

มิติใหม่ในการจัดการรายจ่ายภาครัฐ

A New Dimension in Government Expenditure Management

อติมาตร เพิ่มพูน¹ และยุภาพร ยูภาส²
Athimat Permpoon¹ and Yupaporn Yupas²

Received : November 24, 2021; Revised : December 25, 2021; Accepted : December 26, 2021

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอมิติใหม่ในการจัดการรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งการงบประมาณเป็นภารกิจที่ไม่มีวันหยุดนิ่ง กระบวนการงบประมาณไม่เคยมีความลงตัว ทั้งนี้เพราะการจัดสรรและบริหารงบประมาณยังไม่สามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารจัดการงบประมาณ นอกจากนี้ลักษณะของวงจรงบประมาณที่หมุนเวียนต่อเนื่องไม่มีช่วงเวลาหยุดพักและส่วนใหญ่มักจะดำเนินรอยตามปีก่อน ๆ เป็นอีกหนึ่งความบกพร่องซึ่งสะสมให้เกิดความไม่พึงพอใจต่อการจัดสรรและบริหารงบประมาณ ในปัจจุบันการจัดสรรและบริหารงบประมาณมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจและประเมินผลเพิ่มมากขึ้น มีการขยายระยะเวลาการจัดทำงบประมาณ จากที่เคยดำเนินการแบบปีต่อปีไปเป็นแบบหลาย ๆ ปี อย่างไรก็ตามประเทศส่วนใหญ่สามารถจัดทำงบประมาณในภาวะเกือบสมดุล โดยมีเพียงส่วนน้อยที่สามารถรักษาการจัดทำแบบสมดุลได้ตลอดช่วงวงจรทางเศรษฐกิจ สรุปได้ว่าการปฏิรูปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่การเปลี่ยนแปลงยังไม่ปรากฏผลอย่างเด่นชัดมากนัก

คำสำคัญ (Keywords) : มิติใหม่, การจัดการ, รายจ่าย, ภาครัฐ

Abstract

¹ผู้ช่วยนักวิจัย หลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏสุรินทร์; Research Assistant, Political Science Program, Surindra Rajabhat University, Thailand; e-mail : Atimat-1@hotmail.com

²คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม; Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Maha Sarakham University, Thailand; e-mail : Yupaporn_yu1@yahoo.com

This article aims to present a new dimension in government expenditure management. Budgeting is a never-ending mission. The budgeting process has never been perfect. This is because the budget allocation and management has not yet been able to meet the highest satisfaction of decision-makers in budget management in addition, the nature of the budget cycle continues without breaks and most often follows in the footsteps of previous years. It is another defect which accumulates causing dissatisfaction with budget allocation and management at present, budget allocation and management have more information for decision making and evaluation. The budgeting period has been extended. From year-to-year to multi-year operations however, most countries are able to budget in near equilibrium. Few are able to maintain balanced budgeting throughout the economic cycle it can be concluded that reform has brought about change, but the change has not been very noticeable.

Keywords : New Dimension, Management, Expenditure, Public Sector

บทนำ (Introduction)

การบริหารงบประมาณ ซึ่งความเป็นมาในการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันได้เริ่มมีขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ในราวคริสต์ศตวรรษที่ 16-17 ซึ่งเป็นสมัยที่สภาผู้แทนราษฎรได้ประสบความสำเร็จในการสงวนอำนาจที่จะอนุมัติรายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นต้นว่าการจัดทำงบประมาณในแบบปัจจุบันนี้มีความสัมพันธ์กับวิวัฒนาการของการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพราะในการปกครองระบอบนี้ประชาชนต้องการควบคุมการรับและจ่ายเงินของรัฐบาล กล่าวคือ (Niphaphen, 2011) ต้องการทราบว่ารัฐบาลจะเก็บภาษีอะไร เท่าไร และจะนำเงินภาษีอากรที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนนั้นไปใช้จ่ายในเรื่องอะไรเท่าไร คุ่มค่าเพียงไรหรือไม่ ต่อมาในคริสต์ศตวรรษที่ 18 จึงได้มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินขึ้นในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปในปัจจุบันนี้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกต่างก็มีการจัดทำงบประมาณแผ่นดินกันทั้งนั้น การจัดทำงบประมาณนั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดทำขึ้นก่อนและต่อมาจึงได้ขยายขอบเขตไปถึงรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานธุรกิจใหญ่ ๆ ของเอกชน

