



# Does Budgeting Have a Future ?

## อนาคตของ การงบประมาณ ?

Allen Schick เขียน OECD  
นิพนธ์ จงวิธิต และ ธนาภัทร์ เรืองศรี แปล/เรียบเรียง

**หมายเหตุ :** บทความเรื่อง อนาคตของการงบประมาณ ? มีเนื้อหาแบ่งออกได้เป็น 4 ภาค ได้แก่ ภาคที่ 1 การงบประมาณระดับมหภาค (Macro-budgeting) ภาคที่ 2 การกระจายงบประมาณ (Distributive budgeting) ภาคที่ 3 การบริหารงบประมาณ (Operational Budgeting) และภาคสุดท้าย อนาคตของการงบประมาณ ? ในฉบับนี้จะขอนำเสนอเฉพาะภาคที่ 1 ส่วนเนื้อหาภาคอื่น ๆ ที่เหลือจะนำเสนอในฉบับต่อ ๆ ไป

“Originally published by the OECD in English under the title : *OECD Journal on Budgeting*”, Volume 2, Number 2, 2002 “Does Budgeting Have a Future?.” © 2002, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Paris. All rights reserved. The quality of the Thai language translation and its coherence with the original text is the responsibility of Thai Budget Journal.

### เกริ่นนำ

เมื่อกล่าวถึงการงบประมาณภาคสาธารณะ ผู้เขียนเห็นว่าการงบประมาณเป็นภารกิจที่ไม่มีวันหยุดนิ่ง กระบวนการงบประมาณไม่เคยมีความลงตัว ทั้งนี้ เพราะว่าการจัดสรรและบริหารงบประมาณยังไม่สามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจสูงสุดแก่ผู้ทำหน้าที่ตัดสินใจในการบริหารจัดการงบประมาณ เหตุผลสำคัญที่นำมาซึ่งความไม่พอใจดังกล่าว มาจากแหล่งข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนเพียงพอสำหรับการตัดสินใจ ซึ่งบ่อยครั้งที่ไม่ทราบว่าการงบประมาณที่จัดสรรไปนั้น ถูกนำไปใช้ทำอะไร และได้ผลสัมฤทธิ์ตามที่กำหนดไว้หรือไม่อย่างไร ประกอบกับกระบวนการจัดทำงบประมาณซึ่งค่อนข้างมีระยะเวลาที่กำหนดไว้อย่างแน่ชัด ทำให้หลาย ๆ ครั้งรัฐบาลต้องตัดสินใจเลือกข้อเสนอที่อาจมิใช่ข้อเสนอที่ดีที่สุด นอกจากนั้น ลักษณะของวงจรงบประมาณที่หมุนเวียนต่อเนื่อง ไม่มีช่วงเวลาหยุดพักและส่วนใหญ่มักจะดำเนินรอยตามปีก่อน ๆ เป็นอีกความบกพร่องซึ่งสะสมให้เกิดความไม่พึงพอใจต่อการจัดสรรและบริหารงบประมาณ

ด้วยเงื่อนไขความกดดันดังกล่าว บุคคลในแวดวงการงบประมาณจึงพยายามเสาะแสวงหาแนวทางและวิธีการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปรับปรุงให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปสู่สิ่งที่ดีกว่า การปฏิรูปครั้งใหญ่ในอดีตที่ผ่านมา ๆ มา เช่น การพัฒนาระบบงบประมาณแบบแผนงาน (Planning-programming budgeting systems) และระบบงบประมาณฐานศูนย์ (Zero-base budgeting) มักจะนำไปสู่ความจำเป็นในการแก้ไขปรับปรุงองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องภายในระบบ (เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปนั้น ๆ) และบ่อยครั้งที่จะพบว่า การปฏิรูปเป็นงานต่อเนื่อง เพราะการเปลี่ยนแปลงในแต่ละครั้งไม่เกิดผลสำเร็จที่ชัดเจน และตรงตามเป้าหมายที่ต้องการ โดยสรุปพบว่าเมื่อการปฏิรูประบบงบประมาณครั้งที่หนึ่งเกิดความ

บกพร่องจะเป็นตัวผลักดันนำไปสู่การปฏิรูปในครั้งที่สองและครั้งต่อ ๆ ไป

ถ้าการงบประมาณเป็นภารกิจที่ไม่มีวันจบสิ้น คำถามมีอยู่ว่าได้มีการพัฒนาให้ดีขึ้นอย่างไรบ้าง ? คำตอบที่ชัดเจนอาจพิจารณาได้จากความเปลี่ยนแปลงของ (1) ข้อปฏิบัติทางการงบประมาณของประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม OECD และ (2) นโยบายด้านงบประมาณในกลุ่มประเทศดังกล่าว ซึ่งส่วนใหญ่มีการปรับเปลี่ยนจากการจัดทำงบประมาณที่ระบุรายละเอียดของค่าใช้จ่าย (items of expenditure) ไปสู่การจัดทำตามกลุ่มหรือประเภทของรายจ่าย (มีความคล่องตัวต่อการบริหารจัดการมากขึ้น - ผู้แปล)

ในปัจจุบันการจัดสรรและบริหารงบประมาณมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจและประเมินผลเพิ่มมากขึ้น มีการขยายระยะเวลาการดำเนินงานงบประมาณจากที่เคยดำเนินการแบบปีต่อปีไปเป็นแบบหลาย ๆ ปี และในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการริเริ่มใช้ข้อมูลทางบัญชีและการเงินมาเชื่อมโยงต่อการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณมากขึ้น ในเชิงของนโยบายจะพบว่าอัตราการเติบโตของรายจ่ายลดต่ำลงเมื่อเปรียบเทียบกับยุคหลังสงคราม แต่รายจ่ายตามสิทธิ (Entitlements) มีสัดส่วนภาระสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่สามารถจัดทำงบประมาณในภาวะเกือบสมดุล โดยมีเพียงส่วนน้อยที่สามารถรักษาการจัดทำแบบสมดุลได้ตลอดช่วงวงจรทาง

“หลาย ๆ ครั้ง  
รัฐบาลต้องตัดสินใจ  
เลือกข้อเสนอที่อาจ  
มิใช่ข้อเสนอที่ดีที่สุด”

เศรษฐกิจ (ทั้งขาขึ้นและขาลง - ผู้แปล) สรุปได้ว่าการปฏิรูปก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแต่การเปลี่ยนแปลงยังไม่ปรากฏผลอย่างเด่นชัดมากนัก

หน้าที่ของผู้เขียนในบทความฉบับนี้ต้องการนำเสนอทิศทางการงบประมาณที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตข้างหน้า ในการคาดการณ์สิ่งที่จะเกิดขึ้นนั้นจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงที่มาทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางในอนาคต ดังนั้น ผู้เขียนจะขอนำเสนอเรื่องราวต่าง ๆ โดยนับเอาการก่อตั้งการประชุมระดับเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านการงบประมาณของ OECD หรือ Senior Budget Officials (SBO) ในปี ค.ศ 1980 เป็นจุดเริ่มของวิวัฒนาการด้านระบบงบประมาณ การจัดตั้ง SBO ไม่เป็นเพียงเวทีเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างเจ้าหน้าที่ด้านการงบประมาณเท่านั้น แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาและกำหนดแนวทางที่ควรปฏิบัติด้านการงบประมาณ

ในการค้นหาคำตอบว่าการงบประมาณมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรนั้น สิ่งที่ต้องคำนึงถึงคือ การแยกแยะวิวัฒนาการด้านการงบประมาณออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การงบประมาณระดับมหภาค การกระจายงบประมาณ และการงบประมาณในระดับจุลภาค (Macro-budgetary, Distributive, and Micro-budgetary ตามลำดับ) โดยการงบประมาณในระดับมหภาคเกี่ยวข้องกับภาพรวมของงบประมาณและการรักษาวินัยทางการคลังของชาติ ส่วนการกระจายงบประมาณจะเกี่ยวข้องกับการกระจายต้นทุนและประโยชน์ที่พึงจะได้รับผ่านกระบวนการตัดสินใจใช้จ่ายงบประมาณ ในขณะที่การงบประมาณในระดับจุลภาคเกี่ยวข้องกับการบริหารงบประมาณในระดับแผนงาน โครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลผ่านกลไกหน่วยงานของรัฐ



