

**ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐประศาสนศาสตร์**

**การคลังสาธารณะ**

## ขอบข่ายของการคลังสาธารณะ

---

- การคลังสาธารณะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินทั้งหมดของรัฐ คือ
- 1. ได้เงินมาจากไหน
- 2. เป้าหมายในการใช้จ่ายอย่างไร
- 3. มีวิธีการจัดการและความรับผิดชอบอย่างไร

- 
- ผู้ที่ทำหน้าที่ด้านการคลังสาธารณะระดับชาติ คือ รัฐบาล
  - ส่วนหน่วยย่อยก็เป็นรัฐหรือจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

---

❑ การบริหารการคลังเกี่ยวข้องกับผู้บริหารภาครัฐนั้นมี 3 ประการคือ

1. ผู้บริหารต้องจัดเตรียมงบประมาณ โดยผ่านกระบวนการออกกฎหมายและใช้จ่ายเงินตามนั้น
2. ผู้บริหารต้องรับผิดชอบทางบัญชี ซึ่งต้องแสดงว่าใช้เงินอย่างไร
3. ผู้บริหารต้องสนใจผลลัพธ์ของการตรวจสอบซึ่งกระทำโดยหน่วยงานภายนอก

---

- การคลังสาธารณะสัมพันธ์กับรัฐประศาสนศาสตร์ 3 ด้านหลักๆ ได้แก่

- (1) การงบประมาณ (budgeting)

- (2) การบัญชี (accounting)

- (3) การตรวจสอบ (auditing)

## บทบาทของงบประมาณ

---

- งบประมาณเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและใช้เวลาซึ่งเกี่ยวข้องกับ **ฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ** งบประมาณมีวัตถุประสงค์หลายอย่างในตัวเอง ซึ่งจำแนกได้ 5 ด้าน คือ
  - (1) เป็นเอกสารการวางแผนหลัก (basic planning document)
  - ที่รัฐบาลตัดสินใจว่าจะทำอะไรและใช้จ่ายเงินจำนวนเท่าไร

- 
- (2) เป็นเครื่องมือตัดสินใจ (decision instrument)
  - จัดสรรเงินที่มีอยู่อย่างจำกัด ไปยังแผนงานต่างๆ ที่มีมากมาย จนเกินกว่าทรัพยากรที่มี

---

- (3) เป็นตัวชี้วัดคุณค่า (value indicator)

- งบประมาณจะจัดลำดับความสำคัญ (priorities) และเปรียบเทียบแผนงานและระดับต่างๆ เอาไว้เพื่อใช้ในเป็นเกณฑ์จัดสรรเงิน



- 
- (4) เป็นเอกสารนโยบายทางเศรษฐกิจ (statement of economic policy)
  - เนื่องจากรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก

- 
- (5) เป็นทิศทางของแผน (direction government plans)
  - ที่รัฐบาลต้องการจะทำและวิธีการที่จะบรรลุเป้าหมาย

- 
- งบประมาณมีหน้าที่ที่สำคัญซึ่งจำแนกออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านเศรษฐกิจ (economic) และด้านการเงิน (financial) ดังต่อไปนี้

- 1. ด้านเศรษฐกิจ :

- เป็นด้านที่รัฐบาลหาทางใช้งบประมาณเพื่อให้มีผลต่อระบบเศรษฐกิจ รัฐบาลมีเป้าหมายที่ต้องการบรรลุหลายอย่าง

- 
- ทางปฏิบัติจึงต้องประเมินประนอมเป้าหมายเหล่านี้
  - เป็นแรงกดดันต่อระบบราชการให้ต้องหาข้อมูลให้เพียงพอและทันสมัย

- 
- กิจกรรมตามเป้าหมาย เรียกว่า “นโยบายเศรษฐกิจ” ซึ่งแบ่งเป็นนโยบายหลักๆ 3 นโยบาย คือ
  - (1) นโยบายจัดสรรทรัพยากร (allocation policy)
  - เป็นนโยบายที่สนใจความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน
  - นโยบายเป็นตัวกำหนดกิจกรรมของรัฐ โดยภาพรวม

---

- (2) นโยบายการกระจายรายได้ (distribution policy)

