 สิงหาคม 2559 ได้มีมติ กรม.ให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทในตลาดหลักทรัพย์ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ทั้งในการจัดตั้ง/ร่วมทุน

บริษัทในเครือ อย่างไรก็ตาม บมจ. ปตท. ต้องกำกับดูแลบริษัทในเครือตามที่หลักเกณฑ์ฯ กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ทั้งนี้สรุปการใช้ข้อบังคับของหลักเกณฑ์กับ บมจ. ปตท. แสดงในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 การใช้ข้อบังคับของหลักเกณฑ์การจัดตั้ง/ร่วมทุน บมจ. ปตท.

การใช้ข้อบังคับของหลักเกณฑ์กับ บมจ. ปตท.	วัน/เดือน/ปี
1. บมจ. ปตท. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ แต่ได้รับการยกเว้นกรณีเข้าร่วมทุนในบริษัทในเครือที่ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ	4 ธันวาคม 2550 – 21 กันยายน 2558
2. บมจ. ปตท. ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ	22 กันยายน 2558 – 29 สิงหาคม 2559
3. บมจ.ปตท. ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ อย่างไรก็ตาม ยังคงต้องปฏิบัติในส่วนของการกำกับดูแลบริษัทในเครือตามหลักเกณฑ์ฯ	ตั้งแต่ 30 สิงหาคม 2559

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

โดยในช่วงหกปีที่ผ่านมา บมจ. ปตท. และบริษัทในเครือได้มีการลงทุนที่สำคัญสามารถสรุปได้ดังนี้

ปี 2554

- เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 บริษัทพีทีทีอินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด (PTTI) เข้าซื้อหุ้นสามัญบริษัท Xayaburi Power Company Limited (XPCL) ผ่านบริษัททีซีเอ็นเออร์ยี (NSC) ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในประเทศลาวจากบริษัทฯ. การชั่งจำกัด (มหาชน) จำนวน 20,000,0001 หุ้นมูลค่าหุ้นละ 10 บาทคิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 200,000,010.00 บาทในสัดส่วนร้อยละ 25 โดยมีทุนจดทะเบียนเริ่มต้น 999,900 บาทมูลค่าหุ้นละ 100 บาท

- เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2554 ได้จดทะเบียนจัดตั้งบริษัทพีทีทีเอนเนอร์ยีโซลูชั่นส์จำกัด (PTTES) เพื่อให้บริการเป็นที่ปรึกษาทางเทคนิควิศวกรรมทุนจดทะเบียนเบื้องต้น 150 ล้านบาทชำระแล้วร้อยละ 75 โครงสร้างผู้ถือหุ้นประกอบด้วยบมจ. ปตท. ถือหุ้นร้อยละ 40 บริษัทไทยออยล์จำกัด (มหาชน) บริษัทปตท. อะโรเมติกส์และสารกลั่นจำกัด (มหาชน) และบริษัทไออาร์พีซีจำกัด (มหาชน) ถือหุ้นในสัดส่วนบริษัทละร้อยละ 20

ปี 2555

- บริษัทผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น (DCAP) ได้ดำเนินโครงการขยายกำลังการผลิตไฟฟ้าและไอน้ำแล้วเสร็จและเริ่มขยายกำลังการผลิตเชิงพาณิชย์เมื่อเดือนมีนาคม 2555 ประกอบกับการติดตั้งเครื่องจักร E-Chiller เพื่อ

เพิ่มประสิทธิภาพการผลิตของระบบและรองรับความต้องการน้ำเย็นของลูกค้าที่เพิ่มขึ้นส่งผลให้กำลังการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเป็น 94 เมกะวัตต์และน้ำเย็น 34,300 ตันความเย็น

ปี 2556

- เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2556 ปตท.ได้จัดตั้งบริษัทพีทีทีพีเอ็มเอ็มเอจำกัด (PTTPMMA) ด้วยทุนจดทะเบียน 660 ล้านบาทซึ่งบมจ. ปตท. เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 โดยแบ่งออกเป็นหุ้นสามัญจำนวน 6.60 ล้านหุ้นมูลค่าหุ้นละ 100 บาทเพื่อลงทุนในโครงการก่อสร้างโรงงานผลิตเม็ดพลาสติก Poly Methyl Methacrylate (PMMA) ขนาดกำลังการผลิต 40,000 ตันต่อปีทั้งนี้จะใช้วัตถุดิบ Methyl Methacrylate (MMA) จากบริษัท PTTAC ซึ่งเป็นการต่อยอดธุรกิจในสายปิโตรเคมีของกลุ่มปตท.

- เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2556 บมจ.ปตท.จัดตั้งบริษัทพีทีทีออยล์เมียนมาร์จำกัด (PTT Oil Myanmar Co.,Ltd.) ด้วยทุนจดทะเบียน 300,000 ล้านเหรียญสหรัฐโดยบมจ. ปตท.เป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ 100 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการลงทุนในประเทศเมียนมาร์และสอดคล้องกับวิสัยทัศน์ในการเป็นแบรนด์ชั้นนำของภูมิภาค

ปี 2557 - 2558

- เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2558 ปตท.สผ. และบริษัทปตท.สผ. อินเตอร์เนชั่นแนลจำกัด (ปตท.สผ.อ.) ซึ่งเป็นบริษัทย่อยของปตท.สผ.ได้จัดตั้งบริษัทปตท.สผ. ศูนย์บริหารเงินจำกัดซึ่งมีทุนจดทะเบียนจำนวน 10,000,000 บาท ประกอบด้วยหุ้นสามัญจำนวน 1,000,000 หุ้น มูลค่าหุ้นละ 10 บาทโดยมีปตท.สผ. และปตท.สผ. ถือหุ้นในสัดส่วนร้อยละ 25 และ 75 ตามลำดับ

ทั้งนี้ จากการที่ บมจ. ปตท. ลงทุนในธุรกิจพลังงานและกิจการที่ต่อเนื่อง ส่งผลให้โครงสร้างการถือหุ้นของ บมจ. ปตท. และบริษัทในเครือ จำนวน 40 บริษัท ดังแสดงในตารางที่ 4.4

ตารางที่ 4.4 โครงสร้างการถือหุ้นของ บมจ. ปตท.

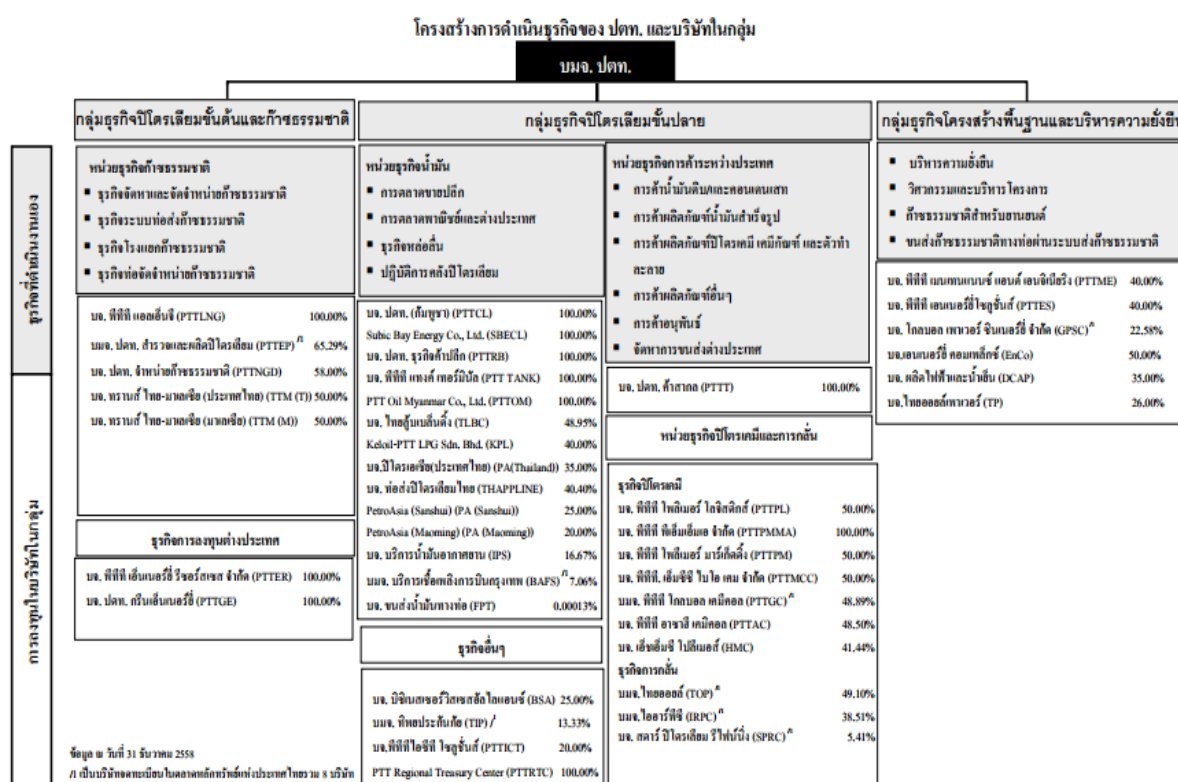
บริษัท/บมจ. ที่ บมจ. ปตท. ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50	1. บจ. พีทีที แอลเอ็นจี (PTTLNG) 100.00% 2. บมจ. ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม (PTTEP) 65.29% 3. บจ. ปตท. จำกัดก๊าซธรรมชาติ (PTTNGD) 58.00% 4. บจ. พีทีที เอ็นเนอร์ยี่ รีซอร์สเซส (PTTER) 100.00% 5. บจ. ปตท. กรีนเอ็นเนอร์ยี่ (PTTGE) 100.00% 6. บจ. ปตท. (กัมพูชา) (PTTCL) 100.00%

	Subic Bay Energy Co., Ltd. (SBECL) 100.00% 7. บจ. ปตท. ธุรกิจค้าปลีก (PTTRB) 100.00% 8. บจ. พีทีที แทงค์ เทอร์มินัล (PTT TANK) 100.00% 9. PTT Oil Myanmar Co., Ltd. (PTTOM) 100.00% 10. PTT Regional Treasury Center (PTTRTC) 100.00% 11. บจ. พีทีที พีเอ็มเอ็มเอ (PTTPMMA) 100.00%
บริษัท/บมจ. ที่ บมจ. ปตท. ถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 50	1. บจ. ทรานส์ ไทย-มาเลเซีย (ประเทศไทย) (TTM (T)) 50.00% 2. บจ. ทรานส์ ไทยมาเลเซีย (มาเลเซีย) (TTM (M)) 50.00% 3. บจ. ไทยลูบเบลินดิง (TLBC) 48.95% 4. Keloil-PTT LPG Sdn. Bhd. (KPL) 40.00% 5. บจ.ปิโตรเอเชีย(ประเทศไทย) (PA(Thailand)) 35.00% 6. บจ. ท่อส่งปิโตรเลียมไทย (THAPPLINE) 40.40% 7. PetroAsia (Sanshui) (PA (Sanshui)) 25.00% 8. PetroAsia (Maoming) (PA (Maoming)) 20.00% 9. บจ. บริการน้ำมันอากาศยาน (IPS) 16.67% 10. บมจ. บริการเชื้อเพลิงการบินกรุงเทพ (BAFS) 7.06% 11. บจ. ขนส่งน้ำมันทางท่อ (FPT) 0.00013% 12. บจ. บีซีเนสเซอร์วิสเชสอัลไลแอนซ์ (BSA) 25.00% 13. บมจ. ทิพยประกันภัย (TIP) 13.33% 14. บจ.พีทีทีไอซีที โซลูชันส์ (PTTICT) 20.00% 15. บจ. พีทีที โพลีเมอร์ โลจิสติกส์ (PTTPL) 50.00% 16. บจ. พีทีที โพลีเมอร์ มาร์เก็ตติ้ง (PTTPM) 50.00% 17. บจ. พีทีที. เอ็มซีซี ไซโธ เคมี จำกัด (PTTMCC) 50.00% 18. บมจ. พีทีที โกลบอล เคมีคอล (PTTGC) 48.89% 19 บจ. พีทีที อำซาลี เคมีคอล (PTTAC) 48.50% 20 บจ. เอชเอ็มซี โพลีเมอส์ (HMC) 41.44% ธุรกิจการกลั่น 21. บมจ.ไทยออยล์ (TOP) 49.10% 22. บมจ.ไออาร์พีซี (IRPC) 38.51% 23. บจ. สตาร์ ปิโตรเลียม รีไฟน์นิ่ง (SPRC) 5.41% 24. บจ. พีทีที เมนเทนแนนซ์ แอนด์ เอนจิเนียริง (PTTME) 40.00%

	25. บจ. พีทีที เอนเนอร์ยีโซลูชันส์ (PTTES) 40.00% 26. บจ. โกลบอล เพาเวอร์ ซินเนอร์ยี จำกัด (GPSC) 22.58% 27. บจ.เอนเนอร์ยี คอมเพล็กซ์ (EnCo) 50.00% 28. บจ. ผลิตไฟฟ้าและน้ำเย็น (DCAP) 35.00% 29. บจ.ไทยออยล์เพาเวอร์ (TP) 26.00%

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

ภาพที่ 4.4 โครงสร้างการดำเนินงานธุรกิจของ บมจ. ปตท. และบริษัทในกลุ่ม



ที่มา: รายงานประจำปี บมจ. ปตท. ประจำปี 2558

4.5 ประเด็นความโปร่งใสการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

จากที่กล่าวมาทั้งหมดถึงกระบวนการพิจารณาการลงทุน ทั้งที่เป็นการลงทุนรวมประจำปี โครงการลงทุน และแนวปฏิบัติการจัดตั้ง/ร่วมทุนบริษัทในเครือ พร้อมทั้งการนำเสนอกรณีศึกษา พบว่าประเด็นปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความไม่โปร่งใสดังนี้

(1) ปัญหาความโปร่งใสของข้อเสนอโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

จากกรณีศึกษาการลงทุนโครงการระบบขนส่งทางรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิและสถานีรับส่งโดยสารอากาศยานในเมือง (Airport Rail Link) ของการรถไฟแห่งประเทศไทย เห็นได้ชัดเจนว่าการจัดตั้งสมมติฐานและการประมาณการนั้นผิดพลาดไปจากความจริงมากนัก ซึ่งเป็นไปได้ว่าหากข้อเสนอโครงการสะท้อนความจริงได้ใกล้เคียงกว่านี้ โครงการอาจไม่ผ่านการพิจารณาอนุมัติ อย่างไรก็ตามโครงการ Airport Rail Link นับเป็นอุทราณ์ของการวิเคราะห์และนำเสนอโครงการ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันหลักเกณฑ์สำคัญประการหนึ่งที่ใช้อ้างอิงเพื่อพิจารณาคือ โครงการควรมีผลตอบแทนการลงทุนทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Internal Rate of Return : eirr) สูงกว่า ร้อยละ 12 ดังนั้นโครงการที่ถูกนำเสนอเพื่อการพิจารณามักมี eirr เกิน ร้อยละ 12 ซึ่งประเด็นความโปร่งใสยังคงอยู่ที่การได้มาซึ่งตัวเลขนี้ ว่าขึ้นอยู่กับสมมติฐานที่เป็นไปได้หรือไม่

(2) ปัญหาความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณาโครงการลงทุนและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ตามระเบียบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน พบว่า สศช. เป็นองค์กรหลักที่จะพิจารณาโครงการต่างๆ และงบลงทุนทั้งหมด จากข้อมูลในตารางที่ 4.5 พบว่า สศช. ต้องพิจารณา ประเมิน และให้ความเห็นโครงการและงบลงทุน เป็นจำนวนเรื่องที่สูงมาก แม้ว่าคณะกรรมการและอนุกรรมการจะมาจากการจัดตั้งผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่ายจากภาครัฐ ก็มีความเป็นไปได้ที่อาจเกิดความผิดพลาดขึ้น นอกจากนี้ยังพบว่าโดยปกติแล้ว สศช. มักมีผลการพิจารณาให้ทางรศ. เป็นไปเพื่อการปรับแก้โครงการ น้อยครั้งที่จะมีการพิจารณาไม่ผ่านโครงการ

และประการที่สำคัญประการสุดท้ายในเรื่องความโปร่งใสในขั้นตอนการอนุมัติโดย ครม. เนื่องจากไม่มีการเปิดเผยเหตุผลผลการพิจารณาของ ครม. ต่อสาธารณะว่าอาศัยหลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาอนุมัติผ่านโครงการหรือไม่ผ่าน ทั้งนี้โครงการลงทุนส่วนใหญ่มีผลต่อประชาชนโดยตรง

ตารางที่ 4.5 สถิติการวิเคราะห์และเสนอความเห็นของ สศช. ที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

รายการ	จำนวนเรื่อง
1. ปี 2558	
1.1 วิเคราะห์และพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2559 ในสังกัดกระทรวง 16 กระทรวง รวม 56 รัฐวิสาหกิจวงเงิน 593,167 ล้านบาท	1
1.2 วิเคราะห์งบลงทุนเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2558 ได้แก่ บริษัทปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคการไฟฟ้านครหลวงบริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังโรงงานยาสูบองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพการรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทยและการรถไฟแห่งประเทศไทย	81
1.3 วิเคราะห์โครงการที่สำคัญ เช่น 2) ขอความเห็นชอบการกู้เงินในประเทศเพื่อเป็นเงินลงทุนสำหรับการลงทุนในแผนงานระยะยาวใหม่ปี 2557 – 2558 ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค 3) ขอความ	19

รายการ	จำนวนเรื่อง
เห็นชอบให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกู้เงินระยะสั้นประเภทกู้เบิกเงินเกินบัญชี (O/D)	
2. ปี 2557	
2.1 วิเคราะห์และพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2558 ในสังกัดกระทรวง 16 กระทรวง รวม 56 รัฐวิสาหกิจวงเงิน 657,901 ล้านบาท	1
2.2 วิเคราะห์งบลงทุนเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2557 ได้แก่ บมจ. ปตท. การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	45
2.3 วิเคราะห์โครงการที่สำคัญ เช่น โครงการพัฒนาท่าเทียบเรือชายฝั่ง (ท่าเทียบเรือ A) ที่ท่าเรือแหลมฉบังของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โครงการปรับปรุงระบบส่งไฟฟ้าบริเวณภาคตะวันตก และภาคใต้เพื่อเสริมความมั่นคงระบบไฟฟ้า	17
3. ปี 2556	
2.1 วิเคราะห์และพิจารณางบลงทุนของรัฐวิสาหกิจประจำปีงบประมาณ 2557 ในสังกัดกระทรวง 16 กระทรวง รวม 56 รัฐวิสาหกิจวงเงิน 576,888 ล้านบาท	1
2.2 วิเคราะห์งบลงทุนเพิ่มเติม ปีงบประมาณ 2556 ได้แก่ บมจ. การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และ บมจ. ทีโอที	79
2.3 วิเคราะห์โครงการที่สำคัญ เช่น โครงการจัดหารถไฟฟ้าธรรมดา (City Line Airport Rail Link) จำนวน 7 ขบวน ของบริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด วงเงินลงทุน 5,200.46 ล้านบาท (รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม และค่าเช่าไหล่ส้วม 10%) และโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียว ช่วงหมอชิต-สะพานใหม่-คูคต ของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย วงเงินลงทุน 38,165 ล้านบาท	19

ที่มา: รวบรวมโดยคณะวิจัย

(3) ข้อเสนอแนะกรณีการจัดตั้ง/ร่วมทุนบริษัทในเครือรัฐวิสาหกิจ

จากมติ ครม. เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2559 ที่อนุมัติให้รัฐวิสาหกิจที่เป็น บมจ. จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ฯ การจัดตั้ง/ร่วมทุนบริษัทในเครือนั้นถือว่าการให้ความมีอิสระแก่ บมจ. และถือว่าการให้อำนาจแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) เช่น ผู้บริหาร และผู้ถือหุ้น ในการร่วมตัดสินใจ อย่างไรก็ตาม บมจ. ยังคงต้องปฏิบัติตามส่วนของการกำกับดูแลบริษัทในเครือตามหลักเกณฑ์ฯ ทั้งนี้อาจนับว่าเป็นการเพิ่มความโปร่งใสในส่วนของภาคธุรกิจ ที่การตัดสินใจนั้นขึ้นอยู่กับผู้บริหารและผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตามยังคงต้องการการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมในการร่วมติดตามการลงทุนต่างๆ เพื่อป้องกันกรณีการลงทุนที่นำมาซึ่งผลเสียต่อสาธารณะ

หน้าว่าง

บทที่ 5

การประเมินความโปร่งใสการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ (PSO)

บทบาทที่สำคัญอีกด้านหนึ่งของรัฐวิสาหกิจคือ การเป็นหน่วยงานของภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่รัฐเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ แต่ถ้ารัฐไม่เป็นผู้ดำเนินการ ก็จะไม่มีความสนใจในรูปของผลตอบแทนที่เอกชนจะเข้ามาดำเนินการ การผลิตสินค้า หรือให้บริการในลักษณะนี้ โดยปกติเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส หรือผู้มีรายได้น้อย ให้สามารถเข้าถึงบริการที่รัฐเป็นผู้จัดให้บริการ ซึ่งรัฐจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการจัดเก็บค่าบริการในราคาต่ำกว่าต้นทุนการผลิต โดยส่วนต่างที่เกิดขึ้นนั้น รัฐจะเป็นผู้จ่ายชดเชยให้ในรูปของเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ เช่น ในกรณีของการให้บริการขนส่งมวลชนโดย ขสมก. รัฐมีความต้องการให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีโอกาสเข้าถึงบริการขนส่งมวลชนในราคาต่ำ จึงมีการกำหนดราคาโดยสารในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนการให้บริการ โดยรัฐจะเป็นผู้จ่ายชดเชยค่าบริการส่วนต่างนี้ หรือในกรณีการคิดค่าโดยสารรถไฟฟ้า 3 รัฐต้องการให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงบริการนี้ได้ จึงกำหนดให้มีการจัดเก็บค่าโดยสารในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุน และรัฐจ่ายชดเชยส่วนต่างที่ขาดไปให้กับ รฟท เป็นต้น กิจกรรมในลักษณะนี้ในปัจจุบันมีไม่มาก วงเงินงบประมาณที่ใช้เพื่อการชดเชยสำหรับการให้บริการในลักษณะนี้ก็มีจำนวนไม่มากนัก เช่น ในปีงบประมาณ 2560 กรม. เห็นชอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. จำนวน 1,575 ล้านบาท และ จำนวน 3,299 ล้านบาท สำหรับ รฟท อย่างไรก็ตามการปรับปรุงให้เกิดความโปร่งใสทางการคลังในการให้เงินอุดหนุนของภาครัฐ ก็จะเป็นการเพิ่มช่องทางในการใช้รัฐวิสาหกิจในการอุดหนุนการให้บริการที่รัฐเห็นว่าเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างทั่วถึง แม้ว่าในปัจจุบันความจำเป็นของประเภทของการให้บริการได้เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว

ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ความโปร่งใสของกระบวนการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ โดย 5.1 นำเสนอหลักสากลของการบริการสาธารณะและการอุดหนุน โดยเป็นการเรียนรู้จากแนวปฏิบัติในต่างประเทศ 5.2 เป็นการศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนของรัฐวิสาหกิจไทย จากนั้นเป็นกรณีศึกษาการขอรับเงินอุดหนุนของบริษัท ขนส่งมวลชนกรุงเทพ ใน 5.3 และในส่วนตัวอัน 5.4 เป็นการวิเคราะห์ความโปร่งใสของการรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ

5.1 หลักการบริการสาธารณะและการอุดหนุน

กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Economic activity) และไม่ใช่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ (Non economic activities) ซึ่งเป็นกิจกรรมที่สาธารณะต้องการและมีความจำเป็นต้องใช้ในบางประเภท อาจไม่สามารถเกิดขึ้นได้ในระบบตลาด หรืออาจมีราคาที่สูงเกินกว่าสาธารณะจะสามารถจ่ายหรือเข้าถึงได้ ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะเข้ามาจัดสรร อุดหนุน หรือบริการให้แก่สาธารณะ ซึ่งเรียกบริการเหล่านี้ว่า Public Service Obligation หรือ PSO โดยบริการ PSO ตามคำจำกัดความตามกฎหมายของสหภาพยุโรป PSO สามารถแยกแยะได้หลายลักษณะ ดังนี้⁵

1. Service of general interest (SGI) เป็นกิจกรรมที่สาธารณะต้องการทั้งที่เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และไม่ใช่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ซึ่งภาครัฐต้องให้บริการ

2. Service of general economic interest (SGEI) เป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สาธารณะต้องการ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยระบบตลาดปกติ ภายใต้ข้อกำหนดที่ต้องการ เช่น ในราคาที่สาธารณชนสามารถจ่ายได้ หรือเข้าถึงได้ ภายใต้ระดับความปลอดภัยที่ยอมรับได้ หรือมีคุณภาพที่ดีพอ ดังนั้นภาครัฐจึงต้องเข้ามาให้บริการ หรือจัดหาผู้ให้บริการสาธารณะเหล่านี้

3. Social service of general interest (SSGI) หมายความว่าบริการที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลในด้านความเสี่ยงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิต รวมถึงการป้องกันและการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างครอบคลุม ซึ่งเป็นกิจกรรมที่ไม่ใช่ทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สวัสดิการสังคมต่างๆที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

4. Universal service obligation (USO) คือบริการที่ทุกคนต้องได้รับอย่างเท่าเทียม ซึ่งมีมาตรฐานและราคากำหนดอย่างชัดเจน ไม่ว่าผู้นั้นจะอยู่ที่ใด เช่น การสื่อสาร และการคมนาคม

5. Public service ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะ ที่เน้นจัดบริการด้านการคมนาคมขนส่ง

ทั้งนี้กลุ่มสหภาพยุโรปเป็นกลุ่มประเทศที่จัดสรรบริการสาธารณะในหลากหลายรูปแบบและครอบคลุมในหลายด้าน เช่น การศึกษา สวัสดิการสังคม การขนส่งสาธารณะ พลังงาน และโทรคมนาคม เป็นต้น

⁵ European Commission (2011) “A Quality Framework for Services of General Interest in Europe,” Brussels.

การบริการสาธารณะในด้านขนส่งสาธารณะนั้น สหภาพยุโรปมีการให้บริการครบทุกรูปแบบ ทั้งบริการทางบก ทางเรือ และทางอากาศ สำหรับการบริการขนส่งสาธารณะทางบก (ซึ่งงานศึกษานี้ใช้ในการวิเคราะห์ประเด็นความโปร่งใสในการขอรับเงินอุดหนุน) ทางสหภาพยุโรปมีหลักเหตุผลสำคัญสามประการในการให้บริการ คือ 1. เพื่อลดผลกระทบทางลบภายนอก (Negative externality) จากการใช้น้ำมันส่วนตัว ทั้งในเรื่องสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัย และปัญหาการจราจร เป็นต้น 2. เพื่อผลประโยชน์จากการประหยัดจากขนาด (Economy of scale) เมื่อมีผู้โดยสารมากขึ้น การบริการจะเพิ่มขึ้น ซึ่งจะส่งผลบวกโดยรวมต่อการเดินทาง ช่วยลดความแออัด และลดระยะเวลาในการเดินทาง และ 3. เพื่อช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งมีขนาดพาหนะส่วนตัวในการเดินทาง ดังนั้นการบริการสาธารณะนี้จึงช่วยให้คนกลุ่มนี้ได้มีโอกาสในการเดินทางหรือสามารถเดินทางด้วยค่าใช้จ่ายที่ลดลง ซึ่งนับเป็นหัวใจสำคัญในเรื่องความมีส่วนร่วมในสังคม (Social inclusion) และความเท่าเทียมในสังคม อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญของการให้บริการสาธารณะนี้คือหลักการในการให้เงินอุดหนุน (Subsidy) และการดำรงซึ่งประสิทธิภาพของการบริการ (Efficiency)

โดยหลักการของการให้เงินอุดหนุนมีข้อกำหนดดังนี้^{6 7}

1. กิจกรรมที่สามารถนำมาขอรับเงินอุดหนุนต้องเป็นกิจกรรมที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้อย่างชัดเจนมาก่อนหน้า และต้องมีการดำเนินด้วยความโปร่งใสเพื่อให้มั่นใจได้ว่าผู้รับเงินอุดหนุนไม่สามารถใช้เป็นช่องทางเพื่อแสวงหาผลกำไร
2. แม้ว่าการคำนวณเงินอุดหนุนจะมีการคำนวณล่วงหน้า แต่ไม่ได้หมายความว่า การคำนวณจะต้องตายตัว (เช่น กำหนดตายตัว เป็นราคาต่อหัว หรือตามจำนวนผู้โดยสาร เป็นต้น) ประเด็นสำคัญคือต้องมีความชัดเจนในหลักการตั้งแต่ตอนเริ่มต้นของการดำเนินกิจกรรม

⁶ European Commission (2013) "Guide to the Applications of the European Union Rules on State Aids, Public Procurement and the International Market to Services of General Economic Interests, and in particular to Social Service of General Interest," Brussels.

⁷ Rules on public service compensation state ownership of enterprises and aid to public enterprises ON.2012. <http://www.eftasurv.int/media/state-aid-guidelines/part-vi---compensation-granted-for-the-provision-of-services-of-general-economic-interest.pdf>

3. หากภาครัฐจะอุดหนุนต้นทุนทั้งหมดของกิจกรรม ให้กำหนดหลักการคำนวณต้นทุนตั้งแต่เริ่มต้น และต้นทุนที่นำมาคำนวณนั้นต้องเป็นเฉพาะต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับบริการ PSO เท่านั้น โดยรายได้ที่เกิดขึ้นจากการบริการนั้นจะต้องถูกหักออกไปจากต้นทุน

4. หากมีการจัดสรรกำไรให้แก่ผู้รับการอุดหนุน จำเป็นต้องผ่านกฎหมาย Act of Entrustment ในการพิจารณา ประเมิน และตั้งข้อกำหนดในการคำนวณยอดกำไรนั้น

และเพื่อเป็นการป้องกันการให้เงินอุดหนุนที่สูงเกินความเป็นจริง การคำนวณต้นทุนให้เปรียบเทียบกับ การดำเนินกิจกรรมเดียวกันในธุรกิจประเภทเดียวกัน นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) ควบคู่ไปด้วยเพื่อเป็นแรงจูงใจเพื่อกำไรหรือเพื่อเป็นการควบคุมคุณภาพให้เป็นไปตามที่กำหนด โดยอาจ กำหนดให้การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนเป็นไปตามระดับขั้นของประสิทธิภาพที่สามารถบรรลุได้ ซึ่งหมายความว่าเงินที่ อุดหนุนนั้นมีได้ขึ้นอยู่กับต้นทุนเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (expected cost) และต้นทุนที่เกิดขึ้น แล้ว (incurred cost) เช่นอาจเกิดกรณีที่ เกิดประสิทธิภาพได้สูงกว่าที่กำหนด นั้นหมายถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นและมี ระดับต่ำกว่าต้นทุนที่คาด ดังนั้นเงินอุดหนุนอาจให้สูงกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นจริง แต่อย่างไรก็ตามต้องไม่เกินต้นทุนที่ คาด หรือในกรณีที่ ประสิทธิภาพต่ำกว่าที่กำหนด นั้นหมายถึงต้นทุนที่เกิดขึ้นสูงกว่าต้นทุนที่คาด ซึ่งหน่วยงานที่ รับเงินอุดหนุนต้องมีส่วนร่วมรับต้นทุนนั้น (European Commission 2013, p.80) นอกจากนี้ประสิทธิภาพยัง กำหนดจากคุณภาพการให้บริการ เช่นการลดอุบัติเหตุ เป็นต้น

5.2 กระบวนการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจที่จะขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการ งบประมาณที่ให้บริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภคและประสมหรืออาจจะประสมผลขาดทุนจากนโยบายราคา ค่าบริการของรัฐบาล ได้แก่ กิจการการรถไฟ การขนส่งมวลชน การประปา หรือกิจการบริการสาธารณูปโภคอื่นที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งนี้ ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจในสาขาที่มี องค์การกำกับดูแล หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

การอุดหนุนทางการเงินให้กับรัฐวิสาหกิจจะเป็นการจ่ายชดเชยผลขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการ สาธารณะในรูปของเงินงบประมาณตามจำนวนส่วนต่างระหว่างราคาค่าบริการที่รัฐกำหนดหรือราคาค่าบริการที่ รัฐวิสาหกิจกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กับต้นทุนที่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการผลิตสินค้า

หรือให้บริการอื่นที่มีได้เป็นไปเพื่อบริการสาธารณะ และค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ

การขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการตามระเบียบว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 (ระเบียบฯ) ซึ่งมีขั้นตอนและระยะเวลาการดำเนินการตามระเบียบฯ ดังนี้

(1) รัฐวิสาหกิจจัดทำข้อเสนอการขอรับเงินอุดหนุนทางการเงินพร้อมระบบบัญชีซึ่งแยกเป็นบัญชีเชิงพาณิชย์ และบัญชีการให้บริการสาธารณะ โดยแต่ละบัญชีประกอบด้วยงบดุล งบกำไรขาดทุน และงบกระแสเงินสด เสนอกระทรวงเจ้าสังกัดให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (คณะกรรมการฯ) พิจารณาไม่น้อยกว่า 10 เดือน ก่อนเริ่มปีงบประมาณ (ภายในเดือนพฤศจิกายน) หากยื่นข้อเสนอล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวให้เสนอในปีงบประมาณถัดไป

(2) คณะกรรมการพิจารณาเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจพิจารณาข้อเสนอและวงเงินอุดหนุน จากนั้นนำเสนอคณะกรรมการฯ เพื่อเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณานำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(3) รัฐวิสาหกิจจัดทำรายละเอียดวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบและคำของบประมาณรายจ่ายประจำปีตามวิธีการและขั้นตอนการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4) คณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ (คณะกรรมการฯ) จัดทำบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจก่อนที่รัฐวิสาหกิจจะได้รับการจัดสรรเงินงบประมาณ

(5) รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานผลการให้บริการสาธารณะ ตามแบบรายงานผลฯ ที่คณะกรรมการฯ กำหนด ดังนี้

- งวดครึ่งปี ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานผลภายใน 30 วันหลังจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) สอบทานงบการเงินแล้วเสร็จเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ

- งวดประจำปี ให้รัฐวิสาหกิจจัดทำรายงานผลภายใน 45 วันหลังจาก สตง. รับรองงบการเงินเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้จะเห็นว่าคณะกรรมการฯ มีบทบาทสำคัญมากทั้งในการพิจารณาและประเมินผลการดำเนินการบริการสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการ สศช. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และผู้ทรงคุณวุฒิสาขาการบัญชี เศรษฐศาสตร์ การเงิน และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งไม่เกิน 3 คน

รายละเอียดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีดังนี้

(1) กำหนดรายละเอียดข้อเสนอการขอรับการอุดหนุนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจบันทึกข้อตกลง และรายงานผลการให้บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ

(2) กำหนดหลักเกณฑ์การแยกรายได้และค่าใช้จ่ายของการให้บริการเชิงพาณิชย์ และบริการสาธารณะ รวมทั้งหลักการคำนวณต้นทุนการให้บริการสาธารณะ

(3) พิจารณาข้อเสนอการขอรับการอุดหนุนทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ และกำหนดวงเงินตลอดจนรายละเอียดการอุดหนุนทางการเงินแก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงวงเงินและรายละเอียดการอุดหนุนทางการเงินระหว่างปี เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(4) จัดทำและพิจารณารายงานบันทึกข้อตกลงกับรัฐวิสาหกิจ ก่อนการอุดหนุนทางการเงินรวมทั้งพิจารณาปรับปรุงบันทึกข้อตกลงระหว่างปี ตลอดจนกำกับการดำเนินการให้บริการสาธารณะให้เป็นไปตามที่กำหนดในบันทึกข้อตกลง

(5) พิจารณารายงานผลการให้บริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ ตามที่กำหนดในบันทึกข้อตกลง เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามความจำเป็นและเหมาะสม

(7) เชิญบุคคลมาชี้แจงให้ข้อมูลหรือส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่

(8) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะที่เกี่ยวข้องต่อคณะรัฐมนตรี

(9) ดำเนินการอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ในส่วนของหลักการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ให้เป็นไปตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554 โดยกำหนดหลักการการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ โดยให้จ่ายเงินชดเชยผลขาดทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจที่ให้บริการสาธารณะในรูปของเงิน

งบประมาณ ตามจำนวนส่วนต่างของราคาค่าบริการที่รัฐบาลกำหนดหรือราคาค่าบริการที่รัฐวิสาหกิจกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีกับต้นทุนที่ไม่รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปในการผลิตสินค้าหรือให้บริการอื่นที่มีได้เป็นไปเพื่อบริการสาธารณะ และค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบริหารจัดการที่ผิดพลาดหรือไม่มีประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1. รายได้จากการให้บริการสาธารณะ ประกอบด้วย

1.1 รายได้ทางตรงจากการให้บริการสาธารณะ เท่ากับ อัตราค่าบริการต่อหน่วย (ที่รัฐกำหนด) X

จำนวนหน่วยให้บริการที่ระบุได้ชัดเจนว่าเกิดจากบริการสาธารณะ

1.2 รายได้อื่นๆ ที่เป็นผลพลอยได้จากการให้บริการสาธารณะ (ไม่นับรวมในการพิจารณาเงินอุดหนุนฯ)

2. ค่าใช้จ่ายจากการให้บริการสาธารณะ ประกอบด้วย

2.1 ค่าใช้จ่ายทางตรงจากการให้บริการสาธารณะ หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่ระบุได้ชัดเจนว่าเกิดจากการให้บริการสาธารณะ

2.2 ค่าใช้จ่ายทางอ้อม หมายถึง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจากการให้บริการสาธารณะที่ไม่สามารถแยกอย่างชัดเจน

ให้ใช้การปันส่วนต้นทุนตามเกณฑ์การจัดสรรตามต้นทุนฐานกิจกรรม

ทั้งนี้ การคำนวณต้นทุนการบริการสาธารณะให้ใช้หลักการ Avoidable Costing หรือต้นทุนที่หลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเป็นต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับโครงการบริการสาธารณะที่ขอรับการอุดหนุนเท่านั้น และให้เปรียบเทียบกับต้นทุนมาตรฐานของการดำเนินงานในธุรกิจประเภทนั้น

5.3 กรณีศึกษาการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประจำปีงบประมาณ 2557

ในปีงบประมาณ 2557 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ขอรับเงินอุดหนุนสำหรับบริการสาธารณะจำนวน 2,078.25 ล้านบาท (โดยประมาณการต้นทุนจากการใช้บริการสาธารณะ จำนวน 4,268.15 ล้านบาท และประมาณการรายได้จากการให้บริการสาธารณะ จำนวน 2,189.90 ล้านบาท) เพื่อให้บริการรถโดยสารประจำทางสาธารณะประเภทธรรมดา จำนวน 1,562 คัน โดยมีอัตราออกวิ่งร้อยละ 96 คิดเป็นรถโดยสารที่ให้บริการจริงจำนวน 1,500 คัน ระยะทาง 209 กิโลเมตร/คัน/วัน โดยมีกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการที่มีรายได้น้อยถึงปานกลางในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล

ในการพิจารณาให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. นั้นจะอยู่บนหลักการที่ ขสมก. จะไม่มีบริการ
รถโดยสารฟรี โดยอาจมีการปรับลดวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะในส่วนที่ซ้ำซ้อนกับวงเงินอุดหนุนภาครัฐ หาก
มีนโยบายสนับสนุนโดยสารฟรีในภายหลัง

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี (ครม.) พิจารณาให้ความเห็นชอบการ
ขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก. จำนวน 1,524.84 ล้านบาท และเมื่อ
วันที่ 30 เมษายน 2556 ครม. ได้มีมติเห็นชอบกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557
ของ ขสมก. จำนวน 1,524.84 ล้านบาท และให้หน่วยงานกู้เงินเพื่อเป็นเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ประจำปี
งบประมาณ 2557 ตามกรอบวงเงินที่เสนอ โดยให้รัฐรับภาระหนี้และให้กระทรวงการคลังจัดหาแหล่งเงินกู้และคำ
ประกันการกู้เงิน พิจารณาวิธีการกู้เงิน รายละเอียดและเงื่อนไขในการกู้เงินต่อไป ตามความเห็นของสำนัก
งบประมาณ

จากนั้นตามขั้นตอน ขสมก. จึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงการให้บริการสาธารณะของ ขสมก. เพื่อขอรับการ
สนับสนุนทางการเงิน ประจำปีงบประมาณ 2557 ซึ่งเป็นความตกลงระหว่างฝ่ายผู้ให้คำตกลง ได้แก่ คณะ
กรรมการฯ โดยประธานคณะกรรมการฯ และผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ขณะที่ฝ่ายผู้รับคำตกลง ได้แก่
ปลัดกระทรวงคมนาคม ประธานกรรมการ ขสมก. และผู้อำนวยการ ขสมก. ทั้งนี้ ในบันทึกข้อตกลงฯ จะมี
รายละเอียดสำคัญๆ สามารถสรุปได้ดังนี้

- ประมาณการต้นทุนและรายได้จากการให้บริการสาธารณะ
- วงเงินงบประมาณที่ได้รับการอุดหนุน (1,524.84 ล้านบาท)
- วิธีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน โดยจะเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับจากการกู้เงินแบ่งออกเป็น 2 งวด งวดละ
ร้อยละ 50 ของวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ และวงเงินกู้ที่ได้รับอนุมัติจาก ครม. สำหรับเงินงวดที่ 1 สามารถ
เบิกจ่ายได้ภายหลังจาก ครม. เห็นชอบการกู้เงิน และได้มีการลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ แล้ว ขณะที่เงินงวดที่ 2
สามารถเบิกจ่ายได้หลังจากที่คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบให้เบิกจ่ายงวดที่ 2 โดยต้องมีการรายงานผลการ
ให้บริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก.
- วิธีการกำกับดูแลและประเมินผลและตัวชี้วัดผลการดำเนินงานหรือผลสัมฤทธิ์ของบริการสาธารณะ
- เงื่อนไขเกี่ยวกับการปรับลดวงเงินอุดหนุน
- เงื่อนไขให้รัฐวิสาหกิจนำวงเงินอุดหนุนส่วนเกินส่งคืนคลัง

จากนั้นเมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2558 กระทรวงคมนาคมได้รายงานผลการให้บริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก. ซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเพื่อคณะกรรมการฯ พิจารณา โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(1) ลักษณะของการบริการและปริมาณการให้บริการสาธารณะตามบันทึกข้อตกลงฯ ของ ขสมก. และผลที่เกิดขึ้นจริง ดังแสดงในตารางที่ 5.1 ซึ่งรายงานว่าการจัดการเดินรถสูงกว่าเป้าหมาย พร้อมทั้งมีระยะทางการวิ่งจริงสูงกว่าเป้าหมาย

(2) ตัวชี้วัดผลการดำเนินงานของ ขสมก.

ขสมก. มีตัวชี้วัดตามบันทึกข้อตกลงฯ จำนวน 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ ระดับความพึงพอใจของผู้บริการ (ร้อยละ) จำนวนการเกิดอุบัติเหตุ (จำนวนครั้ง/1 ล้านกิโลเมตรทำการ) จำนวนกิโลเมตรทำการ (กิโลเมตร/คัน/วัน) และต้นทุนต่อกิโลเมตรทำการ (บาท/1 กิโลเมตรทำการ) ทั้งนี้ จากการเปรียบเทียบเกณฑ์เป้าหมายตัวชี้วัดตามที่กำหนดไว้ในบันทึกข้อตกลงฯ กับผลที่เกิดขึ้นจริง พบว่า ขสมก. ผ่านเกณฑ์เพียง 2 ตัวชี้วัด คือ จำนวนการเกิดอุบัติเหตุ และจำนวนกิโลเมตรทำการ ส่งผลให้มีการปรับลดวงเงินลง 14.57 ล้านบาท

ตารางที่ 5.1 เป้าหมายและผลการเดินรถที่เกิดขึ้นจริงของ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557

	เป้าหมาย	ผลที่เกิดขึ้นจริง	คำชี้แจง ขสมก.
รถโดยสารธรรมดา	รถประจำการ 1,562 คัน รถวิ่งจริง 1,500 คัน	รถประจำการ 1,570 คัน รถวิ่งจริง 1,508 คัน	จากการเร่งรัดซ่อมรถ เหมาซ่อมเมื่อปี 2556 ให้ ออกวิ่งได้มากขึ้น และการ จัดเดินรถในเวลาเร่งด่วน ช่วงเย็นเพิ่มขึ้น ตาม นโยบายของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง คมนาคม
ระยะทาง	209 กิโลเมตร/คัน/วัน	210 กิโลเมตร/คัน/วัน	
ระยะทางรวม	114,427,500 กิโลเมตร	115,541,762 กิโลเมตร	

ที่มา: เรืองนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เรื่อง รายงานผลการให้บริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558

(3) กรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก.

ขสมก. มีกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 จำนวน 1,524.84 ล้านบาท ต่อมา ครม. ได้มีมติให้ ขสมก. ดำเนินโครงการรถเมล์ฟรี 800 คัน จึงต้องหักวงเงินอุดหนุนในส่วนของการบริการรถเมล์ฟรีออกจำนวน 780.97 ล้านบาท คงเหลือกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะในปีงบประมาณ 2557

จำนวน 743.87 ล้านบาท ซึ่งเมื่อหักจำนวนเงินอุดหนุนบริการสาธารณะที่จ่ายให้ ขสมก. ในงวดที่ 1 แล้ว จำนวน 567.71 ล้านบาท จะคงเหลือกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะงวดที่ 2 ของ ขสมก. จำนวน 176.16 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี เมื่อนำผลการดำเนินงานจริงในปี 2557 ที่มีจำนวนรถโดยสารที่วิ่งเพื่อบริการสาธารณะจำนวน 708 คันมาปรับปรุงรายได้และต้นทุนการให้บริการสาธารณะให้เป็นไปตามสัดส่วนของจำนวนรถโดยสารบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจริงพบว่า ขสมก. มีรายได้จากการบริการสาธารณะ จำนวน 900.25 ล้านบาท ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะ จำนวน 1,729.54 ล้านบาท ทำให้ ขสมก. มีผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะในปีงบประมาณ 2557 จำนวน 829.29 ล้านบาท

ตารางที่ 5.2 รายได้และค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบบันทึกข้อตกลงและผลที่เกิดขึ้นจริง

รายการ (หน่วย: ล้านบาท)	ตามบันทึกข้อตกลงฯ	ตามผลเกิดขึ้นจริง
รายได้จากการให้บริการสาธารณะ	2,199.21	900.25
ค่าใช้จ่ายจากการให้บริการสาธารณะ	3,724.04	1,729.54
ผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะ	1,524.84	829.29
หัก รถเมล์ฟรี 800 คัน	(780.97)	(780.97)
กรอบวงเงินอุดหนุนฯ ปี 2557 ภายหลังจากหักรถเมล์ฟรี 800 คัน	743.87	
หัก งวดที่ 1 (จ่ายแล้ว)	(567.31)	
กรอบวงเงินอุดหนุนฯ คงเหลืองวดที่ 2	176.16	

ที่มา: เรื่องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เรื่อง รายงานผลการให้บริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและการรถไฟแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558

(4) การคำนวณเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก.

จากผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะภายหลังปรับรายได้และต้นทุนการให้บริการสาธารณะที่เกิดขึ้นจริง จำนวน 829.29 ล้านบาท และปรับลดวงเงินตามผลการประเมินค่าตัวชีวิตในบันทึกข้อตกลงฯ เนื่องจากไม่สามารถดำเนินการตามเกณฑ์ชีวิตได้ทั้งหมดจำนวน 14.57 ล้านบาท ทำให้ผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะลดลงเหลือ 814.72 ล้านบาท แต่เนื่องจาก ขสมก. ได้รับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะงวดที่ 1 แล้ว จำนวน 567.71 ล้านบาท จึงคงเหลือผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะ งวดที่ 2 จำนวน 247.01 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ตามบันทึกข้อตกลงฯ มีกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 เพียง

176.16 ล้านบาท ดังนั้น ขสมก. สามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 วงที่ 2 ได้จำนวน 176.16 ล้านบาท

(5) การอนุมัติการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนวงที่ 2

คณะกรรมการฯ ได้มีมติรับทราบรายงานผลการให้บริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก. ซึ่งมีผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะจำนวน 829.29 ล้านบาท และเห็นควรให้ ขสมก. เบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 วงที่ 2 จำนวน 176.16 ล้านบาท เพื่อนำเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังพิจารณาเสนอ ครม. ต่อไป และเมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2558 ครม. ได้มีมติรับทราบรายงานผลการให้บริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก. และให้ ขสมก. เบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 วงที่ 2

5.4 ประเด็นความโปร่งใสการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ

จากการศึกษาการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ และกรณีศึกษาการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประจำปีงบประมาณ 2557 พบว่า

(1) ปัญหากระบวนการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจต้องใช้เวลานานโดยจากข้อเท็จจริงของกรณีศึกษาพบว่า การขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. ในปีงบประมาณ 2557 ขสมก. ต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการถึง 23 เดือน ตามการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 วงที่ 2 ที่ล่าช้า เนื่องจากการใช้เวลานานในขั้นตอนการตรวจสอบบัญชีของ ขสมก. โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (ในระหว่างขั้นตอนที่ 4 และ 5 ในตารางที่ 5.3) จึงจะได้รับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. ครบทั้งจำนวน

ตารางที่ 5.3 กรอบเวลาที่ดำเนินการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของ ขสมก. ปีงบประมาณ 2557

รายการ	กำหนดเวลา
1. ขสมก. จัดทำข้อเสนอการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะปีงบประมาณ 2557 นำเสนอคณะกรรมการฯ พิจารณาไม่น้อยกว่า 10 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณ 2557	ภายในเดือนพฤศจิกายน 2555
2. ครม. ได้มีมติเห็นชอบกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก.	30 เมษายน 2556
3. ลงนามบันทึกข้อตกลงฯ	15 มกราคม 2557
4. ขสมก. เบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 งวดที่ 1	ตั้งแต่ 15 มกราคม 2557
5. ครม. ได้มีมติรับทราบรายงานผลการให้บริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก. และให้ ขสมก. เบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะประจำปีงบประมาณ 2557 งวดที่ 2	27 ตุลาคม 2558

ที่มา: รวบรวมโดยคณะผู้วิจัย

(2) ข้อสังเกตการประเมินวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ

จะเห็นได้ว่าวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะที่ได้รับการจัดสรรถูกปรับลดลงไปอย่างมีนัยสำคัญเช่น ในปีงบประมาณ 2557 ขสมก. ขอรับเงินอุดหนุนสำหรับบริการสาธารณะจำนวน 2,078.25 ล้านบาท ขณะที่ ครม. ได้มีมติเห็นชอบกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ประจำปีงบประมาณ 2557 ของ ขสมก. จำนวน 1,524.84 ล้านบาท หรือลดลงถึงร้อยละ 26.63 นอกจากนี้ แม้ข้อเท็จจริงในปีงบประมาณ 2557 ขสมก. จะมีผลขาดทุนจากการให้บริการสาธารณะลดลงเหลือ 814.72 ล้านบาท ขณะที่คงเหลือกรอบวงเงินอุดหนุนบริการสาธารณะในปีงบประมาณ 2557 จำนวน 743.87 ล้านบาท จึงทำให้ ขสมก. ต้องรับผลการทุนจากการดำเนินการดังกล่าวซึ่งในการพิจารณาเงินอุดหนุนนั้น คณะกรรมการฯ ได้มีการจัดตั้งอนุกรรมการฯ ในการประเมินต้นทุนการบริการของ ขสมก. และได้มีการจ้างผู้ประเมินการเงินภายนอกมาช่วยในการวิเคราะห์

ทั้งนี้ จากสาเหตุทั้งความล่าช้าและการตั้งบุดหนุน จึงทำให้รัฐวิสาหกิจลดความสำคัญกับการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะแล้วมาใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในแต่ละปีในระหว่างที่รอการจัดสรรเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ซึ่งส่งผลต่อยอดหนี้สาธารณะ ซึ่ง ณ.ไตรมาส 3 ปี 2559 ขสมก. มียอดหนี้สะสมถึง 100,314 ล้านบาท นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่ายอดเงินกู้ยืมจริงของ ขสมก. นั้นต่ำกว่ากรอบวงเงินกู้ยืมมาก เช่นในปี 2559 ครม. อนุมัติกรอบการกู้ยืมเพื่อการดำเนินงาน (ค่าเชื้อเพลิงและเหมาซ่อม) จำนวน 4,952 ล้านบาท แต่กู้ยืมจริงเพียง 1,775 ล้านบาท แม้จะเป็นผลดีที่มีการกู้ยืมจริงต่ำกว่ากรอบวงเงิน แต่ความแตกต่างที่สูงนี้สะท้อนถึง

ผลเสียที่เกิดต่อส่วนรวมในแง่ประสิทธิภาพ เช่น อาจส่งผลให้หน่วยงานรัฐหน่วยงานอื่นเสียโอกาสใช้กรอบวงเงินกู้
เพื่อกิจกรรมที่สำคัญอื่นๆ เป็นต้น

บทที่ 6

การประเมินความโปร่งใสของรัฐบาลกิจตามหลักสากล

ตามแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ของ IMF (2014) และ OECD (2002) ซึ่งหลักการที่สำคัญคือเน้นการเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส และสามารถเข้าถึงได้ในทุกขั้นตอน นอกจากนี้แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency Code) ที่กำหนดโดย IMF (2014) ซึ่งสอดคล้องกับคู่มือแนวทาง (Guideline) สำหรับการประเมินความโปร่งใสของรัฐบาลกิจ กำหนดมาตรฐานการเปิดเผยข้อมูลตาม 4 เสาหลัก ดังนี้

- 1) การรายงานด้านการคลัง (Fiscal reporting)
- 2) การประมาณการด้านการคลังและงบประมาณ (Fiscal forecasting and budgeting)
- 3) การวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง (Fiscal risk analysis and management)
- 4) การบริหารแหล่งรายรับ (Resource revenue management)

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ธนาคารโลกได้มีการจัดทำคู่มือแนวทาง (Guideline) สำหรับการประเมินความโปร่งใสของรัฐบาลกิจ (SOEs) โดยมีองค์ประกอบหลักครอบคลุม 3 ด้าน ได้แก่ ความโปร่งใส (Transparency) การเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร (Disclosure) และการกำกับดูแล (Control) ในส่วนของความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลจะเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเอกสาร ข้อมูลข่าวสารในรูปแบบของรายงานทั้งที่เป็นรายงานทางการเงิน และที่ไม่ใช่การเงิน (Nonfinancial information) นำเสนอต่อสาธารณะ หรือกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) สำหรับในส่วนการกำกับนั้น เป็นการพัฒนาโครงสร้างของหน่วยงานรัฐบาลกิจให้สามารถนำเสนอรายงานทั้งทางการเงินและไม่ใช่การเงินที่มีข้อมูลสารสนเทศที่เกี่ยวข้องเพียงพอ สามารถส่งผ่านข้อมูลสารสนเทศเหล่านั้นไปยังผู้เกี่ยวข้องได้อย่างถูกต้องและทันทั่วทั้งที่ นอกจากนั้น กระบวนการดังกล่าว ยังจะต้องสามารถตอบสนองต่อความต้องการในการตรวจสอบเพื่อยืนยันความโปร่งใสได้อย่างมีประสิทธิภาพ การประเมินภายใต้แนวทางดังกล่าวแยกการประเมินเป็น 5 มิติ คือ 1) มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial Discipline) 2) มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the Board of Director) 3) มิติทางด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, Disclosure, and Controls) 4) มิติทางการคำนึงถึงผู้ถือหุ้นรายย่อย (Treatment of Minority Shareholders) และ 5) มิติ

ทางด้านการขับเคลื่อนไปสู่บรรษัทภิบาล (Commitment to Corporate Governance) โดยในแต่ละมิติจะประเมินแยกเป็น 4 ระดับ ระดับ 1 หมายถึง การยอมรับว่ามี การปฏิบัติตามเงื่อนไขของบรรษัทภิบาล ระดับ 2 หมายถึง มีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้มีบรรษัทภิบาลที่ดี ระดับที่ 3 มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม (Major contribution) เพื่อปรับปรุงบรรษัทภิบาลที่ดีในระดับชาติ และระดับ 4 การดำเนินการไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านบรรษัทภิบาลที่ดี (Leadership) การศึกษานี้ใช้กรอบการประเมินรัฐวิสาหกิจที่กล่าวถึงข้างต้นประเมินรัฐวิสาหกิจที่ใช้เป็นตัวอย่างสำหรับการศึกษานี้จำนวน 10 รัฐวิสาหกิจ โดยประเมินเฉพาะใน 3 มิติแรก เพราะมิติที่ 4 และ 5 อาจจะยังไม่เหมาะสมที่จะใช้ในการประเมินรัฐวิสาหกิจไทย

ในโครงการวิจัยนี้จักพิจารณาความโปร่งใสทางการคลังตามหลักดังกล่าว ของการดำเนินการงบประมาณในแต่ละขั้นตอนของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 10 แห่ง โดยมีระยะเวลาการดำเนินงาน 1 ปี ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่ใช้ในการวิจัยนี้ คัดเลือกจากหน่วยงานที่มียอดการส่งรายได้เข้ารัฐสูง และหน่วยงานที่มีการรับเงินอุดหนุนสูง ได้แก่

- การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
- บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)
- สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
- โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
- บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- การรถไฟแห่งประเทศไทย
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

การประเมินความโปร่งใสการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state			✓
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed		✓	
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

จากการประเมินความโปร่งใสของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในมิติทางด้านวินัยทางการเงิน พบว่า สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขของการบรรลุความโปร่งใสในระดับที่ 1 และ 2 ได้ดี มีการแสดงวัตถุประสงค์ของหน่วยงานต่อสาธารณะ จัดทำรายงานทางการเงินที่แสดงถึงโครงสร้างทางการเงิน โครงสร้างต้นทุน เปิดเผยมต่อสาธารณะแม้ว่าจะยังไม่มี ความชัดเจนในส่วน ของรายงานที่เกี่ยวข้องกับต้นทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินกิจกรรมบางอย่างที่รัฐต้องการแยกออกมาจากรายการทางการเงินประจำ (ได้แก่ การแสดงรายการผลประโยชน์ที่รัฐอนุญาตให้ดำเนินการในรูปสัมปทาน เป็นต้น) ส่วนในระดับที่ 3 และ 4 ซึ่งเป็นการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพที่ดีในระดับชาติ และการดำเนินการไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านประสิทธิภาพที่ดี พบว่ายังมีความไม่ชัดเจนในหลายเรื่อง เช่น การแสดงต้นทุนโดยแยกระหว่างต้นทุนที่หน่วยงานรัฐวิสาหกิจรับภาระเอง และส่วนของต้นทุนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ ความไม่ชัดเจนในการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีเป้าหมาย (Company's objective) ไม่ใช่เพื่อการพาณิชย์เพียงอย่างเดียว ฯลฯ

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board			✓
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.			✓
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the			✓

private sector			
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.		✓	
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.			✓
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.		✓	
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in			✓

company law and practice for listed companies.			
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร พบว่า มีความไม่ชัดเจนในกรอบเงื่อนไขความโปร่งใสหลายประการ แม้ว่าโดยส่วนใหญ่จะสามารถบรรลุเงื่อนไขในระดับ 1, 2 และ 3 ได้ เช่น การมีคณะกรรมการบริหาร (Board) ที่ไม่มีตัวแทนจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โครงสร้างกรรมการบริหารประกอบด้วยกรรมการที่มาจากภาคเอกชนที่ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งบริหาร ฯลฯ ในระดับที่ 4 ที่เป็นขั้นของการเป็นผู้นำทางด้านบรรษัทภิบาลที่ดีด้านโครงสร้างและหน้าที่กรรมการบริหารยังมีความไม่ชัดเจน ได้แก่ การมีองค์ประกอบส่วนใหญ่ของกรรมการบริหารเป็นกรรมการอิสระและประธานที่เป็นอิสระจากภาครัฐ การมีคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) ที่เป็นกรรมการอิสระทั้งหมด เป็นต้น

มิติทางด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board			✓

The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations			✓
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into			✓

account			
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations		✓	
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed		✓	
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

ในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล หน่วยงานสามารถทำได้ดีในระดับที่ 1 และ 2 ยกเว้นเพียงเรื่องการจัดทำ และเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการความเสี่ยง และการตรวจสอบภายใน รวมทั้งเรื่องการมีหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก ในระดับที่ 3 และ 4 หน่วยงานยังไม่มี ความชัดเจนในการ ดำเนินการให้ได้ตามเงื่อนไขโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของการตรวจสอบจากภายนอก (External Audit) และการรับฟังความคิดเห็นของการตรวจสอบจากภายนอก

การประเมินความโปร่งใส บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน)

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใส รัฐบาลกิจของธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสาร

			หลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state			✓
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed	✓		
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing	✓		

บริษัท ปตท จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้มีการผูกพันต้องปฏิบัติตามระเบียบ เงื่อนไขเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสสำหรับบริษัทจดทะเบียน ทำให้การประเมินมิติทางด้านวินัยทางการเงินในทั้ง 4 ระดับอยู่ในเกณฑ์ที่ดี มีเพียงบางเงื่อนไขที่ยังไม่มีความชัดเจน เช่น การแยกแยะต้นทุนเพื่อบรรลุเป้าหมายของการดำเนินธุรกิจในส่วนที่เป็นภาระของบริษัทเองและในส่วนที่เป็นการสนับสนุนจากภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีการได้รับสัมปทาน ในระดับที่ 3 และในประเด็นความชัดเจนว่าบริษัทมีเป้าหมายการดำเนินงานเฉพาะในเชิงพาณิชย์เท่านั้นหรือไม่ ในระดับที่ 4

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board	✓		
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.	✓		
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector	✓		
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.	✓		
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent			✓

members.			
The board selects the CEO and sets CEO pay.	✓		
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.			✓
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.	✓		
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.	✓		
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

มิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร โดยส่วนใหญ่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์เงื่อนไขของบรรษัทธรรมภิบาลที่ดีในทั้ง 4 ระดับ โดยมีบางเงื่อนไขที่ยังไม่ปรากฏหลักฐานชัดเจน เช่น องค์ประกอบของกรรมการบริหารที่มีสัดส่วนของกรรมการอิสระอย่างมีนัยสำคัญ การประเมินผลการทำงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ (CEO) และการมีคณะกรรมการตรวจสอบที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระทั้งหมด และสามารถกำกับดูแลกระบวนการตรวจสอบภายใน ฯลฯ

มิติทางด้านการโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		

An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓

Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations			✓
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations	✓		
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed		✓	
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

มิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล พบว่าในระดับ 1 และ 2 สามารถบรรลุได้ตามเงื่อนไขของความโปร่งใสของรัฐวิสาหกิจ ส่วนในระดับที่ 3 และ 4 ยังมีหลายเงื่อนไขที่ยังไม่มีความชัดเจน โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการตรวจสอบจากภายในที่เป็นกรรมการอิสระทั้งหมด บทบาทของการตรวจสอบภายนอก ความสัมพันธ์ของการตรวจสอบภายนอกกับหน่วยงานตรวจสอบภายใน และการรับฟังข้อคิดเห็น เสนอแนะจากหน่วยงานตรวจสอบภายนอกเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ

การประเมินความโปร่งใสสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process			✓
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds		✓	
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state	✓		
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed		✓	
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing		✓	

การประเมินความโปร่งใสของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลในมิติทางด้านวินัยทางการเงิน พบว่า สามารถบรรลุเงื่อนไขได้โดยส่วนใหญ่ในระดับ 1-3 ยกเว้นเพียงเรื่องมีการจัดอันดับธุรกิจเพื่อการออกหุ้นกู้ (Bond rating) เมื่อมีการออกจำหน่ายหุ้นกู้ เพราะหน่วยงานไม่มีการออกจำหน่ายหุ้นกู้ และความไม่ชัดเจนในส่วนของการกำหนดผลตอบแทนในสอดคล้องกับผลการปฏิบัติงานตามวัตถุประสงค์ ในระดับที่ 4 พบว่าเงื่อนไขที่กำหนดเพื่อการประเมินไม่สอดคล้องกับการประเมินสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เช่น โครงสร้างทางการเงินของหน่วยงานมีส่วนของการกู้ยืมจากธนาคารและการออกหุ้นกู้ที่เหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลไม่มีโครงสร้างทางการเงินที่จำเป็นต้องอาศัยเงินกู้ยืม การประเมินในระดับ 4 จึงไม่สอดคล้อง

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.	✓		
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector	✓		
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		

The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.		✓	
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.	✓		
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest	✓		
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.		✓	
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.			✓
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

ในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร พบว่าในระดับ 1 และ 2 มีเพียงประเด็นเรื่อง องค์ประกอบของกรรมการบริหารที่ไม่มีตัวแทนจากภาครัฐที่มีความไม่ชัดเจน และโครงสร้างผลตอบแทนของ กรรมการบริหารที่มีความเชื่อมโยงกับหน้าที่ความรับผิดชอบ สำหรับในระดับที่ 3 และ 4 พบว่ามีหลายเงื่อนไขที่ ยังไม่มีความชัดเจนต่อการประเมินความโปร่งใสในมิตินี้ เช่น องค์ประกอบของกรรมการบริหารที่ประกอบด้วย กรรมการจากภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ กรรมการบริหารโดยส่วนใหญ่เป็นกรรมการอิสระ รวมทั้งประธานกรรมการ ที่เป็นอิสระจากภาครัฐ กรรมการตรวจสอบประกอบด้วยกรรมการอิสระทั้งหมด มีการประเมินผลงานของ กรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ ฯลฯ

มิติทางด้านการเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework	✓		
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent			✓

external auditor			
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government			
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO) Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account	✓		
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators,			✓

environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations			
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed			✓
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

มิติทางด้านการโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล และการกำกับดูแล โดยส่วนใหญ่ในระดับที่ 1-3 สามารถบรรลุเงื่อนไขตามเกณฑ์ได้ดี โดยมีเงื่อนไขที่ยังไม่มีความชัดเจนว่ามีการดำเนินการอยู่ ได้แก่ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอกที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลสำหรับการตรวจสอบ การตอบสนองต่อประเด็นข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นของหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก เป็นต้น ในระดับที่ 4 ก็ยังมีความไม่ชัดเจนในบางประเด็น เช่น การเปิดเผยต้นทุน และเงินทุนสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินกิจกรรม เพื่อให้บริการสาธารณะ หรือตามนโยบาย

การประเมินความโปร่งใสการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process			✓
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		

The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state		✓	
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed		✓	
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

การประเมินความโปร่งใสในมิติด้านวินัยทางการเงินสำหรับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ระดับ 1 และ 2 สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับเงื่อนไขของการเป็นบริษัทภิบาลที่ดี อย่างไรก็ตาม ในระดับที่ 3 และ 4 ยังมีหลายเงื่อนไขที่ยังมีความไม่ชัดเจน เช่น การแสดงต้นทุนของการบรรลุเป้าหมายขององค์กรแยกจากส่วนที่ได้นับการสนับสนุนจากภาครัฐ การมีระบบผลตอบแทนที่เชื่อมโยงกับผลงาน การมีเป้าหมายของการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์เท่านั้น การมีโครงสร้างทางการเงินที่มีสัดส่วนเงินกู้ยืมจากธนาคารและการออกหุ้นกู้ที่เหมาะสม ฯลฯ