การจำแนกวิวัฒนาการดังกล่าวข้างต้นเป็นแนวทางที่คล้ายคลึงกับกรอบโครงสร้างการงบประมาณตามที่ธนาคารโลกได้กำหนดขึ้นซึ่งจำแนกออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ การรักษาวินัยทางการคลังในระยะยาว การจัดสรรที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ (Fiscal discipline, Allocative efficiency and Operational efficiency ตามลำดับ) ในรายงานฉบับนี้จะกล่าวถึงความเป็นมาและวิวัฒนาการขั้นต่อ ๆ ไปของแต่ละส่วนข้างต้น และต่อจากนั้นจะให้มุมมองที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณในอนาคตที่กำลังจะมาถึงในช่วงหลายสิบปีข้างหน้า

ผู้เขียนคิดว่าในช่วง 20 ปี นับจากนี้ไป จะเกิดความเปลี่ยนแปลงภายในระบบโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ มากกว่าที่เคยเกิดขึ้นในช่วง 20 ปีที่ผ่านมา โดยการเปลี่ยนแปลงที่กำลังจะเกิดขึ้น ส่วนใหญ่มาจากนโยบายทางการเมืองและการพัฒนาประเทศ ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงบางส่วนดังกล่าวอาจเกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่

เปลี่ยนไป ในขณะที่บางส่วนจะเกิดขึ้นภายใต้อิทธิพลและแนวการดำเนินงานของแต่ละรัฐบาล

เนื้อหาของบทความในตอนจบจะทิ้งท้ายด้วยคำตอบและมุมมองของผู้เขียน เพื่อให้บุคคลที่เกี่ยวข้องในวงการงบประมาณได้ตระหนักถึง โดยคาดการณ์ว่าวงการงบประมาณภายใต้อนาคตข้างหน้างบประมาณจะมีแนวโน้มของการขยายตัวสูงเพิ่มขึ้นแต่การงบประมาณจะมีคุณภาพด้อยลง

## 1. การงบประมาณระดับมหภาค : จากการศึกษาตัวสู่การควบคุม

การประชุม SBO ครั้งแรกที่จัดขึ้นในปี ค.ศ. 1980 กล่าวได้ว่าเป็นยุคใหม่ของการบริหารจัดการทางการคลัง ที่ซึ่งในช่วงหลายปีก่อนหน้าประเทศในกลุ่ม OECD ต่างได้รับผลกระทบทางเศรษฐกิจหลายประการ อาทิ วิกฤตการณ์ด้านน้ำมันภาวะการชะลอตัวทางเศรษฐกิจในขณะที่มีภาวะเงินเฟ้อ (Stagflation) การว่างงานในอัตราที่สูง และการขาดดุลงบประมาณ ปรากฏการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าตรงกันข้ามกับช่วงภายหลังสงครามที่ซึ่งเศรษฐกิจมีสภาวะเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในยุคหลังสงครามสามารถอธิบายได้จากตัวเลขทางสถิติ โดยในปี ค.ศ. 1960 ซึ่งเป็นปีจัดตั้ง OECD รายจ่ายรวมของภาค

“งบประมาณจะมีแนวโน้มของการขยายตัวสูงเพิ่มมากขึ้น แต่การงบประมาณจะมีคุณภาพด้อยลง”

รัฐในกลุ่มประเทศ OECD เฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 29 ของ GDP ใน 20 ปีต่อมา รายจ่ายดังกล่าวขยับสูงเป็นร้อยละ 40 ของ GDP หรือเฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละร้อยละ 0.5 ต่อปี รายจ่ายที่เติบโตอย่างมีนัยสำคัญ คือ รายการเงินประกันสังคม ซึ่งเพิ่มจากร้อยละ 7 เป็นร้อยละ 14 การขยายตัวด้านงบประมาณดังกล่าวมิใช่เหตุบังเอิญแต่ประการใด รัฐบาลได้ดำเนินการยกเครื่องแนวปฏิบัติด้านการงบประมาณเพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายที่สูงขึ้น หลายประเทศได้ยกเลิกหรือทบทวนกฎสมดุลงบประมาณในระยะยาว โดยสิ่งที่เกิดขึ้นนั้น ประเทศพัฒนาแล้วกำลังทำลายวินัยทางการคลัง โดยกำหนดให้รายจ่ายหลายรายการเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่จำเป็นต้องจ่ายหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลได้มีการเพิ่มจำนวนแผนงานและการใช้จ่ายที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นในทุก ๆ ปี ผู้นำทางการเมืองยังถูกคาดหวังให้จัดทำงบประมาณแบบขยายตัว ซึ่งการอัดฉีดงบประมาณในแผนงานใหม่ ๆ ถูกใช้เป็นตัวชี้วัดบ่งชี้ความเป็นผู้นำของนักการเมือง

การขยายตัวทางเศรษฐกิจในช่วงภายหลังสงครามทำให้รายรับของรัฐบาลขยายตัวไปด้วย ถึงกระนั้นก็ตาม ยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ เมื่อรายรับไม่เพียงพอ รัฐบาลส่วนใหญ่จะใช้วิธีขึ้นอัตราภาษีหรือจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล ซึ่งทั้ง 2 กรณี รัฐบาลไม่ต้องเผชิญความเสี่ยงทางการเมืองและไม่จำเป็นต้องแสดงความรับผิดชอบทางการคลัง

เมื่อภาวะเศรษฐกิจเริ่มถดถอยในช่วงทศวรรษที่ 1970 รายจ่ายภาครัฐยังคงมีการขยายตัว ทำให้เกิดความไม่สมดุลระหว่างงบประมาณกับความสามารถของรัฐบาลในการรักษาสถานะทางการคลังที่เหมาะสม ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายสถานการณ์ที่ยากลำบากดังกล่าวไว้ในหนังสือชื่อ “force majeure rules public finance.” ตีพิมพ์ในปี ค.ศ. 1981



ในช่วงแรกของการก่อตั้ง SBO ภารกิจที่ท้าทายเจ้าหน้าที่การงบประมาณคือความพยายามที่จะลดอัตราการเติบโตของรายจ่าย รัฐบาลส่วนใหญ่ดำเนินวิธีควบคุมรายจ่ายโดยการกำหนดเป้าหมายทางการคลังล่วงหน้าก่อนวาระการจัดทำงบประมาณประจำปี การกำหนดเป้าหมายทางการคลังมีหลายรูปแบบ เช่น กำหนดเป็นสัดส่วนต่อ GDP หรือกำหนดเป็นตัวเลขนี้อย่างไรก็ตาม เป้าหมายทางการคลังในช่วงแรก ๆ ส่วนใหญ่ไม่มีข้อผูกพันต่อการจัดทำงบประมาณและปราศจากการคำนึงถึงความสามารถในการจัดเก็บรายได้หรือผลกระทบต่อรายจ่ายมีบางประเทศเท่านั้นที่นำเป้าหมายทางการคลังไปใช้เป็นเครื่องมือสำหรับปรับนโยบายงบประมาณและช่วยให้สามารถลดขนาดการขาดดุลหรือลดอัตราการเติบโตของรายจ่าย อย่างไรก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ดำเนินการกำหนดเป้าหมายทางการคลังที่ไม่สะท้อนความเป็นได้ที่แท้จริง และบางครั้งยังขาดกลไกในการนำเป้าหมายมาบังคับใช้

อย่างมีประสิทธิภาพทำให้นักการเมืองโดยอาศัยความร่วมมือของข้าราชการที่เกี่ยวข้องสามารถหลบหลีกหรือจัดทำงบประมาณที่บิดเบือนและส่งผลกระทบต่อการขาดดุลของภาครัฐ

