

บทคัดย่อ

โครงการวิจัย

การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง

โครงการวิจัย “การปฏิรูประบบงบประมาณเพื่อเพิ่มความโปร่งใสให้กับการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง” ต้องการศึกษถึงวิธีการงบประมาณและระบบรายงานข้อมูลทางการเงินการคลังของหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทย เพื่อนำมาสู่ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางในการปรับปรุงวิธีการงบประมาณของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืน โดยมุ่งเน้นในเรื่องความโปร่งใสของการดำเนินนโยบายการคลังและนโยบายกึ่งการคลังของรัฐบาลเป็นหลัก

อุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการสร้างความโปร่งใสในการดำเนินการของรัฐบาลเกิดขึ้นจากความซับซ้อนของโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐของประเทศไทยที่มีปรากฏอยู่หลากหลายรูปแบบ โดยหน่วยงานภาครัฐบางรูปแบบมีลักษณะการดำเนินการที่ก้าวถึงต่อความเป็นอิสระจากรัฐบาล หน่วยงานภาครัฐเหล่านี้บางส่วนมีรายได้หรือทรัพยากรของตนเอง แต่ยังคงได้รับการสนับสนุนรายได้อีกส่วนหนึ่งจากงบประมาณของรัฐบาล นอกจากนี้ รัฐบาลสามารถสั่งการหน่วยงานภาครัฐเหล่านี้ให้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล ในลักษณะของการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง ได้อีกด้วย

เพื่อให้งานวิจัยสามารถสะท้อนภาพการจัดทำงานงบประมาณของรัฐบาลที่ครอบคลุมการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง โครงการวิจัยนี้จึงแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 5 ส่วน โดยที่แต่ละส่วนมุ่งศึกษาถึงประเด็นที่มีความน่าสนใจเกี่ยวกับวิธีการจัดทำงานงบประมาณรวมไปถึงวิธีการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณของหน่วยงาน ประกอบด้วย 1) รัฐบาล 2) กองทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ 3) รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน 4) สถาบันการเงินเฉพาะกิจ และ 5) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการประเมินความโปร่งใสทางการคลัง งานวิจัยนี้พบว่ารัฐบาลได้มีความพยายามที่จะเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังของไทยอย่างต่อเนื่อง ผ่านการปรับปรุงวิธีการงบประมาณและการจัดทำเอกสารงบประมาณ การจัดทำร่างกฎหมายทางการคลังฉบับใหม่ ๆ การออกข้อกำหนดในการประเมินผลกองทุนนอกงบประมาณ การกำหนดหลักการจำแนกบัญชีการดำเนินธุรกรรมตามนโยบายรัฐบาล (Public Service Account; PSA) การกำหนด

หลักการเพิ่มทุนให้กับสถาบันการเงินเฉพาะกิจ รวมไปถึงการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำกับดูแลและเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงองค์ประกอบในการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม ตามแนวทางที่สอดคล้องกับเกณฑ์การประเมินความโปร่งใสขององค์กรระหว่างประเทศ จะยิ่งช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลมากยิ่งขึ้น โดยข้อเสนอแนะสำคัญของงานศึกษานี้ประกอบด้วย (1) การสร้างความชัดเจนให้กับบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐทุกประเภทและสร้างกลไกในการชดเชยงบประมาณเมื่อมีการดำเนินนโยบายกึ่งการคลัง (2) การเพิ่มรายงานทางการคลังและข้อมูลด้านงบประมาณให้มีความครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ (3) การปรับปรุงกระบวนการประเมินผลของหน่วยงานภาครัฐที่มีความสอดคล้องกับการปฏิบัติงานของหน่วยงานและเป็นอิสระจากรัฐบาล (4) การเพิ่มช่องทางการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐทุกรูปแบบ (5) การจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระจากรัฐบาลในการวิเคราะห์การใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐรูปแบบอื่น ๆ และ (6) การให้ความรู้และเพิ่มบทบาทของประชาชน สื่อ และภาคประชาสังคม ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ

คำสืบค้น ความโปร่งใสทางการคลัง, ความโปร่งใสทางงบประมาณ, กระบวนการงบประมาณของหน่วยงานภาครัฐ, นโยบายกึ่งการคลัง, กิจกรรมกึ่งการคลัง

Abstract

Research project

Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency on Quasi-Fiscal Policy

The research project “Government Budget Process Reform to Accommodate Transparency on Quasi-Fiscal Policy” aims to study budgetary and reporting process of public entities in Thailand to elicit recommendations that help strengthen the transparency and efficiency of the public entities. The focus is on fiscal and quasi-fiscal activities of the public sector.

One main obstacle of the transparency in (central) government operations is the subtle structure of public entities in Thailand. The entities consist of various types and forms of agencies and institutions. Some of these entities are partly dependent with the government. While these entities have their own sources of fund, they are still receiving supports from the government budget. Moreover, many activities undertaken by these entities are at the direction of the government. These activities are called quasi-fiscal activities.

To make the project comprehensive, it is divided into 5 components, each of which aims to study interesting issues related to transparency of budgetary process and quasi-fiscal activities of 1) the (central) government 2) extra-budgetary funds 3) non-financial state-owned enterprises 4) specialized financial institutions (SFIs) and 5) local administrative organizations (LAOs).

For the preview of the results, this project finds that the Government of Thailand tries to improve fiscal transparency continuously, through the improvement of budgetary and reporting process, the initiation of fiscal rules and laws, the employment of assessment process for extra-budgetary funds, the enactment of Public Service Account, the improvement of rules for capital increase for SFIs and the implementation of rules to support public participations in the operations of LAOs.

However, the process can be further improved, if we follow transparency guidance from international institutions. The improvement can be done through (1) the clear mandates and concise division of roles and responsibilities among public entities, which will allow precise definition and valuation of quasi-fiscal activities

(2) the increase and improvement of fiscal reports and budgetary data that cover all the dependent public entities (3) the improvement of assessment process of public entities to reflect the entities' mandates and to be independent from the control of the government (4) the increase and improvement of channels to access fiscal data of various public entities (5) the establishment of independent budget institution to evaluate the operations of the government and other public entities and (6) the provision of knowledge and power to the general public, media, and civil society to help monitor the operations of various public entities.

Keywords: Fiscal Transparency, Budget Transparency, Budgetary Process of Public Entities, Quasi-Fiscal Policy, Quasi-Fiscal Activities