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	

The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.	✓		
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector	✓		
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.	✓		
The board selects the CEO and sets CEO pay.			✓
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		

The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.	✓		
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest	✓		
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.			✓
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

ในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ที่ พบ การ จัดตั้งรัฐวิสาหกิจกำหนดให้องค์ประกอบของกรรมการบริหารมีกรรมการบริหารที่มาจากภาครัฐโดยหน่วยงานที่ เกี่ยวข้อง อย่างไรก็ตามคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ก็มักจะมีกรรมการที่มีประสบการณ์ในทาง การเงิน การพาณิชย์อยู่ด้วยเสมอ การประเมินในระดับ 1-3 สำหรับมิตินี้ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการ ได้ตามเงื่อนไขเกือบทั้งหมด มีเพียงเรื่องการจ่ายค่าตอบแทนให้กับคณะกรรมการบริหารมีความสอดคล้องกับ หน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร และเรื่องมีการประเมินผลงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ หรือไม่ว่ายังมีความไม่ชัดเจน สำหรับในระดับ 4 มีหลายข้อที่ยังมีความไม่ชัดเจน เช่น องค์ประกอบของ กรรมการบริหารส่วนใหญ่เป็นกรรมการที่มาจากภาคเอกชน คณะกรรมการบริหารโดยส่วนใหญ่เป็นกรรมการอิสระ และประธานกรรมการบริหารเป็นอิสระจากภาครัฐ ฯลฯ

มิติทางด้านการเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board	✓		
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing	✓		
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of	✓		

an audit committee or equivalent body			
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework	✓		
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account	✓		
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations	✓		
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed	✓		
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

การประเมินในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล พบว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมี การดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสได้ดีในทั้ง 4 ระดับ มีเพียงในบางหลักเกณฑ์ที่ยังไม่มี เอกสารหลักฐานที่ชัดเจนเพื่อยืนยันการดำเนินการในหลักเกณฑ์นั้นๆ ได้แก่ ในระดับ 2 หลักเกณฑ์ในเรื่องการนำ การบริหารความเสี่ยงมาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับดูแลภายใน และการตอบสนองต่อประเด็นต่างๆ ที่ถูก หยิบยกขึ้นมาโดยหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก ในระดับ 3 การเปิดเผยข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของ กรรมการตรวจสอบอิสระจากภายนอกต่อรายงานทางการเงินโดยไม่มีเงื่อนไข และในระดับ 4 การเปิดให้มีการ

กำกับดูแลโดยกรรมการตรวจสอบอิสระที่ครอบคลุมไปถึงกรรมการทางด้านความเสี่ยง (Risk Committee) ด้วย
เป็นต้น

การประเมินความโปร่งใสโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของ
ธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent			✓
Bank financing is procured under competitive process			✓
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place			✓
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state			✓
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓

Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial			✓
The company's equity is listed		✓	
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

การประเมินความโปร่งใสในมิติด้านวินัยทางการเงินของโรงงานยาสูบในระดับ 1-2 พบว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใส ยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแสดงต้นทุนและแหล่งที่มาของเงินทุน รวมทั้งการเข้าถึงเงินทุนจากแหล่งเงินทุนภายใต้การแข่งขันในตลาดที่ยังมีความไม่ชัดเจน ทั้งนี้อาจมีสาเหตุสำคัญจากการที่โรงงานยาสูบอาศัยแหล่งเงินทุนหลักจากภาครัฐและไม่มี ความจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากตลาดเงินทุนในระบบ นอกจากนี้ พบว่า โครงสร้างเงินทุน และการจัดอันดับธุรกิจเพื่อการออกหุ้นกู้ยังไม่ปรากฏเอกสารที่ชัดเจนจากการที่โรงงานยาสูบมาสถานะเป็นผู้ผลิตรายเดียวของประเทศ ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบตามที่ พรบ. จัดตั้งกำหนดไว้ โครงสร้างเงินทุนของธุรกิจจึงอาจแตกต่างจากรัฐวิสาหกิจอื่น หรือโครงสร้างเงินทุนของบริษัทที่อยู่ในธุรกิจเดียวกัน ความโปร่งใสด้านวินัยทางการเงินในระดับ 3-4 พบว่า โรงงานยาสูบยังไม่สามารถดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด เช่น ต้นทุนของการดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมายของหน่วยงานยังมีความไม่ชัดเจน หน่วยงานมีโครงสร้างของการกำหนดผลตอบแทนและรางวัลที่สอดคล้องกับผลงาน รวมทั้งการที่โรงงานยาสูบไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักในการแสวงหากำไรในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ฯลฯ ทำให้การยกระดับให้เป็นหน่วยงานที่มีธรรมาภิบาลที่ดี และการเป็นหน่วยงานผู้นำด้านการสร้างความโปร่งใสของหน่วยงานยังดำเนินการได้ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์หลายประการ

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		

Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board			✓
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.			✓
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector			✓
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.			✓
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.			✓
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.	✓		
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓

Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.			✓
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

ความโปร่งใสในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร พบว่าโดยส่วนใหญ่โรงงานยาสูบสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ได้ในระดับ 1 และ 2 มีบางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการมีกรรมการบริหารที่ไม่ใช่เป็นการแต่งตั้งโดยตำแหน่งจากหน่วยงานภาครัฐและเป็นกรรมการที่มีความรู้ความสามารถในทางการเงินและการบริหารธุรกิจเป็นอย่างดี การมีกรรมการบริหารจากภาคเอกชนที่ไม่ได้มีตำแหน่งในการบริหาร การมีกรรมการตรวจสอบที่มีสมาชิกประกอบด้วยกรรมการอิสระ การกำหนดผลตอบแทนกรรมการที่สอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น ในระดับ 3 และ 4 พบว่ามีหลายหลักเกณฑ์ที่ยังมีเอกสารหลักฐานที่ไม่ชัดเจนของการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของความโปร่งใส ได้แก่ การมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญของกรรมการบริหารที่เป็นกรรมการอิสระ การให้อำนาจกับกรรมการบริหารในการคัดเลือกและกำหนดผลตอบแทนของประธานกรรมการผู้จัดการ การเปิดให้มีการประเมินผลงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ การมีองค์ประกอบของกรรมการบริหารที่มีกรรมการส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน รวมทั้งการมีกรรมการตรวจสอบที่เป็นกรรมการอิสระทั้งหมดและมีอำนาจในการกำกับกระบวนการตรวจสอบภายในของหน่วยงาน เป็นต้น

มิติทางด้านการเงิน ความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		

The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced			✓
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing	✓		
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and	✓		

management and board remuneration			
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations	✓		
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed	✓		
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

ในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล พบว่าโรงงานยาสูบสามารถดำเนินการได้ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสในระดับ 1 และ 2 อย่างไรก็ดีตาม หลักเกณฑ์การมีหน่วยงานกำกับและ หน่วยงานตรวจสอบภายใน รวมทั้งการนำเอาการบริหารความเสี่ยงผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับ ดูแลภายในของหน่วยงานยังไม่พบเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนของการดำเนินการ นอกจากนี้ ยังมีความไม่ชัดเจนใน การตอบสนองต่อประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาโดยหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก ในส่วนของระดับ 3 และ 4 พบว่าโรงงานยาสูบสามารถดำเนินการได้ดี โดยยังมีความไม่ชัดเจนในหลักเกณฑ์เกี่ยวกับบทบาทของ หน่วยงานตรวจสอบอิสระภายนอกที่น่าจะครอบคลุมไปถึงคณะกรรมการตรวจสอบด้วย การออกแบบและการมี หน่วยงานตรวจสอบภายใน และระบบการกำกับดูแลภายในหน่วยงานให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เป็นอีก 2 หลักเกณฑ์ในระดับ 4 ที่ยังไม่ชัดเจนว่าหน่วยงานสามารถดำเนินการได้ อีกทั้งยังมีหลักเกณฑ์ในเรื่องการให้มีการ ตรวจสอบภายนอกที่สมบูรณ์ ครอบคลุมไปถึงกรรมการที่ดูแลด้านความเสี่ยงด้วย

การประเมินความโปร่งใส บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของ
ธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสาร หลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds			✓ (อาจจะยังไม่มี จำเป็น)
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสาร หลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state			✓
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสาร หลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	

The company's equity is listed		✓	
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

การประเมินความโปร่งใสด้านวินัยทางการเงินในระดับ 1 และ 2 สำหรับบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) แสดงให้เห็นว่าบริษัทสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ได้เป็นอย่างดี ยกเว้นเพียงหลักเกณฑ์ในเรื่อง การกำหนดให้มีการจัดอันดับธุรกิจเพื่อการออกจำหน่ายหุ้นกู้ ซึ่งไม่ชัดเจนว่าบริษัทเคยมีการออกหุ้นกู้หรือไม่ หรือมีความจำเป็นที่บริษัทจะต้องการใช้เงินทุนโดยผ่านการออกหุ้นกู้หรือไม่ อย่างไรก็ตาม การจัดอันดับทางการเงินของธุรกิจเป็นการบอกถึงระดับความเสี่ยงของบริษัทโดยผู้ประเมินที่มีความเชี่ยวชาญ ดังนั้น การมีการจัดอันดับธุรกิจจึงถือเป็นการเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญของบริษัทและเป็นปัจจัยที่แสดงถึงความโปร่งใสของธุรกิจด้านวินัยทางการเงินได้เป็นอย่างดี สำหรับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสในระดับ 3 และ 4 ยังมีเอกสารข้อมูลที่ไม่ชัดเจนว่า การดำเนินงานของ บริษัท กสท โทรคมนาคม มีความสอดคล้องอย่างไร หลักเกณฑ์ต่างๆ เหล่านี้ครอบคลุมถึง เรื่องการแสดงต้นทุนของการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของบริษัทโดยแยกต้นทุนส่วนที่เป็นการสนับสนุน โดยภาครัฐออกมา การที่บริษัทจะมีระบบการให้ผลตอบแทนและรางวัลที่สอดคล้องกับผลงาน นอกจากนี้ ยังมี ความไม่ชัดเจนในส่วนของการมีโครงสร้างเงินทุนของบริษัทในสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการใช้เงินกู้ยืมจาก ธนาคารและการออกจำหน่ายหุ้นกู้

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board	✓		
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		

Board members are provided with adequate and timely information.	✓		
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector	✓		
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.	✓		
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.			✓
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.		✓	

The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

ในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหารระดับ 1 และ 2 กสท สามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใส มีเพียงหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดผลตอบแทนกรรมการบริหารที่สอดคล้องเหมาะสมกับหน้าที่และความรับผิดชอบ ในระดับ 3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์ประกอบของกรรมการบริหารที่ต้องการให้สัดส่วนอย่างมีนัยสำคัญของกรรมการอิสระ ยังคงมีเอกสารหลักฐานไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการกำหนดบทบาทหน้าที่ของกรรมการตรวจสอบให้กำกับดูแลไปถึงการกำกับและตรวจสอบภายในโดยคณะกรรมการตรวจสอบควจะมีองค์ประกอบที่มีกรรมการอิสระเป็นหลัก และในระดับ 4 พบว่า มีหลายหลักเกณฑ์ที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าบริษัทสามารถดำเนินการได้ ได้แก่ การมีกรรมการบริหารที่มีกรรมการจากภาคเอกชนเป็นหลัก การมีคณะกรรมการตรวจสอบที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระทั้งหมด และมีขอบเขตอำนาจครอบคลุมคณะกรรมการตรวจสอบภายในด้วย เป็นต้น

มิติทางด้านการเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		

Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		

Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations	✓		
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed		✓	
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

การประเมินในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล พบว่า กสท มีการดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ในระดับ 1 ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดทำและเผยแพร่รายงานประจำปี การมีหน่วยงานตรวจสอบภายใน การจัดเตรียมและเผยแพร่รายงานทางการเงินประจำปีที่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบอิสระภายนอก การประเมินตามหลักเกณฑ์ในระดับ 2 พบว่ายังมีหลายหลักเกณฑ์ที่ยังไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานที่ชัดเจน ได้แก่ การรวมเอาส่วนของการบริหารความเสี่ยงไว้เป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับดูแลภายใน การมีกรรมการตรวจสอบอิสระจากภายนอกกำกับดูแลตามกรอบมาตรฐานสากลสำหรับความโปร่งใส และการตอบสนองของ กสท ต่อประเด็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะโดยผู้ตรวจสอบอิสระภายนอก ในระดับ 3 พบว่ามีเพียงเรื่องการตรวจสอบโดยกรรมการอิสระจากภายนอกควรจะมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบ และข้อคิดเห็นของผู้ตรวจสอบอิสระภายนอกต่อรายงานทางการเงินเป็นไปโดยปราศจากเงื่อนไขผูกพัน ซึ่งเป็น 2 หลักเกณฑ์ที่รัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ก็จะมีปัญหาในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์นี้ จึงมักจะไม่มีปรากฏหลักฐานชัดเจน นอกจากนี้ ในระดับ 4 พบว่ายังไม่มีเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนของการดำเนินการเพื่อให้มีการออกแบบระบบในการกำกับดูแลภายในที่สอดคล้องกับกรอบของ COSO การจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในที่ได้มาตรฐานตามสถาบันผู้ตรวจสอบภายใน (Institute of Internal Auditor) และมีการนำข้อเสนอแนะจากการตรวจ

สอบภายในไปสู่การปฏิบัติ มีการควบคุมหน่วยงานต่างๆรวมทั้งกรรมการทางด้านความเสี่ยงโดยกรรมการ
ตรวจสอบ และการแสดงต้นทุนและการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐเพื่อให้บริการสาธารณะ

การประเมินความโปร่งใส บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของ
ธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state	✓		

The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial	✓		
The company's equity is listed	✓		
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing	✓		

การประเมินความโปร่งใสในมิติด้านวินัยทางการเงินของบริษัท การบินไทย จำกัด(มหาชน) ซึ่งเป็นบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ทำให้การประเมินในมิติด้านการเงินอยู่ในเกณฑ์ที่ดีทั้งในระดับ 1-4 การมีความโปร่งใสทางวินัยทางการเงินที่ดีทำให้เกิดการตั้งข้อสังเกตจากสาธารณะในหลายๆ ประเด็นด้านการเงิน และผู้บริหารบริษัทต้องมีการชี้แจงตอบข้อสงสัยต่างๆ ที่เกิดขึ้นถือเป็นกระบวนการตรวจสอบที่ดีในการสร้างความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่ชัดเจนในบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการและขั้นตอนการลงทุนรวมทั้งการแสดงผลการดำเนินงานและการสนับสนุนที่ได้รับจากภาครัฐในรูปของสัมปทานหรือทำให้มีความได้เปรียบในทางธุรกิจ ซึ่งบางครั้งมีผลกระทบทางลบต่อผลการดำเนินงานของธุรกิจ เช่น การกำหนดให้มีเที่ยวบินบริการในเส้นทางที่มีผลการดำเนินการขาดทุน ฯลฯ

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand	✓		

their tasks, duties, and responsibilities			
Board members are provided with adequate and timely information.	✓		
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector	✓		
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.	✓		
Board members have taken some leadership and development training.	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.	✓		
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.	✓		
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน

The board is dominated by members from the private sector.	✓		
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.	✓		
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

สำหรับมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร โดยส่วนใหญ่มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความโปร่งใสในระดับ 1-2 ยกเว้นเพียงเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารที่ยังไม่ชัดเจนว่ามีตัวแทนจากภาครัฐเป็นกรรมการบริหารโดยตำแหน่งมากน้อยเพียงใด ซึ่งในแง่ความโปร่งใสระบุว่าไม่ควรจะมีกรรมการบริหารโดยตำแหน่งจากภาครัฐ เพราะจะมีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของบริษัท และเป็นช่องทางในการแทรกแซงการดำเนินงานของบริษัทได้ทางหนึ่งด้วย ในระดับ 3-4 มีความไม่ชัดเจนในประเด็นความโปร่งใสมากขึ้นในหลายประเด็น เช่น การมีส่วนร่วมของกรรมการบริหารที่เป็นกรรมการอิสระอย่างมีนัยสำคัญ มีการประเมินผลงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ การมีกรรมการตรวจสอบที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระทั้งหมดที่มีบทบาทหน้าที่ครอบคลุมการทำงานของระบบการตรวจสอบภายใน ฯลฯ

มิติทางด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		

Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework	✓		
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		

Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations	✓		
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed			✓
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

ในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล บริษัทมีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในระดับ 1-3 ได้ดี มีเพียงบางหลักเกณฑ์ที่ยังไม่พบเอกสารหลักฐานที่ชัดเจน ได้แก่ การมีระบบการตรวจสอบภายในที่ขึ้นตรงต่อ (มีความรับผิดชอบ) ต่อกรรมการบริหาร การมีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เป็นอิสระและมีกระบวนการตรวจสอบที่สอดคล้องกับมาตรฐานการตรวจสอบสากล และการที่บริษัทมีการตอบสนองต่อประเด็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก ส่วนในระดับ 4 ซึ่งเป็นระดับของการเป็นผู้นำในการก้าวไปสู่การเป็นองค์กรที่มีความโปร่งใส พบว่า บริษัทมีการดำเนินการได้ดี แม้ว่าจะยังมีอีกบางหลักเกณฑ์ที่ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจน ได้แก่ การออกแบบระบบการกำกับดูแลภายในให้สอดคล้องกับ COSO การมีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่ได้มาตรฐานสากลและมีการนำผลจากการตรวจสอบไปสู่การปฏิบัติ การเปิดเผยต้นทุนและการสนับสนุนจากภาครัฐอย่างครบถ้วน เป็นต้น

การประเมินความโปร่งใสการรถไฟแห่งประเทศไทย

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent			✓
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state	✓		
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed		✓	
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

การประเมินความโปร่งใสในมิติด้านวินัยทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท) พบว่า มีการดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสที่กำหนดในระดับ 1-3 ได้ดีพอควร มีเพียงบางหลักเกณฑ์ที่ยังมีเอกสารหลักฐานไม่ชัดเจน ได้แก่ ความโปร่งใสในส่วนของต้นทุนของเงินทุนและแหล่งที่มาของเงินทุน และการมีระบบการให้ผลตอบแทนและรางวัลที่สอดคล้องกับผลงาน เป็นต้น การประเมินในระดับ 4 (ระดับการเป็นผู้นำความโปร่งใสด้านวินัยการเงิน) ยังไม่สามารถปฏิบัติได้ตามหลักเกณฑ์คือ การมีเป้าหมายของหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว การแสดงรายการทรัพย์สินที่ชัดเจน และการมีโครงสร้างทางการเงินที่มีสัดส่วนเงินกู้และการออกหุ้นกู้ที่เหมาะสม

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.			✓
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector			✓
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient	✓		

autonomy to the board.			
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.	✓		
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.	✓		
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.			✓
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.		✓	
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing			✓

leadership and development training.			

เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่นๆ ในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร พบว่า หลักเกณฑ์ในเรื่องการไม่มีองค์ประกอบของกรรมการบริหารที่แต่งตั้งจากภาครัฐโดยตำแหน่ง เป็นหลักเกณฑ์ที่ดำเนินการไม่ได้ เพราะมีการกำหนดใน พรบ. จัดตั้งเพื่อให้ภาครัฐมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารรัฐวิสาหกิจในฐานะที่มีส่วนความเป็นเจ้าของ (Ownership) ของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ ยังพบว่าความโปร่งใสในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหารในเรื่องการมีกรรมการบริหารที่มาจากภาคเอกชนที่ไม่ได้มีตำแหน่งบริหาร (Nonexecutive) ยังมีหลักฐานที่ไม่ชัดเจน ในระดับ 3 ยังมีหลายหลักเกณฑ์ที่ รฟท. ยังไม่สามารถดำเนินการได้ หรือยังไม่มีเอกสารหลักฐานที่ชัดเจน เช่น การมีส่วนร่วมกรรมการบริหารอย่างมีนัยสำคัญเป็นกรรมการอิสระ การมีกรรมการตรวจสอบ ติดตามดูแลระบบการตรวจสอบภายใน การประเมินผลงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ ฯลฯ การประเมินความโปร่งใสในระดับ 4 พบว่า รฟท. ยังไม่ปรากฏหลักฐานที่ชัดเจนในหลายหลักเกณฑ์ ได้แก่ การมีองค์ประกอบส่วนใหญ่ของกรรมการบริหารจากภาคเอกชน การมีกรรมการบริหารส่วนใหญ่เป็นกรรมการอิสระ การมีคณะกรรมการตรวจสอบที่มีองค์ประกอบเป็นกรรมการอิสระทั้งหมด เป็นต้น

มิติทางด้านการเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		

Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members			✓
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration			✓
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓

The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations			✓
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed			✓
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

การประเมินด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแลสำหรับ รฟท ในระดับ 1-2 ยังมีหลักเกณฑ์ในเรื่องการนำการบริหารความเสี่ยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับดูแลภายใน และการกำหนดให้กระบวนการตรวจสอบภายในมีส่วนรับผิดชอบโดยตรงต่อกรรมการบริหาร ที่ยังไม่มีเอกสารหลักฐานปรากฏชัดเจน นอกจากนี้ ยังพบว่าหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการมีหน่วยงานตรวจสอบอิสระภายนอกที่สอดคล้องตามมาตรฐานสากล และการนำเอาข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของการตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานอิสระไปสู่การปฏิบัติยังไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนเช่นเดียวกัน การดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในระดับ 3-4 ยังมีหลายหลักเกณฑ์ที่ไม่มีเอกสารหลักฐานปรากฏชัดเจนโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก และการนำข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะของหน่วยงานตรวจสอบภายนอกสู่การปฏิบัติ รวมทั้งการออกแบบระบบการกำกับดูแลภายในให้สอดคล้องกับหลักปฏิบัติสากล

การประเมินความโปร่งใสองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are	✓		

explicit and disclosed to the public			
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement	✓		
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state	✓		
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed			✓
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

การประเมินความโปร่งใสในมิติด้านวินัยทางการเงินขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ พบว่า สามารถดำเนินการสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในระดับ 1-2 ได้ดีแม้ว่าจะยังมีความไม่ชัดเจนในรายละเอียดในเรื่องการแสดงผลและอธิบายต้นทุนของหน่วยงานในการบรรลุเป้าหมายของการดำเนินงานของหน่วยงาน การแสดงผลกระทบของ

การสนับสนุนโดยภาครัฐ และการจัดอันดับของหน่วยงานเพื่อการออกหุ้นกู้ (Bond rating) ในระดับ 3-4 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพยังมีหลักฐานไม่ชัดเจนในหลายหลักเกณฑ์ของความโปร่งใสด้านวินัยทางการเงิน ได้แก่ การมีระบบการให้ผลตอบแทนที่สอดคล้องกับผลงาน หน่วยงานไม่ได้มีวัตถุประสงค์การดำเนินงานในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว ขาดหลักฐานที่ชัดเจนของการรายงานรายการบัญชีทรัพย์สินหรือทุนของหน่วยงาน และการมีโครงสร้างเงินทุนที่มีส่วนผสมของเงินกู้ยืมและการออกหุ้นกู้ที่เหมาะสม เป็นต้น

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board	✓		
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.			✓
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector			✓
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent	✓		

member.			
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and development training.			✓
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.	✓		
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.			✓
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.		✓	
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

ความโปร่งใสในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหารสำหรับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยส่วนใหญ่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในระดับ 1-2 ยกเว้นในเรื่องเกี่ยวกับการมีกรรมการบริหารโดยตำแหน่งจากหน่วยงานภาครัฐ การมีองค์ประกอบของกรรมการบริหารที่ไม่ใช่ผู้บริหารจากภาคเอกชน และการกำหนดผลตอบแทนของกรรมการบริหารตามหน้าที่ความรับผิดชอบ เป็นต้น ในส่วนของหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของกรรมการบริหาร พบว่า หน่วยงานมีการดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสได้ดี สำหรับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสในระดับ 3-4 ยังพบว่ามี عدمชัดเจนในเรื่องการมีองค์ประกอบที่มีนัยสำคัญของ

กรรมการอิสระในคณะกรรมการบริหาร และในเรื่องเกี่ยวกับการมีกรรมการตรวจสอบในการกำกับดูแลการตรวจสอบภายใน และการประเมินผลงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ (CEO) การประเมินในระดับผู้นำของการเป็นบรรษัทภิบาลที่ดี พบว่ามีหลายหลักเกณฑ์ที่ไม่มีเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนของการดำเนินงาน เช่น การมีกรรมการบริหารที่ส่วนใหญ่เป็นกรรมการจากภาคเอกชน การมีกรรมการตรวจสอบเป็นกรรมการอิสระทั้งหมดและมีบทบาทอำนาจครอบคลุมการกำกับดูแลการตรวจสอบภายใน

มิติทางด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced	✓		
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board			✓
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓
Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party			✓

transactions, and basic details on board members			
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations	✓		
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations			✓
Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed			✓

All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใสในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแลได้ดีในระดับ 1-2 เช่น มีระบบการตรวจสอบภายในขององค์กร มีการนำเสนอ รายงานทางการเงินที่ได้มาตรฐานและได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานตรวจสอบอิสระภายนอก อย่างไรก็ตาม ยังมีความไม่ชัดเจนในบางหลักเกณฑ์ ได้แก่ การมีเรื่องบริหารจัดการความเสี่ยงเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับ ภายใน (Internal control framework) การตรวจสอบภายนอกโดยหน่วยงานอิสระเป็นไปตามมาตรฐานสากลของการตรวจสอบ หน่วยงานรับและปฏิบัติตามประเด็นข้อเสนอแนะของการตรวจสอบอิสระจากภายนอก เป็นต้น ใน ระดับ 3 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใสเป็นส่วนใหญ่ แต่ในระดับ 4 ยังมีหลายหลักเกณฑ์ที่ยังมีเอกสารหลักฐานไม่ชัดเจน เช่น การมีระบบการกำกับดูแลภายในที่ สอดคล้องกับมาตรฐานสากล การมีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลการตรวจสอบภายใน มีการดูแลโดยกรรมการตรวจสอบอิสระ การเปิดเผยต้นทุนและเงินทุนสนับสนุนจากภาครัฐในการดำเนินงานตาม นโยบายของภาครัฐ ฯลฯ

การประเมินความโปร่งใสการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

กรอบการประเมินตามมิติตาม Progression Matrix ในคู่มือแนวทางประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจของ ธนาคารโลกแบ่งเป็นการประเมินในมิติต่างๆ ได้ ดังนี้

มิติทางด้านวินัยทางการเงิน (Financial discipline)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The company's commercial and policy objectives are explicit and disclosed to the public	✓		
Funding costs and sources of funding are transparent	✓		
Bank financing is procured under competitive process	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสาร หลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are	✓		

valued using internationally accepted accounting, financial, and economic techniques and are disclosed separately in the financial statement			
The company's financial statements separately report the impact any state benefits such concessionary funding (including guarantees) for its commercial activities	✓		
A commercial capital structure and dividend policy appropriate for the sector are in place	✓		
A bond rating is in place, and the company has issued corporate bonds			✓ (อาจจะไม่มีความจำเป็นหรือ พรบ. ไม่อนุญาตให้ทำได้)
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The costs of meeting the company's policy objectives are funded separately by the state			✓
The company has a performance-linked reward system aligned with its objectives			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The company's objective are solely commercial		✓	
The company's equity is listed			✓
The company has an optimal mix of bond financing and bank financing			✓

จากการประเมินความโปร่งใสในมิติด้านวินัยทางการเงิน พบว่า การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในระดับ 1 และ 2 ได้ดี แม้ว่าจะไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนเกี่ยวกับการจัดอันดับความเสี่ยงของธุรกิจเพื่อการออกหุ้นกู้ เพราะ ททท น่าจะเป็นหน่วยงานที่ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องออกหุ้นกู้ หรือกฎหมายในการจัดตั้งไม่เปิดให้สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม ในระดับ 3 และ 4 พบว่ายังไม่มีเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนของการดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการแจกแจงต้นทุนในการบรรลุมัตถุประสงค์ขององค์กรระหว่างต้นทุนที่เป็นภาระขององค์กรเองและต้นทุนในส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐ การมีสัดส่วนของการกู้ยืมและการออกหุ้นกู้ที่เหมาะสม ซึ่งในกรณีนี้ ททท อาจไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยเงินทุนจากการออกหุ้นกู้ จึงอาจจะไม่ใช่หลักเกณฑ์ที่องค์กรจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ นอกจากนี้ ททท ยังเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์เพียงอย่างเดียว เพราะเป็นองค์กรที่

ต้องทำหน้าที่เป็นสื่อกลางในการขับเคลื่อนตามนโยบายภาครัฐ จึงมีความเป็นไปได้ที่จะมีความเสี่ยงจากความไม่โปร่งใสที่อาจจะเกิดขึ้น กล่าวคือ การดำเนินงานที่ไม่มุ่งเน้นในเชิงพาณิชย์ ทำให้ผู้บริหารไม่ต้องชี้แจงในกรณีที่เกิดความเสียหาย หรือการดำเนินการมีต้นทุนที่สูงกว่าปกติ ทำให้เป็นช่องทางของการเอื้อผลประโยชน์ได้

มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร (Structure and Functioning of the board of directors)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members with commercial and financial experience; no minister or elected officials serve on the board		✓	
The board oversees key activities; the state's role in approving or guiding key activities is clear	✓		
Board members seek to avoid conflicts and declare them to the board			✓
The board meets regularly, and board members understand their tasks, duties, and responsibilities	✓		
Board members are provided with adequate and timely information.			✓
The board is not so large as to hinder effective deliberation	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board includes nonexecutive members from the private sector	✓		
The board oversees management, budgets, strategy, major expenditures, and the like; the state's role in approving or guiding these areas leaves sufficient autonomy to the board.	✓		
The board manages potential conflicts of interest; it has a code of ethics or conduct.	✓		
The board uses written policies and procedures.	✓		
An audit committee is in place, with at least one independent member.			✓
Board members' pay is linked to responsibilities.			✓
Board members have taken some leadership and	✓		

development training.			
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board has a significant number of formally independent members.			✓
The board selects the CEO and sets CEO pay.			✓
The board ensures the integrity of financial reporting, internal control and internal audit, and risk management systems.	✓		
The position of chair is separate from the position of CEO.	✓		
The audit committee oversees internal audit and controls and is composed primarily of independent members.			✓
Committees with independent members oversee such areas as remuneration, nomination, and conflicts of interest			✓
Evaluations of the board and CEO are conducted.			✓
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏเอกสารหลักฐาน
The board is dominated by members from the private sector.			✓
The board has a majority of independent directors, including a chairperson who is independent of the government.			✓
The board has full authority and autonomy as provided in company law and practice for listed companies.	✓		
The audit committee has all independent members and primary authority over internal audit.			✓
All board members receive induction and ongoing leadership and development training.			✓

ความโปร่งใสในมิติด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร พบว่า ททท สามารถดำเนินการได้ สอดคล้องกับหลักเกณฑ์เป็นส่วนใหญ่ในระดับ 1 และ 2 มีเพียงบางหลักเกณฑ์ที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการตามกฎหมายจัดตั้งแต่ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ความโปร่งใส คือ การไม่มีกรรมการบริหารที่แต่งตั้งโดยตำแหน่งจากภาครัฐ นอกจากนี้ ยังมีหลักเกณฑ์ในเรื่องการมีกรรมการตรวจสอบโดยที่มีกรรมการอย่างน้อย 1 ท่านเป็นกรรมการอิสระ และหลักเกณฑ์ในเรื่องการกำหนดผลตอบแทนกรรมการที่เชื่อมโยงกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ที่พบว่ายังไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานที่ชัดเจน การประเมินความโปร่งใสในระดับ 3 และ 4 แสดงให้เห็นว่า ททท ยังไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของความโปร่งใสในหลายหลักเกณฑ์ หรือยังไม่มีหลักฐานที่

ชัดเจนยืนยันการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใส เช่น การมีองค์ประกอบของกรรมการบริหารที่มีสัดส่วนอย่างมีนัยสำคัญของกรรมการอิสระ การเปิดเผยคุณสมบัติและหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกและการกำหนดค่าตอบแทนประธานกรรมการผู้จัดการ การมีกรรมการตรวจสอบที่ประกอบด้วยกรรมการอิสระเป็นหลักในการกำกับดูแลการตรวจสอบภายใน การกำหนดให้มีการประเมินผลงานของกรรมการบริหารและประธานกรรมการผู้จัดการ การมีกรรมการบริหารที่มีองค์ประกอบของสมาชิกจากภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ การมีกรรมการตรวจสอบที่เป็นกรรมการอิสระทั้งหมดทำหน้าที่กำกับดูแลกระบวนการตรวจสอบภายใน ฯลฯ

มิติทางด้านการโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแล (Transparency, disclosure, and controls)

Level 1: Acceptable corporate governance practices	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The SOE has a system of internal controls in place	✓		
An internal audit function is in place	✓		
The state audit institution's work is clearly defined	✓		
The SOE prepares timely annual financial statements according to domestic financial reporting standards	✓		
Annual financial statements are subject to an independent external audit	✓		
The SOE prepares an annual report	✓		
Level 2: Extra steps to ensure good corporate governance	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
Internal controls and internal audit units are in place, staffed, and adequately resourced			✓
Risk management is part of the internal control framework			✓
The internal audit unit is accountable to the board	✓		
The SOE prepares half-yearly financial statements in accordance with domestic financial reporting standards	✓		
The independent external audit is carried out in accordance with the International Standards on Auditing			✓
The SOE acts on issues raised by the independent external auditor			✓

Annual reports include management commentary, SOE objectives, ownership and control, risks, related-party transactions, and basic details on board members	✓		
Annual reports are publicly available	✓		
Level 3: Major contribution to improving corporate governance nationally	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The State audit institution audits use of public funds are implementation of public service objectives	✓		
Financial statements are prepared in accordance with the International Financial Reporting Standards	✓		
The independent external audit is subject to the oversight of an audit committee or equivalent body			✓
The independent external auditor's opinion on the financial statements does not contain any qualification			✓
Annual reports include indirect ownership and control, special state voting rights, code of ethics, key performance indicators, compliance with corporate governance code, and management and board remuneration	✓		
The SOE or government reports on public service or policy obligations			✓
Criteria are established for disclosing related-party transactions with other SOEs and with the government	✓		
Level 4: Leadership	มี	ไม่มี	ไม่แน่ใจ / ไม่ปรากฏ เอกสารหลักฐาน
The design of internal control systems complies with the 2013 COSO Framework			✓
The internal audit unit meets standards of the Institute of Internal Auditors, and its recommendations are taken into account			✓
Oversight is exercised by a fully independent audit committee and, when appropriate, risk committee			✓
Reports include remuneration, risk management, performance against key performance indicators, environmental and social reporting board attendance, training, and evaluations			✓

Cost and funding of public service or policy obligations are fully disclosed			✓
All public disclose is available on the SOE and relevant government website	✓		

การประเมินในมิติด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลและการกำกับดูแลของ ททท พบว่า สามารถดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ส่วนใหญ่ในระดับ 1 และ 2 ยกเว้นเพียงบางหลักเกณฑ์ที่ยังไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานที่ชัดเจน ได้แก่ การจัดให้มีหน่วยงานกำกับและตรวจสอบภายใน การนำเอาการบริหารความเสี่ยงเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกรอบการกำกับดูแล การมีหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอกในการตรวจสอบตามมาตรฐานการตรวจสอบสากล และการตอบสนองของรัฐบาลกิจต่อประเด็นต่างๆ ที่นำเสนอโดยหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอก นอกจากนี้ ยังพบว่า ททท มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ความโปร่งใสในระดับ 3 และ 4 ได้ในบางหลักเกณฑ์ แต่ยังมีอีกหลายหลักเกณฑ์ที่ไม่พบเอกสารหลักฐานที่ชัดเจนของการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์เหล่านี้ เช่น การมีหน่วยงานตรวจสอบอิสระจากภายนอกที่อยู่ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการตรวจสอบ การเปิดให้ผู้ตรวจสอบอิสระจากภายนอกมีอิสระในการเสนอแนะข้อคิดเห็นต่อรายงานทางการเงินโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ การมีหน่วยงานตรวจสอบภายในที่ได้มาตรฐานสากลและมีการนำเอาข้อคิดเห็นข้อเสนอแนะไปสู่การปฏิบัติ ฯลฯ

การประเมินพบว่า รัฐบาลกิจทั้ง 10 แห่ง มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระดับ 1 ในทั้ง 3 มิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิติทางด้านวินัยทางการเงิน และมิติการด้านความโปร่งใส การเปิดเผยและการกำกับข้อมูลสารสนเทศ และทั้ง 2 มิติดังนี้ รัฐบาลกิจส่วนใหญ่ก็ยังสามารถปฏิบัติได้ในระดับ 2 ด้วย อย่างไรก็ตาม ในระดับ 2 ของมิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร มีรัฐบาลกิจบางแห่งที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าสามารถปฏิบัติได้ สำหรับระดับที่ 3 และ 4 พบว่ามีรัฐบาลกิจบางแห่งสามารถปฏิบัติได้ในบางส่วนเท่านั้น ทั้งนี้อาจเป็นเพราะ พรบ. หรือ กฎหมายในการจัดตั้งรัฐบาลกิจนั้นๆ ไม่ได้มีการกำหนดไว้ว่าให้ต้องปฏิบัติ นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาเฉพาะตามแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency Code) ใน 4 เสาหลักของ IMF (2014) พบว่า รัฐบาลกิจทั้ง 10 แห่งมีการจัดทำรายงานด้านการคลัง (อย่างน้อยที่สุดเป็นรายงานประจำปี) นำเสนอต่อสาธารณะในรูปแบบแตกต่างกัน มีการจัดทำรายงานประมาณการด้านการคลังและงบประมาณ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยงทางด้านการคลัง แม้ว่าบางแห่งจะไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังได้มาก (ละเอียด) และการจัดทำรายงานทางการเงินที่แสดงถึงการบริหาร

แหล่งรายรับ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอรายงานดังกล่าวเป็นการนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อการรับรู้ ยังไม่มีกระบวนการในการชี้แจงเหมือนกับที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะต้องมีการชี้แจง ตอบข้อซักถามของผู้ถือหุ้นในการประชุมผู้ถือหุ้น การรายงานและชี้แจงส่วนใหญ่เป็นการรายงานและชี้แจงต่อคณะกรรมการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นหลัก

ในขณะที่ขอบเขตบทบาท และหน้าที่รับผิดชอบรวมทั้งรูปแบบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่มีมากขึ้น และเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ กิจกรรมทางเศรษฐกิจบางกิจกรรมที่รัฐเคยมีบทบาทสำคัญที่จะต้องให้บริการกับประชาชนผ่านการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ เมื่อเวลาผ่านไป อาจจะกลายเป็นกิจกรรมที่รัฐไม่มีความจำเป็นต้องเป็นผู้ให้บริการอีกต่อไป ซึ่งอาจจะเป็นเพราะภาคเอกชนได้พัฒนาขีดความสามารถจนสามารถให้บริการ หรือผลิตสินค้าที่เดิมรัฐวิสาหกิจเคยเป็นผู้ดำเนินการได้แล้ว แถมยังสามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงกว่า มีต้นทุนที่ต่ำกว่าได้ แต่ก็อาจจะมีการเกิดกิจกรรมทางเศรษฐกิจใหม่ที่เกิดขึ้น ซึ่งรัฐมีหน้าที่ หรือมีความต้องการที่จะเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น บทบาทของรัฐวิสาหกิจก็มีความจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปตามการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้น การกำกับเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีความโปร่งใสตามหลักธรรมาภิบาลที่ดีก็จะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามรูปแบบของการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่แตกต่างกันทั้งในประเภทของรัฐวิสาหกิจ (ซึ่งมี พรบ หรือ พรก ในการจัดตั้ง และการดำเนินงานที่แตกต่างกัน) การวิจัยนี้จึงมีขอบเขตการวิเคราะห์ที่เน้นให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในส่วนของการคลังของรัฐวิสาหกิจเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การประเมินในเบื้องต้นตามหลักมาตรฐานสากลยังพบว่า ด้วยเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐวิสาหกิจโดยส่วนใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจที่ไม่ได้มีสถานะเป็นบริษัทมหาชน และจดทะเบียนกับตลาดหลักทรัพย์ยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนที่ชัดเจนอย่างเพียงพอเพื่อยกระดับความสามารถในการสร้างธรรมาภิบาลและความโปร่งใสให้กับองค์กร

นอกจากนี้ การประเมินความโปร่งใสที่พิจารณาข้างต้นเป็นการพิจารณาหลักเกณฑ์เพียง 3 ใน 5 มิติของความโปร่งใสอ้างอิงกับกรอบการเป็นบรรษัทภิบาลที่ดี ความสำคัญของมิติที่ 4 และ 5 จะมีเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับตามความซับซ้อนของการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจและการปรับบทบาทหน้าที่ให้สอดคล้องกับการให้บริการสาธารณะที่จำเป็นในรูปแบบที่เหมาะสมโดยเน้นให้ความสำคัญกับเรื่องความมีประสิทธิภาพมากขึ้น มิติ 4 และ 5 จึงให้ความสำคัญกับความโปร่งใสที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และความเป็นเจ้าของ (Ownership) อย่างครบถ้วน ซึ่งความโปร่งใสในส่วนของการบูรณาการระหว่างรัฐวิสาหกิจกับ

หน่วยงานอื่นทั้งที่เป็นภาครัฐและเอกชนเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่สำคัญมากขึ้นต่อการสร้างธรรมาภิบาล และความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน ความเชื่อมโยงของความเป็นเจ้าของ (Ownership) ของรัฐบาลกับหน่วยธุรกิจอื่น เช่น การจัดตั้งบริษัทลูก การร่วมลงทุน หรือการควบรวมกิจการ (Merger) เป็นอีกบทบาทหนึ่งที่ต้องมีการปรับปรุงเพื่อเพิ่มความโปร่งใสทั้งในแง่ของขั้นตอนการดำเนินการ และกระบวนการในการตัดสินใจ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบ (Accountability)

บทที่ 7

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เนื่องจากการดำเนินงานรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ ทั้งในด้านการผลิตสินค้าและบริการ ที่อาจไม่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ และยังเป็นผู้ขับเคลื่อนการลงทุนที่สำคัญของประเทศ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจมีสัดส่วนสูงถึง ร้อยละ 5.3 ของงบประมาณรายจ่ายรวม นำส่งรายได้ร้อยละ 4 ของรายได้ภาครัฐ และมียอดหนี้คงค้างสะสม ร้อยละ 7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวม จึงนับว่าบทบาทของรัฐวิสาหกิจมีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าหน่วยงานรัฐอื่นๆ งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประเมินกระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจว่ามีปัญหาในเรื่องความโปร่งใสหรือไม่ อย่างไร โดยการวิจัยเน้นไปที่ขั้นตอนการขอ การพิจารณาและอนุมัติ งบประมาณ

การวิเคราะห์แบ่งเป็นสองส่วนหลักได้แก่ การพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และการพิจารณาผลตอบแทนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ จากการวิเคราะห์พบประเด็นที่ไม่โปร่งใสและอาจก่อให้เกิดปัญหาขาดประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดของสาธารณะได้ คณะวิจัยขอเสนอประเด็นปัญหาดังกล่าวพร้อมเสนอแนวทางแก้ปัญหา ดังนี้

(1) ประเด็นความโปร่งใสของข้อเสนอโครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ข้อเสนอโครงการลงทุนที่ผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด ไปยัง สศช. เพื่อพิจารณานั้น ควรเป็นโครงการที่ผ่านการวิเคราะห์ ประเมิน มาอย่างถี่ถ้วนภายใต้ข้อสมมุติฐานที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายโครงการมีการตั้งข้อสมมุติฐานที่ห่างจากความเป็นจริงสูงมาก ส่งผลให้มีผลตอบแทนการลงทุนทางเศรษฐศาสตร์ ที่เกิดขึ้นจริงผิดไปจากที่เสนอไว้ในข้อเสนอโครงการมาก ซึ่งอาจแสดงถึงความไม่สมเหตุสมผลของโครงการดังกล่าว ซึ่งแนวทางที่จะช่วยลดปัญหาคือ การเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability) ของผู้รับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการดังกล่าว การจัดให้มีการประเมินหลังโครงการ (Post evaluation) นอกเหนือจากการใช้ KPI ตามปกติของหน่วยงานแล้ว จะเป็นการช่วยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการตระหนักถึงความสำคัญที่ต้องเสนอข้อเสนอโครงการลงทุนอย่างถี่ถ้วนและสมเหตุผล นอกจากนี้ ในการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน (Project Feasibility Study) รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาจ้างที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทยหรือต่างประเทศ เพื่อจะได้จัดทำรายงานการศึกษาที่มีคุณภาพสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาการลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่อไป

(2) ประเด็นความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณาโครงการลงทุนและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ตามระเบียบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่ง สศช. เป็นองค์กรหลักที่จะพิจารณาโครงการลงทุน และงบลงทุนทั้งหมด เพื่อให้ความเห็นแก่รัฐวิสาหกิจในการปรับแก้ไข และให้ความเห็นแก่ ครม. ในการพิจารณา ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการผู้พิจารณาจะมาจากการจัดตั้งผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่าย แต่เป็นตัวแทนจากภาครัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายดังนั้นแนวทางหนึ่งเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน คือการเปิดโอกาสให้มีการประเมินโครงการลงทุนโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชนควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลการพิจารณาอนุมัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ดำเนินการในโครงการลงทุนต่างๆ ควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ พร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาด้วย

(3) ประเด็นความโปร่งใสการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ

จากสาเหตุทั้งความล่าช้าและการตัดงบอุดหนุน จึงทำให้รัฐวิสาหกิจลดความสำคัญกับการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะแล้วมาใช้ช่องทางอื่นๆ เพื่อเสริมสภาพคล่องในแต่ละปีในระหว่างที่รอการจัดสรรเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อหนี้สาธารณะ แนวทางสำคัญประการหนึ่งที่สามารถช่วยลดปัญหานี้คือการเพิ่มจำนวนงวดการเบิกจ่ายเงินอุดหนุน ซึ่งตามบันทึกข้อตกลงฯ ได้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจสามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเป็น 2 งวด คือ งวดที่ 1 ภายหลังจากการลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ และงวดที่ 2 รายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะประจำปีให้ ครม. เห็นชอบ โดยข้อจำกัดของการขอรับการสนับสนุนบริการสาธารณะคือการได้รับเงินงวดที่ 2 ที่ล่าช้า เนื่องจากต้องรอการรับรองงบการเงินจาก สตง. เพื่อจัดทำรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะประจำปี ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวเห็นควรให้แบ่งงวดการเบิกจ่ายจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะมากกว่า 2 งวด เช่น แบ่งเป็น 3 งวด ได้แก่ งวดที่ 1 ภายหลังจากการลงนามในบันทึกข้อตกลงฯ สามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะได้ไม่เกินร้อยละ 50 และงวดที่ 2 รายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะประจำปีให้คณะกรรมการเงินอุดหนุนบริการสาธารณะเห็นชอบสามารถเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะได้ไม่เกินร้อยละ 20 และงวดที่ 3 การรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะประจำปีให้ ครม. เห็นชอบ สามารถเบิกจ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 30 ทั้งนี้นอกจากเป็นการลด

ปัญหาสภาพคล่องของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังเป็นเครื่องมือช่วยให้รัฐวิสาหกิจเร่งจัดทำข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะ ซึ่งช่วยในการประเมินอย่างเป็นระยะ

จากการศึกษานี้พบว่ากระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจที่เป็นในปัจจุบัน ยังมีช่องทางการปรับปรุงเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้มากขึ้นได้ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และอาจช่วยปิดช่องโหว่ของการใช้ทรัพยากรสาธารณะที่ขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้การเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังยังเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรดำเนินการเพื่อให้พร้อมรับมือกับการลงทุนที่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องในอนาคต งานศึกษานี้ นับเป็นส่วนหนึ่งของเสียงสะท้อนจากสาธารณะที่จะร่วมช่วยกันพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวต่อไปอย่างมั่นคงและยั่งยืน

บรรณานุกรม

- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์./ ธิปไตย แสละวงศ์. 2557. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์การเข้าถึงข่าวสารของรัฐและการต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- ไพโรจน์ วงศ์วิภานนท์ และคณะ. 2552. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ ธรรมชาติขององค์กรของรัฐ :กรณีศึกษา รัฐวิสาหกิจไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. 2557. ประมวลกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ (ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 2560. ประกาศสำนักงาน ปปช. เรื่องผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ประจำปีงบประมาณ 2560.
- European Commission (2013) "Guide to the Applications of the European Union Rules on State Aids, Public Procurement and the International Market to Services of General Economic Interests, and in particular to Social Service of General Interest," Brussels.
- European Commission (2011) "A Quality Framework for Services of General Interest in Europe," Brussels.



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อย 4

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน
สถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

(Assessment of the Fiscal Transparency Associated with Quasi-Fiscal Activities
through Specialized Financial Institutions for Promoting Fiscal Sustainability in
Thailand)

โดย

ดร.อิทธิกร มุกิตาเจริญ และ ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ

พฤศจิกายน 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านสถาบัน

การเงินเฉพาะกิจเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

Assessment of the Fiscal Transparency Associated with Quasi-Fiscal Activities through

Specialized Financial Institutions for Promoting Fiscal Sustainability in Thailand

คณะผู้วิจัย

ดร.อิทธิกร มุกิตาเจริญ

หัวหน้าโครงการ

คณะเศรษฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ดร.กนต์ธีร์ นุชสุวรรณ

นักวิจัย

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

โครงการย่อยภายใต้โครงการ

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายถึงการคลัง”

(Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency

on Quasi-Fiscal Policy)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของงานวิจัย	1
1.1 ความสำคัญของงานวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย	2
บทที่ 2 การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศไทย	3
2.1 กิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal activities).....	3
2.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institution: SFIs).....	4
2.3 รูปแบบการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ.....	6
2.4 บทบาทของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ	7
บทที่ 3 ความเสี่ยงทางการคลังจากกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs.....	10
3.1 ช่องทางการส่งต่อภาระการคลัง	10
3.2 การเปรียบเทียบระหว่างการกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ และการดำเนิน กิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ.....	12
บทที่ 4 แนวทางการประเมินความโปร่งใสทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs.....	14
4.1 แนวทางการประเมินความโปร่งใสตามหลักสากล.....	14
4.2 แนวทางการประเมินความโปร่งใสตามบริบทของประเทศไทย.....	15
บทที่ 5 กระบวนการชดเชยภาระการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ผ่าน SFIs ในปัจจุบัน	17
5.1 พัฒนาการของการชดเชยความเสียหายผ่านการแยกธุรกรรมดำเนินการของรัฐในรูป PSA	17
5.2 การเพิ่มทุน (Recapitalization)	31
5.3 การประเมินความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังในปัจจุบัน	33

บทที่ 6 ความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลังในปัจจุบัน และแนวทางการปรับปรุง	36
6.1 นิยาม (Definition)	37
6.2 ความครอบคลุม (Coverage)	43
6.3 การเข้าถึง (Accessibility)	49
 บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลัง.....	53
 บรรณานุกรม	55
 ภาคผนวก.....	56

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 จำนวนการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559	11
ตารางที่ 3.2 การกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ผ่าน SFIs.....	13
ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบพัฒนาการของการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐทั้ง 3 ช่วงเวลา.....	26
ตารางที่ 5.2 ข้อกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง หรือ BIS Ratio.....	32
ตารางที่ 6.1 แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction: SOD).....	38
ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบระหว่างโครงการบ้าน รอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก และโครงการบ้านประชารัฐ.....	41
ตารางที่ 6.3 การเปรียบเทียบระหว่างโครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และมาตรการสินเชื่อประชารัฐ.....	42
ตารางที่ 6.4 หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ) ปี 2554 และ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2558	47
ตารางที่ 6.5 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2558	48

สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1 สัดส่วนสินเชื่อ SFIs ต่อ GDP ตั้งแต่ปี 2546 – 2558	8
ภาพที่ 2.2 สัดส่วนสินเชื่อ SFIs และธนาคารพาณิชย์ต่อสินเชื่อทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2546 – ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2559	8
ภาพที่ 2.3 สัดส่วนหนี้ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะ ตั้งแต่ปี 2548 – 2558	9
ภาพที่ 2.4 สัดส่วนหนี้ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกันต่อ GDP ตั้งแต่ปี 2548 – 2558	9
ภาพที่ 6.1 แนวทางการประเมินความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFI ตามบริบทของไทย	37
ภาพที่ 6.2 ตัวอย่างการค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี.....	50

บทที่ 1

ความสำคัญ และวัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1.1 ความสำคัญของงานวิจัย

ตั้งแต่วิกฤตการเงินปีพ.ศ. 2540 เป็นต้นมา สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก สัดส่วนสินเชื่อบริษัทของ SFIs ต่อสัดส่วนสินเชื่อรวมทั้งหมดในระบบเพิ่มขึ้นจากประมาณ 19% ในปี 2546 เป็นประมาณ 29% ในปี 2559 การขยายตัวอย่างก้าวกระโดดนี้ชี้ให้เห็นถึงบทบาทที่เพิ่มขึ้นอย่างมากของ SFIs ต่อทั้งระบบการเงินของประเทศ และระบบการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของรัฐบาล

ความนิยมของรัฐบาลต่อกิจกรรมกึ่งการคลังเป็นสาเหตุสำคัญของการขยายบทบาทของ SFIs โดยรัฐบาลได้เลือกใช้กิจกรรมกึ่งการคลังเพื่อตอบสนองต่อนโยบายต่าง ๆ เนื่องจากเป็นวิธีการที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ไม่ต้องผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณประจำปี อีกทั้งยังสามารถเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายเช่น กลุ่มเกษตรกร และกลุ่มผู้มีรายได้น้อยได้โดยตรง ซึ่งการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs นั้นประกอบไปด้วย 2 รูปแบบหลัก คือ 1) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน ทั้งผ่านดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าปกติ และการผ่อนคลายมาตรฐานผู้กู้ และ 2) การประกันราคาสินค้าเกษตรในลักษณะต่าง ๆ

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังนี้ได้สร้างภาระการคลังให้แก่รัฐบาล ทั้งภาระที่มองเห็นได้ชัดเจน และภาระที่ซ่อนเร้น (Contingent Liabilities) โดยรัฐบาลมีภาระในการรับผิดชอบค่าใช้จ่าย และภาระหนี้ที่เกิดจากการดำเนินโครงการของ SFIs ตามนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรี ผ่านบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ (Public Service Account: PSA) นอกจากนี้รัฐบาลยังมีภาระทางการคลังจากการจัดสรร และเพิ่มเงินอุดหนุนให้แก่ SFIs เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่องและมั่นคง เนื่องจากเป้าหมายหลักของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs คือการช่วยเหลือกลุ่มพลเมืองฐานราก ซึ่งส่วนหนึ่งขาดความมั่นคงทางการเงิน และไม่สามารถเข้าถึงแหล่งทุนตามปกติได้ เนื่องจากข้อจำกัดทั้งในด้านความรู้ และทรัพยากรทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้ SFIs มีความเสี่ยงมากกว่าธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ทั้งในแง่ความมั่นคงด้านสภาพคล่อง และสถานะความเพียงพอของเงินกองทุน

ความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมการคลังผ่าน SFIs จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาล โดยการรับทราบต้นทุน ค่าใช้จ่าย และความเสี่ยงอย่างถูกต้อง และครบถ้วนของกิจกรรมกึ่งการคลังที่ดำเนินการผ่าน SFIs จะทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ และทำให้การประเมินความเสี่ยงเป็นไปได้อย่างแม่นยำและทันท่วงที นอกจากนี้ความโปร่งใสทางการคลังยังจะช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงการมีส่วนส่งเสริมความรับผิดชอบทางการคลังจากภาคประชาชน

1.2 วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์หลักคือ การประเมินความโปร่งใสทางการคลังของการดำเนินกิจกรรมกิจการคลังผ่าน SFIs โดยจะมีการศึกษาข้อกฎหมาย และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งนำข้อมูลดังกล่าวไปประเมินความโปร่งใสตามหลักการที่ประยุกต์มาจากหลักการสากล โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลกิจกรรมกิจการคลังของ SFIs อันจะส่งผลดีต่อประสิทธิภาพของการดำเนินนโยบาย การประเมินความเสี่ยง และกลไกการตรวจสอบต่าง ๆ

บทที่ 2

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจของประเทศไทย

2.1 กิจกรรมกึ่งการคลัง (Quasi-fiscal activities)

นิยามของกิจกรรมกึ่งการคลังที่ใช้อ้างอิงสากล ได้แก่ นิยามที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ดังนี้

“Quasi-fiscal activities: Activities (under the direction of government) of central banks, public financial institutions, and nonfinancial public enterprises that are fiscal in character- that is, in principle, they can be duplicated by specific fiscal measures, such as taxes, subsidies or other direct expenditures, even though precise quantification can in some cases be very difficult.” (IMF, 2001)¹

ในส่วนในประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้นิยามกิจกรรมกึ่งการคลังว่าเป็น

“การดำเนินกิจกรรมหรือนโยบายรัฐบาลผ่านหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่รัฐบาล เช่น ธนาคารกลาง สถาบันการเงินเฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลสามารถเข้าไปแทรกแซงในกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในหน่วยงานอื่นได้ เพื่อให้มีการดำเนินนโยบายตามที่รัฐบาลต้องการ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านสภา แต่อาจจะมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต หากการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวมีความเสียหายเกิดขึ้น” (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2549)²

จะเห็นได้ว่านิยามทั้งสองนั้นมีความคล้ายคลึงกันในหลักการ โดยนิยามของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้รับการปรับให้เน้นถึงกระบวนการในการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังในรายละเอียดที่สอดคล้องกับบริบทของเศรษฐกิจไทย โดยข้อ 2 องค์ประกอบสำคัญได้แก่

- (1) หน่วยงานที่ดำเนินกิจกรรม ต้องไม่ใช่รัฐบาล
- (2) การที่รัฐบาลสามารถแทรกแซงการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นได้ โดยรัฐบาลไม่ต้องเสนองบประมาณผ่านสภาในขณะนั้น แต่อาจจะมีผลกระทบเป็นภาระของรัฐบาลได้ในอนาคต

¹ IMF. (2001). Manual on Fiscal Transparency. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

² สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). คำศัพท์เศรษฐกิจการเงิน การคลัง ฉบับประชาชน

ในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยได้ยึดนิยามกิจกรรมกึ่งการคลังของสศค.เป็นหลัก โดยการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ จะถือว่าเป็นกิจกรรมกึ่งการคลัง เมื่อมีองค์ประกอบทั้ง 2 ข้อข้างต้น

2.2 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institution: SFIs)

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institution: SFIs) หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการตามนโยบายของรัฐในการพัฒนาส่งเสริมเศรษฐกิจ และสนับสนุนการลงทุนต่าง ๆ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังซึ่งได้มอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยทำหน้าที่ตรวจสอบผลการดำเนินงานและความเสี่ยง และรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

ปัจจุบัน สถาบันการเงินเฉพาะกิจ³ มีอยู่ทั้งหมด 8 แห่ง แต่ละแห่งมีพันธกิจที่สำคัญ ดังนี้

(1) ธนาคารออมสิน (Government Savings Bank) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคลังออมสิน พ.ศ. 2489 เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์และการลงทุน โดยระยะแรกธนาคารออมสินจะรับฝากเงินออมจากประชาชน และนำเงินออมนั้นไปลงทุนซื้อพันธบัตรรัฐบาล ต่อมาเมื่อเศรษฐกิจเจริญเติบโตและมีการทำธุรกรรมผ่านธนาคารพาณิชย์มากขึ้น ธนาคารออมสินจึงปรับบทบาทไปมุ่งให้บริการรับฝากเงินแก่ผู้ฝากเงินรายย่อยเป็นหลัก

(2) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (Bank for Agriculture and Agricultural Cooperatives) หรือ ธกส. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นให้บริการทางการเงินแก่เกษตรกร สหกรณ์การเกษตรและกลุ่มเกษตรกร สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม เพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร ซึ่งประชากรกลุ่มนี้เป็นกลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการของธนาคารพาณิชย์ได้มากนัก

(3) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (Government Housing Bank) หรือ ธอส. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 เพื่อช่วยเหลือและเพิ่มโอกาสให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยของตนเองโดยเน้นกลุ่มคนที่มีรายได้น้อย ซึ่งจะให้สินเชื่อเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยระยะสั้นสำหรับผู้ประกอบการเพื่อพัฒนาโครงการที่ดินและที่อยู่อาศัย และให้สินเชื่อระยะยาวสำหรับประชาชนเพื่อการปลูกสร้าง ซื้อ หรือจัดหาที่อยู่อาศัย

³ ข้อมูลจาก: สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร. (2558). “วาระปฏิรูปที่ ๙: การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร

(4) ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (Islamic Bank of Thailand) หรือ ธอท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีช่องทางการเงินที่ถูกต้องตามแนวทางศาสนาอิสลามหรือตามหลักชารีอะห์ แต่ผู้มีความเชื่อตามหลักศาสนาอื่นก็สามารถใช้บริการได้ เนื่องจากบริการทางการเงินภายใต้หลักชารีอะห์สามารถแข่งขันกับธนาคารพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตาม การจัดตั้ง ธอท. ในประเทศไทยไม่ได้มีการออกกฎหมายตามหลักชารีอะห์รองรับ ส่งผลให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (Export-Import Bank of Thailand: EXIM Bank) เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการส่งออก การนำเข้า การลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ อันจะทำให้ธุรกิจขนาดเล็กละเอียดสามารถขยายตัว พร้อมทั้งช่วยลดความเสี่ยงด้านการค้าและการลงทุน และเพิ่มความเข้มแข็งของธุรกิจไทยให้มากขึ้นได้

(6) ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (Small and Medium Enterprise Development Bank of Thailand: SME Bank) หรือ ธพว. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกระทรวงอุตสาหกรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาและสนับสนุนการจัดตั้ง การดำเนินงาน การขยายหรือการปรับปรุงวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม โดยการให้สินเชื่อค้ำประกัน ร่วมลงทุน ให้คำปรึกษา หรือให้บริการที่จำเป็น เพื่อให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมสามารถเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน

(7) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (Thai Credit Guarantee Corporation) หรือ บสย. จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534 มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมให้สามารถเข้าถึงแหล่งสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้มากขึ้น รวมถึงเป็นการลดความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์

(8) บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย (Secondary Mortgage Corporation) หรือ บตท. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2540 มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยนำหลักการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ (Securitization) มาใช้เพื่อระดมทุนสำหรับการขยายสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้เพียงพอ รวมทั้งช่วยแก้ปัญหาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการช่วยลดความเสี่ยงของธนาคารพาณิชย์และเพิ่มสภาพคล่องในตลาดสินเชื่อที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม

(1) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่เป็นธนาคารที่ให้บริการทางการเงินทั้งด้านเงินฝากและให้สินเชื่อ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย

(2) สถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ทำธุรกิจตามขอบเขตที่กำหนดเท่านั้น ได้แก่ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

สถาบันการเงินเฉพาะกิจเหล่านี้มีทำหน้าที่เหมือนกันคือ การให้บริการสินเชื่อแก่คนที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการสินเชื่อของธนาคารพาณิชย์ โดยมีกลุ่มเป้าหมายชัดเจนแตกต่างกันไป เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ให้สินเชื่อเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

2.3 รูปแบบการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังในประเทศไทยผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ สามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลักดังนี้

(1) การให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน โดยจะมี 3 แนวทางที่ใช้เป็นหลัก คือ 1. การให้สินเชื่อที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด 2. การให้สินเชื่อที่มีช่วงเวลาลดดอกเบี้ย และ 3. การค้ำประกันการกู้ยืม

ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ โครงการสินเชื่อประชารัฐ โครงการ Soft loans โครงการบ้านเอื้ออาทรเพื่อประชาชนกู้ซื้อบ้าน โครงการสินเชื่อสำหรับกิจการ SME โครงการค้ำประกันสินเชื่อให้แก่ SME โครงการบ้านออมสินเพื่อประชาชน เป็นต้น

ทั้งนี้สถาบันการเงินเฉพาะกิจแต่ละแห่ง อาจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมากกว่า 1 โครงการ และโครงการหนึ่งๆ อาจดำเนินการผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจหลายแห่ง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร มีผู้รับผิดชอบคือธนาคารออมสิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ นอกจากนี้ อาจมีบางโครงการที่มีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ และบางโครงการเป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เช่น โครงการปล่อยสินเชื่อที่อยู่อาศัยของธนาคารอาคารสงเคราะห์ร่วมกับสำนักงานประกันสังคม (สปส.) ที่เป็นการดำเนินการของสำนักงานประกันสังคมในนามกระทรวงแรงงาน ตามนโยบายของรัฐบาลที่สนับสนุนให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เป็นต้น

(2) การประกันราคาสินค้า โดยที่ผ่านมามักดำเนินการในกลุ่มสินค้าเกษตร และมีผู้ดำเนินการหลักคือ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.)