ในช่วงระหว่างปลายทศวรรษที่ 1980 ถึงต้นทศวรรษที่ 1990 การกำหนดเป้าหมายทางการคลังของรัฐบาลเริ่มมีประสิทธิภาพมากขึ้น และมีความเชื่อมโยงกับการจัดสรรงบประมาณผ่านกลไกต่าง ๆ ซึ่งทำให้เกิดมีความรอบคอบรัดกุมมากขึ้น ในขณะที่เดียวกันมีนวัตกรรมด้านการงบประมาณเกิดขึ้นในระบบ เช่น การริเริ่มนำเป้าหมายทางการคลังไปเป็นเงื่อนไขสำหรับจัดทำกรอบรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (Medium-term expenditure framework-MTEF) เป้าหมายทางการคลังถูกใช้เป็นเงื่อนไขภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศหรือข้อกำหนดขององค์กรที่ต้องปฏิบัติตาม (Targets imposed by international treaties or organizations) ระบบงบประมาณและบัญชีเกณฑ์คงค้าง (Accrual accounting and Budgeting) การประมาณรายจ่ายขั้นต่ำ (Baseline projections) ข้อกำหนดความรับผิดชอบทางการคลัง (Codes of fiscal responsibility) การจัดทำงบประมาณ 2 ขั้นตอน (2-step budget process) โดยนวัตกรรมต่าง ๆ ข้างต้นมีรายละเอียดที่จะอธิบายดังต่อไปนี้

### กรอบรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลาง (MTEF)

MTEF หมายถึงกระบวนการวางแผนการใช้จ่ายของภาครัฐโดยเชื่อมโยงเป้าหมายทางการคลังกับกรอบวงเงินรายจ่ายรวมของประเทศ หรือกรอบวงเงินรายจ่ายในระดับด้าน โดยที่กรอบวงเงินดังกล่าวจะรวมถึงการประมาณการรายจ่ายในระยะ 3 - 5 ปี ข้างหน้า

ประเทศออสเตรเลียนับได้ว่าเป็นผู้ริเริ่มในการใช้ MTEF โดยมีการกำหนดเป้าหมายทางการคลังในระยะปานกลางไว้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการงบประมาณ และให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ใช้งบประมาณต้องนำเสนอแผนการใช้จ่ายขององค์กรเพื่อขอรับการจัดสรรภายใต้กรอบวงเงินที่รัฐกำหนด โดยภายหลังเมื่อ MTEF มีข้อมูลรายจ่ายตามแผนของแต่ละหน่วยงานแล้ว หน่วยงานต่าง ๆ จะรับผิดชอบต่อการบริหารจัดการตามแผนการใช้จ่ายนั้น ๆ ซึ่งช่วยลดภาระของรัฐบาลและทำให้มีเวลามากขึ้นสำหรับงานเชิงนโยบายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภาพรวมต่าง ๆ การพิจารณาจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ที่สำคัญ (มากกว่าที่จะใช้เวลาส่วนใหญ่เพื่อการพิจารณาในรายละเอียดซึ่งตกเป็นหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติที่จะรับผิดชอบแทน - ผู้แปล)

รูปแบบของประเทศออสเตรเลีย ตัวเลขประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า จะหมุนไปข้างหน้าทุก ๆ ปี และมีการปรับปรุงข้อมูลให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของระดับราคา การปรับปรุงรายรับ - รายจ่ายของภาครัฐหรือนโยบายใหม่ที่เกิดขึ้น ในกรณีการนำ MTEF มาใช้กับภาครัฐนั้น ข้อควรคำนึงถึงก็คือพันธสัญญาของฝ่ายบริหารประเทศ ซึ่งหากนักการเมืองเพิกเฉยและไม่นำเป้าหมายทางการคลังระยะปานกลางมาใช้เป็นกรอบเพื่อรักษาวินัยทางการคลังอย่างจริงจัง MTEF ก็จะเป็นเพียงข้อมูลสำหรับใช้ประกอบการพิจารณาจัดทำงบประมาณเท่านั้น

### เป้าหมายทางการคลังตามกรอบนานาชาติ

องค์กรหรือหน่วยงานระหว่างประเทศเริ่มมีบทบาทสำคัญในการตีกรอบเป้าหมายทางการคลังแก่ประเทศที่เป็นภาคีสมาชิก ตัวอย่างที่ชัดเจนได้แก่การปฏิบัติตามเงื่อนไขและข้อตกลงสนธิสัญญา

Maastricht ของประเทศในกลุ่มสหภาพทางการเงินแห่งยุโรป (The European Monetary Union - EMU) แม้ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายที่จะต้องปฏิบัติตั้งแต่ปี ค.ศ. 1992 แต่ส่วนใหญ่เริ่มปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงปลายทศวรรษซึ่งเป็นเวลาที่เงินสกุลยูโรเริ่มนำมาใช้ ในช่วงแรกของการปฏิบัติตามเป้าหมายกรอบนานาชาติ ที่ซึ่งยังไม่มีกลไกการติดตามที่มีประสิทธิภาพ พบว่ามีการบิดเบือนและใช้ช่องโหว่เพื่อหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงอย่างไรก็ตาม เมื่อครั้นเวลาผ่านไป ได้มีการพัฒนาการติดตามและตรวจสอบให้มีความเข้มแข็งรัดกุมมากขึ้น

กรณีตัวอย่างที่สำคัญอีกประการหนึ่งได้แก่การกำหนดเงื่อนไขทางการคลังแก่ประเทศที่มีปัญหาทางการเงินและยื่นความจำนงเพื่อขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund - IMF) โดย IMF จะจ่ายเงินให้แก่ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลือเป็นงวด ๆ โดยประเทศนั้น ๆ จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ IMF กำหนดไว้ในแต่ละงวด และจากการที่ IMF มีการกำหนดเงื่อนไขทางการคลังที่เข้มงวด ทำให้เกิดข้อถกเถียงในประเด็นที่ IMF ทำให้เศรษฐกิจของ

**“ประเทศพัฒนาแล้วกำลังทำลายวินัยทางการคลัง โดยกำหนดให้รายจ่ายหลายรายการเป็นข้อผูกพันทางกฎหมายที่จำเป็นต้องจ่ายหรือหลีกเลี่ยงไม่ได้”**

**“การนำ MTEF มาใช้กับภาครัฐนั้น ข้อควรคำนึงถึงก็คือพันธสัญญาของฝ่ายบริหารประเทศ”**

ประเทศที่ขอรับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนกว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่ ซึ่งทิศทางการดำเนินงานของ IMF เป็นเรื่องที่น่าสนใจและสมควรจะติดตามต่อไป

## งบประมาณและบัญชีเกณฑ์คงค้าง

ระบบงบประมาณและบัญชีเกณฑ์เงินสด (Cash accounting and budgeting) เป็นระบบที่มีช่องว่างในการสะท้อนผลการดำเนินงานทางการเงินที่แท้จริงของรัฐบาล โดยรายจ่ายหรือรายรับของปีงบประมาณหนึ่งสามารถลงบันทึกในระบบได้ทั้งในปีก่อนหน้าหรือปีถัดไป ค่าใช้จ่ายในอนาคต เช่น รายการบำนาญบำนาญของข้าราชการ (ที่ยังไม่เกษียณอายุ - ผู้แปล) ไม่ถูกบันทึกไว้ในงบประมาณประจำปี ธุรกรรมบางรายการสามารถโยกย้ายไว้ในบัญชีเงินนอกงบประมาณ (Off-budget account) หรือบางกรณีการค้ำประกันของภาครัฐซึ่งอาจก่อให้เกิดภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต (Contingent liabilities) ต่อภาครัฐ ธุรกรรมดังกล่าวจะไม่แสดงไว้ในรายงานทางการเงิน ยิ่งกว่านั้นในบางครั้งมีการตั้งสมมุติฐานที่บิดเบือนจากความน่าจะเป็นเพื่อประโยชน์ของการจัดสรรหรือเพื่อการวางแผนการใช้จ่ายในอนาคต โอกาสในการบิดเบือนข้อเท็จจริงเหล่านี้ไม่มีขอบเขตข้อจำกัด ขึ้นอยู่กับ

ความสามารถและการพลิกแพลงของจัดผู้ทำงานงบประมาณ

การใช้เกณฑ์คงค้างสามารถช่วยลดโอกาสที่จะบิดเบือนข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยรายรับหรือรายจ่ายจะถูกบันทึกในทางบัญชีเมื่อธุรกรรมดังกล่าวเกิดขึ้น (มีใช้ขณะที่ได้รับ - จ่ายเงิน) โดยมีจำนวนประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นที่ได้นำบัญชีเกณฑ์คงค้างมาใช้เพื่อจัดทำรายงานทางการเงิน ในขณะที่ยังมีเพียงไม่กี่ประเทศที่ก้าวไปสู่การใช้ระบบงบประมาณเกณฑ์คงค้าง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นผลให้รายงานผลการใช้งบประมาณของบางรัฐบาลมีผลที่แตกต่างจากที่ปรากฏในรายงานทางการเงิน

