



PBO

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

แนวทางการเพิ่มความโปร่งใส ในกระบวนการงบประมาณ





แนวทางการเพิ่มความโปร่งใส
ในกระบวนการงบประมาณ





เรื่อง	แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ		
ฉบับที่	11/2563		
จัดพิมพ์ครั้งที่	1/2563		
จำนวนหน้า	77 หน้า		
จำนวนพิมพ์	70 เล่ม		
จัดทำโดย	สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400		
ที่ปรึกษา	นายสรศักดิ์	เพียรเวช	เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
	นางสาวโสเมอุษา	บุรณะเหตุ	รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
	นายนพรัตน์	ทวี	ผู้บังคับบัญชาสำนักงานงบประมาณของรัฐสภา
ผู้จัดทำ พิมพ์ที่	นางสาวปิยวรรณ	เงินคล้าย	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการพิเศษ
	สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400 โทรศัพท์ 0-2244-2116, 2117 โทรสาร 0-2244-2122		



คำนำ

ความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญตามหลักธรรมาภิบาลที่สนับสนุนให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีเหตุผล คุ่มค่า ตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้จ่ายงบประมาณ สามารถป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า หรือใช้ไปในทางที่ผิด เกิดความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน นำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นธรรมจากนโยบายสาธารณะและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวทางการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณที่สำคัญคือ การเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญของงบประมาณเพื่อให้เกิดการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและประชาชนในกระบวนการงบประมาณ เปิดโอกาสให้ประชาชนผู้จ่ายภาษีอากรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้รับความรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้แสดงความคิดเห็น แสดงความห่วงกังวลแนวทางการดำเนินงานของรัฐ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ

ที่ผ่านมา การเข้าถึงข้อมูลด้านงบประมาณของประชาชนค่อนข้างจำกัด เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำนวนมาก มีความซับซ้อน และเป็นข้อมูลเชิงเทคนิค และมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบตลอดวงจรงบประมาณ จึงทำให้ประชาชนขาดความเข้าใจการดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้ หน่วยงานด้านการคลังระดับสากลได้จัดทำการศึกษาเพื่อวัดระดับความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก และรวบรวมแนวปฏิบัติที่ดีเผยแพร่ให้นำไปใช้ให้เกิด “การเปิดกว้างอย่างเต็มที่ให้ประชาชนได้ทราบที่มา และการใช้จ่ายงบประมาณ” นำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่มีเหตุผล เหมาะสม และคุ้มค่า

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ตระหนักถึงความสำคัญของการยกระดับความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณเพื่อให้เกิดการใช้จ่ายที่มีเหตุผล เหมาะสม และคุ้มค่า จึงได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ” ขึ้นเพื่อศึกษาแนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา

มิถุนายน 2563



LIRT



บทสรุปผู้บริหาร

ความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณจึงเป็นสิ่งที่มีจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาการใช้งบประมาณไปในทางที่ผิด ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือ เกิดการคอร์รัปชันลงอย่างมาก ที่ผ่านมางบประมาณยังขาดกลไกที่จะเชื่อมโยงระหว่างรัฐ กับประชาชนและภาคประชาสังคม เนื่องจากเอกสารงบประมาณมีจำนวนมาก มีความซับซ้อน และเป็นข้อมูลเชิงเทคนิค จากปัญหาดังกล่าวทำให้หน่วยงานด้านการคลังระดับสากลจึงได้รวบรวมแนวปฏิบัติที่ดี และจัดทำการศึกษาเพื่อวัดระดับความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพอ้างอิงแนวปฏิบัติที่ดีของ OECD และผลการสำรวจดัชนีการเปิดเผยข้อมูล (Open Budget Index :OBI) ของ international Budget Partnership ; IBP เพื่อวัดระดับของความโปร่งใสอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วย ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และด้านการสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระ โดยได้ทบทวนกฎหมาย ระเบียบวาระธรรมที่เกี่ยวกับการสร้างประสิทธิภาพการดำเนินงานด้านความโปร่งใส

วัตถุประสงค์ของการศึกษาครั้งนี้ ประกอบด้วย (1) เพื่อศึกษาความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของไทย (2) เพื่อศึกษาบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณระดับสากล (3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและสากล (4) เพื่อศึกษาแนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ

ผลการศึกษา พบว่า

1. คะแนนผลสำรวจดัชนีการเปิดเผยของงบประมาณปี 2562 แต่ละด้านจะมีคะแนนเต็มเท่ากับ 100 คะแนน ผลคะแนนของประเทศไทย ประกอบด้วย ด้านความโปร่งใส 61 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 14 อยู่ในระดับ “น้อย” ด้านการสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระต่าง ๆ 63 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” นอกจากนี้ การนำส่งรายงานฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทันตามกำหนดที่ให้เผยแพร่ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ยกเว้นรายงานกลางปีที่จัดส่งล่าช้า ส่วนด้านความครบถ้วนของข้อมูล พบว่าคะแนนแต่ละด้านส่วนใหญ่ยังไม่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยมากนัก การรายงานยังขาดข้อมูลสำคัญหลายประการ ขาดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนในเกือบทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ สถาบันอิสระยังขาดขั้นตอนบางประการที่สำคัญ เช่น รัฐสภายังไม่ได้เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ หรือทำประชาพิจารณ์ในช่วงที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสร้างความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ ประกอบด้วย รัฐบาลและหน่วยงานในสังกัด รัฐสภา สถาบันตรวจสอบอิสระ ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนไว้ในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ โดยขั้นตอนส่วนใหญ่ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการแล้ว แต่ยังมีระดับเข้มข้น และข้อมูลเชิงลึกไม่เพียงพอ ซึ่งแนวทางการดำเนินการได้นำแนวคิดของ OECD และ IBP มาเปรียบเทียบกัน เพื่อหาจุดเน้นของแต่ละหน่วยงาน และประยุกต์ให้เป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3. การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณของประเทศไทยและระดับสากล พบว่าประเทศไทยมีพัฒนาการด้านความโปร่งใสดีขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากคะแนนด้านความโปร่งใส ปี 2560 เท่ากับ 56 เป็น 61 คะแนน อยู่ลำดับที่ 30 จาก 117 ประเทศ โดยประเทศในแถบเอเชียที่มีคะแนน OBI สูงกว่าไทย



ได้แก่ ฟิlipปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 45 และค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เท่ากับ 68 คะแนน

4. แนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ พบว่า

(1) ควรขยายกลไกการดำเนินการด้านงบประมาณไปยังภาคประชาสังคม หรือสมาชิกของกลุ่มสังคมที่ต้องการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณให้มากขึ้น เช่น ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ การปรึกษาหารือหรือช่วงการวางแผนงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับชุมชนที่อ่อนแอ และมีอำนาจต่อรองต่ำโดยตรง หรือผ่านตัวแทน และเผยแพร่รายงานสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลเชิงลึก และมีประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน

(2) การสอดส่องจากสถาบันอิสระ พบว่า รัฐสภาในหลายประเทศอนุญาตให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะ หรือภาคประชาสังคมเข้าร่วมให้ความเห็นระหว่างการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะลงมติ และจัดทำรายงานการตรวจสอบเผยแพร่สิ่งที่ค้นพบทางออนไลน์ และ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน มีกลไกที่เป็นทางการเชื่อมโยงกับภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางต่าง ๆ

4.2 ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย

ด้านความโปร่งใสของงบประมาณ

ควรเพิ่มกลไกความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญหรือภาคประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็น การจัดตั้งศูนย์รายงานความสูญเสีย และจัดทำรายเพื่อเปิดเผยงบประมาณในช่วงระยะเวลาต่างๆตามรูปแบบที่เป็นสากล (รายละเอียดเพิ่มเติมตามภาพที่ 4-1)

ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

สร้างความรู้ ความสามารถ ความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม ไม่ควรจัดเพียงแค่ว่า “ประชาพิจารณ์” แต่อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายเป็นของภาครัฐ แต่ควรนำข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคมไปประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นแรกในกระบวนการงบประมาณ และติดตาม ตรวจสอบตามเป้าหมายที่ระบุไว้

ด้านการสอดส่องดูแลของรัฐสภาและหน่วยตรวจสอบสูงสุด

1. รัฐสภา และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรเพิ่มช่องทางให้ภาคประชาสังคมให้ความเห็นหรือร่วมตรวจสอบในช่วงการดำเนินการของหน่วยงาน

2. ควรจัดให้มีสถาบันการคลังอิสระ (PBO/IFIs) ที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ชัดเจน สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และให้ความเห็นอย่างเป็นกลาง เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลังและความรับผิดชอบในการเพิ่มบทบาทการอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายการคลัง เช่น ประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา มีการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา การจัดทำต้นทุนนโยบาย นอกจากนี้ ในหลายประเทศมีการเพิ่มการประมาณการระดับมหภาคด้วย เช่น เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น



สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา	2
1.3 ขอบเขตการศึกษา	2
1.4 วิธีดำเนินการศึกษา	2
1.5 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล	2
1.6 ระยะเวลาการเก็บรวบรวมข้อมูล	2
1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ	3
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.9 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ศึกษา	5

บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง	6
2.2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	6
2.3 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.4 สมมุติฐานการศึกษา	20
2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา	21

บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณของไทย	22
3.2 บทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสระดับสากล	27
3.3 การเปรียบเทียบความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณของประเทศไทยและระดับสากล	32
3.4 แนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใส	40

บทที่ 4 สรุปและเสนอแนะ

4.1 สรุป	45
4.2 ข้อเสนอแนะ	46

บรรณานุกรม

ภาคผนวก





สารบัญตาราง

ตารางที่ 1-1	สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ต้องการศึกษา	5
ตารางที่ 2-1	สรุปประเด็นและคะแนนที่ได้รับในแต่ละข้อคำถาม	13
ตารางที่ 3-1	สรุปสาระสำคัญของรายงานด้านความโปร่งใสของการสำรวจ OBI	22
ตารางที่ 3-2	บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ	28
ตารางที่ 3-3	การเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงานด้านความโปร่งใสของ OECD และ IBP	29
ตารางที่ 3-4	สรุปผลการประเมินดัชนีความโปร่งใสของงบประมาณ ปี 2562 / 2019	33
ตารางที่ 3-5	การเปรียบเทียบแนวทางและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการจัดการงบประมาณ	35
ตารางที่ 3-6	ประเภทรายงาน สาระสำคัญ และระยะเวลาเผยแพร่	41





สารบัญญรูปภาพ

ภาพที่ 2-1 ปัจจัยและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสงบประมาณ	9
ภาพที่ 2-2 กรอบแนวคิดการศึกษา	21
ภาพที่ 3-1 คะแนนความโปร่งใสของงบประมาณ	23
ภาพที่ 3-2 คะแนนการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างปี 2558-2562	23
ภาพที่ 3-3 คะแนนการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงจรงบประมาณ ปี 2562	24
ภาพที่ 3-4 คะแนนการสอดส่องดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหน่วยตรวจสอบสูงสุด	25
ภาพที่ 3-5 แสดงพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย	26
ภาพที่ 3-6 คะแนนเฉลี่ยความโปร่งใสของงบประมาณ เปรียบเทียบปี 2560 และ 2562 จำแนกตามภูมิภาค32	
ภาพที่ 3-7 การเปรียบเทียบคะแนนความโปร่งใสของแต่ละประเทศ ระหว่างปี 2560 และ 2562	33
ภาพที่ 4-1 กระบวนการการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปี	48





บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความสำคัญของปัญหา

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดสำคัญที่จะทำให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อชุมชน สังคม และประเทศชาติ และเป็นภารกิจโดยตรงของรัฐที่จะต้องดำเนินการตามนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น งบประมาณรายจ่ายประจำปี จึงเป็นเสมือนสะพานเชื่อมโยงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อปรับปรุงหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งหากเป็นไปตามหลักของธรรมาภิบาลการนำนโยบายไปปฏิบัติมีโอกาสที่จะประสบความสำเร็จ ลดค่าใช้จ่าย และความสูญเสียงบประมาณได้

ความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณเป็นองค์ประกอบสำคัญตามหลักธรรมาภิบาลที่สนับสนุนให้เกิดการใช้จ่ายงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า ตอบสนองหรือแก้ไขปัญหามาของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณจะก่อให้เกิด (1) ความชัดเจนในการใช้จ่ายงบประมาณ (2) ป้องกันการใช้จ่ายงบประมาณที่ไม่คุ้มค่า หรือใช้ไปในทางที่ผิด (3) การตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณจะครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มผ่านกระบวนการมีส่วนร่วม (4) เกิดความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน นำไปสู่ผลลัพธ์ที่เป็นธรรมจากนโยบายสาธารณะและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ อย่างไรก็ตาม แนวทางการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณที่สำคัญคือ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้จ่ายภาษีอากร หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากนโยบายสาธารณะต่าง ๆ ได้รับความรู้ข้อมูลข่าวสาร ได้แสดงความคิดเห็น แสดงความห่วงกังวลแนวทางการดำเนินงานของรัฐ รวมถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ

ที่ผ่านมา ประชาชนและภาคประชาสังคมยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดหารายได้และใช้จ่ายภาครัฐเท่าที่ควร เนื่องจากการเข้าถึงข้อมูลค่อนข้างจำกัด เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีจำนวนมาก มีความซับซ้อน และเป็นข้อมูลเชิงเทคนิค และมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการงบประมาณทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมยังอยู่ในวงจำกัด เห็นได้จากหลายโครงการประชาชนขาดการยอมรับการดำเนินการของภาครัฐทำให้ไม่ประสบความสำเร็จ เกิดการใช้จ่ายที่ไม่เหมาะสม ดังนั้น หากการดำเนินการจากภาครัฐสามารถสร้างความโปร่งใสได้ตั้งแต่ระดับการวางแผนงบประมาณจะทำให้การใช้จ่ายเป็นไปอย่างเหมาะสมและคุ้มค่า

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานด้านการคลังระดับสากลได้จัดทำการศึกษาวิจัยเพื่อวัดระดับการเปิดเผยงบประมาณของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก และรวบรวมแนวปฏิบัติที่ดีเผยแพร่ให้ภาครัฐ “การเปิดกว้างอย่างเต็มที่ให้ประชาชนได้ทราบที่มา และการใช้จ่ายงบประมาณ” เพื่อสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ และนำไปสู่การใช้จ่ายที่มีเหตุผล เหมาะสม และคุ้มค่า

สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา ตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดเผยงบประมาณ จึงได้จัดทำรายงานการศึกษาเรื่อง “แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ” ขึ้นเพื่อหาแนวทาง และเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะทำให้ผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษาบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณระดับสากล
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและสากล
4. เพื่อกำหนดแนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตด้านเนื้อหา

1. บทบาท แนวทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปิดเผยข้อมูลของระดับรัฐบาล และการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนตลอดกระบวนการงบประมาณ
2. เครื่องมือ หรือแนวทางที่ช่วยให้กระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปีเกิดความโปร่งใส และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษา “แนวทางการเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ” ครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้การศึกษาข้อมูลรูปแบบทฤษฎี โดยเก็บรวบรวมเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร วารสาร บทความ อินเทอร์เน็ต กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง และรูปแบบแต่ละกรณีศึกษาโดยใช้แนวคิดการสร้างธรรมาภิบาล โดยเน้นประเด็นการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณเป็นกรอบการศึกษา

เอกสาร แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศึกษาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับที่ 7 พ.ศ. 2550 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เอกสาร ตำราวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการสร้าง ความโปร่งใสของหน่วยงานด้านการคลังระดับสากล เพื่อใช้เป็นกรอบการศึกษาในครั้งนี้

1.5 การเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น และวิเคราะห์โดยนำมาสรุปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด เพื่อนำเสนอปัญหาและแนวทางแก้ไข ปัญหา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ ความคิดเห็นต่าง ๆ

1.6 ระยะเวลาการเก็บรวบรวมข้อมูล

ระยะเวลาการรวบรวมข้อมูล พฤศจิกายน 2562 – พฤษภาคม 2563



1.7 นิยามศัพท์เฉพาะ

กระบวนการงบประมาณ หมายถึง ขั้นตอนต่างๆ สำหรับบริหารจัดการงบประมาณ เริ่มจากการวางแผนงบประมาณ การอนุมัติ การติดตามและประเมินผล

ความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ หมายถึง การเปิดกว้างอย่างเต็มที่ให้ประชาชนได้ทราบที่มา และการใช้งบประมาณ โดยรายละเอียดของการเปิดเผยจะต้องชัดเจน ครอบคลุม มีความน่าเชื่อถือ และทันเวลาทุกช่วงเวลาในกระบวนการงบประมาณ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ หมายถึง การที่กลุ่มประชาชน หรือสมาชิกของชุมชนที่กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงความคิดเห็น ความต้องการร่วม ความสนใจร่วม มีความต้องการการดำเนินการใด ๆ ที่มีผลต่อการบริหารงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ รายจ่ายประจำปี ทั้งในด้านรายรับและรายจ่าย

อักษรย่อที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้

(1) Organization for Economic Co-operation and Development : OECD หมายถึง องค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

(2) International Budget Partnership : IBP หมายถึง องค์การความร่วมมือทางด้านงบประมาณระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ

(3) Open Budget Index : OBI หมายถึง ดัชนีการเปิดเผยงบประมาณที่จัดทำสำรวจโดย IBP

(4) Supreme Audit Institution : SAIs หมายถึง หน่วยงานอิสระ ตรวจสอบรายงานการเงินการใช้จ่ายของรัฐบาลตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ ในรายงานฉบับนี้หมายถึง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(5) Independent Fiscal Institutions : IFIs สถาบันการคลังอิสระ หมายถึง สถาบันการคลังอิสระและสภาการคลัง ทำหน้าที่ คาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค และวิเคราะห์งบประมาณ ซึ่งงานและภารกิจของ IFIs จะแตกต่างกันออกไป ไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียว ในบางประเทศจะมีหน่วยงานลักษณะนี้ทำงานเสริมกันคือ สำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) ทำการวิเคราะห์งบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ และสภาการคลังจะประเมินการคาดการณ์ของรัฐบาล และติดตามกฎเกณฑ์ทางการคลัง สำหรับประเทศไทยมี สำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) สังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ยังไม่มีกฎหมายจัดตั้ง

(6) อักษรย่อของหน่วยงาน: สงป. หมายถึง สำนักงบประมาณ สศช. หมายถึง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ธปท. หมายถึง ธนาคารแห่งประเทศไทย สมช. สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กค. หมายถึง กระทรวงการคลัง กพร. หมายถึง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ



1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบผลสำรวจความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย และตัวอย่างผลสำรวจดัชนีความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ
2. สมาชิกวุฒิสภาและผู้สนใจทราบแนวปฏิบัติที่เป็นสากล และมีแนวทางการพิจารณาข้อมูลรายงานต่าง ๆ และข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องสำหรับใช้ประกอบการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี และติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายตลอดช่วงเวลาในวงจรงบประมาณ
3. มีแนวทาง หรือเครื่องมือที่ใช้สำหรับการสร้างกลไกให้ประชาชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี





1.9 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ศึกษา

ตารางที่ 1-1 สรุปประเด็นและแหล่งข้อมูลที่ต้องการศึกษา

วัตถุประสงค์	แนวคิด/ทฤษฎี	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	ประเด็นที่ศึกษา	วิธีการศึกษา
1. เพื่อศึกษาความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย	1. แนวคิดและองค์ประกอบของธรรมาภิบาล 2. แนวคิดกระบวนการงบประมาณ	1. หลักธรรมาภิบาล 2. สถานการณ์ความโปร่งใสและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัจจุบัน	1. องค์ประกอบของธรรมาภิบาลแต่ละด้าน 2. การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณของประเทศไทย 3. ระดับความโปร่งใสและประเด็นอื่น ๆ ตามหลักสากล	เอกสารประกอบด้วยกฎหมาย ระเบียบตำราเกี่ยวกับกระบวนการงบประมาณ วิธีการวัดผลและผลการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย
2 เพื่อศึกษาบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณระดับสากล	แนวปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานระดับสากลเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล	- Budget Transparency Toolkit - การสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Survey)	1. ปัจจัย บทบาทและข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบ 2. รายละเอียดโครงสร้างข้อมูลที่ควรเปิดเผย	เอกสารที่เกี่ยวข้องกับแนวปฏิบัติที่ดีของหน่วยงานระดับสากลเกี่ยวกับ
3. เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและสากล	แนวคิด Gap analysis เพื่อใช้วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างสิ่งที่ปฏิบัติจริง กับสิ่งที่ เป็นข้อเสนอแนะทางวิชาการ แล้วพยายามลดความต่างนั้นลง	1. Budget Transparency Toolkit 2. การสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ 3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ	1. ความสำเร็จ อุปสรรคและความล้มเหลวจากกรณีศึกษาของต่างประเทศ 2. สถานการณ์ความโปร่งใสของไทย เช่น การเผยแพร่ข้อมูลหรือเครื่องมือที่สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน	1. ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข่าวสารประจำวัน 2. ศึกษาจากผลคะแนนการสำรวจ
4. เพื่อกำหนดแนวทาง เครื่องมือและข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ	1. แนวคิดเครื่องมือหรือกลไกให้เกิดการความโปร่งใส 2. Best Practice การจัดการความโปร่งใสของงบประมาณ	1. Budget Transparency Toolkit 2. เครื่องมือด้านงบประมาณของประเทศที่ได้คะแนนผลสำรวจสูง	1. ศึกษาคะแนนและอันดับการเปิดเผยงบประมาณของแต่ละประเทศ รวมถึงประเทศไทย 2. ศึกษาแนวทางที่จะยกระดับคะแนนการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย	ศึกษาจากเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงาน



บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จะทบทวนและสรุปสาระสำคัญจากเอกสารต่าง ๆ ดังนี้

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

2.2 งานวิจัยและผลงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ความหมาย ความสำคัญ และองค์ประกอบของธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี เครื่องมือสำหรับสร้างความโปร่งใสให้งบประมาณ ผลการสำรวจดัชนีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

2.1 กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก. 6 เมษายน 2560) ได้กำหนดสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนและสิทธิของชุมชน ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม และการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับกฎหมาย และโครงการสำคัญต่างๆ ทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้นำเทคโนโลยีมาใช้ ให้มีการบูรณาการข้อมูลของหน่วยงานรัฐเข้าด้วยกัน

2.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน ก่อให้เกิดการบริหารงานที่เป็นเอกภาพ รวมถึงหลักการในการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน และกำหนดการบริหารราชการ เพื่อให้ระบบบริหารราชการสามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2.1.3 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 กำหนดประโยชน์ที่จะได้รับไว้ 3 ประการ คือ รัฐสามารถกำหนดนโยบายและเป้าหมายการดำเนินงานได้ชัดเจน และมีกลไกที่จะพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีประสิทธิภาพขึ้นไป ส่วนราชการและข้าราชการมีแนวทางการปฏิบัติราชการที่เป็นมาตรฐานชัดเจน มีความโปร่งใส สามารถวัดผลการดำเนินงานได้ ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว สามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และมีส่วนร่วมในการบริหารส่วนราชการ

2.1.4 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2.2 แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ความสำคัญของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือการบริหารจัดการที่ดี หมายถึง ระบบโครงสร้างกระบวนการต่าง ๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติหรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม



เพื่อให้ส่วนต่าง ๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม โดยมีแนวคิดที่เกี่ยวข้อง เช่น

องค์ประกอบธรรมาภิบาล

United Nations Development Programme : UNDP ได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลไว้ 9 ประการ ดังนี้

1. **การมีส่วนร่วม (Participation)** ชายและหญิงทุกคนควรมีสติที่มีเสียงในการตัดสินใจทั้งโดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. **นิติธรรม (Rule of Law)** กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่มี การเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. **ความโปร่งใส (Transparency)** ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้ และข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจำเป็นต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4. **การตอบสนอง (Responsiveness)** สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. **การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented)** มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย

6. **ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity)** ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. **ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency)** สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. **ภาระรับผิดชอบ (Accountability)** ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. **วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)** ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้างและเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง (คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ม.ป.ป.)

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์รวมในการสร้างระบบการบริหารด้านต่างๆที่ส่งผลต่อประโยชน์ของประชาชนโดยตรง



2.3 งานวิจัยและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.3.1 Budget Transparency Toolkit

หลักการความโปร่งใสของงบประมาณที่เป็นที่ยอมรับทั่วโลก จะครอบคลุมเกี่ยวกับ ความชัดเจน ความครอบคลุม ความน่าเชื่อถือ ความทันเวลา และการเข้าถึงรายงานการเงินต่าง ๆ ซึ่งมีนิยามแตกต่างกันออกไป แต่โดยสรุปคือ “การเปิดกว้างอย่างเต็มที่ให้ประชาชนได้ทราบที่มา และการใช้งบประมาณ” ทั้งนี้ เหตุผลสำคัญที่จำเป็นต้องสร้างความโปร่งใสความโปร่งใส เช่น

(1) **ความรับผิดชอบ** ความชัดเจนของการใช้งบประมาณโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(2) **ความซื่อสัตย์** การใช้จ่ายภาครัฐมีโอกาสที่จะไม่คุ้มค่าและใช้ไปในทางที่ผิด ดังนั้น การป้องกันการทุจริตโดยมีการสร้างมาตรฐานความซื่อสัตย์ของการใช้จ่ายภาครัฐจึงเป็นสิ่งจำเป็น

(3) **ครอบคลุมทุกกลุ่ม** การตัดสินใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณจะมีผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ความโปร่งใสจะช่วยให้เกิดข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลกระทบจากนโยบายงบประมาณ

(4) **ความไว้วางใจ** กระบวนการงบประมาณที่เปิดกว้างและโปร่งใส จะช่วยให้เกิดความไว้วางใจในการใช้งบประมาณ

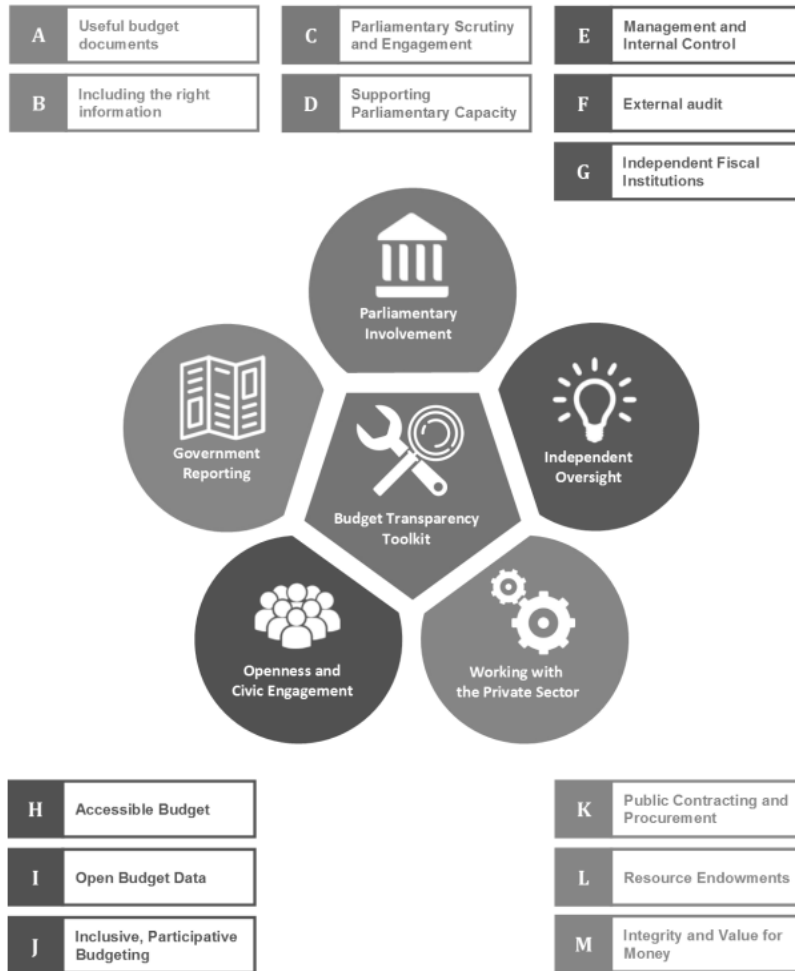
(5) **คุณภาพ** การกำหนดงบประมาณที่โปร่งใสจะช่วยให้ผลลัพธ์ทางการคลังและเกิดผลกระทบที่เป็นธรรมจากนโยบายสาธารณะ

แนวทาง (Toolkit) ฉบับนี้ OECD ได้กำหนดขึ้นเพื่อ กำหนดมาตรฐานกว้างๆเพื่อเป็นคำแนะนำ ให้แต่ละประเทศได้ใช้ประเมินระดับความโปร่งใสของตนเองโดยสร้างรายการตรวจสอบ (Checklist) รวมถึงการประเมินของหน่วยงานนานาชาติ เช่น International Financial Institutions (IFIs) ความโปร่งใสของงบประมาณจะเกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ หลายประการ ดังภาพที่ 1





ภาพที่ 2-1 ปัจจัยและบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความโปร่งใสงบประมาณ



ที่มา : OECD

OECD ได้กำหนดโครงสร้างสำคัญ 5 ด้าน (ภาพที่ 2-1) และรายละเอียดของแต่ละโครงสร้าง (ตามหัวข้อ (A) ถึง (M) ที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย (รายละเอียดเพิ่มเติม : ภาคผนวก-2)

- (1) ข้อมูลงบประมาณที่ชัดเจนจากรัฐบาล
- (2) การจัดการของรัฐสภา หรือการตรากฎหมาย
- (3) สถาบันอิสระที่ตรวจสอบ
- (4) การเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- (5) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับภาคเอกชน

(1) ข้อมูลงบประมาณที่ชัดเจนจากรัฐบาล สำคัญโดยสรุป คือ

(A) การให้ข้อมูลที่ครบถ้วนและเกี่ยวข้องกับงบประมาณที่เป็นประโยชน์ระหว่างปีงบประมาณ เพื่อที่จะพิจารณาและตัดสินใจ โดยรายงานแต่ละฉบับควรเปิดเผย และเข้าถึงผ่านช่องทางออนไลน์ หัวข้อที่เปิดเผยควรระบุถึงข้อมูลมัดและรายละเอียดอย่างเพียงพอ และ

(B) ข้อมูลที่ถูกต้องทางการเงิน และที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ โดยผ่านการเผยแพร่ในรูปแบบรายงานต่าง ๆ ตลอดช่วงวงจงบประมาณ เช่น รายงานก่อนงบประมาณ (Pre-Budget Report) งบประมาณ “ฉบับประชาชน” รายงานการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบสูงสุด เป็นต้น



(2) **การจัดการของรัฐบาล หรือการตรากฎหมาย** สำคัญโดยสรุป คือ รัฐบาลมีบทบาทอย่างเป็นทางการที่จะตรวจสอบและอนุมัติข้อเสนอของงบประมาณจากฝ่ายบริหาร ดังนั้น รัฐบาลควรมีโอกาสและทรัพยากรในการตรวจสอบรายงานทางการเงินที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ และถือเป็นผู้บริหารในนามของประชาชน ทั้งนี้ ได้กำหนดบทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องได้แก่

(C) การพิจารณา และตรวจสอบของรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของกรรมาธิการ และ

(D) การสนับสนุนศักยภาพของรัฐบาล เพื่อให้สมาชิกรัฐสภามีศักยภาพวิเคราะห์ประเด็นทางการเงินและนโยบายที่เกี่ยวข้องในช่วงวงจรงบประมาณ

(3) **สถาบันอิสระที่ตรวจสอบ** สำคัญโดยสรุป คือ สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจากผู้บริหาร มีอำนาจการเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรที่เหมาะสมในการตรวจสอบและรายงานต่อสาธารณะเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นและภาระผูกพันของกองทุนสาธารณะ ซึ่งจะประกอบด้วย

