

แผนงานวิจัย

“การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่ม ให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง”

แผนงานวิจัย “การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้การดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง” ต้องการศึกษถึงวิธีการงบประมาณและระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะถึงแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลเป็นหลัก

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

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



ความโปร่งใส



1.รัฐบาล

ประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความโปร่งใสทางการคลังอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐได้พยายามสร้างกลไกที่ส่งเสริมความโปร่งใสและความยั่งยืนทางการคลังขึ้นในหลายด้าน แต่ผลประเมินตามเกณฑ์สากลกลับสะท้อนว่าประเทศไทยยังมีปัญหาความโปร่งใสทางการคลังอยู่ โดยปัญหาอันดับต้นๆ เกี่ยวข้องกับการมีสถาบันสอดส่องดูแลในระบบงบประมาณ โดยเฉพาะที่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและจากหน่วยงานอิสระภายนอก ปัญหารองลงมาคือความโปร่งใสทางงบประมาณ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบบงบประมาณที่มีระดับค่อนข้างจำกัด

ผลการประเมินตามเกณฑ์สากลอาจไม่สามารถสะท้อนประเด็นปัญหาความโปร่งใสทางการคลังของประเทศไทยที่เกิดจากลักษณะเฉพาะของปัจจัยเชิงสถาบันได้ทั้งหมด งานศึกษานี้ได้ชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

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

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

ข้อเสนอแนะ

1 แนวทางในการปรับปรุงปัจจัยเชิงสถาบันเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสทางการคลังตามเกณฑ์สากล

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

(2) เพิ่มกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการงบประมาณ ตั้งแต่ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ จนถึงขั้นตอนการติดตามและตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ

(3) จัดทำเอกสารงบประมาณและเผยแพร่ข้อมูลที่แสดงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่ยังขาดอยู่หรือยังมีระดับของการเปิดเผยข้อมูลไม่เพียงพอตามเกณฑ์สากล ให้มีความครอบคลุมและสมบูรณ์มากขึ้น นอกจากนี้ การเผยแพร่รายงานทางการคลังแก่สาธารณะควรเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ และทัน ท่วงที เพื่อให้การติดตามงบประมาณเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(4) จัดแบ่งหน้าที่ในการจัดหาบริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) รวมถึงจัดทำเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำงบประมาณของ อปท. ให้ได้รับการชดเชยการขาดรายได้จากการดำเนินมาตรการภาษีตามนโยบายของรัฐบาลอย่างเพียงพอ และควรปรับปรุงกระบวนการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินของ อปท. อย่างเป็นระบบ

(5) จัดทำและนำเสนองบประมาณและประมาณการทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์และการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังในระยะปานกลางถึงระยะยาวเพิ่มเติม



2.เงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ

ณ

ปีงบประมาณ 2558 ประเทศไทยมีทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณทั้งหมด 114 กองทุน ได้รับงบประมาณรายจ่ายประจำ 2.86 แสนล้านบาท และงบฯ ลงทุนอีก 3.20 แสนล้านบาท คิดเป็นงบประมาณรายจ่ายของทุนหมุนเวียนทั้งหมด 6.06 แสนล้านบาท เป็นสัดส่วนร้อยละ 23.53 ของกรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลในปี 2558 (2.575 ล้านล้านบาท) จึงกล่าวได้ว่าทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นรายจ่ายภาครัฐที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ

ทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณเป็นเครื่องมือทางการคลังที่มีความคล่องตัวในการเบิกจ่าย ไม่ผูกมัดกับกฎระเบียบราชการ หน่วยงานราชการที่รับผิดชอบสามารถออกกฎระเบียบควบคุมเป็นการเฉพาะ เป็นการกระจายอำนาจให้ส่วนราชการที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลภารกิจมีความคล่องตัว สามารถดำเนินการได้สะดวกรวดเร็วขึ้น แต่ประเภทของทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณมีความหลากหลายตามวัตถุประสงค์การใช้จ่าย กฎระเบียบที่รองรับการจัดตั้งและการดำเนินงาน และ/หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่แตกต่างกัน เป็นผลให้การบริหารและควบคุมตรวจสอบเงินนอกงบประมาณแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันตามลักษณะประเภทของเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณนั้น ๆ