แรกเริ่มนั้นการจัดทำงบประมาณแผ่นดินมีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการคลังเท่านั้น กล่าวคือ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเครื่องมือควบคุมการบริหารงาน

ของรัฐบาล และเพื่อจัดระเบียบการใช้จ่ายเงินของรัฐบาล แต่ในปัจจุบันนี้ได้เป็นที่ยอมรับกันว่า นอกจากวัตถุประสงค์ทางการเมืองและการคลังแล้ว การจัดทำงบประมาณแผ่นดินยังมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจและสังคมอีกด้วย รัฐบาลได้ดำเนินการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหาภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจของชาติ รวมถึงการปรับเปลี่ยนการบริหารงานราชการและการปฏิบัติงานของบุคลากรที่ไม่มีประสิทธิภาพ ให้เกิดประสิทธิภาพ คุณภาพ และมาตรฐาน เกิดความคุ้มค่าเป็นรูปธรรมและได้รับการยอมรับจากสาธารณชน สร้างศักยภาพและเพิ่มขีดความสามารถที่จะแข่งขันกับนานาชาติในสังคมโลกได้

ในการที่รัฐบาลได้มีแนวนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ โดยมียุทธศาสตร์การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน รื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณและทรัพยากร มีความยืดหยุ่น คล่องตัวสูง สอดรับกับนโยบายและเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐบาลมากขึ้น ด้วยการโอนถ่ายอำนาจการตัดสินใจและความคล่องตัวให้แก่หน่วยงานปฏิบัติ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างภาระความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน จึงได้มีการปรับเปลี่ยนการจัดการงบประมาณไปเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) โดยการจัดสรรงบประมาณให้กับหน่วยปฏิบัติ เพื่อจัดสรรลงในพื้นที่ปฏิบัติการให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า รวมทั้งสามารถนำวาระแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บังเกิดผลสัมฤทธิ์ในการแก้ปัญหาและพัฒนาในระดับพื้นที่อย่างมีบูรณาการตลอดจนสามารถติดตามและประเมินผลความสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คุ้มค่าสามารถตรวจสอบและเปิดเผยต่อสาธารณะได้ และนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Strategic Performance Based Budgeting) ไปสู่ความสำเร็จ

กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน

กระบวนการงบประมาณของประเทศไทยในปัจจุบัน ตั้งแต่การจัดทำงบประมาณการบริหารงบประมาณ การติดตาม และประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ นับได้ว่าขั้นตอนการบริหารงบประมาณเป็นขั้นตอนที่ใช้เวลาและระเบียบที่เกี่ยวข้องมากมาย การบริหารงบประมาณประกอบด้วยขั้นตอนย่อย ได้แก่ การจัดทำแผนปฏิบัติงานของส่วนราชการ (Office of the Public Sector Development Commission, 2013) การขออนุมัติเงินประจำปี การเบิกจ่ายเงิน การโอนเปลี่ยนแปลงรายการ การก่อหนี้ผูกพัน ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์ขั้นตอนต่าง ๆ ดังกล่าวว่ามีปัญหายาก ไม่คล่องตัว มีการควบคุมจากหน่วยงานกลางมากเกินไปและไม่สะท้อนให้เห็นว่าส่วนราชการ