(E) การดูแลสอดส่องอย่างอิสระและการควบคุม หมายถึงหน่วยงานทางการคลังที่มีมาตรฐาน มีความน่าเชื่อถือในตรวจสอบรายได้ ค่าใช้จ่าย รวมถึงการตรวจสอบภายใน

(F) การสนับสนุนของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (SAIs) โดยทำหน้าที่อิสระ ตรวจสอบรายงานทางการเงินการใช้จ่ายของรัฐบาลตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ และ

(G) บทบาทที่มีประสิทธิภาพของสถาบันการคลังอิสระ (IFIs) ทั้งนี้ หลายประเทศเริ่มจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระและสภาการคลังขึ้น เพื่อปรับปรุงการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและงบประมาณผ่านบทบาท “Watchdog” ตามกรอบการทำงานที่กำหนดไว้

(4) **การเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วม** โดยรัฐบาลต้องจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลสรุปเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบาย และต้องเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณ โดย

(H) ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลงบประมาณได้ง่าย ซึ่งเอกสารงบประมาณโดยทั่วไปจะมีข้อมูลจำนวนมาก มีความซับซ้อน ยากต่อการเข้าใจของประชาชน สมาชิกสภา หรือผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรจัดทำเอกสารที่เข้าใจง่ายให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อเพิ่มคุณภาพของการอภิปรายงบประมาณ และเพิ่มความไว้วางใจรัฐบาลของประชาชน หรือ “ฉบับประชาชน”

(I) การเปิดเผยข้อมูลเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสของงบประมาณต่อประชาชนต้องอยู่ในรูปแบบดิจิทัล สามารถนำไปประมวลผลได้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมวิเคราะห์ ประเมินผลการจัดทำงบประมาณ

(J) การทำให้งบประมาณครอบคลุมและมีส่วนร่วมมากขึ้น จะเป็นการลดโอกาสการทุจริต และเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยต้องสอดคล้องกับกรอบของกฎหมาย

(5) **ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับภาคเอกชน** ภาครัฐควรมีการระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การรายงาน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเกี่ยวข้องทางการเงินกับภาคเอกชน ซึ่งควรเป็นไปอย่างเปิดเผย ปฏิบัติตามกฎหมายเกณฑ์ต่างๆ และฝักการปฏิบัติงาน

(K) การเปิดเผยสัญญา หรือการจัดซื้อจัดจ้างจะทำให้เกิดความโปร่งใส มีส่วนร่วม เพิ่มคุณค่าข้อมูลที่เปิดเผยต้องครอบคลุม แต่ยังไม่ละเมิดกฎความปลอดภัยข้อมูล

(L) การบัญชีด้านรายได้และค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้ทรัพยากร ซึ่งบางประเทศมีทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นแหล่งสำคัญในการสร้างรายได้แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ความซับซ้อน และการเกี่ยวข้องกับจำนวนบริษัทหรือหน่วยงานที่ไม่กี่แห่งจึงเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยง นอกจากนี้ ยังเกี่ยวข้องกับความยั่งยืน และความเท่าเทียมด้วย ดังนั้น จึงต้องมีความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรของประเทศ



(M) การลงทุนการจัดการโครงสร้างพื้นฐานต้องมีความซื่อสัตย์ คุ่มค่า และความโปร่งใส ซึ่งโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนด้านเทคนิค และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตหรือใช้เงินทางที่ผิด ดังนั้น เพื่อสร้างความมั่นใจโครงการลงทุนต่าง ๆ จึงต้องได้รับการจัดการอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สร้างความน่าเชื่อถือ และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณะ (OECD, 2017, น.43-96)

* ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเลือกแนวทางขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) เนื่องจาก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2563 ได้กำหนดให้แต่ละส่วนราชการที่รับผิดชอบการดำเนินการภายใต้แผน Country Program : CP ระหว่างประเทศไทย และ OECD เร่งรัดการดำเนินงาน ทั้งนี้ ที่มา :ของโครงการ CP เกิดจากประเทศไทยได้ร่วมลงนาม MOU เกี่ยวกับการที่จะทำให้ไทยเข้าถึงองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่ดีของ OECD ซึ่งจะช่วยพัฒนาแนวนโยบายของรัฐ ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ซึ่งหนึ่งในโครงการภายใต้โครงการ CP คือ โครงการ Advancing Budget Reform ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยยกระดับมาตรฐานด้านงบประมาณให้เป็นสากลยิ่งขึ้น

2.3.2 OECD Best Practices for Budget Transparency

OECD ได้สรุปรวบรวมแนวปฏิบัติที่ดีจากประเทศต่าง ๆ โดยให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ ข้อมูล /รายงาน ที่ควรเปิดเผยแต่ละช่วงเวลาตลอดวงจรงบประมาณ ประเภทรายงานงบประมาณ รายละเอียด และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่ควรเปิดเผยให้ประชาชนและภาคประชาสังคม และควรมีเว็บกลางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลนี้ได้ ข้อมูลควรเป็นลักษณะภาษาเครื่องเพื่อประมวลผลได้ตามต้องการวิเคราะห์ (รายละเอียดเพิ่มเติม : ภาคผนวก-1) (OECD, 2002, น.1-14)

2.3.2 การสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget Survey)

International Budget Partnership: IBP ได้ให้หลักการไว้ว่า หากงบประมาณมีความโปร่งใส ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดหางบประมาณ รวมถึงมีหน่วยงานที่ควบคุมดูแลการดำเนินการของฝ่ายบริหาร จะทำให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตรงต่อความต้องการของประชาชน สร้างความน่าเชื่อถือ ลดปัญหาคอร์รัปชัน รักษาวินัยการคลัง ดังนั้น ความรับผิดชอบทางงบประมาณ ประกอบด้วย

- (1) ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Budget Transparency) เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณที่ครบถ้วน
- (2) การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation)
- (3) การควบคุมดูแล (Oversight)

International Budget Partnership ได้ทำการสำรวจในลักษณะการวิจัยอิสระ โดยอ้างอิงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลด้านงบประมาณ และบทบาทของการกำกับดูแลของฝ่ายนิติบัญญัติและการตรวจสอบ ซึ่งการสำรวจจะครอบคลุม 117 ประเทศ ซึ่งกำหนดให้มีการวัดผลแต่ละด้านที่สำคัญ 3 ด้าน คือ 1) ด้านความโปร่งใส 2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) ด้านการสอดส่องดูแลของรัฐสภาและสถาบันอิสระแบบสอบถามประกอบด้วยคำถามจำนวน 153 ข้อ โดยแบ่งเป็น คำถามสำหรับวัดโดยให้ค่าคะแนนเกี่ยวกับความโปร่งใสในการแสดงรายงานต่าง ๆ 109 ข้อ คำถามที่เกี่ยวข้องอีก 6-8 ข้อ และคำถามที่ถามเกี่ยวกับบริบททั่วไปของการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม การสอดส่องดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหน่วยตรวจสอบสูงสุด (ประเทศไทยน่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) อีก 36 ข้อ



วัตถุประสงค์ของคำถาม คือการตรวจสอบความโปร่งใสของระบบงบประมาณ โดยเน้นประเด็น รายงานหรือเอกสารที่เปิดเผยสู่สาธารณะที่อ้างอิงจากแนวปฏิบัติที่ดีระดับสากล การจัดหมวดหมู่คำถาม จะแบ่งได้ออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

ส่วนที่ 1 คำถามเกี่ยวกับเอกสารสำคัญที่เปิดเผยออกสู่สาธารณะ จำนวน 8 ฉบับ เช่น รายงานก่อนการจัดทำงบประมาณ รายงานงบประมาณ งบประมาณ “ฉบับประชาชน” และรายงานการติดตามต่าง ๆ เช่น รายงานครึ่งปี รายงานสิ้นปี และรายงานตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบสูงสุด และคำถามทั่วไปที่เกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลงบประมาณ และไม่ใช่ข้อมูลงบประมาณของภาคประชาชน เช่น คำถามเนื้อหา และการนำเสนอเกี่ยวกับการเผยแพร่ข้อมูลต่างๆผ่านเว็บไซต์ต่าง ๆ

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับข้อเสนองบประมาณ (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี) ซึ่งเป็นเอกสารนโยบายสำคัญซึ่งกำหนดเป้าหมาย ผลกระทบจากนโยบาย การดำเนินงาน การจัดเก็บรายได้ หนี้ การใช้ไปของรายได้ ใน 3 หัวข้อ คือ 1) หน่วยงานที่ใช้งบประมาณ 2) ใช้งบประมาณเพื่อวัตถุประสงค์ใด 3) ใช้งบประมาณทำอะไร

ส่วนที่ 3 คำถามเกี่ยวกับเอกสารสำคัญที่จำเป็นต้องประกอบการพิจารณาแต่ละช่วงในกระบวนการงบประมาณ เพื่อให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าใจงบประมาณรายจ่าย ซึ่งคำถามชุดนี้จะเกี่ยวกับเนื้อหาของรายงานที่อยู่ในส่วนที่ 1 เช่น การคาดการณ์เศรษฐกิจ GDP การคาดการณ์รายได้ การใช้จ่าย การกู้ยืม การปรับปรุงข้อมูลระหว่างปี รายงานครึ่งปี รายงานสิ้นปี และรายงานการตรวจสอบ

ส่วนที่ 4 คำถามเกี่ยวกับบทบาทและประสิทธิภาพของสถาบันที่สอดส่องดูแลในกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย (1) สถาบันตรวจสอบอิสระ Independent Fiscal Institutions (IFIs) (2) ฝ่ายนิติบัญญัติ และ (3) สถาบันตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution (SAI) (ประเทศไทยจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) เน้นไปที่กระบวนการที่เกิดขึ้นจริง เปรียบเสมือนกลไกตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อที่จะมั่นใจการใช้จ่ายและมีความรับผิดชอบ

ส่วนที่ 5 การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการงบประมาณ เพื่อตรวจสอบว่า ข้อมูลงบประมาณที่เกิดจากทุกหน่วยงานตลอดกระบวนการงบประมาณ ได้รับการเผยแพร่ตามช่วงระยะเวลาที่กำหนดโดยอ้างอิงจากแนวปฏิบัติที่ดีของประทศทั่วโลก ซึ่งข้อมูลจะต้องมีความถูกต้องและน่าเชื่อถือ

หลักเกณฑ์ในการให้คะแนน แบ่งเป็น 5 คำตอบ ประกอบด้วย คำตอบ “a.” มีการปฏิบัติที่ดี ได้คะแนน 100 คะแนน “b.” เป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำ ได้ 67 คะแนน “c.” มีความพยายามและได้รับมาตรฐานขั้นต่ำ ได้ 33 คะแนน “d.” ไม่สามารถบรรลุมาตรฐานที่กำหนดไว้ได้ ได้ 0 คะแนน “e.” แทบไม่มีหรือไม่มีมาตรฐานเลย ซึ่งคะแนน “e.” จะไม่ถูกนำมาประมวลผล

อย่างไรก็ดี ผลคะแนนในปี 2562 ของหลายประเทศได้รับผลกระทบจากการระบาดของ COVID-19 อาจส่งผลให้ความรับผิดชอบทางงบประมาณของแต่ละประเทศลดลงบ้าง เนื่องจากมีการปรับงบประมาณส่วนใหญ่สนับสนุนไปในงานด้านสาธารณสุข หรือด้านที่เกี่ยวข้อง



ผลการสำรวจดัชนีการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย ปี 2562 สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 2-1 สรุปประเด็นและคะแนนที่ได้รับในแต่ละข้อคำถาม

รายการตามแบบสอบถาม ¹ / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็นของ ผู้วิจารณ์
ความโปร่งใส		
รายงานก่อนงบประมาณ/ Pre-Budget Statement (56 คะแนน)	1. เอกสารอ้างอิง (1) มติคณะรัฐมนตรี "วงเงิน งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (2) Statement for the Annual Budget Expenditures for FY 2019 (3) Draft Bill Annual Budget Expenditures FY 2019 โดย สำนักงบประมาณ 2. เผยแพร่ทาง เว็บไซต์สำนักงบประมาณ /เว็บไซต์ คณะรัฐมนตรี 3. ไม่มีฉบับประชาชน	-ประเทศไทยยังขาดการเผยแพร่ ข้อมูลหลายประการ เช่น real GDP อัตราดอกเบี้ย นโยบายการจัดเก็บ รายได้ เงินกู้และภาระอื่น ๆ ที่ เกี่ยวข้องกับเงินกู้ - การเผยแพร่สู่ภาคประชาสังคมทำ ได้ในวงจำกัด เพราะเผยแพร่ทางเว็บ ไซต์มติคณะรัฐมนตรี และสำนัก งบประมาณเท่านั้น
ข้อเสนองบประมาณรวมถึง เอกสารสนับสนุนอื่น (ร่าง พระราชบัญญัติฯ) (67 คะแนน)	1. เอกสารอ้างอิง (1) บันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2562 /DRAFT BILL ON ANNUAL BUDGET EXPENDITURES FOR FISCAL YEAR 2019 (2) รายได้เปรียบเทียบ / ค่าใช้จ่าย เปรียบเทียบสำหรับปีงบประมาณ 2017-2562 (เล่ม สีส้ม) (3) รายได้สำหรับปีงบประมาณ 2562 (เล่มสี เขียว) (4) งบประมาณจำแนกตามหน่วยงานบริหาร บูรณาการ (เล่มสีแดง) (5) งบประมาณสำหรับแผน กลยุทธ์ (เล่มสีเหลือง) (6) แนวโน้มเศรษฐกิจและ การคลัง (เล่มสีม่วง) (7) บันทึกวิเคราะห์สรุป สาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ (ระบุว่าเป็นฉบับ ประชาชน) โดย สำนักงบประมาณ	1. เอกสารไม่ได้รับรู้อย่างดี การใช้ จ่ายหนี้ ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค คำอธิบายเกี่ยวกับแนวโน้มการ ประมาณ การงบประมาณหลายปี (MTEF) นโยบายที่สำคัญ การจัดเก็บ ภาษีไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถใช้ เทียบเคียงได้ 2. เอกสารมีจำนวนมากและส่งผลให้ ฝ่ายนิติบัญญัติก่อนการเริ่มพิจารณา ไม่ถึง 1 เดือน ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมี ระยะเวลาการศึกษา/พิจารณา รายละเอียดอย่างจำกัด 3. ผู้ศึกษา : ข้อมูลที่เผยแพร่ผ่าน เว็บไซต์มีจำนวนมาก และมีความ ซับซ้อน ต้องใช้เทคนิคการศึกษา ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะให้ ประชาชนหรือภาคประชาสังคม เข้าใจ
กฎหมายงบประมาณ / Enacted Budget (100 คะแนน)	1. เอกสารอ้างอิง (1) พระราชบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562 2. เผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา (2) งบประมาณ ฉบับประชาชนโดย สำนักงบประมาณ	1.กฎหมายสำคัญทุกฉบับจะได้รับ การเผยแพร่ผ่านทางราชกิจจา นุเบกษา ซึ่งอาจทำให้ผู้สนใจศึกษา ไม่สามารถเห็นรายละเอียดของ แผนงาน/โครงการของหน่วยงานได้ 2.การเผยแพร่วันที่ 17/9/2018 ยัง ไม่ใช่เอกสารงบประมาณฉบับ ปรับปรุง

¹ สรุปจาก https://www.internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2012_Questionnaire_Guidelines_EN.pdf



รายการตามแบบสอบถาม ¹ / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็นของ ผู้วิจารณ์
งบประมาณ “ฉบับ ประชาชน” / Citizens Budget (67 คะแนน)	<p>1. เอกสารอ้างอิง (1) งบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ / THAILAND'S BUDGET IN BRIEF FISCAL YEAR 2019 (Revised Edition) โดย สำนักงบประมาณ</p> <p>2. เผยแพร่ทาง เว็บไซต์สำนักงบประมาณ / เว็บไซต์คณะรัฐมนตรี</p>	<p>1. หลักการ OBS ที่กำหนดว่า ควรมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ : (1) การนำเสนอที่ไม่ใช่ด้านเทคนิค (2) ออกแบบให้เข้าถึงและเข้าใจโดยประชากรส่วนใหญ่ (3) แสดงการเงินสาธารณะที่สำคัญ (4) เขียนเป็นภาษาที่สามารถเข้าถึงได้ (5) รวมองค์ประกอบภาพเพื่อให้ประชากรที่ไม่มีความรู้ทางด้านเทคนิค</p> <p>2. งบประมาณฉบับประชาชนจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน เข้าใจง่าย มีแผนภูมิและกราฟพิคที่ช่วยให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น</p> <p>ผู้ศึกษา : เอกสารงบประมาณโดยสังเขป ยังมีเนื้อหาเชิงเทคนิคอยู่ค่อนข้างมาก</p>
รายงานระหว่างปี / In- Year Reports (78 คะแนน)	<p>1. เอกสารอ้างอิง รายงานสถานการณ์ด้านการคลังประจำเดือน ผ่านทางเว็บไซต์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>2. มีการเผยแพร่ทุกเดือน ผ่านเว็บไซต์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>3. มีรูปแบบการเผยแพร่ที่เครื่องอ่านได้</p> <p>4. ไม่มีฉบับประชาชน แต่ข้อมูลที่เผยแพร่อยู่ในรูปแบบที่อ่านง่าย</p> <p>หน่วยงานที่รับผิดชอบ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยรับข้อมูลจากหน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>1. นอกจากเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ยังสามารถศึกษาข้อมูลดังกล่าวจากเว็บไซต์กรมบัญชีกลางได้อีกด้วย</p> <p>2. รูปแบบการเผยแพร่มีข้อมูลตัวเลขที่เครื่องสามารถอ่านได้ ทำให้ผู้สนใจสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ได้</p>
รายงานกลางปี / Mid- Year Review (เผยแพร่ล่าช้า)	<p>1. เอกสารอ้างอิง (1) ผลการจัดเก็บรายได้ช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 256 (2) รายงานผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 (3) รายงานสถานะหนี้คงค้างรายเดือน ณ. สิ้นเดือนมีนาคม 2561</p>	<p>-ปีงบประมาณที่นำข้อมูลตอบแบบสำรวจ 2561</p> <p>เผยแพร่ล่าช้ากว่าที่กำหนด</p>
รายงานสิ้นปี / Year-End Report (55 คะแนน)	<p>1. เอกสารอ้างอิง (1) รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ประจำเดือนกันยายน 2560 โดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2) สรุปผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560รายกระทรวง โดยสำนักงบประมาณ (3) รายงานบอกถึงประเภทของรายจ่าย ด้านบริหารเศรษฐกิจ และสาขาการดำเนินงาน</p>	<p>1. ปีที่ประเมินคือปี 2560</p> <p>ยังไม่มีเปรียบเทียบ (1) ระหว่างผลลัพธ์กับงบประมาณที่ใช้ไป</p> <p>(2) การคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคที่ประมาณการช่วงจัดทำงบประมาณ กับที่เกิดขึ้นจริง (3) รายการที่เป็นเงินนอกงบประมาณ รายการที่ไม่ใช่รายการทางการเงิน</p>



รายการตามแบบสอบถาม ¹ / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็นของ ผู้วิจารณ์
	2. ไม่ได้แสดงความแตกต่างระหว่างการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคที่คำนวณตอนตั้งงบประมาณกับที่เกิดขึ้นจริง 3. ไม่ได้ประเมินรายการที่ไม่ใช่รายการทางการเงินกับที่เกิดขึ้นจริง	2. งบการเงินไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในรายงานสิ้นปี
รายงานการตรวจสอบ /Audit Report (48 คะแนน)	-รายงานการตรวจสอบจะตรวจได้จำนวน 2 ใน 3 ของเงินที่มีอำนาจตรวจ -ขณะทำรายงานนี้ ไม่สามารถเข้าถึงสิ่งชี้แจงถึงในแบบสอบถาม -เอกสารที่อ้างถึงคือ มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการติดตามการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ปีงบประมาณ 2560 และมีจำนวนรายงานไม่กี่ฉบับ -ไม่มีการจัดทำรายงานสาธารณะเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการเพื่อแก้ไข หรือข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบหรือข้อค้นพบที่บ่งชี้ถึงความต้องการการดำเนินการแก้ไข	1. ปีที่ประเมินคือปี 2559 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับอำนาจของหน่วยตรวจสอบสูงสุดที่มีต่องบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปควรจะใช้หลักการตรวจเดียวกับ -สรุปรายงานการตรวจสอบไม่ได้เผยแพร่ มีเพียงเสนอให้คณะรัฐมนตรี
การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ (13 คะแนน)		
-การวางแผนงบประมาณ (0 คะแนน) -การอนุมัติงบประมาณ (0 คะแนน) -การใช้จ่ายงบประมาณ (25 คะแนน) -การตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (33 คะแนน)	เอกสารอ้างอิง (1) รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 โดย สำนักงบประมาณ	1. ระยะเวลาเปิดให้รับฟังความคิดเห็นสั้นมาก และช่องทางการเข้าถึงไม่แพร่หลาย 2. ผู้บริหารภาครัฐไม่ได้ใช้กลไกการมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถให้ข้อมูลในการติดตามการดำเนินการตามงบประมาณประจำปี 3. ยังไม่มีการสื่อสารกับประชาชนให้มีส่วนร่วมตรวจสอบรายงาน / โครงการรูปแบบต่างๆ ข้อมูลที่ประชาชนควรได้ทราบช่วงก่อนการกำหนดงบประมาณ 1. การคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค 2. การคาดการณ์นโยบาย รายได้ และค่าใช้จ่ายบริหาร 3. นโยบายการใช้จ่ายด้านสังคม 4. การขาดดุลและระดับหนี้สาธารณะ 5. การลงทุนในโครงการสาธารณะ 6. การบริการสาธารณะ (2) รายงานกลางปีที่ประชาชนควรมีส่วนร่วม คือการปรับปรุงการคาดการณ์ตาม วัตถุประสงค์การใช้



รายการตามแบบสอบถาม ¹ / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็นของ ผู้วิจารณ์
		จ่าย ขอบเขต ข้อจำกัด ผลลัพธ์ที่ คาดหวัง กระบวนการและระยะเวลา
การสอดส่องดูแล (63 คะแนน)		
บทบาทของรัฐสภา (69 คะแนน)	เอกสารอ้างอิง (1)รายงานการพิจารณา คณะกรรมการการงบประมาณ 2562 (2) พรบ. งบประมาณ 2562 -รัฐสภาไม่มีการอภิปรายเกี่ยวกับขึ้นการวางแผน งบประมาณ หรือก่อนที่จัดทำข้อเสนองบประมาณ -รัฐสภามีอำนาจแก้ไขร่างข้อเสนองบประมาณ แต่ อำนาจเป็นไปอย่างจำกัด -การพิจารณาของรัฐสภาโดยมีคณะกรรมการและ แบ่งการพิจารณาเป็นรายด้าน เช่น การศึกษา สาธารณสุข -ในช่วง 12 เดือน คณะกรรมการได้ตรวจสอบการ ใช้จ่าย แต่ไม่มีการผลิตเอกสารออกสู่สาธารณะ -ฝ่ายบริหารมาขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา เกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ที่เก็บเงิน	-ระยะเวลาที่รัฐสภาได้รับร่าง พระราชบัญญัติเป็นไปตามที่กำหนด -รัฐสภาควรเผยแพร่ผลการติดตาม ตรวจสอบ งบประมาณ หรือ โครงการ
บทบาทของหน่วย ตรวจสอบสูงสุด (50 คะแนน)	-หัวหน้าส่วนได้รับการแต่งตั้งอย่างมีอิสระในการ บริหาร หน่วยงานจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑) -SAI ไม่ได้ถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานตรวจสอบอื่น -ไม่มีกลไกในการมีส่วนร่วมเข้าถึงข้อมูลระหว่าง ปีงบประมาณ	-ไม่มีกลไกในการมีส่วนร่วมเข้าถึง ข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ
บทบาทของสถาบันการเงิน อิสระ independent fiscal institutions ; IFIs (ไม่มีการประเมิน)	หน่วยงานที่เป็นตัวแทนของ IFI ในประเทศไทย คือ สำนักงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office ; PBO) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายใน สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่ สนับสนุนงานวิชาการเกี่ยวกับงบประมาณให้กับฝ่าย นิติบัญญัติ ผู้ตอบคำถาม ตอบว่า (1) ไม่มีกฎหมาย เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการจัดตั้ง (2) ไม่ได้จัดทำ การคาดการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคหรือทางการเงิน เอง แต่จะเผยแพร่การประเมินเศรษฐกิจมหภาค อย่างเป็นทางการและ / หรือการคาดการณ์ทางการ คลังที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร (3) ไม่ได้จัดทำต้นทุน ข้อเสนอนโยบายใหม่ (4) ผู้บริหารระดับสูงของ PBO ไม่ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ	IFI. ในประเทศไทยคือ Parliamentary Budget Office ; PBO (มีฐานะกลุ่มงาน สังกัด สำนักงานสภาผู้แทนราษฎร) ยังไม่ได้ ถูกจัดตั้งโดยกฎหมาย และยังคง รายงานฝ่ายนิติบัญญัติ การวิเคราะห์ เศรษฐกิจมหภาคและการประมาณ การทางการคลังยังใช้ข้อมูลจาก รัฐบาล จึงยังไม่ได้วัดตัวชี้วัดนี้



2.3.3 การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ

“ระบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วม (Participatory Budgeting)” เป็นระบบที่ทำให้เกิดการติดตาม ตรวจสอบ ทำให้การใช้จ่ายมีเหตุผล โปร่งใส ตรวจสอบได้ ผลการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ พบว่า

1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่ผ่านมาส่วนใหญ่ประชาชนจะได้ข้อมูลข่าวสารจากภาครัฐเพียง “ระดับให้ข้อมูลข่าวสาร หรือ “ร่วมแสดงความคิดเห็น หรือ ทำประชาพิจารณ์” เพื่อให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายเท่านั้น ยังไม่ได้มีการนำข้อเสนอแนะของประชาชนไปดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม แม้ว่าจะมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่จำนวนมาก แต่ “อำนาจตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของภาครัฐ จึงทำให้ประชาชนไม่สนใจที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณเท่าที่ควร”

2) รูปแบบงบประมาณในต่างประเทศมีความแตกต่างกันตามกลุ่มประเทศ เช่น หากเป็นประเทศกำลังพัฒนาระดับของการมีส่วนร่วมจะอยู่ในระดับร่วมรับฟัง แต่หากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วประชาชนจะตื่นตัวที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณมากกว่า

3) กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับฟัง หรือ แสดงความคิดเห็นอย่างจำกัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กระบวนการจัดทำจนถึงอนุมัติงบประมาณประชาชนเข้าถึงข้อมูลได้ยาก ดังนั้น ภาครัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกช่วงของวงจรงบประมาณ เพราะจะทำให้การใช้จ่ายงบประมาณโปร่งใส ลดปัญหาคอร์รัปชัน

4) เครื่องมือการจัดการงบประมาณแบบมีส่วนร่วมของต่างประเทศที่ควรนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการงบประมาณของประเทศไทย เช่น (1) ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณของประเทศเกาหลีใต้ (2) แนวคิด Where does all my money go? ของกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร เพื่อให้ผู้เสียภาษีได้รับทราบข้อมูลการใช้จ่ายภาษีของตนเอง ผ่านเว็บไซต์ www.wheredosemymoneygo.org (3) การจัดทำงบประมาณฉบับประชาชนที่เข้าใจง่าย (4) การจัดทำแผนล่วงหน้าก่อนปีงบประมาณ 1-2 ปี (5) การสอบถามความเห็นสภาพผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับการประเมินแนวโน้มเศรษฐกิจมหภาค เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การศึกษาข้างต้นทำให้ทราบว่า ประเทศที่มีคะแนนดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (OBI) สูง จะมีแนวทาง เครื่องมือ หรือกลไกของแต่ละประเทศที่ช่วยให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณที่จะนำไปสู่การสร้าง ความโปร่งใส เช่น

ประเทศเกาหลีใต้ แนวทางที่ดำเนินการที่น่าสนใจ เช่น

(1) แผนการบริหารการคลังแห่งชาติ (National Fiscal Management Plan, NFMP) ซึ่งมีสาระคือ ภาพรวมการบริหารการคลัง และ กรอบงบประมาณล่วงหน้า (Medium-Term Expenditure Framework, MTEF) ระยะ 5 ปี โดยมีขั้นตอนการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในโครงการรัฐ การเสนอข้อคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ นักวิชาการ และภาคเอกชนซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายสาธารณะ (Open Discussion for the Public) ซึ่งอาจมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น ผู้เข้าร่วมอภิปรายอาจไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญเรื่องงบประมาณ และการอภิปรายไม่สามารถครอบคลุมทุกโครงการอย่างทั่วถึง

(2) กระบวนการจัดทำร่างงบประมาณของรัฐบาลกลางยังมีการจัดประชุมร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะการไปทัศนศึกษา เพื่อให้ทราบความต้องการที่แท้จริงของท้องถิ่น และสถานะโครงการที่ดำเนินการอยู่ของท้องถิ่น เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูล เพื่อหารือเรื่องงบประมาณและกรอบ



งบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง และส่งต่อให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ หากมีความจำเป็นอาจมีการปรับร่างงบประมาณรายจ่าย ระยะเวลาของเกาหลีใต้ในการทำงานงบประมาณรายจ่ายจะจัดทำประมาณ 1 ปีก่อนปีงบประมาณใหม่

(3) การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมการบริหารงบประมาณ คือ การจัดตั้ง “ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ (Budget Waste Report Center)” ของกระทรวงยุทธศาสตร์และการคลัง (Minister of Strategy and Finance) มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนสามารถแจ้งหรือร้องเรียนหากพบเห็นการใช้งบประมาณที่อาจเกิดความสูญเปล่าทั้งในระดับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น หรือแนะนำทางเลือกต่าง ๆ ที่สามารถประหยัดงบประมาณรายจ่ายได้

(4) กลไกการตรวจสอบอย่างเป็นทางการของเกาหลีใต้ คือ สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบ (Board of Audit and Inspection, BAI) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทำงานของสถาบันภาครัฐ และอำนวยความสะดวกให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางต่าง ๆ เช่น เว็บไซต์ และจัดทำโครงการส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อให้เกิดภาคประชาสังคมตรวจสอบ นอกจากนี้ หน่วยงาน National Assembly Budget Office (NABO) เพื่อสนับสนุนด้านข้อมูลให้กับสมาชิกนิติบัญญัติในการตัดสินใจทางงบประมาณ

ประเทศฟิลิปปินส์ แนวทางที่ดำเนินการที่น่าสนใจ เช่น

(1) จัดตั้ง The Cabinet Cluster on Good Governance and Anti-Corruption (CGAC) ที่ประกอบด้วยประธานาธิบดี รัฐมนตรีกระทรวงที่เกี่ยวข้อง ที่ปรึกษากฎหมาย และสำนักงานนิติบัญญัติ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส สร้างความไว้วางใจและความเชื่อมั่นต่อรัฐบาลผ่านกลไกที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ

(2) จัดทำ “งบประมาณฉบับประชาชน (Citizens’ Budget) นำเสนอข้อมูลพื้นฐานงบประมาณให้ประชาชนที่สนใจ และเข้าถึงได้โดยง่าย

(3) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายของประเทศ

(4) สนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้โดยตรงในระดับท้องถิ่น เช่น

- การติด “ตราความโปร่งใส (Transparency Seal)” บนเว็บไซต์ทางการของหน่วยงาน ซึ่งกำหนดให้เผยแพร่ข้อมูล หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน ข้อมูลการติดต่อ รายงานประจำปีของหน่วยงานย้อนหลัง 3 ปี งบประมาณที่ได้รับอนุมัติและเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โครงการสำคัญของหน่วยงาน ผู้รับประโยชน์จากโครงการ สถานะของโครงการและการประเมินผล แผนจัดซื้อจัดจ้างประจำปีและรายชื่อผู้รับจ้าง

- การจัดทำรายงานงบประมาณฉบับประชาชน เพื่อช่วยให้ประชาชนเข้าใจข้อมูลงบประมาณได้ง่ายยิ่งขึ้น โดยเผยแพร่ในรูปแบบเอกสาร และเว็บไซต์