ประเด็นเรื่องความโปร่งใสที่ควรมีการปรับปรุง

จากข้อมูลกฤษฎีกาก็เกี่ยวข้องกับการกองทุนและทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณในภาพรวม

(1) ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งขึ้นยังไม่ได้เข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลางทั้งหมด โดยในเบื้องต้นกรมบัญชีกลางได้กำหนดเงื่อนไขการเข้าสู่ระบบประเมินผลการดำเนินงานว่า ต้องเป็นทุนหมุนเวียนที่เริ่มดำเนินงานในระยะหนึ่งแล้ว และมีความพร้อมในการรับการประเมิน ทุนหมุนเวียนที่ไม่ต้องเข้าสู่ระบบประเมิน ได้แก่ ทุนหมุนเวียนที่จัดตั้งใหม่ไม่ต้องเข้าระบบการประเมินในช่วงแรก และทุนหมุนเวียนที่มีข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่จำเป็นต้องเข้าสู่ระบบประเมินผลฯ

2 แนวทางในการแก้ไขประเด็นปัญหาความไม่โปร่งใสทางการคลังทั้งในและนอกงบประมาณ เพื่อปิดช่องโหว่ทางกฎหมายในการใช้เงินในระบบงบประมาณ เงินกู้นอกงบประมาณ การก่อหนี้ และการใช้เงินคงคลัง ที่ยังไม่ได้รับการหยิบยกขึ้นมาแก้ไขในปัจจุบัน

(ขณะนี้นำร่องอยู่ระหว่างการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณ พ.ศ. ... ร่าง พ.ร.บ. การบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ... และร่าง พ.ร.บ. เงินคงคลัง พ.ศ. ...)

(1) จัดทำกฎหมายการคลังหรือกฎการคลังเพิ่มเติมเพื่อ (1.1) กำกับระยะเวลาในการจ่ายชำระภาระการคลังที่ค้างจ่ายหน่วยงานอื่นของรัฐบาลที่สะสมมา (1.2) ควบคุมขนาดและกำหนดข้อจำกัดของมาตรการรายจ่ายภาษี รวมถึงกำหนดให้มีการประเมินผลความคุ้มค่าของมาตรการว่าบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ และ (1.3) ติดตามสัดส่วนงบลงทุนในโครงสร้างงบประมาณภายหลังการโอนเปลี่ยนแปลงงบประมาณในแต่ละปี เพื่อไม่ให้เปลี่ยนไปจากโครงสร้างตามเจตนารมณ์แรกในการออกกฎหมายมากนัก

(2) เปิดเผยข้อมูลการชดใช้เงินคงคลังในเอกสารงบประมาณเพิ่มเติมจากวงเงินรวมที่ระบุไว้อยู่แล้ว รวมถึงการเปิดเผยข้อมูลภาระหนี้จริงที่รัฐบาลแบกรับ (ยอดเงินกู้ที่ครบกำหนดชำระจริงและภาระดอกเบี้ยจ่าย) โดยอาจจัดทำเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังระยะปานกลางถึงยาว

(3) เปิดเผยข้อมูลผลการวิเคราะห์ต้นทุนและประเมินความคุ้มค่าของโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ได้รับการบรรจุในแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจได้ง่าย

(2) การประเมินผลการดำเนินงานแบบ Balanced Scorecard (BSC) ของกรมบัญชีกลางไม่สะท้อนถึงวัตถุประสงค์ ผลผลิต ผลลัพธ์ของทุนหมุนเวียน และความคุ้มค่าของการใช้จ่ายงบประมาณ การประเมินผลโดยใช้หลัก BSC เน้นเรื่องการบริหารภายในองค์กรเป็นหลัก ขาดการประเมินประสิทธิภาพของการตอบสนองนโยบายภาครัฐ ไม่มีการเปิดเผยผลการประเมินแก่สาธารณชนและไม่มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินงานทุนหมุนเวียนต่อระบบเศรษฐกิจ