## การประมาณรายจ่ายขั้นต่ำ

การนำ MTEF มาใช้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการขยายขอบเขตการจัดทำงบประมาณให้มีความครอบคลุมเกินกว่า 1 ปี ในการจัดทำดังกล่าวให้เกิดประสิทธิภาพ มีตัวแปรที่สำคัญได้แก่ การพยากรณ์เศรษฐกิจมหภาค ประมาณการรายรับและรายจ่ายในอนาคตบนสมมุติฐานของนโยบายในปัจจุบันที่ต่อเนื่อง สู่อนาคต และผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในกรณีมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากที่กำหนดไว้ (เดิม) แนวทางปฏิบัติที่สืบทอดกันมาในการประมาณการรายจ่ายล่วงหน้ามักจะนิยมใช้วิธีการกำหนดวงเงินรายจ่ายขั้นต่ำและวัดผลต่างที่เกิดขึ้นจากนโยบายใหม่ โดยในปัจจุบันได้มีการนำข้อมูลประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าขั้นต่ำมาเปิดเผยต่อสาธารณชนและเพื่อประโยชน์ในการติดตามผลกระทบอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล

หลาย ๆ ประเทศที่นิยมใช้การกำหนดรายจ่ายขั้นต่ำจะมีการบัญญัติกฎระเบียบขั้นตอนที่ชัดเจนในการได้มาซึ่งตัวเลขประมาณการและวิธีการวัดความเปลี่ยนแปลงอันสืบเนื่องมาจากนโยบายที่

เปลี่ยนไปรวมไปถึงกระบวนการในการวัดความเปลี่ยนแปลงของรายจ่ายขั้นต่ำ โดยมีการกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจนในการควบคุมรายจ่ายขั้นต่ำและความแม่นยำถูกต้องในการวัดความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีเพียงไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่กระทรวงการคลังของประเทศ ทำหน้าที่กำกับดูแลรายจ่ายขั้นต่ำและมีมาตรการควบคุมโดยให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นลำดับต้น ๆ

## การจัดทำงบประมาณ 2 ขั้นตอน

ตามกระบวนการจัดทำงบประมาณแบบดั้งเดิม เป้าหมายทางการคลังอาจถูกบิดเบือนหรือละเลย อันเนื่องมาจากความกดดันของรายจ่าย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะใช้ระบบงบประมาณแบบใดก็ตาม การกำหนดวงเงินรวมทั้งหมดกับรายละเอียดที่เป็นส่วนประกอบ (ของวงเงินรวม) ย่อมมีผลกระทบเชื่อมโยงซึ่งกันและกัน ในวงจรรวมของเศรษฐกิจที่มีการเจริญเติบโต รายละเอียดที่เป็นส่วนประกอบ (แผนงานต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ บัญชีต่าง ๆ เป็นต้น) มักจะได้รับชัยชนะ เป็นผลให้เมื่อสิ้นสุดกระบวนการจัดทำงบประมาณ รัฐบาลมักจะลงเอยด้วยการสร้างรายจ่ายที่มากขึ้นกว่าที่ได้ตั้งใจไว้ในขณะเริ่มต้นกระบวนการ ซึ่งวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งของ MTEF ต้องการที่จะกำหนดเป้าหมายทางการคลัง (ระยะปานกลาง) เพื่อใช้กดดันมิให้รายจ่ายในแต่ละแผนงานสูงกว่าที่เป้าหมายได้กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม เมื่อการกำหนดวงเงินรวมทั้งหมดกับรายละเอียดที่เป็นส่วนประกอบ (ของวงเงินรวม) ดำเนินการในเวลาพร้อมกัน ทำให้มีโอกาสที่ค่าใช้จ่ายรวมจะสูงกว่าที่รัฐบาลตั้งไว้

เพื่อลดปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากเรื่องดังกล่าว มีเพียงไม่กี่รัฐบาล เช่น สวีเดน ได้แบ่งขั้นตอนการจัดทำงบประมาณออกเป็น 2 ขั้นตอนย่อย และแต่ละขั้นตอนมีช่วงห่างของระยะเวลาหลายเดือน ในช่วง

ขั้นตอนแรก รัฐบาลจะดำเนินการปรับปรุงตัวเลขรายจ่ายพื้นฐานต่าง ๆ ที่ได้ประมาณการไว้ ทบทวนตัวเลขการคาดการณ์ทางเศรษฐกิจมหภาค ภาระงบประมาณในอนาคต และกำหนดไว้ในกรอบ MTEF ประจำปีในช่วงของการจัดทำรายละเอียดในขั้นตอนนี้ จะเกี่ยวข้องเฉพาะวงเงินรวมหรืออาจครอบคลุมถึงระดับด้าน (Sector) เท่านั้น จะยังคงไม่มีการลงรายละเอียดสู่วงเงินในระดับย่อย ๆ วงเงินในระดับสูงดังกล่าวจะถูกนำเสนอเพื่อให้รัฐสภาได้พิจารณาอนุมัติ นับจากนั้นอีกหลายเดือนจะเริ่มเข้าสู่การจัดทำงบประมาณในขั้นตอนที่ 2 โดยรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการจัดทำงบประมาณในรายละเอียด (ภายใต้กรอบวงเงิน MTEF ตามที่รัฐสภาได้อนุมัติไปแล้วหน้า - ผู้แปล)

## มีความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นหรือไม่ ?

การกำหนดเป้าหมายทางการคลังและการริเริ่มนำนวัตกรรมมาใช้ทำให้เกิดผลดีต่อการงบประมาณหรือไม่ เป็นคำถามที่ OECD ได้พยายามค้นหาคำตอบ จากการศึกษา วิเคราะห์ตัวเลขรายจ่ายเปรียบเทียบกับสัดส่วนของ GDP ในกลุ่มประเทศ OECD ก่อนและหลังการก่อตั้ง SBO ผลการศึกษาพบว่าอัตราการเติบโตของรายจ่ายลดลงอย่างชัดเจน และสถานะทางการคลังแม้จะอยู่ในภาวะไม่สมดุลแต่ก็มีระดับความรุนแรงไม่มากนักเมื่อเปรียบเทียบกับช่วงก่อนหน้า ถึงกระนั้นก็ดี รายจ่ายภาคสาธารณะโดยรวมยังคงเพิ่มสูงขึ้น และมีสัดส่วนต่อ GDP สูงกว่าช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งรัฐบาลได้พยายามหามาตรการเพื่อปรับลดค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ลง โดยส่วนใหญ่ใช้วิธีการที่คล้ายคลึงกัน เช่น ปรับลดรายจ่ายที่เป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย (Entitlement) ลดการสนับสนุนหน่วยงานวิสาหกิจ ปรับลดงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ และหาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพ เป็นต้น ในขณะที่เดียวกันก็มีการใช้มาตรการในการ

“เกิดข้อบกพร่องในประเด็น  
ที่ IMF ทำให้เศรษฐกิจ  
ของประเทศที่ขอรับ  
ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน  
กว่าที่ควรจะเป็นหรือไม่”

เพิ่มรายได้จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเกิดจากการลงทุนที่เกิดขึ้นในโครงการของรัฐ

จากรายละเอียดที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น อาจสรุปได้ว่าความเปลี่ยนแปลงของกลไกและกระบวนการงบประมาณที่เกิดขึ้นหลังจากการก่อตั้ง SBO ยังไม่ส่งผลต่อความสำเร็จที่ชัดเจนในการบริหารจัดการรายจ่ายภาคสาธารณะ