- นโยบายการเปิดเผยข้อมูล (Full Disclosure Policy, FDP) กำหนดให้ทุกจังหวัด อำเภอ และเทศบาล เผยแพร่ข้อมูลทางการเงินแก่ประชาชน ให้ประชาชนทราบว่างบประมาณได้



ถูกนำมาใช้อย่างไร โดยต้องแสดงในสถานที่ที่ประชาชนเข้าถึงได้อย่างน้อย 3 แห่ง และแสดงบนเว็บไซต์ทางการ

- การติด “ตราการจัดการที่ดี (Seal of Good Housekeeping, SGH) เป็นโครงการที่สร้างแรงจูงใจให้แก่หน่วยงานหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นถึงความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีส่วนร่วมและผลการดำเนินงานโดยรวมดี ซึ่งหน่วยงานท้องถิ่นจะได้รับตราสัญลักษณ์นี้ก็ต่อเมื่อ มีการบริหารจัดการทางการคลังที่ดี เช่น ผ่านการรับรองจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และได้ปฏิบัติตามนโยบายเปิดเผยข้อมูลข้างต้น

- ข้อตกลงการมีส่วนร่วมทางงบประมาณ (Budget Partnership Agreements) กำหนดให้องค์กรทางประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการจัดทำข้อเสนองบประมาณ จัดลำดับความสำคัญโครงการ และการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณ

- การจัดทำงบประมาณแบบมีส่วนร่วมระดับรากหญ้า (Grassroots Participatory Budgeting) ซึ่งเป็นการจัดทำงบประมาณแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up Budgeting) ของรัฐบาลท้องถิ่น

- โครงการตรวจสอบแบบประชาชนมีส่วนร่วม (Citizen Participatory Audit Project) เป็นการตรวจสอบร่วมกันระหว่างเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน และประชาชน องค์กรประชาสังคมกลุ่มที่สนใจ อาจจัดตั้งแบบเป็นทางการ ซึ่งประชาชนจะมีบทบาทและความรับผิดชอบทุกขั้นตอนการตรวจสอบ และได้รับข้อมูลระดับเดียวกับที่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดินอีกด้วย เมื่อการตรวจสอบสิ้นสุดจะจัดทำรายงานติดตามผล และติดตามผลการปฏิบัติการแก้ไขของหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ

4) ความชัดเจนของทิศทางของการปฏิรูป ที่จะปฏิรูปจากบนลงล่างคล้ายกับประเทศเกาหลี หรือจากล่างขึ้นบนคล้ายกับประเทศฟิลิปปินส์ (ศาสตรา สุตสวาท และ รุติมา ชูเชิด, 2560 น. 22-65)

กลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร

ภาคประชาสังคมได้จัดทำเว็บไซต์ Wheredoesmymoneygo ขึ้น เพื่อแสดงให้เห็นว่า รัฐของกลุ่มประเทศสหราชอาณาจักร ใช้ภาษีอย่างไร โดยเป็นเว็บไซต์ที่ประชาชนสามารถเข้าใจได้ง่าย (ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ”)

ข้อเสนอแนะของรายงานการศึกษานี้ ประกอบด้วย

- 1) ควรกำหนดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ตั้งแต่ระดับการวางแผน
- 2) กำหนดลักษณะข้อมูลให้เป็น open-data ช่องทางการเข้าถึงข้อมูลง่าย และผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย
- 3) ภาครัฐควรใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม จัดทำข้อมูลและสร้างเครื่องมือต่าง ๆ ให้สะดวกต่อการเข้าถึงของประชาชน รวมถึง เปิดช่องทางให้ประชาชนแจ้ง ร้องเรียนการดำเนินการที่ผิดปกติ



4) ประชาชนและภาคประชาสังคมต้องเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณที่เหมาะสมกับท้องถิ่นหรือประเทศของตนเอง โดยประยุกต์ใช้แนวทางที่ประเทศที่มีคะแนนดัชนีการเปิดเผยสูง

5) ประชาชน หรือภาคประชาสังคมจะต้องมีความต่อเนื่องในการติดตาม ตรวจสอบเพื่อประเมินผลลัพธ์ของโครงการนั้นอย่างแท้จริง แม้ว่าการดำเนินโครงการบางอย่างจะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการมากกว่า 5 ปี นับตั้งแต่ประชาชนหรือชุมชนโหวตเลือกโครงการนั้น ๆ (ปิยวรรณ เงินคล้าย, 2562, น.18-64)



อ่านเพิ่มเติม : การมีส่วนร่วม
ของประชาชนในกระบวนการ
งบประมาณ

ข้อสรุปที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม

1. ความหมาย ความสำคัญและองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่กำหนดว่า ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ เอกชน หรือภาคประชาชน ต้องเป็นองค์กรรมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อให้เกิดสังคมที่ดีและสันติสุข โดยมีองค์ประกอบสำคัญเช่น ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม

2. ความหมาย ความสำคัญของความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ พบว่า การเปิดกว้างอย่างเต็มที่ให้ประชาชนได้ทราบที่มา และการใช้งบประมาณ จะทำให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งทำให้ภาครัฐมีความรับผิดชอบ และซื่อสัตย์ ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเกิดความไว้วางใจ นำไปสู่คุณภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ

3. ผู้เกี่ยวข้องและบทบาทที่สำคัญสำหรับการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลกลาง

4. แนวทางการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ อัจฉริยา แนวทางปฏิบัติที่ดีที่ OECD ให้คำแนะนำเกี่ยวกับขั้นตอนและสาระสำคัญของการรายงานมาช่วยสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณได้

5. ผลสำรวจดัชนีการเปิดเผยงบประมาณของสากลและประเทศไทย ทำให้ทราบถึงผลคะแนนแต่ละด้าน และปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น

6. ความสำคัญ แนวทาง เครื่องมือการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยผ่านตัวอย่างกลไก หรือเครื่องมือสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนของต่างประเทศ

2.4 สมมุติฐานการศึกษา

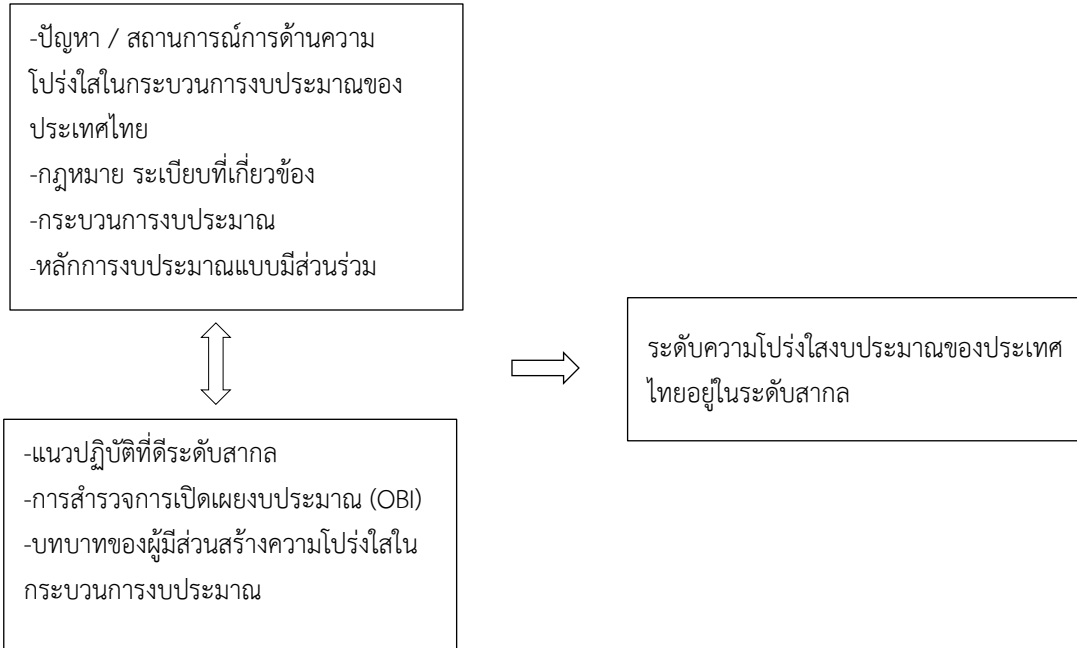
ความโปร่งใสของกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยมีแนวปฏิบัติที่อยู่ในระดับสากล





2.5 กรอบแนวคิดการศึกษา

ภาพที่ 2-2 กรอบแนวคิดการศึกษา





บทที่ 3 ผลการศึกษา

3.1 ความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

3.1.1 คะแนนดัชนีการเปิดเผยงบประมาณ (Open Budget index : OBI)

คะแนนผลสำรวจดัชนีการเปิดเผยของงบประมาณปี 2562 (แต่ละด้านคะแนนเต็ม เท่ากับ 100 คะแนน) ผลคะแนนของประเทศไทย ประกอบด้วย

1. ด้านความโปร่งใส 61 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ”
2. ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 14 อยู่ในระดับ “น้อย”
3. ด้านการสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระต่าง ๆ 63 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ”

คะแนนด้านความโปร่งใส วัดได้จากการเข้าถึงข้อมูลที่เผยแพร่ออนไลน์ ความทันเวลา ความสมบูรณ์ของรายงานงบประมาณ 8 ฉบับผ่านคำถามจำนวน 109 ข้อ โดยมีคะแนนการวัดอยู่ระหว่าง 0 – 100 คะแนน โดยมีเกณฑ์การให้คะแนน แต่ละข้อ “a” – ดีมาก ได้ 100 คะแนน “b” – ดี ได้ 67 คะแนน “c” – ค่อนข้างแย่ ได้ 33 คะแนน “d” - แย่มากไม่มีหรือไม่มีเลย ได้ 0 คะแนน และ “e” - ไม่คำนวณคะแนน ซึ่งการประมวลผลจะให้นำหนักคะแนนแต่ละข้อเท่ากัน สำหรับรายงาน 8 ฉบับมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

ตารางที่ 3-1 สรุปสาระสำคัญของรายงานด้านความโปร่งใสการสำรวจ OBI

รายงานก่อนงบประมาณ/ Pre-Budget Statement	เปิดเผยข้อกำหนดแบบกว้างของนโยบายการคลังล่วงหน้าของข้อเสนอของงบประมาณของผู้บริหาร สรุปการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจของรัฐบาลรายได้ที่คาดการณ์ไว้ ค่าใช้จ่ายและหนี้สิน
ข้อเสนอของงบประมาณรวมถึงเอกสารสนับสนุนอื่น/ Executive’s Budget Proposal	นำเสนอโดยผู้บริหารระดับสูงเพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาอนุมัติ รายละเอียดแหล่งที่มา :ของรายได้การจัดสรรให้กระทรวงการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่เสนอและข้อมูลอื่น ๆ ที่สำคัญสำหรับการทำความเข้าใจสถานการณ์ทางการเงินของประเทศ
กฎหมายงบประมาณ/ Enacted Budget	งบประมาณที่ได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ
งบประมาณ “ฉบับประชาชน” /Citizens Budget	เรียบง่ายและเทคนิคไม่ซับซ้อนข้อเสนอของงบประมาณของผู้บริหารของรัฐบาลหรืองบประมาณที่ประกาศใช้ซึ่งออกแบบมาเพื่อนำเสนอข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณะ
รายงานระหว่างปี /In-Year Reports	รวมข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จริงที่รวบรวมได้ค่าใช้จ่ายจริงและหนี้สินที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาต่าง ๆ ออกรายไตรมาสหรือรายเดือน
รายงานกลางปี / Mid-Year Review	การปรับปรุงที่ครอบคลุมเกี่ยวกับการดำเนินการตามงบประมาณ ณ กลางปีงบประมาณนั้น รวมถึงการทบทวนสมมติฐานทางเศรษฐกิจและการคาดการณ์ที่มีการปรับปรุงผลลัพธ์ของงบประมาณ
รายงานสิ้นปี / Year-End Report	การรวบรวมการจัดเก็บรายได้ ค่าใช้จ่าย และหนี้ของหน่วยงาน รายงานตรวจสอบครอบคลุมรายการสำคัญทั้งหมดที่อยู่ในงบประมาณ อธิบายความแตกต่างระหว่างประมาณการเดิม การแก้ไขระหว่างปี และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริง นอกจากนี้ รายงานฉบับนี้อาจรายงานผลการปฏิบัติงานที่ไม่ใช่ตัวเงินด้วย
รายงานการตรวจสอบ / Audit Report (2016)	รายงานที่ออกโดยสถาบันการตรวจสอบสูงสุด เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความสมบูรณ์ของการดำเนินงานสิ้นปีงบประมาณ

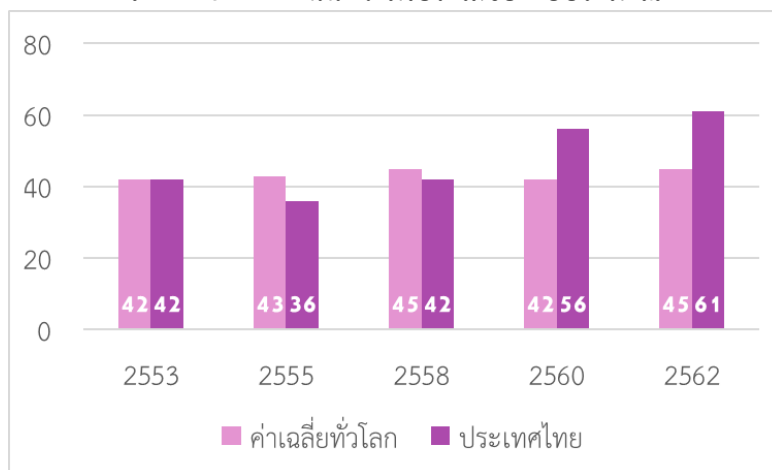


สำหรับคะแนนของประเทศไทยปี 2562 เท่ากับ 61 คะแนน และในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามลำดับ โดยในปี 2553 มีคะแนน 42 คะแนน และเพิ่มขึ้นเป็น 61 คะแนน ในปี 2563 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยทั่วโลกปี 2553 มีคะแนน 42 คะแนน และเพิ่มขึ้นเป็น 45 ในปี 2561

เกณฑ์การวัดความโปร่งใสของงบประมาณ ระดับคะแนน 81-100 เพียงพอย่างมาก 61-80 เพียงพอ 41-60 เป็นไปอย่างจำกัด 21-40 ค่อนข้างจำกัด 0-20 ไม่มีการให้ข้อมูล

อย่างไรก็ตาม ตามเกณฑ์การวัดของ IBP ประเทศไทยมีระดับคะแนนความโปร่งใสอยู่ในระดับ “เพียงพอ”

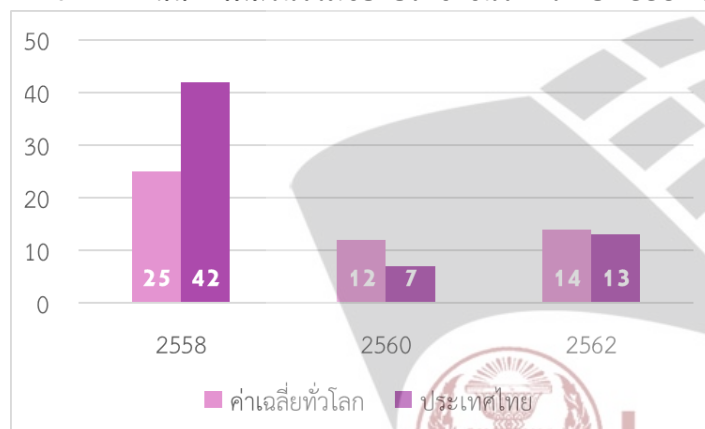
ภาพที่ 3-1 คะแนนความโปร่งใสของงบประมาณ



คะแนนด้านการมีส่วนร่วม IBP มีการปรับปรุงเกณฑ์การวัดในปี 2558 ส่งผลให้มีความแตกต่างของคะแนนอย่างมากในปีต่อมา ผลคะแนนการมีส่วนร่วมของประเทศไทย ปี 2558 เท่ากับ 42 คะแนน และปี 2562 เท่ากับ 13 คะแนน ซึ่งจัดอยู่ในระดับ “น้อย” ในขณะที่คะแนนเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 42 ในปี 2558 และเท่ากับ 14 ในปี 2562 จึงเห็นได้ว่า การวัด 2 ครั้งที่ผ่านมา การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย ยังอยู่ในระดับ “น้อย”

เกณฑ์การให้คะแนนการมีส่วนร่วมของประชาชน ระดับคะแนน 0-40 น้อย 41-60 จำกัด 61-100 เพียงพอ

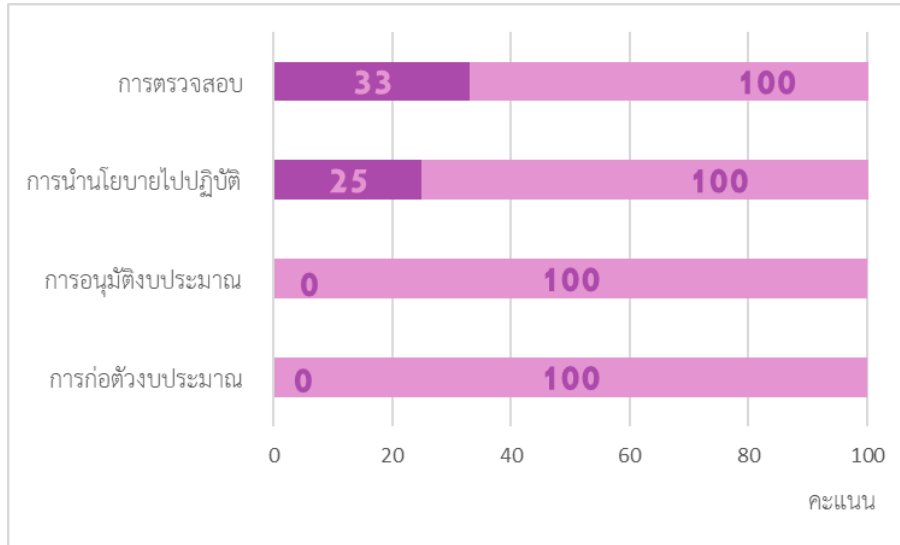
ภาพที่ 3-2 คะแนนการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างปี 2558-2562





การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในกระบวนการงบประมาณ จะพบว่า ปี 2562 ประเทศไทยได้คะแนนการมีส่วนร่วมฯ ในช่วงการการวางแผนงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณ เท่ากับ 0 คะแนน ช่วงการนำนโยบายไปปฏิบัติ เท่ากับ 25 คะแนน และช่วงการตรวจสอบ เท่ากับ 33 คะแนน แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้าร่วมในกระบวนการงบประมาณ “น้อย”

ภาพที่ 3-3 คะแนนการมีส่วนร่วมของประชาชนในวงจรงบประมาณ ปี 2562



การสอดส่องดูแลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย รัฐสภา และหน่วยตรวจสอบสูงสุด (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) โดยคะแนนจะแบ่งเป็น 3 ลักษณะคือ คะแนนตรวจสอบภาพรวม คะแนนการตรวจสอบของรัฐสภา และคะแนนการตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบสูงสุด คะแนนระหว่างปี 2558-2562 สรุปได้ดังนี้

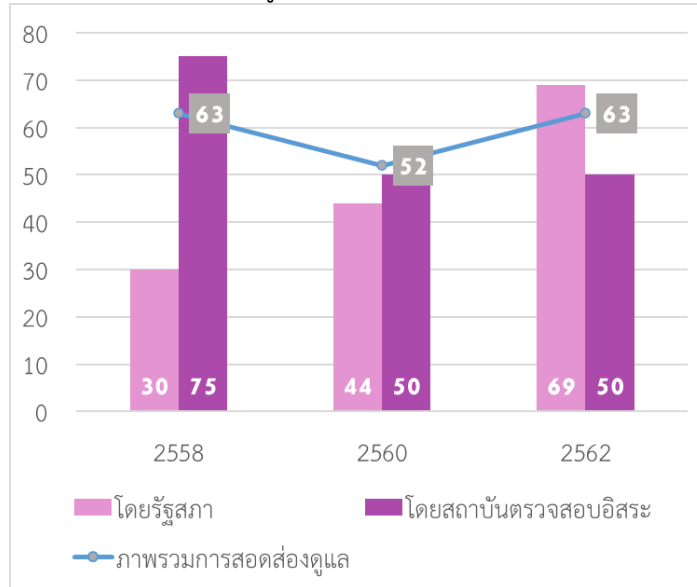
เกณฑ์การให้คะแนนการสอดส่องดูแล
ระดับคะแนน 0-40 น้อย 41-60 จำกัด
61-100 เพียงพอ

- (1) **คะแนนภาพรวม** ปี 2558 เท่ากับ 63 คะแนน ลดลงเหลือ 52 คะแนนในปี 2560 และปรับเพิ่มขึ้นเป็น 63 คะแนนในปี 2562 **อยู่ในระดับ “เพียงพอ”**
- (2) **คะแนนการตรวจสอบของรัฐสภา** ปี 2558 เท่ากับ 30 คะแนน ปรับเพิ่มเป็น 44 คะแนนในปี 2560 และปรับเพิ่มขึ้นเป็น 69 คะแนนในปี 2562 จะเห็นว่าบทบาทของรัฐสภาเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และ **อยู่ในระดับ “เพียงพอ”**
- (3) **คะแนนการตรวจสอบโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุด** ปี 2558 เท่ากับ 75 คะแนน ลดลงเหลือ 50 คะแนนในปี 2560 มีคะแนนคงที่ในปี 2562 และ **อยู่ในระดับ “จำกัด”**





ภาพที่ 3-4 คะแนนการสอดส่องดูแลจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหน่วยตรวจสอบสูงสุด



จะเห็นได้ว่า คะแนนด้านการสอดส่องดูแลของประเทศไทยมีพัฒนาการดีขึ้นจากปี 2560 โดยการตรวจสอบจากรัฐสภามีค่าคะแนนเพิ่มสูงขึ้นจาก 44 คะแนน เป็น 69 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” แต่หน่วยตรวจสอบสูงสุดมีคะแนนเท่ากันที่ 50 ยังมีผลคะแนนอยู่ในช่วง “จำกัด”

3.1.2 รายละเอียดผลสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทย

ด้านความโปร่งใส แบ่งเป็น 2 ด้าน คือ การเผยแพร่รายงาน ส่วนใหญ่จะเผยแพร่รายงานตามระยะเวลาที่กำหนด ยกเว้น รายงานกลางปี (Mid-Year Report) ที่จัดส่งล่าช้า ส่วนด้านความครบถ้วนของข้อมูล พบว่า ยังขาดการเปิดเผยข้อมูลสำคัญหลายด้าน เช่น การประมาณการรายได้หลายปี การออกแบบการนำเสนอในรายงาน “ฉบับประชาชน” ยังยากต่อการทำความเข้าใจ

ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ขาดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนทำให้ประชาชนยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการการวางแผนงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ

ด้านการสอดส่องดูแลโดยสถาบันอิสระ พบว่า รัฐสภา ยังไม่มีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยังไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในรายงานการตรวจสอบ และ ขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่จัดตั้ง “สถาบันตรวจสอบอิสระ independent fiscal institutions ; IFIs)” : ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้

จากผลคะแนนข้างต้น แม้ว่าคะแนนเฉลี่ยด้านความโปร่งใสในภาพรวมของประเทศไทยดีขึ้น จนอยู่ในระดับ “เพียงพอ” แต่เมื่อวิเคราะห์รายละเอียดการจากการตอบแบบสอบถาม พบว่า คะแนนแต่ละข้อคำถามยังอยู่ไม่อยู่ในระดับเพียงพอ ดังนี้

(1) ด้านความโปร่งใส พบว่า

- ข้อคำถามเกี่ยวกับรายงานจัดแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม (1) รายงานก่อนงบประมาณ รายงานสิ้นปี และรายงานการตรวจสอบ ต่ำกว่าเกณฑ์ “เพียงพอ” อยู่ระหว่าง 48-56 คะแนน (2) ข้อเสนองบประมาณ รวมถึงเอกสารสนับสนุนอื่น อยู่ระหว่าง 67-78 ซึ่งถือว่า “เพียงพอ” (3) พระราชบัญญัติงบประมาณได้คะแนน



100 คะแนน ทั้งนี้ เกณฑ์การให้คะแนนของ IBP ในข้อนี้จะให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลให้กับสาธารณะ ได้ทันเวลา และความครบถ้วนของข้อมูล

- เอกสารที่นำเสนอขาดความครบถ้วน ไม่ระบุรายละเอียดตามที่กำหนด เช่น รายงานก่อนงบประมาณ ไม่ได้ระบุข้อมูลรายได้ การจ่ายหนี้ การประมาณการล่วงหน้าหลายปี

- เอกสารมีจำนวนมากมีความซับซ้อน เข้าใจยาก การเข้าถึงข้อมูลอยู่ในเว็บไซต์ที่แตกต่างกัน ไม่สะดวกต่อการสืบค้นของประชาชน

- การนำรายงานงบประมาณสังเขปเป็นตัวแทนของ “ฉบับประชาชน” ยังไม่เป็นไปตามรายละเอียดที่กำหนด เช่น (1) การนำเสนอที่ไม่ใช่ด้านเทคนิค (2) ออกแบบให้เข้าถึงและเข้าใจโดยประชากรส่วนใหญ่ (3) แสดงการเงินสาธารณะที่สำคัญ (4) เขียนเป็นภาษาที่สามารถเข้าถึงได้ (5) รวมองค์ประกอบภาพเพื่อให้ประชากรที่ไม่มีความรู้ทางด้านเทคนิคเข้าใจได้ง่ายขึ้น

- รูปแบบการเผยแพร่รายงานเอกสารฉบับบางฉบับ ยังไม่ใช่ข้อมูลตัวเลขที่เครื่องสามารถอ่านได้ ทำให้ผู้สนใจไม่สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปวิเคราะห์ได้

- ปี 2562 ได้จัดทำรายงานสิ้นปีเพิ่มขึ้นมา เนื่องจากปีก่อนหน้ายังไม่ได้มีการจัดทำ แต่รายงานกลางปีซึ่งจะกล่าวถึงการปรับปรุงสมมติฐานและการรายงานผลการดำเนินงานช่วงครึ่งปี ยังไม่ได้มีการจัดทำ

- ช่วงทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานเพิ่มขึ้นอย่างมากได้ตั้ง

ภาพ

ภาพที่ 3-5 พัฒนาการเกี่ยวกับการจัดทำรายงานฉบับต่าง ๆ ของประเทศไทย

Public availability of budget documents in Thailand

- Available to the Public
- Published Late, or Not Published Online, or Produced for Internal Use Only
- ⊘ Not Produced

Document	2010	2012	2015	2017	2019
Pre-Budget Statement	⊘	⊘	●	●	●
Executive's Budget Proposal	●	●	●	●	●
Enacted Budget	●	●	●	●	●
Citizens Budget	⊘	●	●	●	●
In-Year Reports	●	●	●	●	●
Mid-Year Review	⊘	⊘	⊘	●	●
Year-End Report	⊘	⊘	⊘	⊘	●
Audit Report	●	⊘	⊘	●	●

ที่มา : : IBP

จะเห็นได้ว่า จากปี 2553 เป็นต้นมา ประเทศไทยมีพัฒนาการในการเผยแพร่รายงานตามระยะเวลาได้ดีขึ้นเป็นลำดับ จากเผยแพร่เพียง 4 ฉบับ ปัจจุบัน (2562) เผยแพร่จำนวน 7 ฉบับ มีเพียงรายงานกลางปีทีเผยแพร่ช้ากว่าที่กำหนดไว้ ดังนั้น หากเผยแพร่ครบ 8 ฉบับ และมีเนื้อหาครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่ OBP กำหนดไว้จะทำให้คะแนนในส่วนนี้เพิ่มสูงขึ้น

(2) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม พบว่า

- คะแนนด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รูปแบบการนำเสนอจากสำนักงบประมาณส่วนใหญ่อยู่ในรูป PDF ไม่สามารถนำไปประมวลผล หรือวิเคราะห์ต่อได้



- เอกสารส่วนใหญ่ไม่ได้เป็นไปตามแนวปฏิบัติที่เป็นคำแนะนำที่กำหนดให้ เช่น (1) การนำเสนอที่ไม่ใช่ด้านเทคนิค (2) ออกแบบให้เข้าถึงและเข้าใจโดยประชากรส่วนใหญ่ (3) แสดงการเงินสาธารณะที่สำคัญ (4) เขียนเป็นภาษาที่สามารถเข้าถึงได้ (5) รวมองค์ประกอบภาพเพื่อให้ประชากรที่ไม่มีความรู้ทางด้านเทคนิคเข้าใจได้ง่ายขึ้น

- ประชาชนและภาคประชาสังคมยังไม่ได้มีส่วนร่วมในการสร้างความโปร่งใสในขั้นตอนการวางแผนงบประมาณและการอนุมัติงบประมาณ สำหรับขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้รับคะแนน 25 จาก 100 คะแนน และขั้นการตรวจสอบได้รับ 33 จาก 100 คะแนน ซึ่งถือว่ายังอยู่ในระดับ “น้อย”

- การเปิดโอกาสให้รับฟังความเห็นจากประชาชนผ่านทางเว็บไซต์สำนักงบประมาณ มีช่วงระยะเวลาสั้นเกินไป โดยงบประมาณปี 2562 กำหนด 11-27 เม.ย.2561 และ งบประมาณปี 2563 กำหนด 13-15 พ.ค.2563

(3) การสอดส่องดูแล แบ่งเป็นบทบาทของ

- รัฐสภา ยังไม่มีขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ยังไม่มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมแสดงความคิดเห็นในรายงานการตรวจสอบ

- สถาบันตรวจสอบอิสระ ในขณะนี้ยังไม่มีหน่วยงานที่จัดตั้งตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ตามการตอบแบบสอบถามจะอ้างอิงสำนักงบประมาณของรัฐสภา กลุ่มงานสังกัดสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรที่ทำหน้าที่สนับสนุนงานวิชาการด้านงบประมาณให้กับสมาชิกรัฐสภา อย่างไรก็ตาม สำนักงานงบประมาณของรัฐสภายังไม่ได้มีกฎหมายจัดตั้งที่ชัดเจน จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์การเป็น สถาบันการเงินอิสระ (independent fiscal institutions ; IFI) ตามแนวทางของ IBP

3.2 บทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณระดับสากล

การสร้างความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณจะต้องประกอบด้วย 2 ส่วนที่สำคัญคือ

(1) ผู้ที่เกี่ยวข้องและบทบาทการดำเนินการ

(2) หลักเกณฑ์หรือแนวทางสร้างความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ ซึ่งแต่ละหน่วยจะมีบทบาทและภารกิจที่แตกต่างกันออกไปในกระบวนการงบประมาณ

ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสร้างความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ ประกอบด้วย รัฐบาลและหน่วยงานในสังกัด รัฐสภา สถาบันตรวจสอบอิสระ ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนไว้ในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ

มีวัตถุประสงค์การเปิดเผยข้อมูลเดียวกัน และมีแนวทางปฏิบัติ และวัดผลใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะ เป็นด้านคุณภาพของข้อมูล ต้องมีความชัดเจน การรายงานทันเวลา การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้อง เข้าถึงได้โดยง่ายในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ และบทบาทของหน่วยตรวจสอบอิสระต่าง ๆ ในการสอดส่องดูแลให้เป็นไปตามเจตนารมณ์



3.2.1 บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ

หน่วยงานด้านการเงินระดับสากล เช่น OECD ได้ระบุปัจจัยและบทบาทที่มีผลต่อการจัดการความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ ได้แก่

- (1) รัฐบาลและหน่วยงานในสังกัด
- (2) รัฐสภา
- (3) สถาบันตรวจสอบอิสระ
- (4) ประชาชนและประชาสังคม
- (5) การมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน

ตารางที่ 3-2 บทบาทของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ / ผู้เกี่ยวข้อง	รัฐบาล	รัฐสภา	หน่วยตรวจสอบอิสระ	ประชาชนและภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
ตลอดวงจรงบประมาณ	จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลด้านการเงินและเอกสารที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ	-การพิจารณาของคณะกรรมาธิการ -การสนับสนุนศักยภาพของรัฐสภา	การตรวจสอบสำคัญตลอดกระบวนการงบประมาณ	-นำเสนอข้อมูลงบประมาณที่สำคัญอย่างชัดเจน -ใช้ข้อมูลที่ภาครัฐเผยแพร่เพื่อสนับสนุนให้เกิดความโปร่งใส -สนับสนุนให้มีระบบการสร้างให้งบประมาณครอบคลุมและมีส่วนร่วมมากขึ้น	-ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านความโปร่งใสที่กำหนด -การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเป็นไปอย่างชัดเจน มีความคุ้มค่าและโปร่งใส
การการวางแผนงบประมาณ	-รายงานก่อนงบประมาณ -ข้อเสนองบประมาณ (ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณฯ)	-รายงานการวิเคราะห์จากรัฐสภา			ประมาณการและแสดงรายได้จากการลงทุนสาขาที่เกี่ยวข้องในเอกสารงบประมาณ
การอนุมัติงบประมาณ	พระราชบัญญัติงบประมาณ	การอนุมัติงบประมาณของรัฐสภา		ติดตามงบประมาณฉบับประชาชน	
การนำงบประมาณไปใช้	-งบประมาณเพิ่มเติม -ข้อมูลงบประมาณก่อนนำไปใช้ -รายงานระหว่างปี -รายงานกลางปี				เปิดเผยสัญญาและการจัดซื้อจัดจ้าง



กระบวนการงบประมาณ / ผู้เกี่ยวข้อง	รัฐบาล	รัฐสภา	หน่วยตรวจสอบอิสระ	ประชาชนและภาคประชาสังคม	ภาคเอกชน
การติดตามตรวจสอบ	-รายงานสิ้นปี -รายงานระยะยาว -รายงานความเสี่ยง	การตรวจสอบการดำเนินการและผลลัพธ์	สนับสนุนบทบาทของหน่วยตรวจสอบสูงสุด		จัดทำรายงานแสดงการใช้ไปของงบประมาณ

หมายเหตุ : ปรับปรุงจาก toolkit for transparency

จะเห็นได้ว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องในการสร้างความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณจะต้องดำเนินการในลักษณะส่งต่อข้อมูลระหว่างกัน โดยเน้นการสื่อสาร เปิดเผยข้อมูลให้กับประชาชนทางรายงานฉบับต่างๆ และการเปิดเผยผ่านสื่อสาธารณะ เพื่อให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลจะต้องชัดเจน และทันต่อระยะเวลาการพิจารณา

3.2.2 การเปรียบเทียบแนวทางการความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณรายจ่ายของ OECD กับ IBP

OECD จะกำหนดแนวทางการดำเนินงานไว้อย่างกว้างๆ ในขณะที่ IBP จะเน้นการวัดผลการดำเนินงานความโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ทั้งสองหน่วยงานมีวัตถุประสงค์การเปิดเผยข้อมูลเดียวกัน และมีแนวทางปฏิบัติ และวัดผลใกล้เคียงกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านคุณภาพของข้อมูล ต้องมีความชัดเจน การรายงานทันเวลา การมีส่วนร่วมของประชาชนจะต้องเข้าถึงได้โดยง่ายในทุกขั้นตอนของกระบวนการงบประมาณ และบทบาทของหน่วยตรวจสอบอิสระต่าง ๆ ในการสอดส่องดูแลให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของการจัดการงบประมาณ และเปิดเผยให้กับประชาชนรับทราบผลงานจากการสอดส่องดูแล (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 3-3 การเปรียบเทียบแนวทางการดำเนินงานด้านความโปร่งใสของ OECD และ IBP

	OECD	IBP	สาระสำคัญ
ข้อมูลงบประมาณที่ชัดเจนจากรัฐบาล	A การให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ตลอดวงจรงบประมาณ	1.รายงานก่อนเสนองบประมาณ (ข้อ 54-58) 2.ข้อเสนองบประมาณจากรัฐบาล (ร่างพระราชบัญญัติ) (ข้อ 1-53) 3. รายงานงบประมาณ (ข้อ 59-63) 3.งบประมาณฉบับประชาชน (ข้อ 64-67)	รายงานต่างๆนี้ เป็นข้อมูลทางการที่จะเพิ่มระดับการตรวจสอบ และการตัดสินใจภายใต้กระบวนการงบประมาณ ควรเปิดเผยและใช้เทคโนโลยีในการเข้าถึงเพื่อเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน
	B ข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องเกี่ยวข้องกับงบประมาณ	4.รายงานระหว่างปี (ข้อ 68-75) 5.รายงานกลางปี (ข้อ 76-83) 6.รายงานสิ้นปี (ข้อ 84-96) 7.รายงานการตรวจสอบ (ข้อ 97-102)	คุณภาพและความครอบคลุมของข้อมูลที่มีประโยชน์ประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาล และให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจงบประมาณ
การสอดส่องดูแลจากหน่วยงานอิสระ	C ข้อดีของการพิจารณาและตรวจสอบของรัฐสภา	การประเมินความแข็งแกร่งของสถาบันนิติบัญญัติ โดยการประเมินบทบาทในระหว่างกระบวนการ	รัฐสภาควรมีโอกาสทรัพยากร และเครื่องมือการตรวจสอบรายงานทางการเงินที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภามี
	D การสนับสนุนศักยภาพของรัฐสภา		



	OECD	IBP	สาระสำคัญ
Independent oversight and control		งบประมาณ และประสิทธิภาพของการกำกับดูแลของรัฐบาลนโยบาย (ข้อ 107-118)	บทบาทอย่างเป็นทางการที่จะตรวจสอบและอนุมัติข้อเสนอของงบประมาณจากฝ่ายบริหาร และถือเป็นผู้บริหารในนามของประชาชน
	E การจัดการและการควบคุมภายในของงบประมาณ	การประเมินความแข็งแกร่งของสถาบันตรวจสอบสูงสุด เช่น อำนาจการย้ายหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบสูงสุด งบประมาณของหน่วยงานอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบ และความสามารถของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (ข้อ 119-124 และ AR-2)	บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในกระบวนการงบประมาณ เช่น การพิจารณารายงานต่าง ๆ การแก้ไขงบประมาณที่เสนอโดยรัฐบาล 2. บทบาทการควบคุมดูแลการบริหารงบประมาณ เพื่อหาคำแนะนำ และการพิจารณารายงานการตรวจสอบ
	F การสนับสนุนของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (SAIs)	การประเมินจากหน่วยงานที่เป็นอิสระด้านการตรวจสอบเน้นความครอบคลุมวงเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ การเผยแพร่ผลการตรวจสอบ	1. การหามาตรการในการตรวจสอบ และนำเสนอผลการตรวจสอบสู่สาธารณะ 2. ดำเนินการตรวจสอบโครงการ/แผนงานซึ่งอาจได้หัวข้อการตรวจสอบจากภาคประชาสังคม
	G บทบาทที่มีประสิทธิภาพของสถาบันการคลังอิสระ (IFIs)	สถาบันที่มีบทบาทในการตรวจสอบ การคาดการณ์แนวโน้ม ปัจจัย หรือความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น ข้อ 103-106	สถาบันการคลังอิสระควรมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจากผู้บริหาร มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรที่เหมาะสมในการตรวจสอบ และรายงานต่อสาธารณะเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นและภาระผูกพันของงบประมาณ
การเปิดเผยและการมีส่วนร่วมของประชาชน (Openness and civic engagement)	H ข้อมูลงบประมาณสามารถเข้าถึงได้	การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคมในกระบวนการงบประมาณ (ข้อ 125-142)	เอกสารงบประมาณโดยทั่วไปจะมีข้อมูลจำนวนมาก มีความซับซ้อน ยากต่อการเข้าใจของประชาชน สมาชิกสภา หรือผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรจัดทำเอกสารที่เข้าใจง่ายให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อเพิ่มคุณภาพของการอภิปรายงบประมาณ และเพิ่มความไว้วางใจรัฐบาลของประชาชน



OECD		IBP	สาระสำคัญ
	I ใช้การเปิดเผยข้อมูลเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสของงบประมาณ		การทำให้ข้อมูลงบประมาณเปิดเผยต่อประชาชนในรูปแบบดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมวิเคราะห์ประเมินผลการจัดทำงบประมาณ
	J การทำให้งบประมาณครอบคลุมและมีส่วนร่วมมากขึ้น		เป็นการลดโอกาสการทุจริตและเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยต้องสอดคล้องกับกรอบของกฎหมาย
ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับภาคเอกชน	K Opening up public contracting and procurement	-ไม่ได้กำหนดในแบบสอบถาม-	รัฐควรเปิดเผยวัตถุประสงค์การรายงานอย่างชัดเจนและปฏิบัติตามกฎ และฝังกการปฏิบัติงาน รวมถึงการเปิดเผยสัญญาต่าง ๆ
	L การบัญชีด้านรายได้และค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้ทรัพยากร	รายงานการจัดการด้านรายได้และค่าใช้จ่ายระหว่างปี (ข้อ IYR-2 และ MYR-2)	จัดทำบัญชีที่ชัดเจนสำหรับแหล่งรายได้ที่เกี่ยวข้องในเอกสารงบประมาณ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีส่วนร่วมและการติดตามการใช้จ่าย โดยเฉพาะช่องโหว่ที่อาจเกิดการคอร์รัปชัน
	M การลงทุนการจัดการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการรวบรวม คุณค่าที่ได้รับ และความโปร่งใส	-ไม่ได้กำหนดในแบบสอบถาม-	สร้างความมั่นใจโครงการลงทุนต่าง ๆ จึงต้องได้รับการจัดการอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สร้างความน่าเชื่อถือ และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณะ โดยเฉพาะ โครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนทางเทคนิค มีความเสี่ยงที่จะใช้เงินทางที่ผิด

จะเห็นได้ว่า ไม่ว่าจะเป็แนวปฏิบัติที่ดีของ OECD หรือ การวัดผลสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของ IBP ต่างก็ให้น้ำหนักกับการเปิดเผยรายงานฉบับต่างๆตามช่วงระยะเวลาในกระบวนการงบประมาณ อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติของ OECD จะมีรายละเอียดที่มากกว่าที่ IBP กำหนดไว้ เช่น ประเด็นความร่วมมือกับภาคเอกชน





3.3 การเปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและระดับสากล

ประเทศไทยมีพัฒนาการด้านความโปร่งใสดีขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากคะแนนด้านความโปร่งใส ปี 2560 เท่ากับ 56 เป็น 61 คะแนน อยู่ลำดับที่ 30 จาก 117 ประเทศ โดยประเทศในแถบเอเชียที่มีคะแนน OBI สูงกว่าไทย ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 45 และค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เท่ากับ 68 คะแนน

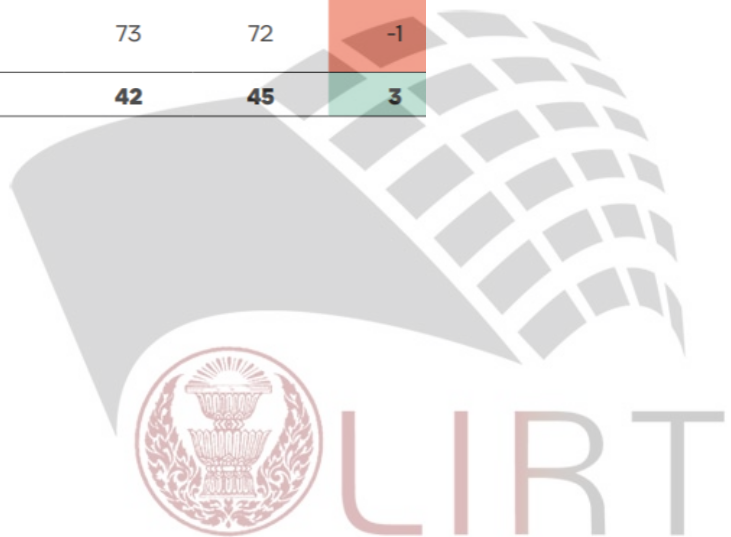
3.3.1 การเปรียบเทียบคะแนนการเปิดเผยงบประมาณ

ผลการสำรวจดัชนีการเปิดเผยงบประมาณของ IBP ปี 2562 พบว่า ค่าเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 45 เพิ่มขึ้นจากปี 2560 จำนวน 3 คะแนน และเมื่อเปรียบเทียบแต่ละภูมิภาค พบว่า ค่าเฉลี่ยของเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก มีค่าเฉลี่ยเพิ่มขึ้นสูงที่สุด คือจากคะแนนปี 2560 เท่ากับ 47 คะแนน เป็น 53 คะแนน ในปี 2562 ทั้งนี้ ภูมิภาคส่วนใหญ่คะแนนดัชนีความโปร่งใสของงบประมาณ เพิ่มขึ้น ยกเว้น ประเทศในแถบยุโรปตะวันออก และเอเชียใต้ ซึ่งประเทศไทยจัดอยู่ในกลุ่มภูมิภาคนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าค่าคะแนนเฉลี่ยของภูมิภาคเอเชียใต้จะลดลง แต่ประเทศไทยได้รับคะแนนการสำรวจเพิ่มสูงขึ้นจาก 56 คะแนน เป็น 61 คะแนน ทำให้เพิ่มระดับจาก “จำกัด” เป็น “เพียงพอ” และมีค่าสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเกือบทุกภูมิภาค ยกเว้นภูมิภาคยุโรปตะวันตก สหรัฐอเมริกา และแคนาดา (ภาพที่ 8 และภาพที่ 9)

ภาพที่ 3-6 คะแนนเฉลี่ยความโปร่งใสของงบประมาณ เปรียบเทียบปี 2560 และ 2562 จำแนกตามภูมิภาค

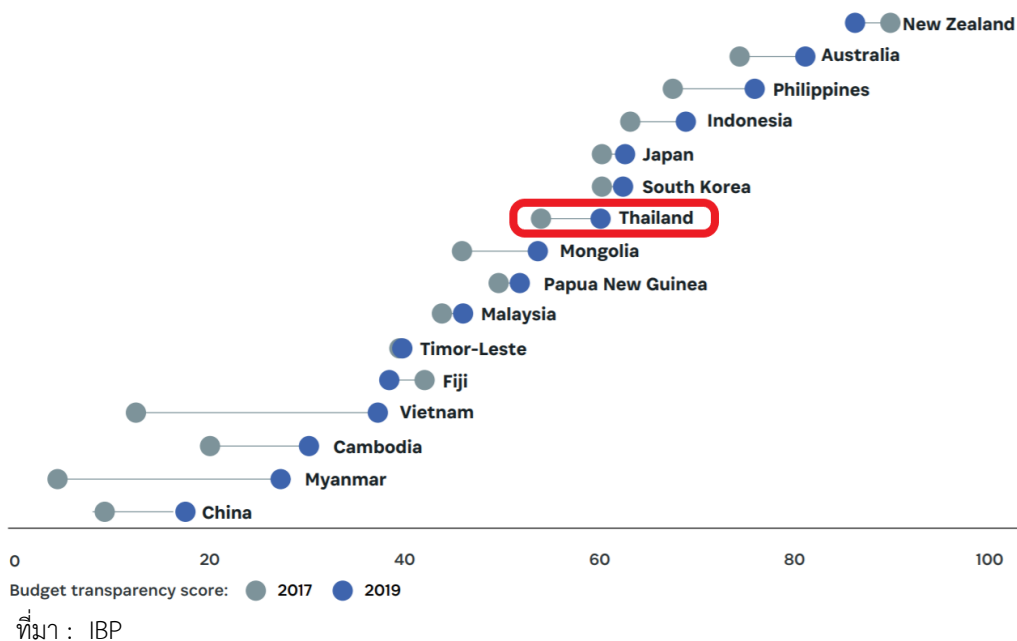
Region	Average budget transparency score		
	OBS 2017	OBS 2019	Change
East Asia & Pacific	47	53	6
Eastern Europe & Central Asia	55	55	1
Latin America & Caribbean	50	51	1
Middle East & North Africa	20	22	2
South Asia	46	42	-4
Sub-Saharan Africa	25	32	7
Western Europe, U.S. & Canada	73	72	-1
All countries	42	45	3

ที่มา : : IBP





ภาพที่ 3-7 การเปรียบเทียบคะแนนความโปร่งใสของแต่ละประเทศ ระหว่างปี 2560 และ 2562



จากผลสำรวจของ OBI. จะเห็นได้ว่า ที่ผ่านมามาประเทศไทยมีพัฒนาการด้านความโปร่งใสดีขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากคะแนน OBI ปี 2560 เท่ากับ 56 เป็น 61 คะแนน อยู่ลำดับที่ 30 จาก 117 ประเทศ โดยประเทศในแถบเอเชียที่มีคะแนน OBI สูงกว่าไทย ได้แก่ ฟิลิปปินส์(ลำดับที่ 10) อินโดนีเซีย(ลำดับที่ 18) ญี่ปุ่น(ลำดับที่ 28) และเกาหลีใต้(ลำดับที่ 29) (ตารางที่ 3-4)

ตารางที่ 3-4 สรุปผลการประเมินดัชนีความโปร่งใสของงบประมาณ ปี 2562 / 2019

ด้าน	ปี 2562		คะแนน ปี 2560 / 2562 (คะแนนเต็ม 100 คะแนน)				
	สูงสุด	เฉลี่ยทั่วโลก	ฟิลิปปินส์ (ลำดับที่ 10/117)	อินโดนีเซีย (ลำดับที่ 18/117)	ญี่ปุ่น (ลำดับที่ 28/117)	เกาหลีใต้ (ลำดับที่ 29/117)	ไทย (ลำดับที่ 30/117)
ความโปร่งใส	87	45	61/76	64/70	60/62	60/62	56/61
การมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม	54	14	41/31	22/20	20/20	39/61	7/13
การสอดส่องดูแล จาก	81	41	65/74	85/82	59/59	85/85	52/63
- รัฐสภา	72	-	62/67	86/83	43/50	81/83	57/69
- หน่วยตรวจสอบสูงสุด	100	-	83/89	84/78	78/78	83/89	67/50

ที่มา : รายงาน Open Budget Survey 2019 ของ IBP



จากภาพที่ 3-7 พบว่า คะแนนระหว่างปี 2560 และ 2562 พบว่า คะแนนไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แต่หากนำข้อมูลมาวิเคราะห์คะแนนโดยเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่าง ๆ จะพบว่ามีความแตกต่างกันในหลายประเด็น (ตารางที่ 3-4) หากวิเคราะห์ต่อไป พบว่า ประเทศในทวีปเอเชียที่มีอันดับสูงกว่าประเทศไทย ประกอบด้วย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ เพื่อศึกษาหาแนวทางการยกระดับคะแนนด้านต่าง ๆ ให้กับประเทศไทย โดยสรุปได้ดังนี้

(1) **ด้านความโปร่งใส** ประเทศนิวซีแลนด์ และ แอฟริกาใต้ได้คะแนนสูงสุด เท่ากับ 87 คะแนน ค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เท่ากับ 68 คะแนน ค่าเฉลี่ยของทั่วโลก เท่ากับ 45 ในทวีปเอเชีย ฟิลิปปินส์ได้คะแนนสูงถึง 76 คะแนน ในขณะที่ไทยได้ 61 คะแนน

(2) **ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน** คะแนนสูงสุด เท่ากับ 54 คะแนน ค่าเฉลี่ยของทั่วโลก เท่ากับ 14 คะแนน และไทยได้ 13 คะแนน แม้ว่าไทยจะได้คะแนนใกล้เคียงกับค่าเฉลี่ยทั่วโลก แต่ยังคงถือว่าการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมอยู่ในระดับ “น้อย” นอกจากนี้เมื่อพิจารณาประเทศในแถบเอเชีย จะพบว่า คะแนนด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมมีค่าเฉลี่ยสูงกว่าไทย และสูงกว่าค่าเฉลี่ยของโลกค่อนข้างมาก

(3) **ด้านการสอดส่องดูแล** แบ่งออกเป็น คะแนนภาพรวม และคะแนนบทบาทรัฐสภา และหน่วยตรวจสอบสูงสุด

- ภาพรวมคะแนนสูงสุด เท่ากับ 81 คะแนน ค่าเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 41 คะแนน ไทยได้ 63 คะแนน หากเปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศในเอเชีย พบว่า ไทยได้สูงกว่า ญี่ปุ่น แต่ต่ำกว่า เกาหลีใต้ อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์
- การสอดส่องดูแลของรัฐสภา คะแนนสูงสุดเท่ากับ 72 คะแนน ไทยได้ 69 คะแนน ซึ่งสูงกว่าฟิลิปปินส์และญี่ปุ่น แต่ต่ำกว่า อินโดนีเซียและเกาหลีใต้ อย่างไรก็ตามเมื่อเปรียบเทียบคะแนนของปี 2560 และ 2562 พบว่า เกือบทุกประเทศมีคะแนนดีขึ้น แสดงให้เห็นว่าบทบาทของรัฐสภามีการดำเนินงานที่ดีขึ้น
- การสอดส่องดูแลของหน่วยตรวจสอบสูงสุด(สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับคะแนนเต็ม 100 คะแนน ไทยได้ 50 คะแนน ลดลงจากปี 2560 ที่ได้ 67 คะแนน ซึ่งในปี 2562 เมื่อเปรียบเทียบกับ 4 ประเทศในเอเชียพบว่า ไทยได้รับคะแนนต่ำกว่าฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้

3.3.2 การเปรียบเทียบแนวทางของต่างประเทศและประเทศไทย

การเปรียบเทียบหัวข้อนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทราบแนวปฏิบัติที่ดีขององค์กรการคลังระหว่างประเทศ และแนวทางการดำเนินงานของประเทศที่มีระดับคะแนนความโปร่งใสค่อนข้างดีเพื่อสร้างเป็นแนวปฏิบัติที่ดีและเหมาะสม ทั้งนี้ การปรับใช้แนวทางต่าง ๆ อาจต้องคำนึงถึงสังคม วัฒนธรรมของประเทศไทย สำหรับแนวทางและเครื่องมือต่าง ๆ จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่ประเทศไทยมีขั้นตอนการดำเนินการที่ใกล้เคียงกับแนวปฏิบัติสากล การเผยแพร่ข้อมูลก็มีการปรับปรุงดีขึ้นจากปี 2012 เป็นต้นมา มีรายงานตามข้อกำหนดเกือบทุกฉบับ อย่างไรก็ตามระดับความลึกของข้อมูลที่เปิดเผยสู่สาธารณะ และช่องทางการเข้าถึงข้อมูลยังไม่เพียงพอ หากหน่วยงานที่สามารถเพิ่มขึ้นขั้นตอนต่าง ๆ ได้จะเพิ่มระดับความโปร่งใสอย่างมาก สรุปได้ดังนี้





ตารางที่ 3-5 การเปรียบเทียบแนวทางและเครื่องมือต่าง ๆ ที่ใช้สำหรับการจัดการงบประมาณ

กระบวนการงบประมาณ	การดำเนินการของ		ความคิดเห็นของผู้ศึกษา		
	ต่างประเทศ	ประเทศไทย	ปัญหา อุปสรรคที่พบ	แนวทางที่ควรดำเนินการ	รายงานที่ควรเผยแพร่
การวางแผนงบประมาณ	<p>(1) เปิดอภิปรายสาธารณะ โดยเน้นโครงการที่มีต้นทุนสูงและกระทบต่อประชาชน (เกาหลีใต้)</p> <p>(2) เชิญผู้เชี่ยวชาญจากองค์กรประชาสังคมมาให้คำแนะนำและจัดลำดับความสำคัญในการจัดทำงบประมาณ (ฟิลิปปินส์)</p> <p>(3) แผนบริหารการคลังแห่งชาติประกอบด้วยภาพรวมและกรอบงบประมาณล่วงหน้า 5 ปี และงบประมาณรายสาขา (เกาหลีใต้)</p>	<p>(1) คณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังภาครัฐจัดทำแผนการคลังระยะปานกลาง</p> <p>(2) กค. สงป. สศช. ธปท. ร่วมกันประมาณการรายได้ กำหนดนโยบาย วงเงินและโครงสร้างงบประมาณ</p> <p>(3) สงป. สศช. กพร. สมช. ร่วมกันจัดทำข้อเสนอเป้าหมายและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนหลักต่างๆ</p> <p>(4) มอบนโยบายงบประมาณให้ส่วนราชการ</p>	<p>(1) ระยะเวลาการวางแผนจำกัด</p> <p>-โครงการส่วนใหญ่ที่ภาครัฐจัดทำค่าของงบประมาณมาจากส่วนราชการ (ยกเว้นโครงการพัฒนาลุ่มน้ำ) ทำให้หลายโครงการประชาชนไม่ทราบมาก่อนเกิดการต่อต้านนำไปสู่ความล้มเหลวเมื่อได้รับจัดสรรงบประมาณแล้ว</p> <p>(2) แม้ว่าภาครัฐจะเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะ แต่ส่วนใหญ่การตัดสินใจยังเป็นของภาครัฐ</p> <p>(3) ยังไม่มีแผนบริหารการคลังแห่งชาติที่ชัดเจน</p>	<p>(1) จัดทำแผนบริหารการคลังให้ชัดเจน</p> <p>(2) การจัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดนโยบายการจัดสรรงบประมาณ ควรให้ผู้เชี่ยวชาญด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาแสดงความคิดเห็นและจัดลำดับความสำคัญของกรอบการจัดสรรงบประมาณ</p> <p>(2) โครงการลงทุนต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงการขนาดใหญ่ ควรสร้างกระบวนการรับฟังความต้องการของประชาชน โดยจัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณระยะต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน เพื่อสะดวกต่อการจัดสรรงบประมาณแต่ละปี</p>	<p>รายงานก่อนงบประมาณ :</p> <p>(1) รวบรวมกลยุทธ์โดยการศึกษาภาพรวมเศรษฐกิจและกำหนดแผนการจัดทำงบประมาณปีที่กำลังจะมาถึง</p> <p>(2) ระบุนโยบายการคลังอย่างกว้างๆ รวมถึง สมมุติฐาน เศรษฐศาสตร์มหภาค การคาดการณ์รายได้ ค่าใช้จ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ</p> <p>(3) แผนบริหารการคลังแห่งชาติที่ระบุกรอบงบประมาณล่วงหน้า 5 ปี และงบประมาณรายสาขาที่มีวิธีการคำนวณที่น่าเชื่อถือ</p>



กระบวนการงบประมาณ	การดำเนินการของ		ความคิดเห็นของผู้ศึกษา		
	ต่างประเทศ	ประเทศไทย	ปัญหา อุปสรรคที่พบ	แนวทางที่ควรดำเนินการ	รายงานที่ควรเผยแพร่
การจัดทำงบประมาณ	(1) จัดประชุมหารือระหว่างสภาที่ปรึกษา ด้านนโยบายการคลัง เกี่ยวกับการจัดทำ และปรับปรุงกรอบ MTEF (เกาหลีใต้)	(1) หน่วยงานจัดทำขอ งบประมาณรายจ่าย (2) สงป.พิจารณา รายละเอียด นำเสนอ คณะรัฐมนตรี และ ปรับปรุงรายละเอียด (3) สงป.เปิดรับฟัง ความคิดเห็นและ รายงานคณะรัฐมนตรี (4) จัดพิมพ์ร่าง พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่าย ประจำปีและเอกสาร ประกอบ	(1) ขาดการเปิดเผยวิธีการ คำนวณ MTEF ระดับประเทศและหน่วยงาน (2) ความยากของการ พิจารณาจัดสรรงบประมาณ โครงการขนาดใหญ่ที่มีวงเงิน สูง และมีเทคนิคขั้นสูง (3) การเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่มี รายละเอียดเชิงลึก มี ระยะเวลาตอบความคิดเห็น น้อย และมีช่องทางการ เข้าถึงแบบสอบถามจำกัด	(1) วิธีการคำนวณวงเงินระยะ ปานกลาง และวงเงินแต่ละปีที่ ชัดเจน (2) การเปิดเผยผลการรับฟัง ความคิดเห็นจากประชาชนและ แนวทางแก้ไขหรือลดผลกระทบ	(ร่าง)พระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (budget proposal) : ระบุแผนการใช้จ่ายที่ชัดเจน เข้าถึงได้ง่าย โดย (1) แสดงวัตถุประสงค์ของ นโยบายการคลัง จัดลำดับ ความสำคัญของรายจ่ายและ รายรับระยะเวลา 3-5 ปี การ เชื่อมโยงการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม การประมาณการ รายรับรายจ่ายที่เป็น มาตรฐานสากล (2) ระบุนโยบายภาษี และ ต้นทุน รวมถึงการวัดผลกระทบ ของนโยบายใหม่ การใช้ งบประมาณอย่างเหมาะสม
การอนุมัติงบประมาณ	(1) ฝ่ายนิติบัญญัติ จัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจาก	(1) การพิจารณาของ รัฐสภาและ คณะกรรมาธิการฯ	(1) ระยะเวลาการพิจารณา ของคณะกรรมการฯจำกัด จึงยากที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ	(1) ฝ่ายบริหารควรจัดส่งร่าง พระราชบัญญัติงบประมาณมา ให้รัฐสภาใช้เวลาพิจารณาอย่าง เพียงพอและจัดเวทีรับฟังความ	(1) รายงานผลการพิจารณา ของรัฐสภา (2) พระราชบัญญัติ งบประมาณ : มีรายละเอียด



กระบวนการงบประมาณ	การดำเนินการของ		ความคิดเห็นของผู้ศึกษา		
	ต่างประเทศ	ประเทศไทย	ปัญหา อุปสรรคที่พบ	แนวทางที่ควรดำเนินการ	รายงานที่ควรเผยแพร่
	<p>ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับคัดเลือกมา (เกาหลีใต้)</p> <p>(2) หน่วยงานอิสระทางการคลัง (PBO/IFS) ร่วมแสดงความคิดเห็น</p> <p>(3) จัดทำงบประมาณฉบับประชาชน (เกาหลีใต้และฟิลิปปินส์)</p>	<p>(2) สำนักงบประมาณของรัฐบาล (PBO) แสดงความเห็นผ่านรายงานการวิเคราะห์และรายงานวิชาการต่างๆ</p>	<p>(2) ระยะเวลาจัดส่งเอกสารก่อนการพิจารณาจำกัด และเอกสารที่มีจำนวนมาก มีความซับซ้อน ทำให้สมาชิกไม่สามารถพิจารณารายละเอียดได้ทัน</p> <p>(3) การเข้าถึงข้อมูลของ PBO เป็นไปอย่างจำกัด เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย</p> <p>(4) ความละเอียดของข้อมูลในรายงานงบประมาณ “ฉบับประชาชน” ยังเข้าใจยาก</p>	<p>คิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญก่อนการประชุมเพื่อพิจารณา</p> <p>(2) ลดจำนวนเอกสารที่เสนอเข้าสู่รัฐบาล และจัดส่งไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ในรูปแบบที่สามารถให้เครื่องคอมพิวเตอร์ประมวลผลได้</p> <p>(3) ดำเนินการให้งบประมาณ “ฉบับประชาชน” ให้เข้าใจและเข้าถึงง่าย</p> <p>(4) การเปิดเผยรายการกรรมาธิการคณะต่างๆ</p>	<p>ระดับเดียวกับข้อเสนองบประมาณ (budget proposal) เพื่อที่จะระบุความแตกต่างที่มีนัยสำคัญได้</p> <p>(3) งบประมาณฉบับประชาชน</p> <p>(4) รายงานของหน่วยงานอิสระทางการคลังที่วิเคราะห์รายได้ผลกระทบ และหนี้สาธารณะ</p>
การใช้จ่ายงบประมาณ	<p>(1) ระบบบัญชีแบบดิจิทัลช่วยในการวิเคราะห์ข้อมูล และเปิดเผยสาธารณะ (เกาหลีใต้)</p> <p>(2) ระบบ BUB open data (ฟิลิปปินส์)</p>	<p>(1) บก.รายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณจากระบบ GFMS (รายงานทุกสัปดาห์)</p> <p>(2) รายงานการจัดซื้อจัดจ้าง</p>	<p>(1) ยังไม่มีรายงานกลางปี</p> <p>(2) มีการเผยแพร่ข้อมูลไว้ที่หลายเว็บไซต์ ยากต่อการเข้าถึงของสาธารณะ</p> <p>(3) ระบบ GFMS แสดงผลการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยการเบิกจ่ายงบประมาณ โดย</p>	<p>(1) ควรเพิ่มรายงานความก้าวหน้าของโครงการต่างๆในหัวข้อการเบิกจ่ายงบประมาณ โดยเฉพาะโครงการลงทุนขนาดใหญ่</p> <p>(2) การเปิดเผยข้อมูลต่างๆควรให้นำมาประมวลผลต่อได้</p>	<p>(1) รายงานคาดการณ์รายได้และค่าใช้จ่าย (2) รายงานระหว่างปี ซึ่งรายละเอียดของรายงานต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นจุดตรวจสอบ (Benchmark) และการคาดการณ์ และบริหารกระแสเงินสด</p>