ปฏิบัติงานได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ แนวคิดในการปรับปรุงระเบียบและวิธีการบริหารงบประมาณ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้นได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยสำนักงบประมาณได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เศรษฐกิจของโลกและประเทศไทยประสบภาวะชะงักในปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือในการกำหนดยุทธศาสตร์การฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมทั้งใช้งบประมาณเป็นกลไกในการพยุงสถานะทางเศรษฐกิจ ในยามที่ภาคธุรกิจและเอกชนประสบภาวะขาดทุนและล้มละลายด้วยการจัดสรรงบประมาณในโครงการลงทุนต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นการบริโภค การจ้างงาน เป็นต้น

ดังนั้น สำนักงบประมาณจึงได้เสนอแนวทางปรับเปลี่ยนวิธีการในการจัดสรรงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ สำนักงบประมาณจึงได้กำหนดระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2548 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2548 เป็นต้นไป แต่เนื่องจากระเบียบดังกล่าวเป็นระเบียบใหม่ เนื้อหาสาระในรายละเอียดมีความสำคัญและมีผลกระทบต่อการจัดทำ จัดสรร โอนเปลี่ยนแปลงรายการ ติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณ และการบริหารงบประมาณรายจ่ายหลายประการ การบริการ การงบประมาณ จึงเกิดการติดขัดในหลายประการด้วยกัน ในช่วงแรกการบริหารจึงยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร (Office of the Civil Service Commission, 2003)

การจัดระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น หน่วยงานทุกระดับต้องมีกลไกขับเคลื่อนไปในทิศทางที่ถูกต้อง โดยอาศัยแนวทางการพัฒนาตามมาตรฐานการจัดการทางการเงิน 7 ด้าน หรือที่เรียกว่า “ 7 Hurdles ” ดังนี้

1. การวางแผนงบประมาณ (Budgeting Planning) ในขั้นนี้เริ่มต้นจากการทำแผนกลยุทธ์ของหน่วยงานประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ ผลผลิต กลยุทธ์โครงสร้างแผนงาน และตัวบ่งชี้ความสำเร็จของผลงาน ข้อมูลที่ได้จากแผนกลยุทธ์จะนำมาจัดทำแผนงบประมาณระยะปานกลาง 3 ปี (Medium Term Expenditure Framework) ซึ่งจะเชื่อมโยงกับงบประมาณที่ใช้และผลงานที่ได้รับ ในกระบวนการวางแผนงบประมาณนั้น หน่วยงานภาครัฐมีประเด็นที่จะต้องดำเนินการคือ (Saman, 2003)

- จัดทำแผนกลยุทธ์ และแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ผลลัพธ์ และตัวชี้วัดให้ชัดเจน

- จัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง

- มีเกณฑ์จัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานปฏิบัติอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้

การวางแผนงบประมาณที่ดี และสอดคล้องกับแนวทางการจัดทำงานงบประมาณแบบใหม่ ควรจะมีรูปแบบและลักษณะที่สำคัญ (Standards) 9 ประการ ดังนี้

มาตรฐานที่ 1 ข้อมูลงบประมาณมีความครอบคลุมครบถ้วน (Comprehensiveness)

มาตรฐานที่ 2 การวางแผนระยะปานกลาง (Medium Term Plan)

มาตรฐานที่ 3 กระบวนการจัดสรรงบประมาณภายในส่วนราชการ

มาตรฐานที่ 4 การจัดทำงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based)

มาตรฐานที่ 5 การจัดสรรงบประมาณภายในส่วนราชการมีความคงเส้นคงวา (Consistent)

มาตรฐานที่ 6 งบประมาณมีรายละเอียดเพียงพอต่อการควบคุม (Sufficient Detail)

มาตรฐานที่ 7 ข้อมูลแผนและผล สามารถเปรียบเทียบกันได้ (Comparable)

มาตรฐานที่ 8 การกำหนดความรับผิดชอบในการจัดสรรงบประมาณ (Responsibility)

มาตรฐานที่ 9 การบริหารจัดการเชิงรุก (Pro – Active Management)