## 2. การงบประมาณระดับมหภาคในอนาคต : การลดอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้จ่าย

ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว มีความเป็นไปได้ที่อัตราส่วนของรายจ่ายสาธารณะต่อ GDP จะเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาเหตุจากการเพิ่มขึ้นของอายุประชากร ทั้งนี้ อัตราการเพิ่มจะเร็วหรือช้าขึ้นอยู่กับงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในโครงการประกันสังคมต่าง ๆ และทิศทางของภาวะเศรษฐกิจ ทั้งนี้ หลาย ๆ ประเทศในยุโรปมีรายจ่ายสาธารณะที่เพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ของ GDP ซึ่งเป็นไปได้ว่าหากประเทศในกลุ่ม OECD ดำเนินกิจกรรมทางการคลังในช่วง 2 ทศวรรษข้างหน้าเหมือนกับที่เคยปฏิบัติในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา สถานการณ์ทางการคลังจะมีแนวโน้มตกต่ำลงกว่าเดิม

ความแปรปรวนในกลุ่มประเทศ OECD มิได้มีเฉพาะการใช้จ่ายงบประมาณเท่านั้น แต่ยังรวมถึงความสมดุลทางการคลังด้วย การขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับโครงการทางสังคมและความคาดหวังต่าง ๆ นานาของประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ทำให้รัฐบาลในกลุ่มประเทศ OECD ต้องรัดรายได้โดยการเก็บภาษีในอัตราที่สูงขึ้น ทั้ง ๆ ที่อัตรากาษีในปัจจุบันสูงอยู่แล้วแต่คาดว่าจะเพิ่มสูง

มากขึ้นในอนาคต

รัฐบาลสามารถหลีกเลี่ยงความล้มเหลวทางการคลังได้ โดยการลดนโยบายระยะยาวด้านสังคม แปรรูปการประกันสังคม หรือใช้นโยบายจำเพาะเจาะจงในกลุ่มประชาชนที่มีความเดือดร้อนมากที่สุดเท่านั้น ซึ่งแนวทางเหล่านี้เป็นแนวทางการลดงบประมาณด้านสวัสดิการสังคมที่ไม่มีผู้นำตามระบอบประชาธิปไตยคนไหนในอดีตที่ผ่านมาสามารถดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

ผู้เขียนเห็นว่า ความกดดันทางการคลัง เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสนใจแต่ไม่ต้องถึงกับวิตกกังวลและนำไปสู่การปฏิรูปการคลังทั้งระบบ ในสภาวะการณ์ที่กดดัน รัฐบาลอาจประสบปัญหาในการจัดทำกรอบเป้าหมายทางการคลัง ซึ่งสามารถแก้ปัญหาได้โดยการปรับเปลี่ยนข้อมูลที่ใช้และปรับปรุงกระบวนการงบประมาณ แต่ถึงแม้จะมีการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ต่าง ๆ โดยมุ่งหวังจะให้ผู้ดูแลงบประมาณใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานก็ตาม เรื่องของวินัยทางการคลังยังคงเป็นสิ่งที่ยุ่งยากซับซ้อนในเชิงการเมืองและเศรษฐกิจ โดยที่นักการเมืองยังคงถูกมองว่าเป็นผู้คอยกำกับควบคุมและสมควรรับผิดชอบในสิ่งที่ส่วนใหญ่เขาทั้งหลายไม่สามารถควบคุมได้



## กรอบเวลาการจัดทำงบประมาณ

ในอนาคตเจ้าหน้าที่งบประมาณอาจเห็นว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนั้นไม่เหมาะสม เช่นเดียวกับที่บุคคลเหล่านั้นได้พัฒนาการจัดทำ MTEF ขึ้นมา ก็เพราะเห็นว่าการจัดทำงบประมาณแบบปีต่อปีนั้นไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในช่วงที่ผ่านมา และอาจมีความเป็นไปได้ที่ข้อมูลประมาณการรายจ่ายเพียง 2 - 3 ปีล่วงหน้าหลังจากสิ้นวงจรงบประมาณประจำปีนั้นอาจมองได้ว่ามีข้อจำกัดต่อการวางแผนในระยะที่ยาวกว่านั้น โดยส่วนใหญ่การจัดทำ MTEF มักจะมีกรอบเวลาสั้นกว่าแผนพัฒนาประเทศที่ส่วนใหญ่กำหนดมาตรฐานไว้คราวละ 5 ปี

เหตุผลที่ปัจจุบันรัฐบาลส่วนใหญ่ยังคงยึดแนวทางการจัดทำรายจ่ายในระยะปานกลาง โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณแบบรายปี เนื่องจากเห็นว่าประมาณการรายจ่ายล่วงหน้าที่เป็นระยะปานกลางออกไป มีโอกาสคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดอันเนื่องมาจากมีเงื่อนไขหรือปัจจัยแทรกแซงต่าง ๆ สูงกว่า นอกจากนั้น การตัดสินใจระยะยาวนั้นไม่สามารถปฏิบัติได้จริง เพราะบางประเด็นที่ได้มีการ

“ในอนาคตเจ้าหน้าที่งบประมาณอาจเห็นว่าการจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้าระยะปานกลางนั้นไม่เหมาะสม”

ตัดสินใจไปแล้วอาจจะถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาใหม่ได้เมื่อถึงคราวจัดทำงบประมาณในปีถัดไป

แม้จะมีข้อถกเถียงเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณในระยะปานกลาง ผู้เขียนคาดว่ารัฐบาลจะถูกกดดันเพิ่มขึ้นเพื่อให้จัดระเบียบกฎเกณฑ์การคลังสาธารณะซึ่งอาจนำไปสู่การขยายกรอบระยะเวลาของงบประมาณเป็น 5 ปี หรือมากกว่านั้น ดังเช่นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาเปลี่ยนมาใช้การประมาณการรายจ่ายล่วงหน้า 10 ปี (รายจ่ายดังกล่าวเฉพาะที่เกิดจากนโยบายในปัจจุบันของรัฐบาล) เพื่อใช้วิเคราะห์ผลกระทบอันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของนโยบายปัจจุบันที่มีต่องบประมาณในอนาคต การวางกรอบจัดทำในระยะยาวขึ้นนั้น ส่งผลให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายที่มักเกิดจากการแทรกแซงของนักการเมืองและมีผลกระทบต่อวินัยทางการคลังสามารถทำได้ยากยิ่งขึ้นสำหรับประเทศที่พัฒนาแล้ว การขยายกรอบระยะเวลาที่ยาวขึ้นจะทำให้มองเห็นสถานการณ์ทางการคลังที่มีแนวโน้มถดถอยลงได้ เนื่องจากสัดส่วนของประชากรที่มีสิทธิรับเงินบำนาญบำนาญและเงินประกันสังคมต่าง ๆ ในอนาคตที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม การขยายกรอบระยะเวลาที่มีโอกาสที่จะนำมาซึ่งการประมาณการงบประมาณที่คลาดเคลื่อน และหากเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นจริง การวางกรอบงบประมาณระยะ 10 ปี หรือเกินกว่านั้นจะบั่นทอนทำลายวินัยทางการคลัง

## ความมั่นคงและพันพวนทางการคลัง

เงื่อนไขในการกำหนดกรอบเวลาไม่ได้มีเพียงเรื่องของจำนวนปีภายในกรอบเวลาเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับเรื่องวิสัยทัศน์ด้วย การขยายกรอบเวลาจาก 1 ปี เป็นหลาย ๆ ปี และจากหลาย ๆ ปีเป็น 10 ปีนั้นทำให้เกิดมุมมองใหม่ทางการคลังจากเดิมที่สนใจเฉพาะดุลบัญชีในปีปัจจุบัน กลายเป็นเสถียรภาพ



ทางการคลังในอนาคต และความผันผวนที่อาจจะเกิดขึ้นจากสิ่งไม่คาดคิด ซึ่งเสถียรภาพทางการคลังในที่นี้หมายถึงความสามารถที่รัฐบาลจะดำเนินกิจกรรมทางการคลังอย่างต่อเนื่องท่ามกลางภาวะเศรษฐกิจที่อาจมีความผันแปร รวมถึงฐานะรายรับ/ค่าใช้จ่าย ซึ่งเสถียรภาพนี้มักจะถูกคาดการณ์ไว้ล่วงหน้า อย่างไรก็ตาม แม้สถานการณ์ทางการคลังของประเทศจะอยู่ในระดับดี แต่อนาคตอาจเกิดผลกระทบในทางตรงข้ามกับศักยภาพของงบประมาณ เช่น ประเทศสมาชิกส่วนใหญ่ของกลุ่ม EMU ต่างเร่งปรับปรุงและยกระดับสถานะทางการคลังในช่วงโค้งสุดท้ายก่อนการใช้เงินสกุลยูโรและส่งผลให้เกิดข้อผูกมัดทางการคลังนานาประการ ซึ่งทำให้ประเทศเหล่านั้นต่างเผชิญกับข้อสงสัยในประเด็นของเสถียรภาพทางการคลังว่าจะมีความยั่งยืนแค่ไหน หากประชาชนที่ต้องพึ่งพาเงินประกันสังคมมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