กระบวนการงบประมาณ	การดำเนินการของ		ความคิดเห็นของผู้ศึกษา		
	ต่างประเทศ	ประเทศไทย	ปัญหา อุปสรรคที่พบ	แนวทางที่ควรดำเนินการ	รายงานที่ควรเผยแพร่
	(3) ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ และหน่วยงาน NABO เพื่อสนับสนุนข้อมูลให้ฝ่ายนิติบัญญัติ (เกาหลีใต้) (4) กำหนดตราสัญลักษณ์ให้กับหน่วยงานที่ผ่านระบบประเมินความโปร่งใส	(3) รายงานการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน (เผยแพร่รายงานผ่านเว็บไซต์หน่วยงาน) (4) ระบบภาษีไปไหน? ที่ระบุ รายได้งบประมาณ และการจัดซื้อจัดจ้าง (สพร.)	ไม่ได้ระบุผลงานจากแผนงาน/โครงการ (4) การเปรียบเทียบระหว่างงบประมาณที่ได้รับกับรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้นทำได้ยาก ทำให้ประชาชนที่ติดตามการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานเข้าถึงข้อมูลได้ยาก (5) การใช้งานระบบภาษีไปไหนเป็นข้อมูลเชิงเทคนิคยังไม่ง่ายต่อการสืบค้นของผู้ใช้งาน	(3) จัดให้มีศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ (4) จัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนข้อมูลให้กับฝ่ายนิติบัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (5) การวัดผลการดำเนินงานด้านการเปิดเผยงบประมาณของส่วนราชการ และหน่วยงานอื่น ควรกำหนดแนวทางที่เข้มข้น	(2) รายงานกลางปี จะทำให้เกิดการปรับปรุงการคาดการณ์ผลลัพธ์สำหรับปีงบประมาณ ผลกระทบที่คาดหวังจากงบประมาณ และปรับสมมุติฐานทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อช่วยตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้นในช่วงครึ่งปีแรก
การติดตามตรวจสอบ	(1) ระบบติดตามและประเมินผล KPART (เกาหลีใต้) (2) จัดตั้งทีมที่ประกอบด้วยภาคประชาสังคมและหน่วยงานตรวจสอบจัดประชุมผลการ	(1) ระบบ PART BB EV-MIS ของ สงป. (2) รายงานการตรวจสอบของ สตง. (มีเฉพาะบางโครงการ) (3) ระบบ emencr ของ สศช.	(1) ระบบติดตามการใช้จ่ายระบบ PART และ EV-MIS ไม่ได้เผยแพร่สาธารณะ (2) รายงานตรวจสอบของ สตง. ที่เปิดเผยสู่สาธารณะ มีน้อย ไม่ครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายประจำปี	(1) จัดหาเครื่องมือที่ทันสมัยช่วยในการตรวจสอบ เพื่อประหยัดเวลา และกำลังคน (2) อนุญาตให้ภาคประชาสังคมเข้าร่วมตรวจสอบกับสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (3) เปิดเผยรายงานการตรวจสอบทุกไตรมาส เพื่อให้	(1) รายงานสิ้นปี ระบุสถานการณ์ทางบัญชีของรัฐบาล ณ วันสิ้นปีงบประมาณ (รายงานการเงินรวมภาครัฐ) และส่งไปให้หน่วยตรวจสอบสูงสุด โดยให้รายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินการใช้จ่ายแต่ละกระทรวง รวมถึงการวัด



กระบวนการงบประมาณ	การดำเนินการของ		ความคิดเห็นของผู้ศึกษา		
	ต่างประเทศ	ประเทศไทย	ปัญหา อุปสรรคที่พบ	แนวทางที่ควรดำเนินการ	รายงานที่ควรเผยแพร่
	ตรวจสอบและ รายงานทุกไตรมาส และเปิดเผยสู่ สาธารณะทางช่องทาง openbub.gov.ph (ฟิลิปปินส์)		(3) ยังไม่เปิดโอกาสให้ ผู้เชี่ยวชาญที่เป็น บุคคลภายนอกมาร่วมทีม ตรวจสอบ	สามารถแก้ไข ปรับปรุงการ ดำเนินการให้เป็นไปตาม เป้าหมาย	การใช้จ่ายของปีที่ผ่านมาใน รูปแบบแนวโน้ม ผลិតภาพ และ คุณค่า

สรุปปัญหาและอุปสรรคที่พบสำหรับประเทศไทยได้ดังนี้

1. การเผยแพร่รายงานสำคัญต่าง ๆ ของไทยที่เป็นข้อมูลเชิงลึก และมีประโยชน์กับประชาชนผู้เกี่ยวข้องในปัจจุบันยังไม่มีเว็บไซต์กลางที่เข้าถึงง่าย แต่ยังคงต้องตามค้นคว้าข้อมูลจากเว็บไซต์ของส่วนราชการ/หน่วยงาน เช่น เว็บไซต์ มติคณะรัฐมนตรี Thairgov สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมบัญชีกลาง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และเว็บไซต์ของส่วนราชการ หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ แม้ว่า ระบบภาษีไปไหนจะพยายามให้รายละเอียดต่างๆ แต่ข้อมูลยังไม่มีความครบถ้วนสมบูรณ์ จะเห็นได้ว่า ข้อมูลรายงานต่าง ๆ ที่นำเสนอไม่ได้ถูกรวบรวมไว้อย่างมีเอกภาพ
2. ขาดกลไกสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนระหว่างการวางแผนงบประมาณ และการอนุมัติงบประมาณ
3. หน่วยงานที่มีหน้าที่สอดส่องการทำงาน ประกอบด้วย (1) รัฐสภายังไม่อนุญาตให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะ หรือภาคประชาสังคมเข้าร่วมพิจารณาหรือให้ความเห็นระหว่างการประชุมพิจารณาพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะลงมติ ตรวจสอบการดำเนินการงบประมาณปีนั้น รายงานการตรวจสอบ และเผยแพร่รายงานพร้อมสิ่งที่ค้นพบทางออนไลน์ (2) หน่วยงานตรวจสอบต้องมีอำนาจตามกฎหมาย และมอบหมายอำนาจให้กับหัวหน้าหน่วยงานตรวจสอบ และต้องแน่ใจว่ากระบวนการตรวจสอบเป็นไปอย่างอิสระ สำหรับประเทศไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรสร้างกลไกที่เป็นทางการ และส่งเสริมให้ภาคสังคมเข้าร่วมดำเนินการตรวจสอบด้วย



3.4 แนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณ

1. ด้านความโปร่งใส พบว่า ยังไม่มีเว็บไซต์กลางที่เผยแพร่รายงานสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลเชิงลึก และมีประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน
2. ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน พบว่า เครื่องมือ หรือกลไกการมีส่วนร่วมของต่างประเทศจะมีหลากหลาย เช่น ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ การปรึกษาหารือก่อนเริ่มการวางแผนงบประมาณ โดยสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย
3. ด้านการสอดส่องจากสถาบันอิสระ พบว่า รัฐสภาสามารถอนุญาตให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะ หรือภาคประชาสังคมเข้าร่วมให้เห็นระหว่างการประชุมพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะลงมติ และจัดทำรายงานการตรวจสอบเผยแพร่สิ่งที่ค้นพบทางออนไลน์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สามารถสร้างกลไกที่เป็นทางการ เชื่อมโยงกับภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางต่าง ๆ
4. ภาครัฐควรเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณให้กับภาคประชาสังคมและประชาชนได้รับทราบทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ
5. การนำแนวทางที่เป็นแนวปฏิบัติที่ดีด้านการเปิดเผยงบประมาณของประเทศต่าง ๆ มาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตาม ข้อมูลที่ควรเปิดเผยมีจำนวนมาก หากกำหนดให้การรายงานตามผลสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ ของ IBP เป็นมาตรฐานการรายงานขั้นต้น และหากสามารถดำเนินการตามคำแนะนำของ OECD จะทำให้งบประมาณมีความโปร่งใส ชัดเจนกับสาธารณะ

การสร้างความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณจะต้องประกอบด้วย 3 ส่วนสำคัญ คือ

- (1) หน้าที่และความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จะประกอบด้วย การดำเนินงานของหน่วยงานที่มีการบริหารงานที่ดี มีธรรมาภิบาล และการสื่อสารสู่สาธารณะ การเปิดเผยข้อมูลแผนงาน การดำเนินการ รวมถึงรายงานการติดตาม ประเมินผลต่าง ๆ
- (2) ระยะเวลาการเผยแพร่รายงานและข้อมูลสำคัญเฉพาะด้านจะต้องทันต่อการใช้งานของสมาชิกรัฐสภาและผู้สนใจ
- (3) ประเภทและคุณภาพของข้อมูล จะต้องเป็นข้อมูลเชิงลึก (อาจถึงระดับโครงการ) มีที่มาวิธีการคำนวณ หรือวิเคราะห์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ รัฐสภาและภาคประชาชนสามารถนำไปประมวลผลด้วยภาษาเครื่องที่ใช้ในการวิเคราะห์ ทั้งนี้ OECD ได้ให้แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) อย่างกว้างขวางว่า **ข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในการจัดการงบประมาณควรเปิดเผยทุกช่วงเวลาในกระบวนการงบประมาณ** โดยควรมีเว็บกลางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลนี้ได้ ข้อมูลควรเป็นลักษณะภาษาเครื่องเพื่อประมวลผลได้ตามต้องการวิเคราะห์ (ตารางที่ 6) และได้สรุปโครงสร้างและรายละเอียดต่าง ๆ ไว้ เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้นำไปประยุกต์ให้เหมาะสมต่อไป (ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก ภาคผนวก -1)





ตารางที่ 3-6 ประเภทรายงาน สารระสำคัญ และระยะเวลาเผยแพร่

ประเภท	สารระสำคัญ	ระยะเวลาเผยแพร่
1. รายงานต่าง ๆ		
1.1 รายงานก่อนงบประมาณ (Pre-Budget Statement)	เปิดเผยปัจจัยที่กำหนดข้อเสนองบประมาณของผู้บริหาร - โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายทั้งหมดการคาดการณ์สำหรับรายได้รวมและหนี้ที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณที่จะเกิดขึ้น โดยทั่วไปจะเป็นข้อมูลเบื้องต้น ไม่ใช่ข้อมูลที่มีความละเอียดสูง	ไม่น้อยกว่า 1 เดือนก่อนส่งข้อเสนองบประมาณของผู้บริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา
1.2 ข้อเสนอขอรับงบประมาณ รวมถึงเอกสารสนับสนุนอื่น (Executive's Budget Proposal (including supporting documents))	คำอธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับ -รายรับ และรายจ่าย ในปีงบประมาณรวมถึงประมาณการรายได้ และรายจ่ายที่จะใช้ในระยะเวลา (อย่างน้อย 2 ปีถัดไป) -ควรแสดงวัตถุประสงค์พร้อมข้อมูลรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน -ควรมีคำอธิบายเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สินภาระผูกพันต่าง ๆ รวมถึงการตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นพื้นฐานของรายงานฉบับต่าง ๆ ต่อไป รวมถึงมีการประมาณการค่าใช้จ่ายภาษีหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น	ช่วงเวลาที่ฝ่ายนิติบัญญัติยังคงพิจารณาอยู่และก่อนที่จะอนุมัติ
1.3 กฎหมายงบประมาณ (Enacted Budget)	งบประมาณควรมีความครอบคลุมครอบคลุมรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด การคาดการณ์รายได้และค่าใช้จ่ายอีก 2 ปี ผลการใช้จ่ายปีที่ผ่านมา รวมถึงสามารถประเมินผลลัพธ์ได้	ไม่เกิน 3 เดือนหลังจากงบประมาณได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ
1.4 งบประมาณ “ฉบับประชาชน”	เอกสารที่เข้าใจง่ายให้ประชาชนเข้าใจ ใช้ข้อมูลทางเทคนิคน้อย เพื่อเพิ่มคุณภาพของการอภิปรายงบประมาณ และเกิดความไว้วางใจรัฐบาล	ภายในระยะเวลาเดียวกันกับข้อเสนอขอรับงบประมาณของผู้บริหาร (ข้อ 1.2) หรือ งบประมาณที่ประกาศใช้ ยกตัวอย่างเช่น เผยแพร่ช่วงที่รัฐสภาพิจารณาข้อเสนอขอรับงบประมาณ (ข้อ 1.2) ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ
1.5 รายงานรายเดือน	รายงานระดับกระทรวงและหน่วยงานที่แสดงความคืบหน้าในจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละเดือน โดยเปรียบเทียบกับคาดการณ์ในช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อนหน้า หากมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญควรมีคำอธิบาย นอกจากนี้ ควรมีการระบุผลจาก	ไม่เกิน 3 เดือนหลังจากรอบระยะเวลารายงานสิ้นสุดลง



ประเภท	สาระสำคัญ	ระยะเวลาเผยแพร่
	กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกักเงินของรัฐบาลด้วย (ข้อ 2.3)	
1.6 รายงานกลางปี	การปรับปรุงการคาดการณ์สมมติฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณ รวมถึงการคาดการณ์สถานการณ์ที่อาจกระทบต่อการบริหารงบประมาณ ผลการใช้จ่ายงบประมาณ ผลสำเร็จและผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณในรอบครึ่งปีที่ผ่านมา รวมถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน และหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นและมีนัยสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล	ไม่เกิน 3 เดือนหลังจากรอบระยะเวลารายงานสิ้นสุดลง
1.7 รายงานสิ้นปี	การตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบสูงสุด แสดงสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น รายได้และค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และรวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ควรระบุข้อมูลรายได้และค่าใช้จ่ายของปีก่อนหน้า สามารถแสดงค่าใช้จ่ายรวม แต่รายได้ Ear-marked revenue ต้องแยกบัญชีอย่างชัดเจน	ไม่เกิน 6-12 เดือนหลังจากสิ้นปีบัญชีงบประมาณ
1.8 รายงานการตรวจสอบ	การตรวจสอบโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุดให้สอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และ ควรได้รับการพิจารณาโดยรัฐสภา	ภายใน 18 เดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ
1.6 รายงานก่อนการเลือกตั้ง	รายงานที่จัดทำขึ้นก่อนการเลือกตั้ง เพื่ออธิบายสภาพทั่วไปของรัฐบาลก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งรายงานนี้จะช่วยให้เกิดการอภิปรายสาธารณะ การจัดทำรายงานนี้หรือไม่ขึ้นกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื้อหาของรายงานนี้ควรมีข้อมูลเช่นเดียวกับรายงานกลางปี	อย่างช้าก่อนการเลือกตั้ง 2 สัปดาห์
1.7 รายงานระยะยาว	รายงานประเมินความยั่งยืนระยะยาวของนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน ควรประเมินผลกระทบด้านงบประมาณของกลุ่มประชากรกับการเปลี่ยนแปลง เช่น ประชากรสูงอายุและการพัฒนาที่มีศักยภาพอื่น ๆ ระยะยาว (10-40 ปี) สมมติฐานที่สำคัญทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ที่มีอยู่ในรายงาน	อย่างน้อยทุก ๆ 5 ปีหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโปรแกรมรายรับหรือรายจ่ายที่สำคัญ





2. การเปิดเผยเรื่องสำคัญเฉพาะด้าน		เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น
2.1 สมมติฐานทางเศรษฐกิจ	ควรมีการเปิดเผยสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งหมดอย่างชัดเจน รวมถึงการคาดการณ์การเติบโตของ GDP องค์ประกอบของการเติบโตของ GDP อัตราการจ้างงาน และการว่างงานบัญชี กระแสรายวัน เงินเฟ้อ และดอกเบี้ย การเบี่ยงเบนจากการคาดการณ์ของสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่เป็นความเสี่ยงทางงบประมาณและความเสี่ยงทางการเงินของรัฐบาล	
2.2 ค่าใช้จ่ายภาษี (Tax Expenditure)	ค่าใช้จ่ายภาษีเป็นค่าใช้จ่ายโดยประมาณต่อรายได้ภาษีของสิทธิพิเศษสำหรับกิจกรรมเฉพาะ การประมาณการค่าใช้จ่ายภาษีควรเปิดเผยเป็นข้อมูลเสริมในงบประมาณ เพื่อให้เกิดการอภิปรายและเป็นทางเลือกในการดำเนินงาน	
2.3 หนี้สินและสินทรัพย์ทางการเงิน	(1) สินทรัพย์และหนี้สินในรายงานกลางปีและรายงานสิ้นปี (2) กิจกรรมการกู้ยืมรายเดือนหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง (3) การกู้ยืมควรจำแนกตามสกุลเงินของหนี้ วันครบกำหนดโดยเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยสินทรัพย์ควรจัดประเภท (4) การบริหารตราสารหนี้ เช่น สัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Forward) และสัญญา Swaps โดยวิเคราะห์ความอ่อนไหว ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่จะมีผลต่อต้นทุนทางการเงิน	
2.4 สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ด้านการเงิน	สินทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินรวมถึงอสังหาริมทรัพย์และอุปกรณ์ควรเปิดเผยและรับรู้ภายใต้การบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง และมีการประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าว และเปิดเผยวิธีการคำนวณค่าเสื่อมราคา -ในกรณีที่ไม่ได้มีการใช้เกณฑ์คงค้างเต็มรูปแบบควรมีการลงทะเบียนสินทรัพย์และข้อมูลสรุปจากการลงทะเบียนไว้ในรายงานกลางปีและรายงานสิ้นปี	
2.5 ข้อผูกพันเกี่ยวกับบำนาญของพนักงาน	เปิดเผยภาระผูกพันของพนักงานในรายงานกลางปีและรายงานสิ้นปี ระบุ ข้อสมมติหลักในการคำนวณตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับการคำนวณเงินบำนาญและสินทรัพย์ใด ๆ ของพนักงาน ซึ่งควรมีมูลค่าตามราคาตลาด	
2.6 หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น	หนี้สินที่มีผลกระทบด้านงบประมาณขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งอาจจะเกิดหรือไม่เกิดขึ้น เช่น การค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล โครงการประกันของรัฐบาล และกฎหมายจำแนกตามประเภทหลักสำหรับแต่ละหมวดหมู่ กรณีที่ไม่สามารถคำนวณปริมาณหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นได้ให้อธิบายไว้	ควรเปิดเผยหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นที่สำคัญทั้งหมดในรายงานกลางปีและงบการเงินประจำปี



3. ระบบที่ช่วยให้เกิดความสมบูรณ์ การควบคุม และความรับผิดชอบ		เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น
3.1 นโยบายบัญชี	สรุปนโยบายการบัญชีที่เกี่ยวข้องที่เป็นพื้นฐานในการจัดทำบัญชี เช่น เกณฑ์เงินสด เกณฑ์เงินคงค้าง ใช้แนวปฏิบัติที่ยอมรับโดยทั่วไป โดยใช้นโยบายการบัญชีเดียวกันสำหรับรายงานทางการเงินทั้งหมด	หากจำเป็น ต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบัญชีให้ชี้แจงเหตุผลและควรได้รับการเปิดเผยอย่างครบถ้วน
3.2 ระบบและความรับผิดชอบ	รายงานแต่ละฉบับควรกำหนดให้รัฐมนตรีและผู้รับผิดชอบระดับสูงของหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำรายงาน เนื่องจาก รัฐมนตรียืนยันว่าการตัดสินใจของรัฐบาลทั้งหมดที่มีผลกระทบทางการเงินมีรวมอยู่ในรายงาน และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรับรองว่า กระทรวงได้ใช้วิจรรณญาณอย่างมีอาชีพในการจัดทำรายงาน	
3.3 การตรวจสอบ	สอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุด และส่งให้รัฐสภาพิจารณา	
3.4 การเปิดเผยสาธารณะและการพิจารณาของรัฐสภา	ตรวจสอบรายงานทางการเงินใด ๆ ที่รัฐสภาเห็นว่าจำเป็น	

หมายเหตุ อ้างอิงตามแนวทางของ Open Budget Survey 2019 Methodology ของ International Budget Partnership และ OECD Best Practices for Budget Transparency ของ OECD.





บทที่ 4 สรุปและเสนอแนะ

4.1 สรุป

เป้าหมายสูงสุดของการจัดการงบประมาณ คือ การใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม คุ่มค่า ตอบสนอง หรือแก้ไขปัญหาของประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การสร้างความโปร่งใสในการกระบวนการงบประมาณจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมาก เนื่องจากจะช่วยลดปัญหาการใช้งบประมาณไปในทางที่ผิด ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ หรือ เกิดการคอร์รัปชันลงอย่างมาก ที่ผ่านมางบประมาณยังขาดกลไกที่จะเชื่อมโยงระหว่างรัฐ กับประชาชนและภาคประชาสังคม เนื่องจากเอกสารงบประมาณมีจำนวนมาก มีความซับซ้อน และเป็นข้อมูลเชิงเทคนิค จากปัญหาดังกล่าวทำให้หน่วยงานด้านการคลังระดับสากลจึงได้รวบรวมแนวปฏิบัติที่ดี และจัดทำการศึกษาเพื่อวัดระดับความโปร่งใสของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิก

การศึกษาค้างนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ มุ่งเน้นเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล โดยใช้แนวปฏิบัติที่ดีของ OECD และผลการสำรวจดัชนีการเปิดเผยข้อมูล (Open Budget Index :OBI) ของ international Budget Partnership ; IBP) เพื่อวัดระดับของความโปร่งใสอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งประกอบด้วย ด้านความโปร่งใส ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และด้านการสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระ ประกอบด้วย รัฐสภา และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ดังนั้น การทบทวนวรรณกรรมส่วนใหญ่จะทบทวนเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสร้างประสิทธิภาพของหน่วยงานซึ่งจะสะท้อนให้เห็นผลการดำเนินงานของรัฐบาลกลางที่ดำเนินการ

วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้างนี้ กำหนดไว้ 4 ประการคือ (1) เพื่อศึกษาความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของไทย (2) เพื่อศึกษาบทบาทผู้ที่เกี่ยวข้อง แนวทางหรือเกณฑ์การวัดความโปร่งใสในการกระบวนการงบประมาณระดับสากล (3) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและสากล (4) เพื่อศึกษาแนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ

ผลการศึกษา พบว่า

1. คะแนนผลสำรวจดัชนีการเปิดเผยของงบประมาณปี 2562 แต่ละด้านจะมีคะแนนเต็มเท่ากับ 100 คะแนน ผลคะแนนของประเทศไทย ประกอบด้วย ด้านความโปร่งใส 61 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน 14 อยู่ในระดับ “น้อย” ด้านการสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระต่าง ๆ 63 คะแนน อยู่ในระดับ “เพียงพอ” เมื่อศึกษาเชิงลึกต่อไปพบว่า การนำเสนอรายงานฉบับต่าง ๆ ส่วนใหญ่ทันตามกำหนดที่ให้เผยแพร่ตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ยกเว้นรายงานกลางปีที่จัดส่งล่าช้า ส่วนด้านความครบถ้วนของข้อมูล พบว่า คะแนนแต่ละด้านส่วนใหญ่ยังไม่สูงกว่าเกณฑ์เฉลี่ยมากนัก การรายงานยังขาดข้อมูลสำคัญหลายประการ เช่น การประมาณการรายได้หลายปี ขาดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับประชาชนในเกือบทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้อย่างสะดวก สถาบันอิสระยังขาดขั้นตอนบางประการที่สำคัญ เช่น รัฐสภายังไม่ได้เปิดเผยข้อมูลให้ประชาชนรับทราบ หรือทำประชาพิจารณ์ในช่วงที่รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่จะสร้างความโปร่งใสในการกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย รัฐบาลและหน่วยงานในสังกัด รัฐสภา สถาบันตรวจสอบอิสระ ภาคประชาสังคม และการมีส่วนร่วมจากภาคเอกชน ซึ่งแต่ละภาคส่วนมีการกำหนดภารกิจที่ชัดเจนไว้ในแต่ละขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ ซึ่งขั้นตอนส่วนใหญ่ประเทศไทยก็ได้ดำเนินการแล้ว แต่ยังมีระดับเข้มข้น และข้อมูลเชิงลึกไม่เพียงพอ ซึ่งแนวทางการดำเนินการได้



นำแนวคิดของ OECD และ IBP มาเปรียบเทียบกับ เพื่อหาจุดเน้นของแต่ละหน่วยงาน และประยุกต์ให้เป็นแนวทางที่เหมาะสมกับประเทศไทย

3. การเปรียบเทียบความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทยและระดับสากล พบว่าประเทศไทยมีพัฒนาการด้านความโปร่งใสดีขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากคะแนนด้านความโปร่งใส ปี 2560 เท่ากับ 56 เป็น 61 คะแนน อยู่ลำดับที่ 30 จาก 117 ประเทศ โดยประเทศในแถบเอเชียที่มีคะแนน OBI สูงกว่าไทย ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ ในขณะที่ค่าเฉลี่ยทั่วโลก เท่ากับ 45 และค่าเฉลี่ยของกลุ่มประเทศ OECD เท่ากับ 68 คะแนน

4. แนวทาง เครื่องมือ และข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ พบว่า

(1) ด้านความโปร่งใส พบว่า ยังไม่มีเว็บไซต์กลางที่เผยแพร่รายงานสำคัญต่าง ๆ ที่เป็นข้อมูลเชิงลึก และมีประโยชน์กับผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชน

(2) ด้านการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน พบว่า เครื่องมือ หรือกลไกการมีส่วนร่วมของต่างประเทศจะมีหลากหลาย เช่น ศูนย์รายงานความสูญเสียทางงบประมาณ การปรึกษาหารือก่อนเริ่มวางแผนงบประมาณ โดยสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทย

(3) ด้านการสอดส่องจากสถาบันอิสระ พบว่า รัฐสภาอนุญาตให้สมาชิกขององค์กรสาธารณะหรือภาคประชาสังคมเข้าร่วมให้ความเห็นระหว่างการประชุมร่างพระราชบัญญัติงบประมาณก่อนที่จะลงมติ และจัดทำรายงานการตรวจสอบเผยแพร่สิ่งที่ค้นพบทางออนไลน์ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินสามารถสร้างกลไกที่เป็นทางการ เชื่อมโยงกับภาคประชาชน เพื่อสนับสนุนการตรวจสอบที่เกี่ยวข้อง เช่น จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมผ่านช่องทางต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม การยกระดับคะแนนดัชนีการเปิดเผยงบประมาณของประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนินการพร้อมกันในหลายภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา หน่วยงานอิสระต่างๆ และที่สำคัญประชาชนและภาคประชาสังคมจะต้องตื่นตัวและเรียกร้องการเปิดเผยข้อมูลหรือรายงานต่างๆสู่สาธารณะเพื่อให้เกิดการวิพากษ์ในวงกว้าง ซึ่งจะนำไปสู่การใช้จ่ายงบประมาณที่เหมาะสม คุ่มค่า ตรงเป้าหมาย และช่วยยกระดับความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณของประเทศไทย

4.2 ข้อเสนอแนะ ประกอบด้วย

ด้านความโปร่งใสของงบประมาณ

1. ควรเพิ่มกลไกความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกับประชาชน เช่น การเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญหรือภาคประชาสังคมได้แสดงความคิดเห็น การจัดตั้งศูนย์รายงานความสูญเสีย และจัดทำรายเพื่อเปิดเผยงบประมาณในช่วงระยะเวลาต่างๆตามรูปแบบที่เป็นสากล (รายละเอียดเพิ่มเติมตามภาพที่ 4-1)

2. คุณภาพของข้อมูลที่เผยแพร่จะต้องเป็นเชิงลึก และเป็นภาษาที่เครื่องสามารถนำไปประมวลผลได้ อย่างไรก็ตาม สามารถปรับปรุงระบบ “ภาษีไปไหน” โดยให้เผยแพร่รายงาน หรือข้อความที่เกี่ยวข้องตามระยะเวลาที่กำหนด

3. รายงานทางการเงินทั้งหมดที่อ้างถึงในแนวทางปฏิบัตินี้ควรเผยแพร่สู่สาธารณะ โดยมีการเข้าถึงโดยง่าย เช่น อินเทอร์เน็ต และภาครัฐควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณให้กับภาคประชาชน



ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคประชาสังคม

1. สร้างความรู้ ความสามารถ ความเข้มแข็งขององค์กรภาคประชาสังคม เพื่อกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นแรกในกระบวนการงบประมาณ และติดตาม ตรวจสอบตามเป้าหมายที่ระบุไว้
2. ภาครัฐต้องผลักดันเกี่ยวกับความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ เพื่อเพิ่มความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล และแก้ปัญหาคอร์รัปชัน โดยนำเครื่องมือ กลไก แนวทาง และประสบการณ์ของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
3. การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม ไม่ควรมีเพียงแค่ระดับ “การรับฟัง” แต่ควรให้ภาคประชาสังคมแสดงความคิดเห็นผ่านช่องทางที่เป็นทางการ แม้ว่าอำนาจการตัดสินใจสุดท้ายเป็นของภาครัฐ แต่ควรนำข้อเสนอแนะจากภาคประชาสังคมไปประกอบการพิจารณาด้วย
4. ควรจัดทำ “รายงานฉบับประชาชน” ทุกขั้นตอนในกระบวนการงบประมาณ
5. ขยายกลไกระหว่างการดำเนินการด้านงบประมาณไปยังภาคประชาสังคม หรือสมาชิกของกลุ่มสังคมที่ต้องการมีส่วนร่วม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความสำคัญกับชุมชนที่อ่อนแอ และมีอำนาจต่อรองต่ำโดยตรง หรือผ่านตัวแทน

