



ความโปร่งใสทางการคลัง:

ในระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ

รศ.ดร.ศาสตรา สุธาสวัสดิ์

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ดร. ฐิติมา ชูเชิด

ธนาคารแห่งประเทศไทย

วัตถุประสงค์

- 1 ทบทวนกฎหมาย ระเบียบ และกระบวนการทางการคลังในระบบงบประมาณ และการกู้เงินนอกงบประมาณของไทย
- 2 ประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากล และเสนอตัวอย่างแนวทางเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังในต่างประเทศ
- 3 วิเคราะห์ประเด็นความโปร่งใสทางการคลังของไทยและช่องโหว่ของกฎหมายการคลัง
- 4 เสนอแนวทางในการปรับปรุง/ปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบัน เพื่อยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทย

“ความโปร่งใสทางการคลัง” คืออะไร?

ความโปร่งใสทางการคลัง

การเปิดเผยต่อสาธารณะเกี่ยวกับโครงสร้างและบทบาทของรัฐบาล เป้าประสงค์ของการดำเนินนโยบาย การคลัง บัญชีภาครัฐ และการคาดคะเนต่างๆ รวมถึงการมีข้อมูล การดำเนินงานของรัฐบาลที่น่าเชื่อถือ ครบถ้วน เข้าใจได้ ทันการณ และใช้เทียบต่างประเทศได้

การจัดทำงบประมาณเป็นตัวเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐระดับต่างๆ ให้เห็นภาพใหญ่ของการคลังภาคสาธารณะ

ความโปร่งใสในงบประมาณ

การเปิดเผยข้อมูลทางการคลังได้อย่างถูกต้องและครบถ้วนให้สาธารณชนได้รับรู้ในเวลาและวิธีการที่เหมาะสม

จึงเป็นตัวชี้วัดที่สะท้อนความโปร่งใสทางการคลังและความน่าเชื่อถือในการดำเนินนโยบายการคลังที่ดี

เพื่อให้สาธารณชนมีข้อมูลเพียงพอสำหรับประเมินฐานะการคลังของรัฐบาล และประเมินต้นทุนเทียบกับผลประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของภาครัฐ ในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคตได้อย่างถูกต้อง

ความโปร่งใสทางการคลัง “สูง” คืออย่างไร?

เป็นปัจจัยสนับสนุนให้ประเทศมีอันดับ
ความน่าเชื่อถือที่ดีในสายตาต่างชาติ

รัฐบาลและภาคเอกชนสามารถออก
ตราสารหนี้ได้ในต้นทุนที่ต่ำกว่า
เอื้อให้การลงทุนและ
เศรษฐกิจเติบโตสูงขึ้น

เสริมสร้างวินัยทางการคลัง
ช่วยให้ผลการดำเนินงานทางการคลังของ
ประเทศดีขึ้น

ประเทศที่โปร่งใสทางการคลังสูง
มักขาดดุลและมีหนี้สาธารณะลดลง
การจัดทำงบประมาณของรัฐบาล
น่าเชื่อถือและเที่ยงตรงมากขึ้น
และมีปัญหาคอร์รัปชันลดลง

การยกระดับความโปร่งใสทางการคลังช่วยให้ประเทศ...

- เพิ่มประสิทธิภาพกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฝ่ายบริหารจากฝ่ายนิติบัญญัติและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการติดตามการดำเนินงานของรัฐ
- เพิ่มความคุ้มค่าในการใช้จ่ายเงินของภาครัฐ และเพิ่มประสิทธิผลของนโยบายการคลัง



ความพยายามที่จะยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทย



2001 เริ่มใช้กรอบความยั่งยืนทางการคลัง

2009 เข้ารับการประเมินความโปร่งใสทางการคลังจาก
กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF)

2011 เผยแพร่รายงานความเสี่ยงทางการคลังบนเว็บไซต์

2015 เข้าเป็นสมาชิกองค์การความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูล
ภาครัฐ (Open Government Partnership)

2017 อยู่ระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายการเงินการคลังของรัฐ
ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขร่างกฎหมาย
การคลังที่ล่าสมัย

คำถามชวนคิด 1:

ความโปร่งใสทางการคลังตามหลักสากลเป็นอย่างไร?

ผลประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยเป็นอย่างไร?



พัฒนาการสำคัญในระดับสากล



หลักปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง

เกณฑ์ความโปร่งใสทางการคลัง

- เสาหลักที่ 1 การรายงานทางการคลัง
- เสาหลักที่ 2 การจัดทำประมาณการคลังและงบประมาณ
- เสาหลักที่ 3 การวิเคราะห์และบริหารความเสี่ยงทางการคลัง
- เสาหลักที่ 4 การบริหารจัดการรายได้จากทรัพยากรธรรมชาติ



การสำรวจการเปิดเผยงบประมาณ

3 เสาหลัก

- เสาหลักที่ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ
- เสาหลักที่ 2 ส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของประชาชน
- เสาหลักที่ 3 การมีสถาบันสอดส่องดูแลที่เข้มแข็ง



หลักการขั้นสูงของความโปร่งใสทางการคลัง



แนวปฏิบัติที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางงบประมาณ

หลักธรรมาภิบาลการงบประมาณที่ดี 10 ข้อ

หลักสำคัญ (1) เน้นเปิดเผยเอกสารงบประมาณและข้อมูล
ที่โปร่งใสและเข้าถึงง่าย (2) เน้นการนำเสนองบประมาณ
ให้ชัดเจน ผ่านกระบวนการทางกฎหมาย ยับยั้งกลไกนอก
งบประมาณได้



กรอบความรับผิดชอบทางการเงินการคลังสาธารณะ

ประเมินกระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ
โดยเฉพาะด้านระบบรายจ่ายภาครัฐ กระบวนการจัดซื้อ
จัดจ้างภาครัฐ และความรับผิดชอบด้านการเงินการคลัง



ความร่วมมือเพื่อการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ

ภาพรวมผลประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์สากล

เกณฑ์ IMF (ปี 2015-16)	เกณฑ์ IBP (ปี 2015)	เกณฑ์ PEFA (ปี 2008)
มิติ 1 การรายงานทางการคลัง (Fiscal Reporting) (ระดับดี-สูง)	ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Open Budget Index) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย A หรือ 3.75/ เต็ม 4)
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการคลัง (Fiscal Forecasting and Budgeting) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีส่วนร่วมในงบประมาณของประชาชน (Public Participation) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.93/ เต็ม 4)
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk and Management) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบงบประมาณ (Oversight) 1) จากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) (ระดับค่อนข้างน้อย)	C. วงจรงบประมาณ - 1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.0/ เต็ม 4)
	2) จากสถาบันตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) (ระดับเพียงพอ)	2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.2/ เต็ม 4)
		3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.7/ เต็ม 4)
		4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก (คะแนนเฉลี่ย C+ หรือ 2.4/ เต็ม 4)

หมายเหตุ: ความเข้มของแรเงาสีเขียว - สีเหลือง แสดง ผลประเมินดี - พอใช้

ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

ผลการสำรวจการเปิดเผยงบประมาณของ IBP (2015)

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

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

ผลการประเมินประเทศไทยในปี 2015 (ตามเอกสารงบประมาณ)



เอกสาร	มีการจัดทำหรือไม่?	ผลการประเมิน
คำแถลงประกอบงบประมาณล่วงหน้า (Pre-Budget Statement)	มี - วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	เพียงพอ (Substantial)
ข้อเสนอของประธานและเอกสารที่เกี่ยวข้อง (หรือ ร่าง) เอกสารงบประมาณ (Executive's Budget Proposal and supporting documents)	มี - ร่างพ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - เอกสารประกอบรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 - งบประมาณโดยสังเขป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 (ฉบับร่าง) - คำแถลงงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	จำกัด (Limited)
เอกสารงบประมาณ (ตาม พรบ.) (Enacted Budget)	มี - พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557	เพียงพออย่างมาก (Extensive)
เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน (Citizens Budget)	มี - เว็บไซต์ People's Watch สำนักงานงบประมาณ (จัดทำโดย สำนักงานงบประมาณ)	จำกัด (Limited)
รายงานการคลังภายในปี (In-Year Report)	มี - รายงานภาวะเศรษฐกิจการคลังประจำเดือน (จัดทำโดย สศค.) - รายงานสถานการณ์ด้านการคลัง (จัดทำโดย สศค.)*	จำกัด (Limited)
รายงานการคลังกลางปี (Mid-Year Review)	ไม่มี (กรมบัญชีกลางมีการจัดทำรายงานผลการรับ-จ่ายเงิน และฐานะเงินคงคลังบัญชีที่ 1 เป็นประจำทุกเดือน และประมาณการเงินสดรับ-เงินสดจ่าย และฐานะเงินการคลังบัญชีเงินที่ 1 เป็นประจำทุกไตรมาส เพื่อใช้ในการบริหารเป็นการภายในเท่านั้น)*	-
รายงานการคลังสิ้นปี (Year-End Report)	ไม่มี (มี**) (กรมบัญชีกลางมีการจัดทำหนังสือสถิติการคลังเป็นประจำทุกปีงบประมาณ [ล่าสุดฉบับประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557-2558])*	-
รายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ (Audit Report)	ไม่มี	-