หากรัฐบาลต้องการจะสร้างเสถียรภาพทางการคลังอย่างจริงจัง จะต้องมีการติดตามประเมินศักยภาพของกระบวนการงบประมาณปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการประเมินนี้จะต้องประเมินการใช้จ่ายแนวโน้มของรายรับ ความตอบสนองของงบประมาณต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและประชากร และ (ถ้าเป็นไปได้) ผลกระทบทางการเมืองต่องบประมาณ ซึ่งนักเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ จะมีความเชี่ยวชาญวิเคราะห์แนวโน้มมากกว่าที่จะทำนายการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงที่มีสัญญาณเตือนล่วงหน้าเพียงสั้น ๆ หากย้อนดูวิกฤตเศรษฐกิจในเอเชียช่วงปลายทศวรรษที่ 1990 นักเศรษฐศาสตร์สรุปว่ามีเหตุการณ์บ่งชี้ว่า หลายประเทศในเอเชียกำลังเผชิญหน้ากับวิกฤตเศรษฐกิจ ซึ่งพวกเขาเชื่อว่าการเข้าใจถึงปัญหาหลังเกิดเหตุการณ์สามารถนำไปสู่การคาดการณ์อนาคตได้ โดยต้องมีการพัฒนาและประเมิน

ความเสี่ยงอย่างจริงจัง

ในบางกรณีการคาดการณ์ล่วงหน้าอาจจัดทำอย่างหละหลวม และขาดความน่าเชื่อถือ แต่สำหรับเรื่องของงบประมาณนั้น การมีข้อมูลที่ไม่ค่อยน่าเชื่อถือก็น่าจะดีกว่าไม่มีข้อมูลเสียเลย เพราะอย่างไรเสียรัฐบาลก็ต้องตัดสินใจ (จัดสรรงบประมาณ) ซึ่งตรงข้ามกับเรื่องของหลักการหรือนโยบายที่รัฐบาลอาจยังไม่ดำเนินการจนกว่าจะได้รับข้อมูลอันเป็นที่น่าพอใจ

การวิเคราะห์ความผันผวนและการประเมินความเสี่ยงอื่น ๆ จะมีบทบาทสำคัญต่อระบบงบประมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ เป็นที่สังเกตได้ว่าส่วนใหญ่รัฐบาลที่มีกรอบการจัดทำงบประมาณเกินกว่า 1 ปี จะใช้การวิเคราะห์เหล่านี้ นอกจากนั้น องค์การนานาชาติเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลสถานะทางการคลังท่ามกลางบรรยากาศและความผันผวนของแต่ละประเทศ เช่น ผู้แทนของ EMU จะประเมินศักยภาพของประเทศสมาชิกโดยวัดจากเสถียรภาพทางการคลังหรือจำนวนของปัจจัยเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในกลุ่มประเทศสมาชิกแทนการพิจารณาตัวเลขรายจ่ายงบประมาณประจำปีและระยะปานกลาง

**“สำหรับเรื่องของ  
งบประมาณนั้น  
การมีข้อมูลที่  
ไม่ค่อยน่าเชื่อถือนัก  
ยังดีกว่า  
ไม่มีข้อมูลเสียเลย”**



### การใช้งบดุลเพื่อประเมินสถานการณ์ทางการคลัง

เกือบ 10 ปีมาแล้ว มีแนวคิดใหม่ที่จะประเมินความสำเร็จทางการคลังของประเทศโดยวัดผลจากข้อมูลในงบดุลแทนที่ข้อมูลในงบประมาณ กระบวนการที่ดูเหมือนจะเป็นไปไม่ได้ในอดีตอาจเป็นจริงได้ในอนาคต หากรัฐบาลเปลี่ยนการประเมินผลจากเดิมที่เคยอาศัยตัวเลขงบประมาณเป็นการพิจารณาตามรายงานทางการเงินแทน ซึ่งอาจถือเป็นการปฏิวัติการจัดการทางการเงินครั้งสำคัญที่เปลี่ยนสัมพันธ์ภาพระหว่างงบประมาณและกระบวนการทางการเงินที่เป็นมาในอดีต

จากการที่ระบบงบประมาณมีมานานกว่าร้อยปี ระบบงบประมาณสมัยใหม่จึงมีกระบวนการดำเนินงานที่เบ็ดเสร็จในตัวเอง เริ่มตั้งแต่มีการตัดสินใจถูกบันทึกและนำไปใช้ โดยส่วนใหญ่จะปรากฏเป็นหลักฐานในรูปแบบของเอกสารทางการงบประมาณ โดยสถานะทางการเงินและผลการดำเนินงานจะถูกวัดโดยเปรียบเทียบกับเอกสารงบประมาณที่เกี่ยวข้อง โดยไม่คำนึงถึงแหล่งข้อมูลทางการเงินอื่น ๆ และด้วย

ความเบ็ดเสร็จในตัวเองนี้ ทำให้ระบบงบประมาณแยกตัวเองออกจากรายงานทางการเงินต่าง ๆ เช่น งบดุลในหลายประเทศ รายงานทางการเงินผูกติดอยู่กับมาตรฐานทางบัญชี ขณะที่งบประมาณถูกจัดทำไปตามรูปแบบเฉพาะของตนเอง

มีหลาย ๆ ปัจจัยที่ผลักดันให้มีการรวมระบบงบประมาณเข้าด้วยกันกับรายงานทางการเงิน ประการที่ 1 การนำมาตรฐานทางบัญชีใหม่มาใช้กับภาครัฐ รวมถึงระบบบัญชีเกณฑ์คงค้าง ประการที่ 2 ความพยายามขององค์กรอิสระที่จะประเมินนโยบายงบประมาณ และประการที่ 3 ความพยายามสร้างความแข็งแกร่งให้แก่การบริหารจัดการทางการเงินในรัฐบาล โดยรวมกิจกรรมและมาตรฐานของระบบงบประมาณเข้ากับระบบบัญชี

ในบทความของ Blejer และ Cheasty ที่เขียนขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1991 กล่าวไว้ว่า งบดุลเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดในการประเมินการขาดดุลหรือเกินดุลทางการคลัง และยังคงกล่าวไว้ดีกว่าข้อมูลในงบประมาณเพียงลำพังไม่สามารถอธิบายสถานะทางการเงินที่ครบถ้วนสมบูรณ์ซึ่งจากคำจำกัดความของงบประมาณมีความหมายไม่ครอบคลุมเงินนอกงบประมาณกองทุนพิเศษหรือการตีมูลค่าสินทรัพย์หนี้สิน ในขณะที่ข้อมูลในงบดุลมีความครอบคลุมกิจกรรมทุกอย่างเหล่านั้น นอกจากนั้น งบดุลยังแสดงรายการค่าเสื่อมราคา การกั้นงบประมาณสำรองกรณีพิบัติสัญญา และความเสี่ยงอื่น ๆ เช่น หากรัฐบาลมีรายได้จากการขายสินทรัพย์ ในรายงานงบประมาณจะแสดงตัวเลขรายได้ของรัฐที่เพิ่มขึ้น แต่ในงบดุลจะไม่ปรากฏการเปลี่ยนแปลงในสินทรัพย์สุทธิ

ในการนำงบดุลมาใช้เพื่อผลลัพธ์ทางการคลัง การลดลงของสินทรัพย์สุทธิ (สินทรัพย์ - หนี้สิน) จะ

ถูกบันทึกว่าเป็นขาดดุล การเพิ่มขึ้นจะถูกบันทึกว่าเป็นเกินดุล แต่การใช้งบดุลเป็นเครื่องมือวัดผลทางการคลังนั้นรัฐบาลต้องเผยแพร่รายงานทางการเงินอย่างรวดเร็วตรงเวลา ปัจจุบันมีไม่กี่รัฐบาลที่ใช้วิธีการดังกล่าว แต่ในอนาคตคาดว่าจะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากหลักเกณฑ์ทางบัญชีเริ่มมีมาตรฐานแล้ว