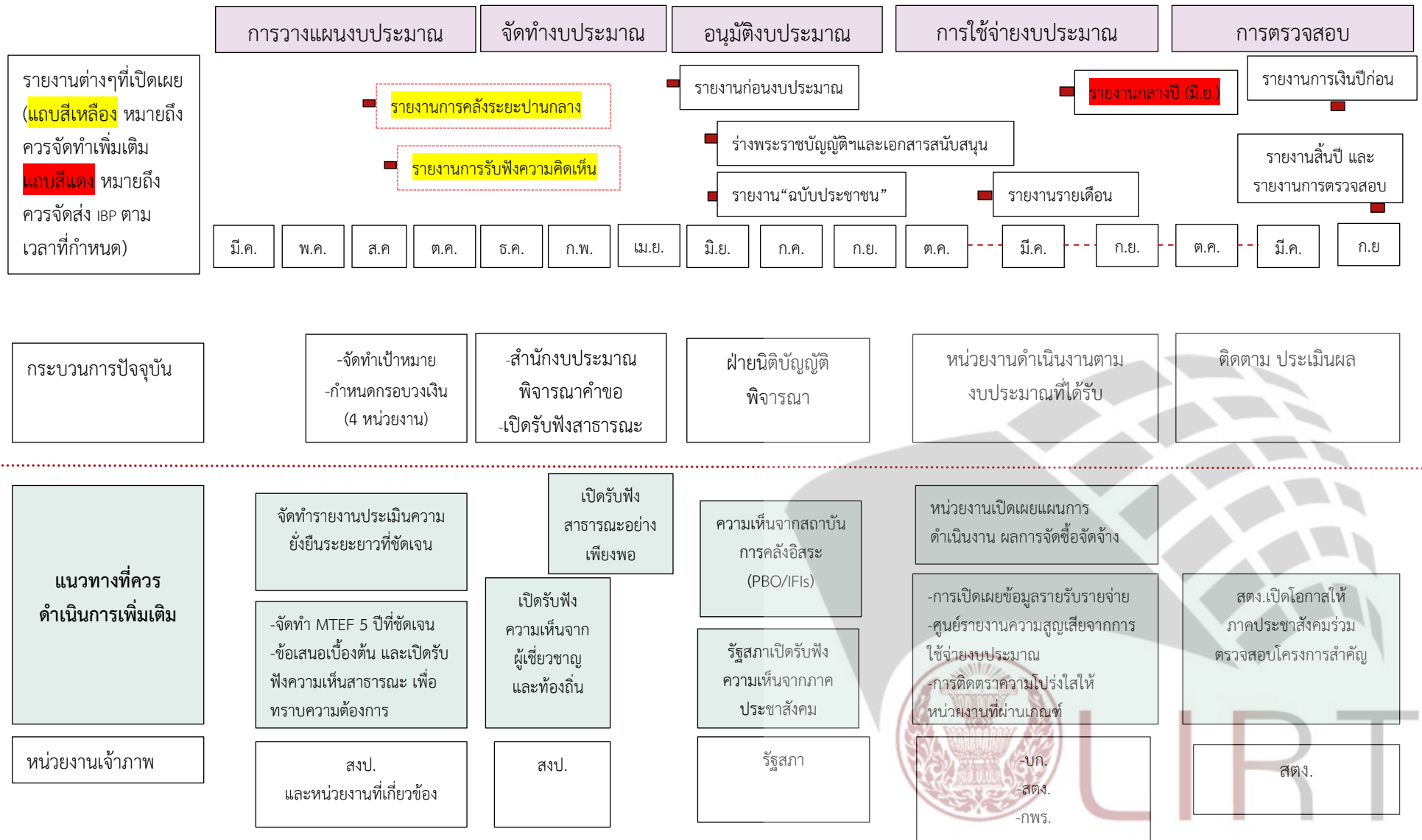
ด้านการสอดส่องดูแลของรัฐสภาและหน่วยตรวจสอบสูงสุด

1. รัฐสภา และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ควรเพิ่มช่องทางให้ภาคประชาสังคมให้ความเห็นหรือร่วมตรวจสอบในช่วงการดำเนินการของหน่วยงาน
2. ควรจัดให้มีสถาบันการคลังอิสระ (PBO/IFIs) ที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ชัดเจน สามารถเข้าถึงข้อมูลได้ และให้ความเห็นอย่างเป็นกลาง เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลังและความรับผิดชอบในการเพิ่มบทบาทการอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายการคลัง เช่น ประเทศเกาหลีใต้ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา มีการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว การสนับสนุนการดำเนินงานของรัฐสภา การจัดทำต้นทุนนโยบาย นอกจากนี้ ในหลายประเทศมีการเพิ่มการประมาณการระดับมหภาคด้วย เช่น เนเธอร์แลนด์ และสหราชอาณาจักร เป็นต้น





ภาพที่ 4-1 กระบวนการการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแนวทาง OECD และ IBP





บรรณานุกรม

- คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. **บทความเรื่องธรรมาภิบาล**. สืบค้น 16 เมษายน 2563 จาก <https://www2.soc.go.th>
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (6 เมษายน 2560). **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.) ปยวรรณ เงินคล้าย. 2562. **การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ**. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- International Budget Partnership. **Open Budget Survey 2019**. สืบค้น 20 มีนาคม 2563 จาก <https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey>
- OECD. 2545. **OECD Best Practices for Budget Transparency**. สืบค้น 5 เมษายน 2563 จาก <https://www.oecd.org>
- OECD. 2560. **BUDGET TRANSPARENCY TOOLKIT**. สืบค้น 30 มีนาคม 2563 จาก <https://www.oecd.org>





ภาคผนวก

ภาคผนวก - 1 OECD Best Practice for budget transparency

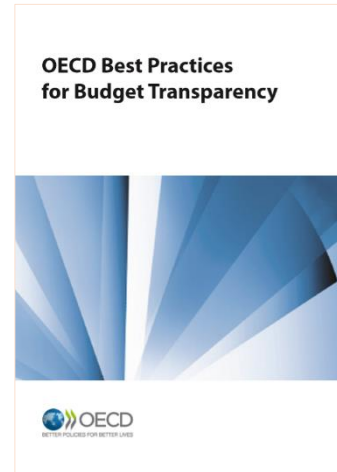
ภาคผนวก – 2 OECD Budget Transparency toolkit

ภาคผนวก - 3 แบบสอบถามดัชนีความโปร่งใส (OBI) ที่จัดทำโดย International Budget Partnership : IBP





OECD ได้ให้แนวปฏิบัติที่ดี (Best Practice) อย่างกว้างๆเกี่ยวกับข้อมูลสำคัญที่ควรเปิดเผยเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ และควรเปิดเผยทุกช่วงเวลาในกระบวนการงบประมาณ โดยควรมีเว็บกลางให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลนี้ได้ ข้อมูลควรเป็นลักษณะภาษาเครื่องเพื่อประมวลผลได้ตามต้องการวิเคราะห์ และได้สรุปโครงสร้างและรายละเอียดต่าง ๆไว้



ประเภท	สาระสำคัญ
1. รายงานต่าง ๆ	
1.1 รายงานก่อนงบประมาณ (Pre-Budget Statement)	เปิดเผยปัจจัยที่กำหนดข้อเสนองบประมาณของผู้บริหาร - โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายทั้งหมดการคาดการณ์สำหรับรายได้รวมและหนี้ที่จะเกิดขึ้นในปีงบประมาณที่จะเกิดขึ้น โดยทั่วไปจะเป็นข้อมูลเบื้องต้น ไม่ใช่ข้อมูลที่มีความละเอียดสูง <u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : ไม่น้อยกว่า 1 เดือนก่อนส่งข้อเสนองบประมาณของผู้บริหารต่อฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อพิจารณา
1.2 ข้อเสนองบประมาณรวมถึงเอกสารสนับสนุนอื่น (Executive's Budget Proposal (including supporting documents))	ข้อเสนองบประมาณหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องควรมีคำอธิบายอย่างละเอียดเกี่ยวกับ -รายรับ และรายจ่าย ในปีงบประมาณรวมถึงประมาณการรายได้และรายจ่ายที่จะใช้ในระยะเวลา (อย่างน้อย 2 ปีถัดไป) -ควรแสดงวัตถุประสงค์พร้อมข้อมูลรายจ่าย จำแนกตามหน่วยงาน -ควรมีคำอธิบายเกี่ยวกับสินทรัพย์และหนี้สิน ภาระผูกพันต่าง ๆ รวมถึงการตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นพื้นฐานของรายงานฉบับต่าง ๆต่อไป รวมถึงมีการประมาณการค่าใช้จ่ายภาษี หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น <u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติยังคงพิจารณาอยู่และก่อนที่จะอนุมัติ
1.3 กฎหมายงบประมาณ (Enacted Budget)	-งบประมาณควรมีความครอบคลุมครอบคลุมรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลทั้งหมด รวมถึงสามารถประเมินผลลัพธ์ได้ ควรมีคำอธิบายอย่างละเอียดในแต่ละรายการรายรับและรายจ่าย ประมาณค่าใช้จ่ายที่สามารถปฏิบัติได้ -งบประมาณควรคาดการณ์รายได้และค่าใช้จ่ายจะเพิ่มขึ้นอย่างน้อยสองปีถัดไป รวมถึงผลการดำเนินงานที่ผ่านมาที่คาดการณ์ไว้



	<p><u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : ไม่เกิน 3 เดือนหลังจากงบประมาณได้รับการอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ</p>
1.4 งบประมาณ “ฉบับประชาชน”	<p>เอกสารงบประมาณโดยทั่วไปจะมีข้อมูลจำนวนมาก มีความซับซ้อน ยากต่อการเข้าใจของประชาชน สมาชิกรัฐสภา หรือผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรจัดทำเอกสารที่เข้าใจง่ายให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อเพิ่มคุณภาพของการอภิปรายงบประมาณ และเพิ่มความไว้วางใจรัฐบาลของประชาชน</p> <p><u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : ภายในระยะเวลาเดียวกันกับข้อเสนอของงบประมาณของผู้บริหาร (ข้อ 1.2) หรืองบประมาณที่ประกาศใช้ ยกตัวอย่างเช่น เผยแพร่ช่วงที่รัฐสภาพิจารณาข้อเสนองบประมาณ (ข้อ 1.2) ก่อนที่รัฐสภาจะอนุมัติ</p>
1.5 รายงานรายเดือน	<p>รายงานระดับกระทรวงและหน่วยงานที่แสดงความคืบหน้าในจัดเก็บรายได้ และการใช้จ่ายงบประมาณแต่ละเดือน โดยเปรียบเทียบกับ การคาดการณ์ในช่วงระยะเวลาเดือนเดียวกันของปีก่อนหน้า หากมีความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ ควรมีคำอธิบาย นอกจากนี้ ควรมีการระบุผลจากกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกู้ยืมของรัฐบาลด้วย (ข้อ 2.3)</p> <p><u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : ไม่เกิน 3 เดือนหลังจากรอบระยะเวลา รายงานสิ้นสุดลง</p>
1.6 รายงานกลางปี	<p>รายงานที่แสดงการปรับปรุงการคาดการณ์สมมุติฐานทางเศรษฐกิจที่เป็นพื้นฐานในการจัดทำงบประมาณ รวมถึงการคาดการณ์สถานการณ์ที่อาจกระทบต่อการบริหารงบประมาณ ผลการใช้จ่ายงบประมาณ ผลสำเร็จและผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณในรอบครึ่งปีที่ผ่านมา รวมถึงผลจากการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน และหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นและมีนัยสำคัญต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาล</p> <p><u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : ไม่เกิน 3 เดือนหลังจากรอบระยะเวลา รายงานสิ้นสุดลง</p>
1.7 รายงานสิ้นปี	<p>รายงานที่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยตรวจสอบสูงสุด แสดงสินทรัพย์ หนี้สิน ภาระผูกพัน หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น รายได้และค่าใช้จ่ายที่ได้รับอนุมัติจากรัฐสภา และรวมถึงผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจริงเปรียบเทียบกับเป้าหมาย ควรระบุข้อมูลรายได้และค่าใช้จ่ายของปีก่อนหน้า สามารถแสดงค่าใช้จ่ายรวม แต่สำหรับ รายได้ Earmarked revenue ต้องแยกบัญชีอย่างชัดเจน</p> <p><u>ระยะเวลาการเผยแพร่</u> : จะต้องไม่เกิน 6-12 เดือนหลังจากสิ้นปีบัญชีงบประมาณ</p>



1.8 รายงานการตรวจสอบ	รายงานสิ้นปีควรได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุดให้สอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบที่ยอมรับกันโดยทั่วไป และ ควรได้รับการพิจารณาโดยรัฐสภา ระยะเวลาการเผยแพร่ : ภายใน 18 เดือนหลังจากสิ้นปีงบประมาณ
1.6 รายงานก่อนการเลือกตั้ง	รายงานที่จัดทำขึ้นก่อนการเลือกตั้ง เพื่ออธิบายสภาพทั่วไปของรัฐบาลก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งรายงานนี้จะช่วยให้เกิดการอภิปรายสาธารณะ การจัดทำรายงานนี้หรือไม่ขึ้นกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เนื้อหาของรายงานนี้ควรมีข้อมูลเช่นเดียวกับรายงานกลางปี ระยะเวลาการเผยแพร่ : อย่างช้าก่อนการเลือกตั้ง 2 สัปดาห์
1.7 รายงานระยะยาว	รายงานประเมินความยั่งยืนระยะยาวของนโยบายรัฐบาลปัจจุบัน ควรประเมินผลกระทบด้านงบประมาณของกลุ่มประชากรกับการเปลี่ยนแปลง เช่น ประชากรสูงอายุและการพัฒนาที่มีศักยภาพอื่น ๆ ระยะยาว (10-40 ปี) สมมติฐานที่สำคัญทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการคาดการณ์ที่มีอยู่ในรายงาน ระยะเวลาการเผยแพร่ : อย่างน้อยทุก ๆ 5 ปีหรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในโปรแกรมรายรับหรือรายจ่ายที่สำคัญ
2. การเปิดเผยเรื่องสำคัญเฉพาะด้าน	
2.1 สมมติฐานทางเศรษฐกิจ	ควรมีการเปิดเผยสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญทั้งหมดอย่างชัดเจน รวมถึงการคาดการณ์การเติบโตของ GDP องค์ประกอบของการเติบโตของ GDP อัตราการจ้างงาน และการว่างงานบัญชี กระแสรายวัน เงินเฟ้อ และดอกเบี้ย การเบี่ยงเบนจากการคาดการณ์ของสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่เป็นความเสี่ยงทางงบประมาณและความเสี่ยงทางการเงินของรัฐบาล
2.2 ค่าใช้จ่ายภาษี (Tax Expenditure)	ค่าใช้จ่ายภาษีเป็นค่าใช้จ่ายโดยประมาณต่อรายได้ภาษีของสิทธิพิเศษสำหรับกิจกรรมเฉพาะ การประมาณการค่าใช้จ่ายภาษีควรเปิดเผยเป็นข้อมูลเสริมในงบประมาณ เพื่อให้เกิดการอภิปรายและเป็นทางเลือกในการดำเนินงาน
2.3 หนี้สินและสินทรัพย์ทางการเงิน	ควรเปิดเผย (1)สินทรัพย์และหนี้สินในรายงานกลางปีและรายงานสิ้นปี (2) กิจกรรมการกู้ยืมรายเดือนควรเปิดเผยในรายงานประจำเดือนหรือเอกสารที่เกี่ยวข้อง (3) การกู้ยืมควรจำแนกตามสกุลเงินของหนี้วันครบกำหนดโดยเปิดเผยอัตราดอกเบี้ยสินทรัพย์ควรจัดประเภทเช่น เงินสด หลักทรัพย์และเงินให้สินเชื่อแก่ผู้อื่นควรจะแสดงรายการตามหมวดหมู่ รวมถึง (4) การบริหารตราสารหนี้ เช่น สัญญาซื้อขายล่วงหน้า (Forward) และสัญญา Swaps นอกจากนี้ ควรวิเคราะห์ความอ่อนไหวเพื่อแสดงผลกระทบการเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยและอัตราแลกเปลี่ยนที่มีผลต่อต้นทุนทางการเงิน



2.4 สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ด้านการเงิน	<p>-สินทรัพย์ที่ไม่ใช่สถาบันการเงินรวมถึงอสังหาริมทรัพย์และอุปกรณ์ควรเปิดเผย และรับรู้ภายใต้การบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง และมีการประเมินมูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าว และเปิดเผยวิธีการคำนวณค่าเสื่อมราคา</p> <p>-ในกรณีที่ไม่ได้มีการใช้เกณฑ์คงค้างเต็มรูปแบบควรมีการลงทะเบียนสินทรัพย์และข้อมูลสรุปจากการลงทะเบียนนี้ไว้ในรายงานกลางปี และรายงานสิ้นปี</p>
2.5 ข้อมูลผูกพันเกี่ยวกับบำนาญของพนักงาน	<p>-ควรเปิดเผยภาระผูกพันของพนักงานในรายงานกลางปีและรายงานสิ้นปี</p> <p>-ควรเปิดเผย ข้อสมมติหลักในการคำนวณตามหลักคณิตศาสตร์ประกันภัยสำหรับการคำนวณเงินบำนาญและสินทรัพย์ใดๆของพนักงาน ซึ่งควรมีมูลค่าตามราคาตลาด</p>
2.6 หนี้สินที่อาจเกิดขึ้น	<p>-หนี้สินที่อาจเกิดขึ้นเป็นหนี้สินที่มีผลกระทบด้านงบประมาณขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตซึ่งอาจจะหรืออาจจะไม่เกิดขึ้น เช่น การค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาล, โครงการประกันของรัฐบาล, และกฎหมายอ้างสิทธิ์ต่อรัฐบาล ซึ่งควรเปิดเผยหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นที่สำคัญทั้งหมดในรายงานกลางปีและงบการเงินประจำปี</p> <p>-หากเป็นไปได้ควรเปิดเผย ควรเป็นมา และจำนวนหนี้สินทั้งหมดที่อาจเกิดขึ้นและจำแนกตามประเภทหลักสำหรับแต่ละหมวดหมู่ กรณีที่ไม่สามารถคำนวณปริมาณหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นได้ให้อธิบายไว้</p>
3. ระบบที่ช่วยให้เกิดความสมบูรณ์ การควบคุม และความรับผิดชอบ	
3.1 นโยบายบัญชี	<p>-สรุปนโยบายการบัญชีที่เกี่ยวข้องที่เป็นพื้นฐานในการจัดทำบัญชี เช่น เกณฑ์เงินสด เกณฑ์เงินคงค้าง ใช้แนวปฏิบัติที่ยอมรับโดยทั่วไป</p> <p>-ควรใช้นโยบายการบัญชีเดียวกันสำหรับรายงานทางการเงินทั้งหมด</p> <p>-หากจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการบัญชีให้ชี้แจงเหตุผล และควรได้รับการเปิดเผยอย่างครบถ้วน</p>
3.2 ระบบและความรับผิดชอบ	<p>-ควรมีการควบคุมทางการเงินภายใน และการตรวจสอบภายใน เพื่อรองรับความถูกต้องของรายงาน</p> <p>-รายงานแต่ละฉบับควรกำหนดให้รัฐมนตรีและผู้รับผิดชอบระดับสูงของหน่วยงานรับผิดชอบจัดทำรายงาน เนื่องจาก รัฐมนตรียืนยันว่าการตัดสินใจของรัฐบาลทั้งหมดที่มีผลกระทบทางการเงินมีรวมอยู่ในรายงาน และผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานรับรองว่ากระทรวงได้ใช้วิธีการอนุญาตอย่างมีอาชีพในการจัดทำรายงาน</p>
3.3 การตรวจสอบ	<p>-รายงานสิ้นปีควรได้รับการตรวจสอบโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุดให้สอดคล้องกับแนวทางการตรวจสอบที่ยอมรับกันโดยทั่วไป</p> <p>-รายงานการตรวจสอบที่จัดทำโดยสถาบันตรวจสอบสูงสุดควรได้รับการพิจารณาโดยรัฐสภา</p>



3.4 การเปิดเผยสาธารณะและการพิจารณาของรัฐสภา	<ul style="list-style-type: none">-รัฐสภาควรมีโอกาสและทรัพยากรที่จะตรวจสอบรายงานทางการเงินใด ๆ ที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการตรวจสอบอย่างมีประสิทธิภาพ-รายงานทางการเงินทั้งหมดที่อ้างอิงในแนวทางปฏิบัตินี้ควรเผยแพร่สู่สาธารณะ โดยมีการเข้าถึงโดยง่าย เช่น อินเทอร์เน็ต-ภาครัฐควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับงบประมาณให้กับภาคประชาชน
---	---

หมายเหตุ อ้างอิงตามแนวทางของ Open Budget Survey 2019 Methodology ของ International Budget Partnership และ OECD Best Practices for Budget Transparency ของ OECD.





OECD ได้กำหนดโครงสร้างที่สำคัญที่จะทำให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการงบประมาณ ประกอบด้วย

- (1) ข้อมูลงบประมาณที่ชัดเจนจากรัฐบาล
- (2) การจัดการของรัฐสภา หรือการตรากฎหมาย
- (3) สถาบันอิสระที่ตรวจสอบ
- (4) พลเมืองและภาคประชาชน
- (5) ภาคเอกชน



(1) ข้อมูลงบประมาณที่ชัดเจนจากรัฐบาล

แบ่งเป็น 2 ประเด็น ประกอบด้วย

A - การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่เป็นประโยชน์ระหว่างปีงบประมาณจะเป็นการให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ เพื่อที่จะพิจารณาและตัดสินใจ รายงานแต่ละฉบับควรเปิดเผยและเข้าถึงผ่านช่องทางออนไลน์ หัวข้อที่เปิดเผยควรระบุถึงข้อมูลมัดและรายละเอียดอย่างเพียงพอ

B - ข้อมูลที่ถูกต้องทางการเงิน และที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ

A การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณที่เป็นประโยชน์ระหว่างปีงบประมาณ
ข้อมูลที่เป็นทางการจะให้ประโยชน์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของรัฐบาล ซึ่งจะเพิ่มระดับการตรวจสอบและการตัดสินใจภายใต้วงจรงบประมาณ รายงานต่างๆนี้ควรเปิดเผยและใช้เทคโนโลยีในการเข้าถึงเพื่อเปิดกว้างให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

A.1	<p>The pre-budget statement</p> <p>การรวบรวมกลยุทธ์โดยการศึกษาภาพรวมเศรษฐกิจ และกำหนดแผนการจัดทำงบประมาณปีที่กำลังจะมาถึง เพื่อให้เกิดการตระหนักและการพิจารณางบประมาณในภาพรวม รวมถึงการวางแผนการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณจริง</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) การจัดทำร่างรายงานงบประมาณ (pre-budget report) ควรจัดทำก่อนอย่างน้อย 1 เดือนก่อนเสนอข้อเสนอของงบประมาณของผู้บริหาร</p> <p>(2) ระบุนโยบายการคลังอย่างกว้างๆ รวมถึง สมมุติฐานเศรษฐกิจมหภาค การคาดการณ์รายได้ ค่าใช้จ่าย ดุลการคลัง และหนี้สาธารณะ</p> <p>ตัวอย่าง ประเทศฝรั่งเศสมีการเสนอรายงานนี้ ก่อนการพิจารณากฎหมายงบประมาณ</p>
A.2	<p>budget proposal (or draft budget)</p> <p>รายงานที่ระบุแผนการใช้จ่ายงบประมาณปีนั้นเพื่อส่งให้รัฐสภาพิจารณา ซึ่งเอกสารนี้จะต้องมีความชัดเจน เข้าถึงได้ทั้งระดับสมาชิกรัฐสภา และสาธารณะ</p> <p>แนวทาง</p>



	<p>(1) ส่งให้รัฐสภามีเวลาเพียงพอพิจารณา (เพิ่มเติม C.3)</p> <p>(2) แสดงวัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง จัดลำดับความสำคัญของรายจ่ายและรายรับในปีที่จะมาถึง ครอบคลุมระยะเวลา 3-5 ปี และการประมาณการรายรับรายจ่ายที่เป็นมาตรฐานสากล</p> <p>(3) อธิบายถึงต้นทุน และการวัดผลกระทบของนโยบายใหม่ (เพิ่มเติม J.2)</p> <p>ตัวอย่าง ประเทศไอซ์แลนด์มีข้อกำหนดให้ส่งก่อนอย่างน้อย 3 เดือน และประเทศตูนิเซียมีกฎหมายว่างบประมาณจะต้องมีรายละเอียดการคาดการณ์ทางการเงิน การใช้งบประมาณอย่างเหมาะสม รวมถึงนโยบายภาษีใหม่ และการเชื่อมโยงการคาดการณ์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับงบประมาณ</p>
A.3	<p>The approved budget</p> <p>งบประมาณที่รัฐสภารับรองจะต้องระบุจุดเน้นที่สำคัญ เช่น การเพิ่มขึ้นของรายได้และการจัดสรร การบัญชีสำหรับกองทุนสาธารณะ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ประกาศทันทีเมื่อได้รับอนุมัติจากฝ่ายนิติบัญญัติ และมีผลทางกฎหมายก่อนเริ่มปีงบประมาณ</p> <p>(2) มีรายละเอียดระดับเดียวกับข้อเสนองบประมาณ (budget proposal) เพื่อที่จะระบุความแตกต่างที่มีนัยสำคัญได้</p> <p>ตัวอย่าง ประเทศอังกฤษ งบประมาณที่เสนอจากฝ่ายบริหารจะมีการถกเถียงและหาข้อสรุปเพื่อที่จะรวมข้อเสนอไว้ในร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง</p>
A.4	<p>The supplementary budget</p> <p>การแก้ไขงบประมาณที่เห็นว่าควรให้เพิ่มเติม หรือเปลี่ยนการจัดสรรในรายการที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้ในการตั้งงบประมาณตั้งแต่เริ่มต้น</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) รวมคำอธิบายพื้นฐานเกี่ยวกับการเพิ่มเติมงบประมาณ และควรดำเนินการเวลาเดียวกับการพิจารณางบประมาณ</p> <p>(2) ระบุผลกระทบของนโยบายการคลัง (ถ้ามี)</p> <p>ตัวอย่าง ประเทศสวีเดนรัฐบาลจะสามารถพิจารณาเพิ่มงบประมาณในรายการที่ไม่ได้จัดสรรไว้โดยการลดงบประมาณของหน่วยรับงบประมาณอีกแห่งหนึ่ง ซึ่งการกระทำลักษณะนี้จะทำกับการเปลี่ยนแปลงที่เล็กน้อย ไม่ใช่จัดทำนโยบายใหม่</p>
A.5	<p>Pre-execution budget profiles or cash-flow forecasts</p> <p>การแสดงรายละเอียดรายได้ ค่าใช้จ่ายตามระยะเวลาตลอดช่วงปีงบประมาณ ให้ข้อมูลที่จะเป็นจุดตรวจสอบ (Benchmark) ตลอดปี เตรียมจัดทำการคาดการณ์กระแสเงินสด</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ตีพิมพ์ก่อนเริ่มต้นปีงบประมาณ</p> <p>(2) ระบุความเสี่ยงของการใช้จ่ายเกิน/ต่ำกว่างบประมาณ</p> <p>ตัวอย่าง ประเทศไอร์แลนด์ จะรายงานรายได้และรายจ่ายที่คาดการณ์ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการตรวจสอบสาธารณะ</p>
A.6	<p>In-year budget execution reports</p>



	<p>การให้ภาพรวมของการใช้จ่ายงบประมาณระหว่างปีงบประมาณ เพื่อส่งสัญญาณให้รัฐบาลหรือสาธารณะ แก่ไขในสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) จัดทำรายไตรมาส หรือรายเดือน (ถ้าเป็นไปได้) หรือทันทีหลังจากสิ้นสุดระยะเวลา</p> <p>(2) ให้คำอธิบายสั้นๆ เพื่อช่วยให้เข้าใจรายงาน</p> <p>ตัวอย่าง สหรัฐอเมริกา มีการรายงานข้อผูกพันของหน่วยงานรายเดือน มี 2 รายงาน คือ รายละเอียดของหน่วยงาน กับรายงานของคณะกรรมการ ในรายงานจะบอกถึงงานของเดือนก่อนหน้า และผลงานสะสม</p>
A.7	<p>The mid-year implementation report</p> <p>การวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินงานครึ่งปีงบประมาณซึ่งจะใช้ข้อมูลนี้สำหรับการกำกับดูแล นอกจากนี้ยังใช้ข้อมูลสำหรับการพิจารณางบประมาณในปีต่อไป</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) เผยแพร่ภายใน 6 สัปดาห์หลังจากครึ่งปี</p> <p>(2) ปรับปรุงการคาดการณ์ผลลัพธ์สำหรับปีงบประมาณ</p> <p>(3) รายงานผลกระทบที่คาดหวังจากงบประมาณ และปรับสมมติฐานทางเศรษฐศาสตร์ และการตัดสินใจนโยบายของรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้นในช่วงครึ่งปีแรก</p> <p>ตัวอย่าง ศรีลังการายงานการปฏิบัติครึ่งปีถูกกำหนดไว้ในกฎหมายทางการคลัง โดยรายงานจะถูกส่งให้รัฐสภาภายใน 2 สัปดาห์นับจากวันที่ออกรายงาน ในรายงานจะประกอบด้วยผลการดำเนินงานด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย กระแสเงินสด และการกู้ยืมสำหรับ 4 เดือนแรกของปีงบประมาณ นอกจากนี้ รายงานจะปรับปรุงข้อมูลเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์มหภาค หนี้ของรัฐบาล และดุลการชำระเงิน</p>
A.8	<p>Year-end reporting</p> <p>เป็นเรื่องจำเป็นสำหรับการตรวจสอบ โดยต้องรายงานการใช้จ่ายจริงในระหว่างปีงบประมาณ เพื่อที่จะแสดงสถานการณ์ทางบัญชีของรัฐบาล ณ วันสิ้นปีงบประมาณ (งบการเงิน) โดยปกติรายงานเหล่านี้จะถูกส่งไปให้หน่วยตรวจสอบสูงสุด (เพิ่มเติม F.2)</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) เผยแพร่ภายใน 6 เดือนนับจากวันสิ้นปีงบประมาณ</p> <p>(2) นำเสนอรูปแบบเดียวกับที่งบประมาณได้รับอนุมัติ</p> <p>(3) ควรนำเสนองบการเงินตามเกณฑ์คงค้าง</p> <p>ตัวอย่าง อังกฤษ รายงานสิ้นปีรัฐบาลจะให้รายละเอียดเกี่ยวกับการประเมินการใช้จ่ายแต่ละกระทรวง รวมถึงการวัดการใช้จ่ายของปีที่ผ่านมาในรูปแบบแนวโน้ม ผลผลิตภาพ และคุณค่า</p>
A.9	<p>The long-term report</p> <p>เป็นการวัดความยั่งยืนของการคลังสาธารณะ และนโยบายของรัฐบาลในระยะยาว รายงานจะให้ข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินการคลังระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงปัจจัยต่าง ๆ เช่น การใช้น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ เหมือนแร่ นอกจากนี้ยังให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเท่าเทียม เช่น การเบิกจ่ายภาษี</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) คาดการณ์อย่างน้อย 3-5 ปี</p>



		(2) การใช้ตัวชี้วัดระดับสากลเพื่อการเทียบเคียงระยะยาว (3) ควรเสนอแนะระยะสั้น (2-5 ปี) และข้อความที่กล่าวถึงนโยบายระยะยาวด้วย ตัวอย่าง การประมาณการจะประมาณการปีปัจจุบัน และเพิ่มอีก 3 ปีข้างหน้า โดยปกติไม่เกิน 5 ปี
A.10	Reporting on fiscal risk เป็นการให้ข้อมูลการวัดช่วงและระดับของปัจจัยที่มีผลต่อการคลังสาธารณะ ซึ่งควรจะรวมรายงานภาวะเศรษฐกิจประจำปี และรายงานทางการคลังไว้ด้วยกัน แนวทาง (1) เอกสารต่าง ๆ ประกอบด้วย ร่างกลยุทธ์ของรัฐบาลในการจัดการและลดความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ระบุความเสี่ยงทางการเงินในขอบเขตที่เป็นไปได้ (2) รายงานประจำปีที่ครอบคลุมความเสี่ยงทางการเงิน ตัวอย่าง ประเทศฟิลิปปินส์เผยแพร่แถลงการณ์ความเสี่ยงทางการคลังในงบประมาณ เช่น ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการผิנדขาดระหนี้ ภาวะผูกพัน การลงทุนร่วมภาคเอกชน และภัยธรรมชาติ	
B ข้อมูลทางการเงินที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ คุณภาพและความครอบคลุมของข้อมูลที่มีประโยชน์ประกอบด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องกับ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และธรรมาภิบาล และให้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการตัดสินใจงบประมาณ		
B.1	Institutional coverage การอนุมัติรายจ่ายประจำปีโดยรัฐสภาที่มีข้อมูลที่จำกัด เช่น หน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น คณะกรรมการชุดพิเศษ หน่วยงาน เอกสารรายงานสิ้นปี (เพิ่มเติม A.8) ดังนั้น รัฐบาลอาจต้องการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินการของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานสาธารณะที่อยู่ในเอกสารงบประมาณทั้งหมด ทั้งนี้ ความครอบคลุมจะให้ภาพที่ถูกต้อง สมบูรณ์เกี่ยวกับฐานะการคลังและการวิเคราะห์ แนวทาง (1) รัฐบาลกลางต้องมีมุมมองที่ดี มีข้อมูลที่เป็นประโยชน์กับหน่วยงานบริหาร และกองทุนพิเศษ (2) รัฐบาลระดับรอง ต้องให้ข้อมูลที่ครอบคลุมมากขึ้น รวมถึงค่าสถิติต่าง ๆ ในระดับสากล (3) หน่วยงานสาธารณะ (รัฐบาลกลาง และรัฐบาลระดับรอง ต้องระบุถึงความซับซ้อนที่นำไปสู่การปฏิบัติ เพราะจะมีประโยชน์ต่อการติดตาม ตรวจสอบภาวะผูกพัน ความเสี่ยง ตัวอย่าง ประเทศในสหภาพยุโรป จะมีสนธิสัญญาเพื่อรักษาการเติบโตอย่างยั่งยืน โดยใช้แนวทางที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจจะใช้เปรียบเทียบการขาดดุลและหนี้สาธารณะที่แตกต่างกัน	
B.2	quality, reliability and comparability ข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญมาก เพราะเป็นปัจจัยที่สนับสนุนการตัดสินใจ การพิจารณา และความรับผิดชอบ ดังนั้น การสร้างมาตรฐานด้านกระบวนการทำข้อมูลจึงเป็นเรื่องจำเป็น แนวทาง (1) การใช้นโยบายบัญชีที่มีความสม่ำเสมอกับเอกสารทุกชนิด และ อธิบายความเปลี่ยนแปลง	