ตัวอย่างสำคัญ ได้แก่ โครงการรับจำนำข้าวเปลือก โครงการประกันราคาอ้อย

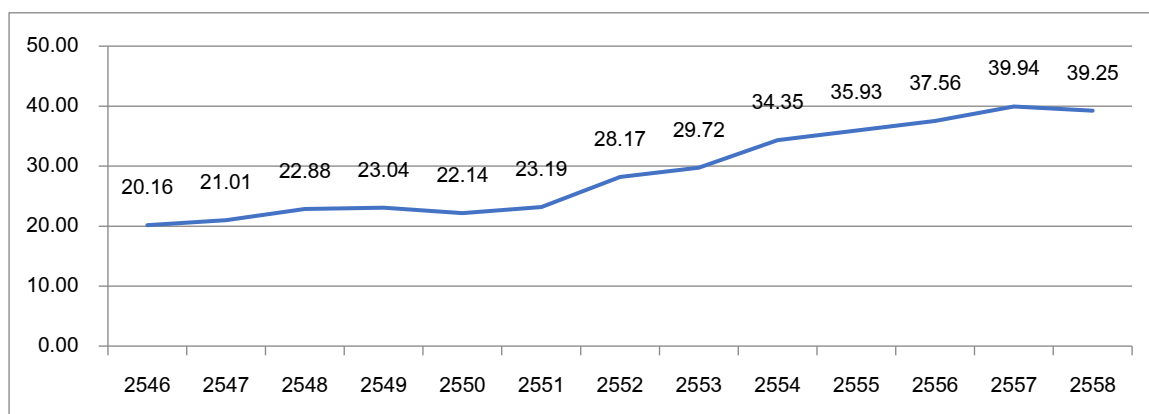
ในอดีต รัฐบาลดำเนินโครงการรับจำนำข้าวผ่านกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) โดย ธกส. เป็นแหล่งเงินทุนการรับจำนำ และให้กองทุนรวมฯ เป็นผู้กู้เงินจาก ธกส. เพื่อใช้สำหรับการรับจำนำ เมื่อมีการระบายสินค้าที่รับจำนำออกสู่ตลาดแล้ว กองทุนรวมฯ จะคำนวณผลการขาดทุนและทำเรื่องเสนอขอเงินอุดหนุนสำหรับการรับจำนำจากคณะรัฐมนตรีเพื่อจ่ายเงินให้แก่ ธกส. พร้อมดอกเบี้ยการกู้ยืม และนอกจากการรับจำนำข้าวเปลือกแล้ว รัฐบาลยังมีการดำเนินโครงการกับสินค้าเกษตรอื่นเป็นครั้งคราว เช่น ข้าวโพดและมันสำปะหลัง เป็นต้น อันมีลักษณะคล้ายกับโครงการรับจำนำข้าว ยกเว้นแต่โครงการประกันราคาอ้อยที่รัฐทำผ่านกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย และมี ธกส. เป็นผู้สนับสนุนด้านสินเชื่อแก่กองทุนฯ ซึ่งกองทุนดังกล่าวนี้เป็นกองทุนที่มีลักษณะพิเศษ คือ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมที่เก็บจากชาวไร่อ้อยและโรงงานน้ำตาล ทำให้กองทุนฯ สามารถนำรายได้ส่วนนี้มาชำระหนี้สินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ ธกส. ต่อไป

2.4 บทบาทของการดำเนินกิจกรรมถึงการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้มีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือกลุ่มคนที่ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนด้วยกลไกตลาดตามปกติ และเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจต่างๆ ซึ่งบทบาทของ SFIs ต่อเศรษฐกิจไทยนั้น สามารถพิจารณาได้จากการเปลี่ยนแปลงปริมาณการให้สินเชื่อ เงินรับฝาก และหนี้ทั้งที่รัฐค้ำและไม่ได้ค้ำประกันในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยการศึกษาในที่นี้ ใช้ข้อมูลสินเชื่อและเงินรับฝากของ SFIs 4 แห่ง ที่รับฝากเงิน อันได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งพบว่ามีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

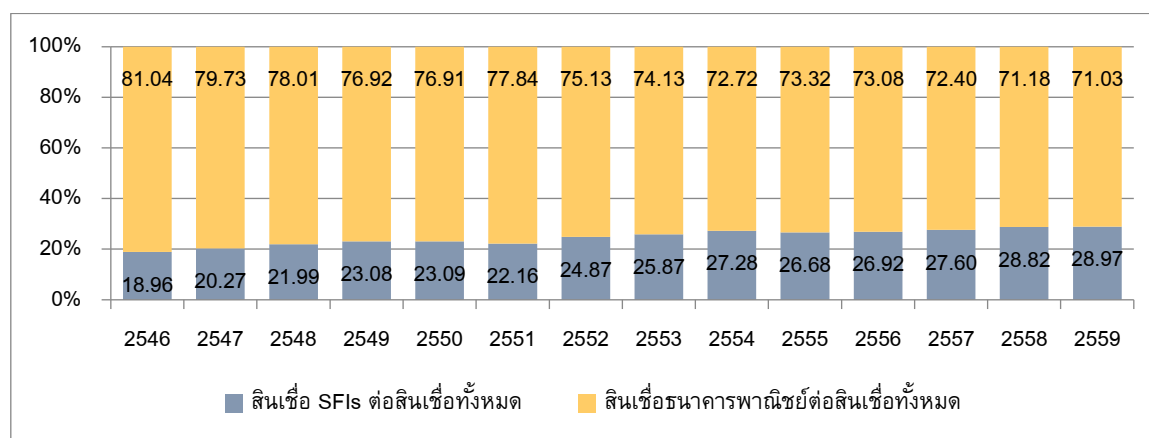
(1) ในภาพรวม บทบาทของ SFIs ต่อเศรษฐกิจไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา โดยสัดส่วนสินเชื่อของ SFIs ต่อ GDP เพิ่มขึ้นจากราวร้อยละ 20 ในปี 2546 มาอยู่ที่ราวร้อยละ 39 ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2559 (ภาพที่ 1) ในขณะที่สัดส่วนสินเชื่อของ SFIs ต่อสินเชื่อรวมทั้งระบบได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน จากประมาณร้อยละ 19 ในปี 2546 มาอยู่ที่ราวร้อยละ 29 ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2559 (ภาพที่ 2)

ภาพที่ 2.1 สัดส่วนสินเชื่อ SFIs ต่อ GDP ตั้งแต่ปี 2546 – 2558



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ภาพที่ 2.2 สัดส่วนสินเชื่อ SFIs และธนาคารพาณิชย์ต่อสินเชื่อทั้งหมด ตั้งแต่ปี 2546 – ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2559



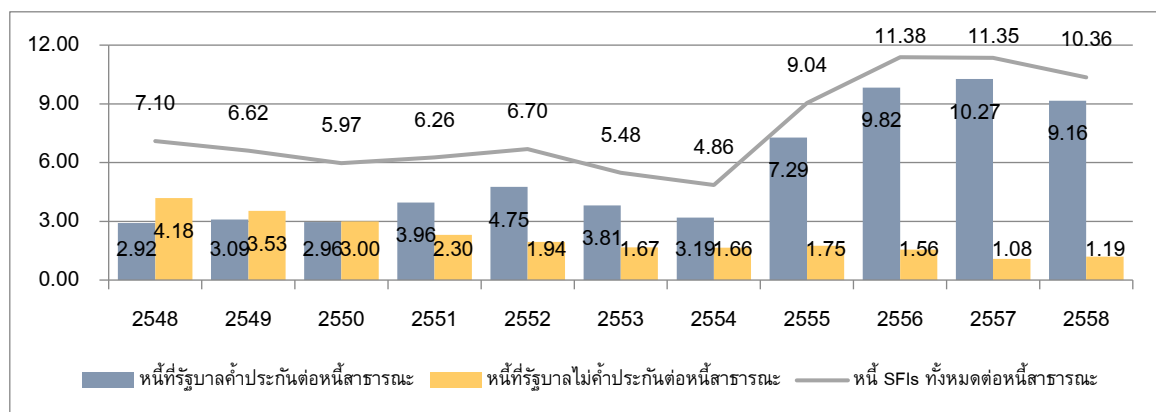
ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นข้อมูลสินเชื่อ ณ สิ้นเดือนกุมภาพันธ์ 2559

(2) อย่างไรก็ตาม ขนาดความสำคัญของ SFIs ต่อระบบการเงินแทบไม่ได้เปลี่ยนแปลงมากนักในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยตั้งแต่ปี 2555 เป็นต้นมา สัดส่วนสินเชื่อของ SFIs ต่อสินเชื่อทั้งระบบอยู่ที่ประมาณร้อยละ 27-29 (ภาพที่ 2) ซึ่งสาเหตุหนึ่งคือในช่วงที่ผ่านมา ประเทศไทยไม่ได้เผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจรุนแรงที่ส่งผลต่อเสถียรภาพทางการเงิน และธนาคารพาณิชย์ยังสามารถทำหน้าที่ให้สินเชื่อต่อระบบเศรษฐกิจได้

3) บทบาทที่เพิ่มขึ้นอย่างมากของกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ได้เพิ่มภาระทางการคลังให้แก่ประเทศอย่างมีนัยสำคัญ สะท้อนจากการเร่งตัวของหนี้ SFIs ทั้งที่รัฐค้ำและไม่ค้ำประกัน โดยผู้วิจัยได้พิจารณาข้อมูลของ SFIs 7 แห่ง ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

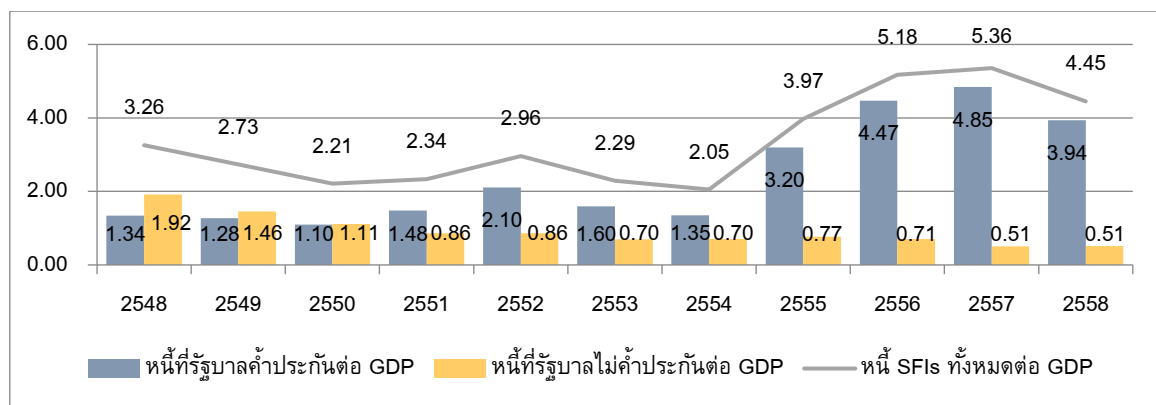
แห่งประเทศไทย บรรษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม และบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย สัดส่วนหนี้ของ SFIs ทั้งหมดต่อหนี้สาธารณะได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจากประมาณร้อยละ 5 ในปี 2554 เป็นประมาณร้อยละ 10 ณ เดือนกุมภาพันธ์ 2559 (ภาพที่ 3) ในขณะที่สัดส่วนหนี้ของ SFIs ทั้งหมดต่อ GDP ได้เพิ่มขึ้นประมาณ 2.5 Percentage point ในช่วงเวลาเดียวกัน (ภาพที่ 4) การเร่งตัวของภาระการคลังที่เกี่ยวข้องจาก SFIs ส่วนหนึ่งเป็นผลจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจจากวิกฤตอุทกภัยในปี 2554 และภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวในช่วงที่ผ่านมา

ภาพที่ 2.3 สัดส่วนหนี้ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกันต่อหนี้สาธารณะ ตั้งแต่ปี 2548 – 2558



หมายเหตุ: หนี้ SFIs ทั้งหมดในที่นี้ หมายถึง หนี้ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน รวมกับหนี้ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

ภาพที่ 2.4 สัดส่วนหนี้ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ค้ำประกันต่อ GDP ตั้งแต่ปี 2548 – 2558



หมายเหตุ: หนี้ SFIs ทั้งหมดในที่นี้ หมายถึง หนี้ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน รวมกับหนี้ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน
ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

บทที่ 3

ความเสี่ยงทางการคลังจากกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs

การศึกษาในบทนี้ประกอบด้วยการวิเคราะห์ช่องทางการส่งต่อภาระการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs และการวิเคราะห์แรงจูงใจจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังดังกล่าว

3.1 ช่องทางการส่งต่อภาระการคลัง

ช่องทางการส่งต่อภาระการคลัง ประกอบด้วย 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) การชดเชยความเสียหายผ่าน PSA และ 2) การเพิ่มทุน

(1) การชดเชยความเสียหายผ่านบัญชีธุรกรรมการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐ (Public Service Account: PSA) เกิดขึ้นนับตั้งแต่ปี 2552 กระทรวงการคลังได้กำหนดให้ SFIs บันทึกต้นทุนของกิจกรรมกึ่งการคลังไว้ในบัญชีที่เรียกว่า Public Service Account (PSA) เพื่อที่จะได้ดูแลหรือชดเชยรายได้ส่วนที่ขาดหายไปแก่ SFIs ได้อย่างเป็นระบบชัดเจน เนื่องจากการจัดทำบัญชี PSA มีความสำคัญต่อการดำเนินงานของ SFIs เป็นอย่างมาก ซึ่งหากมีโครงการที่ไม่ได้ระบุเป็น PSA หรือหากรัฐบาลไม่สามารถชดเชยต้นทุนโครงการ PSA ได้มากพอ ก็จะส่งผลให้เกิดภาระทางการเงินต่อ SFIs ต่อไป โดย SFIs ต้องเร่งทำกำไรเพื่อมาชดเชยต้นทุนนี้

สำหรับการจัดทำบัญชี PSA ดังกล่าว เป็นการแยกธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับโครงการนโยบายรัฐ (หรือเรียกว่า โครงการ PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของ SFIs หนึ่งๆ ซึ่งธุรกรรมที่จะเข้าข่ายเป็นโครงการ PSA ได้นั้น จะต้องมิวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการตรงตามข้อกำหนดของกระทรวงการคลัง และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ กระทรวงการคลังจะเป็นผู้พิจารณาโครงการและกำหนดมาตรฐานการคำนวณเงินชดเชย รวมถึงสรุปวงเงินที่ควรได้รับการชดเชยเพื่อประกอบการขอตั้งงบประมาณ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางในการจัดการบัญชีและตัวชี้วัดในแต่ละโครงการ ซึ่งตัวอย่างโครงการ PSA ที่รัฐบาลอุดหนุนอยู่ เช่น โครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ (Soft Loan) เพื่อปล่อยกู้ให้เกิดเงินทุนหมุนเวียนในประชาชนหรือกลุ่มธุรกิจขนาดเล็ก โดยสถาบันการเงินเฉพาะกิจจะปล่อยกู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาดตามข้อกำหนดการเป็นโครงการ PSA และรายงานผลการดำเนินงานและต้นทุนโครงการให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น การแยกบัญชี PSA ยังคงมีความซับซ้อนอยู่ อย่างเช่น แนวทางการแยกค่าใช้จ่ายระหว่างธุรกรรมของโครงการรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของ SFIs ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้การประเมินค่าเสียหายในโครงการ PSA เกิดความไม่โปร่งใสได้

(2) การเพิ่มทุน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง SFIs ได้มีการกำหนดว่ารัฐบาลสามารถให้เงินอุดหนุนหรือเพิ่มทุนให้แก่ SFIs ได้เมื่อรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายหรือประสบกับการขาดทุนจากการดำเนินงานของ SFIs แต่ละแห่งรวมถึงการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามนโยบายรัฐ โดยผ่านเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติวงเงิน ที่ต้องได้รับการอนุมัติงบประมาณจากรัฐสภา ซึ่งการเพิ่มทุนจะมีปริมาณแตกต่างกันไปในแต่ละปีขึ้นอยู่กับสถานะทางการเงินในช่วงเวลานั้นว่าประสบปัญหามากน้อยอย่างไร

นอกจากนี้รัฐบาลมีความจำเป็นที่จะต้องจัดสรรเงินเพิ่มเติมให้ SFIs เพื่อเพิ่มศักยภาพการทำงานให้สามารถตอบสนองต่อพันธกิจที่รับมอบหมายมาได้ ซึ่งในช่วงปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้เพิ่มทุนให้แก่ SFIs เพิ่มขึ้นโดยปี 2557 จำนวนเงินเพิ่มทุนสูงถึง 4,630 ล้านบาท (ตารางที่ 1) เพื่อแก้ปัญหาหนี้ NPLs ภายใต้การฟื้นฟูของ SFIs 2 แห่ง นั่นคือ ธพว. และ ธอท. พร้อมกับเพิ่มทุนแก่ บตท. เพื่อเพิ่มศักยภาพในการดำเนินงานด้วย ขณะที่ในปีถัดมา (ปี 2558) รัฐบาลไม่ได้มีการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs เลย

ตารางที่ 3.1 จำนวนการเพิ่มทุนให้แก่สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ตั้งแต่ พ.ศ. 2555 – พ.ศ. 2559

SFIs	จำนวนเงินเพิ่มทุน (หน่วย: ล้านบาท)				
	2555	2556	2557	2558	2559
ธนาคารออมสิน	-	-	-	-	-
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	-	750	-	-	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	-	450	2,500	-	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	-	-	-	-	-
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	600	555	2,000	-	-
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	-	-	-	-	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	-	-	130	-	-
รวม	600	1,755	4,630	-	-

โดยสรุป เราสามารถจำแนกภาระการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ตาม Fiscal Risk Matrix ได้ดังนี้

แหล่งที่มาของภาระทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระที่ซ่อนเร้น (Contingent Liability) อาจต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือ ข้อตกลง	- ภาระทางการคลังจากการ ดำเนินงานตามที่กำหนดไว้ในบัญชี PSA	- ภาระทางการคลังจากการเพิ่ม ทุนให้แก่ SFIs เมื่อประสบปัญหา ทางการเงิน - ภาระจากการชำระหนี้ของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏ เป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูก ผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์		- ภาระทางการคลังจากการชำระ หนี้ของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ได้ค้ำ ประกัน

ทั้งนี้ การจำแนกภาระการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์
ออกมานั้น มีความแตกต่างกับรายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558⁴ ของสำนักเศรษฐกิจการ
คลัง (สศค.) ในเรื่องการเพิ่มทุน ซึ่งผู้วิจัยมองว่าการเพิ่มทุนถือเป็นภาระที่ซ่อนเร้นของรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้นเป็น
จำนวนเท่าไรก็ได้ในอนาคต ขณะที่ สศค. ถือว่าการเพิ่มทุนเป็นภาระโดยตรงเนื่องจากเป็นผลจากสิ่งที่เกิดขึ้นในปี
ที่ผ่านมา

3.2 การเปรียบเทียบระหว่างการกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรม กึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ

ข้อสังเกตสำคัญเกี่ยวกับกลไกการส่งผ่านภาระการคลัง คือ การรับผิดชอบต้นทุนค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจาก
กิจกรรมกึ่งการคลังนี้จะใช้เวลานานหลังจากการตัดสินใจเลือกใช้นโยบาย ยกตัวอย่าง เช่น การที่รัฐบาลออก
โครงการ Soft Loan ในรูปของสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ผ่าน SFI ที่เห็นได้บ่อยครั้ง ภาระการคลังสำคัญในที่นี้ คือ การ

⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558

ชุดเซชส่วนต่างดอกเบี้ย และค่าใช้จ่ายในการปล่อยสินเชื่อ ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้แทบจะไม่เกิดขึ้นในปีแรก กลไกการรับรู้การการคลังที่ล่าช้านี้ สร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลเลือกใช้กิจกรรมกึ่งการคลัง เนื่องจากสามารถผลักภาระการคลังออกไปในอนาคต ผลที่ตามมาก็คือ สังคมไม่ทราบว่าในแต่ละปีรัฐบาลได้สร้างภาระการคลังไว้เท่าไรบ้าง สถานะการคลังที่แท้จริงเป็นอย่างไร โดยในตารางที่ 2 จะเปรียบเทียบแรงจูงใจระหว่างการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs และการกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ

ตารางที่ 3.2 การกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ และการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs

รายละเอียด	การกระตุ้นเศรษฐกิจตามกระบวนการงบประมาณ	การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs
กระบวนการงบประมาณ	จะต้องมีการนำเสนองบประมาณรายจ่ายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา จากนั้นต้องนำเสนอต่อรัฐสภา ให้ได้รับการอนุมัติงบประมาณด้วย	แบ่งเป็น 2 กรณี คือ (1) เป็นโครงการ PSA: มีการอนุมัติงบประมาณผ่านมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น (2) ไม่เป็นโครงการ PSA: SFIs ต้องใช้จ่ายด้วยงบประมาณของตนเอง ดังนั้นการขออนุมัติงบประมาณจะขึ้นอยู่กับขั้นตอนที่กำหนดภายใน SFIs แต่ละแห่ง
ระยะเวลา	ต้องมีการเสนอของบประมาณล่วงหน้าประมาณ 1 ปี	ใช้ระยะเวลาน้อยกว่าขั้นตอนตามกระบวนการงบประมาณ เนื่องจากไม่ต้องผ่านการพิจารณาโดยรัฐสภา
การรับรู้ภาระทางการคลังที่เกิดขึ้น	มีประมาณการภาระทางการคลังก่อนการเริ่มดำเนินโครงการเพื่อการเสนอของบประมาณรายจ่ายที่ครอบคลุมต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งหมด	รัฐบาลจะสามารถรับรู้ภาระทางการคลังเมื่อเริ่มดำเนินงานไปแล้ว ซึ่งมี 2 ลักษณะ ได้แก่ - การชดเชยความเสียหายผ่านบัญชี PSA จะทราบว่าเกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใดหลังจากโครงการได้สิ้นสุดไปแล้ว - การเพิ่มทุน จะทราบว่า SFIs ประสบปัญหาด้านงบประมาณระหว่างการดำเนินงานในรอบปีงบประมาณนั้น ๆ

บทที่ 4

แนวทางการประเมินความโปร่งใสทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมการคลังผ่าน SFIs

4.1 แนวทางการประเมินความโปร่งใสตามหลักสากล

หลักการปฏิบัติที่ดีด้านความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency) ที่กำหนดโดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF, 2001) มีทั้งหมด 4 ประการ มีสาระสำคัญดังนี้

(1) **การกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบที่ชัดเจน** โดยภาครัฐควรพิจารณากำหนดโครงสร้าง และหน้าที่ของหน่วยงานรัฐต่าง ๆ อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่ถูกต้อง และไม่ซ้ำซ้อนในหน้าที่ โดยการกำหนดบทบาทนี้ ต้องครอบคลุมไปถึงอำนาจด้านการเงินการคลัง และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ รัฐบาลต้องเปิดเผยกฎระเบียบ หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจัดการการคลัง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี การบริหารจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของรัฐ หรือการจัดทำสัญญาระหว่างภาครัฐกับภาคอื่น ๆ

(2) **การมีกระบวนการด้านงบประมาณที่เปิดเผย** การจัดเตรียมงบประมาณควรดำเนินการตามตารางเวลาที่วางไว้และเป็นไปตามเป้าหมายของนโยบายการคลังและนโยบายที่เศรษฐกิจมหภาคกำหนด โดยงบประมาณที่จัดทำต้องสมเหตุสมผลและสอดคล้องกับความเป็นจริง มีการประมาณการผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่องบประมาณทั้งในปีปัจจุบันและอนาคตรวมทั้งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวมอีกด้วย เพื่อให้ประชาชนทราบถึงความเป็นไปว่ารัฐบาลมีการนำเงินไปใช้จ่ายในส่วนใด เกิดผลอย่างไร

นอกจากนี้กระบวนการเบิกจ่าย การติดตามและการรายงานงบประมาณก็ควรมีวิธีการและขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติจริง ระบบบัญชีมีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ อีกทั้ง ควรรายงานการดำเนินการด้านงบประมาณต่อฝ่ายนิติบัญญัติทุก ๆ 6 เดือน

(3) **การเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะ** ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงข้อมูลกิจกรรมทางการคลังในอดีต ปัจจุบัน และข้อมูลประมาณการ รวมไปถึงข้อมูลความเสี่ยงทางการคลังอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ โดยควรมีการแสดงผลข้อมูลย้อนหลังอย่างน้อย 2 ปี และมีการทำประมาณการและศึกษาความอ่อนไหว (Sensitivity analysis) ของประมาณการงบประมาณโดยรวมในอนาคตอย่างน้อย 2 ปีนับจากปีงบประมาณปัจจุบัน

นอกจากนี้ รัฐบาลควรเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะและองค์ประกอบของหนี้สินและทรัพย์สินทางการเงินของรัฐบาลกลาง โดยข้อมูลทางการคลังนั้นต้องนำเสนอในรูปแบบที่สะดวกต่อการนำไปใช้วิเคราะห์เชิง

นโยบาย นั่นคือต้องมีการแยกแสดงรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ให้เห็นชัดเจน สามารถเข้าใจได้ง่าย ไม่ซับซ้อน พร้อมทั้งเสริมสร้างความรับผิดชอบทางการคลังให้มีการเปรียบเทียบผลลัพธ์และวัตถุประสงค์ของโครงการเปิดเผยต่อฝ่ายนิติบัญญัติเป็นประจำทุกปี นอกจากนี้ รัฐบาลจะต้องรายงานข้อมูลการคลังให้ตรงตามเวลาที่ได้กำหนดไว้ด้วย

(4) การมีข้อมูลทางการคลังที่น่าเชื่อถือและสามารถตรวจสอบได้ รัฐบาลควรจัดการให้ข้อมูลทางการคลังมีการสอดคล้องได้มาตรฐานคุณภาพข้อมูลซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล ในขณะที่การประมาณการต้องสะท้อนความเป็นจริงของรายได้และรายจ่าย นอกจากนี้ควรมีการตรวจสอบ และควบคุมภายในกิจกรรมทางการคลังต่าง ๆ ทั้งนี้การเปิดเผยข้อมูลการคลังเปิดเผยให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบได้โดยง่ายจะส่งเสริมความโปร่งใสในการตรวจสอบ และเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่รัฐบาล

4.2 แนวทางการประเมินความโปร่งใสตามบริบทของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs และมีข้อสังเกตสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่าง ๆ ผ่าน SFIs ขาดเกณฑ์การกำหนดที่ชัดเจนว่ากิจกรรมไหนเข้าข่ายอยู่ภายใต้ PSA (Public Service Account) ซึ่งจะได้รับการชดเชยค่าใช้จ่ายจากรัฐบาลโดยตรง และภายใต้พันธกิจของแต่ละ SFIs ซึ่งจะไม่ได้รับการชดเชยโดยตรง

(2) ผลจากการขาดเกณฑ์การกำหนดที่ชัดเจนทำให้เกิดแรงจูงใจที่ไม่เหมาะสม 2 อย่างด้วยกัน

- a. รัฐบาลมีแรงจูงใจที่จะหลีกเลี่ยงการระบุ PSA ทำให้ SFI ต้องใช้กำไรของตนมาชดเชยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐบาล
- b. SFIs มีแรงจูงใจที่จะต้องหากำไรมากเกินไปเกินความจำเป็น (Unnecessary profit motives) เพื่อรองรับการดำเนินกิจกรรมตามคำสั่งของรัฐบาล

3) สาธารณชนเข้าถึงการเปิดเผยต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับกึ่งการคลังต่าง ๆ ผ่าน SFIs ได้ยาก อีกทั้งต้นทุนดังกล่าวไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังนั้น

จากข้อสังเกตดังกล่าว ผู้วิจัยจึงมีแนวทางการประเมินความโปร่งใสของการดำเนินกึ่งการคลังผ่าน SFIs ใน 3 มิติดังนี้

- (1) **นิยาม (Definitions)** แนวทางการแบ่งระหว่างโครงการที่นับเป็น PSA และโครงการที่เข้าข่ายอยู่ในพันธกิจของ SFIs มีความชัดเจนมากน้อยเพียงไร

- (2) **ความครอบคลุม (Coverage)** การเปิดเผยข้อมูลในปัจจุบันครอบคลุมต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมากน้อยเพียงไร
- (3) **การเข้าถึง (Accessibility)** สาธารณชนสามารถเข้าถึง และเข้าใจข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลังได้ยากง่ายเพียงไร

บทที่ 5

กระบวนการชดเชยภาระการคลังที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง ผ่าน SFIs ในปัจจุบัน

5.1 พัฒนาการของการชดเชยความเสียหายผ่านการแยกธุรกรรมการดำเนินการของรัฐในรูปแบบ PSA

5.1.1 การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐในระยะเริ่มต้น (พ.ศ. 2552 – 2554)

ก. แนวคิดและหลักการ

เนื่องจากโครงสร้างการกำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (SFIs) โดยกระทรวงการคลัง มีการแยกบทบาทที่ชัดเจนระหว่างผู้กำกับกับการดำเนินงานและผู้กำหนดนโยบายกึ่งการคลังจะดำเนินงานโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ขณะที่การประเมินผลการดำเนินงานของ SFIs ในฐานะผู้ถือหุ้น ดำเนินการโดยสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใต้กระทรวงการคลัง ขณะที่แนวโน้มภาครัฐที่เพิ่มการใช้นโยบายกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจในการกระตุ้นเศรษฐกิจ ผ่านการให้สินเชื่อแก่กลุ่มที่รัฐเห็นว่าไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อปกติผ่านธนาคารพาณิชย์ หรือสามารถเข้าถึงสินเชื่อธนาคารพาณิชย์ได้ แต่เข้าถึงด้วยต้นทุนที่สูงเกินกว่าความสามารถในการผ่อนชำระ

ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงสินเชื่อด้วยต้นทุนที่ต่ำลง รัฐโดย สศค. ในฐานะผู้กำหนดนโยบาย จะออกนโยบายโดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่างความครอบคลุม (Coverage) และประสิทธิภาพของนโยบายในเชิงการสามารถออกนโยบายสนับสนุนได้ตรงกลุ่มเป้าหมาย กับความเข้มแข็งของสถาบันการเงินผ่านการประเมินเกณฑ์ความเพียงพอของเงินกองทุน (BIS Ratio) และทิศทางสัดส่วนสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL Ratio) ทั้งนี้ได้คำนึงถึงความสามารถในการทำกำไรและต้นทุนการดำเนินการเป็นลำดับรอง อย่างไรก็ตาม สศค. ในฐานะผู้ถือหุ้นและผู้ประเมินผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจทั้งหมด มีการกำหนดตัวชี้วัดที่สะท้อนความสามารถในการทำกำไร เช่น ผลกำไร (Profit) ผลตอบแทนจากส่วนของทุน (Return on Asset: ROA) ขณะที่ให้ความสำคัญต่อประสิทธิภาพของนโยบายกึ่งการคลังที่สะท้อนอยู่ในความครอบคลุมของนโยบายและความสามารถจะจูงนโยบายไปสู่กลุ่มเป้าหมายได้ เป็นลำดับรอง

จากปรากฏการณ์ดังกล่าวย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่สมมาตรในการกำกับดูแล (Asymmetric Regulation) เนื่องจาก สศค. ในฐานะผู้กำกับและออกนโยบายให้ความสำคัญกับหน้าที่ภารกิจของ SFIs ตามกฎหมายจัดตั้งเป็นหลัก ตัวอย่างเช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรจะถูกประเมินผลสำเร็จของ

นโยบายว่าสอดคล้องกับการเพิ่มความสามารถของเกษตรกรในการเข้าถึงสินเชื่อหรือไม่ ทั้งในรูปจำนวนผู้รับผลประโยชน์และวงเงินรวมรายนโยบายที่รัฐจัดสรรให้ ขณะที่ สศร. กลับให้ความสำคัญในการทำกำไรเป็นจุดประเมิหลัก ซึ่งในฐานะผู้ถือหุ้นการประเมินกำไรมีความจำเป็นและสอดคล้องกับบทบาทที่ได้รับ แม้ว่าการประเมินรัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงินจะได้รับการปรับปรุงให้สะท้อนงานตามภารกิจของ SFIs ตามกฎหมายจัดตั้งมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่น้ำหนักการประเมินยังอยู่ในรูปผลตอบแทนหรือกำไรต่อผู้ถือหุ้นเป็นหลัก ส่งผลให้คะแนนประเมินของ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายรัฐอาจลดลงได้หากมาตรการกึ่งการคลังที่ดำเนินการเกิดความเสียหายในรูป NPL จำนวนมาก ประกอบกับเป็นแรงจูงใจให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจพยายามออก product สินเชื่อเชิงพาณิชย์เพื่อแสวงหากำไรมากขึ้นเพื่อชดเชยความสามารถในการทำกำไรที่ลดลงจากการดำเนินการตามนโยบายรัฐ ซึ่งแรงจูงใจดังกล่าวอาจส่งผลให้ SFIs ในฐานะเครื่องมือกึ่งการคลังของรัฐบาลประสิทธิภาพในการช่วยเหลือประชาชนตามภารกิจของตนได้

จากปัญหาดังกล่าวส่งผลให้ สศค. มีแนวคิดในการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account: PSA) ออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ เพื่อแก้ไขปัญหา Asymmetric Regulation เพื่อให้ SFIs ได้รับความเป็นธรรมในการถูกประเมินผลนโยบายในส่วนที่เป็นธุรกรรมตามนโยบายรัฐบาล แยกออกจากการประเมินผลจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของธนาคาร ที่ สศร. ในฐานะผู้ถือหุ้นประเมินอยู่

ทั้งนี้ การใช้นโยบาย PSA ดังกล่าว ได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในคราวที่กระทรวงการคลังโดย สศค. ได้เสนอมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เรื่อง การขับเคลื่อนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2552 ซึ่งโครงการดังกล่าวมีชื่อ ว่าโครงการนโยบายสินเชื่อ Fast Track ซึ่งเป็นโครงการเพื่อสนับสนุนการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจภายหลังจากการเกิด Global Financial Crisis หรือ Subprime Crisis ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งได้ลุกลามเข้ามาสู่สหภาพยุโรปด้วยนั้น โดยขณะนั้นแม้ว่าภาคธนาคารของไทยจะได้รับผลกระทบอย่างจำกัด แต่ภาคเศรษฐกิจจริงโดยเฉพาะภาคการส่งออกกลับได้รับผลกระทบซึ่งมาจากปริมาณการสั่งซื้อสินค้าของไทยที่หดตัวลงอย่างมากจากประเทศคู่ค้าหลักของไทยที่เผชิญปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอยู่ เช่น สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องกระตุ้นเศรษฐกิจผ่านการใช้จ่ายภาคเอกชน (Private Consumption) พร้อมทั้งดูแลภาคธุรกิจโดยเฉพาะ SMEs ขนาดเล็กที่ขาดสภาพคล่องเนื่องจากธนาคารพาณิชย์จำกัดการให้สินเชื่อ โดยโครงการ Fast Track ดังกล่าวเป็นการเพิ่มเป้าหมายสินเชื่อของ SFIs ที่ SFIs ได้ตกลงร่วมกับ สศค. และ สศร. ว่าจะถูกประเมินผลการดำเนินงานบนพื้นฐานของแผนสินเชื่อดังกล่าวไว้ล่วงหน้าแล้วผ่านการให้ความเห็นชอบต่อแผนธุรกิจ ดังนั้น สศค. ในฐานะผู้กำหนดนโยบายจึงเล็งเห็นว่าการนำนโยบาย PSA มา

ใช้จะช่วยสร้างความเป็นธรรมให้แก่ SFIs ในฐานะผู้ถูกประเมินผล ดังนั้น การออกกรอบนโยบาย PSA ในระยะนี้ สศค. จึงคำนึงถึงความจำเป็นของการกำหนดประเภทธุรกรรมที่เข้าข่าย PSA ให้ชัดเจนเป็นครั้งแรก ประกอบกับ ให้คำนึงถึงการผ่อนปรนเงื่อนไขการให้สินเชื่อ และข้อสำคัญ คือ การกำหนดให้โครงการที่ได้รับ PSA ต้องมีเงื่อนไขในการได้รับความเห็นชอบจาก ครม. ให้ทำได้เท่านั้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

สศค. ได้กำหนดขอบเขตธุรกรรมที่จัดเป็นโครงการ PSA โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

(1) ธุรกรรมมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2552 หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และ หน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) ธุรกรรมของ SFIs ที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณี พิเศษเช่น การให้อัตราดอกเบี้ยต่ำกว่าตลาด การยกเว้นค่าธรรมเนียม การให้สินเชื่อแบบไม่มีหลักประกัน หรือมี ระยะเวลาชำระคืนเงินกู้มากกว่าสถาบันการเงินทั่วไป เป็นต้น โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือ สนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน

ข. กระบวนการขั้นตอนในการขอ PSA

กระบวนการขั้นตอนในการขอให้โครงการใด ๆ เป็นโครงการ PSA นั้น สศค. ได้กำหนดแนวปฏิบัติ กว้างๆ ให้สามารถกระทำได้ 3 วิธี คือ

(1) SFIs ริเริ่มเสนอมาตรการหรือโครงการตามแนวนโยบายของรัฐบาลมายัง สศค. เพื่อประเมิน ความเหมาะสมและขอบเขตการชดเชยของรัฐบาล โดย สศค. มีอำนาจในการพิจารณาตัดทอนหรือปรับปรุง ข้อเสนอดังกล่าวได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจาก SFIs อีกครั้ง เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว สศค. จะนำเสนอไป ยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้า ครม. ซึ่งต้องผ่านการพิจารณาเพื่อได้รับความเห็นชอบของ ผู้อำนวยการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ปลัดกระทรวงการคลัง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน ตามลำดับ โดย อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปจากข้อเสนอเดิมได้ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะพิจารณา หากมี กรณีการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขโครงการที่เสนอนั้น สศค. ในฐานะเจ้าของเรื่องจะต้องนำกลับมาพิจารณาโดยอาจถาม ความเห็นชอบจาก SFIs หรือไม่ก็ได้ แล้วจึงนำเสนอกลับไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังอีกครั้งเพื่อ พิจารณาต่อไป และเมื่อผ่านความเห็นชอบแล้วเรื่องดังกล่าวจะถูกเสนอไปยังสำนักเลขาธิการ ครม. เพื่อพิจารณาบรรจุ ไว้ในวาระเพื่อพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีอาจไม่เห็นชอบข้อเสนอของกระทรวงการคลังได้

หรืออาจขอมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ได้ และเมื่อได้รับมติกรม. อย่างเป็นทางการแล้ว และ สศค. จะมีหนังสือแจ้ง อย่างเป็นทางการว่า เรื่องหรือมาตรการที่เสนอได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการตามเงื่อนไขที่ กรม. มีมติได้ SFIs ถึงจะสามารถดำเนินการมาตรการดังกล่าวได้ รวมถึงเงื่อนไขการเบิกจ่ายเงินที่ SFIs ต้องกระทำโดยตรงกับสำนักงบประมาณซึ่งเป็นไปตามเงื่อนไขที่ กรม. กำหนด ทั้งนี้ หากสิ่งที่ กรม. มีมติส่งผลให้มาตรการไม่สามารถดำเนินการได้ สศค. ในฐานะหน่วยงานหลักอาจขอเสนอแก้ไขปรับปรุงมาตรการที่ กรม. มีมติไปแล้วในภายหลังได้

(2) กระทรวงการคลังโดย สศค. เป็นผู้ริเริ่มโครงการ/มาตรการกึ่งการคลังเอง ดังนั้น สศค. จะพิจารณาขอบเขตการรับความเสียหายตาม PSA เอง และนำเสนอมาตรการตามขั้นตอนเพื่อให้ กรม. มีมติเห็นชอบตามข้อ (1) โดยในทางปฏิบัติมาตรการกึ่งการคลังส่วนใหญ่ สศค. ในฐานะผู้ออกนโยบายจะไม่ใช้วิธีหานี้ โดยจะขอเรียกประชุม SFIs ที่เกี่ยวข้องเพื่อแลกเปลี่ยนความเป็นไปได้ในแนวคิดนโยบายสู่การปฏิบัติให้มีความชัดเจนก่อน

(3) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการคลังพิจารณาโครงการหนึ่ง ๆ เป็นโครงการ PSA ซึ่งโดยอำนาจการอนุมัติมาตรการกึ่งการคลังนั้นเป็นของ กรม. อยู่แล้วสามารถทำได้ แต่แนวทางนี้มักไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเนื่องจากการนำเสนอ กรม. ต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพหลักของเรื่องที่เสนอ

ค. ตัวอย่างมติ กรม. ในช่วง พ.ศ. 2552 – 2554

(1) มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี 2553 ณ วันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ.2553

ในปี 2553 เกิดปัญหาน้ำท่วมฉับพลัน ทำให้ธุรกิจรายย่อยบางส่วนได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ เพื่อให้ธุรกิจดังกล่าวสามารถเร่งฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดขึ้นและสามารถประกอบอาชีพตามปกติได้ กระทรวงการคลังจึงรับพิจารณาโครงการดังกล่าวจากธนาคารออมสิน และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ธนาคารออมสินขอรับจัดสรรงบประมาณเป็นเงินจำนวน 2,000 ล้านบาท เพื่อให้สินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์น้ำท่วม โดยมีวงเงินสินเชื่อต่อรายไม่เกิน 50,000 บาท ตามความจำเป็นและความสามารถในการผ่อนชำระ ซึ่งผู้กู้สามารถขอกู้ยืมได้โดยไม่มีหลักประกัน คิดดอกเบี้ยในอัตราคงที่ร้อยละ 0.5 ต่อเดือน ตลอดอายุสัญญา และมียุทธะเวลากู้ยืมสูงสุดไม่เกิน 5 ปี

(2) แยกโครงการดังกล่าวไว้ในบัญชี PSA เพื่อให้สามารถขอรับการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจากรัฐบาลได้

จะเห็นได้ว่า โครงการนี้มีลักษณะเป็นการให้บริการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยที่มีการผ่อนปรนเงื่อนไข ได้แก่ อัตราดอกเบี้ยต่ำ และไม่ต้องมีหลักประกันในการกู้ยืม ซึ่งต้องใช้งบประมาณจำนวนมากและอาจสร้างภาระต่อธนาคารออมสินได้ในอนาคต ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้โครงการนี้จัดเป็นโครงการ PSA ได้ ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่ามติ ครม. ในช่วงดังกล่าวมีลักษณะที่เปิดโอกาสให้ SFIs สามารถขอรับการชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นในอนาคตได้เต็มจำนวน ซึ่งรวมถึงความเสียหายที่เกิดจากการปล่อยสินเชื่อในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าต้นทุนเงินของธนาคารในปัจจุบัน และรวมถึงความเสียหายที่เกิดจากสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPL) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

(2) มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง โครงการเงินกู้ให้เกษตรกรจัดหาปุ๋ยของ ธกส. ณ วันที่ 9 พฤษภาคม พ.ศ.2554

กระทรวงการคลังได้นำเสนอโครงการเงินกู้ให้เกษตรกรจัดหาปุ๋ยของ ธกส. ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา เนื่องจากว่าในช่วงเริ่มต้นฤดูกาลผลิต เกษตรกรควรเข้าถึงสินเชื่อได้มากขึ้นเพื่อนำมาจัดหาซื้ออุปกรณ์สำหรับการเกษตรได้ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่าควรให้มีการผ่อนปรนคุณสมบัติผู้กู้ โดยให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวจำนวนประมาณ 3.8 ล้านราย เพื่อสนับสนุนการจัดซื้อปุ๋ยของเกษตรกรจำนวนประมาณ 2 ล้านตัน ซึ่งตามโครงการนี้จะมีกลุ่มลูกค้าที่เป็นเกษตรกรทั่วไปที่เป็นลูกค้าเดิม และเกษตรกรทั่วไปที่ไม่เป็นลูกค้า ธกส.

ดังนั้น กระทรวงการคลังได้เสนอขอความเห็นชอบต่อ ครม. ว่า ต้องการให้ ธกส. จัดแยกบัญชีการให้สินเชื่อสำหรับเกษตรกรทั่วไปที่ไม่ใช่ลูกค้า ธกส. แต่ ธกส. ต้องลดหย่อนคุณสมบัติให้ตามโครงการประมาณ 50,000 ราย วงเงินกู้เฉลี่ยรายละ 10,000 บาท แต่ไม่เกิน 30,000 บาท รวมเป็นเงิน 500 ล้านบาท เป็นการแยกบัญชีโครงการธุรกรรมตามนโยบายรัฐ (PSA) เพื่อให้รัฐช่วยเหลือเรื่องค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นตามนโยบาย ซึ่ง ครม. มีมติเห็นชอบให้ ธกส. จัดแยกธุรกรรมดังกล่าวเป็นบัญชี PSA ได้ เนื่องจากว่าโครงการนี้มีลักษณะการให้สินเชื่อที่มีการผ่อนปรน และยังสร้างภาระทางการคลังให้แก่ ธกส. มากขึ้นอีกด้วย

5.1.2 พัฒนาการการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (PSA) ในช่วง พ.ศ. 2555 – 2558

ก. แนวคิดและหลักการ

สศค. ในฐานะผู้กำหนดนโยบายกึ่งการคลัง เริ่มมีแนวคิดที่กังวลต่อปัญหาเรื่อง Moral Hazard ที่อาจเกิดขึ้นจากการออกมาตรการที่จัดอยู่ในประเภท PSA ในอดีต เนื่องจากเป็นกังวลว่า SFIs จะอนุมัติสินเชื่อใหม่ที่มีความเสี่ยงสูง หรืออาจจะเลยมาตรการป้องกันความเสี่ยงต่างๆ เช่น การประเมิน credit bureau ของผู้กู้โดย

SFIs เป็นต้น รวมถึงกังวลว่า SFIs จะนำกลุ่มสินเชื่อกำลังจะประสบปัญหาเข้ามาไว้ในโครงการ PSA ดังนั้น ในระยะนี้ สศค. จึงมีแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงเงื่อนไขของโครงการ PSA ที่ชัดเจนขึ้นใน 2 ประเด็นคือ (1) สร้างความชัดเจนในคำจำกัดความของการแยกบัญชี PSA ออกเป็นรายการธุรกรรมตามนโยบายรัฐออกจากธุรกรรมเชิงพาณิชย์ของ SFIs (2) เพิ่มความชัดเจนโปร่งใสในการแยกธุรกรรม โดยกำหนดให้มีการรายงานแก่หน่วยงานกำกับทั้ง สศค. และสคร. ในทั้ง 2 บัญชี (3) กำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนขึ้นว่าเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และที่สำคัญเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานเท่านั้น และ (4) ที่สำคัญได้กำหนดขอบเขตการชดเชย ว่าการแยกบัญชี PSA นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายใดให้แก่ SFIs

อย่างไรก็ตาม การระบุธุรกรรมใดเป็นโครงการ PSA ยังคงใช้หลักเกณฑ์พิจารณาตามมติกรม. ของปี 2552 เช่นเดิม โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีหลังวันที่ 5 สิงหาคม 2552 ด้วย นอกจากนี้ กระทรวงการคลังได้ระบุแนวทางการจัดทำบัญชี PSA ไว้เพิ่มเติมตามสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) SFIs ต้องจัดทำงบกำไรขาดทุนรายไตรมาส โดยแยกรายการระหว่างธุรกรรมตามปกติและธุรกรรมของโครงการ PSA อย่างชัดเจนให้กระทรวงการคลังทราบภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่สิ้นสุดไตรมาส ซึ่งเริ่มส่งครั้งแรกสำหรับงวดไตรมาสที่ 1 ของปี 2555

(2) ให้ SFIs จัดทำสินเชื่อก้างจัดชั้น และการกันสำรองเป็นรายไตรมาสในแต่ละโครงการ

(3) SFIs ต้องส่งงบการเงินรวมให้กระทรวงการคลังทุกสิ้นปี เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาฐานะและความมั่นคงทางการเงินของ SFIs แต่ละแห่ง ซึ่งในกรณีที่ผลการดำเนินงานตามโครงการ PSA ขาดทุนจนกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินของ SFIs กระทรวงการคลังจะพิจารณาเพิ่มทุนให้เป็นกรณีไป

จากทิศทางในช่วงนี้จะเห็นได้ว่า กระทรวงการคลังโดย สศค. ต้องการสร้างความชัดเจนและความโปร่งใสให้แก่การจัดทำโครงการ PSA และยังมีทิศทางเพื่อป้องกันปัญหา Moral Hazard ด้วยการกำหนดว่าการแยกบัญชีมิใช่สัญญาจากภาครัฐจะต้องชดเชยให้ ทั้งนี้การชดเชยจากภาครัฐจะถูกเขียนอย่างชัดเจนในรายละเอียดที่เสนอกรม. โดย สศค. จะทำการคำนวณเม็ดเงินที่ภาครัฐจะต้องจ่ายว่าจะมาจากการชดเชยดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมแก่ SFIs เป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งในบางกรณีเช่นโครงการ Portfolio Guarantee Scheme (PGS) ของบริษัทประกันสินเชื่อบุคคลขนาดกลางและขนาดย่อม ที่ภาครัฐมีการชดเชยไม่เกินร้อยละ 18 ของยอด NPL ทาง สศค. จะทำการประมาณการความเสียหายสูงสุดไว้เพื่อ กรม. อนุมัติ และการเบิกจ่ายค่าความเสียหายจะเบิกจ่ายตามจริงในแต่ละปีโดยมีวงเงินไม่เกินที่ กรม. ได้อนุมัติไว้ โดยแนวทางการชดเชยความเสียหายจะไม่มีการระบุแบบเปิด

เหมือนในช่วงแรก ทั้งนี้หลักเกณฑ์ PSA ในช่วงนี้ สศค. ได้ระบุไว้ในหนังสือเป็นทางการถึง SFIs ทุกแห่งเพื่อยึดเป็นแนวปฏิบัติ แต่ไม่ได้อยู่ในรูปหลักเกณฑ์ในรายละเอียดแต่อย่างใด (รายละเอียดปรากฏในภาคผนวก ข)

ข. ตัวอย่างมติ ครม. ในช่วง พ.ศ. 2555 – 2558

(1) มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ขอชดเชยส่วนต่างระหว่างต้นทุนเงินกับอัตราดอกเบี้ยของธนาคารออมสินกรณีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัยในนิคมอุตสาหกรรมที่มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการเอง ณ วันที่ 16 ตุลาคม พ.ศ.2555

สำหรับการดำเนินการก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัยในนิคมอุตสาหกรรม คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบการขอเพิ่มเติมงบประมาณลงทุนประจำปีงบประมาณ 2555 โดยให้การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.) กู้เงินจากธนาคารออมสิน จำนวน 3,546.24 ล้านบาท ในอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.01 ต่อปี ระยะเวลา 15 ปี และให้จ่ายดอกเบี้ยโดยไม่ต้องคืนเงินต้นใน 5 ปีแรก ซึ่งส่งผลให้ธนาคารต้องปล่อยสินเชื่อต่ำกว่าต้นทุนการดำเนินงานของธนาคารเป็นระยะเวลาหลายปี ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการชดเชยส่วนต่างต้นทุนเงินกับอัตราดอกเบี้ยที่เรียกเก็บกับผู้กู้ให้ธนาคารออมสิน เพื่อให้ธนาคารสามารถดำเนินปล่อยกู้ตามโครงการดังกล่าวได้ โดยมติเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีดังนี้

(1) เห็นชอบตามหลักเกณฑ์การคำนวณการชดเชยต้นทุนเงินที่ชัดเจนตามที่กระทรวงการคลังได้เสนอมา ซึ่งคิดเป็นจำนวน 1,443.054 ล้านบาท โดยให้เบิกจ่ายตามที่เกิดขึ้นจริง

(2) จัดให้โครงการก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วมนิคมอุตสาหกรรมที่มีการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการเองเป็นโครงการ PSA

โดยที่โครงการนี้ถูกระบุเป็นโครงการ PSA เนื่องจากเป็นโครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน และเป็นโครงการที่รัฐบาลสั่งให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ

(2) มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง มาตรการการเงินการคลังเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในระยะเร่งด่วน ณ วันที่ 10 กันยายน พ.ศ.2558

ตามมติครม. ฉบับดังกล่าวนี้ กระทรวงการคลังได้เสนอขอความเห็นชอบต่อครม. เกี่ยวกับมาตรการด้านสินเชื่อของ SMEs เพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการ SMEs ให้มีเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังดังนี้

(1) เห็นชอบหลักเกณฑ์และเงื่อนไขโครงการสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำที่กำหนดให้ให้ธนาคารออมสินให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำ ร้อยละ 0.1 ต่อปี แก่ธนาคารพาณิชย์และ SFIs ที่เข้าร่วมโครงการ โดยที่ธนาคารพาณิชย์และ SFIs ที่

ร่วมโครงการจะให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่ม SMEs เฉพาะการปล่อยสินเชื่อใหม่ โดยมีเงื่อนไขไม่ให้ Refinance หนี้เดิม ทั้งนี้ รัฐบาลจะชดเชยส่วนต่างอัตราดอกเบี้ยให้กับธนาคารออมสินตามวิธีการที่เสนอมาด้วย

(2) ครม. อนุมัติหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการค้ำประกันสินเชื่อโครงการ PGS-5 ซึ่งมีวงเงินค้ำประกัน 100,000 ล้านบาท อายุการค้ำประกันไม่เกิน 7 ปี และอนุมัติงบประมาณการชดเชยค่าธรรมเนียมค้ำประกันและชดเชยการจ่ายค้ำประกันตลอดอายุโครงการ รวมเป็นเงินจำนวน 14,250 ล้านบาท

(3) ครม.เห็นชอบให้มีการลดภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับผู้ประกอบการ SMEs ที่มีกำไรสุทธิตั้งแต่ 300,001 บาทขึ้นไป เป็นเวลา 2 รอบระยะเวลาบัญชีต่อเนื่องกัน รวมทั้งจะมีการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลสำหรับผู้ประกอบการรายใหม่ (New Start-up) ในกลุ่มอุตสาหกรรมเป้าหมายเป็นเวลา 5 รอบระยะเวลาบัญชีต่อเนื่องกันด้วย ซึ่งกลุ่มผู้ประกอบการที่จะถูกกำหนดเป็นกลุ่มเป้าหมายนั้น จะถูกคัดเลือกโดยกระทรวงการคลัง กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของสำนักงบประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการกำหนดกลุ่มธุรกิจเป้าหมายที่สมควรได้รับการสนับสนุนให้เข้าร่วมโครงการ PGS-5 เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐต้องการส่งเสริม SMEs ให้เกิดความเข้มแข็งและมีความสามารถในการแข่งขันได้

นอกจากนี้ ครม. ได้สั่งการให้ธนาคารออมสินเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 และปีต่อ ๆ ไป ตามรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริง ส่วนโครงการ PGS-5 ให้ บยส. ขอตั้งงบประมาณรายจ่ายด้วยเช่นกันเพื่อให้ทราบถึงค่าใช้จ่ายภายในโครงการ และสามารถตรวจสอบเพื่อจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมได้

5.1.3 การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ พ.ศ. 2559

ในปัจจุบันกระทรวงการคลังโดย สศค. อยู่ระหว่างยกร่างแนวปฏิบัติ เรื่อง การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งกรอบร่างดังกล่าว ได้รับการพัฒนาโดยยังคงมีการใช้แนวทางลักษณะกำหนดโครงการที่จะถูกแยกบัญชี PSA ออกจากธุรกรรมตามปกติของ SFIs ด้วยหลักเกณฑ์เดิมที่ระบุในปี 2552 และแนวทางเรื่องนิยามและความโปร่งใสรวมถึงวัตถุประสงค์ว่าโครงการ PSA ไม่ใช่การแยกธุรกรรมเพื่อชดเชยความเสียหายจากรัฐ โดยแนวทางใหม่มีการเพิ่มเติมในรายละเอียดให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้ SFIs ปฏิบัติได้เป็นมาตรฐานซึ่งประกอบไปด้วย (1) แนวปฏิบัติใหม่เกี่ยวกับการนำเสนอโครงการ PSA (2) หลักเกณฑ์การจัดสรรและปันส่วนค่าใช้จ่าย (3) การจัดทำบัญชี PSA และรูปแบบการรายงานกระทรวงการคลัง และ (4) การสิ้นสุดโครงการ PSA ซึ่งมีสาระสำคัญโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) การนำเสนอโครงการ PSA โดย SFI ต่อกระทรวงการคลังโดย สศค. เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานั้น ต้องมีการระบุกลุ่มเป้าหมาย วงเงินงบประมาณที่ขออนุมัติ และเงื่อนไขการชดเชยให้แก่ SFIs อย่างชัดเจน

(2) SFIs ต้องมีการระบุค่าใช้จ่ายและต้นทุนที่เกิดขึ้นที่ชัดเจน โดยมีแนวทาง ดังนี้

(2.1) ค่าใช้จ่ายต้นทุนเงิน: ให้ระบุตามจริง หรือหากไม่ทราบต้นทุนเงินจริง ให้คำนวณจากต้นทุนเงินถัวเฉลี่ยตลอดงวดบัญชี คุณ เงินให้สินเชื่อกับถัวเฉลี่ยตามงวดบัญชี

(2.2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น: หากระบุต้นทุนเงินได้ ให้ระบุแยกค่าใช้จ่ายตามจริง แต่หากไม่ทราบต้นทุนเงินจริง ให้ใช้วิธีการปันส่วนค่าใช้จ่ายตามที่ SFIs กำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งอาจแตกต่างกันใน SFIs แต่ละแห่ง โดยสามารถนำวิธีการปันส่วนนี้ไปใช้กับรายได้ค่าธรรมเนียมและบริการได้

(3) การบันทึกบัญชี PSA นั้น SFIs ต้องทำตามมาตรฐานการบัญชีและมาตรการรายงานทางการเงินที่กำหนดโดยสภาวิชาชีพบัญชี ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือตามมาตรฐานการบัญชีที่ยอมรับทั่วไป รวมทั้งจัดทำและประกาศงบการเงินตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยให้รวมธุรกรรม PSA ในงบการเงินของ SFIs ด้วย

(4) ในการรายงานกระทรวงการคลัง SFIs ต้องจัดทำงบการเงินรายไตรมาส และผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการ โดยนำเสนอภายใน 60 วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดไตรมาสที่ต้องรายงาน

(5) การสิ้นสุดของโครงการ PSA มี 2 ลักษณะ คือ หากโครงการมีความเสี่ยงจากดำเนินโครงการมากกว่าการดำเนินธุรกรรมปกติของ SFIs แล้ว โครงการ PSA นั้นจะสิ้นสุดเมื่อไม่มียอดคงค้างในงบการเงินของ SFIs ขณะที่ หากโครงการมีความเสี่ยงจากดำเนินโครงการเหมือนกับการดำเนินธุรกรรมปกติของ SFIs แล้ว โครงการ PSA นั้นจะสิ้นสุดตามระยะเวลาที่รัฐให้เงินอุดหนุน

ทั้งนี้ ในการเสนอร่างหลักการและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดทำบัญชี PSA ในแต่ละครั้ง กระทรวงการคลังมีความพยายามจะปรับปรุงและพัฒนาให้เกิดแนวทางที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินงานภายใต้โครงการ PSA เกิดความโปร่งใส ง่ายต่อการตรวจสอบและประเมินผล และสามารถจัดสรรงบประมาณได้อย่างถูกต้องเหมาะสมมากที่สุด ดังนั้น เพื่อให้สามารถมองเห็นภาพได้ชัดเจนว่าแนวปฏิบัติดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไร จะนำเสนอในตารางเปรียบเทียบดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.1 เปรียบเทียบพัฒนาการของการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐทั้ง 3 ช่วงเวลา

เรื่อง	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2552	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2555	ร่างหลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2559
วัตถุประสงค์ของการแยกบัญชี PSA	1. เพื่อให้ SFIs ดำเนินงานได้อย่างมั่นคง และยั่งยืนด้วยตนเองในระยะยาว โดยรัฐบาล ให้เงินอุดหนุนเฉพาะธุรกรรมที่เป็นนโยบาย รัฐ 2. เพื่อให้กระทรวงการคลังสามารถกำกับ ดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการ ดำเนินงานของ SFIs ได้อย่างถูกต้อง	เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการกำกับดูแล ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงาน และไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายในแก่ SFIs	
หลักการระบุว่าโครงการใดเป็น โครงการ PSA	1. โครงการมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม ตามคำ จำกัดความของพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2552 หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือ เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี 2. โครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการ ชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน		
การเสนอโครงการ PSA	1. SFIs เสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อขอ ความเห็นชอบจาก ครม. 2. กระทรวงการคลังเสนอต่อ ครม. โดยตรง 3. ครม. เห็นควรให้กระทรวงการคลัง พิจารณาโครงการหนึ่งโครงการใดเป็น โครงการ PSA		ระบุเพิ่มเติมในหน้าที่ของ SFIs ให้ต้อง กำหนดกลุ่มเป้าหมาย วงเงินงบประมาณที่ ขออนุมัติ และรูปแบบพร้อมกับเงื่อนไขการ ชดเชยของรัฐให้แก่ SFIs อย่างชัดเจน
การขออนุมัติเงินชดเชย	ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. โดยการ ระบุการชดเชยมีสาระกว้างๆ ในการคำนวณ การชดเชยความเสียหายในปัจจุบัน ซึ่งมี 2 รูปแบบ คือ	ต้องได้รับความเห็นชอบจาก ครม. โดยต้อง ระบุขอบเขตการชดเชยต่อความเสียหายใน ปัจจุบันและเพิ่มเติมการกำหนดขอบเขต ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไว้ด้วย	

เรื่อง	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2552	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2555	ร่างหลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2559
	1. ชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างต้นทุนการให้บริการตามนโยบายรัฐที่สูงกว่ารายรับจากโครงการ PSA นั้น ๆ 2. ชดเชยเท่ากับส่วนต่างระหว่างผลตอบแทนจากการให้บริการตามปกติที่สูงกว่าผลตอบแทนของ โครงการ PSA นั้น ๆ ทั้งนี้ยังไม่ได้ระบุขอบเขตการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต		
แนวทางการจัดทำบัญชี PSA และการรายงานผลการดำเนินงาน	1. กรณีที่การเสนอโครงการเกิดจาก SFIs นำไปเสนอต่อกระทรวงการคลังแล้ว แนวทางการจัดทำบัญชีจะถูกกำหนดโดยคณะกรรมการพิจารณาโครงการ PSA ซึ่งอาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละโครงการ 2. รายงานผลการดำเนินงานตามโครงการ PSA ต่อคณะกรรมการพิจารณาโครงการ PSA เป็นประจำทุกเดือน ทั้งนี้รูปแบบรายงานไม่ได้ถูกกำหนดว่าต้องมีสาระอย่างไร	กำหนดสาระในรายงานให้มีความชัดเจนขึ้น โดยกำหนดให้ SFIs ต้องปฏิบัติดังนี้ 1. ต้องจัดทำงบกำไรขาดทุนรายไตรมาส โดยแยกรายการระหว่างธุรกรรมตามปกติและธุรกรรมของโครงการ PSA อย่างชัดเจนให้กระทรวงการคลังทราบภายใน 1 เดือนนับตั้งแต่สิ้นสุดไตรมาส 2. จัดทำสินเชื่อกองค้างจัดชั้น และการกันสำรองเป็นรายไตรมาสในแต่ละโครงการ 3. ต้องส่งงบการเงินรวมให้กระทรวงการคลังทุกสิ้นปี	เพิ่มเติมให้การรายงานมีมาตรฐานที่สูงขึ้น เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกับสถาบันการเงินอื่นได้ 1. SFIs ต้องทำตามมาตรฐานการบัญชีและมาตรการรายงานทางการเงินที่กำหนดโดยสภาวิชาชีพบัญชี ตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง หรือตามมาตรฐานการบัญชีที่ยอมรับทั่วไป รวมทั้งจัดทำและประกาศงบการเงินตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยในเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยให้รวมธุรกรรม PSA ในงบการเงินของ SFIs ด้วย 2. SFIs ต้องจัดทำงบการเงินรายไตรมาส และผลการดำเนินงานในแต่ละโครงการเพื่อรายงานต่อกระทรวงการคลัง โดยนำเสนอ

เรื่อง	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2552	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2555	ร่างหลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2559
			ภายใน 60 วัน นับตั้งแต่สิ้นสุดไตรมาสที่ต้องรายงาน
หลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่าย			เพิ่มหลักเกณฑ์ในการคำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้ 1. ค่าใช้จ่ายต้นทุนเงิน: ให้ระบุตามจริง หรือหากไม่ทราบต้นทุนเงินจริง ให้คำนวณจากต้นทุนเงินถัวเฉลี่ยตลอดงวดบัญชี คุณ เงินให้สินเชื่อถัวเฉลี่ยตามงวดบัญชี 2. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น: หากระบุต้นทุนจริงได้ ให้ระบุแยกค่าใช้จ่ายตามจริง แต่หากไม่ทราบต้นทุนจริง ให้ใช้วิธีการปันส่วนค่าใช้จ่ายตามที่ SFIs กำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งอาจแตกต่างกันใน SFIs แต่ละแห่ง โดยสามารถนำวิธีการปันส่วนนี้ไปใช้กับรายได้ค่าธรรมเนียมและบริการได้
การสิ้นสุดโครงการ PSA			กำหนดเพิ่มหลักเกณฑ์การสิ้นสุดโครงการที่ชัดเจนเป็นครั้งแรก โดยมีรายละเอียดดังนี้ 1. โครงการมีความเสี่ยงจากดำเนินโครงการมากกว่าการดำเนินธุรกรรมปกติของ SFIs จะสิ้นสุดเมื่อไม่มียอดคงค้างในงบการเงินของ SFIs

เรื่อง	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2552	หลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2555	ร่างหลักการแยกบัญชี PSA พ.ศ.2559
			2. โครงการมีความเสี่ยงจากดำเนินโครงการ เหมือนกับการดำเนินธุรกรรมปกติของ SFIs จะสิ้นสุดตามระยะเวลาที่รัฐให้เงินอุดหนุน

จากการเปรียบเทียบพัฒนาการของแนวปฏิบัติในการแยกบัญชี PSA พบว่า ในส่วนของหลักการระบุว่าโครงการใดเป็นโครงการ PSA นั้น กระทรวงการคลังยังคงใช้หลักการเดิมนับตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม ปี 2552 เป็นต้นมา แต่หลักการและข้อปฏิบัติบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบัญชี PSA ได้มีการปรับปรุงให้เกิดความชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยที่ในปี 2552 ได้กล่าวถึงเพียง 4 เรื่องสำคัญเท่านั้น นั่นคือ วัตถุประสงค์ หลักการระบุโครงการ PSA การเสนอโครงการ แนวทางการจัดทำบัญชี และการขออนุมัติเงินชดเชย ซึ่งแนวปฏิบัติต่าง ๆ อาจยังไม่ชัดเจนครบถ้วนมากเพียงพอ อันส่งผลต่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบและการแสดงผลการดำเนินโครงการ PSA ดังนั้น ในระยะต่อมา กระทรวงการคลังจึงปรับปรุงแนวทางปฏิบัติดังกล่าวให้ชัดเจนและเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่ง การเปลี่ยนแปลงทั้ง 3 ช่วงเวลา สามารถวิเคราะห์เป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

(1) หลักการที่ยังคงเดิมตั้งแต่ มติ ครม. ปี 2552 ได้แก่ หลักการที่ใช้ระบุว่าโครงการใดเป็นโครงการ PSA เนื่องจากว่า หลักการดังกล่าวค่อนข้างมีความชัดเจนแล้ว ซึ่งแนวปฏิบัติเหล่านี้จึงยังคงใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน

(2) หลักการที่มีการปรับปรุง ได้แก่

- การขออนุมัติและการคำนวณวงเงินชดเชยกระทรวงการคลังโดย สศค. ได้ปรับปรุงจากเดิมที่กำหนดวิธีการคิดคำนวณเงินชดเชยไว้สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจากการชดเชยอัตราดอกเบี้ยแต่เปิดให้เรียกร้องเงินชดเชยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตจาก NPL ได้ในอนาคต มาเป็นการกำหนดขอบเขตของการชดเชยทั้งในปัจจุบันตามแนวทางเดิมและ สศค. รวมถึง SFIs ต้องมีการคำนวณผลเสียหายที่อาจเกิดขึ้นให้ชัดเจน โดยจะไม่ระบุการชดเชยความเสียหายแบบ open end อีกต่อไป

- ด้านวัตถุประสงค์ของการแยกบัญชี PSA: ในปี 2552 กระทรวงการคลังระบุว่าการแยกบัญชีดังกล่าวกระทำเพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินงานตามโครงการ PSA ได้อย่างมั่นคงจากเงินที่รัฐบาลอุดหนุน โดยไม่สร้างภาระทางการเงินแก่ SFIs ที่ดำเนินโครงการอยู่ ซึ่งหลังจากมติครม. ปี 2552 ได้รับความเห็นชอบแล้ว ทำให้มีโครงการจาก SFIs มากมายยื่นขออนุมัติเป็นโครงการ PSA โดยที่ในจุดนี้ SFIs หวังว่าจะได้รับงบประมาณช่วยเหลือจากรัฐไปใช้จ่าย และสามารถชดเชยผลขาดทุนในโครงการที่ดำเนินอยู่หลาย ๆ โครงการ ดังนั้น ในปี 2555 กระทรวงการคลังจึงระบุใหม่ให้เกิดความชัดเจนต่อ SFIs ว่า การแยกเป็นบัญชี PSA นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่ SFIs แต่อย่างใด