โดยในประเด็นดังกล่าวจะต้องศึกษาในเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.1 การวางแผนกลยุทธ์ ได้แก่

1.1.1 การกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ เป้าประสงค์ (Vision & Mission & Goal)

1.1.2 โอกาสและภัยคุกคาม (Opportunity & Threat) ของการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

1.1.3 จุดแข็งและจุดอ่อน (Strength & Weakness) ขององค์กร

1.1.4 กลยุทธ์หรือแนวทางการดำเนินงานที่องค์กรไปสู่ทิศทางที่ต้องการหรือบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนดไว้

1.2 การแปลงแผนกลยุทธ์เป็นแผนดำเนินงาน องค์กรประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ได้แก่ (Thosaporn, 2005)

1.2.1 ชื่อแผนงาน ซึ่งอาจได้แก่ชื่อของประเด็นกลยุทธ์แต่ละประเด็นที่กำหนดไว้

1.2.2 วัตถุประสงค์ หรือเป้าประสงค์ของแผนงาน ซึ่งจะเขียนในรูปของตัวชี้วัดความสำเร็จ (Key Success Factor) หรืออินดิเคเตอร์ที่สามารถใช้ในการตรวจวัดความสำเร็จ หรือติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานตามแผนได้

1.2.3 ชื่อ งาน/โครงการ หรือกิจกรรมหลักที่จะดำเนินการภายใต้แผนงานนั้น ๆ

1.2.4 เป้าหมายของงาน/โครงการ หรือกิจกรรมหลักที่จะดำเนินการ โดยเขียนในรูปของตัวชี้วัดผลสำเร็จของงาน โครงการ กิจกรรมนั้น ๆ

1.2.5 ระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการ

1.2.6 ผู้รับผิดชอบโครงการ

1.2.7 งบประมาณและปัจจัยนำเข้าที่จำเป็นต้องใช้ในการดำเนินการ

1.3 การกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จ ลักษณะตัวชี้วัดที่ดี มีดังนี้

1.3.1 ความสอดคล้องหรือตรงประเด็น พิจารณาได้จาก ความเที่ยงตรง และเชื่อถือได้

1.3.2 ความเป็นรูปธรรม (Objective and Reproducible)

1.3.3 ความไว (Sensitivity) ต้องชี้ให้เห็นความเปลี่ยนแปลง

1.3.4 ความยอมรับ (Acceptance) จากผู้ใช้ผลการประเมินตัวชี้วัด

1.4 การจัดเตรียมงบประมาณ แบ่งเป็น 4 ประเภท คือ

1.4.1 ค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว

1.4.2 ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค

1.4.3 ค่าใช้จ่ายเพื่อการลงทุน ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1.4.4 ค่าใช้จ่ายในลักษณะเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุน

1.5 การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมงบประมาณ กิจกรรมและข้อมูลที่ควรรวมเข้ากับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่

1.5.1 เงินกู้ยืมจากภายนอก

1.5.2 กิจกรรมกึ่งการเงิน (Quasi – Fiscal Activities) ของธนาคารแห่งประเทศไทย

1.5.3 ค่าใช้จ่ายทางภาษีอากร (Tax Expenditures)

1.5.4 ภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น (Contingent Liabilities)

1.6 การจัดทำประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง เป็นการขยายภาพของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กว้างขวางขึ้น โดยนำเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในระยะ 2-3 ปีข้างหน้า ซึ่งจะทำให้การพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.7 การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรทรัพยากรภายใน หน่วยงานของรัฐต้องให้ความมั่นใจได้ว่า กระบวนการจัดสรรงบประมาณภายในหน่วยงานไปสู่หน่วยปฏิบัติ จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของแรงจูงใจ ความเป็นธรรมความต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดดุลยภาพในองค์กร นั่นคือ ต้องกำหนดแนวทางในการจัดสรรงบประมาณที่ชัดเจนและสัมพันธ์กับปริมาณงานที่จะต้องดำเนินการ รวมถึงระบบตัวชี้วัดผลสำเร็จในด้าน ปริมาณ คุณภาพเวลา และต้นทุน