ผลการประเมิน Open Budget Survey ของไทย

เสาหลักที่ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ



- ยังขาดเอกสารงบประมาณรายการสำคัญ คือ รายงานทบทวนกลางปี (Mid-Year Review) และรายงานการตรวจสอบ (Audit Report) ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยให้กลไกการตรวจสอบและติดตามงบประมาณมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- เอกสารงบประมาณที่มีอยู่แล้ว เช่น เอกสารงบประมาณฉบับประชาชน รายงานระหว่างปี (In-Year Report) ยังเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอตามหลักสากล

เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมในกระบวนการงบประมาณของภาคประชาชน



- ยังอยู่ในระดับค่อนข้างจำกัด ควรออกแบบให้มีกลไกที่ประชาชนมีส่วนร่วมได้ โดยเฉพาะการติดตามและตรวจสอบ การเปิดช่องให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับงบประมาณให้มากขึ้น
- อาจพิจารณาแนวทางของประเทศอื่น เช่น เกาหลีใต้

เสาหลักที่ 3 โดยเฉพาะการสอดส่องดูแลระบบงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ



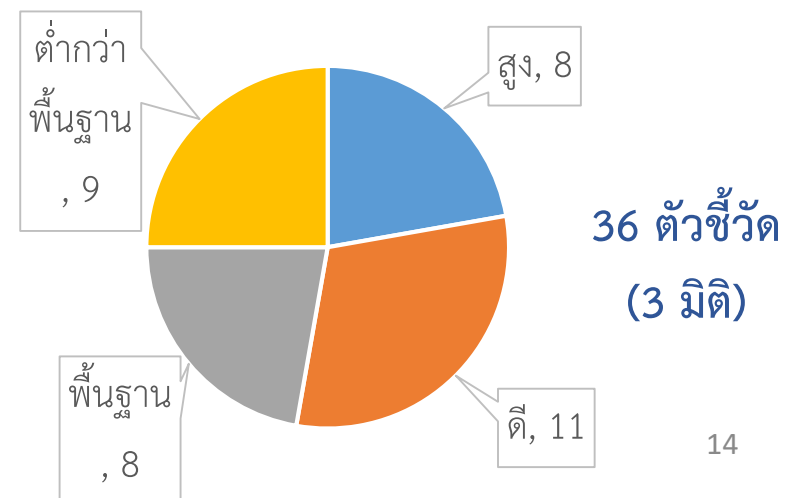
- คะแนนค่อนข้างต่ำ
- แนวทางการปรับปรุง เช่น ผลักดันให้มีการจัดตั้งสำนักวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภาของไทย (Thailand Parliamentary Budget Office: Thai PBO)
เป็นหน่วยงานทางวิชาการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร
ช่วยสนับสนุนข้อมูลและการวิเคราะห์ให้ฝ่ายนิติบัญญัติ
ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบรัฐบาล
ช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบรัฐสภาและระบอบประชาธิปไตย

ผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังตามหลักปฏิบัติของ IMF (เบื้องต้น)

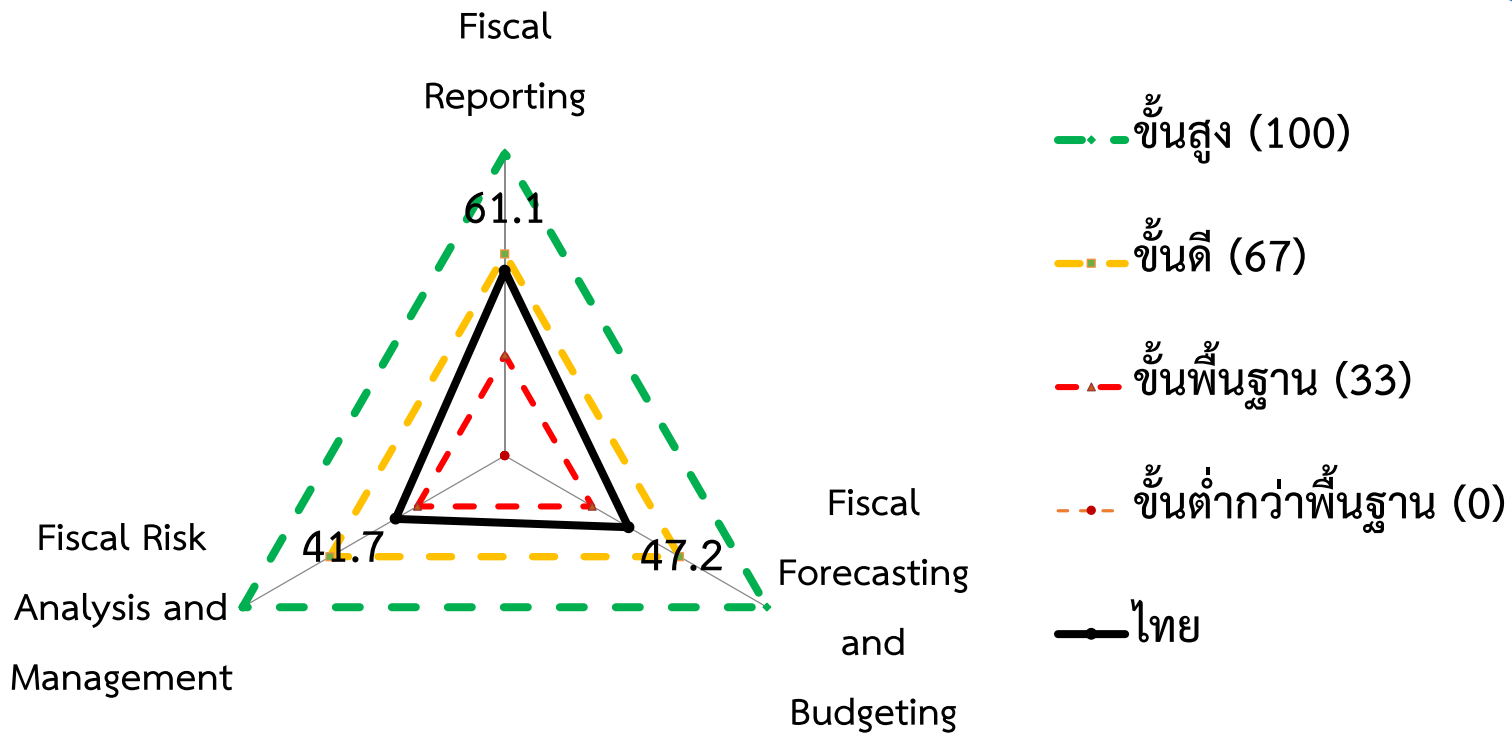
มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คะแนน
มิติ 1 การรายงานทางการคลัง (Fiscal Reporting)					61
1.1 ครอบคลุมของข้อมูล (Coverage)					67
1.1.1 ด้านสถาบัน (Institutions)	✓				100
1.1.2 ด้านข้อมูลยอดคงค้าง (Stocks)	✓				100
1.1.3 ด้านข้อมูลกระแส (Flows)			✓		33
1.1.4 ด้านรายจ่ายภาษี (Tax Expenditure)			✓		33
1.2 ความถี่และความทันเวลา (Frequency and Timeliness)					17
1.2.1 ความถี่ของรายงานทางการคลังระหว่างปี (Frequency of In-year)			✓		33
1.2.2 ความทันเวลาของการเผยแพร่รายงานทางการเงินประจำปี				✓	0
1.3 คุณภาพข้อมูล (Quality)					78
1.3.1 การจำแนกข้อมูล (Classification)		✓			67
1.3.2 ความสอดคล้องกันของข้อมูล (Internal Consistency)	✓				100
1.3.3 การอธิบายการปรับปรุงข้อมูลการคลัง (Historical Consistency)		✓			67
1.4 ความน่าเชื่อถือของข้อมูล (Integrity)					67
1.4.1 ความน่าเชื่อถือของสถิติการคลัง (Statistical Integrity)		✓			67
1.4.2 การตรวจสอบจากภายนอก (External Audit)	✓				100
1.4.3 การเปรียบเทียบของข้อมูลการคลัง (Comparability of Fiscal)			✓		33
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการคลัง (Fiscal Forecasting and Budgeting)					47
2.1 ครอบคลุมของเนื้อหา (Comprehensiveness)					50
2.1.1 ความมีเอกภาพของข้อมูล (Unity)	✓				100
2.1.2 การประมาณการเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Forecasts)			✓		33
2.1.3 กรอบการจัดทำงบประมาณระยะปานกลาง (Medium-term)				✓	0
2.1.4 โครงการลงทุน (Investment Projects)			✓		67
2.2 ความเป็นระเบียบแบบแผน (Orderliness)					33
2.2.1 กฎระเบียบทางการคลัง (Fiscal Legislation)		✓			67
2.2.2 ความทันท่วงทีของเอกสารงบประมาณ (Timeliness of Budget)				✓	0
2.3 การกำหนดเป้าหมายของนโยบายการคลัง (Policy Orientation)					56
2.3.1 วัตถุประสงค์ของนโยบายการคลัง (Fiscal Policy Objectives)	✓				100
2.3.2 ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน (Performance Information)			✓		33
2.3.3 การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Public Participation)			✓		33
2.4 ความน่าเชื่อถือ (Credibility)					44
2.4.1 การประเมินที่เป็นอิสระ (Independent Evaluation)				✓	0
2.4.2 การจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม (Supplementary Budget)			✓		67
2.4.3 การอธิบายความแตกต่างของงบประมาณการคลัง (Forecast)			✓		67