- ด้านการเสนอโครงการ PSA: กระทรวงการคลังกำหนดให้การเสนอโครงการสามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ ซึ่ง SFIs ได้ดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน เพียงแต่ในการเสนอบางโครงการ SFIs อาจละเลยการระบุกลุ่มเป้าหมาย วงเงินที่ขออนุมัติ ตลอดจนเงื่อนไขการชดเชยของรัฐให้แก่ SFIs ที่ชัดเจน

ดังนั้น เพื่อเติมเต็มข้อบกพร่องนี้ กระทรวงการคลังจึงได้ขยายความรายละเอียดการเสนอโครงการ ไว้ในกรอบร่าง ปี 2559

- ด้านแนวทางการจัดทำบัญชี PSA และการรายงานผลการดำเนินงาน: ในส่วนนี้มีเนื้อหาแตกต่างกันไปทุกครั้งเมื่อมีการเสนอมติกรม. โดยในระยะแรก (ปี 2552) คณะกรรมการฯ ยังกำหนดแนวทางการจัดทำบัญชี แต่ละโครงการให้มีความแตกต่างกันอยู่ ส่งผลให้เกิดความซับซ้อนและยุ่งยากในการตรวจสอบโครงการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดทำบัญชีมีความชัดเจน เข้าใจง่าย กระทรวงการคลังจึงปรับปรุงมาตรฐานการจัดทำบัญชีให้เหมาะสมมากยิ่งขึ้นดังกรอบร่าง ปี 2559 ขณะเดียวกัน การรายงานผลการดำเนินงานหลังปี 2559 SFIs ยังต้องรายงานงบการเงินและผลการดำเนินงานต่อกระทรวงการคลังเป็นรายไตรมาสอีกด้วย

(3) หลักการที่เพิ่มเติมขึ้นมาในกรอบร่าง ปี 2559 ได้แก่ หลักเกณฑ์การคำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายซึ่งกล่าวถึงการคำนวณและระบุค่าใช้จ่ายในโครงการ เพื่อให้ SFIs รายงานต้นทุนการดำเนินงานที่เกิดขึ้นจริงได้อย่างถูกต้อง อีกทั้ง กระทรวงการคลังยังเพิ่มเติมข้อกำหนดสำหรับการสิ้นสุดโครงการ PSA เพื่อให้ SFIs สามารถได้รับการอุดหนุนจากรัฐอย่างเหมาะสมเพื่อป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการดำเนินนโยบายอีกด้วย

5.2 การเพิ่มทุน (Recapitalization)

5.2.1 กระบวนการเพิ่มทุน

เนื่องจากว่า ในการดำเนินงานของ SFIs บางครั้งอาจประสบปัญหาขาดทุน ทำให้สถานะการเงินขาดสภาพคล่อง ดังนั้น เพื่อให้ SFIs สามารถดำเนินงานต่อไปได้และมีความมั่นคงทางการเงิน รัฐบาลจึงต้องเข้าช่วยเหลือโดยการจัดสรรเงินเพิ่มทุนแก่ SFIs ผ่านงบประมาณรายจ่าย ซึ่งกระบวนการในการเพิ่มทุน คือ SFIs จะเสนอเรื่องการเพิ่มทุนมาเพื่อขออนุญาตจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเพื่อให้ความเห็น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) จะพิจารณาความมั่นคงของสถาบันการเงินเป็นหลักโดยใช้เกณฑ์ด้านการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS ratio) พื้นฐานที่ต้องไม่ต่ำกว่า 8.5% ประกอบกับประเมินตามกฎหมายจัดตั้ง SFIs ประกอบกัน ภายหลังจากสศค. ให้ความเห็นแล้ว SFIs จะนำความเห็นเสนอคณะกรรมการของธนาคารเพื่อมีมติ หากเห็นชอบ แล้วจะนำเสนอเรื่องการขอเพิ่มทุนมายังสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (สคร.) ในฐานะผู้ถือหุ้น ที่จะพิจารณาเพิ่มทุนหรือไม่ และหากเห็นชอบให้มีการเพิ่มทุน สคร. จะต้องให้ความเห็นเพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติ และสั่งการให้สำนักงานงบประมาณเบิกจ่ายตามเงื่อนไข (หากมี) ต่อไป

5.2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การพิจารณาจำนวนวงเงินเงินทุนแก่ SFIs ที่เหมาะสม สคร. และ สศค. จะต้องคำนึงถึง พรบ. จัดตั้ง SFIs นั้น ๆ เป็นสำคัญ เนื่องจากว่า พรบ. แต่ละฉบับนั้น จะกำหนดให้ SFIs ต้องดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง (BIS ratio) ในระดับหนึ่งเพื่อเป็นหลักยืนยันว่า SFIs จะสามารถมีความเพียงพอของเงินกองทุนในการดำเนินงานตามพันธกิจของตนและตามวัตถุประสงค์ของนโยบายรัฐต่อไปได้ โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้ง SFIs แต่ละฉบับอาจมีข้อกำหนดที่แตกต่างกันออกไป ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 ข้อกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง หรือ BIS Ratio

ธนาคาร	พระราชบัญญัติจัดตั้ง SFIs	ข้อกำหนดเรื่องการดำรงเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง หรือ BIS Ratio
ธนาคารออมสิน	พระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ.2489	-
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.2509	-
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ.2496	-
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2536	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	พระราชบัญญัติธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย พ.ศ.2545	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม พ.ศ. 2534	-
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	พระราชกำหนดบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ.2540	ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5

อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาพรบ. จัดตั้ง SFIs แต่ละฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเพียง SFIs จำนวน 4 แห่งเท่านั้น ที่มีการกำหนดขอบเขตเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของ SFIs อย่างชัดเจน ขณะที่ SFIs อีก 4 แห่ง อันได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และบริษัท

ประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม นั้นไม่มีการกำหนดเกณฑ์ใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ดังนั้น ในทางปฏิบัติ สศค. ในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลด้านนโยบายและทำหน้าที่เป็น Regulator ของ SFIs ด้วย จึงใช้เกณฑ์ BIS ratio ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 8.5 กับ SFIs ที่เหลือทั้งหมดด้วย

5.2.3 แหล่งที่มาของเงินทุนในการเพิ่มทุน

รูปแบบการเพิ่มทุนให้แก่ SFIs ในอดีต เป็นการเพิ่มทุนจากงบประมาณ ซึ่งต้องมีการเสนอแผนเพิ่มทุนหลายขั้นตอน โดยผ่านต้องคณะรัฐมนตรีเพื่อลงความเห็นชอบก่อนจะส่งแผนการเพิ่มทุนให้สำนักงานประมาณและรัฐสภาพอนุมัติวงเงินเพิ่มทุนได้ จึงกล่าวได้ว่าการเพิ่มทุนในอดีตถือเป็นการสร้างภาระการคลังให้แก่รัฐ ซึ่งหากปีใดที่ SFIs มีผลการดำเนินงานขาดทุนจำนวนมาก แนนอนว่ารัฐบาลก็จำเป็นต้องเพิ่มทุนช่วยเหลือสภาพคล่องทางการเงินแก่ SFIs ในปริมาณที่มากขึ้นตามไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น เพื่อลดภาระทางการคลังดังกล่าว จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจ พ.ศ.... เพื่อนำเงินกองทุนฯ มาใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ รวมถึงเป็นแหล่งเงินทุนสำคัญสำหรับการเพิ่มทุนให้ SFIs ได้ โดยที่รายได้ของกองทุนจะมาจากการนำส่งเงินของ SFIs แต่ละแห่ง ในอัตราที่ไม่เกินร้อยละ 1 ต่อปีของยอดเงินที่ได้รับจากประชาชน ดังนั้น การดำเนินงานภายใต้ พรบ. ฉบับนี้ จึงถือเป็นการพึ่งพาตนเองของกลุ่ม SFIs เพื่อร่วมกันสร้างความมั่นคงทางการเงินให้เกิดขึ้นในระยะยาว

อย่างไรก็ดี นอกจากกองทุนฯ ดังกล่าวจะช่วยลดภาระการคลังได้แล้ว ยังสามารถลดความไม่เท่าเทียมด้านต้นทุนการระดมทุนระหว่าง SFIs และสถาบันการเงินเอกชนได้อีกด้วย เนื่องจากว่า กฎหมายว่าด้วยสถาบันคุ้มครองเงินฝากและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงการบริหารหนี้เงินกู้ นั้น กำหนดให้เรียกเก็บเงินเฉพาะกับสถาบันการเงินเอกชนเพื่อคุ้มครองเงินฝากของประชาชนและนำไปช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินในการชำระหนี้เงินกู้ ซึ่งการเรียกเก็บนี้ไม่ได้ครอบคลุมถึง SFIs ทำให้ SFIs เกิดข้อได้เปรียบจากการมีต้นทุนการระดมทุนต่ำกว่า ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนฯ นี้ โดยเรียกเก็บเงินในอัตราเดียวกับที่สถาบันการเงินเผชิญ จึงลดข้อได้เปรียบดังกล่าวได้

5.3 การประเมินความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังในปัจจุบัน

นักวิจัยสามารถประเมินความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังตามกรอบที่ได้วางไว้ในหัวข้อ 4.2 ที่กำหนดไว้ใน 3 มิติดังนี้

(1) นิยาม (Definitions) หมายถึง ความชัดเจนในการแยกระหว่างโครงการที่นับเป็น PSA และโครงการที่เข้าข่ายอยู่ในพันธกิจของ SFIs มีความชัดเจนหรือไม่ อย่างไร นักวิจัยพบว่ามีความชัดเจน เนื่องจาก สศค. ใน

ฐานะผู้กำหนดนโยบายได้ออกแนวทาง/หลักการไว้อย่างชัดเจน โดยได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกในคราวที่กระทรวงการคลังโดย สศค. ได้เสนอมาตรการเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เรื่อง การขับเคลื่อนสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจไทย เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ.2552 เพื่อกำหนดว่ากิจกรรมที่ได้รับ PSA ต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

(1.1) โครงการมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2552 หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือ เพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนวิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(1.2) โครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน

นอกจากการแยกแยะโครงการ PSA ออกจากโครงการปกติของ SFIs จะมีความชัดเจนแล้ว เนื่องจากต้องเป็นโครงการที่ได้รับความนิยม. อนุมัติให้เป็นโครงการ PSA ได้เท่านั้น ภาระการชดเชยความเสียหายในปัจจุบันก็มีความชัดเจนเช่นกัน เพียงแต่มีพัฒนาการที่ช้ากว่าเนื่องจากการทำ PSA ในช่วงแรก (2552-2555) ยังมิได้กำหนดให้โครงการ PSA ต้องมีรายละเอียดภาระด้านงบประมาณที่ชัดเจน ประกอบกับเปิดช่องให้มีการเรียกเก็บจากรัฐในกรณีที่โครงการฯ มีความเสียหายเกิดขึ้นในอนาคตด้วย แต่ต่อมากระทรวงการคลังโดย สศค. ได้ออกหลักเกณฑ์เป็นการภายในกับ SFIs กำหนดให้โครงการฯ ต้องมีการกำหนดขอบเขตภาระต่องบประมาณที่ชัดเจนที่รวมถึงค่าความเสียหายจากการอุดหนุนอัตราดอกเบี้ยหรือค่าธรรมเนียมและรวมถึงภาระความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจาก NPL ไว้ด้วย

(2) ความครอบคลุม (Coverage) การเปิดเผยข้อมูลในปัจจุบันครอบคลุมต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทั้งการคลังมากน้อยเพียงไร อาจกล่าวได้ว่าการจัดทำหรือกำกับโครงการ PSA ของไทยโดยกระทรวงการคลังในอดีตไม่มีการคิดภาระต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมทั้งการคลัง เนื่องจากจุดเน้นของการแยกบัญชี PSA ในระยะที่ผ่านมาเน้นความชัดเจนของหลักการแยกโครงการและการจำกัดขอบเขตของการชดเชยความเสียหายอันนำมาสู่ Contingent Liability เป็นสำคัญ

อย่างไรก็ดีในปัจจุบัน (2559) สศค. ได้ดำเนินการยกร่างหลักเกณฑ์การแยกบัญชี PSA พ.ศ. 2559 และกำหนดให้ SFIs ต้องมีการรายงานการคำนวณต้นทุนและค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นใน 2 ส่วนดังนี้ (1) ค่าใช้จ่าย

ต้นทุนเงิน โดยกำหนดให้ระบุตามจริง หรือหากไม่ทราบต้นทุนเงินจริง ให้คำนวณจากต้นทุนเงินถัวเฉลี่ยตลอดงวดบัญชี คุณเงินให้สินเชื่อกว้างเฉลี่ยตามงวดบัญชี และ (2) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอื่น โดยกำหนดว่าหากระบุต้นทุนจริงได้ ให้ระบุแยกค่าใช้จ่ายตามจริง แต่หากไม่ทราบต้นทุนจริง ให้ใช้วิธีการปันส่วนค่าใช้จ่ายตามที่ SFIs กำหนดโดยความเห็นชอบของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ซึ่งอาจแตกต่างกันใน SFIs แต่ละแห่ง โดยสามารถนำวิธีการปันส่วนนี้ไปใช้กับรายได้ค่าธรรมเนียมและบริการได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าร่างหลักเกณฑ์ดังกล่าว จะส่งผลให้การประเมินโครงการ PSA มีความครอบคลุมครบถ้วนได้

(3) การเข้าถึง (Accessibility) หมายถึง สาธารณชนสามารถเข้าถึง และเข้าใจข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลัง ได้ง่ายเพียงไร โดยหลักการของมติ ครม. ปี 2552 แล้ว วิเคราะห์ได้ว่ากิจกรรม PSA ทั้งหมดต้องผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้นถึงจะถือว่าเป็นกิจกรรมภายใต้ PSA อีกทั้งมติ ครม. มีการเผยแพร่อยู่ใน Website www.thaigov.org ซึ่งประชาชนสามารถสืบค้นหามติครม. ในปัจจุบันและมติ ครม. ย้อนหลังได้ แต่อย่างไรก็ตามมติ ครม. ที่เผยแพร่มีลักษณะสรุปโดยไม่มีรายละเอียดโครงการทั้งหมด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงื่อนไขโครงการสินเชื่อต่าง ๆ และการคิดการชดเชยความเสียหายจากโครงการ PSA ประกอบกับข้อมูลด้านต้นทุน (Coverage) นั้นเป็นการรายงานข้อมูลระหว่าง SFIs และหน่วยงานกำกับคือ สศค. เท่านั้น โดยภาคประชาชนจะไม่มีส่วนรู้เห็นข้อมูลต้นทุนทางการเงินแต่อย่างใด ดังนั้นอาจวิเคราะห์ได้ว่าการเข้าถึงข้อมูลของมาตรการ PSA โดยประชาชนยังคงมีจำกัดและไม่ครบถ้วน โดยเฉพาะหากจะใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อตรวจสอบและประเมินความโปร่งใสต่อการดำเนินการของ SFIs ในระยะต่อไป

บทที่ 6

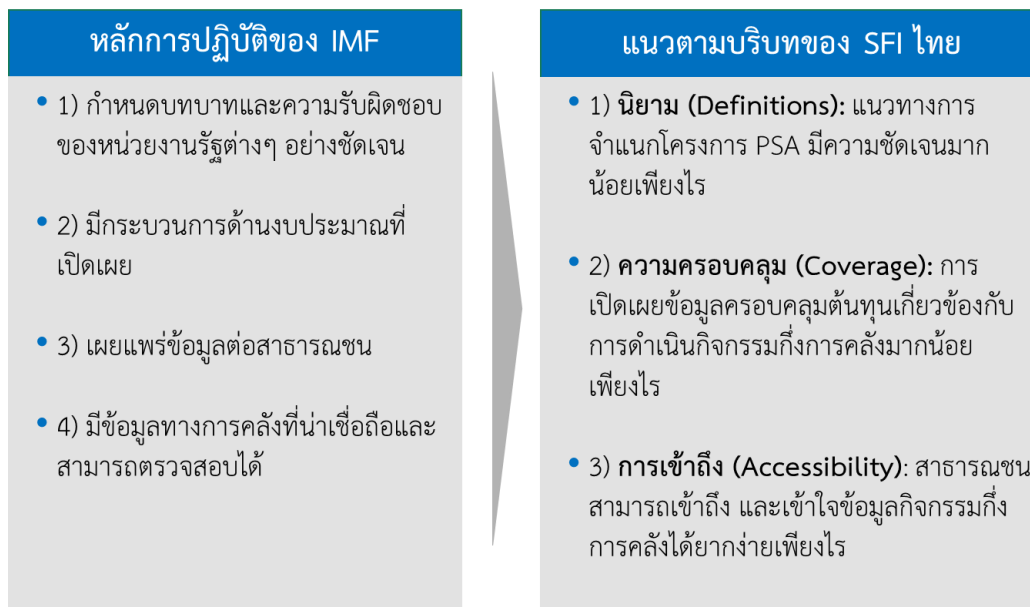
ความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลังในปัจจุบัน และแนวทางการปรับปรุง

การดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังสามารถสร้างภาระการคลังสำคัญให้แก่รัฐบาล ทั้งภาระที่มองเห็นได้ชัดเจนอย่างการจัดสรรงบประมาณ และการเพิ่มทุนอุดหนุนให้แก่ SFIs หรือภาระที่ซ่อนเร้นจากเงื่อนไขการชดเชยในอนาคตต่าง ๆ ความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการจัดสรรทรัพยากร และการบริหารความเสี่ยงของรัฐบาล โดยการรับทราบต้นทุน ค่าใช้จ่าย และความเสี่ยงอย่างถูกต้องครบถ้วน จะทำให้รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การประเมินความเสี่ยงเป็นไปได้อย่างแม่นยำและทันทั่วทั้งที่ นอกจากนี้ความโปร่งใสทางการคลังยังจะช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติ รวมไปถึงการมีส่วนร่วมส่งเสริมความรับผิดชอบทางการคลังจากภาคประชาชน

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงประเมินความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ใน 3 มิติ ได้แก่

- (1) **นิยาม (Definitions)** เพื่อประเมินว่าแนวทางการแบ่งแยกระหว่างโครงการที่นับเป็น PSA และโครงการที่เข้าข่ายอยู่ในพันธกิจของ SFIs มีความชัดเจนมากน้อยเพียงไร
- (2) **ความครอบคลุม (Coverage)** เพื่อประเมินว่าการเปิดเผยข้อมูลในปัจจุบันครอบคลุมต้นทุนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมากน้อยเพียงไร
- (3) **การเข้าถึง (Accessibility)** เพื่อประเมินว่าสาธารณชนสามารถเข้าถึง และมีความเข้าใจในข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลังได้ยากง่ายเพียงไร

ภาพที่ 6.1 แนวทางการประเมินความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFI ตามบริบทของไทย



ที่มา: IMF (2011) Manual on Fiscal Transparency

6.1 นิยาม (Definition)

จุดเริ่มต้นของความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกิจกรรมกึ่งการคลัง คือ การที่รัฐบาลสามารถจำแนกกิจกรรมกึ่งการคลังตามนโยบายของตนออกจากกิจกรรมอื่น ๆ ของ SFIs ได้อย่างชัดเจน ในปัจจุบันรัฐบาลได้สร้างบัญชี Public Service Account (PSA) เพื่อรวบรวมมาตรการกึ่งการคลังต่าง ๆ โดยโครงการที่อยู่ภายใต้บัญชี PSA นี้ อยู่ในข่ายที่จะได้รับการชดเชยโดยตรงจากรัฐบาล

ความชัดเจนในการกำหนดเงื่อนไขของโครงการ PSA นี้ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังให้แก่รัฐบาล เนื่องจาก การกำหนดเงื่อนไขโครงการ PSA ดังกล่าวที่ไม่ชัดเจน จะเปิดโอกาสให้รัฐบาลผลักภาระค่าใช้จ่ายออกไปให้ SFIs ซึ่ง กลไกการรับรู้ภาระการคลังที่ไม่ชัดเจนนี้สร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลเลือกใช้มาตรการกึ่งการคลัง และเป็นจุดอ่อนเชิงโครงสร้างที่สำคัญของภาคการคลัง

ความไม่ชัดเจนในการกำหนดโครงการ PSA นี้ อาจทำให้เกิดความทับซ้อนในหน้าที่การรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่าย ในอย่างน้อย 2 ลักษณะดังต่อไปนี้

(1) มาตรการที่มาจากความคิดริเริ่มของรัฐบาลแต่ไม่ถูกจัดเป็นโครงการ PSA จะถูกผลักดันให้เป็นความรับผิดชอบของ SFIs จะส่งผลให้ SFIs ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน ซึ่งทำให้ต้องเร่งทำกิจกรรม

แสวงหาผลกำไรมาใช้จ่ายในโครงการ และหากยังมีผลขาดทุนก็จะเป็นการผลัดภาระของรัฐบาลออกไปในอนาคตผ่านการเพิ่มทุน

(2) มาตรการที่ควรเป็นความรับผิดชอบของ SFIs เนื่องจากอยู่ภายใต้พันธกิจของตน แต่ถูกผลักดันให้เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาลผ่านการเป็นโครงการ PSA จะส่งผลให้รัฐบาลมีภาระทางการคลังมากขึ้นโดยไม่จำเป็น

6.1.1 การประเมินความชัดเจนของนิยาม

ความชัดเจนของการกำหนดเงื่อนไขของโครงการ PSA นี้ขึ้นอยู่กับความชัดเจนของ 2 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ นิยามโครงการ PSA และแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD)

นิยามโครงการ PSA

กรอบร่างแนวปฏิบัติ เรื่อง การแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2559 ได้ระบุนิยามสำหรับการกำหนดโครงการ PSA ไว้ 2 แนวทาง ได้แก่

(1) โครงการที่จัดเป็นโครงการ PSA ต้องมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการให้บริการเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม ตามคำจำกัดความของพระราชบัญญัติป้องกันฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2552 หรือฟื้นฟูกระตุ้นเศรษฐกิจ หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน วิสาหกิจ และหน่วยธุรกิจ และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

(2) โครงการที่จัดเป็นโครงการ PSA ต้องเป็นโครงการที่มีเงื่อนไขผ่อนปรน หรือเป็นธุรกรรมที่รัฐบาลสั่งการให้ SFIs ดำเนินการเป็นกรณีพิเศษ โดยต้องมีมติคณะรัฐมนตรีระบุให้มีการชดเชยหรือสนับสนุนเงินทุนจากรัฐบาลแก่ SFIs ที่ดำเนินการตามนโยบายของรัฐอย่างชัดเจน

แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ

คณะผู้วิจัยได้รวบรวมแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ สำหรับ 8 SFI ไว้ในตารางที่ 5 โดยจะเห็นได้ว่าแนวนโยบายสำหรับแต่ละ SFI นั้นจะมีวัตถุประสงค์ที่ครอบคลุมกิจกรรมที่ค่อนข้างกว้าง

ตารางที่ 6.1 แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction: SOD)

ธนาคาร	แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ
ธนาคารออมสิน	มุ่งเน้นการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่ชุมชน และเศรษฐกิจฐานราก และส่งเสริมการออมของประชาชน โดยมีการบริหารจัดการซึ่งสนับสนุนโดยระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	มุ่งเน้นการให้บริการทางการเงินอย่างครบวงจรแก่ภาคการเกษตรและชนบท ควบคู่กับ การเสริมสร้างองค์ความรู้

ธนาคาร	แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ
	และสนับสนุนการพัฒนาอาชีพ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกร และส่งเสริม การใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและบริการประชาชน
ธนาคารอาคารสงเคราะห์	มุ่งเน้นการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อยและปานกลางได้อย่างทั่วถึงโดยมีระบบข้อมูลและการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ
ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	ระดมเงินออมและการลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนทางการเงิน แก่ประชาชน และผู้ประกอบการตามหลักศาสนาอิสลาม โดยมีฐานะการเงินที่มั่นคง
ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย	มุ่งส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศเพื่อเพิ่มศักยภาพในการส่งออก นำเข้า และการลงทุนระหว่างประเทศ
ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	มุ่งสร้างวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้เข้มแข็ง โดยให้บริการทางการเงินควบคู่ ไปกับการเสริมสร้างองค์ความรู้ และเร่งรัดการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการ
บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	มุ่งสนับสนุนให้วิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่มีศักยภาพทางธุรกิจแต่มีหลักประกัน ไม่เพียงพอสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้อย่างทั่วถึง โดยมีการบริหารภาระค่าประกันที่มีประสิทธิภาพ
บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย	ทบทวนภารกิจและศึกษาความเหมาะสมในการดำเนินงาน

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กระทรวงการคลัง. (2555)

จะเห็นได้ว่า กรอบร่างแนวปฏิบัตินิยามโครงการ PSA นั้น มีข้อดีที่สำคัญ คือ การกำหนดเงื่อนไขให้โครงการ PSA ต้องต้องผ่านการพิจารณาเป็นมติกรม. ทำให้การตรวจสอบโครงการมีความรัดกุม และมีการเปิดเผยข้อมูลโครงการบางส่วนสู่สาธารณะในรูปของมติกรม.ด้วย

อย่างไรก็ตาม กรอบร่างแนวปฏิบัติดังกล่าว มีข้อควรปรับปรุงที่สำคัญ คือ ลักษณะของโครงการที่จัดเป็นโครงการ PSA มีขอบเขตความหมายค่อนข้างกว้าง ส่งผลให้มีโอกาสที่โครงการ PSA จะทับซ้อนกับกิจกรรมที่ SFI ต้องปฏิบัติอยู่แล้วตามแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ

ความทับซ้อนของนิยามโครงการ PSA กับแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐนี้เกิดขึ้นเนื่องจาก แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐจะเน้นการดำเนินนโยบายเพื่อเสริมสร้างโอกาสการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของประชาชนควบคู่ไปกับการยกระดับคุณภาพชีวิต ตลอดจนการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งหลักการดังกล่าวตรงกับเงื่อนไขของโครงการ PSA ในกรอบร่างแนวปฏิบัตินิยามโครงการ PSA จึงส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในการระบุโครงการที่ควรจัดทำบัญชี PSA คณะผู้วิจัยจึงขอยกตัวอย่างแสดงการเปรียบเทียบระหว่างโครงการ PSA และโครงการที่ไม่

เป็น PSA แต่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นโครงการ PSA เพื่อให้มองเห็นภาพความไม่ชัดเจนของการจำแนกโครงการ PSA ที่เกิดขึ้น

ตัวอย่างที่ 1 โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก VS โครงการบ้านประชารัฐ

โครงการบ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก เป็นโครงการที่ไม่ถูกจัดเป็นโครงการ PSA โดยเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่ไม่เคยมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองให้สามารถซื้อบ้านเป็นของตนเองได้ ซึ่งมีวงเงินทั้งโครงการที่ 20,000 ล้านบาท โดยมีวงเงินสินเชื่อต่อรายไม่เกิน 1 ล้านบาท และคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เพียงร้อยละ 0 ในช่วง 3 ปีแรก ในปีที่ 4-7 ในอัตราดอกเบี้ย MRR ปีที่ 8 เป็นต้นไป ในอัตราดอกเบี้ย MRR -0.5% โดยมีระยะเวลาการกู้ไม่เกิน 30 ปี และยกเว้นค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องในการทำธุรกรรมดังกล่าว โดย ธอส. จะรับภาระสำรองจ่ายค่าธรรมเนียมการโอนกรรมสิทธิ์และค่าธรรมเนียมการจดจำนองรวมเป็นเงินประมาณ 400 ล้านบาท จากนั้นจะขอรับเงินชดเชยจากรัฐบาลตามจำนวนดังกล่าว และขอลดจำนวนเงินรายได้ นำส่งกระทรวงการคลังในปี 2554 – 2556 ด้วย เนื่องจากขาดรายรับดอกเบี้ยที่พึงได้ตามธุรกรรมปกติของ ธอส.

โครงการบ้านประชารัฐ ได้รับการจัดเป็นโครงการ PSA โดยเป็นโครงการที่จัดทำขึ้นผ่านการปล่อยสินเชื่อของ ธอส. และ ธ.ออมสิน เพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนที่มีรายได้น้อยซึ่งครอบคลุมถึงข้าราชการ ทหาร ตำรวจ บุคลากรทางการศึกษา และผู้มีรายได้น้อยหรืออาชีพอิสระ ที่ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัย ซึ่งรวมถึงผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยอยู่แล้วในการต่อเติมและซ่อมแซมที่อยู่อาศัยของตน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อซื้อหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่สร้างบนที่ดินของตน ที่ดินของเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หรือที่ดินของรัฐ ซึ่งครอบคลุมที่อยู่อาศัยสร้างใหม่ สร้างเสร็จพร้อมอยู่ และรวมถึงทรัพย์สินรอการขาย (Non-Performing Asset: NPA) โดยมูลค่ารวมที่ดินและที่อยู่อาศัยต้องมีมูลค่าไม่เกิน 1.5 ล้านบาท ซึ่งวงเงินในโครงการดังกล่าวสำหรับซื้อที่อยู่อาศัยไม่เกิน 1.5 ล้านบาท ขณะที่วงเงินในการต่อเติมซ่อมแซมที่อยู่อาศัยมีวงเงินไม่เกิน 5 ล้านบาท

สำหรับระยะเวลาการให้กู้สูงสุดนั้นกำหนดไว้ไม่เกิน 30 ปี โดยคิดอัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนพิเศษ โดยแบ่งเป็น 2 กรณีได้แก่ (1) วงเงินกู้ไม่เกิน 700,000 บาท (สำหรับซื้อที่อยู่อาศัย) และการกู้ยืมเพื่อซ่อมแซมที่อยู่อาศัยไม่เกิน 500,000 บาท โดยปีแรก ดอกเบี้ย 0% ต่อปี ปีที่ 2 -3 อัตราดอกเบี้ย 2% ต่อปี ปีที่ 4 – 6 อัตราดอกเบี้ย 5% และในปีที่ 6 เป็นต้นไปอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่ MRR -0.25% ต่อปี (2) วงเงินมากกว่า 700,000 แต่ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท ปีแรก ดอกเบี้ย 0% ต่อปี ปีที่ 2 -3 อัตราดอกเบี้ย 3% ต่อปี ปีที่ 4 – 6 อัตราดอกเบี้ย 5% และในปีที่ 6 เป็นต้นไปอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่ MRR -0.75% ต่อปี

ทั้งนี้ จะสังเกตได้ว่า โครงการบ้านหลังแรกมีลักษณะเข้าข่ายเป็นโครงการ PSA โดยเป็นการให้บริการสินเชื่อที่ช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจ และส่งเสริมการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ผ่านการขยายโอกาสการเข้าถึงสินเชื่อ โดยกำหนดวงเงินต่อรายที่ต่ำสะท้อนขนาดที่ดินพร้อมที่อยู่อาศัยไว้เพียง 1 ล้านบาทต่อราย อีกทั้งยังมีลักษณะเป็นสินเชื่อที่มีเงื่อนไขผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ยให้อยู่ในระดับต่ำกว่าปกติอีกด้วย อย่างไรก็ตาม โครงการนี้ก็ไม่ได้ถูกจัดเป็นโครงการ PSA ในขณะที่โครงการบ้านประชารัฐมีลักษณะคล้ายกับโครงการบ้าน รอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรกค่อนข้างมาก แต่ไม่ถูกจัดเป็นโครงการ PSA โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ว่าโครงการบ้านหลังแรกแม้ว่าจะไม่ได้มีชื่อรายละเอียดโครงการว่าเพื่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยไม่แน่นอนหรือมีอาชีพอิสระเหมือนที่กำหนดไว้ในโครงการบ้านประชารัฐ แต่เงื่อนไขของโครงการทั้ง 2 ก็ไม่มีการตรวจสอบรายได้ผู้กู้แต่อย่างใด ใช้เพียงวงเงินกู้ต่อรายเป็นตัวคัดกรองเท่านั้น ดังนั้นโครงการทั้ง 2 ควรได้รับการจัดเป็นโครงการ PSA

ตารางที่ 6.2 การเปรียบเทียบระหว่างโครงการบ้าน รอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก และโครงการบ้านประชารัฐ

รายละเอียด	บ้าน รอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก	บ้านประชารัฐ
ปีที่ดำเนินการ	ปี 2554	ปี 2559
วัตถุประสงค์	เพื่อให้ประชาชนมีบ้าน	เพื่อให้ประชาชนมีบ้าน ทั้งผู้มีรายได้น้อยและผู้มีรายได้ประจำ
กลุ่มเป้าหมาย	ผู้ไม่เคยเป็นเจ้าของบ้านมาก่อน	ผู้ไม่เคยเป็นเจ้าของบ้านมาก่อน และผู้ต้องการต่อเติมหรือซ่อมแซมบ้าน
อัตราดอกเบี้ย	0% ต่อปี ในช่วง 3 ปีแรก ในปีที่ 4-7 คิดอัตราดอกเบี้ย MRR และปีที่ 8 เป็นต้นไป คิดอัตราดอกเบี้ย MRR - 0.5% แ ล ย ก เ ว น ค่าธรรมเนียมการทำธุรกรรม	อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรนพิเศษ แบ่งเป็น 2 กรณี (1) ไม่เกิน 700,000 บาท สำหรับซื้อที่อยู่อาศัย และไม่เกิน 500,000 บาท สำหรับซ่อมแซม ปีแรก 0% ต่อปี ปีที่ 2 - 3 ดอกเบี้ย 2% ต่อปี ปีที่ 4 - 6 ดอกเบี้ย 5% ต่อปี ในปีที่ 6 เป็นต้นไป คิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่ MRR -0.25% ต่อปี (2) มากกว่า 700,000 แต่ไม่เกิน 1.5 ล้านบาท ปีแรก 0% ต่อปี ปีที่ 2 -3 ดอกเบี้ย 3% ต่อปี ปีที่ 4 - 6 ดอกเบี้ย 5% ต่อปี ในปีที่ 6 เป็นต้นไป คิดอัตราดอกเบี้ยลอยตัวที่ MRR -0.75% ต่อปี
การพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี	ผ่านมติ ครม.	ผ่านมติ ครม.
โครงการ PSA	ไม่เป็น	เป็น

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/4861 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2559 และ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/17427 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2554 แนบท้ายในภาคผนวก ง)

ตัวอย่างที่ 2 โครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว VS มาตรการสินเชื่อประชารัฐ

นอกจากโครงการ บ้าน ธอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก ยังมีอีกบางโครงการที่มีลักษณะเข้าข่ายเป็นโครงการ PSA อีกเช่นกัน ดังเช่น โครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ปีการผลิต 2558/2559 ที่ดำเนินการผ่าน ธกส. เพื่อช่วยลดภาระดอกเบี้ยสินเชื่อแก่เกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรผู้ปลูกข้าว ทำให้เกษตรกรมีเงินเหลือเพื่อการดำเนินชีวิตและมีเงินทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้น โดยที่เกษตรกรจะได้รับการลดอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี จากต้นเงินกู้ส่วนที่ไม่เกิน 80,000 บาทแรก เป็นระยะเวลาไม่เกิน 6 เดือน ซึ่งดอกเบี้ยส่วนลดดังกล่าวได้รับการชดเชยดอกเบี้ยเงินกู้จากรัฐบาล แต่ไม่ถูกจัดเป็นโครงการ PSA

มาตรการสินเชื่อประชารัฐเพื่อประชาชน จัดทำขึ้นผ่าน ธ.ออมสิน เพื่อให้สินเชื่อสำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนและบรรเทาความเดือดร้อนในการดำเนินชีวิตแก่ผู้ประกอบการรายย่อยทั่วไป เช่น พ่อค้าแม่ค้า ผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้าง ผู้ให้บริการรับจ้างสาธารณะ เป็นต้น โดยให้กู้ตามความจำเป็นรายละไม่เกิน 50,000 บาท มีระยะเวลาการชำระคืนเงินกู้ 5 ปี และได้รับการผ่อนปรนอัตราดอกเบี้ยในปีที่ 1 ร้อยละ 0 ต่อเดือน ในปีที่ 2-5 ร้อยละ 1 ต่อเดือน โดยต้องมีบุคคลหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้

จะเห็นได้ว่า ทั้งสองโครงการมีลักษณะเข้าข่ายเป็นโครงการ PSA เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตคนมีรายได้น้อยเช่นเดียวกัน แต่ในทางปฏิบัติกลับมีเพียงโครงการสินเชื่อประชารัฐได้รับการจัดให้เป็นโครงการ PSA

ตารางที่ 6.3 การเปรียบเทียบระหว่างโครงการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว และมาตรการสินเชื่อประชารัฐ

รายละเอียด	ลดดอกเบี้ยเงินกู้เกษตรกร	สินเชื่อประชารัฐ
ปีที่ดำเนินการ	ปี 2558	ปี 2559
วัตถุประสงค์	ช่วยลดภาระดอกเบี้ยแก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าว	เป็นเงินทุนหมุนเวียนและบรรเทาความเดือดร้อนในการดำรงชีพแก่ผู้ประกอบการรายย่อยทั่วไป
กลุ่มเป้าหมาย	เกษตรกรปลูกข้าวที่มีหนี้เงินกู้คงเหลือเพื่อการผลิตข้าว	ผู้ประกอบการรายย่อยทั่วไป ที่อายุ 20 ปีขึ้นไป
อัตราดอกเบี้ย	ลดดอกเบี้ย 3% ต่อปี จากต้นเงินกู้ที่ไม่เกิน 80,000 บาทแรก ไม่เกิน 6 เดือน	ดอกเบี้ยผ่อนปรน ในปีที่ 1 ดอกเบี้ย 0% ต่อเดือน ในปีที่ 2-5 1% ต่อเดือน
การพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี	ผ่านมติ ครม.	ผ่านมติ ครม.
โครงการ PSA	ไม่เป็น	เป็น

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/7579 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2557 และ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/13502 ลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 แนบท้ายในภาคผนวก ง)

6.1.2 แนวทางการส่งเสริมความโปร่งใส

จากปัญหาความไม่ชัดเจนในการจำแนกโครงการ PSA ที่เกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขอเสนอแนวทางการแบ่งแยกโครงการ PSA ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดลักษณะโครงการ PSA ให้แคบลง เพื่อสะท้อนสถานะฉุกเฉินที่ต้องจัดทำโครงการดังกล่าวขึ้น เช่น โครงการ PSA ต้องเป็นโครงการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่เกิดจากสาธารณภัย หรือการก่อวินาศกรรม และ กระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจที่ไม่คาดคิดมาก่อน

(2) กำหนดระยะเวลาการดำเนินโครงการ PSA ให้มีลักษณะการบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในระยะสั้น เช่น ระยะเวลา 2 ปี

(3) โครงการที่จะเป็นโครงการ PSA ต้องเข้าข่ายการดำเนินธุรกรรม 3 ลักษณะ ดังนี้

(3.1) โครงการที่มีการชดเชยดอกเบี้ย และ/หรือ เงินต้นบางส่วนหรือเต็มจำนวนจากงบประมาณภาครัฐ

(3.2) โครงการค้ำประกันสินเชื่อต่าง ๆ ที่อาจส่งผลให้เกิดภาระทางการคลังที่ต้องจ่ายชำระในอนาคตจากงบประมาณรายจ่ายในรูปแบบ Contingent Liability เช่น ค้ำประกันสินเชื่อของ บสย. ในลักษณะ PGS (Portfolio Guarantee Scheme) ที่กำหนดอัตราประกันความเสียหายการค้ำประกันสินเชื่อในรูป Portfolio ไว้อย่างสูงสุดในส่วนของภาครัฐไว้ เช่น โครงการ PGS ระยะที่ 5 ที่กำหนดอัตราความเสียหายสูงสุดที่รัฐจะชดเชยตลอดอายุโครงการระยะ 7 ปี ไม่เกินร้อยละ 18 เมื่อสิ้นสุดโครงการ

(3.3) โครงการที่มีการสนับสนุนค่าใช้จ่าย เช่น ค่าบริหารจัดการโครงการ

ทั้งสามแนวทางการปรับปรุงที่กล่าวมานี้ ถือเป็นแนวทางเบื้องต้นที่จะทำให้การแบ่งแยกโครงการ PSA มีความชัดเจนยิ่งขึ้น ส่งผลให้รัฐบาลและ SFIs สามารถจำกัดขอบเขตความรับผิดชอบของตนเองได้

6.2 ความครอบคลุม (Coverage)

ความครอบคลุมของการเปิดเผยข้อมูลต้นทุนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบโดยภาคสาธารณะ ซึ่งการตรวจสอบอย่างเป็นระบบจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการดำเนินงาน และยังส่งผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถประเมินความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดขึ้นได้อย่างครอบคลุมอีกด้วย

ผู้วิจัยได้จำแนกความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลออกเป็น 2 ด้านด้วยกัน ได้แก่ 1) ความครอบคลุมของข้อเสนอโครงการ และ 2) ความครอบคลุมของการรายงานผลการดำเนินการตามมาตรการกึ่งการคลัง

6.2.1 ความครอบคลุมของข้อเสนอโครงการ

สำหรับหลักการที่ยึดถือปฏิบัติในการจัดทำโครงการ PSA และการเพิ่มทุนที่ไม่ผ่านกองทุนในปัจจุบันนั้น ต้องได้รับการอนุมัติโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีโดยหลักการ เนื่องจากว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องไตร่ตรองความเหมาะสมโครงการ และเสนอแนะการปรับปรุงโครงการให้เป็นไปตามลักษณะของโครงการ PSA

ในการเสนอโครงการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น ทาง SFIs จะต้องจัดทำข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตั้งแต่วัตถุประสงค์โครงการ กลุ่มเป้าหมาย จำนวนวงเงิน หลักเกณฑ์การดำเนินโครงการ ไปจนถึงการคำนวณเงินชดเชย (กรณีที่ขอร้องเงินชดเชยจากรัฐบาล) ของโครงการนั้นให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเพื่อพิจารณาความเหมาะสมของโครงการ PSA ได้อย่างถูกต้อง

ข้อเสนอโครงการที่ SFIs และกระทรวงการคลังจัดทำเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ยังมีข้อควรปรับปรุงด้านความครอบคลุมของการชดเชยความเสียหาย ยกตัวอย่างเช่น การเสนอขอมติ ครม. ของโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี 2553 (ดังตัวอย่างที่ 1) ซึ่งโครงการนี้ถูกพิจารณาให้เป็นโครงการ PSA ผ่านการเสนอของกระทรวงการคลัง โดยให้รายละเอียดของโครงการที่ระบุถึงวัตถุประสงค์ กลุ่มเป้าหมาย เงื่อนไขผ่อนปรนของโครงการไว้อย่างชัดเจน และยังได้แสดงรายละเอียดที่สำคัญเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอดังกล่าวยังขาดรายละเอียดของการชดเชยความเสียหาย ทั้งในส่วนของการประเมินค่าเสียหายทั้งหมด การแจกแจงที่มาของค่าใช้จ่าย รวมไปถึงตารางเวลาการชดเชยความเสียหาย

ตัวอย่างที่ 1 การเสนอขอมติ ครม. ของโครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระราย
ย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและवादภัย ปี 2553

1. โครงการ สินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจาก อุทกภัยและवादภัยในปี 2553
2. วงเงิน 2,000 ล้านบาท
3. ระยะเวลาโครงการ สิ้นสุดวันรับคำขอกู้ 31 มกราคม 2554
4. คุณสมบัติผู้กู้ ผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากเหตุอุทกภัย และवादภัย ในปี 2553
5. วัตถุประสงค์การกู้ เพื่อใช้ปรับปรุง ซ่อมแซม อุปกรณ์ในการประกอบอาชีพ หรือเป็นเงินทุนหมุนเวียน
6. วงเงินสินเชื่อต่อราย วงเงินไม่เกิน 50,000 บาท ตามความจำเป็นและความสามารถ ในการผ่อนชำระ
7. ประเภทสินเชื่อ เงินกู้ยืมแบบมีระยะเวลา (Term Loan) ระยะเวลากู้ยืมสูงสุดไม่เกิน 5 ปี
8. อัตราดอกเบี้ย ให้คิดดอกเบี้ยจากผู้กู้ในอัตราคงที่ร้อยละ 0.5 ต่อเดือน ตลอดอายุสัญญา
9. หลักประกัน ไม่มีหลักประกัน (Clean Loan)
10. เงื่อนไขอื่น ให้ธนาคารออมสินแยกบันทึกบัญชีการดำเนินงานตามโครงการนี้ออกจาก การดำเนินงานปกติ (Public Service Account : PSA) เพื่อขอรับการชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/23602 ลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 2553
แนบท้ายในภาคผนวก ง)

ข้อสังเกตที่สำคัญคือ แนวทางการจัดทำข้อเสนอโครงการ PSA ได้มีการปรับปรุงให้มีความครอบคลุม
มากขึ้นในช่วงเวลาที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น การเสนอขอมติ ครม. ของโครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิกฤต
ภัยแล้ง ปี 2559 (ตัวอย่างที่ 2) ที่มีการระบุจำนวนเงินขอชดเชยจากรัฐบาลโดยคิดจากส่วนต่างอัตราดอกเบี้ย ซึ่งม
ีความชัดเจนมากขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งการความครอบคลุมนี้จะสมบูรณ์มากขึ้นอีกหากมีการเปิดเผยรายละเอียดของ
การปรับข้อตกลงการประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องให้สาธารณะชนได้รับทราบ

ตัวอย่างที่ 2 การเสนอขอมติ ครม. ของโครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิถีกัญฉะแล้ง ณ วันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2559

(๒) โครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิตสู่วิถีกัญฉะแล้ง วงเงินสินเชื่อรวมทั้งสิ้น ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท สำหรับเกษตรกรในพื้นที่ประสบวิกฤตภัยแล้งในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแม่กลอง จำนวน ๒๖ จังหวัด จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ ราย ที่มีความสมัครใจและตั้งใจในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตอย่างแท้จริงและผ่านการคัดเลือกจากชุมชน (ชุมชน ได้แก่ กลุ่มลูกค้า ธ.ก.ส. กลุ่มอาชีพหรือวิสาหกิจชุมชนที่มีศักยภาพและอยู่ในพื้นที่ประสบวิกฤตภัยแล้งในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา และพื้นที่ลุ่มแม่น้ำแม่กลอง จำนวน ๒๖ จังหวัด) ใช้เป็นค่าเช่าที่ดิน ค่าปัจจัยการผลิต และค่าจ้างแรงงานให้กับเกษตรกร โดยกำหนดวงเงินกู้กลุ่มละไม่เกิน ๓ ล้านบาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ ๐.๐๑ ต่อปี กำหนดชำระคืนเงินกู้ไม่เกิน ๑๒ เดือน ทั้งนี้ ธ.ก.ส. ขอรับงบประมาณชดเชย ดังนี้

(๒.๑) ขอชดเชยดอกเบี้ยจากภาครัฐในการดำเนินงานตามโครงการดังกล่าวในอัตราร้อยละ ๓.๕ ต่อปี คิดเป็นวงเงินรวม ๕๒๕ ล้านบาท โดยขอชดเชยในปีแรกจำนวน ๑๖๐ ล้านบาท ปีที่ ๒ จำนวน ๒๐๐ ล้านบาท และปีที่ ๓ จำนวน ๑๖๕ ล้านบาท

(๒.๒) ขอให้กำหนดเป็นโครงการแยกบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐ (Public Service Account : PSA) และขอปรับผลกระทบตามข้อตกลงประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/2324 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2559 แนบท้ายในภาคผนวก ง)

6.2.2 ความครอบคลุมของการรายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมกัญฉะแล้ง

ปัจจุบัน สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) โดยการรายงานจะแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่

- (1) นำเสนอเป้าหมายนโยบายการคลังที่รัฐบาลให้ความสำคัญในปีนั้น ๆ
- (2) ประเมินฐานะการคลังระยะปานกลางและการประเมินความเสี่ยงของผลกระทบทางเศรษฐกิจมหภาคต่อฐานะการคลังระยะปานกลาง โดยเป็นการประมาณฐานะทางการคลัง อันได้แก่ รายรับรายจ่าย และหนี้สาธารณะ ในช่วง 6 ปีข้างหน้า ประกอบกับการประเมินความเสี่ยงของฐานะทางการคลังทั้งในกรณีที่สถานการณ์ดีขึ้นและแย่ลง
- (3) รายงานการประเมินและบริหารความเสี่ยงทางการคลัง โดยแบ่งการประเมินความเสี่ยงออกเป็นแต่ละองค์กร ได้แก่ รัฐบาล กองทุนนอกงบประมาณ รัฐวิสาหกิจ (ที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเสี่ยงทางการคลังจากภาคการเงิน

สำหรับการรายงานความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินงานของ SFIs จะเป็นการสรุปภาพรวมผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วย การประเมินขนาด SFIs เทียบกับธนาคารพาณิชย์ การประเมินสถานะทางการเงินด้วยอัตราส่วนทางการเงิน (ได้แก่ D/E Ratio, NPLs Ratio และ BIS Ratio) และการประเมินความ

เสี่ยงจากการดำเนินโครงการ PSA ผ่านการวิเคราะห์การก่อหนี้สาธารณะจากสินเชื่อหนี้ที่รัฐบาลค้ำประกันและไม่ได้ค้ำประกัน ตลอดจนรายงานผลการเพิ่มทุนและจัดสรรเงินอุดหนุนในปีที่ผ่านมา

การประเมินความเสี่ยงทางการคลังจากการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ที่แสดงในรายงานความเสี่ยงทางการคลัง (ตัวอย่างแสดงดังตารางที่ 8 และ 9) จะเป็นการประเมินผลการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังและความเสี่ยงทางการคลังในภาพรวมจากทุกโครงการ อาจมีแยกเป็นสำหรับแต่ละธนาคาร ซึ่งผลการประเมินจะแสดงผ่านตารางข้อมูลและแผนภาพที่เข้าใจง่าย และท้ายสุดของการประเมินจะสรุปผลวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังทั้งหมดผ่าน Fiscal Risk Matrix

ตารางที่ 6.4 หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำและไม่ค้ำประกัน (ทั้งในและต่างประเทศ) ปี 2554 และ ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2558

ปีงบประมาณ	2554	2555	2556	2557	Q3/2558
1. หนี้คงค้างรวมของ SFIs (พันล้านบาท) (1.1 + 1.2)	176.05	404.77	581.83	646.31	602.69
1.1 หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน(พันล้านบาท)	142.11	359.73	533.53	584.71	539.94
1.2 หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน (พันล้านบาท)	33.94	45.04	48.30	61.60	62.75
2. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน ต่อ หนี้สาธารณะคงค้างรวม (ร้อยละ)	3.31	7.25	9.79	10.40	10.42
3. หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน ต่อ GDP (ร้อยละ)	1.41	3.21	4.50	4.84	4.48
4. หนี้สาธารณะคงค้างรวม (พันล้านบาท)	4,299	4,961	5,450	5,624	5,783
5. หนี้สาธารณะคงค้างรวม ต่อ GDP (ร้อยละ)	40.78	43.66	45.71	46.32	42.99

ปีงบประมาณ	2554	2555	2556	2557	Q3/2558
6. GDP (adjusted) (พันล้านบาท)	10,540	11,363	11,922	12,141	13,453

ที่มา: รายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) ปี 2558

ตารางที่ 6.5 Fiscal Risk Matrix ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ปี 2558

แหล่งที่มาของภาระ ทางการคลัง	ภาระโดยตรง (Direct Liability) ต้องชำระแน่นอนเมื่อถึงกำหนด	ภาระผูกพัน (Contingent Liability) อาจจะต้องชำระหากเหตุการณ์ บางอย่างเกิดขึ้น
ภาระที่ชัดเจน (Explicit liability) เป็นภาระตามกฎหมายสัญญา หรือข้อตกลง	- รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนและเพิ่มทุนในปีงบประมาณ 2558 และ 2559 จำนวน 87,402.60 และ 70,376.90 ล้านบาท ตามลำดับ - ประมาณการภาระทางการคลังคงเหลือจากการดำเนินโครงการ PSA ที่รอการชดเชยจากรัฐบาลจำนวน 43,217.43 ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปี 2558)	- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลค้ำประกัน จำนวน 539,942 ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปีงบประมาณ 2558)
ภาระโดยนัย (Implicit liability) เป็นภาระโดยหลักจริยธรรม คุณธรรม นอกเหนือจากที่ ปรากฏเป็นกฎหมายหรือ ข้อตกลงที่อาจถูกผลักดัน โดยกลุ่มผลประโยชน์		- หนี้คงค้างของ SFIs ที่รัฐบาลไม่ค้ำประกัน จำนวน 62,752 ล้านบาท (ณ สิ้นไตรมาสที่ 3 ปีงบประมาณ 2558) - การชดเชยผลการขาดทุนจากการดำเนินงานของสถาบันการเงินเฉพาะกิจที่ประสบความล้มเหลวจนมีผลกระทบต่อสถานะการเงินของกิจการ

ที่มา: รายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) ปี 2558

อย่างไรก็ตาม การรายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมกึ่งการคลังอีกด้านที่สำคัญคือ การรายงานการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังเป็นรายโครงการ ซึ่งจะทำให้ทราบว่าในแต่ละโครงการนั้น มีผลการดำเนินงานเป็นอย่างไร ยอดสินเชื่อคงค้างมีเท่าไร และจะทำให้การประมาณการค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาลมีการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ การรายงานข้อมูลเหล่านี้จะทำให้สาธารณชนตระหนักถึงต้นทุนทั้งที่เปิดเผย และซ่อนเร้นอันเป็นผลมาจากการตัดสินใจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาล

6.2.2 แนวทางการส่งเสริมความโปร่งใส

แนวทางการปรับปรุงที่จะทำให้การเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมีความครอบคลุมมากขึ้นได้ มีดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำข้อเสนอโครงการเพื่อเสนอต่อกรม. ควรมีการรายงานการประเมินค่าเสียหายทั้งหมด การแจกแจงที่มาของค่าใช้จ่าย ตารางเวลาการการชดเชยความเสียหาย รวมไปถึงรายละเอียดการปรับข้อตกลงการประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง
- (2) วัตถุประสงค์ของข้อเสนอโครงการควรมีการกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลข หรือเป้าหมายเชิงคุณภาพที่ชัดเจน ตัวอย่างเช่นมาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยควรมีการประมาณการเป้าหมายของโครงการว่าจำนวนผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการจะมีจำนวนเท่าไร และมีการนิยามผู้มีรายได้น้อยว่าต้องมีคุณลักษณะใด
- (3) ควรมีการจัดทำการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีในแต่ละโครงการโดยมีการแสดงผลการดำเนินงาน ยอดสินเชื่อกค้าง การเปลี่ยนแปลงของการประมาณการค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาล
- (4) การประเมินมาตรการกึ่งการคลังควรต้องสอดคล้องกับเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ของโครงการเป็นสำคัญ เช่น โครงการช่วยเหลือเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยต้องสามารถรายงานได้ว่าเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยจำนวนเท่าใดที่ได้รับประโยชน์จากกิจกรรมหรือมาตรการกึ่งการคลัง และเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ มีความก้าวหน้าอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากในปัจจุบัน การรายงานความก้าวหน้าในโครงการกึ่งการคลังจะกำหนดว่า SFIs สามารถให้สินเชื่อได้เป็นสัดส่วนเท่าไรเมื่อเทียบกับวงเงินรวมของโครงการซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ของโครงการ

6.3 การเข้าถึง (Accessibility)

ความยากง่ายของการเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการกึ่งการคลังนี้ มีความหมายไม่เพียงแต่ความยากง่ายในการได้รับข้อมูลการดำเนินมาตรการต่าง ๆ แต่ยังหมายรวมถึงความสามารถในการทำให้สาธารณชนสามารถเข้าใจประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับขนาด ความเสี่ยง และความคุ้มค่าของมาตรการกึ่งการคลัง

6.3.1 การได้รับข้อมูล

ในปัจจุบันประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลการดำเนินมาตรการดังกล่าวได้ ผ่านช่องทางหลักคือ เอกสารมติคณะรัฐมนตรี (www.cabinet.soc.go.th) ซึ่งการเข้าถึงเอกสารต่าง ๆ ผ่านเว็บไซต์ สามารถค้นหามติ ครม. ที่

สนใจด้วยการป้อนคำสำคัญ วัน/เดือน/ปีที่มีมติ เลขที่หนังสือ/ปี หรือส่วนราชการเจ้าของเรื่องอย่างใดอย่างหนึ่ง และสามารถบันทึกจัดเก็บเอกสารที่สนใจไว้ได้ ซึ่งคณะผู้วิจัยมีความเห็นว่าประชาชนที่สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูล การดำเนินการมาตรการกึ่งการคลังของรัฐบาลได้โดยไม่มีอุปสรรคด้านการค้นหามากนัก แม้จะยังมีข้อจำกัดด้านการ จำแนกหมวดหมู่เฉพาะอยู่บ้าง

ภาพที่ 6.2 ตัวอย่างการค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี

ลำดับ	ชื่อเรื่อง	ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง	วันที่มีมติ
1	โครงการบ้านประชารัฐบนที่ดินราชพัสดุ	กค	19/04/2559
2	มาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการและมาตรการเพิ่มขีดความสามารถภาคเกษตร	กค	23/02/2559
3	โครงการเงินกู้ให้เกษตรกรจัดหาปัจจัยของ ธ.ก.ส.	กค	03/05/2554
4	โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี 2553	กค	07/12/2553

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงข้อมูลในส่วนนี้ยังเป็นอุปสรรคสำหรับประชาชนทั่วไป เนื่องจากประชาชนทั่วไป มักรับรู้ข้อมูลกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านข่าวสารจากสื่อต่าง ๆ เป็นหลัก ส่งผลให้อาจรับรู้ข้อมูลของโครงการไม่ครบถ้วน จึงส่งผลให้ความเข้าใจคลาดเคลื่อนได้ ยกตัวอย่างเช่น

“ออมสินแจกของขวัญปีใหม่ ลดดอกเบี้ยให้ลูกค้าวงเงินกู้ไม่เกิน 3 แสนบาท นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี (นายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ รองนายกรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจ) กล่าวว่า วันที่ประชุม ครม. มีมติเห็นชอบการให้บริการทางการเงินและมาตรการให้ความช่วยเหลือประชาชนของธนาคารออมสิน ในโครงการลดดอกเบี้ยให้ประชาชนรายย่อยของธนาคารออมสิน เป็น “ของขวัญปีใหม่” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดภาระการผ่อนชำระของลูกค้าที่มีวงเงินกู้ไม่เกิน 300,000 บาท ทั้งลูกค้าที่มีประวัติการชำระหนี้ดี ลูกค้าค้างชำระ และ

ลูกหนี้ที่ตัดหนี้สูญไปแล้ว ให้สามารถกลับเข้ามาใช้บริการของธนาคารออมสินในโอกาสต่อไป โดยมีหลักการดังนี้" ข่าวจาก Thaipublica ณ 20 ธันวาคม 2559⁵ (ฉบับเต็มแนบท้ายในภาคผนวก จ)

“เช็คเงื่อนไข ใครมีสิทธิ์จองบ้านประชารัฐ? ผู้ขอสินเชื่อจะต้องมีอายุ 20 ปีขึ้นไป เมื่อรวมอายุผู้กู้กับระยะเวลาชำระเงินกู้ไม่เกิน 65 ปี ส่วนการซื้อบ้านเช่าซื้อ หรือสร้างใหม่ ราคาหลังละไม่เกิน 1,500,000 บาท และเป็นบ้านหลังแรกเท่านั้น โดยผู้ขอสินเชื่อ ต้องไม่เคยมีชื่อเป็นเจ้าของบ้านมาก่อน ยกเว้นว่า จะเป็นการซ่อมแซมหรือต่อเติมที่อยู่อาศัย รวมทั้งผู้ขอสินเชื่อ ต้องไม่มีชื่อเป็นหรือเคยเป็น “เจ้าบ้าน” ในทะเบียนบ้านที่นำมาแสดงเป็นหลักฐานการยื่นกู้กับธนาคาร และต้องมีชื่อเป็น “ผู้อยู่อาศัย” ในทะเบียนบ้านไม่น้อยกว่า 3 ปี ยกเว้น มีชื่อเป็นเจ้าบ้านแต่พิสูจน์ได้ว่าไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยตามทะเบียนบ้านนั้น.....” ข่าวจาก Thairath ณ 29 มีนาคม 2559⁶ (ฉบับเต็มแนบท้ายในภาคผนวก จ)

ตามเนื้อหาข่าวแรกแจ้งว่า ลูกหนี้จะได้รับการลดดอกเบี้ยเมื่อมีวงเงินกู้ไม่เกิน 3 แสนบาท แต่จากการศึกษามติ ครม. เรื่อง มาตรการช่วยเหลือแก่ประชาชนทั่วไป (แนบท้ายในภาคผนวก ค) กลับไม่มีการจำกัดวงเงินกู้อย่างกล่าว ดังนั้นประชาชนทั่วไปที่เป็นกลุ่มเป้าหมายได้รับข่าวสารเฉพาะจากสื่อ อาจไม่สามารถเข้าถึงผลประโยชน์จากโครงการนั้นได้ นอกจากนี้ เนื้อหาทั้งสองข่าวไม่ได้กล่าวถึงภาระการคลังที่รัฐบาลต้องจ่ายงบประมาณชดเชยให้แก่ SFIs ส่งผลให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถตระหนักถึงความเสี่ยงและขนาดของภาระการคลังได้

6.3.2 การเข้าใจประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับขนาด ความเสี่ยง และความคุ้มค่าของมาตรการกึ่งการคลัง

ความสามารถในการทำความเข้าใจนี้ ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

- (1) ความสามารถในการประเมินขนาดของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี
- (2) ความสามารถในการรับรู้ความเสี่ยงต่อภาระการคลังของแต่ละกิจกรรมกึ่งการคลัง ทั้งในลักษณะชัดเจนและแอบแฝง

⁵ Thaipublica. (2559, 20 ธันวาคม). นายกษ เพย ครม. ชุดใหม่ เหมาะสมแล้ว – แบงก์ออมสินแจกของขวัญปีใหม่ ลดตบ. ลูกค้ำเงินกู้ไม่เกิน 3 แสน. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2016/12/ncpo-cabinet-2559-50>

⁶ Thairath. (2559, 29 มีนาคม). รู้ไว้ก่อนจอง! เช็คเงื่อนไข 'บ้านประชารัฐ' สานฝันคนฐานราก. สืบค้นจาก <http://www.thairath.co.th/content/597315>

(3) ความสามารถในการรับรู้ประสิทธิผลและความคุ้มค่าของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังต่าง ๆ เช่น

ความสามารถในการรับรู้จำนวนผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการรวมถึงความสอดคล้องของจำนวนผู้ได้รับประโยชน์กับวัตถุประสงค์ของโครงการ

ซึ่งในปัจจุบัน ภาครัฐยังไม่ได้มีการส่งเสริมความเข้าใจในทั้ง 4 ประเด็นดังกล่าวแก่สาธารณชนมากเท่าไรนัก โดยในรายงานความเสี่ยงทางการคลังของ สศค. มีการจัดทำเมตริกซ์ความเสี่ยงในมิติต่าง ๆ แต่เป็นในภาพรวมเท่านั้น

6.3.3 แนวทางการส่งเสริมความโปร่งใส

แนวทางที่ควรปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังของรัฐบาลได้ มีดังนี้

- (1) กำหนดให้มีการจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) โดยจะเป็นการรายงานต้นทุนในลักษณะมูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้น ๆ ซึ่งรายงานนี้จะทำให้สาธารณชนได้ทราบถึงภาระการคลังที่รัฐบาลได้สร้างไว้ในแต่ละปี และสามารถวิเคราะห์เชื่อมโยงความเสี่ยงทางการคลังกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังตามนโยบายรัฐต่อไปได้ทั้งในลักษณะชัดเจนและแอบแฝง
- (2) การรายงานผลการประเมินประสิทธิผล (Cost Effectiveness) ของแต่ละกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งการรายงานผลนี้จะทำให้สาธารณชนตระหนักว่าเม็ดเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ใช้มีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ และควรมีการดำเนินการต่อไปในอนาคต หรือมีการปรับปรุงรูปแบบอย่างไร โดยรูปแบบหนึ่งคือ การรายงานผลความครอบคลุม (Coverage) ต่อประชาชนกลุ่มเป้าหมายของโครงการ โดยรายงานดังกล่าวจะสามารถบอกได้เป็นรายโครงการว่าจำนวนผู้ได้รับประโยชน์ เช่น กลุ่มผู้มีรายได้น้อย กลุ่มเกษตรกร/เกษตรกร ที่กำหนดไว้ตามวัตถุประสงค์ของโครงการได้รับประโยชน์เมื่อเทียบกับเป้าหมายของโครงการมีขนาดและจำนวนเมื่อเทียบกับจำนวนทั้งหมดเป็นเท่าไร ทั้งนี้ข้อมูลดังกล่าวจะช่วยให้สาธารณะชนสามารถวิเคราะห์ความคุ้มค่าของงบประมาณได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสของกิจกรรมกึ่งการคลัง

คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลควรกำหนดลักษณะโครงการ PSA ให้แคบลง และมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยเกณฑ์โครงการควรสะท้อนองค์ประกอบดังต่อไปนี้

(1.1) สะท้อนสถานะฉุกเฉิน หรือการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอันไม่ได้คาดคิดมาก่อน

(1.2) กำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการอย่างชัดเจนโดยเน้นเพื่อบรรเทาปัญหาระยะสั้น

(1.3) กำหนดขอบข่ายเข้าข่ายการดำเนินธุรกรรม

(2) สำหรับแต่ละโครงการ รัฐบาลควรมีการเพิ่มความครอบคลุมของข้อมูลดังต่อไปนี้

(2.1) การจัดทำข้อเสนอโครงการ ต้องมีการรายงานการประเมินค่าเสียหายทั้งหมด การแจกแจงที่มาของค่าใช้จ่าย ตารางเวลาการการชดเชยความเสียหาย รวมไปถึงรายละเอียดการปรับข้อตกลงการประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลข หรือเป้าหมายเชิงคุณภาพที่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของข้อเสนอโครงการ ตัวอย่างเช่นมาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยควรมีการประมาณการเป้าหมายของโครงการว่าจำนวนผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการจะมีจำนวนเท่าไร และมีการนิยามผู้มีรายได้น้อยว่าต้องมีคุณลักษณะใด

(2.2) ควรมีการจัดทำการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีในแต่ละโครงการโดยมีการแสดงผลการดำเนินงาน ยอดสินเชื่อกค้าง การเปลี่ยนแปลงของการประมาณการค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาล

(3) รัฐบาลควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFI โดยจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์คงค้าง (Accrual Basis) ซึ่งจะเป็นการรายงานต้นทุนในลักษณะมูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้น ๆ ซึ่งรายงานนี้จะทำให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงขนาดของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี และสามารถรับรู้ความเสี่ยงต่อการการคลังได้ง่ายขึ้น

(4) รัฐบาลควรจัดทำการรายงานผลการประเมินประสิทธิผล (Cost Effectiveness) ของแต่ละกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งการรายงานผลนี้จะทำให้สาธารณชนตระหนักว่าเม็ดเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ใช้มีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ และควรมีการดำเนินการต่อไปในอนาคต หรือมีการปรับปรุงรูปแบบอย่างไร

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

IMF. (2001). Manual on Fiscal Transparency. Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund.