(3) การยุบรวม และยุบเลิกทุนหมุนเวียน อาศัยพรบ.ให้อำนาจกระทรวงการคลังรวมหรือยุบเลิกทุนหมุนเวียน พ.ศ.2543 ที่กำหนดให้การยุบเลิกทุนหมุนเวียนจะกระทำได้ เมื่อทุนหมุนเวียนหมดความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งแล้ว หรือทุนหมุนเวียนได้หยุดดำเนินการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร และไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนด ฟังสังเกตว่า การยุบรวม และยุบเลิกทุนหมุนเวียน ไม่รวมถึงกรณีที่ทุนหมุนเวียนไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ หรือมีผลการประเมินผลการดำเนินงานต่ำ

(4) ทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณแต่ละปีในวงเงินงบประมาณค่อนข้างต่ำและมีลักษณะการดำเนินงานที่สามารถดำเนินงานภายใต้ภารกิจของส่วนราชการได้ควรขอรับจัดสรรงบประมาณรวมกับงบประมาณของส่วนราชการไม่จำเป็นต้องจัดตั้งเป็นทุนหมุนเวียน เช่น กองทุนส่งเสริมงานจดหมายเหตุ ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 1 ล้านบาท และในปีต่อๆ มาได้รับจัดสรรในวงเงิน 10 กว่าล้านบาท หรือกองทุนส่งเสริมงานวัฒนธรรมจังหวัด ได้รับจัดสรรงบประมาณ ปี พ.ศ.2552 จำนวน 22.8 ล้านบาท เป็นต้น

(5) มีทุนหมุนเวียนที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเป็นทุนประเดิมครั้งเดียวแต่ไม่มีรายงานความก้าวหน้า หรือผลการดำเนินงานให้รัฐสภารับทราบ อาทิ กองทุนให้ความช่วยเหลือพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้าน ภายใต้การบริหารจัดการโดยกระทรวงการคลัง ได้รับจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2548 จำนวน 510.77 ล้านบาท เป็นต้น ควรมีข้อกำหนดให้ทุกทุนหมุนเวียนต้องเข้ารับการประเมินผลการดำเนินงานของกรมบัญชีกลาง และให้กรมบัญชีกลางรวบรวมข้อมูล จัดทำรายงานสรุปผลการดำเนินงานในภาพรวมเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาตามลำดับ และเพื่อประโยชน์ในการเปิดเผยข้อมูลในระบบอิเล็กทรอนิกส์ในอนาคตด้วย

(6) ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลสารสนเทศทุนหมุนเวียนที่ทันสมัย และนำเชื่อถือเพื่อช่วยในการบริหารจัดการ และการกำกับดูแลทุนหมุนเวียน มีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน

(7) ควรพิจารณาควมรวมทุนหมุนเวียนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภาระกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นทุนหมุนเวียนเดี่ยว ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนอาจพิจารณาควมรวมกองทุนที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน หรือมีภาระกิจรับผิดชอบเกี่ยวพันกันอย่างใกล้ชิดเป็นกองทุนหรือทุนหมุนเวียนเดี่ยว โดยอาจพิจารณาให้หลายกระทรวงร่วมรับผิดชอบทุนหมุนเวียนร่วมกัน

(8) กองทุนเงินหมุนเวียนขนาดใหญ่ที่ต้องพึ่งพิงงบประมาณภาครัฐในการดำเนินงาน มีความเสี่ยงที่จะประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรในอีก 20 ปีข้างหน้า รายงานความเสี่ยงทางการเงินคลังประจำปีงบประมาณ 2559 ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังระบุว่า

“

...กองทุนที่มีความเสี่ยง และอาจประสบปัญหาทางการเงินในอนาคต ได้แก่ กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กองทุนประกันสังคม และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา เนื่องจากเป็นกองทุนขนาดใหญ่ ทั้งในด้านรายได้ ค่าใช้จ่าย ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินกองทุน หากกองทุน 3 แห่งนี้ประสบปัญหาสภาพคล่องทางการเงิน จะก่อให้เกิดความเสี่ยง และภาระทางการคลังให้แก่รัฐบาล ก็จะต้องจัดสรรงบประมาณและให้ความช่วยเหลือแก่ทั้ง 3 กองทุนในที่สุด...