2. การกำหนดผลผลิตและการคำนวณต้นทุน (Output Specification and Costing) ในขั้นนี้เป็นการคิดคำนวณต้นทุนในแต่ละผลผลิตที่ได้กำหนดมาแล้วว่า จะใช้ต้นทุนต่อหน่วยของผลผลิตเท่าไร ซึ่งมีการคิดทั้งต้นทุนทางตรงและต้นทุนทางอ้อม สำหรับผลผลิตหลักของสถานศึกษานั้น คือ นักเรียนที่จบการศึกษาใน 3 ระดับ คือ นักเรียนก่อนประถมศึกษา นักเรียนประถมศึกษา และนักเรียนมัธยมศึกษาตอนต้น ผลผลิตหลักดังกล่าวกำหนดให้ชัดเจนทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพ เวลาและต้นทุน ซึ่งจะป็นข้อมูลนำไปสู่การคิดค่าใช้จ่ายเพื่อการวางแผน งบประมาณ สิ่งสำคัญในการกำหนดผลผลิตคือ ต้องได้รับยอมรับจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้กำหนด

3. การจัดระบบการจัดซื้อจัดจ้าง (Procurement Management) เป็นการพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างให้มีประสิทธิภาพ การจัดซื้อจัดจ้างตามระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน เน้นกระบวนการที่เน้นกลยุทธ์มากขึ้น คือ ความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงินโดยมีหลักปฏิบัติ ดังนี้

- 3.1 มีพันธกิจและหน้าที่ชัดเจน
- 3.2 เน้นการผูกพันและการให้คำมั่นร่วมกันเพื่อมุ่งสู่พันธกิจ
- 3.3 ผู้ซื้อ มีอำนาจมากขึ้น
- 3.4 เน้นความประพฤติที่มีจริยธรรม
- 3.5 มีข้อมูลที่ถูกต้องและทันต่อเวลา
- 3.6 บุคลากรมีคุณภาพสูง
- 3.7 การดำเนินงานเป็นทีมเพื่อแก้ปัญหา
- 3.8 มีวิธีการที่ได้รับการวางแผนอย่างดีเพื่อเข้าสู่ตลาด
- 3.9 การทำสัญญาที่ปลอดภัย
- 3.10 มีผลการดำเนินงานที่สามารถวัดได้

4. การบริหารทางการเงินและการควบคุมงบประมาณ (Financial Management/Fund Control)

- 4.1 กรอบการบริหารจัดการทางการเงิน
- 4.2 ระบบงบประมาณและบัญชีเกณฑ์คงค้าง

- 4.3 รูปแบบและการนำเสนอรายงานที่เกี่ยวข้อง
 - 4.4 แนวคิด (Purchaser/Provider/Ownership Model)
 - 4.5 ประเภทของการจัดสรรงบประมาณ (Types of Appropriation)
 - 4.6 การเปลี่ยนแปลงงบประมาณ (Budget Variations)
 - 4.7 การกั้นเงินหลือมปี (Encumbrance)
 - 4.8 การประมาณการฐานะเงินสด (Cash Flow Forecasts)
 5. การรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน (Financial and Performance Reporting)
 - 5.1 การจัดทำรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงาน
 - 5.2 การวัดผลและการจัดทำตัวชี้วัด
 - 5.3 รายงานทางการเงิน
 - 5.4 การรายงานผลการดำเนินงาน (Performance Report)
 6. การบริหารสินทรัพย์ (Asset Management)
 7. การตรวจสอบภายใน (Internal Audit) หน่วยงานต้องมีฝ่ายที่รับผิดชอบในการตรวจสอบภายใน มีอิสระในการดำเนินงาน มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจน มีโครงสร้างหน่วยตรวจสอบภายในที่เหมาะสมกับขนาดของหน่วยงาน มีการจัดทำมาตรฐานการตรวจสอบภายในที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ ครอบคลุมทั้งด้านการเงินและผลการดำเนินงาน
- จากมาตรฐานการเงินทั้ง 7 ด้าน จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการจัดการทางการเงินต้องดำเนินควบคู่กันไปในทุก ๆ ด้าน และต้องมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กัน ดังนั้น 7 Hurdles จะเป็นเข็มทิศที่นำพาให้การปฏิรูประบบงบประมาณได้สำเร็จ