ภาษาไทย

Thaipublica. (2559, 20 ธันวาคม). นายกฯ เผย ครม. ชุดใหม่ เหมาะสมแล้ว – แฉงบก้ออมสินแจกของขวัญปีใหม่

ลดตบ. ลูกค้ำเงินกู้ไม่เกิน 3 แสน. สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2016/12/ncpo-cabinet-2559-50>

Thairath. (2559, 29 มีนาคม). รู้ไว้ก่อนจอง! เช็กเงื่อนไข 'บ้านประชารัฐ' สานฝันคนฐานราก. สืบค้นจาก

<http://www.thairath.co.th/content/597315>

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ. (2555). แนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Directions: SOD) ที่มีต่อรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร. (2558). “วาระปฏิรูปที่ ๙: การปฏิรูประบบการบริหารจัดการรัฐวิสาหกิจ.

กรุงเทพฯ: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการผู้แทนราษฎร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/23602 เรื่อง โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี 2553, 26 พฤศจิกายน 2553.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/23072 เรื่อง โครงการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการอาชีพอิสระรายย่อยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยและวาตภัย ปี 2553, 9 ธันวาคม 2553.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/7740 เรื่อง โครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร และโครงการเงินกู้ให้เกษตรกรจัดหาปุ๋ยของ ธกส., 2 พฤษภาคม 2554.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/12666 เรื่อง โครงการส่งเสริมการใช้ปุ๋ยสั่งตัดเพื่อลดต้นทุนการผลิตของเกษตรกร และโครงการเงินกู้ให้เกษตรกรจัดหาปุ๋ยของ ธกส., 9 พฤษภาคม 2554.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/17427 เรื่อง โครงการบ้าน รอส. เพื่อที่อยู่อาศัยแห่งแรก, 4 ตุลาคม 2554.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/17350 เรื่อง ขอชดเชยส่วนต่างระหว่าง
ต้นทุนเงินกับอัตราดอกเบี้ยของธนาคารออมสินกรณีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัยในนิคม
อุตสาหกรรมที่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการเอง, 1 ตุลาคม 2555.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0506/28308 เรื่อง ขอชดเชยส่วนต่างระหว่างต้นทุนเงินกับ
อัตราดอกเบี้ยของธนาคารออมสินกรณีการกู้เงินเพื่อก่อสร้างระบบป้องกันอุทกภัยในนิคมอุตสาหกรรมที่
การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยดำเนินการเอง, 16 ตุลาคม 2555.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 1005/ล. 2832 เรื่อง มาตรการการเงิน
การคลังเพื่อส่งเสริมผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในระยะเร่งด่วน, 7
กันยายน 2558.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/31602 เรื่อง มาตรการการเงินการคลังเพื่อส่งเสริม
ผู้ประกอบการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (SMEs) ในระยะเร่งด่วน, 10 กันยายน 2558.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/7579 เรื่อง การช่วยเหลือเกษตรกรปลูกข้าว
นาปี ปีการผลิต 2557/58, 30 มิถุนายน 2557.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/2324 เรื่อง มาตรการช่วยเหลือผู้ประสบ
ปัญหาภัยแล้งและมาตรการเพิ่มขีดความสามารถภาคการเกษตร, 8 กุมภาพันธ์ 2559

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/4861 เรื่อง โครงการบ้านประชารัฐ, 15
มีนาคม 2559.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/10577 เรื่อง โครงการบ้านประชารัฐ, 24 มีนาคม
2559.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 1006/13502 เรื่อง มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้มี
รายได้น้อย

ในชุมชนเมืองตามแนวทางประชารัฐ, 26 กรกฎาคม 2559.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0505/28377 เรื่อง มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อย
ในชุมชน

เมืองตามแนวทางประชารัฐ, 4 สิงหาคม 2559.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2559). รายงานความเสี่ยงทางการคลัง ประจำปีงบประมาณ 2558

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). คำศัพท์เศรษฐกิจการเงิน การคลัง ฉบับประชาชน

ภาคผนวก



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการย่อย 5

**การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อ
ส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย**

(An Assessment of Local Administration Organizations Budget Transparency for
Promoting Fiscal Sustainability in Thailand)

โดย

อ.ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล และ อ.ดร.จิตติเทพ สิทธิยศ

พฤศจิกายน 2560

รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

เรื่อง

การประเมินความโปร่งใสทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อส่งเสริมความยั่งยืนทางการคลังของประเทศไทย

An Assessment of Local Administration Organizations Budget Transparency

for Promoting Fiscal Sustainability in Thailand

คณะผู้วิจัย

อ.ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล	หัวหน้าโครงการ	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์
ดร.จิตติเทพ สิทธิยศ	นักวิจัย	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
นายวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร	นักวิจัยผู้ช่วย	คณะเศรษฐศาสตร์ ม.ธรรมศาสตร์

โครงการย่อยภายใต้โครงการ

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

(Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency

on Quasi-Fiscal Policy)

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานฉบับนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

สารบัญ

บทที่ 1 ความสำคัญและที่มาของงานศึกษา.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	6
2.1 ทฤษฎีการคลังท้องถิ่น.....	6
2.2 ความโปร่งใสทางการคลังกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	10
2.3 การเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	17
2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทางการเมือง.....	24
2.5 การจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน.....	27
บทที่ 3 อำนาจหน้าที่ และการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	29
3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	29
3.2 กรอบปฏิบัติการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	39
3.3 ข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	43
3.4 เงินอุดหนุนในโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	60
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	77
4.1 กรอบแนวคิด.....	77
4.2 ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	78
4.3 เอกสารงบประมาณ	79
4.4 ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ.....	82
4.5 องค์ประกอบอื่นเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	83

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	85
5.1 บทสรุป	85
5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	89
บรรณานุกรม	91
ภาคผนวก ก รายงานสรุปการสัมภาษณ์องค์การบริหารส่วนตำบลคลองนา อ.เมือง จ.ยะลา	95
ภาคผนวก ข รายงานสรุปการสัมภาษณ์เทศบาลเมืองสามพราหมณ์ จ.นครศรีธรรมราช	98
ภาคผนวก ค รายงานสรุปการสัมภาษณ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี	102

สารบัญตาราง

ตารางที่ 3.1 กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของ อปท.....	40
ตารางที่ 3.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของกรุงเทพมหานคร.....	46
ตารางที่ 3.3 งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2559	47
ตารางที่ 3.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของเมืองพัทยา	50
ตารางที่ 3.5 งบประมาณรายจ่ายของเมืองพัทยาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2559	51
ตารางที่ 3.6 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของ อบจ.นครศรีธรรมราช.....	54
ตารางที่ 3.7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของเทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี.....	57
ตารางที่ 3.8 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี.....	60
ตารางที่ 3.9 โครงสร้างรายได้ที่ปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี ช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559.....	66
ตารางที่ 3.10 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท.กลุ่มต่าง ๆ ในปีงบประมาณ 2559.....	71

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2559	3
ภาพที่ 3.1 กระบวนการและขั้นตอนการจัดเตรียมและการอนุมัติงบประมาณของ อปท.	42
ภาพที่ 3.2 เว็บไซต์ของสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร	44
ภาพที่ 3.3 โครงสร้างรายได้ประจำของกรุงเทพมหานคร ในเอกสารงบประมาณประจำปี 2559	44
ภาพที่ 3.4 เว็บไซต์ของศาลากลางเมืองพัทยา ในส่วนเผยแพร่ข้อบัญญัติงบประมาณของเมืองพัทยา	49
ภาพที่ 3.5 โครงสร้างรายได้ของเมืองพัทยา ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559	50
ภาพที่ 3.6 เว็บไซต์ของ อบจ.นครศรีธรรมราช ในส่วนเผยแพร่ข้อบัญญัติงบประมาณของ อบจ.	52
ภาพที่ 3.7 โครงสร้างรายได้ของ อบจ.นครศรีธรรมราช ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559	53
ภาพที่ 3.8 เว็บไซต์ของเทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี ในส่วนเผยแพร่เทศบัญญัติงบประมาณ	55
ภาพที่ 3.9 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี ในเทศบัญญัติงบประมาณ ประจำปี 2559	56
ภาพที่ 3.10 เว็บไซต์ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี ในส่วนเผยแพร่ข้อบัญญัติงบประมาณ	58
ภาพที่ 3.11 โครงสร้างรายได้ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559	59
ภาพที่ 3.12 โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	62
ภาพที่ 3.13 โครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด	63
ภาพที่ 3.14 ช่องทางการจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ปีงบประมาณ 2557	64
ภาพที่ 3.15 โครงสร้างรายได้ของ กทม. เมืองพัทยา และ อปท.อื่น ๆ ในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2559	65
ภาพที่ 3.16 มูลค่าและสัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.ที่กำหนดให้ใช้เพื่อการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา และเบี้ยยังชีพคนพิการ ช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2559	68
ภาพที่ 3.17 ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2559	73
ภาพที่ 3.18 องค์ประกอบของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. และสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนต่อเงินอุดหนุนทั้งหมด ปีงบประมาณ 2554 - 2559	76

บทที่ 1

ความสำคัญและที่มาของงานศึกษา

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

ความโปร่งใสทางการคลังนับเป็นหัวใจสำคัญที่จะช่วยให้การดำเนินนโยบายการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการบริหารความเสี่ยงทางการคลังครอบคลุมและทันการณ โดยรัฐบาลจะได้ประโยชน์ในการประเมินภาพรวมการบริหารการเงินการคลัง และการประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในแต่ละระดับของการคลังภาคสาธารณะได้อย่างครอบคลุมทั้งก่อนที่จะกำหนดนโยบาย และการประเมินผลหลังดำเนินนโยบายแล้ว นอกจากนี้ ความโปร่งใสทางการคลังช่วยลดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลที่ฝ่ายบริหารมี ซึ่งจะช่วยสนับสนุนกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินนโยบายการคลังของฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติ (ภายใต้ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย) รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการติดตามการดำเนินงานของรัฐ

หลักการสำคัญประการหนึ่งในการสร้างความโปร่งใสทางการคลังตามแนวทางที่เป็นสากล คือ การรายงานข้อมูลทางการคลังที่มีความครบถ้วนและครอบคลุมหน่วยงานรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายการคลัง รวมไปถึงการเปิดเผยข้อมูลทางการเงินและประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในเอกสารแนวทางปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ (Best Practices for Budget Transparency) ของ OECD (OECD, 2002) มีการให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลการคลังอย่างครบถ้วนและชัดเจนให้กับสาธารณชนได้รับทราบ ในขณะที่ ในเอกสารแนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Code of Good Practices on Fiscal Transparency) ของ IMF (IMF, 2014) มีประเด็นในเรื่องการประสานงานทางการคลัง (Fiscal coordination) ซึ่งกล่าวถึงการเปิดเผยสถานภาพและประสิทธิภาพทางการคลังของท้องถิ่นที่ครบถ้วนควบคู่ไปกับข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาล เป็นต้น

ในส่วนของหลักการที่เป็นสากลของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท.ควรมีความเป็นอิสระจากรัฐบาลส่วนกลางและมีความเชื่อมโยงกับประชาชนในพื้นที่ในระดับสูง เนื่องจาก อปท. มีหน้าที่หลักในการให้บริการสาธารณะที่เป็นที่ต้องการของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งความต้องการดังกล่าวอาจมีความแตกต่างกันออกไป โดย อปท.มีข้อได้เปรียบรัฐบาลส่วนกลางในเรื่องของความสามารถในการให้บริการสาธารณะที่

แตกต่างกัน ทั้งทางด้านปริมาณและคุณภาพ ในแต่ละพื้นที่ ในขณะที่ รัฐบาลส่วนกลางมีความจำเป็นต้องให้บริการกับประชาชนทั่วประเทศด้วยมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนั้น อปท.ยังมีแรงจูงใจในการหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่และพยายามตอบสนองความต้องการดังกล่าวมากกว่ารัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของทั้งประเทศมากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ดังนั้น การดำเนินการของ อปท.ควรมีความยืดหยุ่น สามารถดำเนินการได้แตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ รวมถึงสามารถให้บริการสาธารณะในลักษณะที่แตกต่างจากรัฐบาลส่วนกลางได้ ส่งผลให้รัฐบาลส่วนกลางควรให้อิสระในการดำเนินการกับ อปท.เพื่อให้ อปท.สามารถดำเนินการตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการให้กับประชาชนในพื้นที่ถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการเชื่อมโยง อปท.เข้ากับประชาชนในพื้นที่ อันนำมาซึ่งการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพของ อปท.

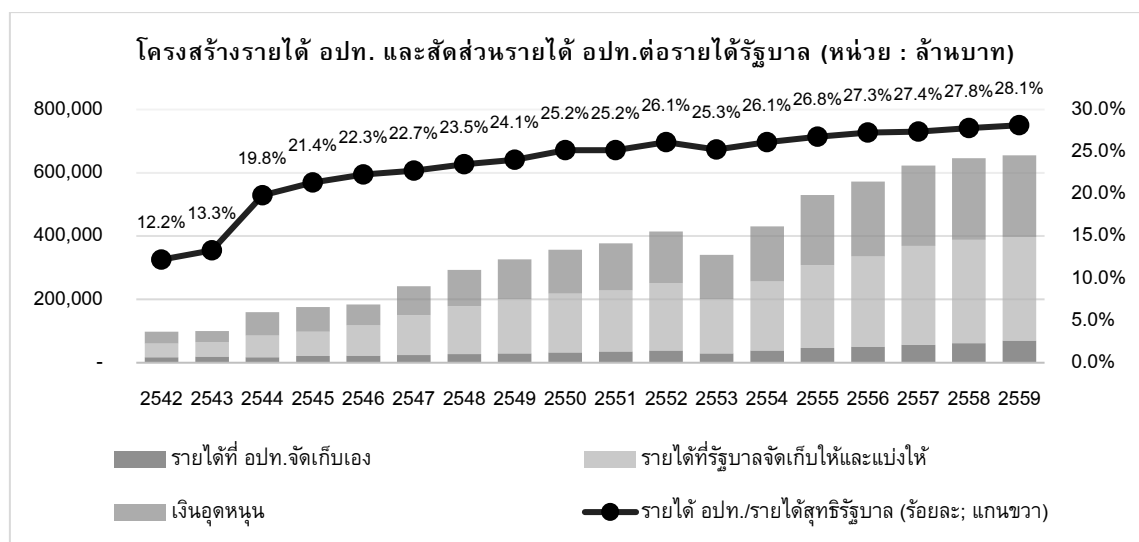
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คำนี้ถึงหลักการสากลของการปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น โดยมาตรา 249 กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 250 กำหนดให้ อปท.มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนายั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 250 ในวรรคสุดท้ายยังกำหนดให้การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น มาตรา 253 ยังกำหนดให้ อปท. สมาชิกท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบรวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอีกด้วย

อปท.ของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบ แต่มีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้นถึง 7,853 แห่ง โดยข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ณ วันที่ 31 มีนาคม 2560 ระบุว่า อปท.ของประเทศไทยประกอบด้วย (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 76 แห่ง (2) เทศบาล จำนวน 2,441 แห่ง (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 5,334 แห่ง (4) องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่ง ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การดำเนินการของ อปท.แต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกัน ตั้งแต่ในเรื่องของหน้าที่ความรับผิดชอบ กระบวนการจัดทำงบประมาณ ความสัมพันธ์กับรัฐบาล รวมไปถึงจนถึงการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบด้วย

อปท.ของประเทศไทยยังมีความสำคัญในแง่ของการมีอำนาจทางการคลังที่เพิ่มสูงขึ้นและจะยังคงมีอำนาจทางการคลังที่เพิ่มสูงมากขึ้นอีกในอนาคต โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้ อปท.มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท.มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 สัดส่วนดังกล่าวอยู่ที่ระดับร้อยละ 27.3 โดยมีการปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นทุกปีในช่วงราว 15 ปีที่ผ่านมา

ภาพที่ 1.1 แสดงข้อมูลรายได้ของ อปท.และสัดส่วนรายได้ของ อปท.ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลตามที่ได้มีการระบุไว้ในเอกสารงบประมาณ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อปท.มีรายได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในแต่ละปี ยกเว้นเพียงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ซึ่งประเทศไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติเศรษฐกิจซับไพรม์ (Sub-prime crisis) ที่ก่อตัวขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 อปท.มีรายได้รวมทั้งสิ้น 6.6 แสนล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ราวร้อยละ 1.4 และคิดเป็นสัดส่วนราวร้อยละ 28.1 เมื่อเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล โดยรายได้ทั้งหมดของ อปท.ดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเองจำนวน 7.0 หมื่นล้านบาท และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้จำนวน 3.3 แสนล้านบาท ในขณะที่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีจำนวนทั้งสิ้น 2.6 แสนล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 39.3 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท.

ภาพที่ 1.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ตามเอกสารงบประมาณ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2559



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของรายได้ อปท.ที่มีที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีความเชื่อมโยงกับการดำเนินนโยบายการคลังของรัฐบาลในระดับหนึ่ง ด้วยเหตุผล 2 ประการ ได้แก่ (1) ไม่มีการกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้กับ อปท.อย่างชัดเจนในกฎหมาย ทำให้การกำหนดจำนวนเงินอุดหนุนขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลเป็นสำคัญ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติรัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับ อปท.ในระดับที่ไม่น้อยกว่าปีก่อนหน้าและการจัดสรรเงินอุดหนุนมีขึ้นเพื่อให้สัดส่วนรายได้ อปท.อยู่ในระดับไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับรายได้สุทธิรัฐบาลตามที่กฎหมายกำหนด และ (2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์จากรัฐบาลมักมีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือโครงการใช้จ่ายไปพร้อมกับเงินอุดหนุนดังกล่าวด้วย ซึ่งโดยปกติแล้วเงินอุดหนุนลักษณะนี้มักจะมีความเชื่อมโยงกับนโยบายหรือโครงการที่รัฐบาลกำหนด เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา หรือการจัดการเรียนการสอนโดยใช้เครื่องคอมพิวเตอร์พกพา เป็นต้น

ด้วยการที่ อปท.ของประเทศไทยจะทวีความสำคัญขึ้น ในแง่ของอำนาจทางการคลังที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งจะมีความสอดคล้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบเพิ่มเติมที่ติดตามมา ความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท.จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยความโปร่งใสผ่านการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารการดำเนินการของ อปท.ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ เมื่อประกอบเข้ากับกลไกในการมีส่วนร่วมของประชาชนจะช่วยสนับสนุนให้ อปท. สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ความโปร่งใสของ อปท.ยังช่วยให้ภาพการดำเนินการทางการคลังของภาครัฐไทยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อันส่งผลต่อความสามารถในการจัดสรรทรัพยากรของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งยังสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของภาครัฐไทยในระดับสากลอีกด้วย

งานศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลกฎหมาย ระเบียบราชการ แนวทางและธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัดทำงบประมาณของ อปท. รวมถึงระบบการจัดทำข้อมูลและรายงานข้อมูลทางการคลังต่อสาธารณชนที่เป็นจริงในปัจจุบัน พร้อมทั้งได้นำข้อมูลดังกล่าวไปประเมินความโปร่งใสตามหลักการที่ประยุกต์มาจากหลักการสากล โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการนำเสนอข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการเปิดเผยข้อมูลการคลังของ อปท. เพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินงานของ อปท.เอง รวมถึงเพิ่มความโปร่งใสให้กับระบบงบประมาณในภาพรวมของประเทศไทยด้วย อันจะส่งผลให้กลไกการตรวจสอบและติดตามการดำเนินนโยบายการคลังของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาถึงกฎหมาย ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ และกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณของ อปท.
- (2) เพื่อวิเคราะห์ถึงวิธีการที่ใช้ในการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของ อปท.ตามหลักสากล
- (3) เพื่อประเมินความโปร่งใสทางการคลังในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังของ อปท.ไทย รวมถึงความเชื่อมโยงกับความโปร่งใสทางการคลังของหน่วยงานภาครัฐของไทยในภาพรวม
- (4) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลการคลังของ อปท.

บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 ทฤษฎีการคลังท้องถิ่น

2.1.1 ทฤษฎีรากฐาน

ทฤษฎีการคลังท้องถิ่นมีรากฐานอยู่บนงานศึกษาของนักเศรษฐศาสตร์การคลังผู้ยิ่งใหญ่ 3 ท่าน ได้แก่ Kenneth Arrow, Richard Musgrave, และ Paul Samuelson โดยหลักการสำคัญของทฤษฎีรากฐานนี้สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

ในทางเศรษฐศาสตร์ นอกจากบทบาทในการสร้างไว้ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบของบ้านเมือง บทบาทหลักของรัฐบาล ไม่ว่าในระดับใด อยู่กับการแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาด (Market failures) ซึ่งหมายถึง โครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคมที่ส่งผลให้ระบบตลาดแข่งขัน ซึ่งเน้นให้ภาคเอกชนมีบทบาทหลักในการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจผ่านการใช้ประโยชน์ของกลไกราคาเสรี ไม่สามารถทำหน้าที่จัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลดังกล่าวภาครัฐจึงมีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับ 1) การให้บริการสินค้าสาธารณะ (Public goods) 2) การลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และ 3) การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น มีหน้าที่หลักในการให้บริการสินค้าสาธารณะท้องถิ่น (Local public goods) ซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะที่ให้ประโยชน์กับผู้คนในเขตการปกครองของตนเองเป็นหลัก อาทิ ถนนในท้องที่ การศึกษาและการสาธารณสุขในระดับท้องที่ แหล่งน้ำภายในชุมชน เป็นต้น โดย อปท.สามารถเข้าถึงความต้องการของผู้คนในท้องที่ได้ดีกว่า ส่งผลให้สามารถปรับเปลี่ยนปริมาณและรูปแบบการให้บริการได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการในพื้นที่

หน้าที่ในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจควรเป็นของรัฐบาล ด้วยข้อจำกัดในด้านศักยภาพของ อปท. รวมถึงความสามารถในการอพยพเคลื่อนย้ายของผู้อยู่อาศัยระหว่างพื้นที่ภายในประเทศ จึงทำให้ อปท.อาจไม่สามารถทำหน้าที่ทั้ง 2 ประการดังกล่าวได้ ยกตัวอย่างเช่น หาก อปท.ในพื้นที่หนึ่งทำโครงการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจในระดับเข้มข้นก็อาจส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายของครัวเรือนที่มีฐานะดีออกจากพื้นที่ดังกล่าว และสร้างผลเสียในระยะยาวต่อการพัฒนาพื้นที่ได้ เป็นต้น

รัฐบาลมีหน้าที่เพิ่มเติมในการสนับสนุนการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่สร้างผลประโยชน์เพิ่มเติมให้กับผู้คนในพื้นที่นอกการปกครองของ อปท. เช่น ถนนในพื้นที่บางเส้นทางอาจสร้างประโยชน์ให้กับผู้คนที่อยู่ใน

พื้นที่อื่น ๆ เพิ่มเติม หรือสถานพยาบาลที่ทันสมัยอาจให้บริการกับผู้คนในพื้นที่รอบข้างได้ เป็นต้น โดยรัฐบาลสามารถสนับสนุนการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะเพิ่มเติมหรือมีคุณภาพสูงขึ้นได้ โดยอาศัย “เงินโอน” จากรัฐบาลสู่ อปท.

ในส่วนของการจัดเก็บภาษีนั้น อปท.อาจมุ่งเน้นไปที่การจัดเก็บภาษีผลประโยชน์ (Benefit tax) หรือค่าบริการต่าง ๆ มากกว่าการใช้ภาษีรายได้หรือภาษีการบริโภค เนื่องจากความสามารถในการอพยพย้ายถิ่นฐานของประชากรภายในท้องถิ่นเช่นเดียวกัน โดยภาษีบนฐานทรัพย์สิน โดยเฉพาะภาษีที่ดิน ถือเป็นภาษีผลประโยชน์ประเภทหนึ่งที่สำคัญ นอกเหนือไปจากการจัดเก็บค่าบริการบนสินค้าหรือบริการสาธารณะต่าง ๆ

เงินโอนที่มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างท้องถิ่นจากรัฐบาลไปสู่ อปท. เป็นสิ่งที่พึงกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการได้รับบริการสาธารณะ รวมทั้งยังช่วยลดทอนปัญหาการอพยพย้ายถิ่นฐานออกจากพื้นที่หางานของผู้คนได้อีกด้วย

ในท้ายที่สุด แหล่งรายได้หลักของ อปท.ควรเป็นรายได้ที่มาจากการจัดเก็บของ อปท.กับผู้คนในพื้นที่ โดย อปท.ไม่ควรพึ่งพิงรายได้จากเงินอุดหนุนหรือการก่อกำหนดมากเกินไป เนื่องจากอาจส่งผลต่อแรงจูงใจในการแข่งขันจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะระหว่าง อปท.ในปริมาณที่มากหรือในลักษณะที่เกินไปกว่าความจำเป็นในพื้นที่ได้ ปัญหาลักษณะนี้ในทางเศรษฐศาสตร์มีชื่อเรียกเฉพาะว่าปัญหา Common pool ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากรายได้ในลักษณะเงินอุดหนุนหรือการก่อกำหนดที่เกินขอบเขตการจะนำมาซึ่งมุมมองทางด้านต้นทุนการจัดเก็บรายได้ของ อปท.ที่แตกต่างไปจากต้นทุนการจัดเก็บรายได้ที่แท้จริงของประเทศ เนื่องจากภาระจากการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวไม่ได้ตกอยู่กับผู้คนในพื้นที่ นำมาซึ่งการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะในระดับที่มากเกินไปจนความจำเป็นได้

บทบาทหลักในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะระดับท้องถิ่นของ อปท.ภายใต้ทฤษฎีการคลังท้องถิ่นนี้ มีพื้นฐานอยู่บนข้อสมมุติฐานหลักที่ว่า อปท.มีความใกล้ชิดกับผู้คนในท้องถิ่นมากกว่ารัฐบาล ซึ่งทำให้ อปท.มีความได้เปรียบในด้านข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับความต้องการของผู้คนในท้องถิ่น ในขณะที่ รัฐบาลมีข้อจำกัดเพิ่มเติมทางด้านการเมืองในการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะที่มีปริมาณและลักษณะแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ด้วย ซึ่งทำให้การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่มีลักษณะใกล้เคียงกันอาจไม่สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ ความต้องการที่แตกต่างกันระหว่างพื้นที่นี้ยังได้รับการสนับสนุนจากความสามารถในการเคลื่อนย้ายของประชากรระหว่างพื้นที่ ซึ่งอาจทำให้ประชากรที่มีความต้องการใกล้เคียงกันย้ายถิ่นฐานไปรวมกลุ่มอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งจะยิ่งสร้างความแตกต่างให้กับความต้องการในแต่ละพื้นที่

อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการของ อปท.มีข้อบกพร่องหลักในเรื่องของการรับรู้ถึงผลประโยชน์ที่อาจตกอยู่กับผู้คนนอกเขตพื้นที่ของตน แม้จะอยู่ภายในเขตประเทศเดียวกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องสัมพันธ์กันระหว่างความต้องการของผู้คนในพื้นที่และความต้องการของผู้คนทั่วประเทศ ซึ่งก่อให้เกิดต้นทุนหรืออุปสรรคต่างๆ ในการจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะบางประเภทได้

ประเด็นหลักทั้งสองนี้เป็นข้อถกเถียงขั้นต้นที่นำไปสู่คำถามที่ว่าควรมีการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นหรือไม่ ในระดับใด และนำมาซึ่งแนวคิดหลักในการกำหนดบทบาทหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและ อปท.ให้ชัดเจน รวมไปถึงการออกแบบการจัดเก็บรายได้และเงินโอนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.ด้วย

2.1.2 ทฤษฎีรุ่นที่สอง

การพัฒนาองค์ความรู้ในสาขาทางเลือกสาธารณะ (Public choice) และเศรษฐศาสตร์การเมืองในระยะหลัง ได้ส่งผลให้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับ อปท.ได้รับการขุดเกลามากขึ้นในบางประเด็น โดยสมมุติฐานสำคัญของสาขา ทางเลือกสาธารณะนี้ คือ การที่ผู้กำหนดนโยบายมีความต้องการหรือแรงจูงใจส่วนตัวแยกเช่นเดียวกับผู้คนทั่วไป โดยที่ความต้องการของผู้กำหนดนโยบายอาจมีความแตกต่างไปจากความต้องการของผู้คนในพื้นที่ ซึ่งทำให้นโยบายต่าง ๆ อาจมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในพื้นที่เป็นหลัก

นอกจากนั้น ความก้าวหน้าในสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์สารสนเทศ (Information economics) ได้ส่งผลกระทบต่อแนวคิดในเชิงสถาบันในการจัดการกับความต้องการของผู้คนในแต่ละท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป นั่นคือ ภายใต้สภาพแวดล้อมที่ข้อมูลไม่สมมาตรระหว่างผู้กำหนดนโยบายและประชาชนในพื้นที่ สถาบันหรือกระบวนการในการออกแบบนโยบายภาครัฐควรต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบไปตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ทรัพยากรของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นข้อถกเถียงระหว่างการรวมศูนย์อำนาจกับการกระจายการปกครองไปสู่ท้องถิ่นได้มีมิติเพิ่มเติมขึ้นภายใต้ทฤษฎีรุ่นที่สองนี้ โดยนอกจากประเด็นการเลือกระหว่าง Local public goods และ Spillover effects แล้ว ในส่วนของแนวคิดสนับสนุนการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นยังมิได้มีความรับผิดชอบ (Accountability) เพิ่มเติมเข้ามา โดยความรับผิดชอบในที่นี้หมายถึงความรวดเร็วในการเปลี่ยนแปลงนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในท้องถิ่น

ภายใต้แบบจำลองที่มีองค์ประกอบของความไม่สมมาตรของข้อมูลข่าวสาร อันนำมาซึ่งบทบาทของ Principal และ Agent ในการดำเนินนโยบายภาครัฐ การกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะนำมาซึ่งความรับผิดชอบที่เพิ่มเติมขึ้นต่อผู้คนในท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากเหตุผลหลัก 2 ประการ ได้แก่

- (1) ภายใต้แบบจำลองที่กำหนดให้ประชาชนเป็น Principals และผู้กำหนดนโยบายที่ได้รับการเลือกตั้งเป็น Agents (ยกตัวอย่างเช่น Tommasi, 2003) ความต้องการของ Principals ที่หลากหลายส่งผลให้การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่นสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่หลากหลายได้ดีกว่า รวมไปถึงการดำเนินงานก็มีประสิทธิภาพมากกว่าเนื่องจาก Principals ในท้องถิ่นมีความหลากหลายน้อยกว่า Principals ในระดับประเทศ ซึ่งส่งผลให้การกำกับดูแลการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐทำได้ อย่างมีประสิทธิภาพและมีทิศมีทางมากกว่า
- (2) การได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของผู้คนในระดับท้องถิ่นมีต้นทุนในการดำเนินการ ภายใต้แบบจำลองที่คำนึงถึงต้นทุนเหล่านั้น (ยกตัวอย่างเช่น Cremer, Estache and Seabright, 1996) อปท.มีแรงจูงใจในการแสวงหาข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับความต้องการของผู้คนในท้องถิ่นมากกว่า เนื่องจากข้อมูลดังกล่าวมีคุณค่า (Value) ในเชิงเปรียบเทียบต่อ อปท.มากกว่าต่อรัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีรุ่นที่สองนี้ได้นำเสนอแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับผลเสียของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นเพิ่มเติมเช่นกัน ภายใต้ข้อสังเกตถึงสถานการณ์ของรัฐบาลท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศทั่วโลก อาทิ สถานการณ์การล้มละลายของเมือง Detroit ในประเทศสหรัฐอเมริกา ในช่วงปี 2556 (ค.ศ. 2013) รวมไปถึง สถานการณ์หนี้สาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่นหลายแห่งในประเทศจีน ในช่วงเวลาปัจจุบัน ได้นำมาซึ่งความกังวล เกี่ยวกับการดำเนินนโยบายการคลังที่เกินตัวของรัฐบาลท้องถิ่น

ภายใต้แบบจำลองที่ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการดำเนินนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการส่วนตัวมากกว่าความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยที่รัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถสร้างความน่าเชื่อถือ (Credibility) ได้ว่าจะไม่เข้ามาให้ความช่วยเหลือสถานการณ์การเงินของรัฐบาลท้องถิ่น (ยกตัวอย่างเช่น แบบจำลองของ Inman, 2003) ในกรณีที่เกิดสภาวะวิกฤติทางการเงินขึ้น ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลท้องถิ่นมีแรงจูงใจที่จะใช้แสวงหาความเสี่ยงผ่านการดำเนินนโยบายในลักษณะใช้เงินเกินตัว ภายใต้การคาดการณ์ที่ว่าในกรณีเกิดเหตุการณ์แล้วรัฐบาลส่วนกลางจะยื่นมือเข้ามาให้ความช่วยเหลือในท้ายที่สุด

ปัญหานี้ถูกอ้างถึงโดยทั่วไปว่าปัญหา Soft budget constraint ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์แล้วการที่รัฐบาลมีแนวโน้มเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางการเงินต่อ อปท. นำมาซึ่งปัญหาคุณธรรมวิบัติ (Moral hazard) อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท.ในการดำเนินการที่เข้าข่ายการใช้เงินเกินตัวและสร้างความเสี่ยงต่อฐานะทางการเงินของตนเองในระยะยาว

แนวคิดของทฤษฎีในรุ่นที่สองนี้เมื่อประกอบรวมเข้ากับแนวคิดของทฤษฎีในรุ่นแรกแล้วอาจนำมาซึ่งข้อสรุปที่ว่า การกระจายอำนาจการคลังไปสู่ อปท. มีศักยภาพที่จะช่วยให้การดำเนินนโยบายภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อควรกังวลถึงความเป็นไปได้ที่ผู้กำหนดนโยบายใน อปท. มีแรงจูงใจในการกระทำกิจกรรมที่สร้างความเสี่ยงเพิ่มเติมผ่านการใช้เงินเกินตัวด้วยเช่นกัน

แนวทางการศึกษาอันหนึ่งที่กำลังเกิดขึ้นในระยะหลัง คือ การแสวงหาวิธีการในการจำกัดแรงจูงใจในการใช้เงินเกินตัวของรัฐบาลท้องถิ่น โดยวรรณกรรมงานศึกษาในแนวทางนี้นำมาซึ่งข้อเสนอที่หลากหลายและยังไม่มีข้อเสนอที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยที่ข้อเสนอต่าง ๆ เหล่านี้อยู่ในลักษณะของการสร้างองค์ประกอบทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมเงินหรือการให้เงินอุดหนุนเพื่อป้องกันการใช้เงินเกินตัวของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท.

2.2 ความโปร่งใสทางการคลังกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการที่กล่าวถึงไว้ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าผลประโยชน์หลักที่ใช้เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่บนข้อสมมุติที่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการแสวงหาข้อมูลด้านต้องการของประชาชนในพื้นที่และมีความยืดหยุ่นในการดำเนินการสูงกว่ารัฐบาล ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในท้องถิ่นได้ดีกว่ารัฐบาล รวมทั้งความใกล้ชิดระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ส่งผลให้ประชาชนเหล่านั้นสามารถสอดส่องดูแลการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

ผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจการคลังดังกล่าวตั้งอยู่บนข้อสมมุติของการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ รวมไปถึงข้อมูลทางการเงินการคลังของ อปท. ไปสู่ประชาชนในพื้นที่ ในระดับที่มีประสิทธิภาพเทียบเคียงได้กับรัฐบาล การเปิดเผยข้อมูลอย่างโปร่งใส เมื่อประกอบเข้ากับการกำหนดช่องทางให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นได้ จะส่งผลให้กลไกซึ่งอาศัยประชาชนในพื้นที่ในการตรวจสอบการทำงานของ อปท. ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญที่ผลักดันให้การกระจายอำนาจการคลังไปสู่การปกครองท้องถิ่นสร้างประโยชน์ให้กับแต่ละพื้นที่อย่างแท้จริง

ผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจการคลังไปสู่ อปท. จะถูกลดทอนลงเป็นอย่างมากหรือสูญสิ้นไป ในกรณีที่ไม่มี การตั้งเงื่อนไขในการสร้างความโปร่งใสหรือการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการในระดับที่มีประสิทธิภาพเทียบเคียงได้กับรัฐบาล ซึ่งทำให้เหตุผลที่ใช้ในการสนับสนุนการกระจายอำนาจการคลังไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท. ลดทอนลงหรือสูญสิ้นไปเช่นเดียวกัน นั่นคือ ในกรณีที่มาตรฐานในด้านความโปร่งใสของ อปท. อยู่ในระดับต่ำ

ความสามารถในการสอดส่องดูแลการทำงานของ อบต.จากผู้คนในพื้นที่จะถูกลดทอนลง ในขณะที่ แรงจูงใจที่จะทำให้ อบต.ดำเนินการตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในพื้นที่ก็ลดทอนลงเช่นเดียวกัน ส่งผลให้การกระจายอำนาจการคลังไปสู่ท้องถิ่นหรือการมี อบต.ไม่นำมาซึ่งผลประโยชน์เพิ่มเติมแต่ประการใด

งานศึกษาของ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552) มีความเห็นที่สอดคล้องกับแนวคิดข้างต้นและได้กล่าวถึงประเด็นนี้ว่าความเป็นองค์กรทางปกครองตามหลักประชาธิปไตย จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการดำเนินกิจการต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความโปร่งใสต่อประชาชนในพื้นที่ ดังนั้น การสนับสนุนและส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่ อบต.จะต้องพยายามทำให้ อบต.เป็นองค์กรที่เปิดเผยและเข้าถึงได้ โดยความเข้าถึงได้ง่ายมีได้จำกัดเฉพาะการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารภายในองค์กรเท่านั้น แต่หมายความว่ารวมถึงการจัดสภาพแวดล้อมองค์กรให้มีความกลมกลืนและรวมเป็นหนึ่งเดียวกับชุมชนในท้องถิ่น ให้ประชาชนสามารถเดินทางเข้าออกได้ง่ายและสามารถเข้าร่วมรับรู้และรับฟังการดำเนินงานของ อบต.ได้

งานศึกษาของ O'Neill (2002a) ตั้งข้อสังเกตว่าการกำกับดูแลอย่างเข้มงวดของรัฐบาลอาจไม่สามารถชดเชยกลไกในการสร้างความโปร่งใสให้กับการทำงานของหน่วยงานภาครัฐได้ โดยยกตัวอย่างถึงประเทศสหราชอาณาจักรในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลได้กำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ อย่างเข้มงวด แต่รูปแบบการกำกับและตรวจสอบดังกล่าวมิได้ช่วยให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบในหน้าที่เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด แต่กลับสร้างภาระและอุปสรรคต่อการทำงานของหน่วยงานภาครัฐเหล่านั้นเสียมากกว่า โดยการบันทึกรายละเอียด การเก็บรวบรวมเอกสารหลักฐานในการทำงาน รวมทั้งการวัดผลการดำเนินงานด้วยตัวชี้วัดเป็นสิ่งที่ดี หากทำไปเพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการทำงานที่ดี มีความโปร่งใสตรวจสอบได้ และมีความรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตาม มาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานต่าง ๆ มักมิได้ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และรับผิดชอบต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น แต่กลับต้องมารับผิดชอบและรายงานต่อรัฐบาล ซึ่งเป็นผู้ออกแบบกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบ การทำงานดังกล่าวในทางกลับกัน การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐมีความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารจัดการ และอยู่ภายใต้กรอบความโปร่งใสในการรายงานผลดำเนินงานและรายงานทางการเงินแก่สาธารณชน

ข้อสังเกตของ O'Neill (2002a) มีความใกล้เคียงกับผลการศึกษาของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554) ที่พบว่าหน่วยงานราชการส่วนกลาง อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ให้ความสำคัญกับการควบคุม ตรวจสอบ และรายงานการบริหารการเงินการคลังและการบัญชีของ อบต.เป็นหลัก แต่

มิได้ตรวจสอบว่านโยบายการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะของ อปท.มีความเหมาะสมหรือไม่ รวมทั้งมิได้ให้ความสำคัญต่อความเป็นอิสระในการดำเนินการและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานะทางการเงินการคลังและการดำเนินงานของ อปท.แต่ประการใด บทบาทของหน่วยงานส่วนกลางเหล่านี้จึงเป็นเสมือนผู้คุมกฎที่เข้มงวดเกินควร ซึ่งบ่อยครั้งอาจทำให้ อปท.ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน

งานศึกษาของ Mikesell (2007) ได้ระบุเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่อันพึงประสงค์ของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท.ไว้ ซึ่งประกอบด้วย การพยายามรักษาวินัยการคลังในระดับท้องถิ่น การจัดสรรทรัพยากรและจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินงาน การพยายามเสริมสร้างความสามารถทางเทคนิคในการดำเนินการของหน่วยงานท้องถิ่น และเงื่อนไขที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท. ซึ่งความโปร่งใสนี้มีได้เกิดขึ้นจากการเปิดเผยข้อมูลให้กับสาธารณะได้รับรู้เพียงเท่านั้น แต่การนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ ควรอยู่ในลักษณะที่ตรงไปตรงมาและเข้าใจได้ง่าย ซึ่งจะช่วยลดความสับสนในการแปลความหมายของประชาชนในพื้นที่

ข้อเสนอของ Mikesell (2007) ข้างต้นสอดคล้องกับข้อเสนอของ O'Neill (2002b) ซึ่งเสนอให้หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญกับความไว้วางใจ (Trust) ควบคู่ไปกับความโปร่งใสในการเปิดเผยหรือการรายงานข้อมูล โดยการสร้างความไว้วางใจดังกล่าวเกิดขึ้นได้จากการเปิดเผยข้อมูลที่เข้าถึงได้ง่าย เข้าใจง่าย เป็นจริง น่าเชื่อถือ และไม่บิดเบือน รวมทั้งมีการแจกแจงแหล่งที่มาของข้อมูลอย่างชัดเจนเพื่อให้สาธารณชนสามารถสอบทานข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐได้ การสร้างความไว้วางใจควบคู่ไปกับความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูลจะนำมาซึ่งประสิทธิภาพในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ รวมถึง อปท. ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

Mikesell (2007) กล่าวถึงกรอบในการสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท. ซึ่งประกอบด้วยกิจกรรม 5 ส่วนหลัก ได้แก่

- (1) **การจัดทำงบประมาณ** ซึ่งควรมีความครอบคลุมทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และไม่ควรมีองค์ประกอบของกิจกรรมนอกงบประมาณ ไม่ควรมีการ earmark เงินกองทุน ควรมีกระบวนการพิจารณางบประมาณเป็นรายปีแต่มีการคำนึงถึงงบประมาณในระยะปานกลางถึงระยะยาวร่วมด้วย รวมไปถึงเอกสารงบประมาณควรอยู่ในรูปแบบที่สื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ได้และสามารถชี้ให้เห็นถึงแนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

- (2) **การจัดทำบัญชี** ควรมีรูปแบบและระบบที่มีมาตรฐาน ควรมีความครอบคลุมข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ อย่างครบถ้วน ควรมีความน่าเชื่อถือโดยมีระบบสอบทานโดยหน่วยงานที่เป็นอิสระ ควรมีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียวกันในทุกพื้นที่เพื่อให้สามารถเทียบเคียงระหว่างกันได้ และควรมีมาตรฐานเดียวกันข้ามเวลาเพื่อให้สามารถสังเกตเห็นพัฒนาการที่เกิดขึ้นได้
- (3) **การบริหารเงินสด** ควรมีรูปแบบไม่ยุ่งยากซับซ้อน ชัดเจน ตรวจสอบได้ และมีการผ่านเข้าบัญชีเดียว หรือผ่านเข้าบัญชีจำนวนไม่มากนัก เพื่อให้สามารถรับรู้ถึงระดับทรัพยากรที่เป็นปัจจุบันและให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (4) **การบริหารจัดการหนี้** ก่อนการอนุญาตให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก่อหนี้ได้ ควรมีการคำนึงถึงความสามารถในการบริหารจัดการหนี้ด้วยตนเอง โดยไม่สร้างภาระเพิ่มเติมให้กับรัฐบาล และกระบวนการในการบริหารจัดการหนี้ควรคำนึงถึงวินัยทางการคลังและความยั่งยืนทางการคลังเป็นสำคัญ รวมไปถึงควรมีการกำหนดเงื่อนไขการรายงานสถานะของหนี้ที่ครอบคลุมและชัดเจนด้วย
- (5) **การบริหารการจัดเก็บรายได้** ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับการกำหนดและจัดเก็บภาษีกับประชาชนในพื้นที่ รวมไปถึงการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี อาทิ การขึ้นทะเบียนและให้บริการทางภาษี การประเมินภาษี การตรวจบัญชี รวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย ฯลฯ ควรมีกระบวนการที่ชัดเจนและเป็นธรรมกับประชาชนทุกคนในพื้นที่ โดยควรมีการคำนึงถึงต้นทุนในการบริหารจัดการการจัดเก็บภาษีให้อยู่ในระดับที่ไม่สร้างภาระที่มากเกินไปอีกด้วย

ธนาคารโลก (2557) พบว่า หน่วยงานส่วนกลางของประเทศไทยมีความพยายามในการรวบรวมข้อมูล และติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. สังเกตได้จากการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้นำระบบบัญชีคอมพิวเตอร์ (Electronic Local Administration Accounting System: e-LAAS) มาใช้สำหรับการบริหารจัดการและการรายงานงบประมาณของ อปท. ตั้งแต่ปี 2548 แต่ความพยายามดังกล่าวยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยมี อปท. เพียง 1,200 แห่งจากทั้งหมด 7,853 แห่งที่สามารถดำเนินงานบนระบบ e-LAAS ได้ โดยสาเหตุหลักมาจากอุปสรรคในการเชื่อมต่อระบบอินเทอร์เน็ตและศักยภาพในการใช้งานของระบบ e-LAAS ส่งผลให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นยังมีไม่มากนัก

นอกจากระบบ e-LAAS แล้ว ธนาคารโลกพบว่า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นยังได้นำระบบการบริหารจัดการเชิงคุณภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Quality Management: LQM) มาใช้กำหนดแนวทางในการบริหารจัดการและมาตรฐานการให้บริการ รวมทั้งการควบคุมทางการเงินของ อปท. อย่างไรก็ตาม

ธนาคารโลกตั้งข้อสังเกตว่า ข้อมูลการบริหารจัดการและมาตรฐานการให้บริการที่มีการรายงาน รวมทั้งการควบคุมทางการเงินของ อบท. ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้วิเคราะห์ให้เกิดประโยชน์ ส่งผลให้ประชาชนไม่ทราบสถานะทางการเงินการคลังและ/หรือผลการดำเนินงานของท้องถิ่น ซึ่งข้อจำกัดของข้อมูลเกี่ยวกับสถานะการเงินการคลังของ อบท. ทำให้ประชาชนไม่มีข้อมูลสำหรับการตรวจสอบการดำเนินงานของ อบท. ว่ามีการใช้เงินภาษีได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับคุณภาพของการให้บริการมากน้อยเพียงใด ซึ่งธนาคารโลกเห็นว่าการรายงานข้อมูลดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่า อบท. มีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบให้หน้าที่ที่มีต่อประชาชนในพื้นที่หรือไม่ นอกจากนี้ธนาคารโลกยังตั้งข้อสังเกตว่า ระบบการติดตามและประเมินผล อบท. โดยหน่วยงานส่วนกลางให้ความสำคัญกับการตรวจสอบว่าท้องถิ่นมีการปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนของทางราชการหรือไม่ มากกว่าที่จะเน้นไปที่คุณภาพและผลลัพธ์ของการให้บริการ อีกทั้งยังเป็นการตรวจสอบโดยใช้ดุลพินิจของผู้ประเมินเป็นหลัก ประกอบกับข้อมูลที่ อบท. รายงานนั้น บ่อยครั้งเป็นข้อมูลประเภทเดียวกัน แต่ อบท. ต้องรายงานและ/หรือให้ข้อมูลกับหน่วยงานส่วนกลางหลายแห่ง ในหลากหลายรูปแบบ

นอกจากกลไกการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานที่เข้มงวดแล้ว งานศึกษาของ อภิชาติ สถิตินิรามัย (2555) ยังกล่าวถึงองค์ประกอบทางด้านงบประมาณของ อบท. ซึ่งส่งผลให้ อบท. ต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลมากกว่าประชาชนในพื้นที่ เนื่องจากรายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้เองคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้รวม ในขณะที่รายได้อีกประมาณร้อยละ 90 อยู่ในรูปของภาษีและอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และ/หรือจัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน ซึ่งประกอบไปด้วยเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ อภิชาติตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจว่า อบท. ต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนดมาให้เท่านั้น ประกอบกับกฎเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจถูกออกแบบให้มีลักษณะกว้างๆ ทำให้ อบท. แต่ละแห่งต้องวิ่งของบประมาณกับนักการเมืองระดับชาติและ/หรือสร้างสายสัมพันธ์กับข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อที่จะของบประมาณในส่วนนี้มาใช้เป็นงบประมาณสำหรับท้องถิ่นของตน ซึ่งอภิชาติมีความเห็นว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นช่องทางของการจัดสรรงบประมาณให้กับท้องถิ่นที่ไม่โปร่งใสและก่อให้เกิดการทุจริตได้

งานศึกษาของ อภิชาติ (2555) ข้างต้นมีความสอดคล้องกับงานศึกษาของ วิฑิต เทพ สิทธิยศ และคณะ (2559ก) ซึ่งศึกษาวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการเงินการคลังด้านรายได้ของ อบท. โดยใช้กลุ่มตัวอย่าง อบท. ที่ตั้งอยู่ในเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษและ/หรือ อบท. ที่มีศักยภาพที่จะพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ จำนวน 6 แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครแหลมฉบัง เทศบาลเมืองหนองคาย องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระแก้ว เทศบาลนครเกาะสมุย เทศบาลนครภูเก็ต และเทศบาลตำบลเวียงเชียงแสน จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างผู้บริหาร อบท. 6 แห่ง ได้

ข้อสรุปว่า ผู้บริหาร อปท. ส่วนใหญ่ในกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า ท้องถิ่นยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ และเงินอุดหนุน ในขณะที่รายได้ที่จัดเก็บได้เองมีสัดส่วนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับรายได้รวม โดยรายได้ที่ อปท. ในกลุ่มตัวอย่าง ส่วนใหญ่ถูกนำไปใช้เป็นงบบุคลากร งบดำเนินการ และงบลงทุน โดยเป็นรายจ่ายงบบุคลากรและงบดำเนินการมากกว่างบลงทุน ซึ่งงบลงทุนนั้นนำไปใช้สำหรับโครงการขนาดใหญ่และใช้เงินลงทุนต่ำสำหรับโครงการที่มีขนาดใหญ่และใช้เงินลงทุนสูง ผู้บริหาร อปท. ในกลุ่มตัวอย่างมีความเห็นว่า รัฐบาลจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือในรูปของเงินอุดหนุน หรือให้หน่วยงานส่วนกลางเข้ามาดำเนินการให้ หรืออาจให้เอกชนเป็นผู้เข้ามาลงทุน นอกจากนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่งในกลุ่มตัวอย่างได้มีการแก้ปัญหาข้อจำกัดของรายได้โดยอาศัยการติดต่อประสานกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นการส่วนตัว เพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐส่วนกลางจัดสรรงบประมาณมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

ในส่วน of ข้อเสนอกับเงินโอนหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนั้น งานศึกษาของ Mikesell (2007) และ Folscher (2007) ได้กล่าวถึงลักษณะอันพึงประสงค์ที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพและความโปร่งใสให้เกิดขึ้น ประกอบด้วย

- (1) เงินอุดหนุนดังกล่าวควรมีวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎี เพื่อให้เงินโอนส่งเสริมประโยชน์และประสิทธิภาพของการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น นั่นคือ เงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์ควรมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อสนับสนุนรายได้ของ อปท. ให้เพียงพอต่อการดำเนินการที่ได้รับมอบหมาย ในขณะที่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ควรมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะที่สร้างผลประโยชน์เพิ่มเติมให้กับผู้คนในพื้นที่นอกการปกครองของ อปท.
- (2) เงินอุดหนุนควรมีสู่ตราในการจัดสรรที่ชัดเจน เพื่อลดทอนการต่อรองทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับ อปท. หรือระหว่างผู้บริหาร อปท. และนักการเมือง
- (3) เงินอุดหนุนควรมีความต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถคาดการณ์ระดับรายได้ของตนเองได้ อันจะนำมาซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีประสิทธิภาพ
- (4) เงินอุดหนุนควรอยู่ในระดับที่มีนัยสำคัญในการส่งเสริมความเพียงพอต่อการดำเนินการที่ได้รับมอบหมายในแต่ละแห่ง และสนับสนุนการพัฒนาเพื่อลดความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่

(5) เงินอุดหนุนมีควรทำลายแรงจูงใจในการหารายได้ของท้องถิ่น เพื่อมิให้ท้องถิ่นหันมาพึ่งพิงรายได้

จากเงินอุดหนุนเพียงอย่างเดียว อันจะลดทอนแรงจูงใจในการกำกับดูแลการทำงานของท้องถิ่นจากผู้คนในพื้นที่ และอาจสร้างพื้นที่เพิ่มเติมให้การต่อรองทางการเมืองระหว่างผู้ให้กับผู้รับเงินอุดหนุนได้

ท้ายที่สุด ในส่วนของการรายงานข้อมูลหนี้ของ อบท.นั้น จิตติเทพ สิทธิยศ และคณะ (2559) ศึกษาวิเคราะห์ความรับผิดชอบและความโปร่งใสในการรายงานข้อมูลการคลังด้านการก่อหนี้ของ อบท. ให้ประชาชนและรัฐบาลส่วนกลางโดยใช้เทศบาลตำบลอิติอโธ จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นกรณีศึกษา จากการสัมภาษณ์หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลและผู้อำนวยการกองคลังของเทศบาลตำบลอิติอโธ จิตติเทพ และคณะพบว่า เทศบาลตำบลอิติอโธมีการติดประกาศ และแจ้งให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบผ่านเสียงตามสายเกี่ยวกับการกู้เงินและผลสำเร็จของโครงการก่อสร้างอาคารสำนักงาน นอกจากนี้ ยังได้มีการรายงานให้สภาเทศบาลตำบลอิติอโธทราบถึงผลสำเร็จของการก่อสร้างอาคารสำนักงานและการเบิกจ่ายค่าก่อสร้างตรงตามวงจางานที่กำหนดไว้ในสัญญาก่อสร้าง

สำหรับความรับผิดชอบในหน้าที่และความโปร่งใสในการรายงานข้อมูลการคลังด้านการก่อหนี้ต่อรัฐบาลส่วนกลางนั้น จิตติเทพ และคณะพบว่า เทศบาลตำบลอิติอโธมีการรายงานข้อมูลและผลสำเร็จของโครงการให้กับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวม 7 แห่งได้แก่ สำนักงานจังหวัด สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นสำนักงานคลังจังหวัด และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยรายงานที่เทศบาลตำบลอิติอโธต้องรายงานให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 10 รายงาน ซึ่งแต่ละรายงานมีความถี่ในการรายงานที่แตกต่างกันไป เช่น ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลง เดือนละ 1 ครั้ง ไตรมาสละ 1 ครั้ง และปีละ 1 ครั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ระยะเวลาที่ใช้ในการรายงานก็แตกต่างกันไปตั้งแต่ใช้เวลาจัดเตรียมข้อมูลและรายงานครั้งละประมาณ 10 นาที จนถึง 1 วัน การรายงานข้อมูลให้กับหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิกาคนี้ หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลัง เทศบาลตำบลอิติอโธให้ความเห็นว่า มีความซ้ำซ้อนและเป็นการสร้างภาระงานให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลอิติอโธต้องเสียเวลาจัดเตรียมข้อมูลและจัดทำรายงานตามแบบฟอร์มที่หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกำหนด ทั้ง ๆ ที่ส่วนใหญ่ข้อมูลที่รายงานให้กับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นข้อมูลชุดเดียวกัน นอกจากนี้ รายงานผลโครงการตามแผนพัฒนา 3 ปี ที่เทศบาลตำบลอิติอโธจัดส่งให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและที่ทำการปกครองอำเภอนั้น นอกจากเป็นข้อมูลชุดเดียวกันแล้ว แบบฟอร์มที่ใช้สำหรับการรายงานยังเป็นแบบฟอร์มเดียวกันด้วย

2.3 การเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการทบทวนวรรณกรรมที่กล่าวถึงประสบการณ์การดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ในด้านการเสริมสร้างความโปร่งใส พบว่ามีรูปแบบและลักษณะที่แตกต่างกันเป็นอันมาก โดยวรรณกรรมงานศึกษามีได้มีการหยิบยกการดำเนินการในประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นเป็นวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best practice) และมักมีการระบุถึงข้อจำกัดและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ นอกจากนั้น Mullins (2007) ได้กล่าวว่าการหยิบยกวิธีการดำเนินการในประเทศใดประเทศหนึ่งขึ้นเป็นวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศน่าจะเป็นสิ่งที่ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากพัฒนาการตั้งแต่ในอดีตของการกระจายอำนาจการคลังไปสู่ท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ นอกจากนั้น องค์ประกอบในเชิงสถาบันของการปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเทศยังมีความแตกต่างหลากหลายอยู่เป็นอันมากด้วย

ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาในส่วนนี้จึงมิได้มุ่งเสาะหาประเทศที่มีวิธีปฏิบัติที่เป็นเลิศในการเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่น แต่เป็นการทบทวนวรรณกรรมงานศึกษาที่กล่าวถึงเครื่องมือหรือองค์ประกอบที่มีความน่าสนใจหรือได้รับการยกย่องว่าประสบความสำเร็จในการเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท.ในประเทศต่าง ๆ โดยเครื่องมือหรือองค์ประกอบเหล่านี้จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับ อปท.ของประเทศไทยได้ในหลายกรณี

(1) คำแนะนำของ Council of Europe

หน่วยงาน Council of Europe เป็นองค์กรหลักที่กำกับดูแลประเด็นสิทธิมนุษยชนของทวีปยุโรป โดยมีประเทศสมาชิกที่เข้าร่วมเป็นภาคีแล้ว 47 ประเทศ หน่วยงาน Council of Europe ได้มีจัดทำแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐอันหลากหลาย และหนึ่งในนั้นมีการกล่าวถึงเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นปรากฏอยู่ด้วย ทั้งนี้ เกณฑ์ดังกล่าวเป็นองค์ประกอบส่วนหนึ่งของ Abridged Handbook on Public Ethics at Local Level ของหน่วยงาน Council of Europe

เกณฑ์ในการเสริมสร้างความโปร่งใสข้างต้นกล่าวถึงองค์ประกอบหลัก 3 ส่วน ได้แก่ 1) โครงสร้างทางกฎหมายเพื่อสนับสนุนการดำเนินการที่โปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่น 2) การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่น และ 3) การรวบรวมหรือจัดเก็บข้อมูลเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่น

ในส่วนของโครงสร้างทางกฎหมายนั้น รัฐบาลกลางควรมีการประกาศบังคับใช้กฎหมายที่กำหนดให้การเปิดเผยข้อมูลเป็นการดำเนินการตามมาตรฐานปกติของรัฐบาลท้องถิ่น ในขณะที่ การปกปิดข้อมูลควรถือเป็นข้อยกเว้นที่จะเกิดขึ้นได้เฉพาะในบางกรณี ภายใต้เหตุผลที่มีน้ำหนักเพียงพอ เพียงเท่านั้น ทั้งนี้ รายงานทางการเงินควรถือเป็นเอกสารมาตรฐานที่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ รวมถึงมีการเปิดเผยต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับหรือตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ด้วย

การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกให้การเข้าถึงข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่น มีองค์ประกอบที่เริ่มต้นจากการจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่เป็นมิตรกับผู้ใช้ข้อมูล (User-friendly formats) มีช่องทางการเข้าถึงข้อมูลที่สะดวก โดยอาจประยุกต์ใช้อินเทอร์เน็ตในการสร้างช่องทางการเข้าถึงข้อมูล มีบุคลากรที่เพียงพอในการอำนวยความสะดวกสำหรับการร้องขอข้อมูลจากหน่วยงานภายนอกหรือสาธารณชนทั่วไป มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการจัดหาข้อมูลเฉพาะในบางกรณี โดยต้องอยู่ในอัตราที่มีเหตุผล และไม่สร้างอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูล

ในด้านการรวบรวมหรือจัดเก็บข้อมูลเพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสนั้น รัฐบาลท้องถิ่นควรมีการจัดทำรายงานแสดงผลหรือเกณฑ์ที่ใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ทุกกรณี อาทิ การจัดจ้างบุคลากร การจัดซื้อจัดจ้างวัสดุอุปกรณ์ การจัดหาผู้รับเหมาก่อสร้างในโครงการลงทุนต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังรวมถึงการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการอนุมัติหรือไม่อนุมัติใบอนุญาตให้กับภาคเอกชนในการดำเนินการด้านต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อผู้คนในท้องถิ่นอีกด้วย ทั้งนี้ รายงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้อมูลหรือเอกสารที่เพิ่มเติมขึ้นจากรายงานทางการเงินที่ถือเป็นข้อมูลตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ต้องมีอยู่และเปิดเผยต่อสาธารณะ

(2) มาตรการส่งเสริมความโปร่งใสในประเทศฟิลิปปินส์

Open Government Partnership (2013) รายงานเกี่ยวกับมาตรการกระตุ้นให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศฟิลิปปินส์ว่ากระทรวงมหาดไทยและการปกครองท้องถิ่น (Ministry of Interior and Local Government) ได้ริเริ่มโครงการสนับสนุนและให้แรงจูงใจรัฐบาลท้องถิ่นในการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณจำนวน 2 โครงการ ได้แก่ Seal of Good Housekeeping และ Performance Challenge Fund โดยโครงการ Seal of Good Housekeeping จะประเมินมาตรฐานขั้นต่ำของระบบธรรมาภิบาลของรัฐบาลท้องถิ่นว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับงบประมาณทั้งในระบบออนไลน์และการตีพิมพ์หรือไม่ และรัฐบาลท้องถิ่นต้องผ่านการตรวจสอบจาก The Commission on Audit โดยไม่พบการดำเนินการที่เป็นผลในทางลบอย่างร้ายแรง ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นที่ผ่านการประเมินจะได้รับ Good Housekeeping Seal ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ และมีวินัยในการบริหารจัดการ

งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการประเมินและการตรวจสอบงบประมาณนั้น องค์กรทางสังคมต่าง ๆ สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินได้

รัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับ Good Housekeeping Seal จะได้รับเงินอุดหนุนในรูปแบบของ Performance-based Grant ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นสามารถนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยโครงการที่ท้องถิ่นจะนำ Performance-based Grant ไปใช้นั้น จะต้องเป็นโครงการที่สอดคล้องกับ Millennium Development Goals การท่องเที่ยวและการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น การบริหารจัดการและลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และการบริหารจัดการขยะ เงินอุดหนุนนี้แม้จะไม่ใช่จำนวนที่มาก แต่ก็สามารถช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถดำเนินโครงการตามภารกิจที่ได้รับโอนมาจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐบาลท้องถิ่นต้องพึ่งพาเงินทุนสนับสนุนจากรัฐบาลระดับจังหวัดหรือสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นตัวแทนของท้องถิ่นนั้น ๆ

จากข้อมูลของ Open Government Partnership ในปี ค.ศ. 2012 มีรัฐบาลท้องถิ่นจำนวน 1,327 จาก 1,713 แห่ง หรือประมาณร้อยละ 77 ที่ผ่านการประเมินการเปิดเผยข้อมูลขั้นต่ำเกี่ยวกับงบประมาณ นอกจากนี้ ยังมีหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ที่นำแนวคิด Seal of Good Housekeeping ไปใช้ เช่น Land Bank of the Philippines กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องการกู้เงินต้องมี Good Housekeeping Seal และรัฐบาลกลางกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นที่ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดงบประมาณแบบ Bottom-up ต้องมี Good Housekeeping Seal เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม Canares et al. (2014) พบว่า แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นมากกว่าร้อยละ 75 มีการปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทยและการปกครองท้องถิ่น แต่กลับไม่ได้มีความพยายามในการที่จะแจ้งให้สาธารณชนทราบว่าข้อมูลทางการเงินและการจัดซื้อจัดจ้างปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ของรัฐบาลท้องถิ่น ประกอบกับข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเว็บไซต์อยู่ในรูปของ PDF File หรือเป็นเอกสารที่ถูกสแกน ซึ่งไม่สะดวกที่สาธารณชนจะไปคำนวณและ/หรือวิเคราะห์เพิ่มเติมได้โดยง่าย นอกจากนี้ รูปแบบของเอกสารเกี่ยวกับงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างจะแตกต่างกันไปตามรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากการไม่มีการกำหนดรูปแบบและรายละเอียดของรายงานที่เป็นมาตรฐาน รวมทั้ง การตระหนักและการรับรู้ของสาธารณชนในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลยังมีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะภาคธุรกิจ องค์กรที่ไม่แสวงหากำไร และสถาบันการศึกษา ยังไม่ทราบว่าข้อมูลทางการเงินและการจัดซื้อจัดจ้างเผยแพร่อยู่ในเว็บไซต์ของรัฐบาลท้องถิ่น

(3) การมีส่วนร่วมขององค์กรภาคประชาชนในอุกานดา

ในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลประเทศอุกานดาได้จัดตั้งกองทุน Poverty Action Fund (PAF) เพื่อเป็นกลไกในการติดตามและตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินงบประมาณภายใต้โครงการ Highly Indebted Poor Country (HIPC)

Initiative ซึ่งเป็นโครงการช่วยเหลือกลุ่มประเทศยากจนที่สุดในโลกที่มีจุดตั้งต้นมาจากกลุ่มประเทศ G7 รวมไปถึงเงินบริจาคเพื่อโครงการแก้ปัญหาความยากจนต่าง ๆ โดยเงินทุนจาก PAF จะถูกผูกติดกับงบประมาณและส่งต่อในรูปแบบของเงินอุดหนุนไปสู่รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศ

รัฐบาลอูกานดาได้นำเอาองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมในการติดตามและประเมินผลกระทบจากเงินงบประมาณภายใต้ PAF โดยจัดสรรงบประมาณร้อยละ 5 ของเงินทุนเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผลนี้ โดยการติดตามและประเมินผลจะกระทำการการจัดตั้งคณะกรรมการ Poverty Action Fund Monitoring Committees (PAFMCs) ซึ่งจะทำการสำรวจภาคสนามในทุกไตรมาส โดยที่คณะกรรมการ PAFMCs นี้จัดตั้งขึ้นจากอาสาสมัครในภาคประชาสังคมของประเทศ