	<p>(2) รูปแบบการจัดทำรายงานแต่ละปีต้องมีความสม่ำเสมอ</p> <p>(3) ใช้มาตรฐานสากลกับสถิติทางการเงินและการคลัง</p> <p>(4) อยู่ภายใต้การควบคุมภายใน (เพิ่มเติม E) และการตรวจสอบอิสระ (F)</p> <p>ตัวอย่าง ออสเตรเลีย รัฐบาลจัดทำรายงานผลลัพธ์จากการใช้จ่ายงบประมาณภายใน 3 เดือนหลังจากสิ้นปี โดยการใช้เกณฑ์เดียวกับการจัดทำงบประมาณ และรายงานกลางปี โดยใช้มาตรฐานที่เป็นสากล</p>
B.3	<p>Comprehensiveness of information</p> <p>แสดงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ และความรับผิดชอบโดยใช้มาตรฐานสากล และแนวทางที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) แสดงสมมุติฐานทางเศรษฐกิจที่สำคัญ และการวิเคราะห์ความอ่อนไหว</p> <p>(2) บัญชีที่เกี่ยวข้องกับค่าใช้จ่ายและรายได้ รวมถึงงบประมาณเพิ่มเติม</p> <p>(3) รวบรวมรายการค่าใช้จ่ายภาษี (tax expenditure</p> <p>(4) แสดงรายการสินทรัพย์ และหนี้สินในงบการเงิน โดยไม่รวมรายการที่ไม่ใช่การเงิน</p> <p>(5) นำเสนอมุมมองระยะปานกลาง (3-5 ปี) และการคาดการณ์วางแผนงบประมาณ</p> <p>ตัวอย่าง ฟินแลนด์ เอกสารงบประมาณเปิดเผยการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค และจุลภาค การสำรวจทางเศรษฐกิจภายใต้สมมุติฐานที่คาดการณ์ไว้</p>
B.4	<p>Policy relevance of budget information</p> <p>เอกสารงบประมาณควรมีความชัดเจน โปร่งใส แสดงให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณ และการจัดลำดับความสำคัญของนโยบาย ข้อมูลดังกล่าวจะมีประโยชน์กับสมาชิกรัฐสภา และประชาชนที่จะเลือกแนวทางการใช้งบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) จัดทำข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพ เช่น ผลลัพธ์ เป้าหมาย</p> <p>(2) ใช้รูปแบบการรายงานการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานกับทุก ๆ นโยบายที่แตกต่างกัน</p> <p>(3) แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงของกลยุทธ์ในระดับสูงขึ้น และเป้าหมายของรัฐบาล</p> <p>(4) แสดงผลกระทบของการตัดสินใจที่เกิดกับกลุ่มคนที่แตกต่างกัน (เพิ่มเติม J.2)</p> <p>ตัวอย่าง ออสเตรเลีย แต่ละแผนงานจะกำหนดเป้าหมายไว้ ซึ่งอย่างน้อยจะเกี่ยวข้องกับเพศ</p>
<p>(2) การจัดการของรัฐสภา หรือการตรากฎหมาย</p>	
<p>C การพิจารณา และตรวจสอบของรัฐสภา</p> <p>รัฐสภาควรมีโอกาสและทรัพยากรในการตรวจสอบรายงานทางการเงินที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐสภามีบทบาทอย่างเป็นทางการที่จะตรวจสอบและอนุมัติข้อเสนอของงบประมาณจากฝ่ายบริหาร และถือเป็นผู้บริหารในนามของประชาชน</p>	
C.1	<p>Parliamentary committees</p> <p>คณะกรรมการสำหรับการตรวจสอบเชิงลึกโดยใช้ความรู้เฉพาะด้านเพื่อที่จะระบุความรับผิดชอบให้การบริหารงานของรัฐบาลและหน่วยงานช่วงแต่ละปีงบประมาณ นอกจากนี้ยังนำข้อมูลจากประชาชน กลุ่มสังคม หรือผู้เชี่ยวชาญที่จะมาอภิปรายปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p>



		<p>(1) แต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะด้านสำหรับพิจารณาแต่ละเรื่องสำหรับพิจารณาข้อเสนองบประมาณ</p> <p>(2) ให้มีวิธีการทำงานที่เชื่อมโยงและต่อเนื่องระหว่างคณะกรรมการชุดต่างๆ</p> <p>(3) โครงสร้างการพิจารณาต้องมีปัจจัยนำเข้าที่โปร่งใสจากประชาชนและภาคประชาสังคม ตัวอย่าง เยอรมันมี คณะกรรมการที่เข้มแข็งสำหรับตรวจสอบและหารือกับหน่วยงานแต่ละกระทรวงในการให้ข้อเสนอการจัดสรรการใช้จ่าย ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้จะอยู่ตลอดอายุการเลือกตั้ง</p>
	C.2	<p>Ex ante parliamentary engagement</p> <p>การมีส่วนร่วมของรัฐสภาก่อนที่จะมีการเสนอข้อเสนองบประมาณ ซึ่งจะช่วยให้สะท้อนความคิดเห็นและลำดับความสำคัญจากฝ่ายนิติบัญญัติ (จาก A.2)</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ได้รับ pre-budget statement (A.1) จากรัฐบาลที่เกี่ยวกับนโยบายการคลังและความเป็นไปได้ของตัวเลือกร่างงบประมาณ</p> <p>(2) พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อจำกัดทางการคลังในภาพรวม</p> <p>(3) เปิดโอกาสให้มีโอกาสการรับฟังจากสาธารณะ เช่น การประชาพิจารณ์</p> <p>(4) สรุปผล จัดลำดับความสำคัญของนโยบายที่ชัดเจนส่งให้กับฝ่ายบริหาร</p> <p>ตัวอย่าง สวีเดน กระบวนการงบประมาณแต่ละปี ถูกแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงแรก (ฤดูใบไม้ผลิ) จะรวบรวมนโยบายการคลังอย่างกว้างๆ และช่วงที่ 2 (ฤดูใบไม้ร่วง) จัดสรรงบประมาณที่มีความเฉพาะเจาะจงในปีข้างหน้า การอภิปรายในช่วงใบไม้ผลิของรัฐสภาจะโต้เถียงในนโยบายการคลังอย่างกว้างๆ และลงมติในฤดูใบไม้ผลินี้ครั้งเดียว</p>
	C.3	<p>Parliamentary approval of the budget</p> <p>บทบาทพื้นฐานของรัฐสภาในระบบประชาธิปไตยที่ต้องรับผิดชอบ กำกับ ดูแล อนุมัติ กฎหมายงบประมาณซึ่งทำให้เกิดความชอบธรรมในการจัดเก็บภาษีและการใช้งบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) การอภิปรายของรัฐสภาเกี่ยวกับข้อเสนองบประมาณ</p> <p>(2) มีเวลาเพียงพอที่จะพิจารณา (ประมาณ 3 เดือน) โดยต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพและการตรวจสอบเชิงลึก</p> <p>(3) พิจารณาว่าฝ่ายบริหารตอบสนองต่อการจัดลำดับความสำคัญของนโยบายและการพิจารณาข้อเสนอเบื้องต้นของรัฐสภา ex ante parliamentary engagement phase จากข้อ C.2 อย่างไร (ถ้าทำได้)</p> <p>(4) เกิดขึ้นก่อนเริ่มปีงบประมาณ</p> <p>ตัวอย่าง เดนมาร์ก กฎหมายการเงินสำหรับปีงบประมาณถัดไปต้องส่งให้รัฐสภาไม่น้อยกว่า 4 เดือนก่อนเริ่มปีงบประมาณ</p>
	C.4	<p>Parliamentary scrutiny of budget execution and outturn</p> <p>สร้างความมั่นใจว่ากองทุนสาธารณะได้ถูกใช้ไปตามวัตถุประสงค์ และนโยบายที่กำหนด โดยการติดตามการใช้จ่ายงบประมาณจะช่วยลดการคอร์รัปชัน ใช้ไปในทางที่ผิด หรือ สูญเปล่า</p> <p>แนวทาง</p>



	<p>(1) ทำรายงานระหว่างปี และกลางปี (A.6-A.7)</p> <p>(2) ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาก่อนการจัดสรรงบประมาณ</p> <p>(3) ตรวจสอบรายงานการตรวจสอบภายใน (F.2) และรายงานอื่นๆที่จัดทำโดยหน่วยตรวจสอบสูงสุด และเผยแพร่การดำเนินการ ตัวอย่าง ออสเตรเลีย รัฐสภาวัดผลการดำเนินการ ผลผลิต และผลลัพธ์ตามรายงานของรัฐบาล เพื่อสะท้อนข้อมูล</p>
<p>D. การสนับสนุนศักยภาพของรัฐสภา</p> <p>การพิจารณาที่มีประสิทธิภาพ รัฐสภาจำเป็นต้องมีเครื่องมือที่เป็นมืออาชีพที่จะวิเคราะห์ประเด็นทางการเงินและนโยบายที่เกี่ยวข้องในช่วงวงจรงบประมาณ</p>	
<p>D.1</p>	<p>Specialist analytical and research resources</p> <p>หน่วยงานภายในรัฐสภาสามารถจัดการข้อมูลด้านงบประมาณที่มีความซับซ้อนและรายละเอียดสูง ซึ่งต้องใช้การสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) จัดทำรายงานการวิเคราะห์งบประมาณโดยใช้เทคนิค ความเชี่ยวชาญ และเป็นกลาง</p> <p>(2) มีการเข้าถึงข้อมูลทางการเงินและงบประมาณที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่และทันเวลา</p> <p>(3) เพิ่มขีดความสามารถของผู้เชี่ยวชาญโดยการจัดตั้งสำนักงบประมาณของรัฐสภา (G.1)</p> <p>ตัวอย่าง อังกฤษได้จัดตั้งหน่วยงานภายในขึ้นมาเพื่อสนับสนุนการพิจารณาและเพิ่มความโปร่งใส เช่น หน่วยงานลักษณะนี้ในรัฐสภาในสกอตช่วยให้การพิจารณาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีเทคนิคเชิงลึกในการวิเคราะห์งบประมาณ และทำงานให้การวิเคราะห์งบประมาณง่ายขึ้น</p> <p>PBO ได้ก่อตั้งขึ้นในหลายประเทศทั่วโลก รวมถึง ออสเตรเลีย ออสเตรีย แคนาดา อิตาลี เกาหลี และสหรัฐอเมริกา</p>
<p>D.2</p>	<p>Continuing Professional Development (CPD) of parliamentarians</p> <p>งานวิเคราะห์งบประมาณ ตรวจสอบการใช้จ่าย เป็นงานที่มีความซับซ้อน ซึ่งอาจเกิดปัญหากับสมาชิกรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในการทำความเข้าใจ ดังนั้น จึงต้องได้รับการเพิ่มทักษะเพื่อให้สามารถจัดการเอกสารงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ฝึกอบรมสมาชิกรัฐสภา และกรรมาธิการต่าง ๆ</p> <p>(2) เนื้อหาการฝึกอบรมครอบคลุมมุมมองของการพิจารณาและอนุมัติในมุมมองของทั้งในประเทศและต่างประเทศ</p> <p>ตัวอย่าง สหรัฐอเมริกา การฝึกอบรมโดยจัดโปรแกรมอย่างเข้มข้นในหัวข้อนโยบายสาธารณะ เช่น นโยบายด้านการต่างประเทศ สาธารณสุข และการใช้จ่ายภาครัฐ</p>



(3) การสอดส่องดูแลของสถาบันอิสระและการควบคุม

สถาบันการตรวจสอบสูงสุดควรมีความเป็นอิสระตามกฎหมายจากผู้บริหาร มีอำนาจการเข้าถึงข้อมูลและทรัพยากรที่เหมาะสมในการตรวจสอบและรายงานต่อสาธารณะเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นและภาวะผูกพันของกองทุนสาธารณะ

E การดูแลสอดส่องอย่างอิสระและการควบคุม

E.1	<p>Standards and Procedures for Managing Public Money</p> <p>หน่วยงานทางการคลังที่อิสระหรือตามโครงสร้างจะช่วยสร้างความน่าเชื่อถือ รวมถึงการกำหนดวัตถุประสงค์ของการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจ กฎทางการคลัง ความยั่งยืน และความเสียหายได้ การมีมาตรฐานที่ชัดเจนจะรักษาความซื่อสัตย์และรักษาความไว้วางใจกับประชาชนได้</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) หน่วยงานสาธารณะทุกระดับจะต้องระบุหน้าที่และขั้นตอนที่ชัดเจนต่าง ๆ ของการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ การควบคุมบัญชี</p> <p>(2) ต้องมีการตรวจสอบภายใน (E.2) และการตรวจสอบจากภายนอก (F)</p> <p>(3) มีการเปิดเผยต่อสาธารณะชน</p> <p>ตัวอย่าง ไอร์แลนด์ มีคู่มือและขั้นตอนการใช้จ่ายและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณเป็นจุดอ้างอิงสำหรับสถาบันตรวจสอบสูงสุด</p>
E.2	<p>Internal audit procedures</p> <p>ระบบที่ป้องกันการฉ้อโกงหรือสูญเสียไปจากการใช้งบประมาณในทางที่ผิด ผู้ตรวจสอบภายในจะมีบทบาทสำคัญให้องค์กรมีประสิทธิภาพ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ทำงานอย่างอิสระภายใต้มาตรฐาน</p> <p>(2) ดำเนินการตรวจสอบกระบวนการทางการเงิน</p> <p>(3) อาจจะสามารถสื่อสารผลการตรวจสอบไปยังบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือผู้สอบบัญชีภายนอก</p> <p>ตัวอย่าง อังกฤษ นโยบายของทุกหน่วยงานจะหัวหน้าด้านการเงินรับผิดชอบภายในหน่วยงาน ซึ่งจะต้องยึดถือ ควบคุมการดำเนินกิจกรรมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ</p>

F การสนับสนุนของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (SAIs)

โดยทำหน้าที่อิสระ ตรวจสอบรายงานการเงินการใช้จ่ายของรัฐบาลตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง และประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลของนโยบายสาธารณะ

F.1	<p>Core principles of Supreme Audit Institution (SAI)</p> <p>หลักการสากลที่ถูกกำหนดไว้ตามมาตรฐานสากลจะทำให้การตรวจสอบเป็นไปอย่างมีมาตรฐาน</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ได้รับความมั่นใจว่าจะมีทรัพยากรด้านการเงินและทรัพยากรบุคคลเพียงพอที่จะทำงาน ไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูล</p> <p>(2) ทำตามขั้นตอนคู่มือที่เป็นมาตรฐานการตรวจสอบ และเป็นไปตามจรรยาบรรณ</p>
-----	---



	<p>(3) สามารถให้ข้อมูลข้อค้นพบที่เกี่ยวข้อง ทันทเวลากับผู้เกี่ยวข้อง เช่น รัฐสภา สื่อสารมวลชน ภาคประชาสังคม</p> <p>(4) ยกระดับการค้นพบเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณเพื่อให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความยั่งยืน (ถ้าทำได้)</p> <p>ตัวอย่าง บราซิล มีอำนาจการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบบัญชีต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่กำหนดและให้ข้อมูลกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก</p>
F.2	<p>The external audit report</p> <p>รายงานการตรวจสอบภายนอกตอนสิ้นปี จะให้ข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณและข้อมูลงบการเงินโดย SAI เป็นการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานจากรัฐบาล แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพการจัดการทางการเงินของรัฐบาล และให้ข้อมูลที่เป็นสาระสำคัญไปยังสมาชิก รัฐสภาและประชาชน เพื่อป้องกันการทุจริต และการสูญเสียของงบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ดำเนินการโดยวิธีการตรวจสอบที่เป็นมาตรฐานสากล (2) รายงานไปยังรัฐสภาหลังจากวันสิ้นปี (A.8) (3) ตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐบาล (ถ้าทำได้) <p>ตัวอย่าง ฝรั่งเศส ศาลตรวจสอบดำเนินการทบทวนรายงานการดำเนินการสิ้นปีงบประมาณ และตรวจสอบงบการเงินตามเกณฑ์คงค้าง โดยแสดงผลการดำเนินงานของแต่ละกระทรวง รวมถึงทบทวนตัวชี้วัดประสิทธิภาพของแต่ละแผนงาน</p>
<p>G บทบาทที่มีประสิทธิภาพของสถาบันการคลังอิสระ (IFIs)</p> <p>หลายประเทศเริ่มจัดตั้งสถาบันการคลังอิสระและสภาการคลังขึ้น เพื่อปรับปรุงการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและงบประมาณผ่านบทบาท “Watchdog” ตามกรอบการบัญชีที่กำหนดไว้ เพื่อส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลังและความรับผิดชอบในการเพิ่มบทบาทการอภิปรายสาธารณะเกี่ยวกับนโยบายการคลัง</p>	
G.1	<p>Design of an IFI</p> <p>IFI ของแต่ละประเทศจะมีโครงสร้างแตกต่างกันขึ้นกับประเพณีและวัฒนธรรม ซึ่งส่งผลกับความเชื่อมั่นของประชาชน และการตัดสินใจด้านงบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) มีความเป็นอิสระ เป็นกลาง มีความเชี่ยวชาญ (2) มีอำนาจทางกฎหมายที่ชัดเจน (3) สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณได้อย่างเต็มที่และทันเวลา (4) ดำเนินการทำงานด้วยความโปร่งใส <p>ตัวอย่าง อังกฤษ The Office of Budget Responsibility จะคาดการณ์เศรษฐกิจศาสตร์มหภาคและการประเมินการปฏิบัติงาน เผยแพร่ออนไลน์ผ่าน budgetresponsibility.org.uk</p>
G.2	<p>Tasks and functions of IFIs</p> <p>งานและภารกิจของ IFIs จะแตกต่างกันออกไป ไม่มีรูปแบบที่เป็นมาตรฐานเดียว ในบางประเทศจะมีหน่วยงานลักษณะนี้ทำงานเสริมกัน คือ สำนักงบประมาณของรัฐสภา (PBO) ทำการวิเคราะห์งบประมาณให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ (D.1) และสภาการคลังจะประเมินการคาดการณ์ของรัฐบาล และติดตามกฎเกณฑ์ทางการคลัง</p> <p>แนวทาง</p>



	<p>(1) การประเมินเศรษฐกิจมหภาค การคาดการณ์ทางการคลัง (2) วิเคราะห์งบประมาณและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบทางการเงิน (3) ประเมินความยั่งยืนทางการเงินในระยะกลางและระยะยาว (4) จัดทำประมาณการต้นทุนสำหรับมาตรการเชิงนโยบาย</p> <p>ตัวอย่าง เนเธอร์แลนด์ จัดตั้ง สำนักงาน CPB สำหรับวิเคราะห์นโยบายเศรษฐกิจ ดำเนินการ คาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคและพัฒนาการคลัง การคาดการณ์ต้นทุนนโยบายและงาน ภารกิจสำคัญของรัฐบาล www.cpb.nl</p>
<p>(5) การเปิดกว้างให้ประชาชนมีส่วนร่วม (Openness and civic engagement) รัฐบาลต้องจัดให้มีการเข้าถึงข้อมูลสรุปเกี่ยวกับการใช้จ่ายงบประมาณตามนโยบาย และต้องเปิดโอกาสให้ ส่วนร่วมในการพิจารณางบประมาณ</p>	
<p>H ข้อมูลงบประมาณสามารถเข้าถึงได้ เอกสารงบประมาณโดยทั่วไปจะมีข้อมูลจำนวนมาก มีความซับซ้อน ยากต่อการเข้าใจของประชาชน สมาชิกรัฐสภา หรือผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงควรจัดทำเอกสารที่เข้าใจง่ายให้ประชาชนเข้าใจ เพื่อเพิ่มคุณภาพ ของการอภิปรายงบประมาณ และเพิ่มความไว้วางใจรัฐบาลของประชาชน</p>	
<p>H.1</p>	<p>Presenting key budget information in a clear manner แสดงข้อมูลงบประมาณที่สำคัญอย่างชัดเจน เข้าใจง่าย และเข้าถึงได้โดยประชาชนและภาค ประชาสังคม แสดงวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการใช้เงินเพื่อสร้างความเข้าใจ และสนับสนุนการ ตัดสินใจเชิงนโยบาย</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) นำเสนอตัวเลข “ที่สำคัญ” อย่างง่ายๆ และตรงไปตรงมาในรูปแบบที่สอดคล้องกัน ปลายจากปีสู่ปี</p> <p>(2) นำเสนอรายงานสรุปที่สำคัญของการวัดงบประมาณตามนโยบายและผลกระทบ</p> <p>(3) นำเสนอผ่านกราฟฟิคและแผนภูมิ</p> <p>ตัวอย่าง สหรัฐอเมริกา สำนักงานบริหารและงบประมาณ (OMB) ออกแบบการนำเสนอ หัวข้องบประมาณที่สำคัญ และยังจัดทำข้อมูลในอดีตที่เกี่ยวข้องกับสมมุติฐานทางเศรษฐกิจ และการเงิน</p>
<p>H.2</p>	<p>Publishing a citizen’s budget ความเข้าใจของประชาชนจะเพิ่มความโปร่งใสในการกำหนดนโยบาย การออกแบบนำเสนอ ข้อมูลจะต้องคัดเลือกข้อมูลที่สำคัญ นำเสนออย่างง่าย เช่น รายได้ ค่าใช้จ่าย การพยากรณ์ เศรษฐกิจ เชื่อมโยงกับรายงานการตรวจสอบ รายงานงบประมาณระยะสั้นและระยะกลาง แนวทาง</p> <p>(1) การปรึกษาหารือกับประชาชนล่วงหน้าเพื่อออกแบบให้ตรงกับความต้องการ</p> <p>(2) ใช้ภาษาและภาพประกอบที่ชัดเจน ง่าย เพื่อดึงดูดความสนใจจากประชาชนที่วัย ความ สนใจ ระดับการเรียนรู้แตกต่างกัน</p> <p>(3) เอกสารนี้จะเป็นเอกสารที่ช่วยประชาชนเข้าใจรายละเอียดของเอกสารงบประมาณหลัก</p> <p>(4) จัดทำในเวลาที่เหมาะสมในเวลาใกล้เคียงกับเอกสารงบประมาณหลัก</p> <p>(5) สื่อสารและเผยแพร่อย่างกว้างขวาง เพื่อให้เข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย</p>



		ตัวอย่าง (1) กาน่า เป็นประเทศแรกในกลุ่มแอฟริกาที่เผยแพร่งบประมาณฉบับประชาชนในปี 2549 ผ่านเว็บไซต์ และต่อมาได้มีการแปลเป็นภาษาท้องถิ่น 7 ภาษา (2) เม็กซิโก ได้จัดทำงบประมาณฉบับประชาชนตั้งแต่ปี 2014
<p>I ใช้การเปิดเผยข้อมูลเพื่อสนับสนุนความโปร่งใสของงบประมาณ การทำให้ข้อมูลงบประมาณเปิดเผยต่อประชาชนในรูปแบบดิจิทัล เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมวิเคราะห์ ประเมินผลการจัดทำงบประมาณ</p>		
I.1		<p>การเปิดเผยข้อมูลควรเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำของรูปแบบและลักษณะของผู้ที่ต้องการใช้ข้อมูล การเปิดเผยข้อมูลควรเปิดเผยชุดข้อมูลเพื่อให้ประชาชนได้เปรียบเทียบ รวม หรือ วิเคราะห์ได้</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) เผยแพร่รูปแบบที่เครื่องสามารถอ่านได้ โดยใช้ open-source formats บนอินเทอร์เน็ต</p> <p>(2) เปิดให้สามารถใช้ข้อมูลและดาวน์โหลดสำหรับการวิเคราะห์ได้</p> <p>(3) รักษาฐานข้อมูลระยะยาวในเวอร์ชันที่สามารถติดตามได้</p> <p>ตัวอย่าง สหรัฐอเมริกา ข้อมูลงบประมาณของรัฐบาลกลางทั้งหมดสามารถเปิดให้สาธารณะในรูปแบบข้อมูลดิบ (raw) บน USAspending.gov</p>
I.2		<p>Access to open budget data</p> <p>การเข้าถึงข้อมูลงบประมาณจะทำให้ประชาชนเข้าใจในวงกว้างเพิ่มมากขึ้น และเพิ่มคุณภาพการอภิปราย หากเป็นไปได้ควรเปิดให้การใช้ข้อมูลเป็นไปตามปกติ สำหรับวัตถุประสงค์ประกอบการพิจารณา ความรับผิดชอบ และการอภิปรายสาธารณะ</p> <p>ตัวอย่าง โบลิเวีย กระทรวงการคลัง เผยแพร่ข้อมูลรายละเอียดงบประมาณจากระบบสารสนเทศ ตั้งแต่ปี 2000 โดยเปิดให้มีการดาวน์โหลดข้อมูลในอดีตมาใช้งานในหลายรูปแบบและอนุกรมเวลา</p>
I.3		<p>การรวม Portal ข้อมูลงบประมาณที่มีอยู่ และทำให้สอดคล้องกับกฎหมายและข้อบังคับที่มีอยู่ โดยระบุขอบเขตของการเข้าถึง และผลกระทบของข้อมูล</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย</p> <p>(2) เผยแพร่โดยตรงจากระบบการจัดการทางการเงิน พร้อมคำอธิบายที่มีอยู่</p> <p>(3) สร้างคำค้นหา เพื่อสะดวกและสามารถเปรียบเทียบระหว่างประเทศได้</p> <p>ตัวอย่าง บราซิล เว็บไซต์ทางการเงินของกระทรวงการคลังเป็นแหล่งข้อมูลส่วนกลางที่จะเชื่อมโยงไปยังเว็บไซต์หน่วยงานอื่น เช่น ข้อมูลแผนและงบประมาณรวม รายงานงบประมาณฉบับผู้บริหาร จะสร้างความโปร่งใสและการใช้จ่ายเงินที่วัดได้ ส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วม</p>
<p>J การทำให้งบประมาณครอบคลุมและมีส่วนร่วมมากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นการลดโอกาสการทุจริตและเสริมสร้างวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยต้องสอดคล้องกับกรอบของกฎหมาย</p>		
J.1		Opportunities for participative approaches across the budget cycle



	<p>ประชาชนต้องมีโอกาสในการมีส่วนร่วมในวงจรงบประมาณ ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ ควรพัฒนาวัตกรรมและความรับผิดชอบให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลแต่ละระยะในวงจรงบประมาณ โดยเป็นไปตามกรอบกฎหมาย</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) กระบวนการปรึกษาหารือตามระยะเวลาที่เหมาะสม คำนึงถึงความรู้ ความสามารถและความสนใจของประชาชน (2) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในช่วงระยะเวลาจัดทำนโยบายและวงจรงบประมาณให้มากที่สุด (3) หน่วยงานตรวจสอบสูงสุดจะได้รับประโยชน์จากความคิดเห็นของประชาชนและกลุ่มประชาชนที่ได้รับบริการสาธารณะ เพื่อที่จะนำไปสู่การออกแบบโปรแกรมการตรวจสอบตัวอย่าง ไอร์แลนด์ ถ้อยแถลงในช่วง Pre-Budget ซึ่งได้รวบรวมจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของรัฐสภาจากการที่ร่างงบประมาณฉบับแรกออก (ม.ย.) ก็ได้รับข้อเสนอสำหรับปรับปรุงและทำงานงบประมาณฉบับจริง (ต.ค.)
<p>J.2</p>	<p>การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งจำเป็นที่จะออกแบบงบประมาณ สร้างผลลัพธ์และผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในกระบวนการงบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) นำเสนอข้อจำกัดงบประมาณ ต้นทุนนโยบายไปสู่เป้าหมายใหญ่ของนโยบายและภาคที่เกี่ยวข้อง (2) ผลกระทบต่อรายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนจำแนกตามกลุ่มรายได้ และประเภทครัวเรือน (3) ผลกระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กลุ่มอ่อนแอ (4) ผลกระทบในหลากหลายมิติ เช่น เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความเท่าเทียมทางเพศ ซึ่งอาจมีการรายงานผลกระทบอื่น ๆ ไปยังรัฐบาลนอกเหนือจากงบประมาณ <p>ตัวอย่าง เกาหลีใต้ ใช้กลไกหลายประการในวงจรงบประมาณ เช่น</p> <ul style="list-style-type: none"> - จัดให้มีการอภิปรายอย่างเป็นทางการสำหรับประชาชน ผู้แทนกระทรวงการคลัง การประชุมเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น - สภาที่ปรึกษานโยบายการเงินทบทวนและสรุปงบประมาณ การพิจารณาของผู้เชี่ยวชาญ - การจัดตั้งศูนย์รายงานความสูญเสียงบประมาณ เพื่อให้ทราบการใช้งบประมาณในทางที่ผิด หรือไม่ - ประชาชนมีโอกาสให้ข้อเสนอแนะต่อกรรมการตรวจสอบ ให้คำแนะนำการดำเนินการของรัฐ
<p>J.3</p>	<p>Designing a participation process</p> <p>การออกแบบการมีส่วนร่วมควรมีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายงบประมาณ เพื่อให้เป็นไปอย่างยั่งยืน ภายใต้กรอบกฎหมาย และแนวทางที่เหมาะสม</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) เผยแพร่วัตถุประสงค์ ขอบเขต และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายที่ชัดเจน



	<p>(2) แนวทางการมีส่วนร่วมของกลุ่มผู้สนใจอาจแตกต่างกัน ดังนั้น วิธีการเปิดให้มีส่วนร่วมจะแตกต่างกัน</p> <p>(3) ใช้การผสมผสานวิธีต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้วิธีการที่เหมาะสม</p> <p>(4) ให้อาจารย์เพียงพอสำหรับผลและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากนโยบายงบประมาณ</p> <p>(5) ติดตามข้อเสนอแนะของประชาชนในระยะเวลาที่เหมาะสม</p> <p>(6) ต้องมั่นใจว่ากลุ่มที่เปราะบางที่สุดในสังคมได้รับการรวมอยู่ในนโยบายงบประมาณแล้ว ตัวอย่าง ฟิลิปปินส์ การจัดตั้งหน่วยงาน Budget Partnership Agreement เป็นกลไกในการสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานของรัฐบาลในการร่างข้อเสนอของงบประมาณ และเครื่องมือนี้ทำให้ฟิลิปปินส์ได้รับคะแนนการมีส่วนร่วมสูงถึง 67 คะแนนในการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณเมื่อปี 2015</p>
<p>(5) ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับภาคเอกชน (Promoting integrity with the private sector) ภาครัฐควรมีการระบอบอย่างชัดเจนเกี่ยวกับวัตถุประสงค์การรายงาน ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเกี่ยวข้องทางการเงินกับภาคเอกชน ซึ่งควรเป็นไปอย่างเปิดเผย และปฏิบัติตามกฎ และผังการปฏิบัติงาน</p>	
<p>K Opening up public contracting and procurement การเปิดเผยสัญญา หรือการจัดซื้อจัดจ้างจะทำให้เกิดความโปร่งใส มีส่วนร่วม เพิ่มคุณค่า ข้อมูลที่เปิดเผยต้องครอบคลุม แต่ยังไม่ละเมิดกฎหมายความปลอดภัยข้อมูล</p>	
<p>K.1</p>	<p>Making the entire public procurement cycle open การเปิดเผยวงจรการจัดซื้อจัดจ้างจะช่วยให้เกิดความยุติธรรมและเสมอภาค เปิดให้เกิดการแข่งขัน และความคุ้มค่าของงบประมาณ ลดความเสี่ยงของการทุจริต</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ระบบการจัดซื้อจัดจ้างต้องมีการกำหนดกรอบการทำงาน ข้อกำหนด ผังการทำงานไว้อย่างชัดเจน (2) เปิดกว้างและก่อให้เกิดการแข่งขัน (3) เอกสารการแข่งขันราคาต้องครบถ้วน รายงานการประเมินผล และเอกสารสัญญา (4) ระบบการติดตามการจัดซื้อจัดจ้าง (5) รายงานความเสี่ยง สิทธิประโยชน์ หนี้สินของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับสัญญา (6) รวบรวมกระบวนการจัดซื้อเข้ากับการบริหารการเงินสาธารณะ
<p>K.2</p>	<p>Using e-procurement tools การใช้เครื่องมือจัดซื้อจัดจ้างอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยสร้างความสามารถในการเข้าถึงและเป็นธรรมในการทำสัญญากับรัฐบาล</p> <p>แนวทาง</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) การจัดซื้อจัดจ้างที่สอดคล้องกันทุกระบบของรัฐบาล (2) การใช้งานง่าย เข้าใจและใช้ง่าย (3) ระบบที่รองรับความเป็นส่วนตัว และความปลอดภัยของข้อมูล (4) การพัฒนาขีดความสามารถสำหรับผู้ใช้งาน ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือ ผู้ประมูล (5) การสื่อสารที่ชัดเจน



	ตัวอย่าง เกาหลีใต้ ระบบ KONEPS เป็นระบบที่ครบวงจร ใช้ได้กับหน่วยงานสาธารณะมีระบบป้องกันการปฏิบัติที่ผิดกฎหมาย และระบบการลดต้นทุนการทำธุรกรรม เพิ่มการมีส่วนร่วมในการประมวลสาธารณะ
K.3	<p>Fostering realistic and effective stakeholder participation</p> <p>ส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่มีประสิทธิภาพจะทำให้ลดโอกาสการฉ้อโกงและการทุจริต</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) กระบวนการปรึกษาหารือถ้าจะเปลี่ยนแปลงกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสาธารณะ เช่น การแก้ไขกฎหมาย หรือข้อบังคับ</p> <p>(2) การพูดคุยกับผู้ประกอบการถึงวัตถุประสงค์การจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้มีความเข้าใจที่ถูกต้อง</p> <p>(3) กลไกที่โปร่งใสและเป็นอิสระสำหรับแก้ไขข้อพิพาทที่สำคัญ</p> <p>(4) พิจารณากลไกทางภาคประชาสังคมในการติดตามความสมบูรณ์ของการจัดซื้อจัดจ้าง</p>
<p>L การบัญชีด้านรายได้และค่าใช้จ่ายสำหรับการใช้ทรัพยากร</p> <p>ในบางประเทศที่มีทรัพยากรที่มากจะเป็นแหล่งสำคัญในการสร้างรายได้แผ่นดิน อย่างไรก็ตาม ความซับซ้อน และการเกี่ยวข้องกับจำนวนบริษัทหรือหน่วยงานที่ไม่มีที่แห่งจึงเป็นเรื่องที่มีความเสี่ยง นอกจากนี้เกี่ยวข้องกับความเสี่ยง และความเท่าเทียมด้วย ดังนั้น จึงต้องมีความโปร่งใสในการใช้ทรัพยากรของประเทศ</p>	
L.1	<p>จัดทำบัญชีที่ชัดเจนสำหรับแหล่งรายได้ที่เกี่ยวข้องในเอกสารงบประมาณ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส มีส่วนร่วมและการติดตามการใช้จ่าย โดยเฉพาะช่องโหว่ที่อาจเกิดการคอร์รัปชัน</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) รายได้จากทรัพยากร เช่น กำไร ค่าสิทธิประโยชน์ เงินปันผล</p> <p>(2) การรับเงินจากบริษัทที่ใช้ทรัพยากร (เพิ่มเติม L.3)</p> <p>(3) การเงินของกองทุน หรือบริษัทมหาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้ทรัพยากร</p> <p>(4) ประมาณการมูลค่าสินทรัพย์ที่เป็นทรัพยากรประเทศและระบุรายได้ให้ถูกต้อง</p> <p>(5) ความเสี่ยงเกี่ยวกับความผันผวนของภาคธุรกิจ</p> <p>ตัวอย่าง นอร์เวย์ปฏิบัติตามมาตรฐาน EITI ตั้งแต่ปี 2554 โดยมีการเผยแพร่รายงาน EITI ประจำปี ทำให้ข้อมูล EITI มีความโปร่งใส นอกจากนี้ ธนาคารกลางนอร์เวย์ (Norges Bank) ได้จัดทำรายงานรายไตรมาสและรายไตรมาสซึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนที่ใช้ในการบริหารรายได้จากทรัพยากร รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับการโอนไปและกลับจากงบประมาณ แนวโน้มตลาดผลตอบแทนการลงทุน และรายได้แนวโน้มเกี่ยวกับความเสี่ยงและค่าใช้จ่ายในการบริหารระหว่างประเทศ</p>
L.2	<p>จัดทำรายงานโดยละเอียดว่างบประมาณนำไปใช้อย่างไร</p> <p>สำหรับการตรวจสอบและการจัดการง่ายต่อการตรวจหาการทุจริต ซึ่งรายงานนี้ควรเกิดขึ้นอย่างเป็นปกติ ตลอดปีงบประมาณ</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) การจัดการรายได้จากทรัพยากร ทั้งในและนอกงบประมาณมีการดำเนินการอย่างไร</p> <p>(2) เกณฑ์การแบ่งรายได้หรือค่าใช้จ่ายระหว่างรัฐ ภาคเอกชน หรือรัฐบาลท้องถิ่นสำหรับทรัพยากรพิเศษ</p>



		(3) เกณฑ์หรือนโยบายการลงทุนการแบ่งรายได้ ค่าใช้จ่ายกิจการคลัง เช่นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะขนาดใหญ่ ดำเนินการโดยบริษัท และรัฐบาลเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ตัวอย่าง โคลัมเบีย ใช้ระบบ MapaRegalias ซึ่งเป็นระบบข้อมูลออนไลน์ที่ใช้ติดตามการใช้ค่าลิขสิทธิ์หรือสัมปทานจากการใช้ทรัพย์สินสาธารณะ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้รับทราบเกี่ยวกับรายได้และวิธีการจัดสรรระหว่างรัฐบาลและสถาบันต่างๆ ประชาชนสามารถใช้เครื่องมือในการติดตามความคืบหน้าของโครงการลงทุนที่ได้รับทุนจากค่าลิขสิทธิ์ระหว่างประเทศ
L.3		ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เงินเพื่องานสาธารณะ ก่อให้เกิดความโปร่งใสด้านงบประมาณเกี่ยวกับรายได้และค่าใช้จ่ายทรัพย์สินและเพิ่มความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจระดับสากล แนวทาง (1) แนวทางการดำเนินการกับภาคเอกชนที่ได้รับการคัดเลือก (2) สิทธิการผลิตที่รัฐเป็นเจ้าของ (3) การใช้จ่ายทางสังคมและเศรษฐกิจที่ให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าวัดผลการดำเนินการและผลกระทบที่เกิดขึ้น
<p>M การลงทุนการจัดการโครงสร้างพื้นฐานสำหรับ ความซื่อสัตย์ คุ่มค่าเงิน และความโปร่งใส โครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนด้านเทคนิค และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียซึ่งมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตหรือใช้เงินทางที่ผิด ดังนั้น เพื่อสร้างความมั่นใจโครงการลงทุนต่าง ๆ จึงต้องได้รับการจัดการอย่างโปร่งใส มีประสิทธิภาพ สร้างความน่าเชื่อถือ และเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวข้องสู่สาธารณะ</p>		
M.1		จัดทำแผนที่ (แผน) จุดที่อาจเกิดการทุจริตในแต่ละขั้นตอน เพื่อหากลยุทธ์ลดความเสี่ยง แนวทาง (1) เลือกโครงการจากความต้องการและผลประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง (2) ประเมินต้นทุนและผลประโยชน์โดยใช้วิธีที่น่าเชื่อถือและมีหลักฐานสนับสนุนอย่างเพียงพอ (3) กำหนดมาตรฐานและคุณสมบัติผู้เสนอราคาที่ยุติธรรม มีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ (4) มีการตรวจสอบทุกระยะการดำเนินการ เช่น โดยหน่วยตรวจสอบสูงสุด เจ้าของโครงการ (5) ประเมินผลหลังจากที่โครงการแล้วเสร็จ โดยเทียบเคียงกับผลประโยชน์ที่คาดหวัง ตัวอย่าง ประเทศอังกฤษ กระบวนการ “Gateway” กำหนดขั้นตอนการตรวจสอบโครงการโครงสร้างพื้นฐานไว้ 6 ประเด็น คือ 1. การประเมินผลเชิงกลยุทธ์ 2. การตัดสินใจเชิงธุรกิจ 3. กลยุทธ์การส่งมอบ 4. การตัดสินใจลงทุน 5. ความพร้อมใช้ของสินค้าสาธารณะ 6. การประเมินความก้าวหน้า ความเสี่ยง และผลสำเร็จจากโครงการ
M.2		สินทรัพย์โครงสร้างพื้นฐานจะต้องอยู่ในความสามารถที่จะจ่ายได้และแสดงถึงคุ่มค่าเงิน ต้องแน่ใจว่าสินทรัพย์ให้ประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่ใช้ไป และต้องมั่นใจว่ามีการแข่งขันในการเสนอราคา สามารถส่งมอบได้ หน่วยอนุมัติโครงการต้องเปรียบเทียบสิ่งที่คุ่มค่าที่สุด แนวทาง



	<p>(1) กำหนดมาตรฐานและวิธีการที่ชัดเจนและมีวัตถุประสงค์เพื่อเปรียบเทียบทางเลือก และการจัดหาแหล่งทุน</p> <p>(2) สร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมในการจัดซื้อจัดจ้าง (ดู K)</p> <p>(3) วิเคราะห์ต้นทุนและค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับโครงการบนสมมุติฐานที่เป็นรูปธรรม ระบุผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม และมีกระบวนการปรึกษาหารือกับผู้ที่ได้รับผลกระทบ</p> <p>ตัวอย่าง เยอรมนี กำหนดแนวทางภายใต้ชื่อ “Economic feasibility analysis for public-private partnership projects (2006)” เพื่อกำหนดขั้นตอน ประกอบด้วย 1. ข้อ กำหนดการจัดหาเงินทุนและส่วนประกอบที่มีประสิทธิภาพของโครงการ 2.การทดสอบ PPP-apitude 3. การจัดตั้งโครงการอ้างอิงสำหรับ Public Sector Comparator (PSC) เพื่อการตรวจสอบความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจเบื้องต้น</p>
<p>M.3</p>	<p>การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกและข้อมูลงบประมาณที่สำคัญต่อสาธารณะ ควรดำเนินการในเวลาที่เหมาะสมและเข้าถึงได้ จะช่วยเพิ่มความโปร่งใสการแข่งขัน ความเชื่อมั่น และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินในการจัดหาและส่งมอบโครงการโครงสร้างพื้นฐาน</p> <p>แนวทาง</p> <p>(1) ข้อมูลโครงการพื้นฐาน วันที่สัญญาและกำหนดส่งโดยเชื่อมโยงไปยังเอกสารสัญญา ทั้งหมดและรายละเอียดการติดต่อของผู้ที่เกี่ยวข้อง</p> <p>(2) การประเมินโครงการและการทบทวนโดยผู้ประเมินอิสระ</p> <p>(3) รายละเอียดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายโครงการทั้งหมดและค่าใช้จ่ายรายปี การประเมินความเสี่ยง ข้อมูลเกี่ยวกับผู้ที่มีความเสี่ยง การประเมินทางเลือกในการจัดหาและข้อมูลทางการเงิน</p> <p>(4) การสนับสนุนจากรัฐบาลที่อาจเกิดขึ้นในรูปแบบของการค้ำประกันเงินช่วยเหลือ ค่าบริการการเช่าที่ดินการโอนสินทรัพย์และส่วนแบ่งรายได้</p> <p>(5) ภาษีและการกำหนดราคา และการเจรจาต่อรอง</p> <p>(6) ข้อมูลประสิทธิภาพรายละเอียดการตรวจสอบโครงการและรายละเอียดเกี่ยวกับซากสินทรัพย์ที่ใช้ระหว่างก่อสร้าง</p> <p>(7) ข้อมูลการชำระหนี้ รายได้ หนี้สินหนี้สินที่อาจเกิดขึ้น และภาระผูกพันทั้งหมดต้องถูกรวมไว้อย่างชัดเจนในเอกสารงบประมาณและการรายงานสิ้นปี (A.8)</p> <p>ตัวอย่าง แคนาดา นโยบายการเปิดเผยข้อมูลที่เพิ่งแก้ไขเมื่อปี 2012 กำหนดให้เปิดเผยข้อมูลเชิงรุก เช่น เอกสารคุณวุฒิ เปิดเผยชื่อและหมายเลขของแข่งขัน รวมถึงการเปิดเผยผู้เสนอที่ต่อการเมื่อการประเมินขั้นสูง</p>



รายการตามแบบสอบถาม / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	คำถามข้อที่	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็น ผู้วิจารณ์และผู้ศึกษา
Assessing Budget Transparency (คะแนนที่ได้รับ 61 คะแนน)			
รายงานก่อนงบประมาณ/ Pre-Budget Statement (56 คะแนน)	PBS2/54-58	<ul style="list-style-type: none"> -มติคณะรัฐมนตรี "วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (สงป.) -Statement for the Annual Budget Expenditures for FY 2019 (สงป.) -Draft Bill Annual Budget Expenditures FY 2019 (สงป.) -เผยแพร่ 18/1/2018 ทาง เว็บไซต์สำนักงบประมาณ /เว็บไซต์ ครม. -ไม่มีฉบับประชาชน - มาตรฐานกำหนดให้ต้องรายงาน nominal GDP level; inflation rate; real GDP growth; and interest rates. แต่คำตอบยังขาดการรายงาน real GDP growth และ interest rates. - การอภิปรายนโยบายการใช้จ่ายและลำดับความสำคัญ และประมาณการของค่าใช้จ่ายทั้งหมดมีในรายงาน -ไม่มีการอภิปรายถึงนโยบายรายได้ นอกจากมีแค่ภาพรวมบรรทัดเดียว - กำหนดให้ต้องมีรายละเอียด จำนวนเงินกู้ยืมใหม่สุทธิที่จำเป็นในปีงบประมาณที่จะเกิดขึ้น ภาระหนี้ทั้งหมดของรัฐบาลกลางเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่จะเกิดขึ้น และ การชำระดอกเบี้ยสำหรับหนี้คงค้างสำหรับปีงบประมาณที่จะเกิดขึ้น -มีการประมาณการค่าใช้จ่ายหลายปี (MTEF) 	<ul style="list-style-type: none"> -ประเทศไทยยังขาดการเผยแพร่ข้อมูลหลายประการ เช่น real GDP อัตราดอกเบี้ย นโยบายการจัดเก็บรายได้ เงินกู้ และภาระอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเงินกู้ - การเผยแพร่อยู่ในวงจำกัด การเข้าถึงจากภาคประชาชนยังไม่สะดวก เพราะเอกสารมีจำนวนหลายหน้าและมีความซับซ้อน ต้องใช้เทคนิคในการทำความเข้าใจ
ข้อเสนองบประมาณรวมถึงเอกสารสนับสนุนอื่น /Executive's Budget Proposal including supporting documents (67 คะแนน)	EBP2 /1-53	<ul style="list-style-type: none"> -บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 -DRAFT BILL ON ANNUAL BUDGET EXPENDITURES FOR FISCAL YEAR 2019. -ส่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติ 7/6/2018 	<ul style="list-style-type: none"> 1. เอกสารไม่ได้ระบุรายได้ การใช้จ่ายหนี้ ข้อมูลเศรษฐกิจมหภาค แนวโน้มการประมาณการงบประมาณหลายปี นโยบายที่สำคัญ คำอธิบายเกี่ยวกับการ



รายการตามแบบสอบถาม / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	คำถามข้อที่	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็น ผู้วิจารณ์และผู้ศึกษา
		<p>-เผยแพร่ 6/6/2018 เอกสารงบประมาณ สำหรับ EBP เล่มสี่เล่มอ่อนคือ รายได้เปรียบเทียบ / ค่าใช้จ่ายเปรียบเทียบ สำหรับปีงบประมาณ 2017-2562 เล่มสี่เขียวเป็นรายได้สำหรับปีงบประมาณ 2562 ส่วนเล่มสี่เล่มเป็นค่าใช้จ่ายงบประมาณ จำแนกตามหน่วยงานบริหาร เล่มสี่แดงเป็น ค่าใช้จ่ายงบประมาณสำหรับแผนบูรณาการ เล่มสี่เหลืองเข้มคือค่าใช้จ่ายงบประมาณ สำหรับแผนกลยุทธ์ และเล่มสีม่วงเป็น แนวโน้มเศรษฐกิจและการคลังสำหรับ ปีงบประมาณ 2562</p> <p>-คำถาม “มีฉบับประชาชนหรือไม่” คำตอบ คือ มี ชื่อเอกสาร บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ (สงป.)</p>	<p>จัดเก็บภาษีไว้อย่างชัดเจน แต่สามารถใช้เทียบเคียงได้</p> <p>2. เอกสารมีจำนวนมาก และส่งให้ฝ่ายนิติบัญญัติ ก่อนการเริ่มพิจารณาไม่ถึง 1 เดือน ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีระยะเวลาการ การศึกษา/พิจารณา รายละเอียดอย่างจำกัด</p> <p>3. ข้อมูลที่เผยแพร่ผ่าน เว็บไซต์มีจำนวนมาก และ มีความซับซ้อน ต้องใช้ เทคนิคการศึกษา ดังนั้นจึง เป็นการยากที่จะให้ ประชาชนหรือภาคประชา สังคมเข้าใจ</p>
<p>กฎหมายงบประมาณ / Enacted Budget (100 คะแนน)</p>	<p>EB2/59-63</p>	<p>-อนุมัติ 30/8/2018</p> <p>-ประกาศใช้ และเผยแพร่ 17/9/2018</p> <p>-อ้างอิงตามราชกิจจานุเบกษา พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2562</p> <p>-มีฉบับประชาชน เผยแพร่</p> <p>-งบประมาณที่ประกาศใช้แสดงการ ประเมินการค่าใช้จ่ายโดยการจำแนก ประเภทค่าใช้จ่ายใด ๆ จากทั้งสามประเภท ตามการบริหาร เศรษฐกิจ และด้านของการ ทำงาน</p> <p>-การประมาณการรายได้ แบ่งเป็น ภาษี และ non-tax</p>	<p>1.กฎหมายสำคัญทุกฉบับ จะได้รับการเผยแพร่ผ่านทางราชกิจจานุเบกษา ซึ่ง อาจทำให้ผู้สนใจศึกษาไม่สามารถเห็นรายละเอียด ของแผนงาน/โครงการของ หน่วยงานได้</p> <p>2.การเผยแพร่วันที่ 17/9/2018 ยังไม่ใช่ เอกสารงบประมาณฉบับ ปรับปรุง</p>
<p>งบประมาณ “ฉบับ ประชาชน” / Citizens Budget (67 คะแนน)</p>	<p>64-67</p>	<p>-งบประมาณโดยสังเขป (ฉบับปรับปรุง) ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ /THAILAND’S BUDGET IN BRIEF FISCAL YEAR 2019 (Revised Edition)</p> <p>-ประชาชนได้อะไรจากการจัดสรร งบประมาณรายจ่ายปี 2562 และ "สรุป ประเด็นประชาชนได้อะไรจากงบประมาณ 2562 เผยแพร่ทางเว็บไซต์ สงป.</p>	<p>1.หลักการ OBS ที่กำหนด ว่า ควรมีความสมบัตินี้ ตั้งแต่อดีต การนำเสนอที่ไม่ใช่ด้านเทคนิค b. ออกแบบให้เข้าถึงและ เข้าใจโดยประชากรส่วนใหญ่. แสดงการเงิน สาธารณะที่สำคัญ d. เขียนเป็นภาษาที่สามารถ เข้าถึงได้ e. รวม</p>



รายการตามแบบสอบถาม / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	คำถามข้อที่	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็น ผู้วิจารณ์และผู้ศึกษา
		<p>-เผยแพร่สาธารณะ 1 ต.ค.2018</p> <p>-การเผยแพร่ตามเกณฑ์ต้องแสดง ยอดรวม รายจ่ายและรายรับ นโยบายงบประมาณ ภาคการเศรษฐกิจมหภาคที่เป็นไปตาม งบประมาณ และข้อมูลการติดต่อเพื่อการ ติดตามผลโดยประชาชน ผลการสำรวจ พบว่าไทยขาดข้อมูลการติดต่อเพื่อการ ติดตามผลโดยประชาชน</p> <p>-มีช่องทางการสื่อสารกับประชาชนผ่าน เว็บไซต์ของสำนักงบประมาณ</p> <p>-เผยแพร่ในช่วง 2 จาก 4 ชั้นในวงจร งบประมาณ</p>	<p>องค์ประกอบภาพเพื่อให้ ประชากรที่ไม่มีความรู้ ทางด้านเทคนิค</p> <p>2.งบประมาณฉบับ ประชาชนจะต้องมี รายละเอียดที่ชัดเจน เข้าใจง่าย มีแผนภูมิและ กราฟพิคที่ช่วยให้เข้าใจได้ ง่ายขึ้น ซึ่งเอกสาร งบประมาณโดยสังเขป ยัง มีเนื้อหาเชิงเทคนิคอยู่ ค่อนข้างมาก</p> <p>3. ขาดข้อมูลเกี่ยวกับการ ติดตามประเมินผลโดย ประชาชน</p>
<p>รายงานรายเดือน /In-Year Reports (78 คะแนน)</p>	<p>IYR2/68-75</p>	<p>-ปีงบประมาณที่นำข้อมูลตอบแบบสำรวจ 2561</p> <p>-เอกสารอ้างอิง รายงานสถานการณ์ด้าน การคลังประจำเดือน ผ่านทางเว็บไซต์ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>-มีการเผยแพร่ทุกเดือน</p> <p>-มีรูปแบบการเผยแพร่ที่เครื่องอ่านได้</p> <p>-ไม่มีฉบับประชาชน แต่ข้อมูลที่เผยแพร่อยู่ในรูปแบบที่อ่านง่าย</p>	<p>1.นอกจากเว็บไซต์ของ สำนักงานเศรษฐกิจการ คลัง ยังสามารถศึกษา ข้อมูลดังกล่าวจากเว็บไซต์ กรมบัญชีกลางได้อีกด้วย</p> <p>2.รูปแบบการเผยแพร่มี ข้อมูลตัวเลขที่เครื่อง สามารถอ่านได้ ทำให้ ผู้สนใจสามารถนำข้อมูล ดังกล่าวไปวิเคราะห์ได้</p>
<p>รายงานกลางปี /Mid-Year Review (เผยแพร่ ล่าช้า)</p>	<p>MYR2/76-83</p>	<p>-ปีงบประมาณที่นำข้อมูลตอบแบบสำรวจ 2561</p> <p>-เอกสารอ้างอิง (1) ผลการจัดเก็บรายได้ ช่วงครึ่งแรกของปีงบประมาณ 256 (2) รายงานผลสัมฤทธิ์การปฏิบัติงานและการ ใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 (3) รายงานสถานะหนี้คงค้าง รายเดือน ณ สิ้นเดือนมีนาคม 2561</p> <p>-รายงานกลางปีไม่ได้มีการปรับปรุงการ คาดการณ์เศรษฐกิจมหภาค รายได้ ค่าใช้จ่าย ที่มาของรายได้ และข้อมูลการ กู้ยืม</p>	<p>ขาดข้อมูลสำคัญที่จะ เผยแพร่ให้ภาคประชา สังคมและประชาชนเข้าใจ สถานการณ์ครึ่งปี</p>
<p>รายงานสิ้นปี /Year-End Report (55)</p>	<p>YER2/94-96</p>	<p>-รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง ประจำเดือนกันยายน 2560</p>	<p>ปีที่ประเมินคือปี 2560</p>



รายการตามแบบสอบถาม / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	คำถามข้อที่	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็นผู้วิจารณ์และผู้ศึกษา
		<p>หน่วยงานที่รับผิดชอบ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง</p> <p>-สรุปผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2560</p> <p>รายละเอียด โดยสำนักงบประมาณ</p> <p>-รายงานบอกถึงประเภทของรายจ่าย ด้านบริหาร เศรษฐกิจ และสาขาการดำเนินงาน</p> <p>-ไม่ได้แสดงความแตกต่างระหว่างการคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคที่คำนวณตอนตั้งงบประมาณกับที่เกิดขึ้นจริง</p> <p>-ไม่ได้ประเมินรายการที่ไม่ใช่รายการทางการเงินกับที่เกิดขึ้นจริง</p>	<p>ยังไม่มีการเปรียบเทียบ(1) ระหว่างผลลัพธ์กับงบประมาณที่ใช้ไป</p> <p>(2) การคาดการณ์เศรษฐกิจมหภาคตอนตั้งงบประมาณกับที่เกิดขึ้นจริง (3) รายการที่เป็นเงินนอกงบประมาณ รายการที่ไม่ใช่รายการทางการเงิน</p> <p>-งบการเงินไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งในรายงานสิ้นปี</p>
<p>รายงานการตรวจสอบ / Audit Report (48 คะแนน)</p>	<p>AR2/97-102</p>	<p>-รายงานการตรวจสอบจะตรวจได้จำนวน 2 ใน 3 ของเงินที่มีอำนาจตรวจ</p> <p>-ขณะทำรายงานนี้ ไม่สามารถเข้าถึงลิงค์ที่อ้างถึงในแบบสอบถาม</p> <p>-เอกสารที่อ้างถึงคือ มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การติดตามการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน ปีงบประมาณ 2560 และมีจำนวนรายงานไม่กี่ฉบับ</p> <p>-ไม่มีการจัดทำรายงานสาธารณะเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการเพื่อแก้ไข หรือ ข้อเสนอแนะจากการตรวจสอบหรือข้อค้นพบที่บ่งชี้ถึงความต้องการการดำเนินการแก้ไข</p>	<p>-ที่ประเมินคือปี 2559 เป็นคำถามที่เกี่ยวกับอำนาจของหน่วยตรวจสอบสูงสุดที่มีต่องบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ ซึ่งโดยทั่วไปควรจะใช้หลักการตรวจเดียวกับ</p> <p>-สรุปรายงานการตรวจสอบไม่ได้เผยแพร่ มีเพียงเสนอให้คณะรัฐมนตรี</p>
Assessing Public Participation (คะแนนที่ได้รับ 13 คะแนน)			
<p>Public engagement in the budget process</p> <p>-การการวางแผนงบประมาณ (0 คะแนน)</p> <p>-การอนุมัติงบประมาณ (0 คะแนน)</p> <p>-การนำงบประมาณไปใช้ (25 คะแนน)</p> <p>-การตรวจสอบของหน่วยตรวจสอบสูงสุด (33 คะแนน)</p>	<p>125-142</p>	<p>เอกสารอ้างอิง "รายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2562 โดยสำนักงบประมาณ</p> <p>ข้อมูลที่ประชาชนควรได้ทราบช่วงก่อนการกำหนดงบประมาณ</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Macroeconomic issues 2. Revenue forecasts, policies, and administration 3. Social spending policies 4. Deficit and debt levels 5. Public investment projects 6. Public services 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ระยะเวลาเปิดให้รับฟังความคิดเห็นสั้นมาก และช่องทางการเข้าถึงไม่แพร่หลาย 2. ผู้บริหารภาครัฐไม่ได้ใช้กลไกการมีส่วนร่วมที่ประชาชนสามารถให้ข้อมูลในการติดตามการดำเนินการตามงบประมาณประจำปี 3. ยังไม่มีการสื่อสารกับประชาชนให้มีส่วนร่วมตรวจสอบรายงาน / โครงการรูปแบบต่างๆ



รายการตามแบบสอบถาม / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	คำถามข้อที่	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็น ผู้วิจารณ์และผู้ศึกษา
		-รายงานกลางปีที่ประชาชนควรมีส่วนร่วม คือการปรับปรุงการคาดการณ์ตามตัวแปร 1. Purpose 2. Scope 3. Constraints 4. Intended outcomes 5. Process and timeline	
Oversight : role of the legislature and supreme audit institution (คะแนนที่ได้รับ 63 คะแนน)			
Role of the legislature (69 คะแนน)	107-118	เอกสารอ้างอิง (1)รายงานการพิจารณา คณะกรรมาธิการงบประมาณ 2562 (2) พรบ.งบประมาณ 2562 -รัฐสภาไม่มีการอภิปรายเกี่ยวกับชั้นการวางแผนงบประมาณ หรือก่อนที่จัดทำข้อเสนอของงบประมาณ -รัฐสภาใช้อำนาจแก้ไขร่างข้อเสนองบประมาณ แต่อำนาจเป็นไปอย่างจำกัด -การพิจารณาของรัฐสภาโดยมี คณะกรรมาธิการและแบ่งการพิจารณาเป็นรายด้าน เช่น การศึกษา สาธารณสุข -ในช่วง 12 เดือน คณะกรรมาธิการได้ตรวจสอบการใช้จ่าย แต่ไม่มีการผลิตเอกสารออกสู่สาธารณะ -ฝ่ายบริหารมาขอให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ที่เก็บเกิน	-ระยะเวลาที่รัฐสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามที่กำหนด -รัฐสภาควรเผยแพร่ผลการติดตาม ตรวจสอบ งบประมาณ หรือโครงการ
Role of the supreme audit institution (50 คะแนน)	119-124	-หัวหน้าส่วนได้รับการแต่งตั้งอย่างมีอิสระในการบริหาร หน่วยงานจัดตั้งมีกฎหมายรองรับ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑) -SAI ไม่ได้ถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานตรวจสอบอื่น -ไม่มีกลไกในการมีส่วนร่วมเข้าถึงข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ	-ไม่มีกลไกในการมีส่วนร่วมเข้าถึงข้อมูลระหว่างปีงบประมาณ
Role of independent fiscal institutions : IFI (ไม่มีการประเมิน)	103-106	หน่วยงานที่เป็นตัวแทนของ IFI ในประเทศไทย คือ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา (Parliamentary Budget Office ; PBO) ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ทำหน้าที่สนับสนุนงานวิชาการเกี่ยวกับงบประมาณ	IFI. ในประเทศไทยคือ Parliamentary Budget Office ; PBO ยังไม่ได้ถูกจัดตั้งโดยกฎหมาย และยังต้องรายงานฝ่ายนิติบัญญัติ การวิเคราะห์เศรษฐกิจมห



รายการตามแบบสอบถาม / (คะแนนที่ได้รับจาก 100 คะแนน)	คำถามข้อที่	สรุปคำตอบของประเทศไทย	ความคิดเห็น ผู้วิจารณ์และผู้ศึกษา
		ให้กับฝ่ายนิติบัญญัติ ผู้ตอบคำถาม ตอบว่า (1) ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นอิสระในการจัดตั้ง (2) ไม่ได้จัดทำการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาคหรือทางการเงินเอง แต่จะเผยแพร่การประเมินเศรษฐกิจมหภาคอย่างเป็นทางการและ / หรือการคาดการณ์ทางการคลังที่จัดทำโดยฝ่ายบริหาร (3) ไม่ได้จัดทำต้นทุนข้อเสนอนโยบายใหม่ (4) ผู้บริหารระดับสูงของ PBO ไม่ได้เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการ	ภาคและการประมาณการทางการคลังยังใช้ข้อมูลจากรัฐบาล จึงยังไม่ได้วัดตัวชี้วัดนี้





สำนักงานประมาณของรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
www.parliament.go.th/pbo