หากมีการนำรายงานทางการเงินเข้ามาใช้ในกระบวนการจัดสรรและบริหารงบประมาณจะทำให้เกิดนัยสำคัญหลายประการ ในประการที่ 1 เกิดแรงผลักดันในการพัฒนามาตรฐานทางบัญชีกับงบประมาณของภาครัฐ ประการที่ 2 ผู้เชี่ยวชาญทางการเงินจะเข้ามามีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งหากผู้เชี่ยวชาญด้านการงบประมาณ (ของหน่วยงานกลางในปัจจุบัน) ต้องการจะรักษาบทบาทหน้าที่ของตนไว้ก็จำเป็นต้องเรียนรู้เกี่ยวกับกระบวนการทางบัญชีเพิ่มเติม และประการสุดท้าย การตัดสินใจด้านงบประมาณในหลาย ๆ เรื่องจะคำนึงถึงผลกระทบต่อตัวเลขในงบดุลมากกว่าตัวเลขที่จะถูกบันทึกในงบประมาณ

## งบประมาณสำหรับภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น

จากทั้งหมดมองของงบประมาณหรืองบดุล รัฐบาลในอนาคตจะต้องเผชิญกับภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น การประกันการกู้ยืม โครงการประกันสุขภาพต่าง ๆ เป็นต้น ตามระบบงบประมาณและการบัญชีแบบเงินสดนั้น จะไม่มีการบันทึกรายการภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า หรือถ้ามีแต่ขาดความชัดเจน ทำให้ขาดการวางแผนตั้งงบประมาณเพื่อชำระภาระหนี้สินดังกล่าวจนกว่าเหตุการณ์เหล่านั้นจะเกิดขึ้นจริง (ซึ่งอาจใช้เวลาหลายปีหรือหลายสิบปีกว่าที่จะเกิดขึ้น - ผู้แปล) และในกรณี

เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้นจริง รัฐบาลก็จะตกอยู่ในภาวะที่ยากต่อการควบคุมค่าใช้จ่ายและมีโอกาสทำให้ประสิทธิภาพทางการคลังลดลง แม้จะไม่มีข้อมูลล่วงหน้าในเรื่องดังกล่าวอย่างเพียงพอ แต่ก็มีเหตุผลที่จะเชื่อได้ว่ารัฐบาลของประเทศต่าง ๆ กำลังเผชิญความเสี่ยงจากการให้สัญญาและรับประกันตามโครงการต่าง ๆ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับทางสังคม แม้ความเสี่ยงเหล่านั้นจะมีเหตุมีผลก็ตาม แต่หากรัฐมีข้อมูลเหล่านั้นไม่เพียงพอก็อาจนำไปสู่การประเมินค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคตต่ำกว่าที่ควรจะเป็นได้

จากจุดบกพร่องที่ลดหย่อนวินัยทางการคลัง จึงต้องมีการรวบรวมปัญหา และหาทางควบคุมอย่างเหมาะสม ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะความเสี่ยงมีหลายรูปแบบ นอกจากนี้ ภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นอยู่นอกรายการของระบบบัญชีแบบเดิม ซึ่งจำกัดอยู่เฉพาะหนี้สินทางตรงเท่านั้น ไม่รวมรายการอื่น ๆ ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้แน่นอน เช่น การค้างชำระหนี้ หรือการล้มละลายของสถาบันการเงิน ทั้งนี้ยังไม่มีข้อมูลสรุปอันเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ ในการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อวางระเบียบด้านความเสี่ยงทางการคลัง ในที่นี้จะยกตัวอย่างวิธีการที่ใช้ในประเทศนิวซีแลนด์ ฮังการี แคนาดา และสหรัฐอเมริกา

**“ตามระบบงบประมาณและการบัญชีแบบเงินสดนั้น จะไม่มีการบันทึกรายการภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า”**

แนวทางสำคัญประการหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการในประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้ทุกส่วนราชการจัดทำรายงานทางการเงิน และรัฐบาลจะรวบรวมเพื่อจัดทำรายงานทางการเงินฉบับรวม (Consolidated financial statements) ซึ่งจะมีรายงานภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นทั้งที่ประเมินได้และไม่ได้เพิ่มเข้ามา ค่าใช้จ่ายเหล่านี้จะไม่บันทึกลงในงบประมาณหรืองบดุล แต่ข้อมูลที่มีอยู่จะช่วยเตือนรัฐบาลให้ตระหนักถึงการใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นได้

ในประเทศฮังการีมีพระราชบัญญัติการคลังสาธารณะที่จำกัดการรับประกันของรัฐบาลในอัตราส่วนคงที่เทียบกับรายจ่ายงบประมาณ แต่การรับประกันส่วนใหญ่มักได้รับการยกเว้น จากข้อจำกัดดังกล่าวในการจัดทำงบประมาณแต่ละปีจะมีการกำหนดวงเงินที่รัฐบาลคาดว่าจะต้องจ่ายเพื่อการรับประกันและเพดานวงเงินรับประกันของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อเกิดการรับประกันขึ้นรัฐบาลจะเผยแพร่ข้อมูลความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น เหตุผลของการรับประกันและข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องให้ประชาชนทราบ อย่างไรก็ตามยังมีภาระหนี้สินที่อาจเกิดขึ้นอีกหลายรายการที่ไม่ได้ถูกรวมไว้ส่งผลให้งบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับการรับประกันไม่เพียงพอ

ประเทศแคนาดารวมการรับประกันการกู้ยืมไว้ในขั้นตอนการทบทวนงบประมาณ แต่ละหน่วยงานที่มีรายการการรับประกันต้องแสดงผลการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ผลกำไรและขาดทุนของโครงการรวมถึงกระแสเงินสดและความสามารถในการชำระหนี้ด้วย ซึ่งแต่ละหน่วยงานจะต้องมีเงินสำรองเพื่อกันไว้สำหรับกรณีขาดทุน (จากการรับประกัน) หน่วยงานที่ให้การสนับสนุนจะจัดสรรรายได้จากค่าธรรมเนียมหรืองบประมาณประจำปีเพื่อเป็นเงินสำรองของหน่วยงานดังกล่าว การรับประกันการกู้ยืมใหม่จะต้อง

ผ่านความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและการอนุมัติจากรัฐสภา และในท้ายที่สุดทุกหน่วยงานรวมถึงรัฐวิสาหกิจต้องจัดทำรายงานภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเป็นส่วนประกอบของรายงานทางการเงินของรัฐบาล

ตั้งแต่ช่วงต้นศตวรรษที่ 1990 ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้กฎข้อบังคับการงบประมาณในรูปแบบพิเศษกับการกู้ยืม และการค้าประกันการกู้ยืม ซึ่งจะมีการประมาณการค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการกู้ยืมและการค้าประกันการกู้ยืมในงบประมาณเงินสนับสนุนนี้นำมาคิดมูลค่าปัจจุบัน (Present Value) ตามกระแสเข้าออกของเงินสด

ในอนาคตอาจจะต้องใช้เวลาอีกสักกระยะหนึ่งเพื่อทำให้วิธีการจัดการกับการค้าประกันการกู้ยืม และภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้น มีความเป็นมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น เมื่อรายงานทางการเงินเป็นที่แพร่หลายก็อาจพัฒนาให้กลายเป็นเครื่องมือในการรายงานต้นทุนของภาระหนี้สินที่อาจจะเกิดขึ้นได้ เช่น อาจมีการประมาณการความสูญเสียที่อาจจะเกิดจากการค้าประกัน เปิดเผยไว้ในรายงานทางการเงิน และหากความสูญเสียที่เกิดขึ้นจริงผิดไปจากที่ประมาณการไว้ก็ต้องทำการปรับปรุงตัวเลขจากที่รายงานไว้เดิม

## นโยบายการคลัง และการจัดการทางเศรษฐกิจ

การใช้งบประมาณขับเคลื่อนเศรษฐกิจถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของรัฐบาลในยุคปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่ผู้นำทางการเมืองมักให้ความสำคัญกับการคลัง เพราะบ่อยครั้งที่ผลงานของพวกเขาถูกสะท้อนผ่านการดำเนินงานทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลในอนาคตอาจมอบหมายภาระความรับผิดชอบด้านการคลังในเรื่องสำคัญ ๆ ให้เป็นหน้าที่ของ