Mullins (2007) อ้างถึงงานศึกษาของธนาคารโลกที่ไม่มีการเผยแพร่สู่สาธารณะฉบับหนึ่ง ซึ่งรายงานฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ PAFMCs ในช่วงเริ่มทดลองในเขต Tororo ของประเทศอูกานดา โดยคณะกรรมการได้นำเสนอข้อค้นพบจากการดำเนินการติดตามและประเมินผลที่พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีการบริหารจัดการที่ย่ำแย่ในโครงการ Mulanda Health System โดยเบาะที่นอนจำนวน 31 จากทั้งหมด 40 หลังได้สูญหายไป รวมทั้งจักรยาน 7 จาก 8 คันที่อาศัยงบประมาณจากโครงการได้สูญหายไปภายในระยะเวลาไม่ถึง 1 ปี นอกจากนั้น คณะกรรมการยังได้พบว่าไม่มีการทำหลักฐานในการจัดหาอุปกรณ์ทางการแพทย์และเวชภัณฑ์ ซึ่งภายหลังการประชุมนำเสนอดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นที่รับผิดชอบโครงการดังกล่าวได้แสดงความตั้งใจในการปรับปรุงการดำเนินการโครงการ ซึ่งส่งผลให้อุปกรณ์ส่วนใหญ่ที่ได้มีการรายงานโดยคณะกรรมการ PAFMCs ว่าได้สูญหายไปได้ถูกติดตามกลับคืนมาในระยะเวลาไม่ถึง 1 เดือน

รายงานของธนาคารโลกฉบับดังกล่าวยังได้กล่าวว่าการจัดตั้งโครงการติดตามประเมินผลภายใต้กองทุน PAF ได้แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการติดตามและประเมินผลขององค์กรภาคประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยนอกจากการติดตามโครงการในระดับพื้นที่แล้ว คณะกรรมการ PAFMCs ยังมีการติดตามและทวงถามการเบิกจ่ายงบประมาณจากส่วนกลางมาสู่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นรายเดือน โดยการนำเสนอรายงานการติดตามประเมินผลรายไตรมาสก็ได้้นำเอาผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลายเข้ามาในที่ประชุมซึ่งเป็นการสนับสนุนการสร้างความปลอดภัยให้กับรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนั้น การดำเนินการติดตามประเมินผลดังกล่าวยังมีส่วนช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นได้รับรู้ถึงปัญหาของการดำเนินโครงการ อันนำมาซึ่งการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

(4) กฎหมายการประชุมสาธารณะ (Open Meeting Laws) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายการประชุมสาธารณะเป็นกฎหมายที่กำหนดให้การประชุมของหน่วยงานภาครัฐตามที่ระบุเอาไว้ ในกฎหมายจะต้องอนุญาตให้สาธารณชนสามารถเข้าร่วมรับฟังได้ โดยกฎหมายดังกล่าวจะช่วยส่งเสริมการรวมตัว และการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการหารือเกี่ยวกับนโยบายและการตัดสินใจที่ส่งผลกระทบโดยตรงกับคน แต่ละกลุ่ม ในฐานะที่เป็นเครื่องมือป้องกันไม่ให้ภาครัฐใช้ทรัพยากรหรือบริหารงานราชการในทางมิชอบ และเป็น การให้อำนาจแก่ประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการหรือข้อมูลของภาครัฐได้มากขึ้นผ่านช่องทางกฎหมาย

UN-HABITAT (2004) กล่าวถึงสิ่งที่ควรกำหนดลงไปในกฎหมายดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วย หน่วยงาน และกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องภายใต้บัญญัติของกฎหมาย นิยามของการประชุมสาธารณะ กิจกรรมที่ปฏิบัติได้และปฏิบัติ ไม่ได้ กลุ่มคนที่สามารถเข้าร่วมได้ โดยการจัดประชุมภายใต้กฎหมายฉบับนี้ควรกำหนดให้มีการบันทึกการประชุม และให้ประชาชนเข้าถึงหรือเรียกดูบันทึกการประชุมดังกล่าวได้ นอกจากนั้น กฎหมายควรระบุข้อกำหนดเรื่อง การแจ้งเตือนล่วงหน้า ตารางการประชุมในวาระต่าง ๆ แนวทางปฏิบัติเมื่อมีการละเมิดกฎหมายการประชุมสาธารณะ รวมไปถึงการกำหนดประเด็นที่ต้องละเว้นให้เป็นการประชุมเป็นความลับได้ด้วย

UN-HABITAT (2004) อ้างถึงกฎหมายการประชุมสาธารณะในสหรัฐอเมริกาที่ผ่านสภานิติบัญญัติในปี ค.ศ. 1971 ว่าเป็นตัวอย่างที่ดี เนื่องจากมีการระบุขอบเขตไว้ชัดเจนว่าการประชุมต่าง ๆ เปิดให้กลุ่มใดเข้าร่วมได้ บ้าง กลุ่มคนเหล่านั้นหมายถึงใคร ระบุว่า การกระทำใดสามารถทำได้และทำไม่ได้ระหว่างการประชุม มีการระบุว่า เนื้อหาในลักษณะใดบ้างที่ได้รับการยกเว้นให้การประชุมเป็นความลับได้ นอกจากนั้น ยังมีการกล่าวถึงการจด บันทึกการประชุมและการเปิดเผยบันทึกการประชุม รวมทั้งการแจ้งตารางการประชุมให้กับสาธารณชนได้รับทราบ ล่วงหน้าอีกด้วย

(5) กฎหมาย Local Finance Soundness ประเทศญี่ปุ่น

Kawato (2010) กล่าวถึงสถานการณ์ทางการเงินการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 เป็นต้นมาว่า รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นได้ประสบกับปัญหาการขาดดุลงบประมาณและมีการสะสม ของหนี้อย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งได้ประสบกับภาวะล้มละลาย ส่งผลให้มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบการเงินการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้ จากรายงานการประชุม Round Table Vision of Decentralization in the 21 st Century จัดโดย Ministry of Internal Affairs and Communication เมื่อเดือน มิถุนายน 2006 ได้มีการสรุปปัญหาที่สำคัญของระบบการเงินการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ 1) รัฐบาล ส่วนกลางเข้ามาแทรกแซงมากเกินไปและรัฐบาลท้องถิ่นยังต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลาง 2) หนี้คงค้างของ รัฐบาลท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มขึ้น 3) ประชากรที่ลดลงส่งผลต่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ 4) การขาดความพยายามที่

จะทำให้ท้องถิ่นมีความเป็นเอกลักษณ์ 5) การขาดการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ 6) การขาดความโปร่งใสของกระบวนการทางการเงินของท้องถิ่น โดยรายงานฉบับดังกล่าวได้เสนอแนะให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการที่เพิ่มมากขึ้น ภายใต้การกำกับดูแลโดยประชาชนในพื้นที่ผ่านเงื่อนไขการเปิดเผยข้อมูลที่เพิ่มเติมขึ้น

จากปัญหาและข้อเสนอแนะข้างต้น รัฐบาลของประเทศญี่ปุ่นจึงได้มีการออกกฎหมาย Local Finance Soundness โดยมีวัตถุประสงค์หลักในการสร้างระบบการเปิดเผยข้อมูล ที่ทำให้สาธารณชนรับทราบเกี่ยวกับสัดส่วนทางการเงินต่าง ๆ ของรัฐบาลท้องถิ่น และทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถตัดสินใจเลือกแนวทางที่จะทำให้ฐานะทางการเงินของตนมีความน่าเชื่อถือ ตลอดจนมีการฟื้นฟูฐานะทางการเงินและมีการวางแผนสนับสนุนส่งเสริมรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการทางการเงินที่ดีขึ้น ในขณะเดียวกัน การกำหนดแผนการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการทางการเงินจะต้องมีส่วนช่วยสนับสนุนให้ภาคการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งระบบมีความน่าเชื่อถือ

กฎหมาย Local Finance Soundness กำหนดให้ในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลท้องถิ่นต้องรายงานต่อสภาท้องถิ่น มีระบบตรวจสอบภายใน และมีการวัดผลสำเร็จของความแข็งแกร่งของภาคการเงินในปีงบประมาณที่ผ่านมาโดยอิงกับตัวชี้วัดที่สำคัญ 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) Real Deficit Ratio 2) Consolidated Real Deficit Ratio 3) Debt Service Ratio และ 4) Future Burden Ratio ในกรณีที่ตัวชี้วัดทางการเงินหรือแผนฟื้นฟูทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องกำหนดแผนที่จะทำให้ฐานะทางการเงินมีความแข็งแกร่งและ/หรือมีแผนฟื้นฟูฐานะการเงิน และประกาศให้สาธารณชนรับทราบก่อนสิ้นปีงบประมาณ นอกจากนี้ หน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารจัดการรัฐวิสาหกิจของท้องถิ่น รวมถึงสหกรณ์และโครงการพัฒนาต่าง ๆ หากมีรายได้ไม่เพียงพอ ต้องมีการรายงานให้กับคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสาธารณชน ได้รับทราบ โดยแนบรายงานการตรวจสอบภายในไปด้วย และในกรณีที่รายได้มีไม่เพียงพอตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ หน่วยงานเหล่านี้จำเป็นต้องมีแผนในการที่จะทำให้ฐานะทางการเงินขององค์กรมีความน่าเชื่อถือ Kawato (2010) ตั้งข้อสังเกตว่า Local Finance Soundness Law นี้ จะมีส่วนช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีหลักเกณฑ์ในการวัดสถานะทางการเงินของตน และสามารถออกมาตราการในการแก้ไขปัญหาทางการเงินที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

(6) ระบบ OPEN ของกรุงโซล ประเทศเกาหลีใต้

อินเทอร์เน็ตได้เข้ามามีบทบาทสำคัญและเปิดช่องทางความเป็นไปได้ใหม่ ๆ ในการติดต่อสื่อสารรวมถึงการทำธุรกรรมระหว่างภาครัฐและประชาชน การจัดตั้งรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เป็นการใช้เทคโนโลยีให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการบริหารจัดการ ช่วยให้การรับส่งข้อมูลระหว่างภาครัฐและประชาชนทำได้ง่ายขึ้น สร้างเครือข่ายและ

การเป็นการเพิ่มช่องทางโต้ตอบระหว่างภาครัฐและประชาชน ซึ่งเป็นการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมและการความไว้วางใจของภาครัฐ โดยในกรณีของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ อปท.สามารถใช้ประโยชน์จากรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลอันหลากหลาย อาทิ ข้อมูลพื้นฐานในท้องถิ่น การตรวจสอบการเลือกตั้งท้องถิ่น ประกาศนิตหมายการประชุมและผลสรุปการประชุม รายงานข้อกังวล ข้อเรียกร้อง และเหตุฉุกเฉินในพื้นที่ การยื่นประมูล และการเปิดให้ประชาชนเข้าร่วมประชุมของหน่วยงาน เป็นต้น ทั้งนี้ การแปลงสภาพเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ต้องอาศัยความรู้ความชำนาญของบุคลากรในการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการทำงาน ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณและการเตรียมความพร้อมของทรัพยากรบุคคลเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถสร้างผลกระทบได้อย่างแท้จริง

UN-HABITAT (2004) กล่าวถึงกรุงโซลซึ่งได้มีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อจัดทำโครงการ Online Procedures Enhancement (OPEN) สำหรับการขอใบอนุญาตต่าง ๆ โดยระบบ OPEN เป็นระบบที่สามารถติดตามสถานะของการขอใบอนุญาตได้ตลอดทั้งกระบวนการ เพื่อลดปัญหาการทุจริตในขั้นตอนต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น การขออนุญาตก่อสร้าง พื้นที่ที่มีการส่งคำขอมาข้อมูลจะถูกส่งเข้าไปอยู่บนเว็บไซต์เพื่อระบุสถานะว่าทางการได้รับคำขอแล้ว ในระหว่างการดำเนินการ ประชาชนสามารถตรวจสอบกระบวนการส่งเรื่องได้จากทุกที่ตลอดเวลาผ่านทางอินเทอร์เน็ต สามารถเรียกว่าในปัจจุบันใบอนุญาตกำลังอยู่ในขั้นตอนใด มีเจ้าหน้าที่คนใดเป็นผู้รับผิดชอบ กำหนดกรอบเวลาคร่าว ๆ ว่ากระบวนการจะเสร็จสิ้นเมื่อใด หากคำขอถูกปฏิเสธ ทางการจะแจ้งเหตุผลการปฏิเสธไว้บนเว็บไซต์เช่นกัน ระบบดังกล่าวทำให้สามารถเข้าถึงการติดตามได้สะดวก เพิ่มความโปร่งใสและความไว้วางใจของกระบวนการของรัฐได้มากขึ้น

(7) การให้ความรู้แก่สื่อและประชาชนในพื้นที่

UN-HABITAT (2004) กล่าวถึงการจัดการอบรมเกี่ยวกับประเด็น สิทธิของประชาชน บทบาทของการปกครองส่วนท้องถิ่น กระบวนการจัดทำงบประมาณ รวมไปถึงการระดมผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐบาลท้องถิ่น เป็นการแสดงออกถึงความต้องการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดูแลและตรวจสอบการดำเนินการของรัฐบาลท้องถิ่น การอบรมในลักษณะนี้จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน ซึ่งส่งผลให้ประชาชนยินดีให้ความร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นในการดำเนินการด้านต่าง ๆ รวมไปถึงการจัดหารายได้เพิ่มเติมของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ทั้งนี้ กลุ่มเป้าหมายของการอบรมดังกล่าวนอกจากเป็นกลุ่มประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังควรรวมถึงสื่อและเยาวชนในพื้นที่อีกด้วย

การศึกษาหาความรู้เป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องในระยะยาว มิใช่เพียงการให้ข้อมูลและความรู้ชั่วคราวเพียงเท่านั้น โดยการให้ความรู้เกี่ยวกับการสร้างความโปร่งใสของภาครัฐเป็นการหยิบยื่นเครื่องมือที่ช่วยชี้ให้เห็นถึงพฤติกรรมการทุจริตหรือการกระทำผิดจริยธรรมในกระบวนการราชการ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ไม่มีสูตรตายตัวในการจัดอบรมที่ให้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด เนื่องจากมีปัจจัยภายนอกอีกมากมายที่เป็นตัวกำหนดความสำเร็จ

UN-HABITAT (2004) ได้ยกตัวอย่างของการศึกษาที่เป็นเครื่องมือในการสร้างความโปร่งใส ได้แก่ รัฐบาลประเทศเลบานอนได้ร่วมมือกับองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรท้องถิ่น และ USAID ในปี ค.ศ. 2001 เผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในหน่วยงานของรัฐผ่านสื่อต่าง ๆ อาทิ โทรทัศน์ วิทยุ ป้ายบิลบอร์ด ควบคู่ไปกับการจัดทำแบบสอบถามความพึงพอใจของการจัดทำโครงการดังกล่าว ซึ่งผลลัพธ์เป็นไปในทิศทางบวก รัฐบาลเลบานอนจึงได้ดำเนินการในช่วงถัดไปโดยนำเสนอต้นทุนของการทุจริตเป็นตัวแทนต่อหัวประชากร และนำเสนอขั้นตอนที่ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการทุจริตได้ ซึ่งได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากประชาชนในประเทศ

2.4 ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทางการเมือง

นอกเหนือไปจากการเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับ อปท.แล้ว ความต้องการการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองของผู้คนในท้องถิ่นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการเสริมสร้างกระบวนการสื่อสารและตรวจสอบการทำงานของ อปท.โดยภาคประชาชน อันจะนำไปสู่การดำเนินการอันเป็นประโยชน์และมีประสิทธิภาพของ อปท. ทั้งนี้ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างความมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนมีปรากฏอยู่เป็นจำนวนมาก ในขณะที่ ประเด็นการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนยังมีประเด็นหลักของงานศึกษาชิ้นนี้ การทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จึงเป็นเพียงการทบทวนในเบื้องต้น ซึ่งมุ่งให้ความสนใจไปที่งานศึกษาในเชิงเศรษฐศาสตร์ที่ระบุปัจจัยที่ช่วยเสริมสร้างให้ประชาชนอยากเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากยิ่งขึ้น

Krishna (2002) ศึกษาปัจจัยระดับ Macro Meso และ Micro ที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนที่อาศัยอยู่ในรัฐทางตอนเหนือของประเทศอินเดีย โดยปัจจัยระดับ Macro หมายถึง ปัจจัยเชิงสถาบันระดับชาติ เช่น การอยู่ภายใต้การปกครองแบบเดียวกัน และการบังคับใช้กฎหมายเดียวกัน เป็นต้น ส่วนปัจจัยระดับ Meso ได้แก่ ทุนทางสังคม (Social Capital) โดย Krishna ให้นิยามว่า เป็นความแข็งแกร่งของโครงข่ายและธรรมเนียมปฏิบัติของชุมชน/หมู่บ้านที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน มีการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รวมทั้งมีความ

ไว้วางใจซึ่งกันและกัน สำหรับปัจจัยระดับ Micro นั้น พิจารณาจากตัวบุคคล ได้แก่ ฐานะ การศึกษา เพศ อายุ ชนชั้น และศาสนา ว่ามีผลต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองหรือไม่ Krishna ตั้งข้อสังเกตว่า ปัจจัยระดับ Meso ซึ่ง ได้แก่ ทุนทางสังคม นั้น เปรียบเสมือนกาวที่เป็นตัวเชื่อมให้การมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบประชาธิปไตย (Collective Action to Participate in Democracy) มีความเป็นไปได้ อย่างไรก็ดี จำเป็นที่จะต้องมีส่วนร่วมที่ มีความรู้ความสามารถด้วย

Krishna ใช้กลุ่มตัวอย่างจาก 69 หมู่บ้าน และทำการสัมภาษณ์กว่า 2,000 คน ผลการศึกษาพบว่า ทุนทางสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตยอย่างมีนัยสำคัญ ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ การศึกษา เพศ และข้อมูลของแต่ละบุคคลได้รับ ก็มีผลว่าบุคคลนั้นจะให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ดี สำหรับปัจจัยระดับ Macro นั้น แม้ว่าแต่ละหมู่บ้านจะมีความเข้าใจที่แตกต่างกันเกี่ยวกับปัจจัยเชิงสถาบันระดับประเทศ แต่ปัจจัยดังกล่าวไม่มีผลกระทบต่อการที่พวกเขาจะมีส่วนร่วมในทางการเมืองมากหรือน้อย ปัจจัยระดับ Meso และ Micro มีความสำคัญมากกว่า เนื่องจากกิจกรรมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยปกติจะดำเนินการเป็นกลุ่มผ่านเครือข่ายต่าง ๆ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ Krishna พบว่า การทำให้กลุ่มและเครือข่ายมีความแน่นแฟ้นและทำให้ประชาชนแต่ละคนมีความรู้ความสามารถจะ ช่วยเพิ่มระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ชุมชนที่มีทุนทางสังคมสูงจะสามารถร่วมมือและช่วยเหลือกัน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่ค่อนข้างหลากหลาย นอกจากนี้ การศึกษา เพศ การรับรู้ข้อมูลของประชาชน ซึ่งเป็นปัจจัยระดับ Micro ก็มีผลต่อการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชน

Klesner (2009) ศึกษาปัจจัยที่เป็นตัวกำหนดการมีส่วนร่วมในทางการเมืองของประชาชนโดยใช้ประเทศเม็กซิโกเป็นกรณีศึกษา Klesner พบว่า ประชาชนชาวเม็กซิกันส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในทางการเมือง (ยกเว้นการเลือกตั้ง) ไม่ด้อยกว่ากลุ่มประเทศลาตินอเมริกาและประเทศยุโรปตะวันออก อย่างไรก็ดี Klesner พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนยังมีความไม่เท่าเทียมกันค่อนข้างสูง สังเกตได้จาก ประชาชนที่มีการศึกษาจะมีส่วนร่วมทั้งในการเลือกตั้ง กิจกรรมภายในชุมชน การร้องเรียน การแสดงออกโดยตรง และการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ประชาชนที่มีอายุน้อยจะมีส่วนร่วมน้อยกว่าประชาชนที่มีอายุมาก และผู้หญิงมีส่วนร่วมในทางการเมืองน้อยกว่าผู้ชาย ในประเทศเม็กซิโก เกษตรกรค่อนข้างที่จะเป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในทางการเมืองมากกว่าผู้ที่ทำงานในภาคอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ สอดคล้องกับงานศึกษาของ Krishna (2002) Klesner พบว่า ทุนทางสังคมมีผลต่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาชนที่ตื่นตัวในชุมชนและมีโครงข่ายเชื่อมโยงกับเพื่อนบ้านและชุมชนอื่นผ่าน

การประชุมต่าง ๆ งานการกุศล และการเป็นสมาชิกขององค์กรทางสังคม มีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การประชุมหมู่บ้าน และการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาของชุมชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ภายในองค์กรประกอบของทุนทางสังคมซึ่งได้แก่ความเชื่อมโยงของเครือข่าย การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ก็ยังไม่มีความเท่าเทียมกัน ยกตัวอย่างเช่น ผู้หญิงหรือผู้ที่ทำงานบ้าน คนงานในโรงงานอุตสาหกรรมในประเทศเม็กซิโก ก็ไม่มีเครือข่ายเทียบเท่ากับผู้ที่มีการศึกษาที่สูงกว่าหรือผู้ที่ทำงานนอกบ้าน เป็นต้น ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องแปลกที่ผู้ที่ต้องทำงาน 2 งานและต้องหาเช้ากินค่ำจะสนใจกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง Klesner ตั้งข้อสังเกตว่า ทุนทางสังคมสามารถสร้างได้ในหมู่คนที่มียาได้น้อยโดยการส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านั้นมีส่วนร่วมในโครงการพัฒนาต่าง ๆ และหากผู้นำทางการเมืองเลือกที่จะสนับสนุนโดยใช้ช่องทางนี้อาจมีผลกระทบในเชิงบวกต่อคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

นอกจากปัจจัยด้านทุนทางสังคมและปัจจัยส่วนบุคคลที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนแล้ว มีความเป็นไปได้ที่การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่ได้เกิดจากความสมัครใจของประชาชนเอง แต่เกิดจากการให้ข้อมูลที่บิดเบือน การถูกข่มขู่ หรือถูกบังคับ Bruce (2014) ศึกษากรณีการเลือกตั้งในประเทศแอฟริกาใต้ในปี ค.ศ. 2011 พบว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเลือกพรรคการเมืองที่เป็นคู่แข่งของพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลนั้น นอกจากจะมีการข่มขู่แล้ว ยังมีการบิดเบือนข้อมูลให้กับประชาชนผู้ลงคะแนนเสียง การข่มขู่อาจอยู่ในรูปของการไม่ให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนทางการเงิน การขู่ทำร้ายร่างกาย การตัดความสัมพันธ์หรือไม่ให้ความช่วยเหลือในรูปของโอกาสในการจ้างงาน การทำธุรกรรม การให้บริการ หรือการพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งการข่มขู่และ/หรือการบิดเบือนข้อมูลนี้ กระทำโดยผู้สนับสนุนพรรคการเมืองท้องถิ่นภายใต้การนำของผู้นำท้องถิ่นที่ต้องการรักษาฐานเสียงในพื้นที่ของตน นอกจากนี้ ยังมีการซื้อเสียงทั้งในระดับจังหวัดและระดับประเทศ และมีการทำงานเป็นทีมที่ทำให้ดูเหมือนว่าการกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตาม Bruce ตั้งข้อสังเกตว่า การข่มขู่ในทางการเมืองนี้ทำให้ประชาชนในชุมชนที่ยากจนในประเทศแอฟริกาใต้มีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในทางการเมืองอย่างเปิดเผยหรือแม้กระทั่งเข้าไปมีส่วนร่วมในพรรคการเมืองที่ไม่ได้เป็นเสียงข้างมาก แต่ประชาชนบางกลุ่มก็ต้องทำตามพรรคที่มีฐานเสียงข้างมากเพราะเกรงว่าจะได้รับผลในทางลบกับตน ในกรณีของประเทศแอฟริกาใต้ การแข่งขันกันทางการเมืองยังแสดงให้เห็นว่ายังมีการข่มขู่กันระหว่างพรรคการเมืองอยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้สิทธิของภาคประชาชนในแง่ที่ว่า การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในทางการเมืองนั้น เป็นไปโดยความสมัครใจหรือไม่ แม้ว่าผู้นำพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลจะประณามการข่มขู่หรือการบิดเบือนข้อมูล แต่ยังไม่มีความชัดเจนว่า รัฐบาลมีความตั้งใจจริงในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือเป็นเพียงการสร้างภาพ

โดยสรุปแล้ว จากกรณีศึกษาของประเทศอินเดียและประเทศเม็กซิโก ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมืองนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น 1) ปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งได้แก่ การศึกษา เพศ และการรับรู้ข้อมูล 2) ปัจจัยด้านทุนทางสังคม ได้แก่ ความแข็งแกร่งของเครือข่ายชุมชน การช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ความไว้วางใจกันในชุมชน ซึ่งทุนทางสังคมเปรียบเสมือนกาวที่เชื่อมทำให้สังคมมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน และหากประชาชนในชุมชนมีความรู้ความสามารถ ก็จะทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนนั้นมีความเข้มแข็ง อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น อาจเกิดจากการถูกข่มขู่หรือการถูกบังคับ ก็มีความเป็นไปได้ ตัวอย่างการเลือกตั้งในประเทศแอฟริกาแสดงให้เห็นว่า หากประชาชนไม่แสดงการมีส่วนร่วมแล้ว อาจได้รับผลกระทบในทางลบในรูปแบบต่าง ๆ ส่งผลให้ประชาชนจำเป็นต้องแสดงการมีส่วนร่วมทั้ง ๆ ที่ตนเองอาจไม่เต็มใจ

2.5 การจัดทำงานประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน

วีระศักดิ์ เครือเทพ (2556) ตั้งข้อสังเกตว่า การกระจายอำนาจให้แก่ อปท.ของประเทศไทยยังไม่สมบูรณ์ ส่งผลให้ อปท.แต่ละแห่งยังต้องปฏิบัติงานภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและตกอยู่ภายใต้เงื่อนไข ระเบียบ กฎหมาย ข้อกำหนด หรือมาตรฐานของราชการส่วนกลางเป็นจำนวนมากและต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยไม่มีอิสระและไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินงานและการให้บริการประชาชนตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย วีระศักดิ์จึงเสนอแนะว่า ผู้กำกับดูแลจากส่วนกลางควรให้ความสำคัญกับการวางกรอบหรือ แนวนโยบายที่ชัดเจนในการสนับสนุนความเป็นอิสระและส่งเสริมศักยภาพของ อปท.อย่างต่อเนื่อง โดย กฎระเบียบที่กำหนดขึ้นนั้น ควรเป็นระบบที่มีธรรมาภิบาลและเอื้อต่อการทำงานของ อปท.รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ได้อย่างเหมาะสม สำหรับการตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท.นั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงการคลัง และสถาบันการเงิน ควรร่วมกันพัฒนาระบบงบประมาณ ระบบการเงินและการบัญชี ตลอดจนหลักเกณฑ์การประเมินฐานะทางการเงินการคลังของท้องถิ่นที่สะท้อนขีดความสามารถและวินัยทางการเงินการคลังและการก่อหนี้ของท้องถิ่นที่แท้จริง ในมุมมองของวีระศักดิ์ หน่วยงาน ราชการส่วนกลางควรให้ความสำคัญกับการรายงานและการตรวจสอบภายหลัง (Post-auditing) มากกว่าการ ควบคุมอย่างเคร่งครัดก่อนการดำเนินการ (Pre-auditing)

ธนากรโลก (2557) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับ อปท. ธนากรโลกพบว่า แม้ว่า หน่วยงานระดับท้องถิ่นของประเทศไทยอยู่ภายใต้การบริหารของสมาชิกสภาและองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้งใน ระดับท้องถิ่น แต่ก็ยังถูกกำกับอย่างใกล้ชิดจากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งจากหน่วยงานส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ ผู้ว่า

ราชการจังหวัดและนายอำเภอ นอกจากนี้ กฎระเบียบและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทางการเงิน การคลัง มาตรฐานการให้บริการของ อปท. และระบบการติดตามประเมินผลการดำเนินงานของ อปท. ยังถูก กำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ธนาคารโลกตั้งข้อสังเกตว่า การกำกับดูแลของหน่วยงานส่วนกลางดังกล่าวไม่ สอดคล้องกับแนวคิดการส่งเสริมการปกครองตนเองของท้องถิ่นภายใต้การปกครองแบบรัฐเดี่ยวที่มีการบริหารงาน จากล่างขึ้นบน (Bottom-up) แต่เป็นการบริหารจัดการแบบบนลงล่าง (Top-down) ประกอบกับการแบ่งอำนาจ หน้าที่ในการให้บริการระหว่างหน่วยงานส่วนกลางกับ อปท. และระหว่าง อปท. ประเภทต่าง ๆ ก็ยังไม่มี ความ ชัดเจน ก่อให้เกิดความทับซ้อนในการดำเนินงาน โดยหน่วยงานส่วนกลางยังคงทำหน้าที่หลักในการให้บริการ สาธารณะ

บทที่ 3

อำนาจหน้าที่ และการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินการที่เป็นปัจจุบันของ อปท.ในประเทศไทย งานศึกษาในส่วนนี้จะนำเสนอข้อกำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ กระบวนการจัดทำงบประมาณ งบประมาณที่ได้รับการจัดสรร รวมไปถึงลักษณะของเอกสารงบประมาณที่มีการเผยแพร่สู่สาธารณชนในปัจจุบัน ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของ อปท.นั้นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายจัดตั้งของ อปท.แต่ละรูปแบบและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ในส่วนของ กระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันถูกกำหนดโดยกรอบแนวทางตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 รวมไปถึงมีการกำหนดรายละเอียดในขั้นตอนต่าง ๆ ตามหนังสือสั่งการจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด

งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากยังมีลักษณะที่พึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งได้มาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้จ่ายงบประมาณเหล่านั้น ในขณะที่ เอกสารงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเผยแพร่ให้กับสาธารณชนมีลักษณะที่แตกต่างกัน สำหรับ อปท.แต่ละรูปแบบ โดยที่เอกสารส่วนใหญ่ที่มีการเผยแพร่จะอยู่ในรูปแบบของเอกสารตีพิมพ์หรือไฟล์เอกสารที่ไม่สามารถแก้ไขได้ (ไฟล์ pdf)

3.1 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างชัดเจนให้กับ อปท.แต่ละประเภท โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยกฎหมายจัดตั้ง อปท.แต่ละประเภท รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3.1.1 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง

ในกรณีของ อบต. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลจึงมีขอบข่ายงานที่กว้างขวาง อีกทั้งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การ

บริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำในเขต อบต. ดังต่อไปนี้

- (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก
- (2) รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (3) ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ
- (4) ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (5) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม
- (6) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (7) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (8) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นตามความจำเป็นและสมควร
- (9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขต อบต. ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร
- (2) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (3) ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ
- (4) ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ
- (5) ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์
- (6) ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว
- (7) บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร
- (8) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (9) หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (10) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (11) กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์
- (12) การท่องเที่ยว

(13) การผังเมือง

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในตำบล แต่ต้องแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หากองค์การบริหารส่วน ตำบลมีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ นำความเห็นขององค์การบริหารส่วนตำบลไปประกอบการพิจารณาดำเนินกิจการนั้นด้วย

ในกรณีของเทศบาล พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 ได้กำหนดหน้าที่ ของเทศบาลไว้โดยแบ่งตามประเภทของเทศบาล ดังมีรายละเอียด ดังนี้

ในกรณีของเทศบาลตำบล มาตรา 50 กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่ที่ต้องทำ ดังต่อไปนี้

- (1) รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (4) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (5) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (6) ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (7) ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ
- (8) บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (9) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล

นอกจากนั้น เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามที่กำหนดในมาตรา 51 ดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (2) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (3) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (4) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (5) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (6) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (7) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(8) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

(9) เทศพาณิชย์

ในกรณีของเทศบาลเมือง มาตรา 53 กำหนดให้เทศบาลเมืองต้องทำหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กิจการทั้งหมดที่เทศบาลตำบลต้องทำ ตามที่กำหนดในมาตรา 50

(2) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา

(3) ให้มีโรงฆ่าสัตว์

(4) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์และรักษาคนเจ็บไข้

(5) ให้มีและบำรุงส้วมสาธารณะ

(6) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น

(7) ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

นอกจากนั้น เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามที่กำหนดในมาตรา 54 ดังต่อไปนี้

(1) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

(2) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน

(3) บำรุงและส่งเสริมการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(4) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

(5) ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล

(6) ให้มีการสาธารณสุขการ

(7) จัดทำกิจการซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข

(8) จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา

(9) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและพลศึกษา

(10) ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์ และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

(11) ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น

(12) เทศพาณิชย์

ในขณะที่ ในกรณีของเทศบาลนคร มาตรา 56 กำหนดให้เทศบาลนครต้องทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กิจการทั้งหมดที่เทศบาลเมืองต้องทำ ตามที่กำหนดในมาตรา 53

(2) ให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก

- (3) กิจกรรมอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข
- (4) การควบคุมสุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบันเทิงอื่น
- (5) จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (6) จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (7) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (8) การส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว

เทศบาลนครอาจจัดทำกิจการอื่น ๆ ตามที่ปรากฏในมาตรา 54 ที่นอกเหนือไปจากข้อกำหนดในมาตรา 56 ได้

ในกรณีของเมืองพัทยา มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ได้กำหนดให้เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (2) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (3) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (4) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (5) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (6) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (7) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (8) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และที่จอดรถ
- (9) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น
- (10) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (11) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร หรือของเมืองพัทยา

ในกรณีของ อบจ. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 (แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2552) มาตรา 45 กำหนดให้ อบจ.มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตพื้นที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (2) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

- (3) สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (4) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (6) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๓๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (7) คຸ້ມຄອງ ດູແລ ແລະ ບຳຮຸກຮັກສາ ທຳຮັບພາຍາກຮຸກຮາມຊາດີແລະສິ່ງແວດລ້ອມ

(7ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (8) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต อบจ. และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
 - (9) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค อาจมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 46 กำหนดให้ อบจ.อาจจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่อยู่นอกเขตจังหวัดได้ เมื่อได้รับความยินยอมจากราชการส่วนท้องถิ่นอื่นหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 48 กำหนดให้ อบจ.อาจให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นโดยเรียกค่าบริการได้ โดยตราเป็นข้อบัญญัติ

มาตรา 50 กำหนดให้การดำเนินกิจการของ อบจ.ที่มีลักษณะเป็นการพาณิชย์อาจทำได้ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ในกรณีของกรุงเทพมหานคร พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ตามมาตรา 89 กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ดังนี้

- (1) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (2) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (3) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- (4) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (5) การผังเมือง
- (6) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก หรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (7) การวิศวกรรมจราจร
- (8) การขนส่ง
- (9) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้ามและที่จอดรถ
- (10) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (11) การควบคุมอาคาร
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (15) การสาธารณสุขมูลฐาน
- (16) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (17) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (18) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (19) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (20) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย ในโรงแรมสรรพและ
สาธารณสุขสถานอื่นๆ
- (21) การจัดการศึกษา
- (22) การสาธารณสุขการ
- (23) การสังคมสงเคราะห์
- (24) การส่งเสริมการกีฬา
- (25) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (26) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร

- (27) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี หากได้ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

3.1.2 อำนาจหน้าที่ตาม พรบ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

นอกจากหน้าที่ตามที่กำหนดในกฎหมายจัดตั้งแล้ว ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังได้กำหนดหน้าที่ของเทศบาลไว้ด้วยเช่นกันในมาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพและสาธารณูปโภค
สถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต
และทรัพย์สิน
- (31) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในขณะที่ในส่วนของ อบจ. มาตรา 17 กำหนดให้ อบจ. มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการ
สาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่
คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ
- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการ หรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในกรณีของกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ตามข้อกำหนดในมาตรา 16 และมาตรา 17 รวมกัน

3.2 กรอบปฏิบัติการวิธีทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดวิธีการงบประมาณเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อให้การบริหารงานด้านงบประมาณสิ้นสุดที่จังหวัด โดยกระบวนการและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของ อปท. นั้น การศึกษานี้แบ่งออกเป็น 5 ขั้นตอนด้วยกัน ได้แก่ 1) การดำเนินการก่อนการจัดทำงบประมาณ¹ 2) การจัดเตรียมงบประมาณ 3) การอนุมัติงบประมาณ 4) การบริหารงบประมาณ และ 5) การติดตามผลการดำเนินงาน (โปรดดูตารางที่ 3.1 และภาพที่ 3.1 ประกอบ)

การจัดทำงบประมาณนั้น เริ่มจากการจัดทำแผนชุมชน การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา และการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี สำหรับขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณประกอบด้วย การทบทวนแผนงานและผลการดำเนินงาน การจัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี การกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ การเสนอร่างแผนพัฒนาประจำปี การประมาณการรายรับรายจ่าย การวิเคราะห์งบประมาณและรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใน อปท. ในเบื้องต้น เพื่อนำเสนอให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณา สำหรับขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณนั้น เมื่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นพิจารณาแล้ว จึงนำร่างงบประมาณเสนอสภาท้องถิ่นเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบ จึงเสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้ว อปท. จะต้องส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและ/หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับการอนุมัติให้ประกาศใช้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการ

¹ การดำเนินการก่อนการจัดทำงบประมาณเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 และคำสั่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการจัดทำแผนชุมชน

ประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงาน อปท.² โดยในระหว่างปีงบประมาณ อปท. สามารถบริหารงบประมาณจากรายได้ที่ อปท. ได้รับทั้งในส่วนที่ อปท. จัดเก็บได้เองและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ จัดเก็บและแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุน นอกจากนี้ อปท. สามารถโอนและ/หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณ รวมทั้งสามารถจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมได้ สำหรับขั้นตอนสุดท้ายนั้น เป็นการติดตามผลการดำเนินงาน ซึ่ง อปท. จะต้องประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณอย่างเปิดเผย ณ สำนักงานของ อปท. เพื่อให้ประชาชนทราบ นอกจากนี้ อปท. จะต้องส่งสำเนารายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัด และเพื่อที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รายงานให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป

ตารางที่ 3.1 กระบวนการและขั้นตอนการจัดทำงบประมาณของ อปท.

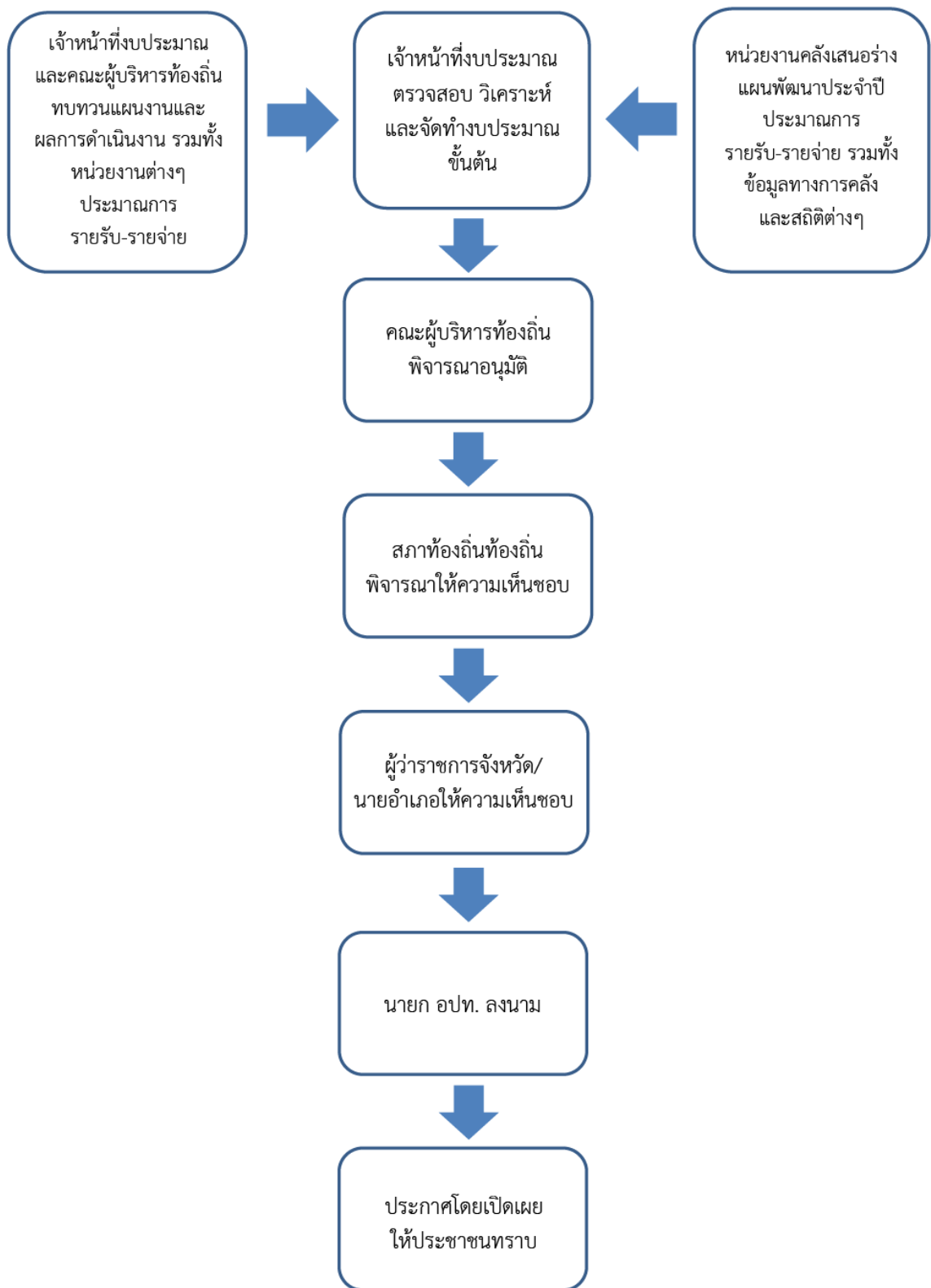
กระบวนการและขั้นตอน	ผู้รับผิดชอบ
1. ก่อนการจัดทำงบประมาณ - การจัดทำแผนชุมชน - การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา - การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น 4 ปี	- คณะทำงานขับเคลื่อนการจัดทำแผนชุมชน - คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น - คณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น คณะกรรมการประสานแผนพัฒนาท้องถิ่นระดับจังหวัด และผู้บริหารท้องถิ่น
2. การจัดเตรียมงบประมาณ - ทบทวนแผนงาน - ทบทวนผลการดำเนินงาน - จัดทำร่างแผนพัฒนาประจำปี และกำหนดนโยบายและแนวทางงบประมาณ - เสนอร่างแผนพัฒนาประจำปี ประมาณการรายจ่าย และประมาณการรายรับ - วิเคราะห์งบประมาณและรายจ่ายของหน่วยงานต่าง ๆ ขั้้นต้น - อนุมัติแผนพัฒนาประจำปี และจัดทำร่างงบประมาณเสนอคณะผู้บริหารท้องถิ่น - จัดเตรียมเอกสารงบประมาณ	- ปลัด อปท. และคณะผู้บริหารท้องถิ่น - ปลัด อปท. และคณะผู้บริหารท้องถิ่น - ปลัด อปท. และคณะผู้บริหารท้องถิ่น - หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแผน/งบประมาณ และการคลัง - ปลัด อปท. - ปลัด อปท.

² สำหรับองค์กรบริหารส่วนตำบล ให้ส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและ/หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมไปยังนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเพื่อทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน

- คณะผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างงบประมาณรายจ่ายต่อสภาท้องถิ่น	- หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแผน/งบประมาณ และการคลัง - ปลัด อปท. คณะผู้บริหารท้องถิ่น
3. การอนุมัติงบประมาณ - คณะผู้บริหารท้องถิ่นนำร่างงบประมาณเสนอสภาท้องถิ่น - สภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณ - ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอพิจารณาอนุมัติ	- สภาท้องถิ่น - สภาท้องถิ่น - ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอ
4. การบริหารงบประมาณ - การจัดเก็บรายได้ - การใช้จ่าย - การโอน - การแก้ไข - การจัดทำงานงบประมาณเพิ่มเติม	- หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการคลัง - หน่วยงานต่าง ๆ ของ อปท. - ปลัด อปท. คณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น - ปลัด อปท. คณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น - หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแผน/งบประมาณ ปลัด อปท. คณะผู้บริหารท้องถิ่น และสภาท้องถิ่น
5. การติดตามผลการดำเนินงาน - การรายงาน - การประเมินผล	- หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับแผน/งบประมาณ - ปลัด อปท. และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการคลัง

ที่มา: จากการศึกษาของคณะผู้วิจัย และสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี

ภาพที่ 3.1 กระบวนการและขั้นตอนการจัดเตรียมและการอนุมัติงบประมาณของ อปท.



ที่มา: จากการรวบรวมของคณะผู้วิจัย

3.3 ข้อบัญญัติงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อบัญญัติงบประมาณของ อปท.แต่ละประเภทมีรูปแบบการจัดทำที่แตกต่างกันออกไป นอกจากนั้น รายการที่ถูกนับรวมอยู่ในคาดการณ์รายรับที่ปรากฏอยู่ในเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณยังมีความแตกต่างกันอีกด้วย เพื่อแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของโครงสร้างการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณ รวมถึงการเปิดเผย ข้อบัญญัติงบประมาณต่อสาธารณะของ อปท.แต่ละประเภท ลักษณะสำคัญของเอกสารงบประมาณรวมถึงการเผยแพร่เอกสารข้อบัญญัติงบประมาณของ อปท.แต่ละประเภทจะถูกกล่าวถึงในลำดับถัดไป

(1) กรุงเทพมหานคร

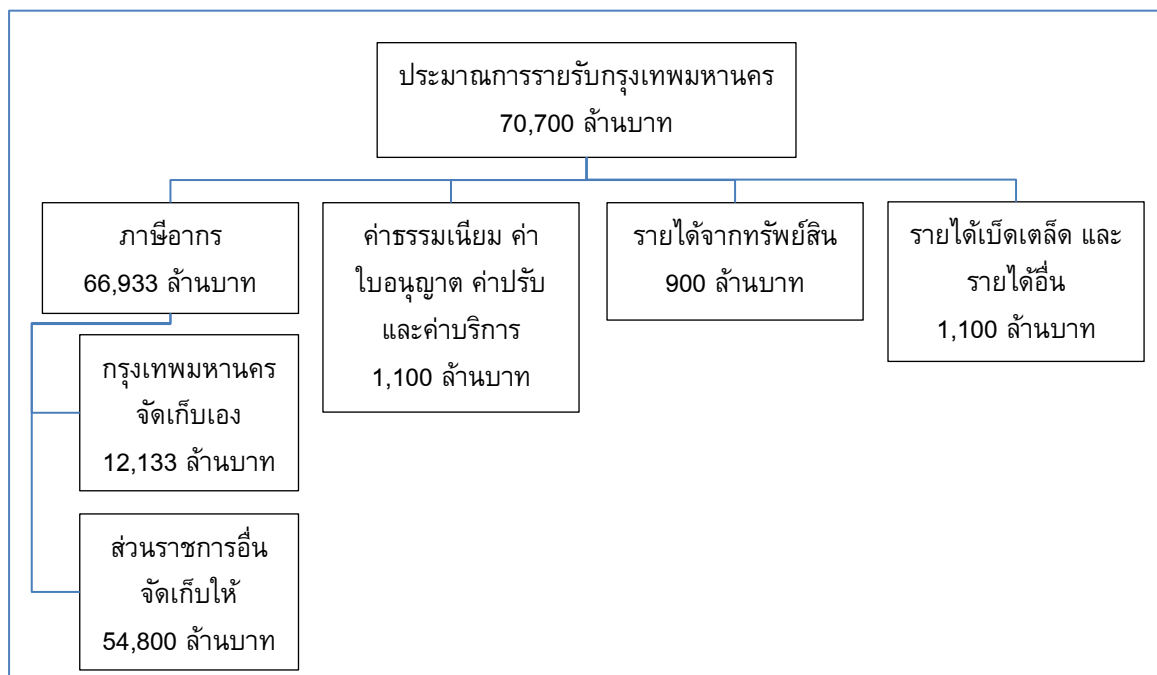
กรุงเทพมหานครถือได้ว่าเป็น อปท.ที่มีระบบระเบียบในการจัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณที่ดีที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับ อปท.แห่งอื่น ๆ ทั้งนี้ อาจมีสาเหตุมาจากการได้รับทรัพยากรที่มีจำนวนมากกว่าและอาจมีคุณภาพดีกว่า อปท.แห่งอื่น ๆ เอกสารงบประมาณที่ปรากฏอยู่และสามารถเข้าถึงได้ในเว็บไซต์ของสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร (ภาพที่ 3.2) มีลักษณะใกล้เคียงกับเอกสารงบประมาณของรัฐบาลที่มีปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ของสำนักงานงบประมาณ โดยเอกสารงบประมาณของกรุงเทพมหานครประกอบด้วย รายงานประมาณการรายรับ งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายประจำปีจำแนกตามด้าน งบประมาณโดยสังเขป รวมไปถึงเอกสารงบประมาณที่แสดงรายละเอียดแยกตามหน่วยงานที่รับงบประมาณอีกด้วย โดยสามารถสืบค้นย้อนหลังได้ถึงปีงบประมาณ 2545 ทั้งเอกสารงบประมาณตั้งต้นและการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในปีที่มีการจัดสรรเพิ่มเติมด้วย ทั้งนี้ เอกสารงบประมาณที่เผยแพร่จะอยู่ในรูปแบบของไฟล์เอกสาร pdf

จากเอกสารงบประมาณของกรุงเทพมหานครประจำปีงบประมาณ 2559 มีการคาดการณ์ว่าจะมีรายรับทั้งสิ้น 7.07 หมื่นล้านบาท จำแนกเป็นรายรับประจำของกรุงเทพมหานคร 7.00 หมื่นล้านบาท และรายรับการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร 7.00 พันล้านบาท โดยรายรับประจำของกรุงเทพมหานครประกอบด้วยภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง 1.21 หมื่นล้านบาท ภาษีอากรที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ 5.48 หมื่นล้านบาท ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าบริการ 1.10 พันล้านบาท รายได้จากทรัพย์สิน 9.00 ร้อยล้านบาท และรายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น อีกราว 1.07 พันล้านบาท (ภาพที่ 3.3)

ภาพที่ 3.2 เว็บไซต์ของสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ 3.3 โครงสร้างรายได้ประจำของกรุงเทพมหานคร ในเอกสารงบประมาณประจำปี 2559



ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปี 2559 ของกรุงเทพมหานคร

ในด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 กรุงเทพมหานครมีการจัดทำเอาไว้เป็นจำนวนทั้งสิ้น 7.00 หมื่นล้านบาท จำแนกเป็นรายจ่ายประจำ 5.05 หมื่นล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 72.1) และรายจ่ายตามลักษณะโครงการ 1.95 หมื่นล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27.9) หรือสามารถจำแนกเป็นงบดำเนินการจำนวน 5.37 หมื่นล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 76.8) และงบลงทุนจำนวน 1.63 หมื่นล้านบาท (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.2) ทั้งนี้ งบดำเนินการครอบคลุม เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน วัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่น และงบกลางบางส่วน (ตารางที่ 3.2)

หากจำแนกงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของกรุงเทพมหานครออกตามลักษณะงาน จะสามารถจำแนกออกได้เป็น 6 ด้าน ได้แก่ ด้านการบริหารทั่วไป (1.77 หมื่นล้านบาท; ร้อยละ 25.3) ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย (1.31 หมื่นล้านบาท; ร้อยละ 18.7) ด้านการโยธาและระบบจราจร (1.24 หมื่นล้านบาท; ร้อยละ 17.7) ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย (9.14 พันล้านบาท; ร้อยละ 13.1) ด้านการพัฒนาและบริการสังคม (7.11 พันล้านบาท; ร้อยละ 10.2) ด้านการสาธารณสุข (5.20 พันล้านบาท; ร้อยละ 7.4) และด้านการศึกษา (5.34 พันล้านบาท; ร้อยละ 7.6) ซึ่งสังเกตได้ว่ารายจ่ายเหล่านี้ไม่นับรวมถึงรายจ่ายจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจำนวน 1.65 หมื่นล้านบาท

ตารางที่ 3.2 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของกรุงเทพมหานคร

หมวด	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559	
		จำนวน	คิดเป็นร้อยละ
งบดำเนินการ			
เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	12,551,817,100	13,350,285,700	19.07
ค่าจ้างชั่วคราว	1,892,207,100	2,092,606,400	2.99
ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ	8,395,723,736	8,509,590,768	12.15
ค่าสาธารณูปโภค	1,155,335,247	1,145,829,037	1.64
เงินอุดหนุน	2,767,908,400	2,386,392,600	3.41
รายจ่ายอื่น	19,488,795,251	18,319,332,069	26.17
งบกลาง	6,200,000,000	7,937,690,038	11.34
รวมงบดำเนินการ	52,451,786,834	53,741,726,612	76.77
งบลงทุน			
ค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	11,495,272,126	14,968,273,388	21.39
งบกลาง	1,052,941,040	1,290,000,000	1.84
รวมงบลงทุน	12,548,213,166	16,258,273,388	23.23
รวมรายจ่ายประจำ	65,000,000,000	70,000,000,000	100.00
รวมงบดำเนินการทั้งสิ้น	52,451,786,834	53,741,726,612	76.77
รวมงบลงทุนทั้งสิ้น	12,548,213,166	16,258,273,388	23.23
รวมงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร	65,000,000,000	70,000,000,000	100.00

ที่มา: เอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปี 2559 ของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 3.3 แสดงงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลในปีงบประมาณ 2559 ซึ่งจะไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ รายละเอียดของโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลจะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล ในส่วนของเอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 6 ซึ่งแสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย โครงการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของกรุงเทพมหานครมีลักษณะแตกต่างจากโครงการใช้จ่ายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของกรุงเทพมหานครเอง แต่จะมีลักษณะใกล้เคียงกับโครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนของ อปท.ประเภทอื่น ๆ ยกตัวอย่างเช่น โครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เจริญรัก โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ หรือโครงการพัฒนาประสิทธิภาพในการบำบัดยาและสารเสพติด เป็นต้น

ตารางที่ 3.3 งบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ปีงบประมาณ 2559

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน หมวด / โครงการ	งบรายจ่าย					
	งบอุดหนุน	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น	รวม
รวมทั้งสิ้น	-	-	-	16,589.0000	-	16,589.0000
1. แผนงาน : สำนักบริหารจัดการศึกษา ขั้นพื้นฐาน	-	-	-	1,247.9423	-	1,247.9423
โครงการที่ 1 : โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่าย ในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล จนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	-	-	-	1,247.9423	-	1,247.9423
2. แผนงาน : พัฒนาด้านสาธารณสุข	-	-	-	108.0000	-	108.0000
โครงการที่ 1 : โครงการส่งเสริมอาสาสมัคร สาธารณสุข (อสม.) เจริญ	-	-	-	108.0000	-	108.0000
3. แผนงาน : เสริมสร้างสวัสดิการสังคม และยกระดับคุณภาพชีวิต	-	-	-	5,380.2192	-	5,380.2192
โครงการที่ 1 : โครงการสร้างหลักประกัน ด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	-	-	-	5,061.6144	-	5,061.6144
โครงการที่ 2 : โครงการสนับสนุนการ เสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการ และทุพพลภาพ	-	-	-	318.6048	-	318.6048
4. แผนงาน : ปioneer ปรามปราม และ ขำขันศึกษาผู้ติดเชื้อ	-	-	-	17.8359	-	17.8359
โครงการที่ 1 : โครงการพัฒนาประสิทธิภาพ ในการบำบัดยาและสารเสพติด	-	-	-	17.8359	-	17.8359
5. แผนงาน : ส่งเสริมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	-	-	-	9,756.4026	-	9,756.4026
ผลผลิตที่ 1 : สิ่งแวดล้อมเมืองที่มีคุณภาพ	-	-	-	11.7947	-	11.7947
ผลผลิตที่ 2 : ความปลอดภัยในชีวิตและ ทรัพย์สินของประชาชนที่ได้มาตรฐาน	-	-	-	589.5790	-	589.5790
ผลผลิตที่ 3 : ผู้สำเร็จการศึกษากัน สาธารณสุข	-	-	-	213.1210	-	213.1210
ผลผลิตที่ 4 : โครงสร้างพื้นฐานเพื่อการ คมนาคม	-	-	-	611.8008	-	611.8008
ผลผลิตที่ 5 : บริการด้านคุณภาพชีวิตที่ดี ขอประชาชน	-	-	-	492.1201	-	492.1201
ผลผลิตที่ 6 : นักเรียนในพื้นที่ที่ได้รับ การศึกษา	-	-	-	7,838.9870	-	7,838.9870

ที่มา: เอกสารงบประมาณประจำปี 2559 ของรัฐบาล

(2) เมืองพัทยา

เมืองพัทยาถือว่าสามารถจัดทำและเผยแพร่เอกสารข้อบัญญัติงบประมาณได้ดีระดับหนึ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับ อปท.แห่งอื่น ๆ โดยในเว็บไซต์ของศาลาว่าการเมืองพัทยา (ภาพที่ 3.4) มีการเผยแพร่เอกสารข้อบัญญัติงบประมาณประจำปีที่ประกอบด้วยข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณที่มีการจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลย้อนหลังสามารถสืบค้นได้ถึงเพียงปีงบประมาณ 2557 เท่านั้น นอกจากนั้น เอกสารที่เผยแพร่อยู่ในรูปแบบไฟล์เอกสาร pdf ที่มักแสดง

ตารางข้อมูลโดยที่ไม่มีคำอธิบายประกอบแต่ประการใด รวมทั้งวิเคราะห์ข้อบัญญัติงบประมาณหรือการจำแนกงบประมาณรายจ่ายในมิติต่าง ๆ มีปรากฏอยู่ในระดับจำกัด

ในส่วนคาดการณ์รายรับของเมืองพัทยาในปีงบประมาณ 2559 ที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณ มีการคาดการณ์ว่าจะมีรายรับทั้งสิ้น 1.70 พันล้านบาท จำแนกเป็นรายได้จากภาษีอากรที่เมืองพัทยาจัดเก็บเอง 394 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.2 ของคาดการณ์รายรับทั้งหมด รายได้จากภาษีอากรที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ 1,163 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 68.4 ของคาดการณ์รายรับทั้งหมด รายรับค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ 95 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 5.6 รายได้จากทรัพย์สิน 39 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.3 และรายได้เบ็ดเตล็ดและรายได้อื่น 9 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 0.5 (ภาพที่ 3.5) สังเกตได้ว่าคาดการณ์รายได้จำนวน 1.70 พันล้านบาทของเมืองพัทยามีได้คำนวณรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเอาไว้แต่ประการใด

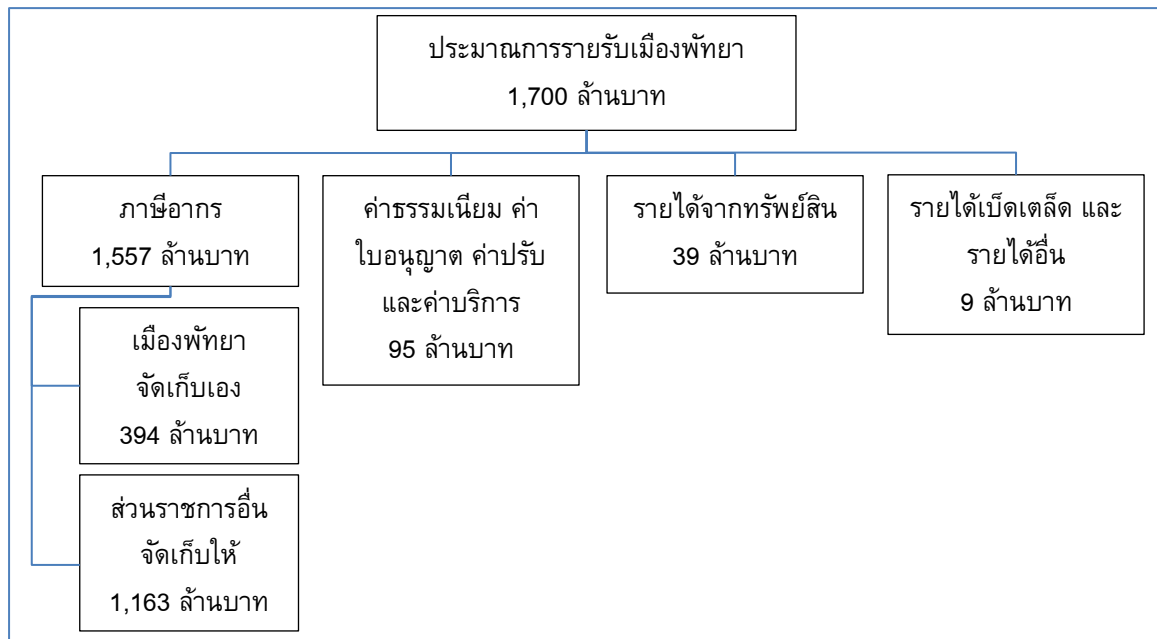
ในด้านงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 เมืองพัทยาจัดทำงบประมาณรายจ่ายคิดเป็นจำนวนทั้งสิ้น 1.70 พันล้านบาท แบ่งออกเป็นงบบุคลากร 442.4 ร้อยล้านบาท งบดำเนินการ 929.8 ร้อยล้านบาท ทั้งสองส่วนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 80.7 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของเมืองพัทยา ในขณะที่ งบลงทุนมีจำนวนทั้งสิ้น 190.0 ร้อยล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.2 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของเมืองพัทยาเพียงเท่านั้น ทั้งนี้ยังไม่รวมส่วนของงบกลางอีกจำนวน 99.9 ล้านบาท ซึ่งอาจมีบางส่วนที่จัดอยู่ในงบลงทุนได้ (ตารางที่ 3.4)

เช่นเดียวกันกับกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาได้รับเงินอุดหนุนโดยตรงจากรัฐบาล โดยในปีงบประมาณ 2559 เงินอุดหนุนดังกล่าวมีจำนวนทั้งสิ้น 1.59 พันล้านบาท ซึ่งมีจำนวนใกล้เคียงกับประมาณการรายรับที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณของเมืองพัทยา อย่างไรก็ตาม รายละเอียดโครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนนั้นจะไม่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณของเมืองพัทยา แต่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาล ในส่วนของเอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 เล่มที่ 6 ซึ่งแสดงรายละเอียดงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงมหาดไทย ตารางที่ 3.5 แสดงรายละเอียดของงบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลดังกล่าว

ภาพที่ 3.4 เว็บไซต์ของศาลากลางเมืองพัทยา ในส่วนเผยแพร่ข้อมูลบัญชีงบประมาณของเมืองพัทยา



ภาพที่ 3.5 โครงสร้างรายได้ของเมืองพัทยา ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559



ที่มา: ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของเมืองพัทยา

ตารางที่ 3.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของเมืองพัทยา

(หน่วย: บาท)

งบ	รายจ่ายจริงปี 2557	ประมาณการปี 2558	ประมาณการปี 2559
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	87,086,868.18	110,987,300.00	99,910,190.00
งบบุคลากร	327,574,553.71	323,494,560.00	442,392,320.00
งบดำเนินงาน	946,628,265.69	969,949,470.00	929,763,740.00
งบลงทุน	337,177,714.65	141,747,630.00	189,970,920.00
งบรายจ่ายอื่น	43,050,000.00	22,250,000.00	9,050,000.00
งบเงินอุดหนุน	45,213,384.80	31,571,040.00	28,912,830.00
รวมจ่ายจากเงินงบประมาณ	1,786,730,787.03	1,600,000,000.00	1,700,000,000.00
รวม	1,786,730,787.03	1,600,000,000.00	1,700,000,000.00

ที่มา: ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของเมืองพัทยา

ตารางที่ 3.5 งบประมาณรายจ่ายของเมืองพัทยาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล ปีงบประมาณ 2559

หน่วย : ล้านบาท

แผนงาน ผลผลิต / โครงการ	รายการจ่าย					รวม
	งบอุดหนุน	งบดำเนินงาน	งบลงทุน	งบเงินอุดหนุน	งบรายจ่ายอื่น	
รวมทั้งสิ้น	-	-	-	1,588.3558	-	1,588.3558
1. แผนงาน : สนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน	-	-	-	55.8150	-	55.8150
โครงการที่ 1 : โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษาขั้นพื้นฐาน	-	-	-	55.8150	-	55.8150
2. แผนงาน : เสริมสร้างสวัสดิการสังคมและยกระดับคุณภาพชีวิต	-	-	-	77.7408	-	77.7408
โครงการที่ 1 : โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	-	-	-	64.7328	-	64.7328
โครงการที่ 2 : โครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิภาพทางสังคมให้แก่ผู้พิการและทุพพลภาพ	-	-	-	13.0080	-	13.0080
3. แผนงาน : บำบัดรักษาและฟื้นฟูสภาพคนพิการ	-	-	-	10.0000	-	10.0000
โครงการที่ 1 : โครงการเร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพแก้ไขปัญหายาเสพติดเมืองพัทยา	-	-	-	10.0000	-	10.0000
4. แผนงาน : ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	-	-	-	1,444.8000	-	1,444.8000
ผลผลิตที่ 1 : แหล่งท่องเที่ยวและการบริการด้านการท่องเที่ยวที่ได้รับการส่งเสริมและพัฒนา	-	-	-	111.8680	-	111.8680
ผลผลิตที่ 2 : บริการด้านคุณภาพชีวิตที่ประชาชนได้รับ	-	-	-	979.4995	-	979.4995
ผลผลิตที่ 3 : นักเรียนในพื้นที่เมืองพัทยาได้รับการศึกษา	-	-	-	353.4325	-	353.4325

ที่มา: เอกสารงบประมาณประจำปี 2559 ของรัฐบาล

(3) อบจ.นครศรีธรรมราช

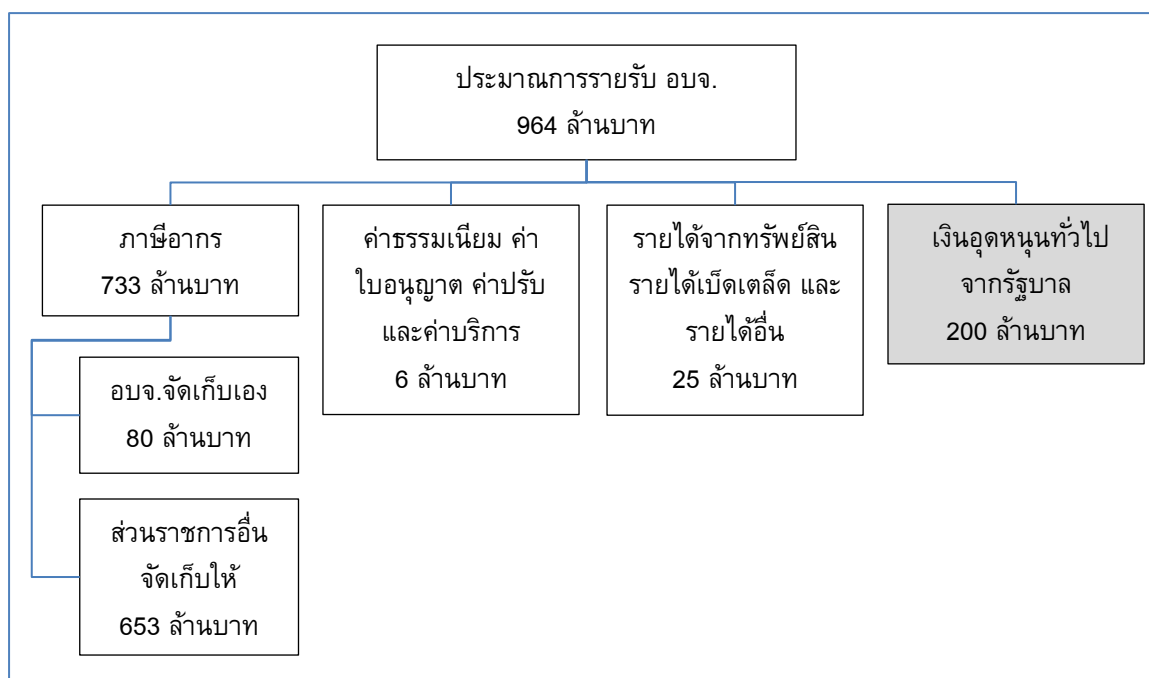
อบจ.มีการจัดทำเอกสารขออนุญาตงบประมาณประจำปีในลักษณะเดียวกัน แต่การเผยแพร่รายงานทางการเงินของ อบจ.แต่ละแห่งมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป อบจ.นครศรีธรรมราช ถือได้ว่าการเผยแพร่เอกสารขออนุญาตงบประมาณที่ระดับหนึ่ง โดยมีการนำขออนุญาตงบประมาณประจำปีเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ซึ่งสามารถสืบค้นย้อนหลังได้จนถึงปีงบประมาณ 2556 (ภาพที่ 3.6) นอกจากนั้น ยังมีการเผยแพร่รายงานทางการเงินประเภทอื่น อาทิ รายงานผลการจัดเก็บภาษี งบแสดงฐานะการเงิน รายงานแสดงผลการดำเนินงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เผยแพร่ยังคงอยู่ในรูปแบบไฟล์เอกสาร pdf ที่มีแสดงตารางข้อมูลเป็นส่วนใหญ่ โดยมีคำอธิบายประกอบในระดับจำกัด รวมทั้งบทวิเคราะห์ต่าง ๆ ก็มีปรากฏอยู่ในระดับจำกัดเช่นเดียวกัน

ภาพที่ 3.6 เว็บไซต์ของ อบจ.นครศรีธรรมราช ในส่วนเผยแพร่ข้อบัญญัติงบประมาณของ อบจ.