- เป็นนโยบายที่รัฐบาลพยายามลดความไม่เท่าเทียมกันทางด้านความมั่งคั่งและรายได้ของประชาชน
- ส่วนสำคัญของนโยบายนี้คือ การจัดสวัสดิการสังคม รวมถึงเงินที่โอนไปให้ชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งในสังคม

- 
- เช่น
  - นโยบายภาษีที่ยกเว้นภาษีให้ชานาก็เป็นการกระจายรายได้ที่มีค่าเท่ากับการ โอนเงินให้ชานาเพื่อรักษาความมั่นคงทางสังคม

- 
- (3) นโยบายการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ (stabilization policy)
  - อาจเป็นหน้าที่ที่สำคัญที่สุดทางเศรษฐกิจ
  - เป็นนโยบายที่รัฐบาลมุ่งปรับปรุงภาพรวมของระบบเศรษฐกิจ เพราะการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ ทั้งทางตรงและทางอ้อม



## 2. นโยบายด้านการเงิน :

---

- ด้านการเงินเปรียบเสมือนด้านบัญชีของเอกชน งบบัญชีจะแสดงรายการใช้จ่ายทั้งหมดของรัฐบาล

- 
- หน้าที่ทางการเงินมีอยู่ 2 ประการ คือ
  - (1) ประเมินการใช้จ่ายของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดเป็นงบประมาณ
  - (2) เป็นเครื่องมือตรวจสอบและควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ

- 
- งบประมาณเป็นที่ประนีประนอมกันของรัฐบาลและเป็นที่ตรวจสอบของสาธารณะ

---

- ขั้นตอนสำคัญของกระบวนการงบประมาณมี 4 ขั้นตอน คือ

- (1) ขั้นตอนการกำหนดงบประมาณ (formulation) เป็นการเขียนงบประมาณ
- (2) ขั้นตอนอนุมัติ (authorization) เป็นการอนุมัติของสภานิติบัญญัติ
- (3) ขั้นตอนการบริหาร (execution) เป็นขั้นตอนการลงมือปฏิบัติ
- (4) ขั้นตอนประเมินผล (appraisal) เป็นการตรวจสอบผลลัพธ์

- 
- งบประมาณสัมพันธ์กับสถานะนิติบัญญัติ การใช้จ่ายของรัฐบาลหรือ  
มาตรการภาษีต่างๆ จะต้องทำเป็นกฎหมายเพื่อขออนุมัติจากสภา

## ประเภทของงบประมาณ

---

- รายจ่ายของรัฐบาล คือ

- เงินทั้งหมดที่รัฐบาลซื้อปัจจัยนำเข้า
- ซื่อบริการ
- เงินโอนให้บุคคล
- ธุรกิจหรือหน่วยงาน และการชำระหนี้

- 
- รายจ่ายของรัฐบาลจำแนกได้หลายแบบ รายจ่ายที่สำคัญมี 3 แบบ คือ
  - (1) รายจ่ายตามปัจจัยนำเข้า (inputs) หรือแสดงรายการ
  - เป็นการจำแนกรายการซื้อของ
  - สิ่งที่รัฐบาลเน้น คือ รายการที่รัฐบาลซื้อสินค้าและบริการ

---

- (2) **รายจ่ายตามผลงาน (performance)**

- รายจ่ายแบบนี้จำแนกตามผลผลิต สินค้าชั้นกลาง และกิจกรรมหรืองานที่รัฐบาลดำเนินงาน การจำแนกจะเน้นการวัดผลงาน



---

- (3) รายจ่ายตามแผนงาน (programs)

- เป็นรายจ่ายที่จำแนกตามเหตุผลของการเป็นรัฐบาล

- 
- รายจ่ายดังกล่าวทำให้เกิดงบประมาณ 3 แบบ คือ
  - (1) งบประมาณแบบแสดงรายการ (line item budgeting)
  - (2) งบประมาณแบบผลงาน (performance budgeting)
  - (3) งบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting)