”

ความเสี่ยงทางการเงินคลังอันเนื่องมาจากภาระค่าใช้จ่ายของทั้งสามกองทุนที่ขยายตัวสูงขึ้นและไม่สามารถควบคุมได้นี้ สะท้อนถึงความจำเป็นที่ควรมีการเปิดเผยข้อมูลของการดำเนินงาน และข้อมูลทางการเงินของกองทุนและทุนหมุนเวียนต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบ เข้าใจปัญหา และมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาาร่วมกัน

3.รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

1 ประเด็นการประเมินความโปร่งใสของ รัฐวิสาหกิจตามหลักสากล

จากการประเมินความโปร่งใสรัฐวิสาหกิจไทยจากตัวอย่าง 10 รัฐวิสาหกิจ ตามหลักธรรมาภิบาล ใน 3 มิติ คือ 1) มิติทางด้านวินัยทางการเงิน 2) มิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร และ 3) มิติทางด้านความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูล และการกำกับดูแล โดยในแต่ละมิติจะประเมินแยกเป็น 4 ระดับ ระดับ 1 หมายถึง การยอมรับว่ามีการปฏิบัติตามเงื่อนไขของบรรษัทภิบาล ระดับ 2 หมายถึง มีการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้มีบรรษัทภิบาลที่ดีระดับที่ 3 มีการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม (Major contribution) เพื่อปรับปรุงบรรษัทภิบาลที่ดีในระดับชาติ และระดับ 4 การดำเนินการไปสู่การเป็นผู้นำทางด้านบรรษัทภิบาลที่ดี (Leadership)

การประเมินพบว่า รัฐวิสาหกิจทั้ง 10 แห่ง มีการดำเนินการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระดับ 1 ทั้ง 3 มิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติที่ 2 และ 3 รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก็ยังสามารถปฏิบัติได้ในระดับ 2 อย่างไรก็ตามในมิติทางด้านโครงสร้างและหน้าที่ของกรรมการบริหาร มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่ยังไม่มีความชัดเจนว่าสามารถปฏิบัติได้ สำหรับระดับที่ 3 และ 4 พบว่ามีรัฐวิสาหกิจบางแห่งสามารถปฏิบัติได้ในบางส่วนเท่านั้น นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาเฉพาะตามแนวปฏิบัติ

ที่ดีสำหรับความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency Code) ของ IMF (2014) พบว่ารัฐวิสาหกิจทั้ง 10 แห่งมีการจัดทำรายงานด้านการคลัง (อย่างน้อยที่สุดเป็นรายงานประจำปี) นำเสนอต่อสาธารณะในรูปแบบแตกต่างกัน มีการจัดทำรายงานประมาณการด้านการคลังและงบประมาณ การจัดทำรายงานการวิเคราะห์และการบริหารความเสี่ยงด้านการคลัง และการจัดทำรายงานทางการเงินที่แสดงถึงการบริหารแหล่งรายรับ อย่างไรก็ตาม การนำเสนอรายงานดังกล่าวเป็นการนำเสนอต่อสาธารณะเพื่อการรับรู้ ยังไม่มีกระบวนการในการชี้แจงเหมือนกับที่บริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์จะต้องมีการชี้แจง การรายงานและชี้แจงส่วนใหญ่เป็นการรายงานและชี้แจงต่อคณะกรรมการกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เป็นหลัก

2 ประเด็นความโปร่งใสในขั้นตอนการพิจารณา โครงการลงทุนและงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ตามระเบียบที่ปฏิบัติในปัจจุบัน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นองค์กรหลักที่จะพิจารณาโครงการลงทุน และงบลงทุนทั้งหมด เพื่อให้ความเห็นแก่รัฐวิสาหกิจในการปรับแก้ไข และให้ความเห็นแก่ ครม. ในการพิจารณา ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการผู้พิจารณาจะมาจากการจัดตั้งผู้เชี่ยวชาญหลายฝ่าย แต่เป็นตัวแทนจากจากภาครัฐทั้งสิ้น ทั้งนี้โครงการลงทุนของรัฐวิสาหกิจมีผลกระทบโดยตรงต่อสาธารณะ ซึ่งเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่าย ดังนั้นแนวทางหนึ่งเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน คือการเปิดโอกาสให้มีการประเมินโครงการลงทุนโดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากภาคประชาชน

ควบคู่กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ผลการพิจารณาอนุมัติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ดำเนินการในโครงการลงทุนต่างๆ ควรมีการเปิดเผยต่อสาธารณะ พร้อมทั้งเหตุผลที่ใช้ในการพิจารณาด้วย

3 ประเด็นความโปร่งใสของข้อเสนอโครงการ ลงทุนของรัฐวิสาหกิจ

ข้อเสนอโครงการลงทุนรัฐวิสาหกิจที่ผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด ไปยัง สศช. เพื่อพิจารณานั้น ควรเป็นโครงการที่ผ่านการวิเคราะห์ ประเมิน มาอย่างถี่ถ้วนภายใต้ข้อสมมุติฐานที่สะท้อนความเป็นจริงมากที่สุด แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าหลายโครงการในอดีตมีการตั้งข้อสมมุติฐานที่ห่างไกลจากความเป็นจริงเป็นอย่างมาก ส่งผลให้มีผลตอบแทนการลงทุนที่เกิดขึ้นจริงผิดไปจากตัวเลขที่ปรากฏในข้อเสนอโครงการอย่างสิ้นเชิง โดยแนวทางที่จะช่วยลดปัญหาดังกล่าว คือ การเพิ่มความรับผิดชอบ (Accountability) ของรับผิดชอบหรือเจ้าของโครงการ การจัดทำมีการประเมินหลังโครงการ (Post evaluation) นอกเหนือจากการใช้ KPI ตามปกติของหน่วยงานแล้ว จะเป็นการช่วยให้หน่วยงานเจ้าของโครงการตระหนักถึงความสำคัญที่ต้องเสนอ ข้อเสนอโครงการลงทุนอย่างถี่ถ้วนถี่และสมเหตุผล นอกจากนี้ ในการจ้างที่ปรึกษาเพื่อจัดทำรายงานการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน (Project Feasibility Study) รัฐวิสาหกิจควรพิจารณาจ้างที่ปรึกษาที่มีความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นที่ปรึกษาไทย



4.สถาบันการเงินเฉพาะกิจ

หรือต่างประเทศ เพื่อจะได้จัดทำรายงานการศึกษาที่มีคุณภาพสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาลงทุนของรัฐวิสาหกิจต่อไป

4 ประเด็นความโปร่งใสการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะ

จากสาเหตุทั้งในด้านความล่าช้าในการตรวจสอบงบการเงินที่กระทบต่อการเบิกจ่ายและการตัดงบอุดหนุนบริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจจึงหันมาใช้ช่องทางการกู้ยืมเงินเพื่อเสริมสภาพคล่องในแต่ละปี ในระหว่างที่รอการจัดสรรเงินอุดหนุนบริการสาธารณะจากรัฐบาล ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับหนี้สาธารณะของประเทศ แนวทางประการหนึ่งที่จะช่วยลดทอนปัญหาลักษณะนี้ คือการเพิ่มจำนวนงวดการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนบริการสาธารณะให้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งนอกจากจะเป็นการลดปัญหาสภาพคล่องของรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังเป็นเครื่องมือช่วยให้รัฐวิสาหกิจเร่งจัดทำข้อมูลรายงานผลการดำเนินงานการให้บริการสาธารณะให้กับรัฐบาล ซึ่งช่วยในการประเมินการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างเป็นระยะ

การประเมินความโปร่งใสของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านสถาบันการเงินเฉพาะกิจ (Specialized Financial Institutions: SFIs) มุ่งพิจารณาช่องทางที่อาจก่อให้เกิดการระดมเงินกับรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วย 2 ช่องทางหลัก ได้แก่ 1) การชดเชยความเสียหายผ่าน Public Service Account (PSA) และ 2) การเพิ่มทุน โดยประยุกต์แนวทางการประเมินความโปร่งใสมาจากหลักการสากลของ IMF ให้เหมาะสมกับบริบทของ SFIs ไทย โดยได้ศึกษาใน 3 มิติ ดังต่อไปนี้