หน่วยงานที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งจะมีอำนาจเต็มในการปรับอัตราภาษีและรายจ่ายของรัฐบางประเภทเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในระบบเศรษฐกิจ แนวคิดนี้อาจคิดว่าแปลก แต่เคยเป็นหัวข้อที่มีการโต้เถียงกันในการประชุม SBO ปี ค.ศ. 2000 โดย Business Council of Australia ได้จัดทำรายงานเสนอแนะให้ก่อตั้งหน่วยงานอิสระด้านการคลัง ซึ่งมีอำนาจในการปรับอัตราภาษีโดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ เหตุผลสำคัญที่สนับสนุนความเป็นอิสระนี้ คือ 1. นโยบายการคลังจะโอนเอียงไปทางการขยายตัวของเศรษฐกิจและการขยายตัวของรายจ่ายประจำ ซึ่งนำไปสู่การขึ้นอัตราภาษี 2. รัฐบาลมีแนวโน้มไม่ไปตามการเปลี่ยนแปลงทางการคลังโดยขาดการใช้นโยบายที่ทันท่วงที ข้อบกพร่องทั้งสองนำไปสู่หลักการบริหารการคลังที่เป็นอิสระ โดยเสนอทางเลือกให้ขยายกรอบการคลังและเอื้อให้เกิดการปรับเปลี่ยนได้ง่ายโดยย้ายอำนาจทางการคลังจากนักการเมืองไปให้ผู้เชี่ยวชาญอิสระ

ข้อเสนอดังกล่าวมุ่งหวังที่จะสร้างแนวปฏิบัติด้านนโยบายการคลังที่คล้ายคลึงกับนโยบายการเงินที่

**“รัฐบาลในอนาคต  
อาจมอบหมายภาระ  
ความรับผิดชอบ  
ด้านการคลัง  
ในเรื่องสำคัญ ๆ  
ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน  
ที่มีความเป็นอิสระ”**

มีธนาคารกลางซึ่งมีความเป็นอิสระกำกับดูแลและปราศจากการควบคุมโดยตรงจากฝ่ายการเมือง อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้คัดค้านแนวทางดังกล่าวเนื่องจากการยอมให้หน่วยงานอิสระมีอำนาจในการปรับอัตราภาษีมีผลต่อเมืองทางการเมืองมากกว่าการปรับอัตราดอกเบี้ย นอกจากนี้ อาจมีการคัดค้านว่าความมีอิสระในนโยบายภาษีอาจทำให้รัฐบาลประชาธิปไตยหมดอำนาจและไม่สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้ ไม่ว่าจะมีการถกเถียงหรือคัดค้าน อย่างไรก็ตาม แนวคิดที่ว่านี้อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ก็เป็นได้

### วิสัยทางการคลังที่ปราศจากอำนาจ

จากรายละเอียดต่าง ๆ ที่เอ่ยถึงข้างต้น เริ่มด้วยบทบาทของรัฐบาลในอนาคตที่ต้องมีความเข้มแข็งในการรักษาวิสัยทางการคลัง และจบลงด้วยการที่รัฐบาลจะขาดวิสัยทางการคลังและจำเป็นต้องมองหาทางแก้ไขโดยอาศัยกลไกที่อยู่นอกกรอบทางการเมือง รัฐบาลในอนาคตจะต้องถูกรับผิดชอบต่ออิทธิพลจากภายนอก จัดทำงบประมาณตามคำชี้แนะโดยผู้อื่น ถูกตรวจสอบการใช้งบประมาณทั้งในเชิงของรายละเอียดและกระบวนการ และถูกถ่ายโอนอำนาจการกำหนดนโยบายหลักด้านงบประมาณให้แก่ผู้อื่น

ในอนาคตรัฐบาลอาจมีงบประมาณมากขึ้นแต่กลับมีประสิทธิผลในการจัดการลดลง และหากรัฐบาลจัดสรรเงินอย่างมีวิสัยทางการคลัง นั่นอาจเป็นเพราะว่ารัฐอ่อนแอลงไม่ใช่เพราะมีอำนาจมากขึ้น เพราะเมื่อถึงจุด ๆ หนึ่งงบประมาณของรัฐจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศอื่น ๆ หรือทั้งสังคมโลก ซึ่งอาจถูกเรียกร้องให้มีการส่งนโยบายให้ประเทศอื่นร่วมกันพิจารณา แม้แต่ประเทศที่มีขนาดใหญ่ที่สุดยังอาจถูกบังคับให้ร่างนโยบายงบประมาณภายใต้

ระบบเศรษฐกิจเปิด ซึ่งสถานการณ์ที่เกิดในต่างประเทศมีอิทธิพลต่อความสามารถทางการคลังของประเทศเหล่านั้น รัฐบาลของแต่ละประเทศจะมีสถานะอยู่กึ่งกลางระหว่างสมัพันธ์นานาชาติ (Meta-national) และรัฐบาลท้องถิ่น (Sub-national governments) ซึ่งจะเกิดการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กับการใช้ระบบการคลังแบบนานาชาติประเทศ ซึ่งหมายถึงการตัดสินใจทางการคลังอาจขึ้นกับบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่รัฐบาลกลางของประเทศนั้น

ข้อสรุปนี้ค่อนข้างจะเป็นการคาดเดาอย่างสูง เพราะจะเป็นการถดถอยไปไกลเกินขอบเขตอำนาจอธิปไตยและอำนาจทางการเมืองของประเทศต่าง ๆ การปกครองในระบบดังกล่าวอาจมีความคงทน

และปรับตัวได้ดีกว่ารูปแบบที่กล่าวมาในย่อหน้าที่แล้ว และอาจเป็นไปได้ว่าความตั้งใจที่จะสร้างวินัยทางการคลัง จะกระตุ้นให้ประเทศต่าง ๆ รวมศูนย์การควบคุมทางการคลังเข้าไว้ด้วยกันอีกครั้ง หรือองค์กรนานาชาติอาจจะจำกัดบทบาทของตนเฉพาะการกำหนดมาตรฐานทางบัญชีและนโยบายของส่วนรวมเท่านั้นโดยไม่แทรกแซงนโยบายที่สำคัญอื่น ๆ ของประเทศต่าง ๆ และอาจมีความเป็นไปได้อีกแง่มุมหนึ่ง สำหรับอนาคตข้างหน้ารัฐบาลของแต่ละประเทศจะมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลนานาชาติที่จะสะท้อนความต้องการของประชาชนในชาติ เพื่อมีส่วนร่วม ในการจัดสรรงบประมาณนานาชาติ ทุกอย่างล้วนแล้วแต่เป็นสถานการณ์ที่อาจเกิดขึ้นได้แต่ที่แน่ ๆ ก็คือ การคลังในอนาคตจะเปลี่ยนไปจากการคลังในปัจจุบันอย่างแน่นอน

### ประวัติผู้เขียน

Allen Schick ปัจจุบันเป็นศาสตราจารย์เกียรติคุณด้านนโยบายสาธารณะประจำมหาวิทยาลัย Maryland ประเทศสหรัฐอเมริกา. ผู้เขียนจบการศึกษาระดับปริญญาตรี จาก Brooklyn College (ปี ค.ศ. 1956) ปริญญาโทและปริญญาเอก จาก Yale University (ปี ค.ศ. 1959 และปี ค.ศ. 1966 ตามลำดับ)

Allen Schick มีความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับสาขาการบริหารจัดการทางการเงินการคลังภาคสาธารณะ เคยทำงานในฐานะที่ปรึกษาด้านการเงินการคลังแก่ภาครัฐต่าง ๆ ในสหรัฐอเมริกา กว่า 45 แห่ง และมากกว่า 30 ประเทศทั่วโลก นอกจากนั้น ผู้เขียนยังมีผลงานทางวิชาการที่สำคัญมากมาย อาทิ The Federal Budget : Politics, Policy, and Process (Brooking Institution), A Contemporary Approach to Public Expenditure Management (The World Bank) และ Modern Budgeting (OECD) เป็นต้น