การปรับกระบวนการทัศน์ตามระบบงบประมาณมิติใหม่

การปฏิรูประบบราชการสู่การบริหารงานแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ การปรับโครงสร้างกระทรวง (Patcharalai, 2019) มีการจัดบทบาทภารกิจโดยอยู่บนพื้นฐานหลักการทางวิชาการให้มีหน่วยงานอยู่ในกลุ่มที่เหมาะสมและมีการปรับปรุงระบบการทำงานและการให้บริหารที่มีความยืดหยุ่น เพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้นกว่าในอดีตการปฏิรูประบบราชการเพื่อยกระดับขีดความสามารถโดยรวมของส่วนราชการให้ก้าวหน้าทันการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกาภิวัตน์ ในขณะเดียวกันปรับหน่วยงานราชการให้แสดงบทบาทเชิงรุก โดยเน้นที่การแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่ก่อให้เกิดความไม่มีประสิทธิภาพปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณให้เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์ใน

การพัฒนาประเทศ และส่งเสริมให้กระทรวง ทบวง กรม มีบทบาทในการตัดสินใจมากขึ้น พร้อมทั้งจัดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและโปร่งใส

องค์ประกอบที่สำคัญของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (Chanchai, 2009)

1. การมอบอำนาจจัดการบริหารงบประมาณ

- เน้นให้กระทรวงมีอำนาจในการบริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จมากกว่าเน้นกฎระเบียบ

2. การเพิ่มขอบเขตความครอบคลุมของงบประมาณ

3. การประมาณการงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)

4. เน้นหลักธรรมาภิบาล

- การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในแต่ละระดับ

- มีระบบการติดตามและการรายงานผลการดำเนินงานที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

5. มุ่งเน้นผลสำเร็จของงานตามผลผลิต ผลลัพธ์

- เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ระดับชาติ

- เป้าหมายการให้บริการระดับกระทรวง

- ผลผลิตและตัวชี้วัด

ปัจจัยที่กำหนดวงเงินการใช้จ่ายของรัฐบาล

1. เงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลกลางจ่ายอุดหนุนให้กับรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่นจ่ายอุดหนุนให้กับรัฐบาลกลาง แล้วแต่กรณี ถ้ารัฐบาลกลางเป็นผู้จ่ายเงินอุดหนุนให้กับรัฐบาลท้องถิ่น รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินอุดหนุนให้มากหรือน้อยก็ขึ้นอยู่กับรายได้ของรัฐบาลกลาง และพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี การจ่ายเงินอุดหนุนก็มีทั้งเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข (Conditional Grants) และเงินอุดหนุนแบบไม่มีเงื่อนไข (Unconditional Grants) เงินอุดหนุนถือเป็นรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นประเภทหนึ่ง เพราะรัฐบาลกลางต้องจ่ายให้รัฐบาลท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด จึงเป็นรายได้ที่แน่นอนของรัฐบาลท้องถิ่น (World Bank, 2009)

2. เงินกู้ (Borrowings) เงินกู้เรียกได้อีกอย่างว่าหนี้สาธารณะ (Public Debts) รัฐบาลเป็นผู้กู้เงินแต่ประชาชนเป็นผู้ใช้หนี้ รัฐบาลสามารถกู้เงินได้ทั้งจากแหล่งภายในประเทศและกู้จากต่างประเทศ ได้แก่