มิติที่ 1 การจำแนกโครงการ PSA ออกจากกิจกรรมอื่น ๆ ของ SFI มีความชัดเจนเพียงไร

ความชัดเจนของนิยามที่ใช้แบ่งแยกโครงการ PSA เป็นหัวใจสำคัญของการสร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ต่อการดำเนินงานมาตรการกึ่งการคลังให้แก่รัฐบาล เนื่องจากความไม่ชัดเจนของนิยาม จะเปิดโอกาสให้รัฐบาลผลักภาระค่าใช้จ่ายออกไปให้ SFIs และอาจทำให้เกิดความทับซ้อนในหน้าที่การรับผิดชอบภาระค่าใช้จ่ายได้ หลักความชัดเจนของนิยาม จะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของ 2 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ นิยามโครงการ PSA และแนวนโยบายผู้ถือหุ้นภาครัฐ (Statement of Direction: SOD) ซึ่งพบว่าทั้งสององค์ประกอบสำคัญดังกล่าวยังมีความทับซ้อนกันอยู่ จึงส่งผลให้เกิดความคลุมเครือในการระบุโครงการที่นับเป็นบัญชี PSA

มิติที่ 2 ความครอบคลุม : การเปิดเผยข้อมูลมีความครอบคลุมต้นทวนเกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังมากน้อยเพียงไร

ความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลต้นทวนทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง เป็นปัจจัยที่ส่งเสริมให้เกิดการตรวจสอบอย่างเป็นระบบ และส่งผลต่อการประเมินความเสี่ยงทางการคลังอย่างครอบคลุม ซึ่งในส่วนนี้ได้มีการจำแนกการวิเคราะห์ความครอบคลุมในการเปิดเผยข้อมูลออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่

1) **ความครอบคลุมของข้อเสนอโครงการ** ในปัจจุบัน แนวปฏิบัติสำหรับการจัดทำโครงการ PSA และการเพิ่มทุนที่ไม่ผ่านกองทุนนั้น จะต้องผ่านมติ ครม. ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีโดยหลักการ อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอโครงการ PSA ยังมีข้อควรปรับปรุงบางประการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการรายงานความเสียหาย และการระบุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนของการดำเนินโครงการ

2) **ความครอบคลุมของการรายงานผลการดำเนินงานกิจกรรมกึ่งการคลัง** สำนักเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) ได้จัดทำรายงานความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk Statement) โดยในส่วนผลการดำเนินงานของ SFIs จะเป็นการสรุปภาพรวมผลการดำเนินงานในช่วงที่ผ่านมา ประกอบด้วยข้อมูลสถิติที่สะท้อนความเสี่ยงด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังไม่มีเปิดเผยผลการดำเนินงานเป็นรายโครงการให้สาธารณชนรับทราบ มีเพียงรายงานความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าว ซึ่งเป็นการรายงานภาพรวมประจำปีเท่านั้น นอกจากนี้ยังขาดการประเมินตามวัตถุประสงค์ว่า แต่ละโครงการสามารถบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่

มิติที่ 3 สาธารณชนสามารถเข้าถึง และเข้าใจข้อมูลกิจกรรมการเข้าถึง กึ่งการคลังได้ยากง่ายเพียงไร

ประชาชนที่สนใจข้อมูลมาตรการกึ่งการคลังสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับข่าวสารการมาตรการกึ่งการคลังได้โดยไม่มีอุปสรรคมากนัก ผ่านเอกสารมติคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม สาธารณชนยังไม่สามารถเข้าใจประเด็นสำคัญเกี่ยวกับขนาด ความเสี่ยง และความคุ้มค่าของมาตรการกึ่งการคลังได้ดีเท่าที่ควร