## ความแตกต่างของงบประมาณแต่ละแบบ

ประเภท งบประมาณ	ลักษณะสำคัญ	จุดเด่นหลักของหน่วยงาน	จุดเน้นทางการ บริหาร
แบบแสดง รายการ (line item)	จำแนกรายจ่ายตามสินค้าหรือ ทรัพยากรที่ซื้อ	ทรัพยากรที่ซื้อ (resource purchased)	การควบคุม (control)
แบบผลงาน (performance)	จำแนกรายจ่ายตามภาระงาน หรือกิจกรรมโดยนำเสนอว่า แต่ละกิจกรรมมีค่าใช้จ่าย เท่าใด	งาน (tasks) หรือกิจกรรม (activities) หรือผลผลิตโดยตรงที่ กระทำ (direct output performed)	การจัด การ (management)
แบบแผนงาน (program)	จำแนกรายจ่ายตามเป้าหมาย ของรัฐบาลค่าใช้จ่ายจึงแสดง ข้ามหน่วยงาน	การบรรลุเป้าหมาย (achievements) ผลผลิตสุดท้าย (final product) ผลลัพธ์ (outcome) หรือผลผลิตที่ บริโภค (consumer output)	การวางแผน (planning)

- 
- งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน
  - งบประมาณแบบลูกผสม (Hybrids) เพราะจะเอาส่วนดีของ งบประมาณแต่ละแบบมาผสมกัน
  - สำหรับยุคใหม่นั้นนิยมใช้งบประมาณแบบผลงานแนวใหม่ (new performance budgeting) ซึ่งเป็นงบประมาณแบบแผนงาน มาพัฒนาใหม่

- 
- งบประมาณแบบแผนงานแนวใหม่บางครั้งเรียกว่า
  - “งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน” (result-oriented budget system)  
ลักษณะสำคัญ คือ นำเอางบประมาณแบบผลงานและแบบแผนงานมาผสมกัน

- 
- งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ
  - 1. กำหนดวัตถุประสงค์และแผนกลยุทธ์ (objectives and strategic)
  - ระบุว่าสิ่งที่หน่วยงานต้องการทำให้สำเร็จนั้นคืออะไรและจัดทำแผนกลยุทธ์เพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

- 
- 2. วัดผลงาน (performance measures) จาก แผนกลยุทธ์ต้องวัด
  - ความก้าวหน้าของตามวัตถุประสงค์ แต่ไม่เน้นกิจกรรมของหน่วยงาน เน้นที่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นแก่สังคม
  - งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานวัดที่ผลลัพธ์ คือ ผลที่เป็นความตั้งใจของหน่วยงาน
  - การบริหารงบประมาณต้องมีมาตรฐานของผลงานเป็นเครื่องมือในการจัดสรรงบประมาณ

---

- 3. การบริหารอย่างยืดหยุ่น (**flexible execution**)

- หลังจากที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณแล้ว หน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อการบริการ การบริหารงบประมาณจะไม่ดูแคบๆ แค่วิธีใช้ทรัพยากร

- แต่จะเน้นที่ผลลัพธ์ของการใช้ทรัพยากร และฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องเห็นพ้องกันในเรื่องสถานที่และการวัดผล



---

- **4. รายงาน (reporting)**

- เมื่อถึงสิ้นปี หน่วยงานต้องรายงานงบประมาณ โดยเน้นที่ผลลัพธ์  
ลดการดูรายละเอียดการเงิน

- 
- ระบบมาตรฐานแบบมุ่งเน้นผลงานเป็นการนำเอางบประมาณแบบผลงานและแผนงานมาผสมกัน
  - การเน้นผลงานเป็นลักษณะเด่นของงบประมาณแบบแผนงาน
  - ระบบมาตรฐานแบบใหม่มีการใช้งบประมาณข้ามสายงานและมีแผนงานที่ใช้ร่วมกันหลายหน่วยงาน
  - การวัดผลงานงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานเน้นที่ผลลัพธ์ ซึ่งเป็นผลของความสำเร็จระดับที่สูงกว่าและกว้างกว่า

## การบริหารการคลังในอดีต

---

- การบริหารการคลังแบบสมัยก่อน
- ใช้ระบบงบประมาณแบบดั้งเดิม (traditional budgeting)
- หรืองบประมาณแสดงรายการ (line- item budgeting)
- หรือปัจจัยนำเข้า (input budgeting)