- พันธบัตร

– ตัวเงินคลัง

– ตัวสัญญาใช้เงินหรือตราสารทางการเงินอื่น คำประกันเงินกู้

– หนี้เงินกู้มีทั้งหนี้ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว

– การกู้เงินของรัฐบาลกลางบางกรณีเป็นการสร้างเงิน (Money Creation) ซึ่งจะไปกระทบต่อปริมาณเงินและระดับราคาค่าจ้าง อัตราดอกเบี้ย และปัจจัยด้านเศรษฐกิจอื่น ๆ ได้

3. เงินคลัง (Treasury) เงินคลังเป็นเงินงบประมาณรายจ่ายที่ส่วนราชการเบิกจ่ายจากคลังไปแล้ว แต่ไม่ได้จ่ายหรือจ่ายไม่หมด หรือจ่ายไปแล้วแต่ถูกเรียกคืน และได้นำส่งคลังภายหลังสิ้นปีงบประมาณ หรือภายหลังระยะเวลาเงินกันไว้เบิกเหลือปี อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการทั้งที่เป็นเงินสด เช็ค เงินรายได้แผ่นดิน เงินเบิกเกินส่งคืน และเงินนอกงบประมาณ ต้องทำส่งหรือนำฝากคลัง เงินคลังจึงคือเงินที่เหลือจากการจ่ายในปีงบประมาณนั้น ๆ สำหรับรัฐบาลท้องถิ่นก็จะมีเงินคลังของตัวเองเช่นกัน ซึ่งอาจเรียกว่าเงินสะสมหรือเงินคลัง

หลักการที่ดีเกี่ยวกับการใช้จ่ายสาธารณะ 4 หลัก ดังนี้

1. หลักการประหยัด (Canon of Economy) ทรัพยากรของสังคมมีอยู่จำกัด การใช้จ่ายก็จะต้องเป็นไปในลักษณะที่ประหยัด หรือใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยพยายามไม่เกิดการสูญเสียเปล่าโดยพิจารณากับผลประโยชน์ที่จะได้รับด้วย

2. หลักของผลประโยชน์ (Canon of Benefit) หลักของผลประโยชน์นี้ใกล้เคียงกับหลักของการประหยัด กล่าวคือ การพิจารณาถึงผลประโยชน์ของโครงการนั้นและจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประเมินออกมาได้เป็นตัวเงินด้วย พิจารณาทั้งทางสังคม การเมือง การบริหาร เช่น การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)

3. หลักของการกลั่นกรอง (Canon of Sanction) การใช้จ่ายสาธารณะจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด เมื่อการใช้จ่ายต่าง ๆ ของรัฐบาลได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองในระดับต่าง ๆ อย่างรอบคอบโดยรัฐบาลและสภา

4. หลักของการสร้างส่วนเกิน (Canon of Surplus) การใช้จ่ายของรัฐบาลโดยทั่วไปซึ่งในบางขณะอาจมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ทำให้เกิดภาวะงบประมาณขาดดุล ภาวะดังกล่าวรัฐบาลควรกระทำในระยะเวลาพอควรที่ไม่ต่อเนื่องยาวนาน ถ้าทำเป็นประจำหรือทำต่อเนื่องอาจก่อให้เกิดผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจ เมื่อรัฐบาลมีหนี้มากเกินไปอาจเกิดภาวะเงินเฟ้อ เป็นภาระต่อการหารายได้

ปัญหาอุปสรรคของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐบาล

ผู้บริหารขาดความรู้ความเข้าใจด้านงบประมาณ ขาดความรู้ความเข้าใจด้านการประมาณการงบประมาณ ไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่างบประมาณในปีต่อไปจะเพิ่มขึ้น หรือลดลงอย่างไร ขาดความสามารถในการจัดเก็บภาษี ขาดความรู้ความเข้าใจในการกู้เงินและหารายได้จากแหล่งอื่นที่มีใช้ภาษี ต้องรู้ว่าจะกู้เงินจากแหล่งใดได้บ้าง จะลงทุนในสินทรัพย์และหลักทรัพย์อย่างไรจึงจะทำให้มีรายรับเพิ่มขึ้น ใช้จ่ายงบประมาณฟุ่มเฟือยขาดประสิทธิภาพ มีการรั่วไหลของงบประมาณ ตัวแทนของประชาชนไม่ว่าจะเป็นตัวแทนระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติ มีการใช้งบประมาณเพื่อเป็นฐานเสียงทางการเมือง การใช้งบประมาณจะไม่คำนึงถึงความเท่าเทียมกันในการเป็นพลเมืองของชาติ

นอกจากนี้ยังใช้เงินแบบประชานิยม (Populism) เอาใจประชาชน เพื่อให้เป็นฐานเสียงของตัวเอง เพื่อให้ตัวเองกลับมาชนะเลือกตั้งอีกครั้ง การใช้จ่ายเงินไม่คำนึงถึงความโปร่งใส ขาดกลไกทางการคลัง (Fiscal Machinery) ในด้านของข้อมูลทรัพยากรบุคคล โดยเฉพาะขาดบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการวางแผนงบประมาณ และการจัดเก็บภาษี เพื่อหารายได้และรายรับจากแหล่งภาษีฐานต่าง ๆ และแหล่งรายรับอื่น (Department of Public Relations, Royal Thai Government, 2016)

บทสรุป (Conclusion)

ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ (SPBB : Strategic Performance Based Budgeting) เป็นระบบงบประมาณที่ให้ความสำคัญกับการกำหนดพันธกิจ (Mission) ขององค์กร จุดมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ กลยุทธ์ แผนงาน งาน/โครงการ อย่างเป็นระบบ มีการติดตามและประเมินผลอย่างสม่ำเสมอ เพื่อวัดผลสำเร็จของงานอย่างเป็นระบบและเชื่อมโยง การบริหารจัดการทรัพยากร การเงินและพัสดุ ที่สะท้อนให้เห็นถึงผลสำเร็จของงานตามพันธกิจขององค์กรหรือของรัฐ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

เอกสารอ้างอิง (References)

- Chit Lao Arporn, C. (2009). **Local work management**. Bangkok : Political Science Association of Kasetsart University. [In Thai]
- Department of Public Relations, Government of Thailand. (2016). **Thailand's 20-Year National Strategy and Thailand Policy 4.0**. Accessed June 5, 2021. [In Thai]
- Office of the Civil Service Commission. (2003). **Manual for the development of management systems aimed at achievement**. Bangkok : Welfare Office of the Civil Service Commission of Thailand. [In Thai]
- Office of the Public Sector Development Commission. (2013). **Strategic plan for the development of the Thai government system (2013–2018)**. Bangkok : Vision Print and Media Company Limited. [In Thai]
- Rangsiyokrit, S. (2003). **Thai Government Administration: Past, Present and Future**. (2nd Edition). Bangkok : Business Journal. [In Thai]
- Seramut, N. (2011). “Governance in Approving Budgets of the Parliament: Institutional Determinants and the Limited Role of the Legislative Branch”. **Journal of Development Administration**. 51(2) : 69-116. [In Thai]
- Sirisamphan, T. (2005). **New government administration**. Context and method techniques. Bangkok : Vision Print and Media Company Limited. [In Thai]
- Suphapha, P. (2019). **Public Policy and Planning for Government Organization Management**. Phra Nakhon Si Ayutthaya : Mahachulalongkornrajavidyalaya University. [In Thai]
- World Bank. (2009). **Framework of Public Finance Responsibility**. Assessment of Public Finance Management Process. World Bank, Thailand Office. [In Thai]