ข้อเสนอแนะ

- 1) รัฐบาลควรกำหนดลักษณะโครงการ PSA ให้แคบลง และมีความเฉพาะเจาะจงมากขึ้น โดยเกณฑ์โครงการควรสะท้อนองค์ประกอบดังต่อไปนี้
 - สะท้อนภาวะฉุกเฉิน หรือการกระตุ้นเศรษฐกิจในภาวะที่เกิดวิกฤตเศรษฐกิจอันไม่ได้คาดคิดมาก่อน
 - กำหนดระยะเวลาดำเนินโครงการอย่างชัดเจนโดยเน้นเพื่อบรรเทาปัญหาในระยะสั้น
 - กำหนดขอบข่ายเข้าข่ายการดำเนินธุรกรรม
- 2) สำหรับแต่ละโครงการ รัฐบาลควรมีการเพิ่มความครอบคลุมของข้อมูลดังต่อไปนี้
 - การจัดทำข้อเสนอโครงการ ต้องมีการรายงานการประเมินค่าเสียหายทั้งหมด การแจกแจงที่มาของค่าใช้จ่าย ตารางเวลาการการชดเชยความเสียหาย รวมไปถึงรายละเอียดการปรับข้อตกลงการประเมินผลตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ควรมีการกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลข หรือเป้าหมายเชิงคุณภาพที่ชัดเจนในวัตถุประสงค์ของข้อเสนอโครงการ ตัวอย่างเช่นมาตรการช่วยเหลือกลุ่มผู้มีรายได้น้อยควรมีการประมาณการเป้าหมายของโครงการว่าจำนวนผู้มีรายได้น้อยที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการจะมีจำนวนเท่าไร และมีการนิยามผู้มีรายได้น้อยว่าต้องมีคุณลักษณะใด
 - ควรมีการจัดทำการรายงานผลการดำเนินงานประจำปีในแต่ละโครงการโดยมีการแสดงผลการดำเนินงาน ยอดสิ้นเชิงค่าง การเปลี่ยนแปลงของการประมาณการค่าเสียหายที่ต้องได้รับการชดเชยจากรัฐบาล
- 3) รัฐบาลควรส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับขนาดและความสำคัญของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs โดยจัดทำรายงานต้นทุนการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่านโครงการ PSA ประจำปีในลักษณะเกณฑ์ค่าง (Accrual Basis) ซึ่งจะเป็นการรายงานต้นทุนในลักษณะมูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value) ที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจดำเนินโครงการ PSA ในปีนั้นๆ ซึ่งรายงานนี้จะทำให้สาธารณชนได้ตระหนักถึงขนาดของการดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลังผ่าน SFIs ในแต่ละปี และสามารถรับรู้ความเสี่ยงต่อภาวะการคลังได้ง่ายขึ้น
- 4) รัฐบาลควรจัดทำทำการรายงานผลการประเมินประสิทธิผล (Cost Effectiveness) ของแต่ละกิจกรรมกึ่งการคลัง ซึ่งการรายงานผลนี้จะทำให้สาธารณชนตระหนักว่าเม็ดเงินงบประมาณที่รัฐบาลได้ใช้มีความคุ้มค่าเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้หรือไม่ และควรมีการดำเนินการต่อไปในอนาคต หรือมีการปรับปรุงรูปแบบอย่างไร

5. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ภาครัฐสามารถตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของผู้คนในท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งอาจมีความแตกต่างหลากหลายในแต่ละพื้นที่ โดยอาศัยกระบวนการเลือกตั้งผู้บริหาร อปท. ในการสร้างแรงจูงใจให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในท้องถิ่นดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้ อปท.สามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้คนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง อปท.จำเป็นต้องสามารถสื่อสารกับประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้ความโปร่งใสในการดำเนินการของ อปท.ต่อประชาชนในท้องถิ่นที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

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

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

นอกจากนั้น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปสู่ อปท. ส่วนใหญ่จะไม่ปรากฏอยู่ในเอกสารงบประมาณของ อปท. ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสื่อสารต้นทุนในการดำเนินการที่ชัดเจนของ อปท. ไปสู่ประชาชน เงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังลดทอนแรงจูงใจของ อปท. ในการเสาะแสวงหาและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งข้อกำหนดในการรายงานเอกสารทางการเงินและการตรวจสอบทางการเงินที่เข้มงวดก็มีความเชื่อมโยงกับราชการส่วนภูมิภาคและรัฐบาลมากกว่าประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ รัฐบาลหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ไม่มีรายงานข้อมูลทางการเงินของ อปท. ที่ครบถ้วนสมบูรณ์ไปสู่สาธารณะ

ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความโปร่งใสให้กับการดำเนินการของ อปท. ทั้งสิ้น และอาจนำมาซึ่งการดำเนินการที่ไม่มีประสิทธิภาพของ อปท. ในแง่ของการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนได้

ข้อเสนอแนะ

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