มิติ/ตัวชี้วัด	สูง	ดี	พื้นฐาน	ต่ำกว่าพื้นฐาน	คะแนน
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk and Management)					42
3.1 การเปิดเผยและวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Disclosure and Analysis)					22
3.1.1 ความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจมหภาค (Macroeconomic Risks)				✓	0
3.1.2 ความเสี่ยงทางการคลังเฉพาะด้าน (Specific Fiscal Risks)		✓			67
3.1.3 การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว (Long-term Fiscal)				✓	0
3.2 การบริหารจัดการความเสี่ยง (Risk Management)					38
3.2.1 เงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินและจำเป็น (Budgetary)	✓				100
3.2.2 การบริหารจัดการสินทรัพย์และหนี้สิน (Asset and Liability)			✓		33
3.2.3 การค้ำประกัน (Guarantee)		✓			67
3.2.4 การร่วมทุนระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private)				✓	0
3.2.5 ความเสี่ยงของภาคการเงิน (Financial Sector Exposure)		✓			67
3.2.6 ทรัพยากรธรรมชาติ (National Resource)				✓	0
3.2.7 ความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Risk)				✓	0
3.3 ความร่วมมือกันทางการคลัง (Fiscal Coordination)					83
3.3.1 รัฐบาลท้องถิ่น (Sub national Governments)	✓				100
3.3.2 รัฐวิสาหกิจ (Public Corporations)		✓			67
ดัชนีความโปร่งใสทางการคลังของไทย					50

ที่มา: สศค. (2558) และคำนวณโดยผู้วิจัย



ดัชนีความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์ IMF 2014 ยังสูงกว่าเกณฑ์ขั้นพื้นฐานไม่มากนัก



ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2558) และคำนวณโดยผู้วิจัย

ดัชนีความโปร่งใสทางการคลังของไทย = 50

ผลการประเมินตามกรอบความรับผิดชอบทางการเงิน การคลังสาธารณะของไทย (2008)



		คะแนนเบื้องต้น
A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ		
PI-1	รายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	B
PI-2	องค์ประกอบของข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินงบประมาณที่ได้รับกับข้อมูลการเบิกจ่ายจริง	A
PI-3	รายได้ที่เกิดขึ้นจริงเทียบกับที่แสดงไว้ในงบประมาณ	A
PI-4	การกำกับควบคุมรายจ่ายค้างชำระ	A
B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใส		
PI-5	ความชัดเจนของงบประมาณ	B
PI-6	ความครบถ้วนและเข้าใจง่ายของข้อมูลในเอกสารงบประมาณ	B
PI-7	ขอบเขตของการดำเนินงานภาครัฐที่ไม่มีการรายงาน	B+
PI-8	ความโปร่งใสของความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและ อปท.	D+
PI-9	การกำกับดูแลความเสี่ยงทางการคลังอันอาจเกิดจากหน่วยงานภาคสาธารณะที่ไม่ใช่รัฐบาล	A
PI-10	การเข้าถึงข้อมูลด้านการเงินการคลังที่สำคัญ	B
C. วงจรงบประมาณ - 1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย		
PI-11	ความเป็นระบบระเบียบและการมีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำงบประมาณของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง	A
PI-12	การวางแผนทางการคลัง นโยบายรายจ่าย และงบประมาณระยะปานกลาง	C

		คะแนนเบื้องต้น
C. วงจรงบประมาณ - 2) ความแน่นอนของงบประมาณและการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ		
PI-13	ความโปร่งใสของภาระและจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องจ่าย	A
PI-14	ประสิทธิผลในการจดทะเบียนภาษีและการประเมินภาษี	B
PI-15	ประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษี	A
PI-16	การจัดการแหล่งเงินทุนให้เพียงพอต่อรายจ่ายงบประมาณที่ได้รับจัดสรร	A
PI-17	การบันทึกบัญชีและการบริหารจัดการดุจเงินสด หนี้สินและการค้ำประกันหนี้	B+
PI-18	ประสิทธิผลในการควบคุมรายจ่ายงบบุคลากร	B
PI-19	การแข่งขัน คุ่มค่า และการควบคุมการจัดซื้อจัดจ้าง	B
PI-20	ประสิทธิผลของการจัดการด้านการควบคุมภายในสำหรับรายจ่ายที่ไม่ใช่งบบุคลากร	C+
PI-21	ประสิทธิผลของการจัดการด้านการตรวจสอบภายใน	C+
C. วงจรงบประมาณ - 3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการรายงาน		
PI-22	ความทันการณ์และความสม่ำเสมอของรายงานการเงินในภาพรวม	C+
PI-23	ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรที่หน่วยบริการสาธารณะได้รับ	B
PI-24	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานงบประมาณภายในปีงบประมาณ	B+
PI-25	คุณภาพและความตรงต่อเวลาในการรายงานการเงินประจำปี	C+
C วงจรงบประมาณ - 4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจากภายนอก		
PI-26	ขอบเขต ลักษณะ และการติดตามผลของการตรวจสอบจากหน่วยงานอิสระ	B
PI-27	การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยรัฐสภา	B+
PI-28	การพิจารณารายงานการตรวจสอบขององค์กรอิสระโดยรัฐสภา	D

แนวทางในการปรับปรุงระบบการบริหารการคลังสาธารณะ ธนาคารโลกแนะนำดังนี้

- 1) ดำเนินการให้ระบบการจัดทำงานงบประมาณสอดคล้องกับระบบการใช้จ่ายงบประมาณ (รวมไปถึงการจัดการเกี่ยวกับการผูกพันรายจ่ายและการเบิกงบประมาณเหลือปี) โดยต้องจัดให้มีผังบัญชีที่เป็นมาตรฐาน เพื่อให้การรายงานเปรียบเทียบระหว่างเอกสารงบประมาณกับรายได้และรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงได้มีความสะดวกและง่าย
- 2) เสริมสร้างศักยภาพของการวางแผนการคลังระยะปานกลาง
- 3) นำการดำเนินงานของ อปท. เข้ามารวมอยู่ในแผนการพัฒนากิจการบริหารสาธารณะโดยรวม
- 4) ดำเนินการปรับปรุงกฎระเบียบและปฏิรูปองค์กรเพื่อสนับสนุนให้เกิดกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างที่ดี มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง และมีกลไกรองรับสำหรับการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง
- 5) กระบวนการตรวจสอบภายในจะต้องนำไปสู่การปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะอย่างแท้จริง โดยผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานควรให้ความสนใจกับรายงานการตรวจสอบภายในที่จัดทำโดยหน่วยตรวจสอบภายใน และสนับสนุนกระบวนการควบคุมภายในให้สามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ
- 6) เพิ่มผลกระทบของการตรวจสอบจากภายนอก และสนับสนุนให้รัฐสภาใช้ประโยชน์จากผลการตรวจสอบนั้นเพื่อก่อให้เกิดกลไกความรับผิดชอบในการดำเนินงานของส่วนราชการ

คำถามชวนคิด 2:

เกณฑ์สากลเหมาะกับบริบทประเทศไทยหรือไม่?
ยังมีปัญหาและช่องโหว่ของกฎหมายการคลังที่เกี่ยวข้อง
กับระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกงบประมาณใน
ประเด็นใดอีก?



ความโปร่งใสในระบบงบประมาณและเงินกู้นอกระบบงบประมาณของไทย

I. กลไกเชิงสถาบันในการควบคุมระบบการเงินการคลังในและนอกระบบงบประมาณ

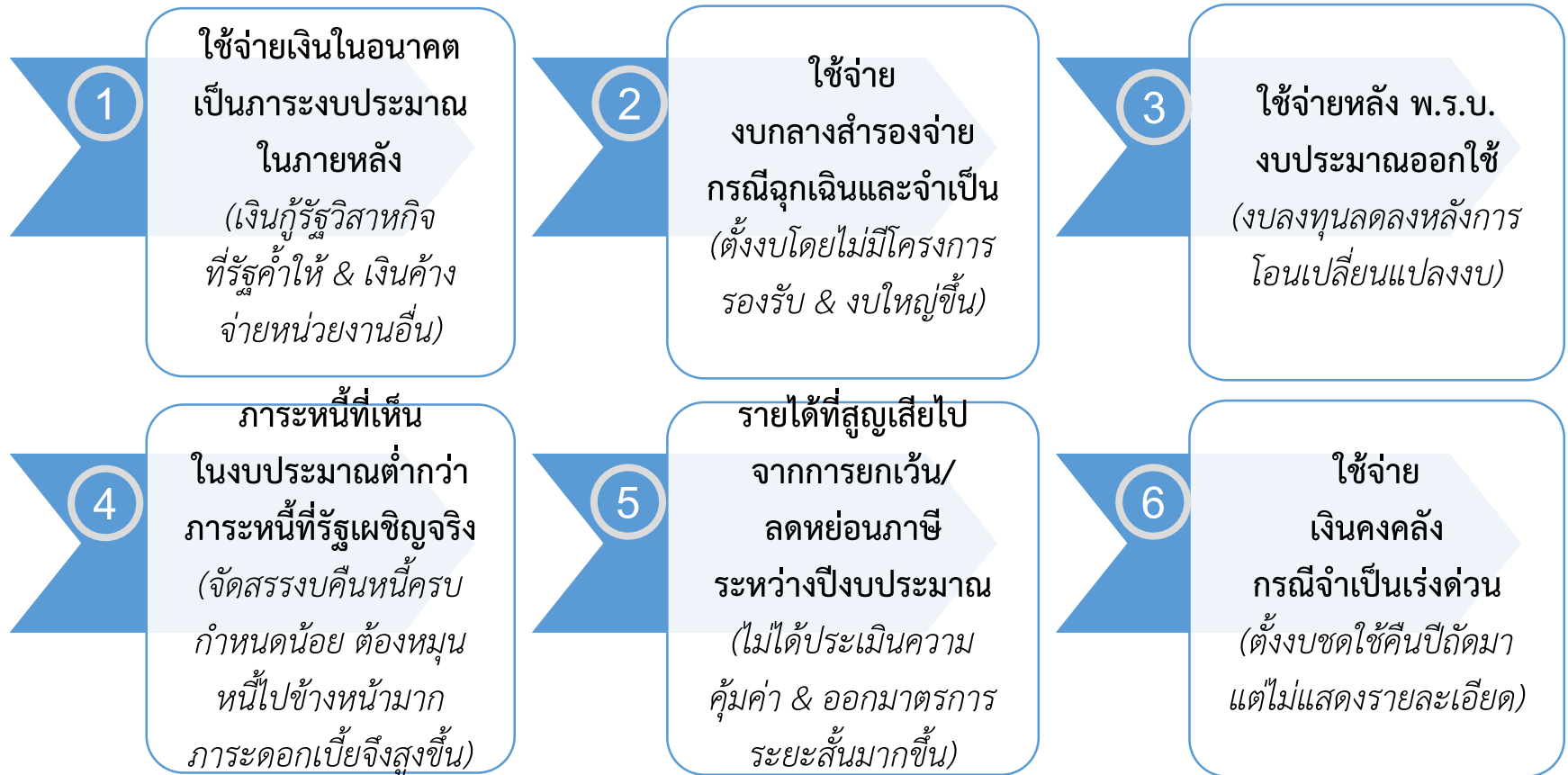


II. ความโปร่งใสทางการคลังในระบบงบประมาณและการกู้เงินนอกระบบงบประมาณ





1. ประเด็นความโปร่งใสในระบบงบประมาณของไทย





ประเด็นที่ 1.1

ภาระที่รัฐบาลค้ำจ่ายหน่วยงานอื่นมีจำนวนมาก

หน่วย: ล้านบาท

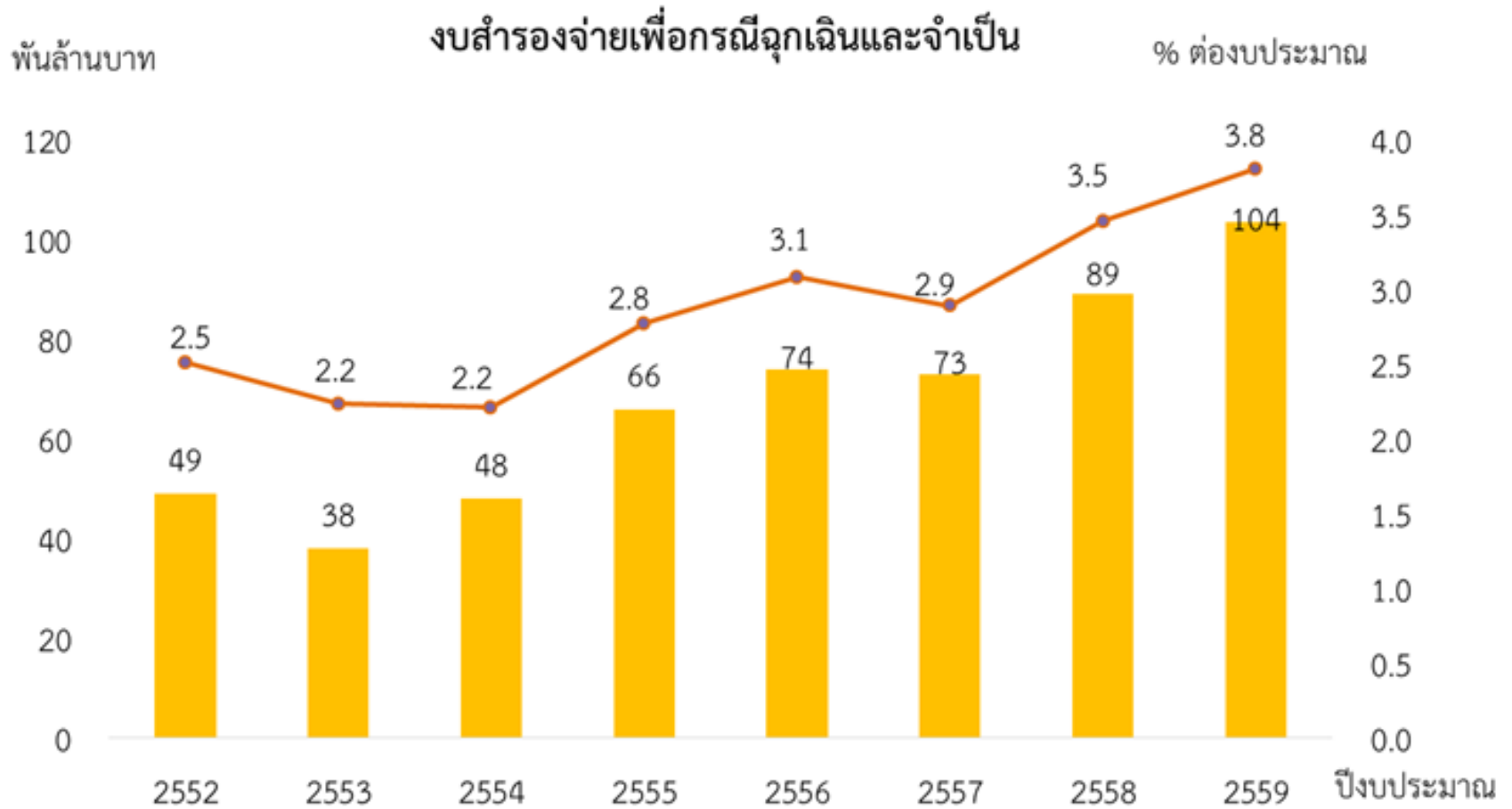
รายการ	FY2559
เงินสมทบค้ำจ่ายกองทุนประกันสังคม	56,xxx
เงินอุดหนุนผลดำเนินการขาดทุน (รฟท., ขสมก.)	89,xxx
มาตรการช่วยเหลือผลผลิตเกษตรกร (ธ.ก.ส., อตก.)	704,xxx
มาตรการแก้ไขปัญหาหนี้สินเกษตรกร (ธ.ก.ส.)	7,xxx
มาตรการช่วยเหลือ SMEs (บสย., ธพว.)	6,xxx
มาตรการลดภาระค่าครองชีพประชาชน (ขสมก., รฟท.)	3,xxx
มาตรการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเฉพาะกลุ่ม (ธ.ออมสิน, IBANK)	5,xxx
รวม	870,xxx

ที่มา: รวบรวมโดยผู้วิจัย



ประเด็นที่ 1.2

งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นมีสัดส่วนสูงขึ้น

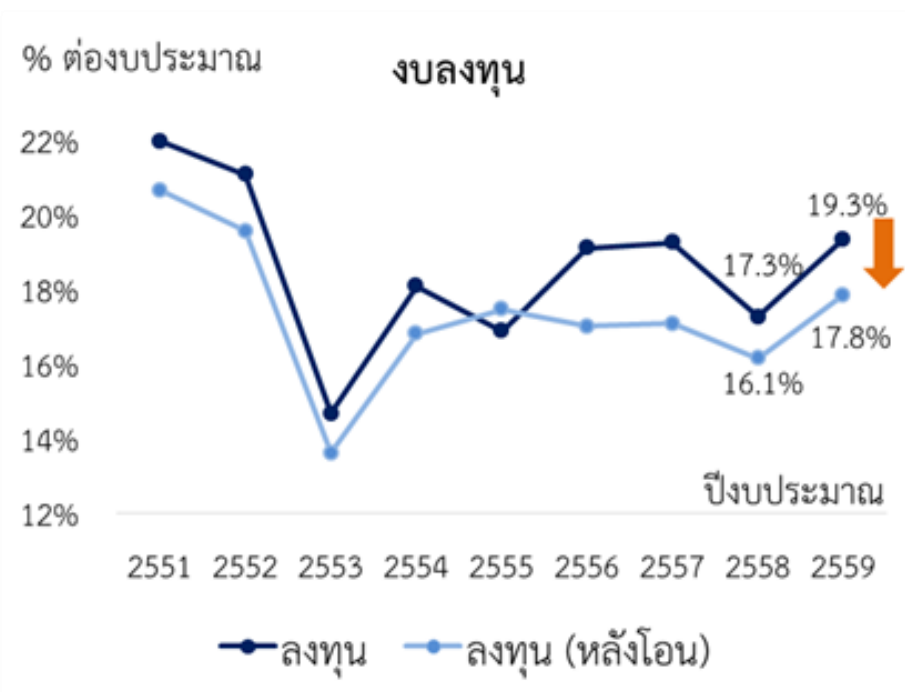
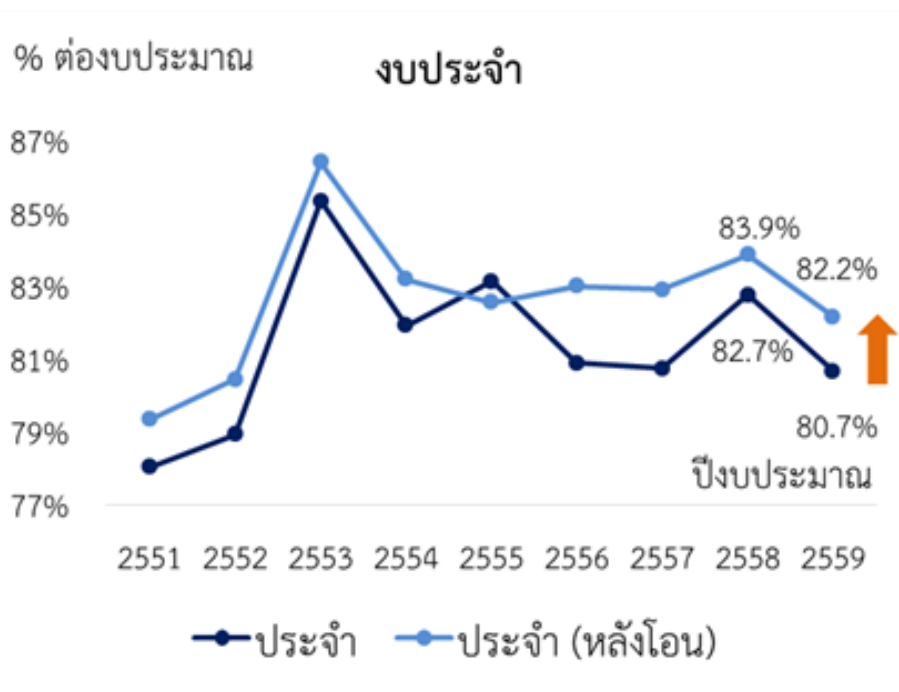


ที่มา: เอกสารงบประมาณ



ประเด็นที่ 1.3

สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ.งบประมาณฯ ประกาศใช้



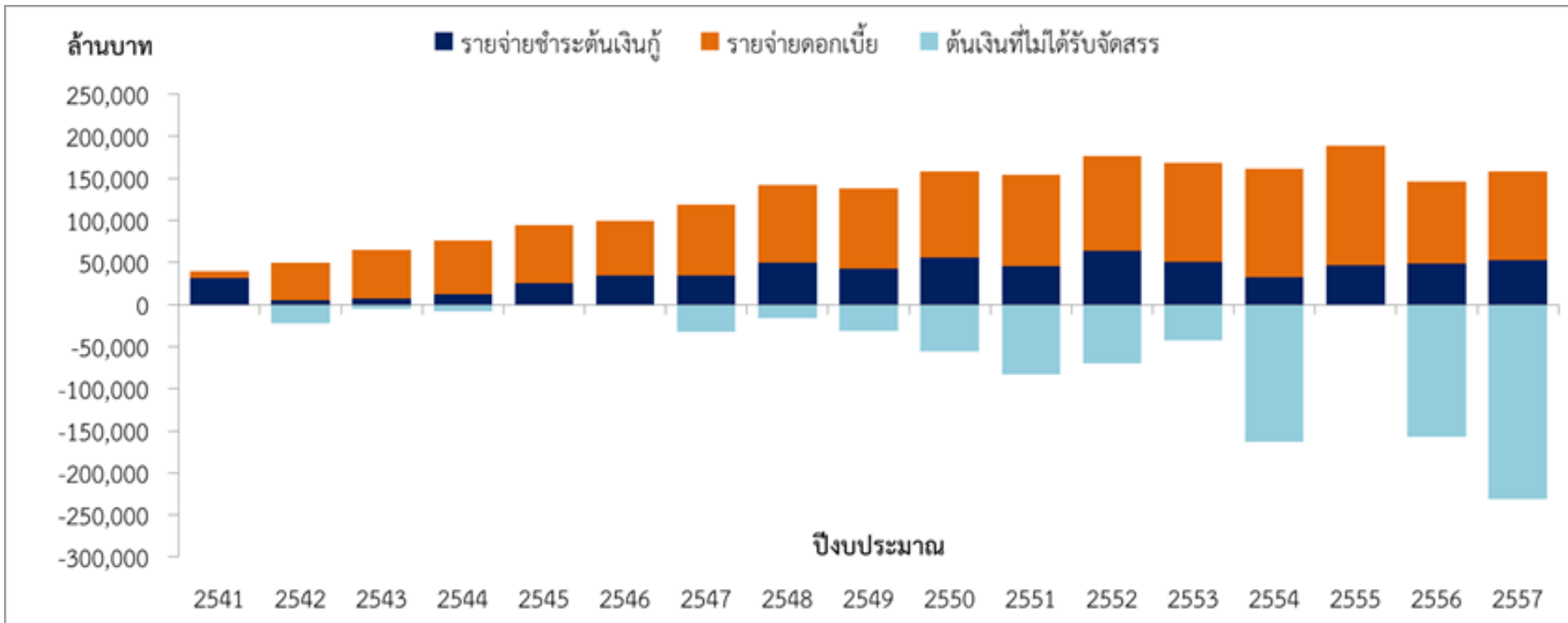
ที่มา: เอกสารงบประมาณ กรมบัญชีกลาง และรวบรวมโดยผู้วิจัย



ประเด็นที่ 1.4

สัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึงภาระหนี้จริงที่รัฐแบกรับได้

งบชำระหนี้ของรัฐบาล



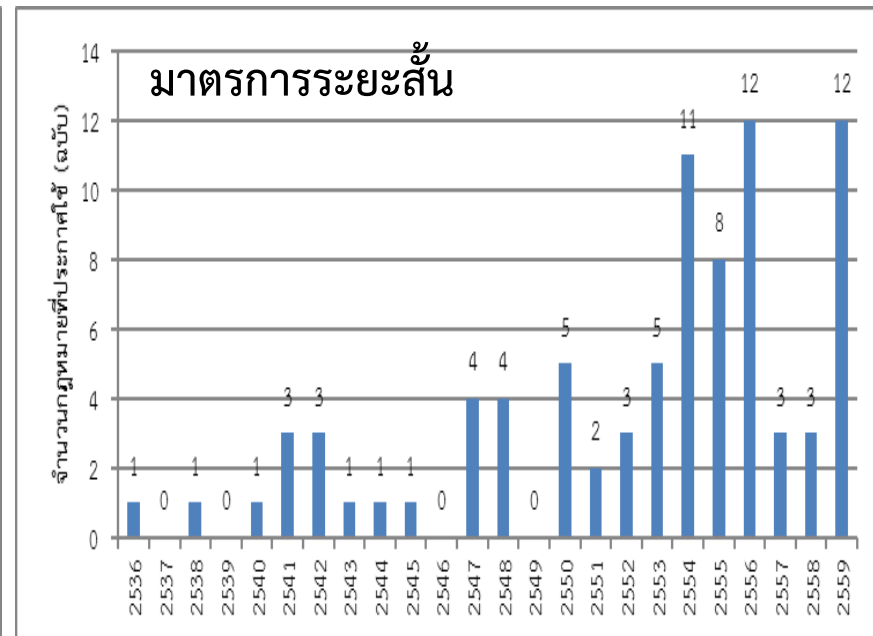
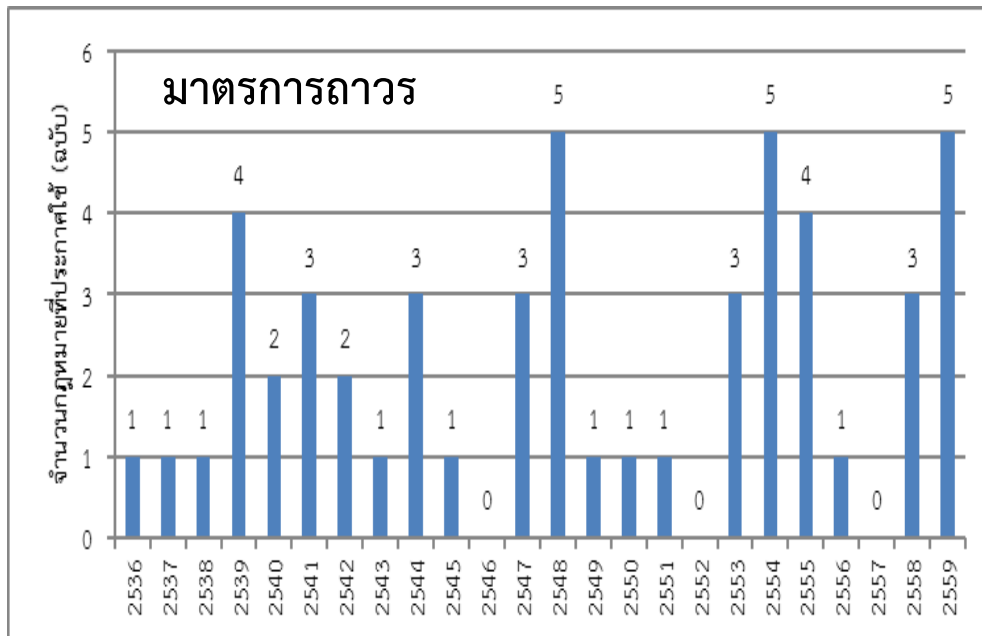
ที่มา: พิมพ์เพ็ญ ลัดพลี และคณะ (2558) และรวบรวมโดยผู้วิจัย



ประเด็นที่ 1.5

รายจ่ายภาษีไม่ถูกประเมินขนาดและความคุ้มค่า

จำนวนพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายภาษี ในช่วงปี พ.ศ. 2536 – 2559

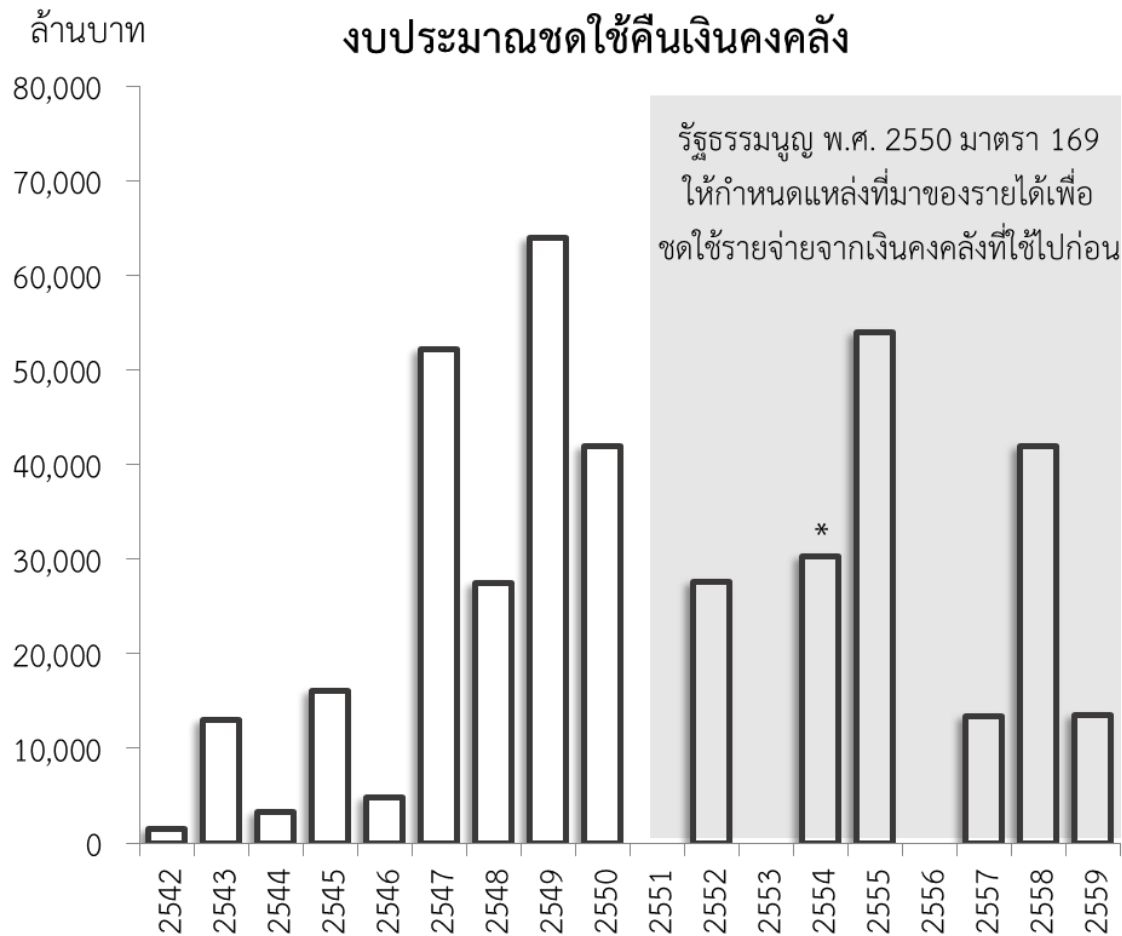


ที่มา: ศาสตรา สุตสวัสดิ์ และภาวิน ศิริประภาณุกุล (2559)



ประเด็นที่ 1.6

การใช้จ่ายเงินคงคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขป

หมายเหตุ: * ในเอกสารงบประมาณปี 2555 ระบุวงเงินใหม่เป็น 114,489 ล้านบาท

2. ประเด็นความโปร่งใสในการกู้เงินนอกระบบงบประมาณของไทย



กู้ผ่านกฎหมาย
การบริหารหนี้
สาธารณะ



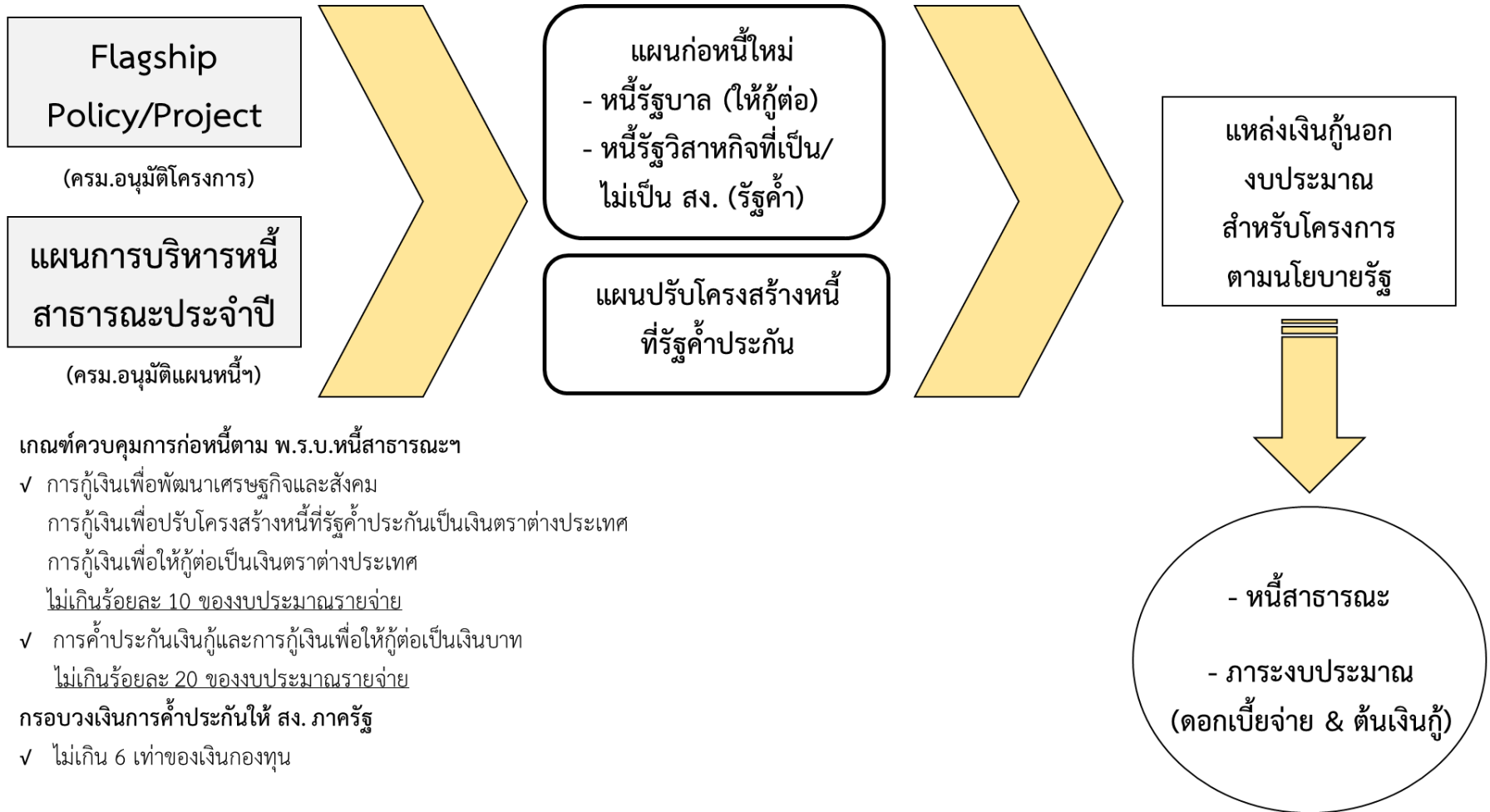
กู้ผ่าน
กฎหมายพิเศษ





ประเด็นที่ 2.1

ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ





ประเด็นที่ 2.2

ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายพิเศษ

พ.ร.ก. FIDF 1 (ปี 2541)
พ.ร.ก. Tier 1-2 (ปี 2541)
พ.ร.ก. เงินกู้ SAL (ปี 2541)
พ.ร.ก FIDF 3 (ปี 2545)

การกู้เงินเพื่อแก้ปัญหา
วิกฤตการเงินปี 2540



พ.ร.ก. ไทยเข้มแข็ง (ปี 2552)
พ.ร.ก. น้ำ (ปี 2555)
พ.ร.ก. กองทุนส่งเสริมการ
ประกันภัยพิบัติ (ปี 2555)

การกู้เงินเพื่อรับมือกับ
shocks อย่างเร่งด่วน



ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน
2 ล้านล้านบาท (ปี 2556)
* ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้เป็น
โมฆะเมื่อวันที่ 12 มี.ค. 2557

ร่าง พ.ร.บ. กู้เงิน
2 ล้านล้านบาท



คำถามชวนคิด 3:

แนวทางในการปรับปรุงหรือปฏิรูปปัจจัยเชิงสถาบันที่ช่วยยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยให้ดีขึ้น?



สถานะปัจจุบันของผลการประเมินความโปร่งใสทางการคลังของไทย

บทที่ 3 IMF (ปี ค.ศ. 2015-16)	บทที่ 4 IBP (ปี ค.ศ. 2015)	บทที่ 5 PEFA (ปี ค.ศ. 2008)
มิติ 1 การรายงานทางการคลัง (Fiscal Reporting) (ระดับดี-สูง)	ความโปร่งใสทางงบประมาณ (Open Budget Index) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	A. ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย A หรือ 3.75/ เต็ม 4)
มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการ ประมาณการทางการคลัง (Fiscal Forecasting and Budgeting) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีส่วนร่วมในงบประมาณของ ประชาชน (Public Participation) (ระดับค่อนข้างจำกัด)	B. ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของ งบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.93/ เต็ม 4)
มิติ 3 การวิเคราะห์และการบริหาร จัดการความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk and Management) (ระดับพื้นฐาน-ดี)	การมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบ งบประมาณ (Oversight) - 1) จากฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) (ระดับค่อนข้างน้อย)	C. วงจรงบประมาณ - 1) การจัดทำงบประมาณตามแนวนโยบาย (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.0/ เต็ม 4)
	2) จากสถาบันตรวจสอบสูงสุด (Supreme Audit Institution) (ระดับเพียงพอ)	2) ความแน่นอนของงบประมาณและการ ควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ (คะแนนเฉลี่ย B หรือ 3.2/ เต็ม 4)
		3) การจัดทำบัญชี การบันทึกบัญชีและการ รายงาน (คะแนนเฉลี่ย B- หรือ 2.7/ เต็ม 4)
		4) การตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระจาก ภายนอก (คะแนนเฉลี่ย C+ หรือ 2.4/ เต็ม 4)

บทที่ 7 ช่องโหว่กฎหมายการคลัง
A. ความโปร่งใสในระบบงบประมาณ - 1) ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้างจ่าย หน่วยงานอื่น 2) งบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือ จำเป็นมีสัดส่วนสูงขึ้น 3) สัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริงลดลงหลัง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประกาศใช้ 4) สัดส่วนภาระหนี้ต่องบประมาณไม่ส่งสัญญาณให้รู้ถึง ภาระหนี้จริงที่รัฐแบกรับได้ 5) รายงานภาษีขาดการมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติ และขาดการควบคุมขนาด รวมถึงการประเมินผลความ คุ้มค่า 6) การใช้จ่ายเงินคงคลังกรณีจำเป็นเร่งด่วน
B. ความโปร่งใสของเงินกู้ยืมนอกงบประมาณ - 1) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณตาม กฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ 2) ความโปร่งใสของการกู้เงินนอกงบประมาณ ตามกฎหมายพิเศษ

หมายเหตุ: ความเข้มของแรเงาสีเขียว ถึง สีเหลือง แสดง ผลประเมินดี ถึง พอใช้
ที่มา: ประมวลโดยผู้วิจัย

ส่วนที่ 1 ข้อเสนอในการยกระดับความโปร่งใส ตามเกณฑ์สากล



1. จัดตั้งสถาบันภายนอกที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการทำหน้าที่สอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ โดยการผ่านร่าง พ.ร.บ. สถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา พ.ศ. ... เพื่อจัดตั้งหน่วยงานที่สามารถวิเคราะห์และติดตามผลการดำเนินนโยบายการคลังได้อย่างอิสระและทำหน้าที่สนับสนุนการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งทำหน้าที่สื่อสารสู่สาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ



2. จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ยังขาดอยู่หรือยังเปิดเผยข้อมูลตามเกณฑ์สากลไม่เพียงพอให้ครอบคลุมและสมบูรณ์ยิ่งขึ้น



3. เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

ตัวอย่างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน: กรณีศึกษาประเทศเกาหลีใต้

- ความโปร่งใสทางการคลังและการมีส่วนร่วมของประชาชนถือได้ว่าเป็นวาระแห่งชาติของรัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดี Moo-Hyun Roh (2003-2007) รัฐบาลชุดนี้ถูกเรียกว่า “รัฐบาลการมีส่วนร่วม” (Participatory Government)
- การปฏิรูปเริ่มต้นในปี ค.ศ. 2004 เรียกว่า “การปฏิรูปสามบวกหนึ่ง” (Three plus one reforms) ต่อมาได้ถูกผลักดันจนออกเป็นกฎหมาย National Fiscal Act ในปี ค.ศ. 2006 โดยเป็นการปฏิรูปที่กระบวนการบริหารการเงินการคลังสาธารณะ (Public Financial Management, PFM)

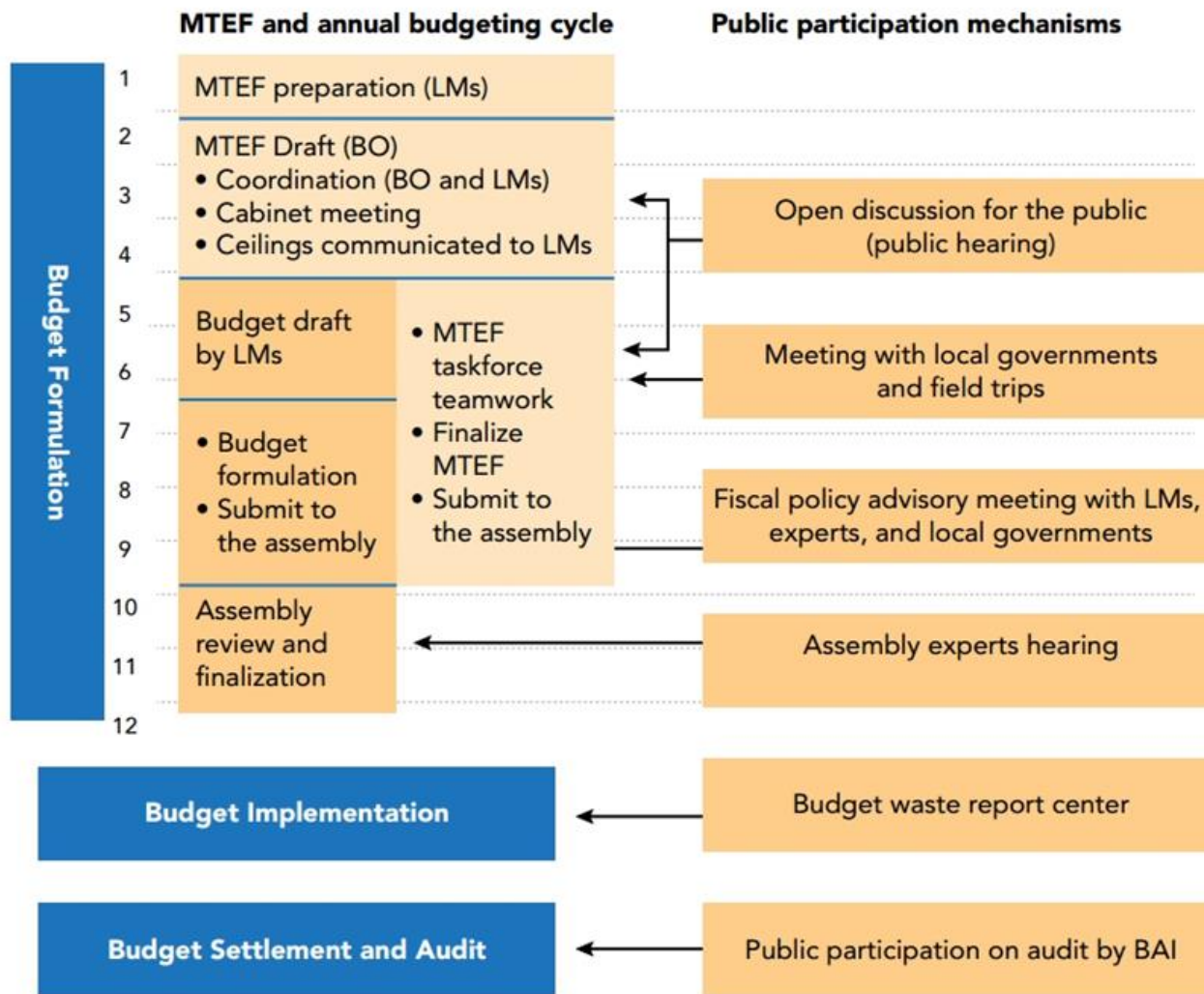
การปฏิรูประบบงบประมาณหนึ่งในปี ค.ศ. 2004



ที่มา: You and Lee (2013)

- 1) นำเสนอแผนงบประมาณรายจ่ายระยะ 5 ปี
- 2) จัดทำงบประมาณแบบบนลงล่าง
- 3) บริหารงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน โดยมีการนำเครื่องมือประเมินโครงการหรือที่เรียกว่า K-PART (Korea-Program Assessment Rating Tool) มาใช้
- +1) การนำระบบงบประมาณและระบบบัญชีแบบดิจิทัลมาใช้ผ่านระบบที่เรียกว่า D-Brain system

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการงบประมาณและกระบวนการจัดทำกรอบงบประมาณล่วงหน้าระยะปานกลาง



ส่วนที่ 1 ข้อเสนอในการยกระดับความโปร่งใส ตามเกณฑ์สากล



4. จัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและ อปท. รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้รัฐบาลท้องถิ่นให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมถึง การปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้อันเนื่องจากการดำเนินมาตรการภาษีตามนโยบายของ รัฐบาลอย่างเพียงพอ และจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ



5. จัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทั้งในระยะปานกลางถึงระยะยาว โดยเฉพาะการจัดทำและนำเสนอกรอบการคลังระยะปานกลาง การเสนอ



รูปที่ 1 ข้อเสนอเพื่อยกระดับความโปร่งใสทางการคลังของไทยตามเกณฑ์สากล

IMF (2015-16)

มิติ 1 การรายงานทางการคลัง

- เผยแพร่เอกสารงบประมาณภายใน 1 เดือนหลังเริ่มปีงบประมาณใหม่ได้

มิติ 2 การจัดทำงบประมาณและการประมาณการทางการคลัง

- เพิ่มมุมมองระยะปานกลาง
- เปิดเผยผลเปรียบเทียบประมาณการของรัฐบาลกับหน่วยงานอิสระ

มิติ 3 การวิเคราะห์และบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

- วิเคราะห์ความอ่อนไหวของสมมติฐานหลัก
- วิเคราะห์ความยั่งยืนทางการคลังระยะยาว ระบุความเสี่ยงสำคัญ

IBP (2015)

มิติ 1 ความโปร่งใสทางงบประมาณ

- ปรับปรุงเอกสารงบประมาณที่มีอยู่ให้มีข้อมูลสำคัญครบ & เข้าใจง่าย
- จัดทำรายงานการคลังกลางปี และรายงานผลการตรวจสอบงบประมาณ

มิติ 2 การมีส่วนร่วมในงบประมาณของประชาชน

- เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน

มิติ 3 การมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ

- จัดตั้งสถาบันวิเคราะห์งบประมาณประจำรัฐสภา

PEFA (2008)

มิติ 1 ความน่าเชื่อถือของงบประมาณ

- อธิบายความคลาดเคลื่อนของรายได้รายจ่ายจากเอกสารงบประมาณ
- มีเกณฑ์คืนรายจ่ายค้างชำระหน่วยงานอื่นที่ชัดเจน

มิติ 2 ความสมบูรณ์และความโปร่งใสของงบประมาณ

- ปรับปรุงเอกสารงบประมาณให้มีข้อมูลสำคัญครบ & เข้าใจง่าย
- แบ่งหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับ อปท. ให้ชัดเจน
- รายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายของ อปท. ที่เป็นระบบ

มิติ 3 วงจรงบประมาณ

- จัดทำงบประมาณและประมาณการทางการคลังระยะปานกลาง

- สูง
- ดี
- พอใช้

ส่วนที่ 2 ข้อเสนอในการปิดช่องโหว่กฎหมายการคลังของไทย



1. จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติม

กำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่น
ควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี
ติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณภายหลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบ



2. เปิดเผยข้อมูลการชดใช้เงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่มีการระบุไว้แล้ว นอกจากนี้ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดหนี้ครบกำหนดชำระจริงและดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว



3. เปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่สาธารณชนเข้าถึงง่าย



รูปที่ 2 ข้อเสนอเพื่อยกระดับในการปิดช่องโหว่กฎหมายการคลังของไทย

ปัญหาช่องโหว่กฎหมาย	การปิดช่องโหว่	ข้อเสนอเพื่อปิดช่องโหว่กฎหมายการคลัง
1. การใช้เงินคงคลังในยามจำเป็นเร่งด่วน ไม่ต้องแสดงรายละเอียดในการตั้งบชดใช้คืนในปีถัดมา (พ.ร.บ. เงินคงคลังฯ)	✘	ควรเปิดเผยรายละเอียดในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่ระบุไว้อยู่แล้ว
2. ความล่าช้าในการตั้งงบประมาณที่รัฐบาลค้างจ่ายหน่วยงานภาครัฐอื่นจากการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)	✘	ควรมีกฎเกณฑ์กำหนดระยะเวลาชำระคืนที่ชัดเจน (ร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังฯ ฉบับใหม่ มีเฉพาะกฎการคลังควบคุมการคลังที่จะเกิดขึ้นใหม่)
3. สัดส่วนภาระหนี้ต้องงบประมาณในการประเมินความยั่งยืนทางการคลังไม่สะท้อนภาระหนี้ที่รัฐแบกรับจริง (พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ)	✘	ควรเปิดเผยข้อมูลนี้ อาจทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว
4. สัดส่วนงบกลางรายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นสูงเกินไป (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)	✓	พ.ร.บ. การเงินการคลังฯ ฉบับใหม่ มีกฎการคลังกำหนดเพดานไม่เกิน 2.5% ของงบประมาณประจำปี
5. สัดส่วนงบลงทุนลดลงหลัง พ.ร.บ. งบประมาณฯ ประกาศใช้ (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)	✘	ควรจัดทำกฎการคลังติดตามสัดส่วนงบลงทุนที่เกิดขึ้นจริง และชี้แจงข้อมูลนี้ในรายงานทางการคลังสิ้นปี
6. รายจ่ายภาษีผ่านระบบงบประมาณไม่ถูกประเมินขนาดและความคุ้มค่า (พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณฯ)	✘	ควรจัดทำกฎการคลังควบคุมขนาด และมีการประเมินผลความคุ้มค่า เผยแพร่สู่สาธารณะ
7. การกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายการบริหารหนี้สาธารณะ (พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะฯ)	✘	ควรเปิดเผยข้อมูลการประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐที่บรรจุในแผนหนี้สาธารณะฯ
8. การกู้เงินนอกงบประมาณตามกฎหมายพิเศษ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550)	✓	ร่าง พ.ร.บ. การเงินการคลังฯ ฉบับใหม่ มีกฎการคลังให้หน่วยงานของรัฐประมาณการการคลังที่รัฐต้องจ่าย และกำหนดยอดคงค้างไม่เกิน 5% ของงบประมาณประจำปี

ปัจจัยสนับสนุนสำคัญในการยกระดับความโปร่งใสทางการคลัง

- 1 ความตั้งใจจริงและแรงผลักดันจากรัฐบาลที่บริหารประเทศ
- 2 การมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง
- 3 สมรรถนะของรัฐ
- 4 ทิศทางของการปฏิรูปที่ชัดเจน

Thank you.