ในส่วนคาดการณ์รายรับที่ปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบจ.นครศรีธรรมราชนั้น คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 964 ล้านบาท แบ่งออกเป็น ภาษีอากรที่ อบจ.จัดเก็บเอง 80 ล้านบาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ 6 ล้านบาท รายได้จากทรัพย์สิน รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่น 25 ล้านบาท รวมรายได้ที่ อบจ.จัดเก็บได้เองทั้งสิ้น 111 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 11.5 ของคาดการณ์รายรับทั้งหมด ในขณะที่ ภาษีอากรที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้มีจำนวน 653 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 67.8 และเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจำนวน 200 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 20.7 (ภาพที่ 3.7) สังเกตได้ว่า อบจ.นครศรีธรรมราชนับรวมเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะที่แตกต่างไปจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาที่ไม่มีการนำเอาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาแสดงเป็นรายได้ในเอกสารงบประมาณของตนเองแต่ประการใด อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนที่ อบจ.นับรวมเป็นรายได้ของตนเองนี้อยู่ในส่วน ของ 'เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ' เพียงเท่านั้น มิได้นับรวมเงินอุดหนุนในส่วนอื่น ๆ

ภาพที่ 3.7 โครงสร้างรายได้ของ อบจ.นครศรีธรรมราช ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559



ที่มา: ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบจ.นครศรีธรรมราช

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของ อบจ.นครศรีธรรมราชนั้น มีจำนวนทั้งสิ้น 964 ล้านบาท (ตารางที่ 3.6) เท่ากันพอดีกับคาดการณ์รายรับของ อบจ. ข้างต้น ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย งบบุคลากรจำนวน 238 ล้านบาท และงบดำเนินการ 219 ล้านบาท ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 47.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของ อบจ. ในขณะที่ งบลงทุนมีจำนวนทั้งสิ้น 401 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 41.6 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณของ อบจ. รายจ่ายส่วนที่เหลือประกอบด้วย งบกลาง จำนวน 86 ล้านบาท (ร้อยละ 8.9) งบรายจ่ายอื่น จำนวน 1.5 ล้านบาท (ร้อยละ 0.02) และงบเงินอุดหนุน จำนวน 19 ล้านบาท (ร้อยละ 2.0)

ตารางที่ 3.6 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของ อบจ.นครศรีธรรมราช

(หน่วย: บาท)

รายจ่าย	รายจ่ายจริง ปี 2557	ประมาณการ ปี 2558	ประมาณการ ปี 2559
จ่ายจากงบประมาณ			
งบกลาง	67,180,288.74	113,517,000.00	86,281,000.00
งบบุคลากร	149,549,814.07	274,511,200.00	238,264,200.00
งบดำเนินงาน	277,646,328.82	284,406,800.00	219,030,000.00
งบลงทุน	281,613,420.31	488,565,000.00	401,058,800.00
งบรายจ่ายอื่น	19,653,040.63	200,000.00	150,000.00
งบเงินอุดหนุน	33,055,000.00	9,400,000.00	19,326,000.00
รวมจ่ายจากงบประมาณ	828,697,892.57	1,170,600,000.00	964,110,000.00

ที่มา: ข้อมูลบัญชีงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบจ.นครศรีธรรมราช

ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในส่วนก่อนหน้า การเบิกจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ อบจ. (รวมถึง เทศบาล และ อบต.) จะกระทำการผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ซึ่งทำให้รายละเอียดของโครงการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละ อบจ. ที่มีใช้ส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำนั้น ส่วนใหญ่จะไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณใดทั้งสิ้น³ ทั้งนี้ รายละเอียดการใช้จ่ายงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะถูกจัดทำในลักษณะภาพรวม ซึ่งไม่สามารถแยกลงไปในรายละเอียดราย อบต.ได้แต่ประการใด

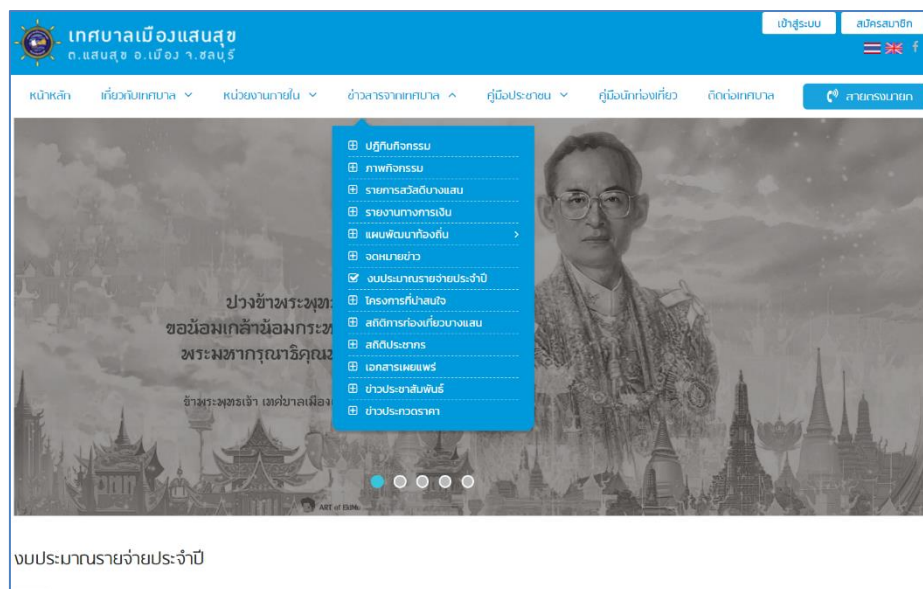
(4) เทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี

แจกแจงเดียวกันกับกรณีของ อบจ. รูปแบบการจัดทำเอกสารเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลมีลักษณะเดียวกัน แต่การเผยแพร่เอกสารงบประมาณประจำปีของเทศบาลแต่ละแห่งมีลักษณะที่แตกต่าง

³ โครงการที่มีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาลจะเป็นโครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในส่วนของการก่อสร้างลักษณะต่าง ๆ เพียงเท่านั้น ในขณะที่โครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนส่วนที่เหลือจะมีปรากฏอยู่ในลักษณะภาพรวม

หลากหลาย เทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี ถือได้ว่าการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินสู่สาธารณะที่ดีระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เว็บไซต์ของเทศบาลเมืองแสนสุข ในส่วนของข่าวสารจากเทศบาล (ภาพที่ 3.8) มีการเผยแพร่เอกสารเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งสามารถสืบค้นย้อนหลังได้จนถึงปีงบประมาณ 2553 นอกจากนั้น เทศบาลยังมีการเผยแพร่รายงานทางการเงินอื่น ๆ เอาไว้ในส่วนดังกล่าวของเว็บไซต์อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่เผยแพร่ยังอยู่ในลักษณะของไฟล์เอกสาร pdf ที่มักแสดงตารางข้อมูลเป็นหลัก โดยที่คำอธิบายประกอบหรือบทวิเคราะห์ยังมีปรากฏอยู่อย่างจำกัด

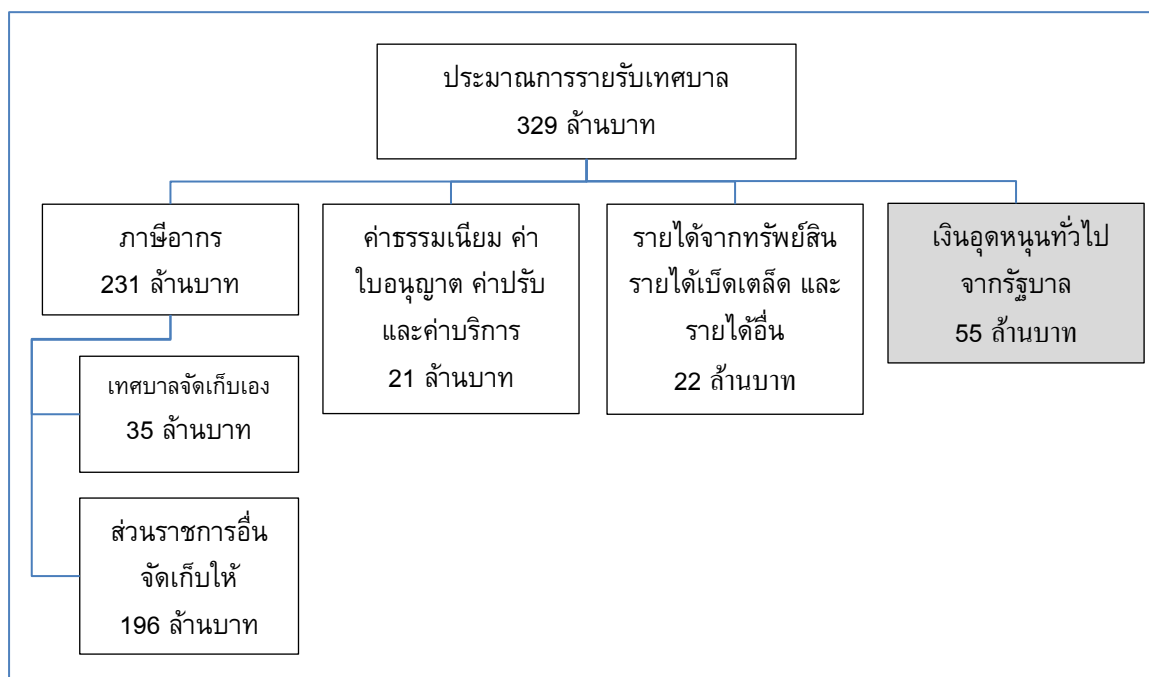
ภาพที่ 3.8 เว็บไซต์ของเทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี ในส่วนเผยแพร่เทศบัญญัติงบประมาณ



ในส่วนคาดการณ์รายรับที่ปรากฏในเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของเทศบาลเมืองแสนสุขนั้น คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น 329 ล้านบาท แบ่งออกเป็น ภาษีอากรที่เทศบาลจัดเก็บเอง 35 ล้านบาท ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ 21 ล้านบาท รายได้จากทรัพย์สิน รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่น 22 ล้านบาท รวมรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บได้เองทั้งสิ้น 78 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.7 ของคาดการณ์รายรับทั้งหมด ในขณะที่ ภาษีอากรที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้มีจำนวน 196 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 59.6 และเงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจำนวน 55 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 16.7 (ภาพที่ 3.9) เช่นเดียวกันกับในกรณีของ อบจ.นครศรีธรรมราช เงินอุดหนุนที่ถูกนับรวมอยู่ในคาดการณ์รายรับของเทศบาลเมืองแสนสุขนับรวมเฉพาะในส่วนของ ‘เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ’ เพียงเท่านั้น

ภาพที่ 3.9 โครงสร้างรายได้ของเทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี ในเทศบัญญัติงบประมาณ

ประจำปี 2559



ที่มา: เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของเทศบาลเมืองแสนสุข

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏอยู่ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของเทศบาลเมืองแสนสุขนั้น มีจำนวนทั้งสิ้นรวม 329 ล้านบาท (ตารางที่ 3.7) ใกล้เคียงกันกับคาดการณ์รายรับของเทศบาลข้างต้น ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย งบบุคลากรจำนวน 92.9 ล้านบาท และงบดำเนินการ 154.6 ล้านบาท ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้คิดเป็นสัดส่วนรวมร้อยละ 75.2 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของเทศบาล ในขณะที่ งบลงทุนมีจำนวนทั้งสิ้น 44.2 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 13.4 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในเทศบัญญัติงบประมาณของเทศบาล รายจ่ายส่วนที่เหลือประกอบด้วย งบกลาง จำนวน 23.9 ล้านบาท (ร้อยละ 7.3) งบรายจ่ายอื่นและงบเงินอุดหนุน จำนวน 13.5 ล้านบาท (ร้อยละ 4.1)

เช่นเดียวกับในกรณีของ อบจ. รายละเอียดของโครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนในส่วนอื่น นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำของเทศบาล ส่วนใหญ่จะไม่มีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณใด ๆ ทั้งสิ้น ส่งผลให้เป็นการยากที่จะรับรู้ถึงขนาดงบประมาณ และรายละเอียดโครงการใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เทศบาลแห่งหนึ่งรับผิดชอบดำเนินการอยู่ในภาพรวม

ตารางที่ 3.7 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของเทศบาลเมืองแสนสุข จ.ชลบุรี

(หน่วย: บาท)

งบ	รายจ่ายจริงปี 2556	รายจ่ายจริงปี 2557	ประมาณการปี 2558	ประมาณการปี 2559
งบกลาง	22,216,273.45	17,729,241.78	19,417,700.00	23,880,520.00
งบบุคลากร	66,449,830.12	75,272,122.38	74,873,840.00	92,873,560.00
งบดำเนินการ	107,279,376.11	123,526,442.63	153,116,020.00	154,565,500.00
งบลงทุน	81,435,131.07	103,624,110.43	42,415,000.00	44,201,000.00
งบรายจ่ายอื่น	30,000.00	6,176,991.00	630,000.00	30,000.00
งบเงินอุดหนุน	10,316,163.07	12,517,561.00	14,518,000.00	13,423,000.00
รวม	287,726,773.82	338,846,469.22	304,970,560.00	328,973,580.00

ที่มา: เทศบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของเทศบาลเมืองแสนสุข

5) อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี

รูปแบบการจัดทำเอกสารขออนุญาตงบประมาณประจำปีของ อบต.แต่ละแห่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน และรูปแบบดังกล่าวมีลักษณะใกล้เคียงกับเอกสารเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีของเทศบาลด้วย อย่างไรก็ตาม การเผยแพร่เอกสารขออนุญาตงบประมาณ รวมไปถึงรายงานทางการเงินอื่น ๆ ของ อบต. ผ่านทางเว็บไซต์เกิดขึ้นอย่างจำกัดและข้อมูลที่ปรากฏอยู่ก็อาจมิได้เป็นข้อมูลที่เป็นปัจจุบันแต่อย่างใด จากการเข้าสำรวจเว็บไซต์ของ อบต.จำนวนหนึ่ง มีเพียงเว็บไซต์ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี แห่งเดียวเท่านั้นที่มีการเผยแพร่ขออนุญาตงบประมาณประจำปี 2559 อย่างไรก็ตาม นักวิจัยไม่สามารถสืบค้นขออนุญาตงบประมาณประจำปีย้อนหลังของ อบต.ดงเย็นได้ นอกจากนั้น เอกสารที่เผยแพร่ก็อยู่ในรูปแบบไฟล์เอกสาร pdf ที่แสดงตารางข้อมูลเป็นหลัก โดยที่คำอธิบายหรือบทวิเคราะห์ประกอบมีปรากฏอยู่ในระดับจำกัด

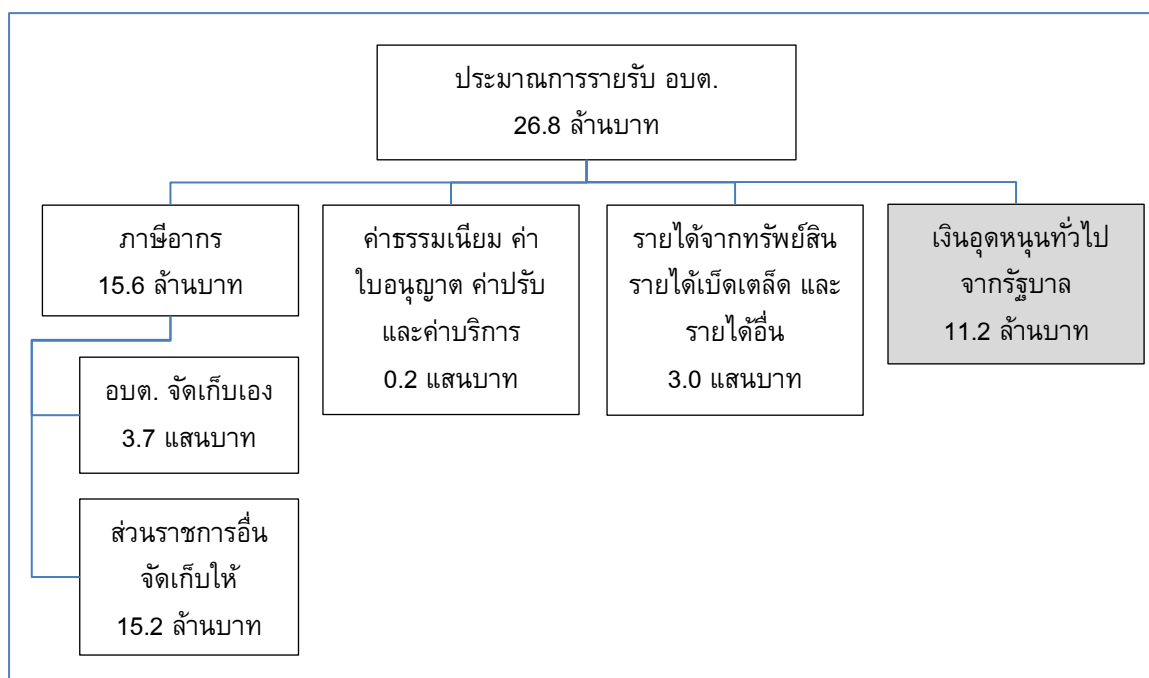
ถึงแม้ว่าการเผยแพร่เอกสารขออนุญาตงบประมาณประจำปีในเว็บไซต์ของ อบต.ดงเย็น จะเป็นไปอย่างไม่สมบูรณ์มากนัก แต่ในเว็บไซต์ดังกล่าวก็มีปรากฏข้อมูลอื่น ๆ ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่เป็นอย่างมาก อาทิ คู่มือประชาชน แผนพัฒนาท้องถิ่นรายสามปีที่สามารถสืบค้นย้อนหลังได้ รายงานผลการปฏิบัติการในปีงบประมาณก่อนหน้า ข่าวสารการประกวดราคา รวมไปถึงบันทึกรายงานการประชุมสำคัญของสภา อบต. เป็นต้น (ภาพที่ 3.10)

ภาพที่ 3.10 เว็บไซต์ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี ในส่วนเผยแพร่ข้อบัญญัติงบประมาณ



จากเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น นั้น ในส่วนคาดการณ์รายรับที่ปรากฏ อยู่จะมีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 26.8 ล้านบาท แบ่งออกเป็น ภาษีอากรที่ อบต.จัดเก็บเอง 3.7 ล้านบาท ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการราว 2 หมื่นบาท รายได้จากทรัพย์สิน รายได้เบ็ดเตล็ด และรายได้อื่น 3.0 แสน บาท รวมรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บได้เองทั้งสิ้น 6.9 แสนบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 2.6 ของคาดการณ์รายรับ ทั้งหมด ในขณะที่ ภาษีอากรที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้มีจำนวน 15.2 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 56.7 และ เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐบาลจำนวน 11.2 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 41.8 (ภาพที่ 3.11) เช่นเดียวกันกับใน กรณีของ อบจ. และเทศบาล เงินอุดหนุนที่ถูกนับรวมอยู่ในคาดการณ์รายรับของเทศบาลเมืองแสนสุขนับรวม เฉพาะในส่วนของ 'เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ' เพียงเท่านั้น

ภาพที่ 3.11 โครงสร้างรายได้ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี ในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559



ที่มา: ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น

ในส่วนของงบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น นั้น มีจำนวนทั้งสิ้นราว 25.8 ล้านบาท (ตารางที่ 3.8) ต่ำกว่าคาดการณ์รายรับของ อบต.เล็กน้อย ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายประกอบด้วย งบบุคลากรจำนวน 9.9 ล้านบาท และงบดำเนินการ 7.4 ล้านบาท ซึ่งทั้ง 2 ส่วนนี้คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 67.1 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของ อบต. ในขณะที่ งบลงทุนมีจำนวนทั้งสิ้น 2.0 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 7.8 ของงบประมาณรายจ่ายทั้งหมดที่ปรากฏอยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณของ อบต. รายจ่ายส่วนที่เหลือประกอบด้วย งบกลาง จำนวน 1.3 ล้านบาท (ร้อยละ 5.0) งบรายจ่ายอื่นและงบเงินอุดหนุน จำนวน 5.0 ล้านบาท (ร้อยละ 19.4) เช่นเดียวกันกับในกรณีของ อบจ. และเทศบาล รายละเอียดของโครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนในส่วนอื่น นอกเหนือไปจากเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และการกักถ่ายโอนเลือกทำ มักไม่มีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณหรือฐานข้อมูลที่เปิดเผยแก่สาธารณะใด ๆ ทั้งสิ้น

นอกจากนั้น ข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น ยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการพึ่งพิงรัฐบาลของ อบต. เนื่องจากรายได้ที่จัดเก็บเอง (6.9 แสนบาท) ไม่เพียงพอแม้แต่สำหรับการจ่ายเงินเดือนให้กับบุคลากรฝ่ายการเมืองของ อบต. (2.1 ล้านบาท) ในขณะที่ เมื่อรวมรายได้ที่ อบต.จัดเก็บเองเข้ากับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้แล้ว (รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 15.9 ล้านบาท) ก็ยังไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายบุคลากรรวมกับค่าดำเนินการของ

อบต. (รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น 17.3 ล้านบาท) ส่งผลให้เงินอุดหนุนทั่วไปที่ไม่กำหนดวัตถุประสงค์มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการดำเนินการในเชิงพัฒนาของ อบต. ซึ่งก็สามารถดำเนินการได้ในระดับที่จำกัดเป็นอย่างยิ่ง

ตารางที่ 3.8 งบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี

(หน่วย: บาท)

รายการ	รายจ่ายจริง ปี 2557	ประมาณการ ปี 2558	ประมาณการ ปี 2559
1. งบกลาง	925,174.50	1,213,030.00	1,255,680.00
2. งบบุคลากร	5,376,730.89	9,016,080.00	9,943,090.00
2.1 เงินเดือน (ฝ่ายการเมือง)	2,000,023.00	2,225,520.00	2,139,120.00
2.2 เงินเดือน (ฝ่ายประจำ)	3,376,707.89	6,790,560.00	7,803,970.00
3. งบดำเนินการ	6,867,886.57	7,587,920.00	7,379,900.00
3.1 ค่าตอบแทน	1,624,100.00	667,000.00	466,000.00
3.2 ค่าใช้สอย	2,654,500.30	3,374,000.00	3,653,500.00
3.3 ค่าวัสดุ	2,352,842.20	3,212,920.00	2,972,400.00
3.4 ค่าสาธารณูปโภค	236,444.07	334,000.00	288,000.00
4. งบลงทุน	3,588,200.00	3,607,000.00	1995,500.00
4.1 ค่าครุภัณฑ์	533,100.00	273,000.00	278,500.00
4.2 ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	3,055,100.00	3,265,000.00	1,717,000.00
5. งบเงินอุดหนุน	5,119,841.37	4,897,600.00	5,238,200.00
6. งบรายจ่ายอื่น	956,543.47	-	-
รวม	22,834,376.80	26,252,630.00	25,812,370.00

ที่มา: ขอบัญญูตงงบประมาณประจำปี 2559 ของ อบต.ดงเย็น

สถานการณ์ด้านงบประมาณในลักษณะเดียวกันนี้เกิดขึ้นกับ อบต.หลาย ๆ แห่งที่นักวิจัยสามารถเข้าถึงเอกสารขอบัญญูตงงบประมาณได้ อาทิ อบต.คลองนา จ.ฉะเชิงเทรา (ขอบัญญูตงงบประมาณประจำปี 2559 ในลักษณะเอกสารที่เป็นรูปเล่ม) อบต.โนนธาตุ จ.ขอนแก่น (ขอบัญญูตงงบประมาณประจำปี 2558) อบต.ปลายพระยา จ.กระบี่ (ขอบัญญูตงงบประมาณประจำปี 2558) หรือ อบต.บางชัน จ.จันทบุรี (ขอบัญญูตงงบประมาณประจำปี 2557) เป็นต้น

3.4 เงินอุดหนุนในโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความจำเป็นในการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ อปท.หลากหลายแห่งสร้างความน่าสนใจให้กับการศึกษากระบวนการและโครงสร้างการจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาสู่ อปท. โดยในระบบงบประมาณแผ่นดิน งบเงินอุดหนุน หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเป็นค่าบำรุงหรือเพื่อช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีข้าราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาตำบล

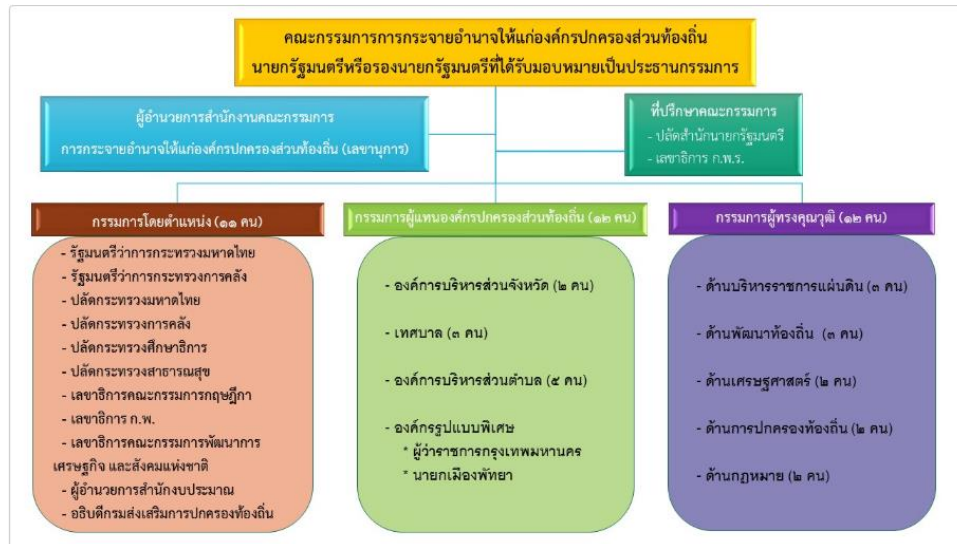
องค์การระหว่างประเทศ นิติบุคคล เอกชน หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์ รวมถึง เงินอุดหนุนงบประมาณมหากษัตริย์ เงินอุดหนุนการศาสนา และรายจ่ายที่สำนักงานประมาณกำหนดให้ใช้จ่ายในงบรายจ่ายนี้

งบรายจ่ายอุดหนุนมี 2 ประเภท ได้แก่ 1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการ เช่น ค่าบำรุงสมาชิกองค์การอุทฺตนิยมิทยาโลก เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขปัญหาเสพติด เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น เป็นต้น และ 2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินที่กำหนดให้จ่ายตามวัตถุประสงค์ของรายการและตามรายละเอียดที่สำนักงานประมาณกำหนด เช่น รายการค่าครุภัณฑ์ หรือค่าสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น โดยรายจ่ายงบเงินอุดหนุนรายการใดจะเป็นรายจ่ายเงินอุดหนุนประเภทใด ให้เป็นไปตามที่สำนักงานประมาณกำหนด

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่ อบท. และให้จัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. โดยให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งจะได้จัดทำเป็นประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยที่หลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. อาจแตกต่างกันไปในแต่ละปี

ภาพที่ 3.12 แสดงโครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการดังกล่าวมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการ และมีผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นเลขานุการ ในขณะที่ องค์ประกอบหลักของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก ได้แก่ 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ซึ่งมีที่มาจากราชการส่วนกลาง 2) กรรมการผู้แทนจาก อบท. และ 3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยสัดส่วนกรรมการจากทั้ง 3 ส่วนอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จะมีการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. ซึ่งจะรวมถึงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับ อบท. ในแต่ละปีด้วย

ภาพที่ 3.12 โครงสร้างคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

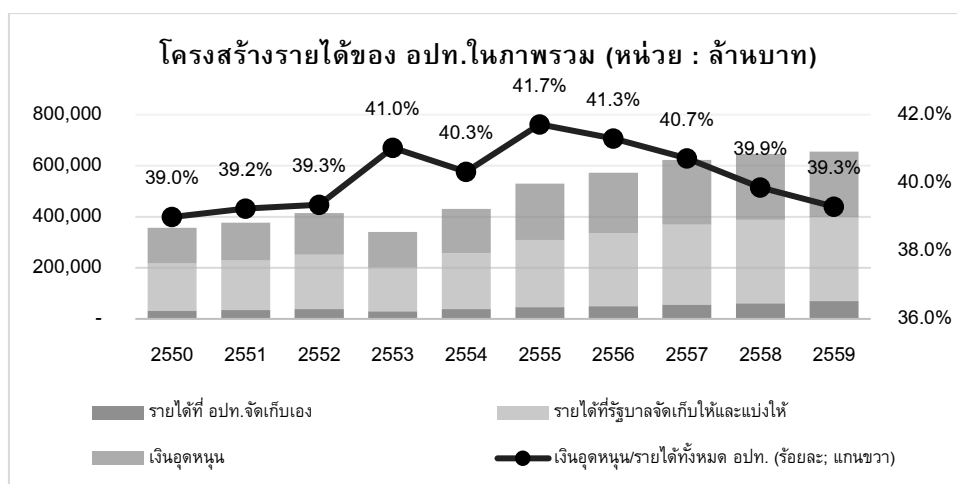


ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนถือเป็นรายได้หลักประเภทหนึ่งของ อปท. ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในตอนต้นว่า พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 กำหนดให้ อปท.มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท.มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในท้ายที่สุด ซึ่งเงินอุดหนุนมีบทบาทสำคัญในการช่วยสนับสนุนให้สัดส่วนรายได้ของ อปท.ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลทรงตัวอยู่ในระดับเกินกว่าร้อยละ 25 ดังกล่าว

ภาพที่ 3.13 แสดงโครงสร้างรายได้ที่สำคัญของ อปท. ในช่วงปีงบประมาณ 2550 – 2559 พร้อมทั้งแสดง สัดส่วนของเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท.ในช่วงเวลาเดียวกัน โดยในช่วงปีงบประมาณ 2550 – 2559 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.มีสัดส่วนราวร้อยละ 39 – 42 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. ทั้งนี้ เงินอุดหนุนที่นำมาแสดงในภาพที่ 3.13 นี้ับรวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

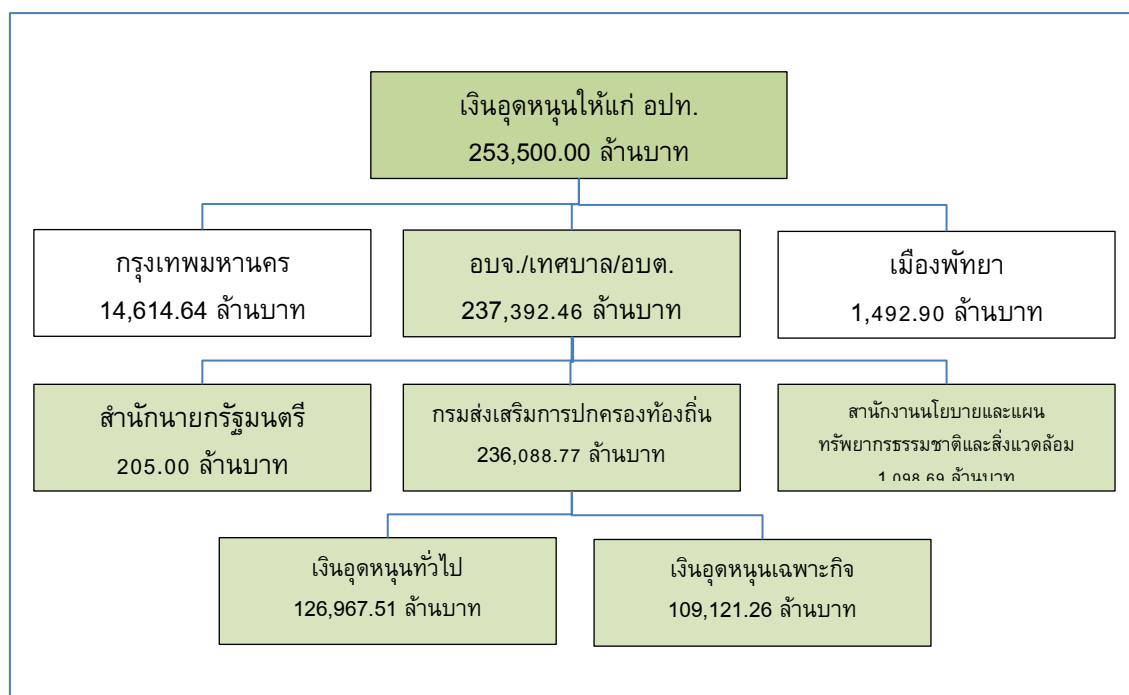
ภาพที่ 3.13 โครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คำนวณโดยนักวิจัย

การจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.โดยทั่วไปแล้วจะผ่าน 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ (1) การจ่ายเงินอุดหนุนตรงจากรัฐบาลให้กับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และ (2) การจ่ายเงินอุดหนุนให้กับ อปท.อื่น ๆ ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยเงินอุดหนุนแทบทั้งหมดจากรัฐบาลไปสู่ อปท.จะผ่าน 2 ช่องทางนี้ อย่างไรก็ตาม อาจมีเงินอุดหนุนจำนวนหนึ่งซึ่งจ่ายผ่านสำนักนายกรัฐมนตรี หรือหน่วยงานอื่นของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อตอบสนองต่อนโยบายเฉพาะของรัฐบาลในแต่ละช่วงเวลา ภาพที่ 3.14 แสดงช่องทางการจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.ทั้งหมดในปีงบประมาณ 2557 โดยเงินอุดหนุนผ่านสำนักนายกรัฐมนตรีมักถูกใช้เพื่อให้รางวัล อปท.ที่ดำเนินการได้ดีในช่วงปีงบประมาณก่อนหน้า ในขณะที่ เงินอุดหนุนผ่านหน่วยงานอื่นของรัฐบาลอาจเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละปีงบประมาณ

ภาพที่ 3.14 ช่องทางการจ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ปีงบประมาณ 2557



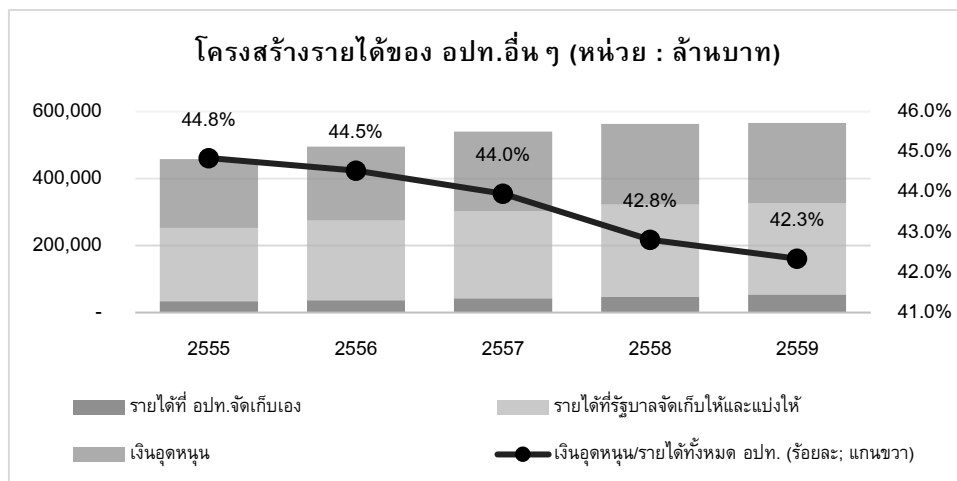
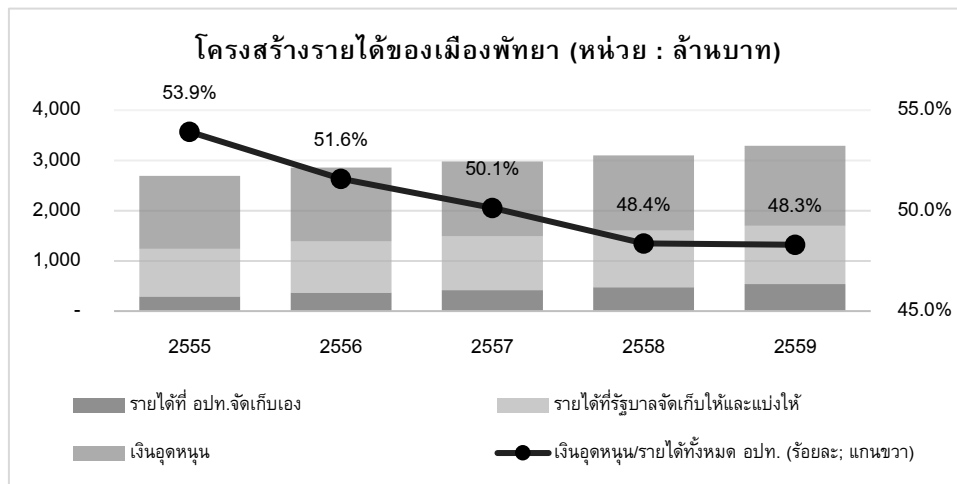
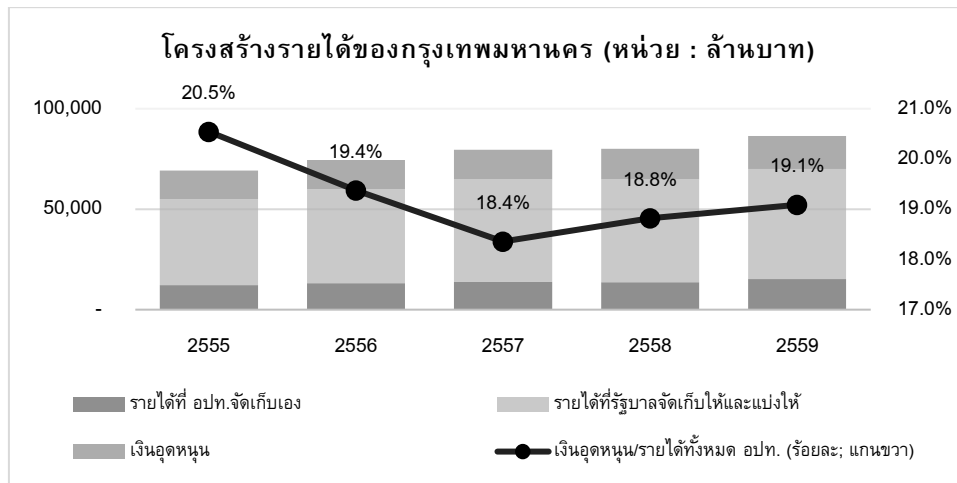
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

งานศึกษานี้จะให้ความสนใจเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.ผ่านช่องทางหลัก นั่นคือ การจ่ายตรงไปที่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา และการจ่ายผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยเงินอุดหนุนที่ผ่านช่องทางทั้ง 2 นี้มีความต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา และคิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 99 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดจากรัฐบาลไปสู่ อปท.

เมื่อพิจารณาเฉพาะเงินอุดหนุนที่ผ่านช่องทางหลัก สามารถกล่าวได้ว่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีความสำคัญต่อ อปท.แต่ละประเภทในระดับที่แตกต่างกันออกไป ภาพที่ 3.15 แสดงโครงสร้างรายได้ของ อปท. ซึ่งจำแนกออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และ อปท.อื่น ๆ พร้อมทั้งแสดงสัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อรายได้ทั้งหมดของ อปท.แต่ละกลุ่มด้วย

ภาพที่ 3.15 โครงสร้างรายได้ของ กทม. เมืองพัทยา และ อปท.อื่น ๆ ใน

ช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2559



ที่มา: เอกสารงบประมาณประจำปี 2555 – 2559 ของรัฐบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวบรวมและคำนวณโดยนักวิจัย

จากภาพที่ 3.15 สามารถกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในระดับต่ำสุด นั่นคือ เงินอุดหนุนมีสัดส่วนเพียงราวร้อยละ 18 – 21 ของรายได้ทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ เงินอุดหนุนมีสัดส่วนถึงร้อยละ 48 – 54 ของรายได้ทั้งหมดของเมืองพัทยา และร้อยละ 42 – 45 ของรายได้ทั้งหมดของ อปท. แห่งอื่น ๆ ทั้งนี้ เมื่อหักเงินอุดหนุนออกจากรายได้ทั้งหมดของกรุงเทพมหานครแล้วจะยังคงมีรายได้ราว 5.5 – 7.0 หมื่นล้านบาท เพื่อใช้ในการบริหารจัดการด้วยตนเอง

ถึงแม้ว่าเงินอุดหนุนมีสัดส่วนค่อนข้างสูงในกรณีของเมืองพัทยา แต่รายได้ในส่วนที่ไม่รวมเงินอุดหนุนยังคงมีมูลค่าสูงด้วยเช่นเดียวกัน ในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2559 รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนของเมืองพัทยายู่ที่ระดับราว 1.2 - 1.7 พันล้านบาท และมีแนวโน้มเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม โครงสร้างรายได้ของ อปท.บางแห่งพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในระดับสูง แต่ไม่ได้มีรายได้ส่วนอื่นในระดับสูงแต่ประการใด ตารางที่ 3.9 แสดงโครงสร้างรายได้ของ อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี ในช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559 ซึ่งจากตารางดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารายได้ส่วนที่ไม่รวมเงินอุดหนุนของ อบต.ดงเย็น ในช่วงดังกล่าวอยู่ระดับราว 15 – 16 ล้านบาท เพียงเท่านั้น โดยในส่วนนี้เป็นรายได้ที่ อบต.ดงเย็น จัดเก็บได้เองเพียงราว 3 – 4 แสนบาทต่อปี

ตารางที่ 3.9 โครงสร้างรายได้ที่ปรากฏในข้อบัญญัติงบประมาณประจำปี อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี

ช่วงปีงบประมาณ 2557 – 2559

อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี	2557 (จริง)	2558	2559
รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเอง	302,430.90	406,000.00	369,000.00
รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้	15,649,266.63	15,097,000.00	15,199,000.00
เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน	11,044,470.00	11,076,780.00	11,236,100.00
รวม	26,996,167.53	26,579,780.00	26,804,100.00

ที่มา: ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 อบต.ดงเย็น จ.อุดรธานี

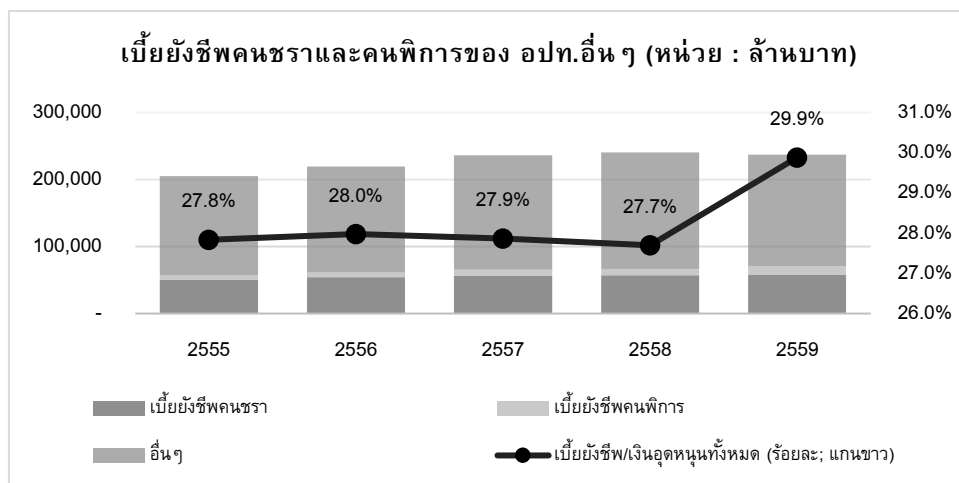
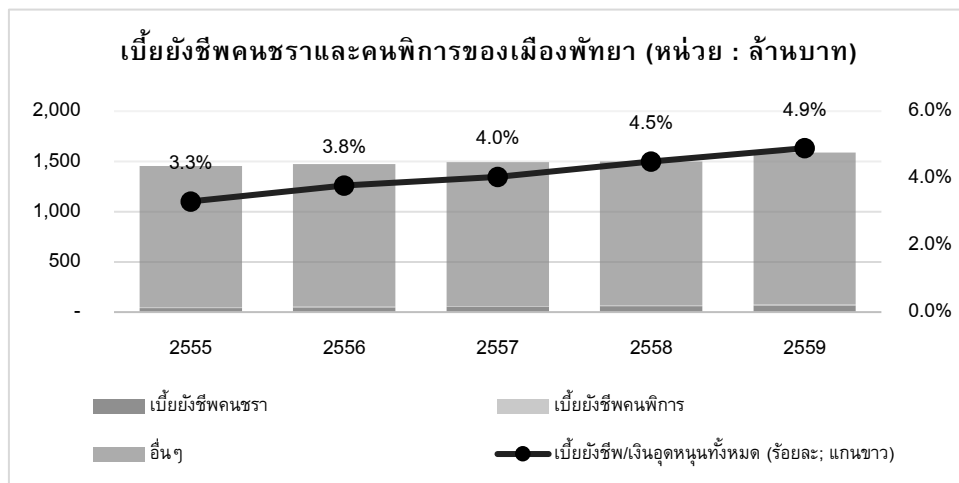
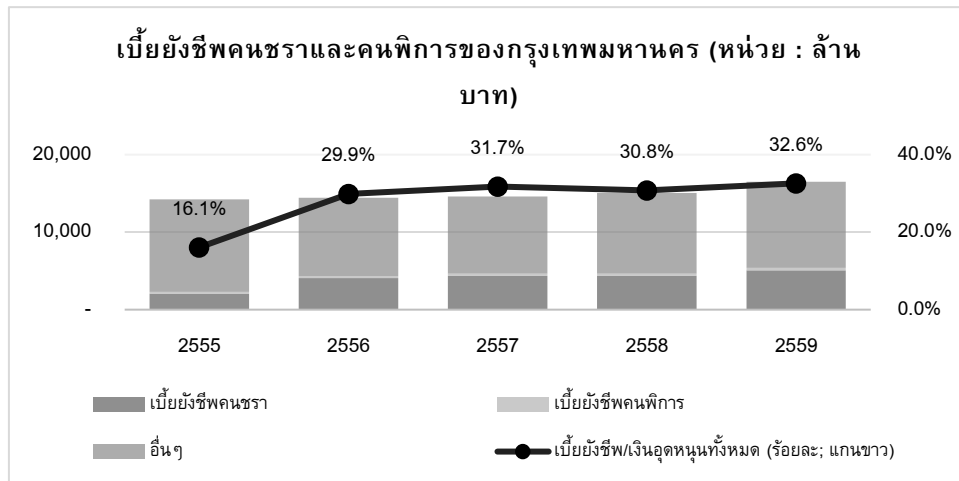
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ถึงแม้ว่าจะถูกนับรวมเป็นรายได้ของ อปท. แต่เมื่อพิจารณาเงื่อนไขที่ตามมาพร้อมกับการจัดสรรเงินอุดหนุนแล้ว อาจกล่าวได้ว่า อปท.มีอิสระในการบริหารจัดการรายได้ส่วนนี้ในระดับที่จำกัดมาก ตัวอย่างที่ชัดเจนเห็นได้จากการที่เงินอุดหนุนมูลค่าสูงจำนวนหนึ่งถูกกำหนดให้ใช้สำหรับการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพคนพิการ ซึ่ง อปท.แทบไม่มีบทบาทในการบริหารจัดการเงินอุดหนุนในส่วนนี้ โดยมาตรการจ่ายเบี้ยยังชีพเหล่านี้จะถือเป็นมาตรการตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่ง อปท.ไม่มีส่วนร่วม

หรืออาจมีส่วนร่วมในระดับที่จำกัดมากในการพัฒนาหรือกำหนดนโยบายดังกล่าว นอกจากนั้น สัดส่วนของเงินอุดหนุนที่ถูกกำหนดให้ใช้สำหรับการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพคนพิการยังมีสัดส่วนเพิ่มสูงขึ้นอีกด้วยในช่วงที่ผ่านมาอีกด้วย

ภาพที่ 3.16 แสดงมูลค่าและสัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.ที่กำหนดให้ใช้เพื่อการจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพคนพิการ ในปีงบประมาณ 2555 – 2559 ซึ่งจากภาพดังกล่าว เงินอุดหนุนที่ถูกกำหนดให้ใช้เพื่อจ่ายเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพผู้พิการมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องใน อปท.ทุกกลุ่ม ในปีงบประมาณ 2559 เบี้ยยังชีพทั้งสองประเภทของกรุงเทพมหานครมีมูลค่ารวม 5.4 พันล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 32.6 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดของรัฐบาลมาสู่กรุงเทพมหานคร ในขณะที่ เบี้ยยังชีพทั้งสองประเภทของ อปท.อื่น ๆ มีมูลค่ารวม 7.6 หมื่นล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.9 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดของรัฐบาลที่จัดสรรมาสู่ อปท.เหล่านี้ สถานการณ์ของเมืองพัทยาในส่วนนี้ถือว่าดีที่สุด เนื่องจากเบี้ยยังชีพทั้งสองประเภทคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 4.9 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดเท่านั้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นทุกปี

ภาพที่ 3.16 มูลค่าและสัดส่วนของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท.ที่กำหนดให้ใช้เพื่อการจ่ายเบี้ยยังชีพ

คนชราและเบี้ยยังชีพคนพิการ ช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2559



ที่มา: เอกสารงบประมาณประจำปี 2555 – 2559 ของรัฐบาล รวบรวมและคำนวณโดยนักวิจัย

นอกจากเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพผู้พิการแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ยังมีส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งมีลักษณะการกำหนดนโยบายหรือลักษณะโครงการโดยรัฐบาล และมีการกำหนดให้ อปท. ร้องของบประมาณตามนโยบายหรือลักษณะโครงการนั้น ๆ ผ่านทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย อีกทอดหนึ่ง อาทิ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อใช้ในโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในปิงปประมาณ 2559 จะถูกใช้ในการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) สร้างลานกีฬา และจัดหาครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง เหมือน ๆ กันสำหรับทุก อปท. หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อใช้ในโครงการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการในปิงปประมาณ 2559 ส่วนใหญ่จะถูกใช้ในการก่อสร้างประปาหมู่บ้านหรือปรับปรุงซ่อมแซมสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้าในทุก อปท. เป็นต้น ทั้งนี้ นโยบายหรือโครงการใช้จ่ายที่ถูกจัดให้อยู่ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีการเปลี่ยนแปลงไปมาในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่คงที่ของนโยบายหรือโครงการใช้จ่ายในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าวน่าจะถูกกำหนดโดยรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ อภิชาติ สถิตนิลามัย (2555) ที่ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจว่า อปท. ต้องใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลส่วนกลางกำหนดมาให้เท่านั้น

ตารางที่ 3.10 แสดงโครงสร้างเงินอุดหนุนในปีงบประมาณ 2559 ของ อปท. กลุ่มต่าง ๆ จากตารางดังกล่าวจะเห็นว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับ อปท.บางกลุ่มมีสัดส่วนอยู่ในระดับสูง โดยในกรณีของเมืองพัทยา เงินอุดหนุนเฉพาะกิจคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 68.6 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ในขณะที่ ในกรณีของกรุงเทพมหานคร เงินอุดหนุนเฉพาะกิจคิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.6 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด และในส่วนของ อปท.ประเภทอื่น ๆ ที่เหลือ เงินอุดหนุนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 14.2 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด

ตารางที่ 3.10 โครงสร้างเงินอุดหนุนของ อปท.กลุ่มต่าง ๆ ในปีงบประมาณ 2559

กรุงเทพมหานคร	อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ	รวม
โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาล	1,247,942,300		1,247,942,300
โครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เจริญ	108,000,000		108,000,000
โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	5,061,614,400		5,061,614,400
โครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ	318,604,800		318,604,800
โครงการพัฒนาประสิทธิภาพในการบำบัดยาและสารเสพติด	17,835,900		17,835,900
ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9,156,067,600	600,335,000	9,756,402,600
รวม (ล้านบาท)	15,910.07	600.34	16,510.40

เมืองพัทยา	อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ	รวม
โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษา	55,815,000		55,815,000
โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	64,732,800		64,732,800
โครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ	13,008,000		13,008,000
โครงการเร่งรัดพัฒนาประสิทธิภาพแก้ไขปัญหาเสพติดเมืองพัทยา	10,000,000		10,000,000
ส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	355,742,500	1,089,057,500	1,444,800,000
รวม (ล้านบาท)	499.30	1,089.06	1,588.36

อปท. อื่น ๆ	อุดหนุนทั่วไป	อุดหนุนเฉพาะกิจ	รวม
โครงการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการ	1,027,158,800	12,102,431,500	13,129,590,300
โครงการส่งเสริมสนับสนุนการแก้ไขปัญหาและพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้	1,139,510,900		1,139,510,900
โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาตั้งแต่ระดับอนุบาลจนจบการศึกษา	3,270,255,000		3,270,255,000
โครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เจริญ	7,544,160,000		7,544,160,000
โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ	57,972,199,200		57,972,199,200
โครงการสนับสนุนการเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ	12,961,833,600		12,961,833,600
โครงการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด	311,350,000	1,235,858,800	1,547,208,800
ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น		210,508,500	210,508,500
จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	119,470,923,600	20,118,860,900	139,589,784,500
รวม (ล้านบาท)	203,697.39	3,667.66	237,365.05

ที่มา: เอกสารงบประมาณประจำปี 2559 ของรัฐบาล รวบรวมโดยนักวิจัย

ท้ายที่สุด เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อบต. ในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปนั้นยังมีการระบุถึงวัตถุประสงค์หรือโครงการเพื่อนำเงินอุดหนุนส่วนดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อีกจำนวนหนึ่ง ภาพที่ 3.17 แสดงประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ดังที่ประกาศไว้ในราชกิจจานุเบกษา โดยเงินอุดหนุนทั่วไปในส่วนนี้จะเป็นเงินอุดหนุนให้กับ อบจ./เทศบาล/อบต. ที่ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพียงเท่านั้น ไม่นับรวมเงินอุดหนุนที่จ่ายตรงไปยังกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

จากภาพที่ 3.17 สามารถสรุปได้ว่าเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจ่ายให้กับ อบต. ก็มีการระบุวัตถุประสงค์หรือลักษณะโครงการไว้ระดับหนึ่ง ซึ่งนอกจากการใช้เพื่อจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพผู้พิการแล้ว ยังมีการระบุถึงวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอื่น ๆ อาทิ เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน เป็นต้น ซึ่งยังเป็นการจำกัดอิสระในการตัดสินใจดำเนินการหรือบริหารจัดการเงินอุดหนุนทั่วไปของ อบต. ลงไปอีกระดับหนึ่ง

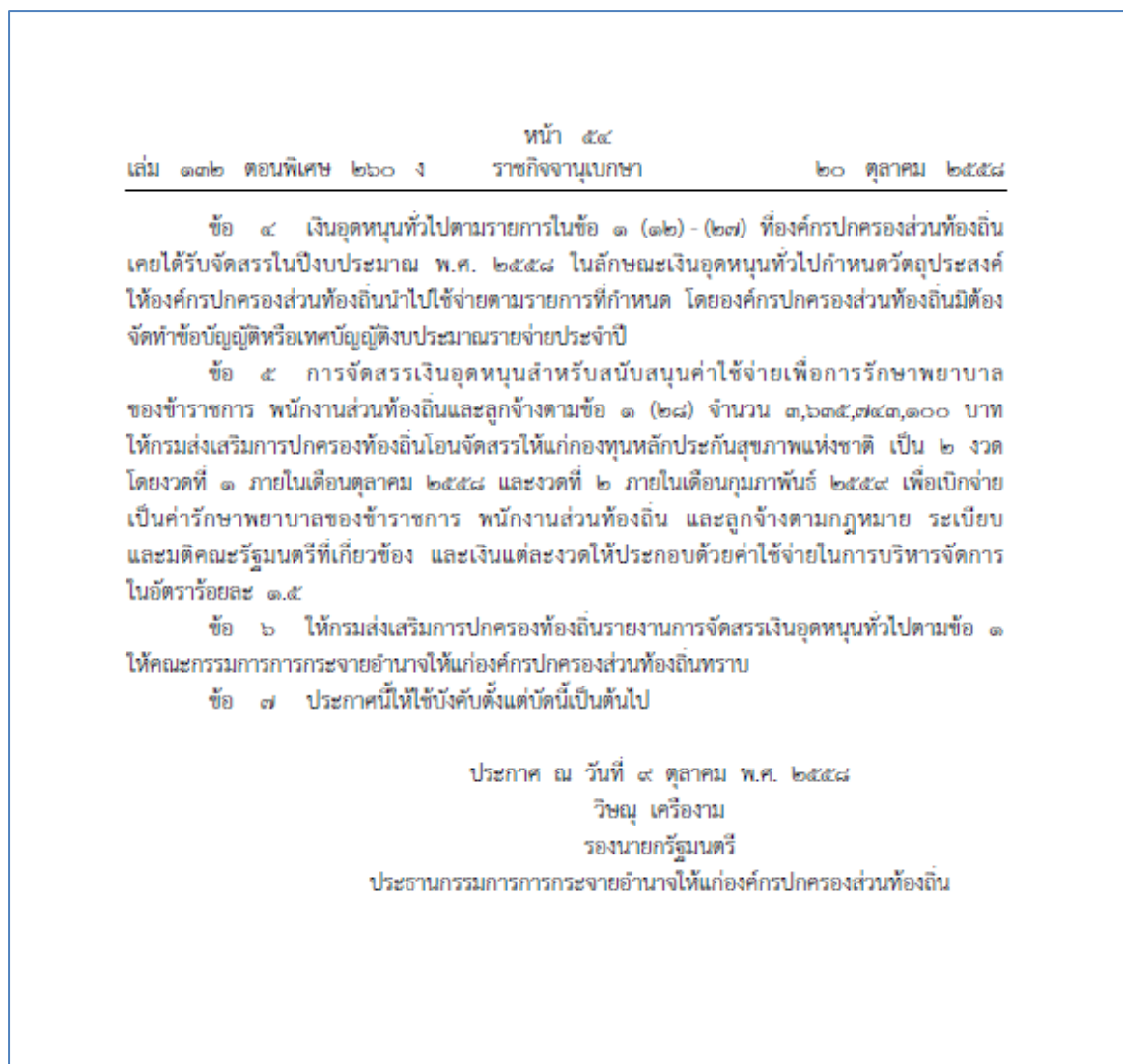
ภาพที่ 3.17 ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2559

เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๒๖๐ ง	หน้า ๕๒ ราชกิจจานุเบกษา	๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙		
ด้วยคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ มีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยให้ใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้เช่นเดียวกับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘		
อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ (๑๑) และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังนี้		
ข้อ ๑ เงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๒๐๓,๖๙๗,๓๙๑,๑๐๐ บาท ให้จัดสรรตามรายการดังต่อไปนี้		
(๑) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน จำนวน ๔๗,๖๑๘,๔๕๗,๒๐๐ บาท		
(๒) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม (นม) จำนวน ๑๐,๙๘๐,๗๖๐,๙๐๐ บาท		
(๓) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน จำนวน ๒๔,๐๕๗,๕๐๙,๖๐๐ บาท		
(๔) เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ (เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำ) จำนวน ๑๕,๔๘๓,๓๒๓,๐๐๐ บาท		
(๕) เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษาของท้องถิ่น จำนวน ๑,๐๘๗,๓๒๐,๘๐๐ บาท		
(๖) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการจัดการศึกษาแม่เด็กด้อยโอกาส จำนวน ๑๘,๖๕๕,๐๐๐ บาท		
(๗) เงินอุดหนุนสนับสนุนการบริการสาธารณสุข จำนวน ๗๐๐,๘๗๕,๐๐๐ บาท		
(๘) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ จำนวน ๔๘๓,๔๐๔,๐๐๐ บาท		
(๙) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการบริหารสนามกีฬา จำนวน ๑๑๙,๕๔๔,๒๐๐ บาท		
(๑๐) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน จำนวน ๓,๒๗๐,๒๕๕,๐๐๐ บาท		
(๑๑) เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น (ค่าปัจจัยพื้นฐานสำหรับนักเรียนยากจน) จำนวน ๑๓๐,๓๔๗,๐๐๐ บาท		
(๑๒) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการถ่ายโอนบุคลากร จำนวน ๙๐๓,๖๑๕,๔๐๐ บาท		
(๑๓) เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ (ค่าเงินช่วยเหลือบุตร) จำนวน ๑๖๒,๑๑๐,๐๐๐ บาท		
(๑๔) เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ (ค่าเช่าบ้าน) จำนวน ๑๔๗,๑๘๐,๐๐๐ บาท		

ภาพที่ 3.17 (ต่อ)

เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๒๖๐ ง	หน้า ๕๓ ราชกิจจานุเบกษา	๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘
(๑๕) เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ (ค่าบำเหน็จ บำนาญ) จำนวน ๒,๘๐๙,๔๐๗,๐๐๐ บาท	(๑๖) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน ๑๐,๖๓๐,๖๑๙,๐๐๐ บาท	(๑๗) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสนับสนุนการดำเนินงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน จำนวน ๗,๕๔๔,๑๖๐,๐๐๐ บาท
(๑๘) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับสนับสนุนการสร้างหลักประกันรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ จำนวน ๕๗,๘๗๒,๑๙๙,๒๐๐ บาท	(๑๙) เงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับสนับสนุนสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ จำนวน ๑๒,๙๖๑,๘๓๓,๖๐๐ บาท	(๒๐) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์บริการทางสังคม จำนวน ๑,๘๕๐,๐๐๐ บาท
(๒๑) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา จำนวน ๗๘,๓๓๒,๔๐๐ บาท	(๒๒) เงินอุดหนุนสำหรับป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด จำนวน ๓๑๑,๓๕๐,๐๐๐ บาท	(๒๓) เงินอุดหนุนสำหรับค่าตอบแทนพิเศษรายเดือนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๓๖๘,๓๗๐,๐๐๐ บาท
(๒๔) เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ที่ลดลงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๕ จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๑,๐๒๙,๔๘๖,๐๐๐ บาท	(๒๕) เงินอุดหนุนสำหรับการจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน ๑๑๐,๐๒๔,๙๐๐ บาท	(๒๖) เงินอุดหนุนสำหรับงานสูบน้ำของสถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า จำนวน ๑,๐๒๗,๑๕๘,๘๐๐ บาท
(๒๗) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนป้องกันแก้ไขปัญหาไฟป่าและหมอกควัน จำนวน ๔๓,๕๐๐,๐๐๐ บาท	(๒๘) เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อการรักษาพยาบาลของข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้าง จำนวน ๓,๖๓๕,๗๔๓,๑๐๐ บาท	(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ตามข้อ ๑ (๑) จำนวน ๔๗,๖๑๘,๔๕๗,๒๐๐ บาท ให้จัดสรรแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ตามอัตราส่วนร้อยละ ที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และภารกิจถ่ายโอน ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘
(๓) เงินอุดหนุนทั่วไปตามข้อ ๑ (๒) - (๒๗) ให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลตามหลักเกณฑ์ที่จัดทำคำขอ งบประมาณ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙		

ภาพที่ 3.17 (ต่อ)

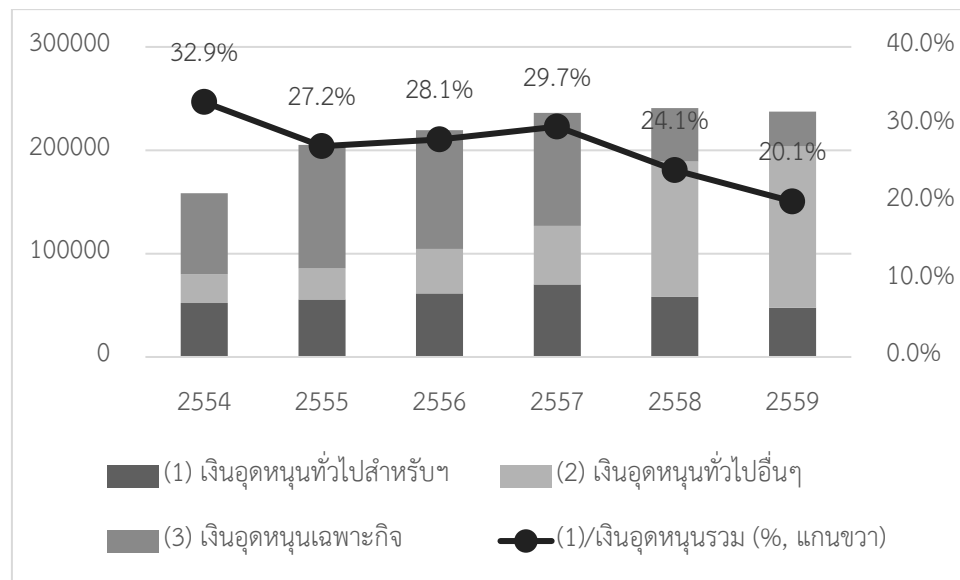


สามารถกล่าวได้ว่าเงินอุดหนุนที่ อบจ./เทศบาล/อบต. มีอิสระในการนำไปบริหารจัดการด้วยตนเองอย่างเต็มที่ที่จะอยู่ในประเภทของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดและมีแนวโน้มปรับตัวลดลงต่อเนื่องในช่วงที่ผ่านมา จากภาพภาพที่ 3.17 ข้างต้น ในปีงบประมาณ 2559 เงินอุดหนุนในส่วนนี้ (ปรากฏอยู่ในข้อ 1(1) ของประกาศฯ) มีอยู่เป็นจำนวนทั้งสิ้นเพียง 4.8 หมื่นล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 20.1 ของเงินอุดหนุนทั้งหมดจากรัฐบาลที่จ่ายให้กับ อบท.กลุ่มนี้เพียงเท่านั้น ภาพที่ 3.18 แสดงมูลค่าและสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน (รายการที่ (1) ในภาพ ซึ่งมีคำอธิบายว่า “เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับฯ” เพื่อประหยัดเนื้อที่) โดยในช่วงปีงบประมาณ 2554 – 2559 สัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน

ต่อเงินอุดหนุนทั้งหมดสำหรับ อปท. ที่นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา มีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 32.9 ในปีงบประมาณ 2554 มาเหลืออยู่เพียงร้อยละ 20.1 ในปีงบประมาณ 2559

ภาพที่ 3.18 องค์ประกอบของเงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. และสัดส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับ

ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และการกิจถ่ายโอนต่อเงินอุดหนุนทั้งหมด ปีงบประมาณ 2554 - 2559



ที่มา: ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ รวบรวมและคำนวณโดยนักวิจัย

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 กรอบแนวคิด

วรรณกรรมงานศึกษาในอดีตได้สร้างแนวทางในการวิเคราะห์ความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อปท. สำหรับงานศึกษานี้ โดยงานศึกษานี้จะอาศัยข้อเสนอแนะของ Mullins (2007) Mikesell (2007) และ Shah (2005) มาประกอบเข้ากับกรอบการประเมินความโปร่งใสของ IMF (2014) เพื่อสร้างแนวทางหลักในการวิเคราะห์ ประเด็นความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท. ในปัจจุบัน ถึงแม้ว่า IMF (2014) จะนำเสนอกรอบการประเมิน ความโปร่งใสในการดำเนินนโยบายการคลังที่มีความชัดเจนมาก แต่กรอบดังกล่าวน่าจะมีความเหมาะสมสำหรับการ ประเมินการดำเนินการของรัฐบาลในระดับประเทศมากกว่า อปท. ดังนั้น การนำเอาแนวทางที่ได้ถูกนำเสนอ เอาไว้ในงานศึกษาอื่น มาประกอบจึงน่าจะมีความเหมาะสมกับการประเมินความโปร่งใสในกรณีของ อปท. มากกว่า

องค์ประกอบเพื่อวิเคราะห์ความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท. ในงานศึกษานี้ประกอบด้วย 4 องค์ประกอบหลัก ได้แก่ (1) ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของ อปท. (2) ความสมบูรณ์และคุณภาพของเอกสาร บประมาณ (3) ข้อกำหนดในการรายงานเอกสารงบประมาณ และ (4) องค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนการ ดำเนินการที่โปร่งใสของ อปท.

งานศึกษาของ Mullins (2007) กล่าวถึงการสร้างความชัดเจนให้กับบทบาทหน้าที่ของ อปท. ว่าเป็น เงื่อนไขพื้นฐานที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับการสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อปท. เนื่องจากเป็น ข้อกำหนดที่จะสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับทุกภาคส่วนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ สิ่งที่สามารถทำได้หรือสิ่งที่ ดำเนินการไม่ได้ ของ อปท. ซึ่งจะสร้างกรอบในการติดตามตรวจสอบการดำเนินการของ อปท. จากภาคส่วนต่าง ๆ โดยแต่ละประเทศควรให้ความสนใจกับการออกแบบบทบาทหน้าที่ และการสอดประสานกันระหว่างบทบาทหน้าที่ ของรัฐบาลและ อปท. ในระดับต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินการ รวมถึงส่งเสริมความโปร่งใส ให้กับการดำเนินการของรัฐบาลและ อปท. ในระดับต่าง ๆ ด้วย

เอกสารของ IMF (2014) รวมถึงคำแนะนำในงานศึกษาของ Shah (2005) ได้กล่าวถึงคุณลักษณะของ เอกสารงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบย่อย 3 ส่วน ได้แก่ (1) ความครอบคลุมของเอกสาร (2) มาตรฐานและความสม่ำเสมอในการจัดทำเอกสารงบประมาณ และ (3) ความน่าเชื่อถือในการจัดทำเอกสาร ทั้งนี้

เอกสารงบประมาณควรมีความครอบคลุมถึงกิจกรรมการดำเนินงานทั้งหมดของ อปท. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนั้น ข้อมูลและรายการทางการเงินที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณควรมีการจัดทำที่ได้มาตรฐาน มีความสอดคล้องระหว่างกัน ไม่มีการปรับแก้ใด ๆ ที่มีสาระสำคัญในช่วงระหว่างปีงบประมาณหรือถ้าหากมีการแก้ไขที่มีสาระสำคัญก็ควรมีคำอธิบายประกอบอยู่ด้วย รวมทั้งควรมีหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางและมีความน่าเชื่อถือทำหน้าที่ในการตรวจสอบงบประมาณและรายงานทางการเงินด้วย

เอกสารของ IMF (2014) ได้กำหนดเงื่อนไขในด้านของความสม่ำเสมอในการจัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณ โดยเอกสารงบประมาณควรมีช่วงเวลาในการจัดทำที่ใกล้เคียงกันในแต่ละปี รวมทั้งควรมีช่องทางการเผยแพร่ให้กับสาธารณชนและภาคส่วนต่าง ๆ อย่างทั่วถึง นอกจากนั้น กระบวนการจัดทำงบประมาณที่โปร่งใส ควรมีการจัดทำบทวิเคราะห์ประกอบ ทั้งในส่วนของพยากรณ์รายได้รายจ่ายในอนาคตของ อปท. รวมไปถึงการจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการเงินของ อปท.ควบคู่ไปกับการจัดทำเอกสารงบประมาณด้วย ข้อเสนอแนะเหล่านี้จะถูกนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับผลการดำเนินการที่เกี่ยวข้องในปัจจุบันของ อปท.

ทั้งนี้ บทวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างข้อเสนอแนะจากงานศึกษาต่าง ๆ กับกฎระเบียบหรือวิธีการดำเนินการของ อปท.ในปัจจุบัน จะถูกนำเสนอแยกในแต่ละองค์ประกอบต่อไป

4.2 ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้ง อปท.แต่ละประเภท รวมทั้งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของ อปท.แต่ละประเภทเอาไว้ อย่างไรก็ตาม บทบาทหน้าที่ที่กำหนดมีขอบเขตที่กว้าง ยกตัวอย่างเช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ หรือการดูแลและบำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางนี้มีขึ้นเพื่อรองรับการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลมาสู่ อปท. อย่างไรก็ตาม การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลมาสู่ อปท.เกิดขึ้นได้อย่างเชื่องช้า นอกจากนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท.ตามกฎหมาย ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลและ อปท. รวมถึงบทบาทหน้าที่ของ อปท.ในระดับที่แตกต่างกัน (นั่นคือ ระหว่าง อบต./เทศบาล และ อบจ.) มีความทับซ้อนกัน ซึ่งจะสร้างความสับสนให้กับประชาชนในพื้นที่รวมทั้งการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเองด้วย

นอกจากความไม่ชัดเจนอันเกิดจากการกำหนดบทบาทหน้าที่แล้ว ศักยภาพทางด้านรายได้ที่จำกัดอันส่งผลให้ อบต. หลายแห่งมีความจำเป็นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะยิ่งสร้างความไม่ชัดเจนในการจัดแบ่งภารกิจความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับ อบต. ทั้งนี้ ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในบทก่อนหน้านี้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาสู่ อบต. มักมาพร้อมกับการกิจกรรมเพิ่มเติมบางประการที่รัฐบาลมอบหมายให้กับ อบต. ด้วย อาทิ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในโครงการสนับสนุนการจัดการศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย 15 ปี ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2554 การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในโครงการจัดการเรียนการสอนโดยใช้คอมพิวเตอร์พกพา ในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2557 หรือการจัดสรรเงินอุดหนุนสำหรับโครงการเบี้ยยังชีพคนชราและเบี้ยยังชีพความพิการอย่างต่อเนื่องยาวนานในช่วงหลายที่ผ่านมา เป็นต้น โดยเงินอุดหนุนเหล่านี้มาพร้อมกับการกิจกรรมอันเป็นของรัฐบาล แต่ถูกส่งผ่านมาสู่ อบต. ในฐานะผู้ดำเนินการ ซึ่งจะยิ่งสร้างความสับสนให้กับประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนของ อบต.

นอกจากนั้น กระบวนการในการจัดทำงบประมาณประจำปีของ อบต. ยังถูกกำหนดให้มีความสัมพันธ์กับราชการส่วนภูมิภาคของประเทศในระดับที่มีความสำคัญมากกว่าประชาชนในพื้นที่ โดยภายหลังจากสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบกับงบประมาณแล้ว จะมีการเสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออนุมัติแล้ว อบต. จะต้องส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและ/หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับการอนุมัติให้ประกาศใช้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (รวมทั้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในกรณีของ อบต.) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน ในขณะที่ การประกาศให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบกฎหมายกำหนดให้มีการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของ อบต. เพียงเท่านั้น ข้อกำหนดลักษณะนี้สนับสนุนการทำงานของราชการส่วนภูมิภาคแต่อาจยิ่งสร้างความไม่ชัดเจนให้กับบทบาทหน้าที่ของ อบต. ได้

ความไม่ชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของ อบต. อันเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่สร้างอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริมความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อบต. โดยจะเป็นการยากที่ประชาชนจะสามารถเปรียบเทียบผลประโยชน์จากการดำเนินการของ อบต. กับต้นทุนที่ อบต. ใช้ในการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่ และอาจสร้างช่องโหว่ให้กับผู้แสวงหาประโยชน์จากความไม่ชัดเจนดังกล่าวได้

4.3 เอกสารงบประมาณ

เอกสารงบประมาณเป็นเอกสารที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อหน่วยงานของรัฐลักษณะต่าง ๆ โดยเอกสารงบประมาณจะบ่งบอกถึงข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรที่หน่วยงานของรัฐเผชิญอยู่ จากนั้นจะบอกถึงทิศ

ทางการดำเนินการ การให้ความสำคัญกับภารกิจอันหลากหลายในระดับต่าง ๆ รายละเอียดของโครงการที่ดำเนินการ รวมไปถึง ยังอาจมีการระบุถึงตัวชี้วัดความสำเร็จในการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการต่าง ๆ ด้วย เอกสารของ IMF (2014) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการประเมินความโปร่งใสของรัฐบาลให้ความสำคัญกับเอกสารงบประมาณ รวมไปถึงรายงานทางการเงินคลังอื่น ๆ เป็นอย่างมาก

ในกรณีของ อปท. นั้น รายงานทางการเงินที่สำคัญนอกเหนือไปจากเอกสารงบประมาณ อาทิ รายงานติดตามการเบิกจ่ายงบประมาณในช่วงระหว่างปีงบประมาณ รายงานความเสี่ยงทางการเงินคลัง รายงานการวิเคราะห์ฐานะการคลังในระยะปานกลางหรือระยะยาว รายงานประจำปี ฯลฯ ไม่มีปรากฏอยู่ เอกสารงบประมาณจึงยิ่งทวีความสำคัญในแง่ของการทำหน้าที่สื่อสารถึงทิศทางและประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท. ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ งานศึกษานี้จะวิเคราะห์ลักษณะของเอกสารงบประมาณของ อปท. ใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่ ความครอบคลุมของเอกสาร มาตรฐานและความสม่ำเสมอในการจัดทำเอกสาร และความน่าเชื่อถือในการจัดทำเอกสาร

(1) ความครอบคลุมของเอกสาร

เอกสารงบประมาณของ อปท. ควรมียอดประกอบของรายงานสถานะทางการเงินที่มีความครบถ้วน นั้นคือ ครอบคลุมการรายงานทรัพย์สิน หนี้สิน และมูลค่าสุทธิ (Net worth) ในช่วงต้นปีงบประมาณ รวมทั้งครอบคลุมรายรับรายจ่าย และวิธีการระดมเงินทุนทุกช่องทางด้วย ในแง่ขององค์ประกอบของรายงานการเงินนี้ เอกสารงบประมาณของ อปท. มียอดประกอบเหล่านี้ปรากฏอยู่ ซึ่งเป็นส่วนของการแสดงสถานการณ์ทางการเงินในช่วงปัจจุบัน มีรายการแสดงเงินสด เงินฝากธนาคาร เงินสะสม ทูลสำรองเงินสะสม การกักเงินแบบก่อกำหนดผูกพันและไม่ได้ก่อกำหนดผูกพัน รวมทั้งหนี้คงค้าง แสดงอยู่ด้วย หลังจากนั้นเอกสารงบประมาณแสดงรายรับรายจ่ายจริงในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา และมีการแสดงรายละเอียดรายการใช้จ่ายงบประมาณในปีปัจจุบันในช่วงท้ายสุด

นอกจากความครอบคลุมรายงานทางการเงินลักษณะต่าง ๆ แล้ว เอกสารงบประมาณควรมีความครอบคลุมหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบทั้งหมด รวมถึงครอบคลุมการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ทั้งหมดของ อปท. ด้วย ในส่วนของหน่วยงานภายใต้ความรับผิดชอบนั้น เอกสารงบประมาณของ อปท. จะมีความครอบคลุมถึงรายจ่ายการพาณิชย์หรือสถานธนาณูปถัมภ์ของ อปท. ด้วย อย่างไรก็ตาม เอกสารงบประมาณของ อปท. มิได้ครอบคลุมการดำเนินการทางทั้งหมดของ อปท. โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งในกรณีของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา งบประมาณรวมถึงรายละเอียดของโครงการใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของรัฐบาล มิใช่ของกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเอง

ในขณะที่ ในกรณีของ อปท.รูปแบบอื่น ๆ เอกสารงบประมาณจะครอบคลุมถึงเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเพียงเท่านั้น ในขณะที่ รายละเอียดงบประมาณรายจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประเภทอื่น ๆ จำแนกตามราย อปท.จะไม่มีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณใด ๆ

เอกสารของ IMF (2014) ยังได้มีการกล่าวถึงความครอบคลุมรายจ่ายภาษี (Tax expenditures) ซึ่งเกิดจากนโยบายการยกเว้นภาษีหรือปรับลดอัตราภาษีภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม อปท.ในประเทศไทยยังไม่มีอิสระในการดำเนินนโยบายภาษีของตนเอง โดยการออกแบบโครงสร้างการจัดเก็บภาษีของ อปท.รวมทั้งการกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บในปัจจุบันยังคงเป็นบทบาทหน้าที่รัฐบาลในช่วงเวลาปัจจุบัน ดังนั้น เอกสารงบประมาณของ อปท.จึงยังไม่มีส่วนที่จะต้องครอบคลุมรายการรายจ่ายภาษีเหล่านี้ ทั้งนี้ ถ้าหากในอนาคต อปท.สามารถดำเนินนโยบายด้านภาษีของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ เอกสารงบประมาณของ อปท.ก็ควรมีความครอบคลุมถึงรายการรายจ่ายภาษีประเภทต่าง ๆ เพิ่มเติมเข้ามาด้วย

(2) มาตรฐานและความสม่ำเสมอในการจัดทำเอกสาร

มาตรฐานในการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีตั้งอยู่บนฐานของการจัดทำรายงานที่มีการจัดแบ่งประเภทสินทรัพย์ หนี้สิน รายรับ และรายจ่าย ที่มีความชัดเจนและเป็นสากล รวมทั้งการจัดทำรายงานที่มีความสอดคล้องกันภายในตัวรายงาน ซึ่งในกรณีของ อปท.นั้น การจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีถือได้ว่ามีมาตรฐานในการจัดทำที่ดี ทั้งนี้ โดยทั่วไปแล้วการจำแนกประเภทรายการสินทรัพย์ หนี้สิน รายรับ และรายจ่ายต่าง ๆ ของ อปท.ทำได้สอดคล้องกับเอกสารงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนั้น ตารางข้อมูลต่าง ๆ ก็มีความสอดคล้องกันตลอดทั้งเอกสารงบประมาณดังกล่าว

การจัดทำเอกสารงบประมาณของ อปท.มีช่วงเวลาจัดทำที่มีความสม่ำเสมอ โดยทั่วไปแล้ววงจรในการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีของ อปท.จะเริ่มต้นในช่วงเวลา ก่อนหน้าการจัดทำงบประมาณประจำปีของรัฐบาลเล็กน้อย ซึ่งวงจรการจัดทำงบประมาณดังกล่าวจะช่วยสนับสนุนให้วงจรการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปีของรัฐบาลเป็นไปอย่างราบรื่น อย่างไรก็ตาม วงจรการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีจะเริ่มต้นขึ้นอย่างรวดเร็วของ อปท. จะส่งผลกระทบต่อข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในรายงานประจำปีให้เกิดความเหลื่อมของช่วงเวลาบ้าง อาทิ ในเอกสารงบประมาณประจำปี 2559 ข้อมูลทรัพย์สิน หนี้สิน รายรับจริง และรายจ่ายจริงของ อปท.อาจเป็นของช่วงสิ้นปีงบประมาณ 2557 ในขณะที่ ข้อมูลของปีงบประมาณ 2558 อาจอยู่ในลักษณะของประมาณการ เนื่องจากการดำเนินการในส่วนของปีงบประมาณ 2558 ยังไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ในช่วงเวลาที่มีการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปี 2559 ดังกล่าว เป็นต้น

ข้อกังวลหลักที่เกิดขึ้นในการจัดทำเอกสารงบประมาณประจำปีของ อบท.อยู่ที่ความสม่ำเสมอในการรวบรวมเอาโครงการที่ใช้จ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในเอกสารงบประมาณของ อบท. โดยจากการเข้าสัมภาษณ์บุคลากรของ อบจ.ปทุมธานี การดำเนินการในส่วนนี้มีความแตกต่างกันในช่วงปีงบประมาณ 2559 และปีงบประมาณ 2560 ซึ่งเหตุการณ์ลักษณะนี้ก็เคยเกิดขึ้นในอดีตเช่นเดียวกัน ความไม่สม่ำเสมอในการกำหนดรายการที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณอาจสร้างความสับสนให้กับประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินการของ อบท.ได้

(3) ความน่าเชื่อถือในการจัดทำเอกสาร

การจัดทำเอกสารงบประมาณของ อบท.จะถูกตรวจสอบในหลายขั้นตอน ทั้งในส่วนของสภา อบท. การขออนุมัติจากทางผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ การตรวจสอบการเบิกจ่ายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินอุดหนุนจากกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง การส่งเอกสารงบประมาณไปสู่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงการตรวจสอบบัญชีในช่วงสิ้นปีงบประมาณจากทางสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นต้น โครงสร้างการตรวจสอบบัญชีหลายระดับนี้ส่งผลให้ข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณของ อบท.มีความน่าเชื่อถือ

การตรวจสอบข้อมูลหลากหลายระดับชั้นนี้มีข้อดีในการสร้างความน่าเชื่อถือให้กับข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทบาทและขอบเขตอำนาจของหน่วยงานตรวจสอบที่เหมาะสมก็มีความสำคัญต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ อบท.เช่นเดียวกัน โดยหน่วยงานตรวจสอบไม่น่าจะมีบทบาทในการแทรกแซงนโยบายการทำงานของ อบท. นอกจากนั้น หน่วยงานตรวจสอบก็ควรมีมาตรฐานในการตรวจสอบและตีความเอกสารทางการเงินของ อบท.ในระดับที่ใกล้เคียงกันด้วย

4.4 ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ

ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในส่วนก่อนหน้านี้ กฎหมายกำหนดให้ภายหลังจากสภาท้องถิ่นให้ความเห็นชอบกับงบประมาณประจำปีแล้ว จะมีการเสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอพิจารณาอนุมัติ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภออนุมัติแล้ว อบท.จะต้องส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและ/หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับการอนุมัติให้ประกาศใช้ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (รวมทั้งนายอำเภอหรือปลัดอำเภอในกรณีของ อบต.) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน ในขณะที่ การประกาศให้กับประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบกฎหมายกำหนดให้มีการปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของ อบท.เพียงเท่านั้น ในปัจจุบัน อบท.จำนวนหนึ่งมีการเผยแพร่เอกสารงบประมาณประจำปีรวมถึงเอกสารอื่น ๆ ผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน รวมถึงมีการ

จัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อบท. ซึ่งช่วยสนับสนุนให้ประชาชนในพื้นที่สามารถเข้าถึงเอกสารและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ได้สะดวกยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม อบท. หลายหลายแห่งมิได้จัดทำโครงสร้างการอำนวยความสะดวกด้านข้อมูลในลักษณะนี้ หรืออาจมีอยู่แต่ไม่ได้ดำเนินการปรับปรุงข้อมูลอย่างต่อเนื่อง

ลักษณะของข้อมูลที่มีการเปิดเผยส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของไฟล์เอกสาร pdf ซึ่งผู้อ่านข้อมูลไม่สามารถนำไปใช้งานต่อได้ในทันที รวมถึงข้อมูลที่เปิดเผยส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปแบบของตารางข้อมูลที่ไม่มีความยืดหยุ่น หรืออธิบาย หรือบทวิเคราะห์ ประกอบข้อมูลดังกล่าวมากนัก ผู้ที่ต้องการวิเคราะห์ข้อมูลจึงต้องรับภาระในการนำเข้าข้อมูลใหม่รวมไปถึงการศึกษาข้อมูลในแง่มุมต่าง ๆ อีกครั้งหนึ่ง

4.5 องค์ประกอบอื่นเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อาจกล่าวได้ว่าข้อจำกัดหลักในการจัดทำเอกสารงบประมาณของ อบท. อยู่ที่ยังขาดตัวเลขประมาณการที่อาจไม่สะท้อนความเป็นจริงมากนัก โดยตัวเลขประมาณการในผังรายรับที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อบท. ส่วนใหญ่จะเกิดจากการปรับลดตัวเลขข้อมูลที่แท้จริงในอดีตลง ในขณะที่ ตัวเลขประมาณการในผังรายจ่ายที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อบท. ส่วนใหญ่จะเกิดจากการปรับเพิ่มตัวเลขข้อมูลที่แท้จริงในอดีตขึ้นเล็กน้อย ทั้งนี้ อบท. ส่วนใหญ่ไม่น่าจะอาศัยเครื่องมือทางสถิติหรือทางเศรษฐศาสตร์ใด ๆ ในการสร้างตัวเลขประมาณการดังกล่าว ภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน อบท. มีแรงจูงใจในการสร้างประมาณการลักษณะนี้ โดย อบท. ยังคงต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก และการกำหนดมูลค่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะอยู่บนฐานของสัดส่วนรายได้รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของ อบท. ต่อประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาล การตั้งค่าประมาณการรายได้ของ อบท. ในระดับต่ำจะส่งผลให้มูลค่าเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น และยังเป็น การสร้างช่องว่างทางการคลังที่เพิ่มขึ้นให้กับ อบท. ด้วย โดยที่การตั้งค่าประมาณการลักษณะดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดผลเสียต่อ อบท. แต่ประการใด

นอกจากข้อมูลในระดับราย อบท. แล้ว ข้อมูลในระดับภาพรวมของการคลังท้องถิ่นทั้งหมดของประเทศ ไทยก็ยังคงเป็นข้อมูลที่ไม่มีความสมบูรณ์ และไม่สามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก ทั้งนี้ ข้อมูลในระดับภาพรวม รวมไปถึงข้อมูลการดำเนินการของ อบท. ในเชิงเปรียบเทียบ อาทิ งบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณของ อบท. ที่มีลักษณะและขนาดใกล้เคียงกัน หรือรายจ่ายเฉลี่ยในการดำเนินโครงการในลักษณะใกล้เคียงกันของ อบท. แห่งต่าง ๆ เป็นต้น จะช่วยสนับสนุนการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบท. ในแต่ละพื้นที่ของประชาชนเป็นอย่างดี ในปัจจุบัน ข้อมูลที่มีปรากฏอยู่ในเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย มีอยู่อย่างค่อนข้างจำกัดและค่อนข้างล่าช้า นอกจากนั้น ข้อมูลที่เปิดเผยยังอยู่ในรูปแบบของ

ไฟล์เอกสาร pdf ซึ่งไม่สามารถนำไปใช้งานต่อได้ทันที ในขณะที่ คำอธิบายหรือบทวิเคราะห์ข้อมูลก็มีปรากฏอยู่ในระดับที่จำกัด

การจัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลังของ อปท.ก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่ยังคงขาดหายไป โดยถึงแม้ว่าการกู้ยืมเงินของ อปท.ในปัจจุบันจะเกิดขึ้นได้ในระดับที่จำกัด และมีขั้นตอนที่ยุ่งยากในการจัดทำโครงการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์ของหลาย ๆ ประเทศได้ชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการติดตามและตรวจสอบสถานะการก่อหนี้ของ อปท.อย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ บทบาทในการจัดทำรายงานความเสี่ยงของ อปท.อาจต้องมีความเชื่อมโยงกับความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐในภาพรวมด้วย เนื่องจากความสถานะทางการคลังของ อปท.อาจส่งผลกระทบต่อสถานะทางการคลังของรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ได้

นอกจากนั้น การสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการของ อปท. รวมทั้งการสร้างแรงจูงใจในการติดตามและตรวจสอบการทำหน้าที่ของ อปท.ให้กับประชาชน ภาคประชาสังคม หรือสื่อมวลชนในพื้นที่ถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกอันหนึ่งที่จะช่วยสนับสนุนความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อปท. โดยประสบการณ์จากหลากหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าองค์ประกอบลักษณะนี้จะช่วยส่งเสริมความโปร่งใสและประสิทธิภาพในการทำงานของ อปท.อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบลักษณะนี้ดูจะยังไม่ได้รับการสนับสนุนมากนักในประเทศไทย ทั้ง ๆ ที่ประชาชนในพื้นที่เริ่มมีความคุ้นเคยกับระบบการเลือกตั้งผู้บริหาร อปท. มาเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้ว

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.1 บทสรุป

เมื่อพิจารณาหลักการที่เป็นสากลแล้ว ผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น คือ การสร้างหน่วยงานภาครัฐที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ที่มีความยืดหยุ่นและมีแรงจูงใจในระดับสูง ต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความยืดหยุ่นสูงกว่ารัฐบาลในแง่ของการไม่มีความจำเป็นต้องสร้างบริการสาธารณะที่มีปริมาณและคุณภาพในระดับเดียวกันกับ อปท.แห่งอื่น ๆ นอกจากนั้น ผู้บริหาร อปท.ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาจากประชาชนในพื้นที่เพียงเท่านั้น ซึ่งทำให้น่าจะมีแรงจูงใจในการตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในพื้นที่มากกว่ารัฐบาลที่มีความจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์โดยรวมของผู้คนทั่วประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 คำนึงถึงผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นข้างต้น โดย มาตรา 249 กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 250 กำหนดให้ อปท.มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น มาตรา 250 ในวรรคสุดท้ายกำหนดให้การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนั้น มาตรา 253 ยังกำหนดให้ อปท. สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น เปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมอีกด้วย

ผลประโยชน์ของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นจะถูกลดทอนลงเป็นอย่างมากหรืออาจสูญสิ้นไปในกรณีที่ความโปร่งใสหรือการเปิดเผยข้อมูลในการดำเนินการของ อปท.ต่อประชาชนในพื้นที่มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับที่ด้อยกว่ารัฐบาล ทั้งนี้ ประสิทธิภาพมิได้หมายถึงปริมาณของข้อมูลที่ได้รับการเปิดเผยเพียงเท่านั้น หากแต่การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวควรต้องสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและสมบูรณ์ให้กับประชาชนในพื้นที่ควบคู่กันไปด้วย ความโปร่งใสของ อปท.ต่อประชาชนในพื้นที่ถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการสร้างกลไกในการตรวจสอบการทำงานของ อปท. อีกทั้งยังเป็นองค์ประกอบสำคัญ

ที่มีส่วนช่วยสร้างแรงจูงใจให้ อบท.ทำหน้าที่ในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ข้อกำหนดหรือกฎเกณฑ์กำกับดูแลที่เข้มงวดจากรัฐบาลเพื่อควบคุมการทำงานของ อบท. ไม่สามารถทดแทนกลไกที่เกิดจากความโปร่งใสในการดำเนินการของ อบท.ต่อประชาชนในพื้นที่ได้ (O'Neill, 2002a) ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่ต้องการทั้งความยืดหยุ่นและแรงจูงใจในการเสาะหาข้อมูลความต้องการของประชาชนในพื้นที่ กฎเกณฑ์การควบคุมที่เข้มงวดของรัฐบาลจะลดทอนปัจจัยทั้งสองประการลง และอาจส่งผลให้ อบท.มีแรงจูงใจในการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลส่วนกลางแทนที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ อบท.มีความจำเป็นต้องพึ่งพิงทรัพยากรในการดำเนินการจากรัฐบาลส่วนกลาง แรงจูงใจในการตอบสนองต่อความต้องการของรัฐบาลก็จะมีมากขึ้น

การสร้าง ความโปร่งใสให้กับการทำงานของ อบท.จึงถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อบท. หรือแม้กระทั่งเหตุผลในการดำรงอยู่ของ อบท. โดยความโปร่งใสสามารถชี้ทดแทนกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดในการควบคุมการทำงานของ อบท.จากรัฐบาลได้ ซึ่งจะช่วยให้เกิดความยืดหยุ่นที่เพิ่มมากขึ้นในการทำงานของ อบท. นอกจากนั้น ความโปร่งใสจะช่วยลดต้นทุนในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบท.จากประชาชนในพื้นที่ลง ซึ่งจะเสริมสร้างแรงจูงใจในการเสาะหาข้อมูลและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของผู้บริหาร อบท.ได้ ปัจจัยทั้งสองประการจะส่งเสริมให้ อบท.ดำเนินการตามบทบาทหลักของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในกรณีของประเทศไทย ข้อกำหนดและการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสของ อบท.ต่อประชาชนในพื้นที่เป็นไปอย่างจำกัด ทั้งนี้ เอกสารทางการเงินที่มีการจัดทำโดย อบท.ส่วนใหญ่จะอยู่ในลักษณะของข้อบัญญัติงบประมาณ โดยข้อบัญญัติงบประมาณดังกล่าวมีข้อดีในเรื่องของความเรียบง่าย และน่าจะสามารถสื่อสารกับประชาชนในพื้นที่ได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของ อบท.ที่ถูกส่งต่อมาจาก รัฐบาลพร้อม ๆ กับเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจ่ายให้กับ อบท.แล้ว สามารถกล่าวได้ว่าข้อบัญญัติงบประมาณของ อบท. มิได้มีความครอบคลุมทรัพยากรทั้งหมด รวมถึงมิได้สะท้อนภารกิจทั้งหมดที่ อบท.ต้องกระทำด้วย ซึ่งจะสร้างความสับสน ต่อปริมาณและคุณภาพของงานที่ อบท.ได้ดำเนินการ ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้ ความสับสนดังกล่าวลดทอนความสามารถในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของ อบท.จากประชาชนในพื้นที่

นอกจากนั้น ข้อกำหนดในการเปิดเผยข้อมูลถึงงบประมาณดังกล่าวต่อประชาชนในพื้นที่มีเพียงเงื่อนไขของการตีพิมพ์ประกาศที่ป้ายในสถานทำการของ อบต.เท่านั้น ในขณะที่ การรายงานเอกสารดังกล่าวของ อบต.ส่วนใหญ่ในช่องทางอื่น ๆ ที่ประชาชนเข้าถึงได้ง่าย เป็นไปอย่างจำกัด เงื่อนไขหรือข้อกำหนดดังกล่าวมีความเข้มข้นน้อยกว่าการรายงานเอกสารงบประมาณให้กับรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่ง อบต.ต้องดำเนินการผ่านราชการส่วนภูมิภาค กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น รวมถึงคลังจังหวัด ทั้งในรูปแบบของเอกสาร และการรายงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งต้องได้รับการตรวจสอบโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งทำให้ดูเหมือนว่า อบต.ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐบาลส่วนกลางเหนือกว่าประชาชนในพื้นที่

ข้อจำกัดที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนี้ยังมีคำหนึ่งถึงมาตรฐานด้านความโปร่งใสที่มีการกำหนดโดยองค์กรระหว่างประเทศ อาทิ (1) การจัดทำรายงานที่นอกเหนือไปกว่าเอกสารงบประมาณ เช่น รายงานการเบิกจ่ายงบประมาณระหว่างปี รายงานการใช้จ่ายจริง และการประเมินผลการดำเนินการในช่วงที่ผ่านมา เป็นต้น (2) การสร้างช่องทางที่หลากหลายในการเข้าถึงข้อมูลการดำเนินการและรายงานทางการเงินให้กับสาธารณชน (3) การสร้างความคงเส้นคงวาในการออกรายงานทางการเงิน รวมถึงความคงเส้นคงวาในองค์ประกอบของรายงานและรายการทางการเงิน หรือ (4) การสร้างรายงานความเสี่ยง หรือการคาดการณ์ความเสี่ยงทางการเงินในอนาคต เป็นต้น ข้อกำหนดเหล่านี้ยังอาจไม่สามารถบังคับใช้ได้กับ อบต.ส่วนใหญ่ของประเทศ เนื่องด้วยข้อจำกัดในด้านศักยภาพและทรัพยากรที่มีอยู่ของ อบต.ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม การสร้างเสริมความโปร่งใสเพิ่มเติมให้การดำเนินการของ อบต.ในปัจจุบันยังน่าจะเป็นไปได้ในหลากหลายส่วน ทั้งนี้ ในงานศึกษานี้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณของ อบต. โดยเฉพาะในส่วนของการจัดทำและเผยแพร่เอกสารงบประมาณของ อบต. เนื่องจากเอกสารงบประมาณถือว่าเป็นเอกสารที่แสดงข้อมูลการเงินการคลังที่สำคัญที่สุดของ อบต.ในปัจจุบัน โดยเอกสารงบประมาณดังกล่าวถือเป็นเอกสารศูนย์กลางที่แสดงถึงศักยภาพที่ อบต.มีอยู่ ในขณะเดียวกัน เอกสารดังกล่าวยังแสดงถึงการให้น้ำหนักความสำคัญกับนโยบายต่าง ๆ รวมไปถึงทิศทางในการดำเนินการของ อบต.ในปัจจุบันอีกด้วย นอกจากนี้ รายงานทางการเงินอื่น ๆ นอกเหนือจากเอกสารงบประมาณ ยังคงไม่มีปรากฏอยู่สำหรับ อบต.ส่วนใหญ่ของประเทศไทยในปัจจุบัน งานศึกษานี้จัดแบ่งประเด็นในการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณของ อบต.ออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ความครอบคลุมของเอกสารงบประมาณ มาตรฐานและความสม่ำเสมอในการจัดทำเอกสารงบประมาณ และความน่าเชื่อถือในการจัดทำตัวเลขข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณ

นอกจากการวิเคราะห์เอกสารงบประมาณแล้ว งานศึกษานี้ยังได้วิเคราะห์ถึงองค์ประกอบหลักที่ส่งผลกระทบต่อการเสริมสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อปท. ประกอบด้วย การสร้างความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ของ อปท. ในแต่ละระดับ ข้อกำหนดในการเผยแพร่เอกสารงบประมาณ รวมไปถึงองค์ประกอบอื่น ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของรัฐบาล อีกด้วย

ประเด็นปัญหาหลักที่เกิดขึ้นกับองค์ประกอบที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ประกอบด้วย

- (1) การกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อปท. แต่ละระดับยังคงไม่มีความชัดเจนมากนัก โดยกฎหมายกำหนดบทบาทหน้าที่ของ อปท. ไว้เพียงกว้าง ๆ ในขณะที่ อปท. ยังต้องมีบทบาทในการดำเนินการตามนโยบายหรือโครงการที่กำหนดโดยรัฐบาล ที่ส่งผ่านมาโดยการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมาสู่ อปท. หรือส่งผ่านมาจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้อนุมัติงบประมาณของ อปท. อีกด้วย ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่อาจสับสนต่อบทบาทหน้าที่ของ อปท. ได้
- (2) เอกสารงบประมาณของ อปท. ไม่ครอบคลุมการดำเนินการในโครงการส่วนใหญ่ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาล นอกจากนั้น เงื่อนไขการกำหนดรายการที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท. ยังไม่มีความสม่ำเสมอในแต่ละปีงบประมาณ ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ไม่สามารถรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับศักยภาพหรือต้นทุนในการดำเนินการที่แท้จริงของ อปท. ได้
- (3) การควบคุมการดำเนินการของ อปท. ผ่านโครงสร้างองค์กรตรวจสอบที่เข้มงวด และมีมาตรฐานที่หลากหลาย จะส่งผลให้ประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท. ลดลง ถึงแม้ว่าจะช่วยส่งเสริมความน่าเชื่อถือให้กับข้อมูลที่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท. ได้
- (4) การสร้างศักยภาพให้กับประชาชนในพื้นที่ องค์กรประชาสังคม หรือสื่อในพื้นที่ ในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินการของ อปท. ถือเป็นเรื่องสำคัญ แต่ยังไม่ได้รับการส่งเสริมสนับสนุนมากนัก
- (5) การเผยแพร่เอกสารงบประมาณ รวมถึงข้อมูลทางการเงินการคลังอื่น ๆ ของ อปท. มีความหลากหลาย ในขณะที่ ข้อมูลที่เผยแพร่ยังคงอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้ข้อมูล รวมถึงยังไม่มีคำอธิบายหรือบทวิเคราะห์ประกอบแต่ประการใด
- (6) ข้อมูลภาพรวมการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยเข้าถึงได้ยาก อาจยังไม่มีความสมบูรณ์ รวมถึงยังมีความล่าช้าในการรายงาน รวมถึงข้อมูลที่เผยแพร่ยังอยู่ในรูปแบบที่ไม่เป็นมิตรกับผู้ใช้ข้อมูลนัก

5.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากบทวิเคราะห์ที่แสดงให้เห็นถึงอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจลดทอนการดำเนินการที่โปร่งใสของ อบท. งานศึกษานี้จึงเสนอให้มีการปรับปรุงการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำงบประมาณ รวมไปถึงองค์ประกอบอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดทำข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐบาลกับ อบท. ในการกำหนดบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนให้กับ อบท. แต่ละระดับ ซึ่งบทบาทที่ชัดเจนดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ยากในช่วงระหว่างการถ่ายโอนอำนาจและภารกิจหน้าที่จากรัฐบาลไปสู่ อบท. อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงร่วมควรมีการกำหนดถึงข้อผูกพันในการมุ่งเสริมสร้างความเป็นอิสระและศักยภาพเพิ่มเติมให้การดำเนินการของ อบท. ในการดำเนินการตามหน้าที่หรือภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนไปเรียบร้อยแล้ว รวมถึงการลดเงื่อนไขหรือข้อจำกัดด้านงบประมาณของ อบท. ลงไปอย่างต่อเนื่องด้วย
- (2) เอกสารงบประมาณของ อบท. ควรมีการรวบรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของรายรับ รวมถึงโครงการต่าง ๆ ที่อาศัยเงินอุดหนุนจากรัฐบาลควรมีปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อบท. อย่างสมบูรณ์ด้วย การรวบรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณของ อบท. จะช่วยสร้างความชัดเจนให้กับระดับศักยภาพของ อบท. รวมทั้งยังป้องกันความไม่สม่ำเสมอในการกำหนดรายการที่จะปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อบท. ในอนาคตอีกด้วย
- (3) ข้อกำหนดในการเผยแพร่เอกสารงบประมาณของ อบท. รวมไปถึงรายงานทางการเงินการคลังอื่น ๆ ไปสู่สาธารณชนควรมีความเข้มงวดมากขึ้น โดยนอกจากการเปิดเผยแพร่หรือจัดเก็บไว้ที่สำนักงานของ อบท. แล้ว การกำหนดให้ อบท. ต้องมีการเผยแพร่เอกสารหรือข้อมูลต่าง ๆ ผ่านทางเว็บไซต์ รวมไปถึงการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารของ อบท. ที่มีบุคลากรรับผิดชอบอย่างชัดเจน และมีขั้นตอนที่ชัดเจนในการขอข้อมูลจะช่วยสนับสนุนการดำเนินการที่มีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น
- (4) รัฐบาลและ อบท. ควรจัดทำโครงการเรียนรู้เพื่อส่งเสริมความรู้ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ของ อบท. ในปัจจุบัน รวมถึงการเข้าถึงข้อมูลเพื่อใช้ในการติดตามและตรวจสอบการทำงานของ อบท. ให้กับนักเรียน นักศึกษา สาธารณชน รวมถึงสื่อมวลชน อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยอาจบรรจุเอาไว้ในหลักสูตรการศึกษาที่เป็นทางการ หรือการจัดโครงการอบรมต่าง ๆ ก็ได้ นอกจากนั้น การสร้างแรงจูงใจในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อบท. อาทิ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในหน่วยงานของรัฐ

อย่างละเอียด ผ่านสื่อโทรทัศน์ วิทยุ หรือสื่ออื่น ๆ ในประเทศเลบานอน ในช่วง ค.ศ. 2001 เป็นต้น ก็
น่าจะมีส่วนช่วยเสริมสร้างแรงจูงใจในการติดตามตรวจสอบการทำงานของ อปท.ได้เช่นเดียวกัน

- (5) การจัดทำและเปิดเผยฐานข้อมูลการคลังท้องถิ่นของประเทศไทยในภาพรวม จะช่วยสนับสนุนความ
โปร่งใสและประสิทธิภาพในการดำเนินการของ อปท.เป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะข้อมูลการดำเนินการของ
อปท.ในเชิงเปรียบเทียบ อาทิ งบประมาณและการเบิกจ่ายงบประมาณของ อปท.ที่มีลักษณะและขนาด
ใกล้เคียงกัน หรือรายจ่ายเฉลี่ยในการดำเนินโครงการในลักษณะใกล้เคียงกันของ อปท.แห่งต่าง ๆ เป็น
ต้น รวมไปถึงข้อมูลความเสี่ยงทางการคลังของ อปท.ด้วย

บรรณานุกรม

ภาษาอังกฤษ

- Amornvivat, Sutapa. (2004). **Fiscal Decentralization: The Case of Thailand**. Ministry of Finance, Bangkok, Thailand.
- ARD (2009). **Democratic Decentralization Strategic Assessment: Indonesia**. Final Report. United States Agency for International Development.
- Basri, H. and Nabiha, A.K.S. (2014). *Accountability of Local Government: The Case of Aceh Province, Indonesia*. **Asia Pacific Journal of Accounting and Finance**, 3(1), pp. 1-14.
- Boadway, R., and A. Shah (1993). **Fiscal Federalism in developing/transition economies: Some lessons from industrialized economies**. National Tax Journal.
- Boadway, R., and A. Shah (2007). **Intergovernmental Fiscal Transfers**. Washington, DC: World Bank.
- Bruce, D. (2014). **Just Singing and Dancing?: Intimidation and the Manipulation of Voters and the Electoral Process in the Build-up to the 2014 Elections**. Community Agency for Social Enquiry. Retrieved from <https://www.nelsonmandela.org/news/entry/factors-affecting-election-participation-foundation-hosts-case-report-launch>
- Ikawa, H. (2008). **15 Years of Decentralization Reform in Japan**. Council of Local Authorities for International Relations. Available from http://www.clair.or.jp/j/forum/honyaku/.../up-to-date_en4.pdf [Accessed 10 November 2016].
- Ikawa, H. (n.d.). **Recent Local Financial System Reform (Trinity Reform)**. Council of Local Authorities for International Relations. Available from http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/.../up-to-date-2_en.pdf [Accessed 12 December 2016].
- IMF. (2014). **Code of Good Practices on Fiscal Transparency**. Available at <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf> (accessed on February 12, 2015).
- Kawato, Y. (2010). **The New System for Promoting Soundness in Local Finances in Japan**. Council of Local Authorities for International Relations. Available from

- http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/.../up-to-date-7_en.pdf [Accessed 25 November 2016].
- Klesner J. L. (2009). *Who Participates?: Determinants of Political Action in Mexico*. **Latin American Politics and Society**, 51 (2), pp. 59-90.
- Krishna, A. (2002). *Enhancing Political Participation in Democracies: What Is the Role of Social Capital?*. **Comparative Political Studies**, 35 (4), pp. 437-460.
- Mikesell, J.L. (2007) Fiscal Administration in Local Government: An Overview. In Anwar Shah (ed.) **Local Budgeting**. Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington D.C.
- Mullins, D.R. (2007) Local Budget Process. In Anwar Shah (ed.) **Local Budgeting**. Public Sector Governance and Accountability Series, The World Bank, Washington D.C.
- OECD. (2002). **OECD Best Practices for Budget Transparency**. OECD Publications Service, France.
- Ohsugi, S. (2007). **People and Local Government - Resident Participation in the Management of Local Governments**. Council of Local Authorities for International Relations. Available from http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/.../Bunyabetsu-1_en.pdf [Accessed 10 November 2016].
- O'Neill, O. (2002a). **Called to Account. A Question of Trust: 2002**. The Reith Lectures Archive 1976-2012. BBC Radio 4. Available from <http://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzdf> [Accessed 21 July 2015].
- O'Neill, O. (2002b). **Trust and Transparency. A Question of Trust: 2002**. The Reith Lectures Archive 1976-2012. BBC Radio 4. Available from <http://www.bbc.co.uk/programmes/p00gpzpz> [Accessed 21 March 2016].
- OpenGov.com (2015). **Best Practices in Local Government Budgeting**. Available from <http://go.opengov.com/ebook-best-practices-local-gov-budgeting.html> [Accessed 21 October 2016]

Shah, Anwar. (2005). A Practitioner's Guide to Intergovernmental Fiscal Transfers and a Framework for Evaluation. In Boadway, Robin and Anwar Shah (eds.). **Intergovernmental Fiscal Transfers**. World Bank, Washington D.C.

The Asia Foundation. (2002). **Indonesia Rapid Decentralization Appraisal**. Available from <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/IRDA1stEnglish.pdf> [Accessed 21 July 2016].

UN-HABITAT (2004). **Tools to Support Transparency in Local Governance**. Urban Governance Toolkit Series, UN-HABITAT and Transparency International.

ภาษาไทย

จิตติเทพ สิทธิยศ ชีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ปวีณา สำเร็จ สุชาวรรณ วรรณสุภา และอรนุช ใจดี. (2559ก). แนวทางการส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตั้งอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

จิตติเทพ สิทธิยศ ชีรเดช ลิขิตตระกูลวงศ์ ปวีณา สำเร็จ ปฎิมา พักตร์ผ่อง และภาวณี บำรุงศรี. (2559ข). การวิเคราะห์ต้นทุนและผลประโยชน์ของกฎหมายเกี่ยวกับการก่องหนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: นัยสำหรับความเป็นอิสระทางการคลังและความรับผิดชอบ. รายงานความก้าวหน้าระยะ 6 เดือน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

ธนาคารโลก. (2557). รายงานการศึกษาการบริหารจัดการการคลังสาธารณะของประเทศไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www-wds.worldbank.org/.../PDF/674860v20P14640ons0Paper0THAI0...> (วันที่ค้นข้อมูล: 26 พฤษภาคม 2557).

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2552). รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2553). ถ้าเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของ อบต.?. สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2554). รายงานการศึกษาบทวิเคราะห์ร่างกฎหมายเกี่ยวกับรายได้องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น. สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า, กรุงเทพฯ

วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2556). ปมปัญหาการก่อหนี้ของ อบต. น้ำก่ำ อ. ชาติพนม จ. นครพนม. วารสารสถาบัน

พระปกเกล้า. ปีที่ 11. ฉบับที่ 2. หน้า 81-112.

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จังหวัดสุราษฎร์ธานี. (ม.ป.ป.). วิธีการจัดทำงบประมาณรายจ่าย

ประจำปี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: http://www.surat-local.go.th/_backup/files/law/2008021916

1537esoqq.pdf (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มีนาคม 2559).

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (2555). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ:

เดียนตุลา.

ภาคผนวก ก

รายงานสรุปการสัมมนาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนา อ.เมือง จ.ฉะเชิงเทรา

วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2559 เวลา 10.30 – 12.00 น.

ผู้เข้าร่วม:	1. นายสมโชค วิสุทธินันท์	ปลัด อบต. คลองนา
	2. นายเดชา แพลกอินทร์	รองปลัด อบต. คลองนา
	3. อ.ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล	นักวิจัย
	4. นายวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร	ผู้ช่วยนักวิจัย

อบต. คลองนาอยู่ในอำเภอเมือง จังหวัดฉะเชิงเทรา ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 10 ตารางกิโลเมตร มีประชากรประมาณ 6 พันคน พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย ไม่ค่อยมีโรงงานอุตสาหกรรมมากนัก สมัยก่อนผู้คนในพื้นที่ส่วนใหญ่มีอาชีพทำนา แต่สมัยนี้เปลี่ยนเป็นการทำบ่อกุ้งบ่อปลามากขึ้น

เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของคนในพื้นที่ การจัดเก็บภาษีจากการประกอบธุรกิจ เช่น ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย จึงเก็บได้ค่อนข้างน้อย รายรับหลักจึงมาจากการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาลกลาง ปีละประมาณ 20 ล้านบาท โดยจะส่งเงินมาเป็นงวด ๆ และไม่มีปัญหาความล่าช้าในการส่งเงิน งบประมาณส่วนมากจะนำไปกับงานที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การปรับปรุงถนน การทำท่อระบายน้ำ เป็นต้น

การลำดับความสำคัญของโครงการจะเริ่มจากการจัดประชุมสำหรับแต่ละหมู่ โดยจะสอบถามถึงความจำเป็นและให้ชาวบ้านช่วยกันตัดสินใจเลือกสิ่งที่เป็นปัญหาเร่งด่วนที่สุด และเรียงเป็นลำดับไปเท่าที่งบประมาณในแต่ละปีมีเพียงพอ ก่อนจัดทำงบประมาณจะให้ช่างสำรวจ และกำหนดราคาโดยอ้างอิงราคาวัสดุต่าง ๆ จากพาณิชย์จังหวัด จากนั้นจึงเปิดให้เอกชนประกวดราคาเพื่อแข่งขันกัน มีตัวแทนของประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวหมู่ละ 4 คน โดยเป็นพยานในการเปิดซอง 2 คน และตรวจรับอีก 2 คน หากเป็นโครงการที่ต้องใช้งบประมาณมากกว่า 1 ล้านบาทเป็นต้นไป ปัญหาที่พบระหว่างกระบวนการดังกล่าวคือ ประการแรกชาวบ้านมักไม่เข้าใจกระบวนการประกวดราคา และประการที่สอง ราคาที่สำรวจไว้อาจมีการเปลี่ยนแปลงไปแล้วเมื่อได้รับงบประมาณมาทำโครงการ ราคาวัสดุที่ต้องใช้อาจสูงขึ้นในปีถัดไป

การจัดทำงบประมาณเป็นไปตามกระบวนการปกติ กล่าวคือมีการจัดทำงบประมาณรายปี (รวมถึงมีการจัดทำแผนระยะยาว 3 ปี 5 ปีเป็นประจำ) เสนอต่อสภาท้องถิ่น และให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติ

เมื่อได้รับอนุมัติแล้วจึงประกาศให้ประชาชนทราบ โดย อบต. คลองนาจะติดประกาศไว้ที่สำนักงานของ อบต. และจัดทำลงบนเว็บไซต์ แต่ปัญหาก็คือประชาชนมักไม่ได้สนใจเรื่องการตั้งงบประมาณนัก การเบิกจ่ายจะต้องเป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณเท่านั้น หากมีเหตุฉุกเฉินขอปรับปรุงแผน จะต้องเสนอเรื่องไปให้อำเภอพิจารณาสำหรับ อบต. คลองนา การทำงานและการประสานงานกับส่วนอำเภอและจังหวัดในเรื่องกระบวนการงบประมาณมักไม่ค่อยประสบปัญหานัก ในช่วงหลังอาจมีปัญหาดิสระในการบริหารงบประมาณ เนื่องจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้ามาตรวจสอบในระดับท้องถิ่นมากขึ้น โครงการที่มีการให้เปล่าอาจถูกพิจารณาว่าเป็นการเรียกคะแนนเสียง แม้ว่าโครงการดังกล่าวจะเกี่ยวโยงกับหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม



ภาคผนวก ข

รายงานสรุปการสัมมนาเทศบาลเมืองสามพราณ จังหวัดนครปฐม

วันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2559 เวลา 09.00 – 11.00 น.

ผู้เข้าร่วม:	1. นายประยุทธ์ แก้วน้อย	ปลัดเทศบาลเมืองสามพราณ
	2. นางอุไรวรรณ นาคสุสุข	หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล
	3. นางสาววันเพ็ญ เตียวรุ่งเจริญกิจ	ผู้อำนวยการกองคลัง
	4. นายธนพนธ์ แสงสว่าง	ผู้อำนวยการกองการศึกษา
	5. ว่าที่ร้อยตรี อติศักดิ์ แจ่มจันทร์	งานพัฒนาชุมชน
	6. อ.ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล	นักวิจัย
	7. ดร. จูติเทพ สิทธิยศ	นักวิจัย
	8. นายวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร	ผู้ช่วยนักวิจัย

เทศบาลเมืองสามพราณตั้งอยู่บนตำบลสามพราณ อำเภอสามพราณ จังหวัดนครปฐม มีพื้นที่ประมาณ 5,000 ไร่ หรือ 8.15 ตารางกิโลเมตร มีครัวเรือนทั้งสิ้น 8,025 ครัวเรือน ประกอบด้วยประชากรรวม 17,663 คน อาศัยอยู่ใน 15 ชุมชน ซึ่งชุมชนหลังโรงเรียนนายร้อยมีประชากรมากที่สุด และชุมชนสายเจ็ดมีประชากรน้อยที่สุด มีเส้นทางคมนาคมทางถนนจำนวน 27 สาย ได้รับการถ่ายโอนจากกรมทางหลวง 1 สายคือทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 3098 เดิม ระยะทาง 2.5 กิโลเมตร ถนนส่วนใหญ่เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก แต่ยังมีถนนลาดยาง ถนนลูกรังอยู่ ซึ่งทำให้เกิดปัญหาฝุ่นละอองในฤดูแล้ง และปัญหาน้ำท่วมในฤดูฝน เทศบาลมีนโยบายในการปรับปรุงและสร้างถนนให้เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กและถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตให้ครบทั้งหมดทุกสายในอนาคต

เทศบาลเมืองสามพราณมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำท่าจีน เหมาะแก่การทำการเกษตร ประชากรส่วนใหญ่จึงมีอาชีพเกษตรแบบผสมผสาน มีการปลูกพืชอยู่ 4-5 ชนิด เช่น มะม่วง ชมพู ฝรั่ง มะนาว มะพร้าว ภายในร่องสวนก็จะทำการเลี้ยงปลาควบคู่ไปด้วย บางพื้นที่ประกอบพาณิชยกรรมแน่นอน ด้านการท่องเที่ยว มีแหล่งท่องเที่ยวสำคัญคือ วัดไร่ขิง ตลาดน้ำดอนหวาย สวนสามพราณ และฟาร์มจระเข้สามพราณ มีโรงงานอุตสาหกรรมในเขตเทศบาลจำนวน 28 โรงงาน ทั้งที่เป็นของคนไทยและชาวต่างชาติ เช่น โรงงานมาลีสามพราณ บริษัท ยางโอดานิ บริษัท แป้งพันฟู้ด จำกัด เป็นต้น (ข้อมูลจากแผนพัฒนาสามปี พ.ศ. 2560 – 2562 เทศบาลเมือง

สามพราน) ส่วนใหญ่จะเป็นโรงงานที่ตั้งมาเป็นเวลานานแล้ว ก่อนที่จะมีการแบ่งเขตพื้นที่ในการทำเกษตรกรรม และตั้งโรงงานอุตสาหกรรมอย่างในปัจจุบัน

ขั้นตอนในการจัดทำงบประมาณประจำปี จะเริ่มต้นจากการจัดทำแผนพัฒนาสามปี (แต่สำหรับปี พ.ศ. 2560 จะเปลี่ยนเป็นแผนพัฒนาสี่ปี) ซึ่งแผนพัฒนาดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของแผนกลุ่มจังหวัด และแผนยุทธศาสตร์ของประเทศ จากนั้นจึงจัดทำแผนของแต่ละชุมชนผ่านการทำประชาคมและเจรจากับตัวแทนของแต่ละชุมชน และนำแผน/โครงการ ของแต่ละชุมชนมาจัดลำดับความสำคัญ โดยต้องคำนึงถึงระดับที่สูงกว่า เช่น สอดคล้องกับแผนในระดับชาติหรือไม่ บางครั้งทางจังหวัด หรืออำเภอจะสั่งการมา ซึ่งทางเทศบาลจะต้องทำตาม เนื่องจากนับว่าเป็นตัวชี้วัดหนึ่งตัว และยังต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และขอบเขตอำนาจของเทศบาล หากโครงการใดอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบ หรือขนาดโครงการใหญ่กว่าที่เทศบาลสามารถดำเนินการได้ ก็จะมีการประสานไปยังหน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมทางหลวงชนบท กรมป่าไม้ กรมชลประทาน เมื่อนำโครงการมาจัดลำดับความสำคัญแล้วจึงจัดทำเป็นเทศบัญญัติเพื่อส่งต่อไปทางอำเภอ จังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาตามกระบวนการอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อเทศบัญญัติผ่านกระบวนการทั้งหมด จะมีการประกาศให้ประชาชนรับทราบผ่านเสียงตามสาย เว็บไซต์ และแจ้งผ่านการประชุมประจำเดือนกับผู้นำชุมชนต่าง ๆ ประชาชนที่มีข้อสงสัยสามารถเข้ามาสอบถามผ่านทางเว็บไซต์ของเทศบาลได้โดยการตั้งกระทู้สาธารณะ หลังจากที่มีการประกาศเทศบัญญัติและเริ่มดำเนินการไปแล้ว จะมีการจัดประชุมสมาชิกสภา และประธานชุมชนปีละ 2 ครั้ง เพื่อชี้แจงว่าในปีงบประมาณที่ผ่านมา มีการจัดทำโครงการอะไรไปบ้าง จำนวนทั้งสิ้นกี่โครงการ และมีกี่โครงการที่ต้องยกเลิกไป ในส่วนของการติดตามประเมินผลโครงการ มีการสำรวจความพึงพอใจของประชาชนตามยุทธศาสตร์การพัฒนา 5 ด้านคือด้านการพัฒนาสังคม ด้านการพัฒนาสิ่งแวดล้อม ด้านการพัฒนาการศึกษา ศาสนา วัฒนธรรม ด้านการพัฒนาบริการสาธารณะ และด้านการพัฒนาการบริหารจัดการที่ดี

ใน 1 ปีงบประมาณจะมีงบประมาณจัดสรรมาให้ประมาณ 120 ล้านบาท และจัดเก็บเองได้ประมาณ 10 ล้านบาท ส่วนใหญ่จะใช้จ่ายไปกับงบประมาณร้อยละ 80 และงบลงทุนประมาณร้อยละ 20 สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 คาดว่าจะมีการจัดเก็บรายได้ได้มากขึ้นเล็กน้อยจากภาษีที่ดินและภาษีโรงเรือน เทศบาลมีแนวคิดในการจัดเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยการจัดทำแผนที่ภาษี ในแง่ของการกู้เงิน มีการกู้เพื่อนำมาสร้างสำนักงานเทศบาลเท่านั้น และการก่อหนี้ผูกพันกับธนาคารใกล้จะครบแล้ว จึงทำให้เทศบาลมีหนี้สินจำนวนไม่มากนัก

การจัดทำงบประมาณสำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จัดทำเป็นรายโครงการ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา ไม่ต้องจัดทำลงในเทศบัญญัติ แต่จะต้องรายงานกับทางจังหวัด เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยงานที่ทำการเบิกจ่ายเงินให้สำหรับปัญหาอื่น ๆ ในการจัดทำงบประมาณ เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เข้ามามีบทบาทในการกำหนดค่อนข้างมาก คุณพิษณุของ สตง. หากดูในการอ้างอิงได้ยาก ทำให้เกิดปัญหาในด้านบรรทัดฐานการพิจารณาโครงการ แม้ว่ากรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามขีดข้อจำกัดให้ชัดเจนแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อถกเถียงอยู่เป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ทางเทศบาลคิดว่า สตง. และกรมส่งเสริมฯ มองเทศบาลว่าเป็นหน่วยงานประสานระหว่างภาคประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานในระดับที่สูงกว่า เป็นการมองในลักษณะบริหารจัดการแบบ Top down ทำให้การริเริ่มและการบริหารงานไม่เป็นอิสระเท่าที่ควร



ภาคผนวก ค
รายงานสรุปการสัมมนาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี

วันที่ 27 มกราคม พ.ศ. 2560 เวลา 13.30 – 15.00 น.

ผู้เข้าร่วม:	1. นางสาวกมลวรรณ วงษ์สมุทร	ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณ
	2. นางพิชานันท์ เกษมวราภรณ์	หัวหน้าฝ่ายศูนย์ประสานงานแผนและข้อมูลเพื่อการ
		พัฒนา
	3. นางสาววิวรรณ อิศรवाद	หัวหน้าฝ่ายบัญชี
	4. อ.ดร. ภาวิน ศิริประภาณุกุล	นักวิจัย
	5. ดร. จิตติเทพ สิริยศ	นักวิจัย
	6. นายวีระวัฒน์ ภัทรศักดิ์กำจร	ผู้ช่วยนักวิจัย

อบจ.ปทุมธานีรับผิดชอบเขตพื้นที่จังหวัดปทุมธานี ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ราว 1,525 ตารางกิโลเมตร มีประชากรทั้งหมดรวม 563,797 คน รายรับในปี พ.ศ. 2557 1,664 ล้านบาท ประกอบด้วยรายได้จากการจัดสรร 1,367 ล้านบาท และรายได้จากการจัดเก็บ 297 ล้านบาท รายจ่ายแบ่งเป็นรายจ่ายประจำ 744 ล้านบาท และรายจ่ายลงทุน 838 ล้านบาท (ข้อมูลจากค่าแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559)

กระบวนการในการจัดทำแผนงบประมาณ ผู้อำนวยการกองแผนและงบประมาณยืนยันว่าเป็นไปตามกระบวนการและคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของ อบจ. หน้าที่หนึ่งคือการรวบรวมแผนจาก อบต. และเทศบาลที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบมาให้กับศูนย์ประสานงานแผนในระดับจังหวัด ที่คอยทำหน้าที่ประสานแผนในระดับท้องถิ่นมาสู่ระดับจังหวัด โดยจะต้องทำการคัดเลือกโครงการให้มีความสอดคล้องกับนโยบายระดับชาติ ระดับจังหวัด แนวทางการบริหารงานของผู้บริหาร และความต้องการของประชาชน กระบวนการของการพิจารณาแผนจะต้องผ่านคณะกรรมการประสานแผนจังหวัดในขั้นแรกเพื่อตรวจสอบว่าการกำหนดโครงการเป็นไปตามหนังสือชักชวน และข้อกำหนดของกระทรวงฯ หรือไม่ จากนั้นจึงส่งต่อไปทางคณะกรรมการสนับสนุนแผนพิจารณาต่อ โดยมีปลัด อบจ. เป็นประธาน และหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการ เมื่อพิจารณาเสร็จสิ้นก็จะส่งต่อไปยังคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นตรวจทานเป็นขั้นสุดท้าย โดยมีนายก อบจ. เป็นประธาน จากนั้นจึงสามารถประกาศเป็นแผนและข้อบัญญัติที่จะนำไปใช้ในปีงบประมาณต่อไปได้

ประเด็นเรื่องกระบวนการงบประมาณสำหรับเงินอุดหนุนชนิดต่าง ๆ ทาง อบจ. ได้ชี้แจงว่า สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจนั้นไม่ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ใด ๆ เนื่องจากเป็นการจัดสรรไปยังโครงการเฉพาะอยู่แล้ว สำหรับเงินอุดหนุนทั่วไปนั้น ก่อนหน้าปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ก็ไม่ต้องทำการตราข้อบัญญัติ เริ่มต้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ที่กระทรวงมหาดไทยออกข้อกำหนดใหม่ว่าเงินอุดหนุนทั่วไปจะต้องมีการตราข้อบัญญัติด้วย กรณีที่มีการจัดทำโครงการโดยใช้เงินอุดหนุนร่วมกับส่วนอื่น ๆ เช่น อบต. หรือเทศบาล สามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การสร้างถนนก็จะมีงบอุดหนุนว่าขนาดความกว้างเท่าไร งบประมาณเท่าไรที่ อบต. สามารถทำได้มากที่สุด ในส่วนการบำรุงรักษาก็จะแบ่งความรับผิดชอบกันตามนั้น หรือหากเป็นโครงการที่เกินศักยภาพของ อบต. สามารถเขียนโครงการมาที่ อบจ. เพื่อรับการสนับสนุนได้ผ่านการใช้เงินอุดหนุน โดยจะขอได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณที่ใช้ทั้งหมด

ในแง่ของการติดตามประเมินผลการทำงานตามแผน แม้ว่าจะมีคณะกรรมการติดตามประเมินผลแผนซึ่งมีคณะกรรมการตามตำแหน่ง มีการจัดทำคู่มือในการประเมินผลแผนเพื่อติดตามตามยุทธศาสตร์และความพึงพอใจ แต่ว่าผู้บริหารส่วนใหญ่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลมากนัก สำหรับการตรวจสอบภายนอก สดง. มีบทบาทในการกำหนดทิศทางของการทำแผนค่อนข้างมาก และจะมีปัญหาเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบของ สดง. มีการพิจารณาว่าโครงการใดสามารถทำได้หรือไม่ได้แตกต่างกัน เนื่องจากบรรทัดฐานของคณะกรรมการแต่ละชุดนั้นไม่เท่ากัน

ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในแต่ละขั้นตอนของการจัดทำแผนงบประมาณ เช่น การเข้าร่วมประชุมประชาคมจังหวัดซึ่งเปิดให้เข้าประชุมได้อย่างอิสระ แต่สำหรับการพิจารณาแผนของคณะกรรมการสนับสนุนแผนหรือคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจะต้องทำเรื่องขอเข้ามาและต้องพิจารณาไปตามกรณีไป นอกจากนี้ ทาง อบจ. ยังมีห้องข้อมูลข่าวสารรองรับ สำหรับประชาชนทั่วไปที่ต้องการขอข้อมูลได้ แผนการจัดทำงบประมาณประจำปี ข้อบัญญัติ และผลการประเมินติดตามโครงการ ก็จะส่งให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด ติดประกาศ และนำเข้าสู่เว็บไซต์เพื่อเป็นข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน แต่ส่วนใหญ่แล้วประชาชนไม่ค่อยเข้ามาขอข้อมูลมากนัก ให้ความสนใจกับโครงการที่เกี่ยวข้องกับตนเอง และไม่ให้ความสำคัญกับการติดตามประเมินผลแผนมากเท่าที่ควร

ปัญหาที่ทาง อบจ. พบส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการออกข้อซักซ้อมหรือกฎเกณฑ์ใหม่ที่ประกาศจากทางกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้ต้องติดตามข้อมูลข่าวสารอยู่ตลอดเวลา ในบางครั้งหนังสือซักซ้อมมาถึงช้ากว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณ เช่น การตราข้อบัญญัติของเงินอุดหนุนทั่วไปในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งช่วงเวลาที่หนังสือมาถึงนั้นเป็นเวลาที่จัดทำแผนงบประมาณไปก่อนแล้ว