- 
- ลักษณะที่สำคัญของงบประมาณแบบดั้งเดิมมี 3 ประการคือ
  - 1. จัดสรรเงินตามรายการหรือประเภทรายจ่าย เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่
  - 2. ในเอกสารงบประมาณจะเปรียบเทียบให้เห็นรายได้กับรายจ่ายของงบประมาณประจำปี
  - 3. การคิดงบประมาณปีที่จะมาถึงใช้ฐานจากปีที่ผ่านมา ซึ่งเรียกว่า “งบประมาณส่วนที่เพิ่ม” (incremental budgeting)

---

- **งบประมาณแบบตั้งเดิมข้อดีคือ**

- 1. เป็นกลไกที่ดีในการควบคุมรายจ่ายตามจำนวนเงินและรายจ่ายที่จัดสรรตามที่ได้ตกลงกันเป็นปกติ
- 2. มีความยืดหยุ่นที่ชัดเจน คือ สามารถปรับงบประมาณได้ตอนกลางปี

- 
- 3. จัดทำง่ายและง่ายต่อการบริหาร เพราะอาศัยข้อมูลจากปีก่อนมาพิจารณา
  - 4. สามารถปรับงบประมาณให้เข้ากับสถานการณ์และเงื่อนไขทางเศรษฐกิจทุกอย่าง
  - งบประมาณแบบดั้งเดิมเป็นรูปแบบที่เน้นการควบคุมมาก เพราะสามารถดูได้ว่าได้จ่ายเงินไปตามที่ตกลงกันหรือไม่

- 
- ข้อเสียของงบประมาณแบบดั้งเดิม จำแนกได้เป็น 4 ข้อดังนี้
  - 1. การดูจากรายจ่ายยังไม่ชัดว่าหน่วยงานทำอะไรลงไป
  - 2. งบประมาณแบบแสดงรายการเป็นงบประมาณระยะสั้น ไม่สนใจรายละเอียดเพราะไม่ได้ตัดสินใจจากพื้นฐานความต้องการ
  - 3. รายการจ่ายในงบประมาณไม่ยืดหยุ่น ผู้บริหารไม่สามารถย้ายงบประมาณข้ามประเภทได้
  - 4. งบประมาณแบบเดิมหาข้อมูลไม่ค่อยได้ ผู้มีอำนาจตัดสินใจจึงไม่สามารถเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้มาก

- 
- งบประมาณแบบดั้งเดิมจึงเป็นอุปสรรคต่อการบริหารภาครัฐและการวางแผน เพราะไม่สะดวกต่อการขอและจัดสรรงบประมาณ



## การปฏิรูปการคลังสาธารณะ

---

- งบประมาณแบบดั้งเดิมไม่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการจัดสรรเงินกับผลงานจึงเกิดความคิดที่จะปฏิรูปเพื่อให้งบประมาณสัมพันธ์กับผลผลิต (output) และผลงาน (performance)

---

- การปฏิรูปการคลังสาธารณะสามารถสรุปได้ 4 แนว คือ

- 1. การปฏิรูปงบประมาณ (budgeting reforms)

- รัฐบาลต้องกลับมาควบคุมการจ่ายแบบใหม่

- งบประมาณที่เปลี่ยนใหม่นี้มีชื่อเรียกว่า “งบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน”

- เน้นผลงานและความรับผิดชอบต่อผลงาน

- 
- เป้าหมายของการปฏิรูป คือ มุ่งให้ผู้บริหารระวังและรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายและผลงาน ตั้งใจและสามารถใช้ทรัพยากรน้อยลงแต่มีผลผลิตมากขึ้น

---

- 2. การปฏิรูประบบบัญชี (accounting reforms)

- ข้อดี คือ ทำให้รู้ฐานะการเงินที่เป็นอยู่และมีข้อมูลเปรียบเทียบระหว่างเงินที่ใช้กับผลลัพธ์ของนโยบาย

- 
- 3. การกระจายอำนาจงบประมาณ (devolution of budgets)
  - รัฐบาลกระจายอำนาจงบประมาณให้ผู้จัดการหน่วยงาน

---

- 4. การจ้างเหมา (contracting out)

- การจ้างเหมาการบริการของภาครัฐเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปฏิรูปทางการคลัง