



การประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านงบประมาณ จากภูมิภาคเอเชียขององค์การพัฒนา และความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (The 2002 OECD/Asian Senior Budget Officials Meeting)

■ สำนักงานบริหารโครงการปรับปรุง
ระบบการจัดการงบประมาณ*

สืบเนื่องจากนโยบายการปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐของประเทศไทย ที่กำหนดให้มีการปฏิรูประบบงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยมุ่งเน้นที่ผลสำเร็จของงาน ซึ่งเป็นหลักการที่สอดคล้องกับ International Best Practice ทำให้องค์การพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (The Organization for Economic Co-Operation and Development : OECD) ซึ่งมีประเทศสมาชิกรวม 30 ประเทศ ส่วนใหญ่อยู่ในทวีปอเมริกาเหนือและสหภาพยุโรป ให้ความสนใจในแนวทางการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย จึงได้ติดต่อผ่านกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อทาบทามให้สำนักงานงบประมาณร่วมเป็นเจ้าภาพในการจัดการประชุม

สำนักงานงบประมาณได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีและได้รับอนุมัติให้ดำเนินการจัดประชุม ระหว่างวันที่ 20 - 21 พฤศจิกายน 2545 โดยมี ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ กับ Mr. Geert van Maanen ปลัดกระทรวงการคลัง ประเทศเนเธอร์แลนด์ เป็น Co-chair และ Mr. Barry Anderson รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกา เป็น Rapporteur ซึ่งการจัดประชุมในครั้งนี้ นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) ให้เกียรติเป็นประธานในการกล่าวสุนทรพจน์เปิดการประชุม ดังนี้

คำกล่าวสุนทรพจน์ ของ นายกรัฐมนตรี (พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร)

ในพิธีเปิดการประชุม The 2002 OECD/Asian Senior Budget Officials Meeting

ณ กรุงเทพมหานคร วันที่ 21 พฤศจิกายน 2545

Mr. Geert van Maanen ปลัดกระทรวงการคลังประเทศเนเธอร์แลนด์

Mr. Richard Hecklinger รองเลขาธิการองค์การพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (OECD)

Mr. Barry Anderson รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณแห่งรัฐสภาสหรัฐอเมริกา
(Deputy Director of the U.S. Congressional Budget Office)

ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ

และแขกผู้มีเกียรติทุกท่าน

ในนามของรัฐบาล และประชาชนไทย กระผมมีความรู้สึกยินดี ที่ได้มีโอกาสต้อนรับผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่านในการประชุม The 2002 OECD/Asian Senior Budget Officials Meeting พวกเรามีความภูมิใจที่องค์การพัฒนาและ

* เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการอำนวยการปรับปรุงระบบการจัดการงบประมาณ ของสำนักงานงบประมาณ โดยปัจจุบันนายสมนึก พิมลเสถียร ที่ปรึกษาสถาบันงบประมาณ เป็นผู้อำนวยการสำนักงาน



ความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (OECD) ให้เกียรติ โดยเชิญประเทศไทยเป็นเจ้าภาพและประธานร่วมในการประชุมครั้งนี้

กระผมมีความยินดีเป็นอย่างยิ่งที่ได้มีโอกาสพบเพื่อนที่ดี Mr. Richard Hecklinger ยินดีต้อนรับท่านเอกอัครราชทูต Hecklinger ขอให้ท่านได้รับความประทับใจในการกลับมาเยือนประเทศไทยอีกครั้ง

การประชุมครั้งนี้เป็นการประชุมเกี่ยวกับการงบประมาณ ซึ่งเป็นครั้งที่สองที่จัดขึ้นระหว่าง OCED กับประเทศในเอเชีย กระผมมีความคาดหวังว่าการประชุมครั้งนี้ และการประชุมครั้งต่อไปจะนำมาสู่การกระชับความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่าง OCED กับประเทศในเอเชียทั้งในด้านการงบประมาณ และนโยบายการคลัง อันจะนำมาสู่การบริหารจัดการภาครัฐที่ดี

แขกผู้มีเกียรติ สุภาพบุรุษ และสุภาพสตรี

ในความคิดกระผม ช่วงระยะเวลาและหัวข้อสำคัญของการประชุมในครั้งนี้ มีความเหมาะสมและเหมาะสมเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะการที่ทุกฝ่ายเชื่อมั่นในพัฒนาการของประเทศไทย บางท่านอาจจะทราบแล้วว่า ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2545 นั้น รัฐบาลไทยได้ดำเนินการปฏิรูประบบราชการ ที่ครอบคลุมทุกด้านและมิติ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการในครั้งนี้นับเป็นครั้งแรกในรอบศตวรรษ ตั้งแต่ระบบราชการของไทยได้ถือกำเนิดขึ้น

วัตถุประสงค์ในการปฏิรูปนั้น ชัดเจน และไม่ยากเกินไปนักที่จะทำความเข้าใจ โดยรัฐบาลไทยปรารถนาที่จะให้ภาครัฐ มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน ในขณะเดียวกัน ภาครัฐต้องแสดงความโปร่งใส และแสดงความรับผิดชอบต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชน ภาครัฐต้องมุ่งเน้นที่ประสิทธิผลของการดำเนินงานเป็นหลัก ซึ่งจะนำไปสู่การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐได้

ความพยายามที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จนั้น จำเป็นต้องให้การปฏิรูประบบราชการ เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นระบบ โดยการปฏิรูประบบราชการนั้นจะต้องดำเนินการปฏิรูปอย่างน้อย 3 เรื่อง พร้อมกัน คือ โครงสร้างส่วนราชการ กำลังคน และการจัดการงบประมาณ

ในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการนั้น รัฐบาลได้ปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม โดยจัดกลุ่มใหม่ตามภารกิจ รัฐบาลได้จัดตั้งกระทรวงใหม่ ตามภารกิจที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชน การปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการในครั้งนี้ได้พยายามที่จะลดจำนวนภารกิจและความรับผิดชอบที่ซ้ำซ้อนกัน พร้อมทั้งสนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น และทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีความคล่องตัวเพียงพอเพื่อที่จะให้บริการประชาชนอย่างเป็นระบบ

กระผมและรัฐบาลไทยยังคาดหวังอีกว่า ผลการปฏิรูประบบราชการ จะทำให้โครงสร้างของส่วนราชการมีขนาดที่เหมาะสม และก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานสูงสุด การที่จะประสบผลสำเร็จในขั้นนี้นั้น ต้องปรับเปลี่ยนความคิดใหม่ให้สมบูรณ์ในเรื่องโครงสร้างส่วนราชการและระบบการจัดการ หลายท่านในที่นี้ ซึ่งมีประสบการณ์ในการปฏิรูประบบราชการต้องคุ้นเคยกับความสำคัญของภารกิจนี้

ควบคู่ไปกับการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการคือ การปฏิรูปการจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การปฏิรูปนี้ มุ่งเน้นที่ข้าราชการทุกระดับ จากการจัดการเดิมที่ยึดระเบียบเป็นหลัก ไปสู่ระบบใหม่ที่พิจารณาความดีความชอบ โดยขึ้นอยู่กับความคิดริเริ่มและผลการปฏิบัติงานโดยเน้นความรับผิดชอบต่อประชาชน ทั้งนี้



นโยบายและการบริหารจัดการภายในรัฐบาลจะถูกระบุอย่างชัดเจน ข้าราชการที่ไม่มีผลงานนั้น จะไม่สามารถหลบซ่อนจากระบบได้อีกต่อไป

เพื่อเป็นการสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว รัฐบาลไทยได้ตัดสินใจที่จะปฏิรูประบบงบประมาณไปในช่วงเวลาเดียวกัน การปฏิรูดังกล่าวเริ่มต้น โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณฉบับใหม่ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่เป็นรากฐานของการดำเนินงานที่ทันสมัยในหลายด้าน นับตั้งแต่มีพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 เป็นต้นมา ในร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดกรอบของกระบวนการงบประมาณ ที่ได้จากการศึกษาจากมาตรฐานสากลและได้นำมาปรับให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบัน วัฒนธรรม ระบบเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย

ระบบงบประมาณแบบใหม่นี้ การจัดทำงบประมาณได้เปลี่ยนแปลงจากการมุ่งเน้นที่การใช้ทรัพยากรมามุ่งเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ซึ่งจะเป็นส่วนสนับสนุนที่สำคัญของการจัดการภาครัฐที่มุ่งเน้นผลงาน

นอกจากนั้นแล้ว ส่วนสำคัญของการจัดทำงบประมาณแบบใหม่นี้ คือ เป้าหมายที่ชัดเจนของส่วนราชการที่ได้จัดสรรงบประมาณ ยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จที่เด่นชัด และรวมถึงการใช้ประโยชน์ของตัวชี้วัดผลการดำเนินงานในการดำเนินงานดังกล่าวจะเน้นให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารงบประมาณของส่วนราชการและมุ่งเน้นที่ความรับผิดชอบมากกว่าการควบคุมค่าใช้จ่ายงบประมาณ และสิ่งที่สำคัญกว่านั้น คือ การใช้ระบบการจัดการทางการเงิน และระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่ทันสมัย

รัฐบาลได้คาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่ามาตรการใหม่ๆ ที่ได้นำมาใช้จะเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของระบบงบประมาณของไทย ดังเช่นการจัดสรรงบประมาณที่ตรงกับความจำเป็นและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ระบบการคลังที่โปร่งใสจะนำไปสู่ระบบที่ส่งเสริมให้กิจกรรมทางการคลังเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลและแสดงความรับผิดชอบต่อบรรลุดูประสงค์ทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคม และในเวลาเดียวกันระบบนี้ช่วยนำมาสู่ระบบข้อมูลที่ถูกต้อง ครอบคลุม ครบถ้วน และน่าเชื่อถือ ซึ่งจะช่วยส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศได้

การดำเนินการดังกล่าวทำให้เรามั่นใจว่า ผลสัมฤทธิ์สุดท้ายของการปฏิรูประบบงบประมาณ จะมีบทบาทที่สำคัญต่อความเจริญทางเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของประเทศไทยในปีหน้าและปีต่อไป ความพยายามทั้งหมดของเรามีเพื่อการเปลี่ยนแปลงไปสู่รัฐบาลที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง

ในการประชุมครั้งนี้ สำนักงานประมาณจะร่วมแลกเปลี่ยนแนวคิดและประสบการณ์ของประเทศไทย ทั้งในส่วนที่สำเร็จ และในส่วนที่ไม่สำเร็จ กระผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผู้เข้าร่วมประชุมจะเรียนรู้จากบทเรียนของกันและกัน และจะได้นำความรู้ที่ได้มาลดความซับซ้อนและความเจ็บปวดที่มักจะมาควบคู่กับการเปลี่ยนแปลงเสมอ

กระผมขอขอบคุณทุกท่านที่ได้มาร่วมงานในครั้งนี้ บัดนี้ กระผมขอเปิดการประชุมครั้งนี้อย่างเป็นทางการ

องค์ความรู้ที่ได้รับจากการประชุม

ที่ประชุมได้แลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์กันอย่างกว้างขวาง ระหว่างผู้แทนฝ่ายไทย ประกอบด้วย สำนักงานประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กรมบัญชีกลาง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กับผู้แทนประเทศที่เป็นสมาชิกและไม่ได้เป็นสมาชิก OECD รวม 16 ประเทศซึ่งสำนักงานประมาณในฐานะเจ้าภาพ



ร่วม ได้นำเสนอเรื่อง “การงบประมาณของประเทศไทย (Budgeting in Thailand)” โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นที่สำคัญ เช่น ความเป็นมาของการปฏิรูประบบงบประมาณของประเทศไทย การปฏิรูประบบราชการ เครื่องมือและเทคนิค ที่ใช้ในการปฏิรูประบบงบประมาณ ส่วนประเทศในกลุ่ม OECD ได้นำเสนอเนื้อหา และเอกสารเกี่ยวกับการปฏิรูประบบงบประมาณของตนเอง ซึ่งคณะผู้จัดทำได้แปลและเรียบเรียงโดยสรุปจาก Budget Reform in Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Member Countries : Common Trends ซึ่งเป็นเอกสารสำหรับผู้เข้าร่วมการสัมมนาในการจัดประชุม 2nd Annual Meeting of OECD Asian Senior Budget Officials ระหว่างวันที่ 21 - 22 พฤศจิกายน 2545 ณ กรุงเทพมหานคร สรุปได้ ดังนี้

ทิศทางการปฏิรูประบบงบประมาณในกลุ่มประเทศ OECD

1. บทนำ

นับจากช่วงเริ่มต้นของทศวรรษที่ 1990 กลุ่มประเทศ OECD ได้ริเริ่มนำกฎ ระเบียบทางการคลังต่าง ๆ มาใช้ปฏิบัติ ซึ่งให้ประเทศสมาชิกกลุ่ม OECD มีสถานะทางการคลังดีขึ้นเป็นลำดับ ดุลยภาพทางการคลังในภาพรวมของกลุ่มประเทศ OECD จากเดิมในปี ค.ศ. 1993 ขาดดุลอยู่ร้อยละ 5 ของ GDP มาสู่สถานะสมดุลในปี ค.ศ. 2000 ดังที่ แสดงไว้ในตารางที่ 1 อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเป็นรายประเทศจะพบว่าการบรรลุเสถียรภาพทางการคลังนั้นเป็นกระบวนการ ที่อาศัยระยะเวลาค่อนข้างนาน และในบางครั้งเสถียรภาพทางการคลังนั้นก็อาจสลายไปได้ระยะเวลานานขึ้น และประเทศสมาชิก OECD ในหลาย ๆ ประเทศเชื่อว่าประเทศของตนสามารถดำเนินสถานะภาพทางการคลังที่มีระดับเกินดุลได้ในระยะยาว แต่ในความเป็นจริงช่วงเวลาของการเกินดุลอาจอยู่ระยะเวลานั้น ๆ

ตารางที่ 1 ดุลยภาพทางการเงินของรัฐบาล (General government financial balance)
บวก (+) หรือ ลบ (-) เปรียบเทียบเป็นร้อยละกับตัวเลข GDP ณ ราคาปัจจุบัน

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
OECD	-5.0	-4.2	-3.9	-3.2	-1.8	-1.4	-0.9	0.0	-1.0
EU	-6.4	-5.6	-5.3	-4.3	-2.5	-1.7	-0.8	0.5	-0.8
US	-5.0	-3.6	-3.1	-2.2	-0.9	0.3	0.8	1.7	0.5
Japan	-2.4	-2.8	-4.2	-4.9	-3.7	-5.5	-7.1	-7.4	-7.1
Germany	-3.1	-2.4	-3.3	-3.4	-2.7	-2.2	-1.6	1.2	-2.7
France	-6.0	-5.5	-5.5	-4.1	-3.0	-2.7	-1.6	-1.4	-1.4
UK	-7.9	-6.7	-5.8	-4.4	-2.2	0.4	1.1	1.6	1.0
Italy	-10.3	-9.3	-7.6	-7.1	-2.7	-3.1	-1.8	-0.6	-1.5
Canada	-8.7	-6.7	-5.3	-2.8	0.2	0.5	1.6	3.2	2.4
Australia	-5.6	-4.6	-3.7	-2.2	-0.5	0.6	1.6	0.1	0.0
New Zealand	-0.4	3.1	2.9	2.9	1.6	-0.2	0.9	1.9	0.9
Netherlands	-3.6	-4.2	-4.2	-1.8	-1.1	-0.8	0.4	2.2	0.3
Finland	-7.3	-5.7	-3.7	-3.2	-1.5	1.3	1.9	7.0	4.9
Sweden	-11.9	-10.8	-7.7	-3.1	-1.6	2.1	1.3	3.7	4.8

ข้อมูลจาก : OECD



OECD เชื่อว่าปัจจัยหลักที่เกี่ยวข้องกับผลลัพธ์ทางการคลังในกลุ่มประเทศสมาชิก มี 3 ประการ ดังนี้

ประการที่ 1 ผลการดำเนินงานทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงที่ชัดเจนระหว่างอัตราส่วนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และสถานะทางการคลังในประเทศสมาชิก ดังตารางที่ 2

ประการที่ 2 พันธสัญญาทางการเมือง (Political commitment) ในการรักษาวินัยทางการคลัง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดคือการใช้เกณฑ์ Maastricht ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปที่มีความประสงค์จะใช้เงินสกุลยูโร ต้องดำเนินการรักษาวินัยการคลังของประเทศตนเองให้อยู่ในภาวะขาดดุลไม่เกินร้อยละ 3 ของ GDP และมีระดับหนี้สาธารณะไม่เกินร้อยละ 60 ของ GDP เงื่อนไขที่กำหนดขึ้น แท้จริงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปสามารถ รักษาเสถียรภาพและอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่มั่นคงและมีภาวะสมดุลในระยะยาว

ประการที่ 3 การจัดโครงสร้างการงบประมาณ (Institutional Arrangements for Budgeting) ที่เหมาะสม มีตัวอย่างที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานทั้ง 2 ประการข้างต้น แต่ยังคงไม่บรรลุผลลัพธ์ ทางการคลังเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญเนื่องมาจากการขาดการจัดโครงสร้างการงบประมาณที่เหมาะสม หากพิจารณาจากกลุ่มประเทศสมาชิก OECD ที่มีการดำเนินงบประมาณเกินดุล จะพบว่าส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีการปฏิรูปและพัฒนาโครงสร้างการงบประมาณแทบทั้งสิ้น โดยประเทศที่เริ่มปฏิรูปก่อนจะประสบกับภาวะงบประมาณเกินดุลก่อน ส่วนประเทศที่ปฏิรูปได้อย่างสมบูรณ์ก็จะเป็นประเทศได้ที่พบกับสถานะทางการคลังที่เกินดุลแบบยั่งยืน

ตารางที่ 2 ผลผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ ณ ราคาคงที่ (Real GDP)
ร้อยละของการเปลี่ยนแปลงเปรียบเทียบกับปีก่อน

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
OECD	1.4	3.2	2.5	3.0	3.5	2.7	3.1	3.9	1.0
EU	-0.3	2.8	2.5	1.7	2.6	2.9	2.6	3.4	1.7
US	2.7	4.0	2.7	3.6	4.4	3.4	1.4	1	1.2
Japan	0.4	1.0	1.6	3.5	1.8	-1.1	0.7	2.4	-0.4
Germany	-1.1	2.3	1.7	0.8	1.4	2.0	1.8	3.0	0.6
France	-0.9	1.9	1.8	1.1	1.9	3.5	3.0	3.6	2.0
UK	2.5	4.7	2.9	2.6	3.4	3.0	2.1	3.0	2.2
Italy	-0.9	2.2	2.9	1.1	2.0	1.8	1.6	2.9	1.8
Canada	2.4	4.7	2.8	1.6	4.3	3.9	5.1	4.4	1.5
Australia	3.8	4.6	3.9	4.0	3.5	5.4	4.5	3.4	2.4
New Zealand	4.7	6.1	4.0	3.3	3.1	-0.7	4.2	3.6	1.8
Netherlands	0.8	3.2	2.3	3.0	3.8	4.3	3.7	3.5	1.1
Finland	-1.1	4.0	3.8	4.0	6.3	5.3	4.1	5.6	0.7
Sweden	-1.8	4.1	3.7	1.1	2.1	3.6	4.5	3.6	1.2

ข้อมูลจาก : OECD



2. การจัดโครงสร้างการงบประมาณ

คุณลักษณะ 7 ประการที่ OECD เชื่อว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการควบคุมรายจ่ายภาครัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยให้ประเทศต่าง ๆ บรรลุผลลัพธ์ทางการคลังในระยะยาว มีดังต่อไปนี้¹

1. กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Budget Frameworks)
2. การตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่รอบคอบ (Prudent Economic Assumptions)
3. เทคนิคการจัดทำงบประมาณจากบนลงล่าง (Top-Down Budgeting Techniques)
4. ความโปร่งใสของระบบงบประมาณ (Budget Transparency)
5. การผ่อนคลายการควบคุมการใช้ทรัพยากร/งบประมาณ (Relaxed Input Controls)
6. การมุ่งเน้นผลสำเร็จ (Focus on Results)
7. วิธีการจัดการทางการเงินสมัยใหม่ (Modern Financial Management Practices)

2.1 กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-Term Budget Frameworks)

กรอบงบประมาณระยะปานกลางเป็นพื้นฐานสำคัญในการบรรลุวิสัยทางการคลังแบบยั่งยืนรัฐบาลจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ทางการคลังที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะเป้าหมายในระดับสูง เช่น วงเงินรวมรายได้ – รายจ่ายของประเทศ การขาดดุล/เกินดุล และหนี้สินภาครัฐ ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องยึดเป้าหมายดังกล่าวเพื่อใช้สำหรับกำหนดกรอบเงื่อนไข และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณของแต่ละกระทรวงและแผนงาน ทั้งนี้ เป้าหมายดังกล่าวควรนำไปใช้ประโยชน์ในการวางแผนล่วงหน้าในระยะปานกลาง ซึ่งจะช่วยให้เกิดความมั่นคงและมีความน่าเชื่อถือต่อการจัดทำเป้าหมายทางการคลังของรัฐบาลในระยะยาวต่อไป

โดยทั่วไปการกำหนดเป้าหมายระดับสูงจะแสดงถึงวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้บรรลุผลลัพธ์ทางการคลังในช่วงระยะเวลาหลายปี ในขณะที่รูปแบบการวางแผนและจัดทำงบประมาณยังคงมีลักษณะแบบปีต่อปี การตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรตั้งอยู่บนบรรทัดฐานที่ต่างกัน มักอาศัยข้อมูลในอดีตและปัจจุบันโดยไม่คำนึงถึงการใช้จ่ายในอนาคต ทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ถึงประสิทธิภาพในการบริหารการใช้จ่ายงบประมาณ ดังนั้น กรอบงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางมีจุดประสงค์เพื่อจะเชื่อมโยงช่วงในส่วนนี้การนำมาใช้ที่ประสบความสำเร็จสามารถเรียกได้ว่าเป็นการปฏิรูปวัฒนธรรมของรัฐบาล (Cultural revolution)

ในการจัดทำรายละเอียดกรอบงบประมาณระยะปานกลางนั้นย่อมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบของงบประมาณ (Format of the Budget) ของประเทศนั้น เช่น กรอบงบประมาณระยะปานกลางจะมีรายละเอียดเชื่อมโยงในระนาบเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งหมายความว่ารายละเอียดที่สำคัญตามกรอบประมาณการจะมีข้อมูลครอบคลุมในทุกประเภทรายจ่าย โดยส่วนใหญ่จะมีระยะเวลา 3 ปีล่วงหน้า กรอบประมาณการจะมีลักษณะแบบหมุนเวียน (Rolling) โดยจะแสดงงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งปีที่ผ่านมาเป็นพื้นฐานสำหรับงบประมาณปีปัจจุบัน และบวกอีก 3 ปีในอนาคต ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนและลดกระบวนการงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ตัวเลขกรอบประมาณการไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย เป็นแต่เพียงเอกสารเพื่อใช้ประกอบการวางแผนทิศทางการพัฒนาทางการเมืองเพื่อรักษาวินัยทางการคลังของประเทศ

ในทางปฏิบัติสามารถเปลี่ยนแปลงกรอบตัวเลขที่ประมาณการไว้ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงตัวเลขประมาณการในระดับกระทรวง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงจะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นที่สามารถอธิบายได้ เช่น

¹ คุณลักษณะทั้ง 7 ประการข้างต้นจะต้องมีการดำเนินการและพัฒนาในเชิงของการบูรณาการ และมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงซึ่งกันและกัน



ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ หรือการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายทางการเมือง ซึ่งประเทศส่วนใหญ่จะจัดทำรายละเอียดแสดงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากที่ประมาณการไว้ในลักษณะปีต่อปีต่อสาธารณชน

กรอบงบประมาณล่องหนาระยะปานกลางยังมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการแสดงข้อมูลรายจ่ายล่องหนในบางรายการที่มีผลกระทบจากนโยบายที่ได้ตัดสินใจในงบประมาณ ได้แก่

1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่มีผลกระทบเกิดขึ้นภายหลังจากที่โครงการลงทุนเริ่มดำเนินการ (Capital projects)
2. แผนการลงทุนที่เกิดขึ้นในปลายปีงบประมาณ ซึ่งไม่สะท้อนให้เห็นค่าใช้จ่ายทั้งโครงการ ในปีงบประมาณดังกล่าว
3. ค่าใช้จ่ายในบางโครงการซึ่งใช้งบประมาณจำนวนไม่มากนักในปีแรกของการดำเนินงานแต่หลังจากนั้นจะใช้งบประมาณจำนวนมากในปีต่อ ๆ ไป กรณีข้างต้นเหล่านี้นับได้ว่าเป็นตัวอย่างของกลเม็ดในการจัดการงบประมาณในประเทศสมาชิก ซึ่งกรอบงบประมาณล่องหนที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ปัญหากรอบประมาณการงบประมาณล่องหนระยะปานกลาง

สหราชอาณาจักรเป็นประเทศที่เริ่มจัดทำประมาณการงบประมาณล่องหนหลายปี ในช่วงทศวรรษที่ 60 - 70 และได้ประสบกับปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ ซึ่งปัญหาดังกล่าวก็เกิดขึ้นในประเทศสมาชิกอื่นๆ ด้วยเช่นกัน ปัญหาดังกล่าวได้แก่

1. การประมาณตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจล่องหนในระยะปานกลางที่เกินจริง เป็นผลให้มีการคาดการณ์ว่าจะมีทรัพยากรจำนวนมากในระบบเศรษฐกิจ ทำให้ประมาณการค่าใช้จ่ายภาครัฐเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย
2. กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มองว่าทรัพยากรที่ประมาณการไว้ในอนาคตเปรียบเสมือนข้อผูกพันค่าใช้จ่าย ทำให้การปรับลดค่าใช้จ่ายดังกล่าว กระทำได้ยาก ถึงแม้ว่าตัวเลขค่าใช้จ่ายที่ประมาณไว้นั้นจะไม่ถูกต้องก็ตาม
3. การประมาณการล่องหนหลาย ๆ ปีคิดจากมูลค่าแท้จริง (Real terms) ซึ่งในช่วงทศวรรษที่ 70 เป็นช่วงที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในอัตราดถอย และอัตราเงินเฟ้อเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ประมาณการรายจ่ายถูกปรับเปลี่ยนโดยอัตโนมัติจากราคาที่สูงขึ้นและมีปัญหาด้านรายรับทำให้เกิดภาวะกดดันต่อการคลังของรัฐบาล

จากประสบการณ์ที่เกิดขึ้น ได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยมีหลายประเทศสมาชิกในกลุ่ม OECD ปรับเปลี่ยนมาใช้ในการตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่รอบคอบมากขึ้น ซึ่งช่วยแก้ไขปัญหাপระการที่ 2 ให้ลดลงไป ในขณะที่ปัญหাপระการที่ 3 นั้น ก็เปลี่ยนมาใช้ตัวเลขตามราคาปัจจุบัน (Nominal terms) แทนมูลค่าแท้จริง

2.2 การตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่รอบคอบ (Prudent Economic Assumptions)

ความคลาดเคลื่อนของการประมาณการสมมติฐานทางเศรษฐกิจถือเป็นความเสี่ยงทางการคลังของรัฐบาล ในการบริหารงบประมาณ ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องระมัดระวังในการตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งควรจะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบรวมทั้งมีการวิเคราะห์ความอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของสมมติฐานทางเศรษฐกิจตามตัวแปรที่เกี่ยวข้อง (Sensitivity analysis) ที่อาจมีผลกระทบต่อประมาณ นอกจากนี้ ควรมีการเปรียบเทียบสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่นำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณกับสมมติฐานที่ภาคเอกชนใช้ในช่วงระยะเวลาเดียวกัน ทั้งนี้ ควรมีคณะกรรมการที่เป็นอิสระเพื่อให้คำแนะนำในการตั้งสมมติฐานทางเศรษฐกิจที่ใช้ในการจัดทำงบประมาณเพื่อป้องกันการบิดเบือนของข้อมูล

2.3 เทคนิคการจัดทำงบประมาณจากระดับบนลงล่าง (Top-Down Budgeting Techniques)

การจัดทำงบประมาณในอดีตที่ผ่านมาเน้นกระบวนการจัดทำจากระดับล่างสู่บน หมายถึง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งคำขอของงบประมาณไปยังหน่วยงานกลางของรัฐที่รับผิดชอบ ซึ่งตัวเลขความต้องการงบประมาณมักสูงกว่า



วงเงินงบประมาณของประเทศที่สามารถจัดสรรให้ได้ จึงต้องอาศัยกลไกการต่อรองระหว่างหน่วยงานกลางกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่เห็นชอบร่วมกัน วิธีการดังกล่าวมีข้อจำกัดหลายประการ เช่น การสูญเสียเวลาเพื่อเจรจาต่อรองงบประมาณ การไม่สามารถแปลงทิศทางนโยบายของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติได้อย่างครบถ้วน เป็นต้น

กระบวนการจัดทำงบประมาณจากระดับบนลงล่าง เริ่มต้นจากเมื่อมีการกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายรวมระดับประเทศแล้ว หลังจากนั้นจะจำแนกวงเงินดังกล่าวลงสู่ระดับกระทรวง โดยอาศัยกรอบข้อมูลงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลางที่ประกอบด้วย ข้อมูลค่าใช้จ่ายหรือค่าใช้จ่ายพื้นฐานที่จำเป็นและเพิ่มค่าใช้จ่ายในส่วนที่เป็นนโยบาย ซึ่งมีความสำคัญสูงของรัฐบาล ทั้งนี้ แต่ละกระทรวงต้องยึดกรอบวงเงินที่สามารถใช้จ่ายได้ เพื่อดำเนินการจัดสรรทรัพยากรภายในกระทรวง โดยพิจารณาความสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล มีการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ คำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการปฏิบัติงาน ซึ่งแนวทางดังกล่าวหากจะนำมาใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมสมควรสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้บริหาร ในกระทรวงต่าง ๆ ที่ดำเนินการจัดการงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การให้ความดีความชอบแก่ผู้บริหารขององค์กรที่ประสบความสำเร็จในการใช้งบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

2.4 ความโปร่งใสของระบบงบประมาณ (Budget Transparency)

ความโปร่งใสของระบบงบประมาณมีผลสืบเนื่องมาจากสถานะทางการคลังที่ไม่ดีของประเทศสมาชิก OECD ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษที่ 1990 ทั้งวงงบประมาณและภาระหนี้สาธารณะสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องรัฐบาล จำเป็นต้องสร้างความร่วมมือทางการคลังของประเทศ ซึ่งวิธีการที่ได้รับผลดีที่สุดคือ การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังที่แท้จริงให้แก่ประชาชนได้รับทราบ

องค์ประกอบที่สำคัญของความโปร่งใสของระบบงบประมาณ ประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

- 1) **การรายงานข้อมูลงบประมาณ** ต้องดำเนินงานอย่างเป็นระบบและสามารถให้ข้อมูลตามเงื่อนไขเวลาที่แน่นอน ซึ่งการรายงานถือได้ว่าเป็นส่วนประกอบพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของการแสดงความโปร่งใสของการจัดการงบประมาณ
- 2) **บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติ** ต้องสามารถทบทวนพิจารณาข้อมูลตามเอกสารงบประมาณได้โดยอิสระและไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของสถาบัน/หน่วยงานอื่น ๆ และมีสิทธิโต้แย้งหรือแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายงบประมาณ สามารถกำกับติดตามให้รัฐบาลแสดงความรับผิดชอบต่อผลการดำเนินงานที่เกิดขึ้น
- 3) **บทบาทของภาคประชาชน** สามารถตรวจสอบโดยอาศัยสื่อต่าง ๆ และองค์กรเอกชน (NGO) ประชาชนควรอยู่ในสถานะที่สามารถแสดงความคิดเห็นต่อนโยบายงบประมาณ รวมทั้งมีพลังในการตรวจสอบและติดตามผลงานของรัฐบาล

แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุดของ OECD เกี่ยวกับความโปร่งใสของระบบงบประมาณ

1. **รายงานทางการคลัง (Fiscal Reports)**
 - 1.1 งบประมาณ (The Budget)
 - 1.2 รายงานก่อนเริ่มปีงบประมาณ (Pre-budget Report)
 - 1.3 รายงานประจำเดือน (Monthly Report)
 - 1.4 รายงานกลางปี (Mid-year Report)
 - 1.5 รายงานประจำปี (Year-end Report)
 - 1.6 รายงานก่อนการเลือกตั้ง (Pre-election Report)
 - 1.7 รายงานระยะยาว (Long-term Report)



2. ข้อมูลจำเพาะ (Specific Disclosures)

- 2.1 สมมติฐานทางเศรษฐกิจ (Economic Assumptions)
- 2.2 รายจ่ายทางภาษี (Tax Expenditures)
- 2.3 หนี้สินและทรัพย์สินทางการเงิน (Financial Liabilities and Financial Assets)
- 2.4 ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในรูปทางการเงิน (Non-financial Assets)
- 2.5 บำเหน็จ บำนาญ (Employee Pension Obligations)
- 2.6 ภาระหนี้สินที่คาดว่าจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)

3. ความน่าเชื่อถือ (Integrity)

- 3.1 นโยบายทางการบัญชี (Accounting Policies)
- 3.2 ระบบและความรับผิดชอบ (Systems and Responsibility)
- 3.3 การตรวจสอบ (Audit)
- 3.4 การกำกับติดตามจากภาคประชาชนและรัฐสภา (Public and Parliamentary Scrutiny)

2.5 การผ่อนคลายการควบคุมการใช้ทรัพยากร (Relaxed Input Controls)

การผ่อนคลายการควบคุมการใช้ทรัพยากรนั้น ยึดหลักการที่สำคัญว่าหน่วยปฏิบัติ (ส่วนราชการต่างๆ) มีความเข้าใจถึงหน้าที่ การกิจของตนเองเป็นอย่างดี ดังนั้น หน่วยปฏิบัติสมควรอยู่ในฐานะที่จะพิจารณาเลือกใช้ทรัพยากร กิจกรรมต่างๆ ที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพ ประหยัดและสอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย และหากผลการดำเนินงานของหน่วยปฏิบัติไม่สามารถบรรลุผลตามที่รัฐบาลคาดหวัง หน่วยปฏิบัติย่อมไม่สามารถอ้างได้ว่า เกิดจากการเข้มงวดในการควบคุมปัจจัยนำเข้า และ/หรือต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่กำหนดขึ้นโดยหน่วยงานกลางของรัฐ

การผ่อนคลายการควบคุมจากหน่วยงานกลางของรัฐ มี 3 ระดับ คือ

1) การปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณตามการจำแนกหมวดรายจ่ายของงบดำเนินงาน ไปสู่การจัดสรรงบประมาณแบบกลุ่มเดียวเท่านั้น ได้แก่ การรวมรายจ่ายประเภทเงินเดือน ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เข้าด้วยกันและจัดสรรให้ในประเภทงบดำเนินงาน

2) กระจายอำนาจการบริหารงานด้านบุคคล (Personnel management function) เนื่องจากค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรมีสัดส่วนสูงมากในงบประจำ และหากหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องยังมีการควบคุมอย่างเคร่งครัด ก็จะทำให้การกระจายอำนาจการควบคุมทรัพยากรไม่ได้ผลเท่าที่ควร

3) การกระจายอำนาจด้านการบริหารงานทั่วไป (Other common service provisions) ที่สำคัญคือ การมีอิสระในการเลือกอาคารสถานที่ (Accommodations-Buildings) เช่น ในประเทศนิวซีแลนด์ ส่วนราชการมีอิสระในการจัดหาสถานที่ทำงานโดยสามารถเลือกตัดสินใจว่าจะดำเนินการก่อสร้างอาคารเองหรือขอซื้อ/เช่าอาคารจากภาคเอกชนแทน ซึ่งการผ่อนคลายในระดับที่ 3 ดังกล่าว จะต้องถูกนำไปใช้ให้มีความเหมาะสม ไม่ใช่ทุกหน่วยงานจะได้รับสิทธิเท่าเทียมกัน และดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป

ข้อสังเกตที่ควรคำนึงถึง คือ การจัดการงบประมาณที่เน้นรายละเอียด (Detailed Budgets) และการควบคุม จากส่วนกลาง (Central Management rules) นั้น มีจุดมุ่งหมายสำคัญในการลดการทุจริตในวงราชการ การผ่อนคลาย การ



ควบคุมปัจจัยนำเข้านั้นต้องตระหนักว่ามีสมาชิกในกลุ่ม OECD ไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่สามารถพัฒนาไปได้ไกลและเผชิญปัญหาเพียงเล็กน้อย หรือพูดอีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิรูปในเรื่องดังกล่าวไม่อาจบรรลุผลได้ในทุกสภาพแวดล้อม

2.6 การมุ่งเน้นผลสำเร็จ (Focus on Results)

สืบเนื่องจากการผ่อนคลายการควบคุมปัจจัยนำเข้า ควบคู่กับการให้อิสระในการตัดสินใจแก่หน่วยปฏิบัติมากขึ้น หน่วยงานกลางจึงมุ่งเน้นที่ผลผลิตและผลลัพธ์ (Outputs and Outcomes) จากการใช้จ่ายนำเข้าเหล่านั้นแทน หรือ อีกนัยหนึ่งคือการเปลี่ยนแปลงบทบาทความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติจากเดิมที่ต้องรับผิดชอบต่อการทำงานอย่างไร้รับผิดชอบการทำงานอะไร (Accountable for what they do, not how they do it) การมุ่งเน้นผลสำเร็จที่มีประสิทธิภาพนั้น เป็นสิ่งที่กระทำไดยากมากในทางปฏิบัติ มีประเด็นที่ต้องนำมาพิจารณามากมายที่สำคัญ ได้แก่

1) การกำหนดผลผลิต ผลลัพธ์ ของหน่วยปฏิบัตินั้นมีความยากง่ายไม่เท่ากัน ตัวอย่างเช่น ส่วนราชการที่มีสินค้า/บริการเพียงชนิดเดียวหรือมีความหลากหลายไม่มากนัก (single or homogenous products) สามารถกำหนดตัวชี้วัดและดำเนินการวัดผลได้ง่ายกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับส่วนราชการที่มีสินค้า/บริการจำนวนมากและมีความหลากหลายสูง ซึ่งหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่จะอยู่ในกลุ่มที่ 2

2) การเลือกที่จะวัดผลระหว่างผลผลิต หรือผลลัพธ์ ตัวอย่างการเลือกตัดสินใจ เช่น รัฐบาลมีนโยบายลดปัญหาอุบัติเหตุบนท้องถนนจากการขับรถโดยประมาทของผู้ขับขี่ยานพาหนะที่เมาสุรา (เป็นผลลัพธ์ที่รัฐคาดหวัง) ในการบรรลุผลลัพธ์ดังกล่าว หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายได้จัดทำกิจกรรมรณรงค์ประชาสัมพันธ์ (ผลผลิต) โดยมีตัวชี้วัดเชิงปริมาณคือจำนวนครั้งของการโฆษณา (สามารถวัดได้) หลังจากการโฆษณา หากอุบัติเหตุได้ลดลงกลับสูงขึ้น แสดงให้เห็นว่าผลสำเร็จการโฆษณาไม่เชื่อมโยงถึงการบรรลุผลลัพธ์อย่างชัดเจน ซึ่งถือเป็นบทเรียนที่สำคัญว่า อาจมีหลายปัจจัยในการบรรลุผลลัพธ์ ดังนั้น การกำหนดผลผลิตต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ (จำนวนครั้งของการโฆษณาอาจน้อยเกินไป คุณภาพของการโฆษณาอาจไม่น่าสนใจ ระยะเวลาของการรณรงค์สั้นเกินไป)

3) ความรับผิดชอบต่อผลผลิต หรือผลลัพธ์ ประเด็นที่สำคัญคือหัวหน้าหน่วยปฏิบัติควรรับผิดชอบต่อผลผลิตหรือผลลัพธ์ หากต้องรับผิดชอบต่อผลผลิตซึ่งสามารถตรวจวัดได้แต่บางครั้งผลผลิตก็ไม่สามารถเชื่อมโยงและนำไปสู่ผลลัพธ์ที่คาดหวัง หากเลือกต้องรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ ซึ่งบางครั้งผลลัพธ์อยู่นอกการควบคุมของหน่วยปฏิบัติ หากเป็นไปได้การผสมผสานทั้ง 2 ส่วนอย่างเหมาะสมน่าจะเป็นคำตอบที่ดีที่สุด

เครื่องมือในการวัดผลสำเร็จที่คาดหวังว่าจะเกิดขึ้น คือ การพัฒนาข้อตกลงที่เป็นลายลักษณ์อักษรโดยกระจายความรับผิดชอบต่อเพิ่มประสิทธิภาพของส่วนราชการ สามารถทำได้ในหลายระดับคือ ระหว่างหน่วยงานกลางของรัฐกับกระทรวงต่างๆ และระหว่างรัฐมนตรีกับหัวหน้าส่วนราชการภายใต้สังกัดกระทรวงนั้นๆ

2.7 วิธีการจัดการทางการเงินสมัยใหม่ (Modern Financial Management Practices)

ในช่วงระยะ 10 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลในหลายประเทศได้มีการริเริ่มและพัฒนาวิธีการจัดการทางการเงินในรูปแบบใหม่ ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการช่วยให้เกิดควมมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณของภาครัฐ การริเริ่มวิธีการจัดการทางการเงินดังกล่าว ได้แก่ การใช้ระบบงบประมาณและการบัญชีเกณฑ์คงค้าง การคิดค่าใช้จ่ายขึ้นจากทรัพย์สิน การกักเงินเหลือปี และ Interest-bearing accounts รายละเอียดของแต่ละหัวข้อ มีดังนี้



2.7.1 ระบบงบประมาณและการบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accruals)

ในกลุ่มประเทศสมาชิก OECD นั้นมีหลายประเทศที่ดำเนินการปรับวิธีการจัดการทางการเงินจากระบบเงินสดไปสู่เกณฑ์คงค้าง โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 กลุ่ม คือ

1. ประเทศที่นำเกณฑ์คงค้างไปใช้อย่างเต็มรูปแบบ (หรืออยู่ระหว่างการดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ) ทั้งในด้านการบัญชีและการงบประมาณ ได้แก่ ไชล์แลนด์ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และสหราชอาณาจักร
2. ประเทศที่อยู่ระหว่างการนำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างไปใช้ แต่ยังไม่ถึงขั้นพัฒนาไปสู่ระบบงบประมาณเกณฑ์คงค้าง ได้แก่ แคนาดา สวีเดน ฟินแลนด์ และสหรัฐอเมริกา
3. ประเทศที่ทดลองนำระบบบัญชีเกณฑ์คงค้างไปใช้ในหน่วยงานนำร่อง ได้แก่ เยอรมนี ไอร์แลนด์ และเนเธอร์แลนด์ (สำหรับสาธารณรัฐเกาหลีเพิ่งประกาศที่จะทดลองใช้)
4. ส่วนประเทศสมาชิกที่เหลือยังไม่เริ่มนำระบบนี้มาทดลองใช้ (ยังใช้ระบบบัญชี/งบประมาณเกณฑ์เงินสด) แต่บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศสก็มีความสนใจอย่างมากที่จะเริ่มพัฒนาไปในทิศทางดังกล่าว

ปัจจัยสำคัญที่หลายประเทศตัดสินใจปรับปรุงการบริหารจัดการจากเกณฑ์เงินสดไปสู่เกณฑ์คงค้างนั้น เนื่องจากเกณฑ์คงค้างจะทำให้ภาครัฐได้รับข้อมูลทางบัญชีผ่านการรายงานทางการเงินที่แสดงให้เห็นภาพรวมของทรัพย์สิน หนี้สิน ตลอดจนภาระผูกพันตามแผนงาน และโครงการของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งหมด และแสดงผลการดำเนินงานในรูปของการเปรียบเทียบรายได้ รายจ่ายที่แท้จริงในแต่ละงวดบัญชี ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐได้รับข้อมูลทางการเงินที่ครบถ้วน โปร่งใส และสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดสรร บริหารและติดตามการใช้จ่ายของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม การนำระบบบัญชีและงบประมาณเกณฑ์คงค้างมาปรับใช้นั้นจำเป็นต้องศึกษาและมีข้อที่ต้องพิจารณาหลายประการ เช่น การปรับใช้เฉพาะด้านบัญชีเท่านั้น หรือปรับทั้งด้านบัญชีและงบประมาณ หรือปรับบางประเภท วิธีการบันทึกทรัพย์สิน และหนี้สินของรัฐบาลบางประเภทที่แตกต่างจากภาคเอกชน หลักเกณฑ์การตีราคาตามมูลค่าทรัพย์สิน เป็นต้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ควรมีผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรฐานและสมมติฐานใช้ไปทางบัญชี

2.7.2 การคิดค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สิน (Capital charges)

ทรัพย์สินของรัฐ เช่น ที่ดิน อาคารที่ทำการ มักถูกมองว่าเป็นของสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนที่ถือว่าเป็นต้นทุนประกอบการ เมื่อมีการจัดหาหรือได้มาซึ่งทรัพย์สินของรัฐแล้วมักจะถูกปล่อยและไม่ถูกจัดให้เป็นต้นทุนในการดำเนินงานขององค์กร ทำให้ต้นทุนผลผลิตมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่าความเป็นจริง

การคิดค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สิน มีวิธีการ คือ รัฐบาลตัดสินใจคิดค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สินทุกประเภท ที่หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งถือครอง เช่น หน่วยงานแห่งหนึ่งถือครองทรัพย์สินจำนวน 10 ล้านบาท รัฐบาลจะคิดค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวร้อยละ 10 (ค่าใช้จ่ายประโยชน์ส่วนใหญ่ใช้วัดการเทียบเท่ากับการออกพันธบัตรระยะยาวของรัฐบาล) ซึ่งหน่วยงานจะต้องจ่ายค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สินปีละ 1 ล้านบาท เมื่อมีการนำการคิดค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สินมาใช้เป็นครั้งแรก รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานนั้นเพิ่มขึ้น เฉพาะปีแรกจำนวน 1 ล้านบาท หลังจากนั้น เป็นหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวที่จะรับผิดชอบในการบริหารทรัพย์สิน หากหน่วยงานตัดสินใจขายทรัพย์สินส่วนเกินออกไป (ทรัพย์สินรวมต่ำกว่า 10 ล้านบาท) ก็จะทำให้ค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สินลดลง และหน่วยงานสามารถเก็บส่วนต่างที่เหลือไว้ใช้ในกิจกรรมอื่นๆ แทน ในทางตรงกันข้ามหากมีทรัพย์สินสูงขึ้น หน่วยงานต้องจัดหารายได้เพิ่มเติมเพื่อนำไปจ่ายค่าใช้จ่ายประโยชน์จากทรัพย์สินที่สูงขึ้น



2.7.3 การกัณเงินเหลือมปี (Carry-overs)

ทุกประเทศมีลักษณะงบประมาณแบบปีต่อปี และตามประเพณีที่ปฏิบัติเรื่อยมา เมื่อใกล้สิ้นปีงบประมาณหน่วยงานต่างๆ มักจะเร่งใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับ เพราะเกรงว่าหากใช้งบประมาณไม่หมด ถือว่าการวางแผนประจำปีมีความบกพร่องและอาจเป็นสาเหตุที่จะต้องถูกตัดทอนงบประมาณในปีต่อไป ปัจจุบันการกัณเงินเหลือมปีมีแนวคิดเปลี่ยนไป โดยอนุญาตให้หน่วยงานต่างๆ สามารถกัณงบดำเนินงาน (ในจำนวนที่เหมาะสม) ไปใช้จ่ายในปีถัดไป โดยกระทรวงการคลังจะติดตามและเข้าแทรกแซงหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นเช่นหน่วยงานขอกัณเงินเหลือมปีอย่างต่อเนื่องทุกปี

2.7.4 Interest-bearing accounts

ในบางประเทศได้มีการริเริ่มใช้ Interest-bearing accounts กับหน่วยงานของรัฐ ตัวอย่างเช่น จากแผนการใช้จ่ายของหน่วยงานแบ่งค่าใช้จ่ายออกเป็น 12 เดือน โดยกระทรวงการคลังได้เตรียมเงินสดเพื่ออนุมัติให้ตามแผนดังกล่าว หากหน่วยงานเบิกจ่ายต่ำกว่าแผนที่ประมาณการไว้ หน่วยงานจะได้รับดอกเบี้ยเงินฝาก หากใช้จ่ายสูงกว่าแผน หน่วยงานก็ต้องชำระดอกเบี้ยจ่ายซึ่งกลไกดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเงินสดโดยรวม

3. สรุป

ประเทศในกลุ่ม OECD ได้ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการรายจ่ายภาครัฐ ตามทิศทาง 7 ประการข้างต้น ความก้าวหน้าในการดำเนินการในแต่ละประเด็นในแต่ละประเทศนั้นมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสถานะแวดล้อม ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาของแต่ละประเทศ ในกรณีของประเทศไทย สำนักงานงบประมาณได้นำแนวทางและบทเรียนต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากประเทศในกลุ่ม OECD เช่น สหราชอาณาจักร ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ เป็นต้น มาศึกษาและจะนำไปพัฒนาให้มีความเหมาะสมและเกิดประโยชน์ต่อการจัดการรายจ่ายภาครัฐของประเทศไทยต่อไป

ผลที่ได้รับจากการประชุม

การจัดประชุม ครั้งนี้ได้รับความสำเร็จอย่างยิ่ง เป็นการส่งเสริมภาพพจน์ที่ดีของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากลว่ามีความพร้อมและมีศักยภาพสูงในการรองรับการประชุมนานาชาติ และทำให้ประเทศไทยได้รับองค์ความรู้ เทคนิคและทักษะต่าง ๆ ในเรื่องของการงบประมาณ นอกจากนี้ ยังเป็นการส่งเสริมและประชาสัมพันธ์การทอ่งเทียวรวมทั้งเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทย ประเทศสมาชิกของ OECD และประเทศในเอเชีย ซึ่งล้วนแต่เป็นประเทศที่มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจและพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ ทั้งด้านการเงินและการส่งเสริมความรู้ซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทยต่อไป